

**UNIVERSIDADE DO VALE DO RIO DOS SINOS - UNISINOS  
UNIDADE ACADÊMICA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO  
NÍVEL MESTRADO**

**BERNARDO DUARTE ALMEIDA FONSECA**

**A TITULARIDADE DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE ÁGUA E ESGOTO NAS  
REGIÕES METROPOLITANAS**

**PORTO ALEGRE**

**2020**

BERNARDO DUARTE ALMEIDA FONSECA

A TITULARIDADE DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE ÁGUA E ESGOTO NAS  
REGIÕES METROPOLITANAS

Dissertação apresentada como requisito para  
obtenção do título de Mestre em Direito pelo  
Programa de Pós-Graduação em Direito da  
Universidade do Vale do Rio dos Sinos –  
UNISINOS

Orientador: Professor Doutor Cristiano Machado  
Costa.

PORTO ALEGRE

2020

F676t Fonseca, Bernardo Duarte Almeida  
A titularidade dos serviços públicos de água e esgoto nas  
regiões metropolitanas / por Bernardo Duarte Almeida  
Fonseca. – 2020.  
180 f. : 30 cm.

Dissertação (mestrado) — Universidade do Vale do Rio  
dos Sinos, Programa de Pós-Graduação em Direito, 2020.  
Orientação: Prof. Dr. Cristiano Machado Costa.

1. Serviços públicos de água e esgoto. 2. Saneamento  
básico. 3. Titularidade. 4. Regiões metropolitanas. I. Título.

CDU 628

Catálogo na Fonte:  
Bibliotecária Vanessa Borges Nunes - CRB 10/1556

UNIVERSIDADE DO VALE DO RIO DOS SINOS - UNISINOS  
UNIDADE ACADÊMICA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO DA EMPRESA E DOS NEGÓCIOS  
NÍVEL MESTRADO PROFISSIONAL

O Trabalho de Conclusão de Curso intitulado: “**A TITULARIDADE DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE ÁGUA E ESGOTO NAS REGIÕES METROPOLITANAS**”, elaborado pelo mestrando **Bernardo Duarte Almeida Fonseca**, foi julgado adequado e aprovado por todos os membros da Banca Examinadora para a obtenção do título de MESTRE EM DIREITO DA EMPRESA E DOS NEGÓCIOS - Profissional.

Porto Alegre, 21 de dezembro de 2020.



Prof. Dr. **Wilson Engelmann**

Coordenador do Programa de Mestrado Profissional em Direito da Empresa e dos Negócios

Apresentada à Banca integrada pelos seguintes professores:

Presidente: Dr. Cristiano Machado Costa	(Participação por webconferência)
Membro: Dr. Fabiano Koff Coulon	(Participação por webconferência)
Membro: Dr. Manoel Gustavo Neubarth Trindade	(Participação por webconferência)
Membro Externo: Dr. Edson Daniel Lopes Gonçalves	(Participação por webconferência)

---

*Aos meus pais, à Melissa e aos nossos três filhos, Manuela, Isabela e Theo.*

## **AGRADECIMENTOS**

Nesses anos de mestrado, de muito estudo e aprendizado, gostaria de agradecer a Universidade do Vale do Rio dos Sinos - Unisinos, e em especial ao meu professor orientador Dr. Cristiano Machado Costa por toda a paciência e empenho com que me orientou.

Agradeço também ao coordenador do curso professor Dr. Wilson Engelmann e a todos os demais professores do curso de Mestrado, por toda dedicação ao longo desse trajeto tão importante na minha vida. Não poderia deixar de fazer também um agradecimento aos colegas pelo convívio de muito aprendizado durante esses anos.

Devo agradecer também a todos os clientes que me permitiram vivenciar na prática todas essas questões envolvendo a prestação de serviços de saneamento básico, em especial ao Paulo e Lorenzo que confiaram em mim quando ainda era um advogado recém-formado.

E por último, mas não menos importante, aos meus irmãos Fabiana e Felipe e aos sócios e colaboradores do meu escritório, pois sempre me incentivaram.

## RESUMO

No Brasil, infelizmente, ainda há uma carência muito grande no acesso da população aos serviços de água e esgoto, que são considerados serviços públicos essenciais e consagrados como um direito fundamental. Atualmente, 83,6% da população tem acesso à rede de água tratada e 53,2% à rede de esgotamento sanitário, sendo que apenas 46,3% do esgoto gerado é efetivamente tratado. Os serviços de água e esgoto são fundamentais para prevenção de diversas doenças, importantíssimo para o meio ambiente, para o turismo e para a qualidade de vida. O investimento no saneamento básico é eficiente, pois, segundo a OMS, para cada U\$1,00 (um dólar) investido em saneamento básico, quase U\$5,00 (cinco dólares) são economizados em saúde pública. Por isso a universalização do acesso a esses serviços é uma preocupação de longa data, desde a época do PLANASA, passando pelo marco legal da Lei nº 11.445/2007 e pelo PLANSAB, até o atual marco legal instituído pela Lei nº 14.026/2020. Estima-se que serão necessários investimentos da ordem de R\$ 300 bilhões em 20 anos para a universalização dos serviços de água e esgoto no país. Considerando a crise fiscal vivenciada pelo Poder Público, a participação da iniciativa privada no setor do saneamento básico é importante, sendo que regras claras sobre a sua regulação serve como um incentivo à participação salutar de particulares. Este trabalho pretende analisar as características dos serviços de água e esgoto e os mecanismos de delegação para a iniciativa privada, especialmente no âmbito de uma região metropolitana, sendo que o principal objeto de estudo será a titularidade dos serviços de água e esgoto nas regiões metropolitanas, com análise das situações das regiões das capitais da região sul do Brasil. O estudo apontou que não há consenso sobre essa titularidade na jurisprudência e na doutrina, e a norma jurídica que trata do tema pode não ser suficiente para dirimir a controvérsia. Como resultado prático deste trabalho, apresenta-se uma proposta de emenda constitucional.

**Palavras-chave:** Serviços públicos de água e esgoto. Saneamento básico. Titularidade. Regiões metropolitanas.

## ABSTRACT

In Brazil, unfortunately, not all the population has access to water and sewage services, although these are considered essential public services and also a fundamental right. Currently, 83.6% of the population has access to the treated water system and 53.2% to the sewage system; nevertheless, only 46.3% of the sewage generated in the country is effectively treated. Water and sewage services are essential for the prevention of various diseases, in addition to their paramount role on the environment, tourism and quality of life. Investment in basic sanitation is efficient because according to the WHO, for every US\$ 1.00 (one dollar) invested in basic sanitation, almost US\$ 5.00 (five dollars) are saved in public health expenses. That is why the universal access to these services has been a long-standing concern, which started at the time the legal framework of PLANASA was set, and was followed by Law No. 11445/2007, then the PLANSAB and up to the current legal framework set by Law No. 14026/2020. It is estimated that investments of approximately R\$ 300 billion over a period of 20 years must be made so that the universalization of water and sewage services can be achieved in the country. Taking into account that the Public Power is currently facing a fiscal crisis, the participation of the private sector in basic sanitation is rather relevant, provided that clear rules are set as an incentive for private individuals to have their proper participation. This paper aims to analyze the characteristics of water and sewage services and the mechanisms of delegation of such services to the private sector, especially within the metropolitan regions – the main object of this study is the ownership of water and sewage services in metropolitan regions, focusing on the analysis of the situations in the regions around the capital cities of the southern states of Brazil. The study points out that there is no consensus as to such ownership in the jurisprudence or in the doctrine, and the legal norm that deals with the topic may not be sufficient to settle the controversy. As a practical result of this piece of work, a constitutional amendment is presented.

**Keywords:** Public water and sewage services. Basic sanitation. Ownership. Metropolitan regions.



## LISTA DE TABELAS

	Página
Tabela 1: Porcentagem de atendimento de água e esgoto no Brasil e nos Estados da região Sul	48
Tabela 2: Painel de saneamento da região metropolitana de Curitiba	95
Tabela 3: Painel de saneamento da região metropolitana de Florianópolis	96
Tabela 4: Painel de saneamento da região metropolitana de Porto Alegre	98

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
ANA	Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico
ANATEL	Agência Nacional de Telecomunicações
ANEEL	Agência Nacional de Energia Elétrica
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BNH	Banco Nacional da Habitação
CASAL	Companhia de Saneamento de Alagoas
CASAN	Companhia Catarinense de Águas e Saneamento
CEF	Caixa Econômica Federal
CERI	Centro de Estudos em Regulação e Infraestrutura
CF	Constituição Federal
CORSAN	Companhia Riograndense de Saneamento
DEA	Análise por Envoltória de Dados
EEE	Estações Elevatórias de Esgoto
ETA	Estação de Tratamento
FGTS	Fundo de Garantia de Tempo de Serviço
FUNASA	Fundação Nacional da Saúde
FGV	Fundação Getúlio Vargas
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
NBR	Norma Brasileira
OMS	Organização Mundial da Saúde
OGU	Orçamento Geral da União
PLANASA	Plano Nacional de Saneamento
PLANSAB	Plano Nacional de Saneamento Básico
PMI	Procedimento de Manifestação de Interesse

PMSB	Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB).
PPI	Programa de Parcerias para Investimentos
PPP	Parceria Público-Privada
SABESP	Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo
SANEPAR	Companhia de Saneamento do Paraná
SNIS	Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento
SUS	Sistema Único de Saúde
STF	Supremo Tribunal Federal

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>9</b>
<b>2 OS SERVIÇOS PÚBLICOS DE ÁGUA E ESGOTO.....</b>	<b>14</b>
2.1 O PLANO NACIONAL DE SANEAMENTO – PLANASA (LEI Nº 5.318/67).....	30
2.2 O MARCO LEGAL INSTITUÍDO PELA LEI Nº 11.445/2007.....	38
2.3 AS ALTERAÇÕES DO MARCO LEGAL IMPLEMENTADAS PELA LEI Nº 14.026/2020.....	50
2.4 A PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE ÁGUA E ESGOTO E OS MECANISMOS DE DELEGAÇÃO E ALGUMAS CARACTERÍSTICAS DO CONTRATO DE CONCESSÃO.....	59
<b>3 A TITULARIDADE DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE ÁGUA E ESGOTO NAS REGIÕES METROPOLITANAS.....</b>	<b>96</b>
3.1 A REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.....	103
3.2 A TITULARIDADE DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE ÁGUA E ESGOTO NAS REGIÕES METROPOLITANAS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E NA LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL.....	110
3.3 A TITULARIDADE DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE ÁGUA E ESGOTO NAS REGIÕES METROPOLITANAS SEGUNDO A DOUTRINA ESPECIALIZADA.....	114
3.4 A TITULARIDADE DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE ÁGUA E ESGOTO NAS REGIÕES METROPOLITANAS NA VISÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.....	131
<b>4 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>139</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>142</b>

## 1. INTRODUÇÃO

É notória a importância do saneamento básico<sup>1</sup>. A prestação deste serviço de modo abrangente e eficiente evita inúmeras doenças, tendo relação direta com a dignidade da pessoa humana. Porém, apesar de haver certo investimento para a ampliação da infraestrutura do setor, não se revela suficiente para um país com a dimensão do Brasil. Em muitas cidades (capitais inclusive), os índices de fornecimento de água potável e tratamento de esgotamento sanitário estão muito aquém do que seriam necessários para alcançar a universalização de acesso até 2030, objetivo do Desenvolvimento Sustentável da Organização das Nações Unidas, em que o Brasil é signatário<sup>2</sup>.

As principais finalidades na implantação de um sistema de esgoto sanitário em uma cidade se relacionam com quatro aspectos: saúde, ambiental, social e econômico. Do ponto de vista da saúde pública, o objetivo é a prevenção, o controle e a erradicação de doenças de veiculação hídrica, responsáveis por altos índices de mortalidade precoce, mormente a mortalidade infantil, um dos maiores e mais sensíveis índices na saúde pública. Nesse sentido, o sistema promove o tratamento do efluente a ser lançado nos corpos receptores naturais, de maneira rápida e segura.

Para se ter uma ideia, em 2018 foram registradas mais de 230 mil internações de veiculação hídrica, sendo 2.180 óbitos. O valor presente da economia total com a melhoria das condições de saúde da população brasileira entre 2004 e 2016 foi de R\$1,7 bilhão, que resultou num ganho anual de R\$134 milhões. Em 2018, foram totalizados 90 milhões em gastos com internações por doenças de veiculação hídrica no SUS<sup>3</sup>.

Segundo a Organização Mundial da Saúde, a cada dólar gasto em saneamento economiza-se cerca de seis dólares em saúde pública<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Neste trabalho, a expressão “saneamento básico” será utilizada como sinônimo de serviços públicos de água e esgoto ou serviço público de água e esgoto.

<sup>2</sup> Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/6>. Acesso em 20/09/2020.

<sup>3</sup> Fonte: Instituto Trata Brasil. Disponível em: [www.tratabrasil.org.br](http://www.tratabrasil.org.br). Acesso em 20/09/2020.

<sup>4</sup> Disponível em: [https://www.paho.org/bra/index.php?option=com\\_content&view=article&id=5776:oms-pede-aumento-de-investimentos-para-atingir-meta-de-banheiro-para-todos&Itemid=839](https://www.paho.org/bra/index.php?option=com_content&view=article&id=5776:oms-pede-aumento-de-investimentos-para-atingir-meta-de-banheiro-para-todos&Itemid=839). Acesso em 20/09/2020.

Com relação ao aspecto ambiental, o tratamento de esgoto evita o seu despejo *in natura* em rios e mananciais de água, auxiliando na preservação do meio ambiente. No Brasil são despejadas quase 6 mil piscinas olímpicas, por dia, de esgotos não tratados na natureza<sup>5</sup>.

Sob o aspecto social, o objetivo visa à melhoria da qualidade de vida da população, pela eliminação de odores desagradáveis que prejudicam o aspecto visual e a estética, bem como pela recuperação das coleções de águas naturais e de suas margens para a prática recreativa, esporte e lazer. Deve-se considerar os benefícios na área da educação, pois o saneamento básico pode evitar inúmeras faltas causadas por doenças de veiculação hídrica, sem contar que os alunos saudáveis têm melhores condições de aprendizado.

Como exemplo, cite-se que em 2016 os trabalhadores sem acesso ao saneamento básico receberam 52,4% a menos do que os trabalhadores cujas residências possuíam água e esgoto. Em 2017, quem morava em residência sem saneamento básico tinham uma escolaridade 25,1% menor do que a uma pessoa com acesso a esses serviços<sup>6</sup>.

O Instituto Trata Brasil realizou um estudo em que demonstra que a universalização do saneamento básico terá efeitos sobre a produtividade do trabalho, estimando um ganho de renda de R\$ 190,3 bilhões de 2016 a 2036, ou seja, R\$ 9,5 bilhões por ano. Em 2017 houve 17.633.590 afastamentos do trabalho por diarreia ou vômito no Brasil<sup>7</sup>.

À luz de um viés econômico, o escopo envolve questões relacionadas ao aumento da produtividade geral, devido à melhoria ambiental, tanto urbana quanto rural, à proteção aos rebanhos e a uma maior produtividade dos trabalhadores, além de ganhos no setor do turismo e economia nos gastos com a saúde pública.

O Instituto Trata Brasil estima que os ganhos econômicos do setor de turismo no Brasil, devidos à universalização do saneamento, seja de R\$ 2,1 bilhões por ano.

---

<sup>5</sup> Fonte: Instituto Trata Brasil - [www.tratabrasil.org.br](http://www.tratabrasil.org.br). Acesso em 20.09.2020.

<sup>6</sup> Fonte: Instituto Trata Brasil - [www.tratabrasil.org.br](http://www.tratabrasil.org.br). Acesso em 20.09.2020. Esses dados não retratam em que medida o trabalhador ganha menos por causa da falta de saneamento, e em que medida o mesmo reside em local sem saneamento porque auferir menos renda.

<sup>7</sup> Fonte: Instituto Trata Brasil - [www.tratabrasil.org.br](http://www.tratabrasil.org.br). Acesso em 20.09.2020.

Esse setor de serviços de água e esgoto possui uma enorme demanda repressada, conforme se verifica em informações disponibilizadas pelo Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS) do Ministério do Desenvolvimento Regional. No Brasil, apenas 50% (cinquenta por cento), aproximadamente, da população possui esgotamento sanitário em suas residências<sup>8</sup>.

Em relação ao serviço de água, é possível constatar que ainda há necessidade de investimento, especialmente nos estados do Norte e Nordeste. Segundo informações do SNIS, 37% (trinta e sete por cento) da água tratada não chega ao consumidor final por problemas de “perdas”<sup>9</sup>. Pode-se considerar essas perdas o maior manancial de água do Brasil, cujo desperdício pode ser mitigado, ou até mesmo sanado, mediante investimentos de controle, sendo o desenvolvimento tecnológico um aliado na criação de mecanismos para o seu combate.

Os recursos públicos investidos nas infraestruturas dos sistemas de água e esgoto não estão sendo suficientes para a universalização do acesso.

No ano de 2016 o Governo Federal instituiu o Programa de Parcerias para Investimentos<sup>10</sup>, sendo o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social o condutor do processo de concessões e outras formas de desestatização de ativos.

Consta no site do BNDES que o objetivo desse programa, no âmbito do setor de saneamento, é desenvolver projetos de parcerias com a iniciativa privada para a realização de investimentos em abastecimento de água e esgotamento sanitário,<sup>11</sup> com vistas à universalização desses serviços nos Estados. Dezoito Estados já formalizaram ao BNDES a decisão de aderir ao Programa de Parcerias de Investimentos do Governo Federal.

Segundo o Instituto Trata Brasil, seriam necessários investimentos de R\$ 300 bilhões em 20 anos para a universalização dos serviços de água e esgoto no país<sup>12</sup>.

Diante do problema fiscal, no tocante à falta de recursos públicos para investimento em infraestruturas, uma solução para a questão do saneamento básico seria a contratação de empresas (ou consórcios) privados por meio de contratos de longa duração.

---

<sup>8</sup> Tabela 1. Fonte: SNIS 2018.

<sup>9</sup> SNIS 2018. Para melhor compreensão, acessar:

file:///F:/Users/user/Desktop/Relat%C3%B3rio\_Final\_-\_Estudo\_de\_Perdas\_2020\_-\_JUNHO\_2020.pdf

<sup>10</sup> Lei nº 13.334/2016.

<sup>11</sup> <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/desestatizacao/ppi/>. Acesso em 20.09.2020.

<sup>12</sup> Fonte: Instituto Trata Brasil - [www.tratabrasil.org.br](http://www.tratabrasil.org.br). Acesso em 20/09/2020.

A ideia é permitir que empresas privadas, após rigoroso processo licitatório, possam assinar contratos administrativos de concessão de serviços de água e esgoto, em que há a obrigação de pesados investimentos de infraestrutura e exigências de controle sobre perdas e qualidade na prestação dos serviços. Em contrapartida, essas empresas recebem as tarifas de água e esgoto diretamente dos usuários pelo prazo determinado em contrato. Em regra, o prazo de vigência desses contratos é de trinta anos, ou seja, são de longa duração. Neste prazo, em tese, a empresa amortiza todo o investimento realizado e ainda obtém o seu lucro, pois, após o prazo contratual, a infraestrutura é revertida para o Poder Público.

Adota-se no presente trabalho um recorte metodológico para investigar a titularidade do serviço público de água (captação, tratamento e fornecimento de água potável) e esgotamento sanitário (coleta, tratamento e destinação final do esgoto tratado), no âmbito exclusivo de regiões metropolitanas. Justifica-se a investigação conjunta dos serviços públicos de água e de esgoto sanitário porque são sistemas comumente operados por uma única empresa (estatal ou privada), por ser mais eficiente em razão da economia de escala.

É no contexto das regiões metropolitanas que ainda há controvérsia em relação à titularidade do serviço público de água e esgoto, presumindo-se que ainda exista insegurança em relação à própria definição da titularidade, o que pode estar reprimindo investimentos no setor e, em última análise, contribuindo para a redução do ritmo na universalização desses serviços públicos.

Estabelece-se a hipótese de que há uma indefinição acerca do ente titular dos serviços públicos de água e esgoto em região metropolitana nos âmbitos normativo, jurisprudencial e doutrinário. Essa situação pode gerar certa insegurança jurídica capaz de prejudicar a participação da iniciativa privada no setor de saneamento.

O tema não será examinado de modo a exaurir todas as suas nuances, mas será feita uma análise especificamente sobre a definição do ente titular dos serviços de água e esgoto nas regiões metropolitanas.

Entende-se que essa definição pode decorrer de uma alteração legislativa constitucional, por meio de uma decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) com efeito *erga omnes*, ou, ainda, mediante uma consolidação jurisprudencial. Para qualquer uma dessas situações, a doutrina, a pesquisa, os estudos e as investigações (como o presente trabalho) serão muito importantes.



Neste estudo será realizada uma revisão bibliográfica sobre o tema e será apresentada uma proposta de alteração normativa, por meio de uma minuta de emenda constitucional sobre a titularidade do serviço público de água e esgoto nas regiões metropolitanas.

A definição objetiva desse ente titular poderá contribuir para eliminar a celeuma, incentivando a iniciativa privada a investir no setor de serviços públicos de água e esgoto no âmbito de uma região metropolitana, ou, ao menos, mitigará a alocação desse risco no seu investimento.

Além disso, a ideia de universalização do sistema depende de uma definição de regras claras para permitir que as empresas privadas assumam atividades de possíveis municípios nos quais os serviços de água e esgoto sejam deficitários. Para os limites da pesquisa, entende-se por regras claras aquelas que definirão de modo objetivo a titularidade do serviço de água e esgoto no âmbito de uma região metropolitana.

Para dar conta do problema acima indicado, o trabalho está dividido em três capítulos, além desta introdução, sendo que o último se destina às considerações finais.

No capítulo 2 será abordado o enquadramento legal dos serviços públicos de água e esgoto, fazendo-se uma pequena digressão histórica sobre o Plano Nacional de Saneamento (PLANASA), o marco legal instituído pela Lei nº 11.445/2007 e as alterações implementadas pela Lei nº 14.026/2020. Também serão analisadas as formas de prestação desses serviços públicos e os mecanismos pelos quais são permitidas a sua delegação.

No capítulo 3, o estudo da titularidade dos serviços públicos de água e esgoto será aprofundado, mediante análise no contexto da repartição de competências prevista na Constituição da República e por meio do seu tratamento pela legislação infraconstitucional, pela doutrina especializada e pelo STF, especialmente através das decisões nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI) nº 1842 e nº 2077.

Por fim, será apresentada uma proposta de emenda constitucional como resultado prático do presente trabalho.

## 2. OS SERVIÇOS PÚBLICOS DE ÁGUA E ESGOTO

É importante discorrer, de início, sobre o que se entende por serviços públicos no ordenamento jurídico brasileiro, uma vez que o tema deste trabalho versa sobre a titularidade dos serviços públicos de água e esgotamento sanitário e, posteriormente, sobre algumas de suas características específicas.

Muitos juristas já se aprofundaram no estudo e na análise da noção de serviço público<sup>13</sup>, dada a importância desta categoria jurídica para o Direito. Na França, Léon Duguit, que comandou a denominada “Escola do Serviço Público”<sup>14</sup>, defendia que o serviço público era o fundamento do Estado<sup>15</sup>, cujas estruturas seriam um conjunto de serviços públicos, dos quais seus governantes seriam apenas gestores<sup>16</sup>.

Entre a segunda metade do século XIX e primeira metade do século XX, o serviço público era tido como a pedra angular do Direito Administrativo e servia como uma noção-chave para o Direito Administrativo francês.

A ideia de serviço público era invocada para delimitar a competência do Conselho de Estado francês<sup>17</sup>, sendo que o Tribunal de Conflitos também a utilizava para dirimir os conflitos de competência entre o Poder Judiciário e a jurisdição administrativa.

Extrai-se do serviço público seus aspectos subjetivo, objetivo e formal. O sentido subjetivo se refere ao ente ou órgão ligado ao Estado que coloca seus serviços à disposição da comunidade. O sentido objetivo, ou material, decorre da própria atividade exercida em satisfazer uma necessidade de interesse geral; ou seja, refere-

---

<sup>13</sup> Para aprofundamento do estudo sobre a origem do instituto, a noção de serviço público no Direito Europeu e sua importância ao Direito Administrativo e o serviço público no Brasil, conferir as obras de Agustín Gordillo (*Tratado de derecho administrativo: la defensa del usuario y del administrado*. 9ª ed. Tomo 2. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, 2009), Celso Antônio Bandeira de Mello (*Serviço público e concessão de serviço público*. São Paulo: Malheiros, 2017), Dinorá Adelaide Musetti Grotti (*O serviço público e a constituição brasileira de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2003), Franck Moderne (*La idea de servicio público en el derecho europeo: nuevas perspectivas in Servicio público y policía*. Dirigido por Juan Carlos Cassagne. Buenos Aires: Universitas, 2006. p. 7-24), Marçal Justen Filho (*Teoria geral das concessões de serviço público*. São Paulo: Dialética, 2003), Monica Spezia Justen (*A noção de serviço público no Direito Europeu*. São Paulo: Dialética, 2003).

<sup>14</sup> Outros dois renomados juristas da Escola do Serviço Público são notadamente Gaston Jèze e Roger Bonnard.

<sup>15</sup> Neste capítulo, a palavra “Estado” é utilizada em seu sentido *lato*. Em capítulos posteriores, indicaremos quando a palavra se referir a um ente federativo.

<sup>16</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Serviço público e concessão de serviço público*. São Paulo: Malheiros, 2017, p. 24.

<sup>17</sup> Na França, como em diversos países europeus, a jurisdição não é uma como no Brasil. As disputas envolvendo o Poder Público são resolvidas por um Tribunal Administrativo, denominado Conselho de Estado.

se ao conteúdo material que será prestado ao público. E, por fim, em seu aspecto formal, é a circunstância de estar regido por um regime jurídico diferenciado, qual seja, o regime do serviço público.

Esse regime jurídico próprio do serviço público é o conjunto de princípios e normas que regulam essa categoria jurídica.

Com a concepção liberal clássica do Estado Francês, o Estado intervinha apenas para a prestação dos serviços públicos, aqueles considerados indispensáveis à satisfação de uma necessidade de interesse geral.

Na medida em que o Estado Francês começou a ampliar sua gama de atividades, intervindo de forma mais abrangente na prestação de atividades antes limitadas aos particulares, chegando ao ponto de competir com a iniciativa privada ao nacionalizar empresas, o Conselho de Estado Francês começou a flexibilizar a noção de serviço público, pelo menos em relação ao seu elemento subjetivo, como critério exclusivo de *discrimen* para delimitação da competência do Conselho de Estado.

Em meados do século XX, o Conselho de Estado francês e o Tribunal de Conflitos começaram a admitir a existência de serviços prestados pelo Estado cujos litígios afetos não seriam resolvidos pela jurisdição administrativa.

Nessa época, inúmeros juristas sustentaram que o serviço público atravessava uma crise: seria a primeira enfrentada pelo instituto.

A segunda crise teve início anos depois, mais especificamente com o advento do Mercado Comum Europeu. Isso porque sua regulamentação fez referência a serviços de interesse econômico geral, os quais, ainda que exercidos pelo Estado, deveriam sujeitar-se às normas da livre concorrência.

Celso Antônio Bandeira de Mello refuta as chamadas crises do serviço público. Em relação à primeira, defende que o objeto de estudo do operador do direito deve ser o regime jurídico do serviço público, e não os elementos subjetivo e objetivo ou material. Entende, portanto, que a flexibilização das acepções subjetiva e material, pelo Conselho de Estado e Tribunal de Conflitos franceses, como critérios definidores da competência jurisdicional, não configuram uma crise dessa categoria jurídica, na medida em que, para o Direito, o que importa é a concepção formal do serviço público. Diz o autor:

Portanto, serviço público, como conceito jurídico, só pode ser igual a um 'regime jurídico'. Neste sentido, nunca esteve em crise e nem jamais poderá

*estar. Haverá serviço público quando o legislador atribua um regime especial – o administrativo – a determinadas atividades<sup>18</sup> (grifo nosso).*

No que tange à denominada segunda crise, o mesmo autor sustenta que uma normativa alienígena não pode refletir um apequenamento do serviço público, ao menos no ordenamento jurídico brasileiro. Confira-se:

Também entre nós houve quem, afoitamente, haja afirmado que o serviço público havia morrido. É claro que tal manifestação não representava outra coisa senão mais uma destas expressões servis, típicas de País subdesenvolvido, no qual é considerado de bom tom ecoar, de preferência exageradamente, opiniões emitidas em outros Países cujos ambientes jurídicos são tidos como mais evoluídos e até mesmo paradigmáticos.

*No Brasil, entretanto, em face de nosso direito positivo, assertivas deste teor são literalmente absurdas e até mesmo grotescas. Implicam ignorar ou pelo menos olvidar que nossa Constituição atribuiu tão subido relevo ao serviço público, que nela esta literal expressão é mencionada diretamente, como dantes anotamos, nada mais nada menos que 18 vezes [...] além de outras 5 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. E tudo isto fora inúmeros outros casos em que a Constituição caracteriza determinados serviços como públicos sem utilizar; como também já foi dito, esta voz [...]*<sup>19</sup> (grifos nossos).

Feitas essas breves considerações iniciais, agora é importante para o presente trabalho trazer sua conceituação segundo a doutrina especializada e apontar algumas características sobre regime do serviço público no âmbito do ordenamento jurídico brasileiro.

Para Celso Antônio Bandeira de Mello:

serviço público é a atividade material que o Estado assume como pertinente a seus deveres em face da coletividade para satisfação de necessidades ou utilidades públicas singularmente fruíveis pelos administrados cujo desempenho entende que deva se efetuar sob a égide de um regime jurídico outorgador de prerrogativas capazes de assegurar a preponderância do interesse residente no serviço e de imposições necessárias para protegê-lo contra condutas comissivas ou omissivas de terceiros ou dele próprio gravosas a direitos ou interesses dos administrados em geral e dos usuários do serviço em particular.<sup>20</sup>

Diogo de Figueiredo Moreira Neto diz que:

<sup>18</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Serviço público e concessão de serviço público*. São Paulo: Malheiros, 2017. p. 57.

<sup>19</sup> *Idem*, p. 62.

<sup>20</sup> *Ibidem*, p. 81.

serviços públicos são atividades pelas quais o Estado, direta ou indiretamente, promove ou assegura a satisfação de interesses públicos, assim por lei considerados, sob regime jurídico próprio a elas aplicável, ainda que não necessariamente de direito público.<sup>21</sup>

Eros Roberto Grau define serviço público como sendo:

a atividade explícita ou supostamente definida pela Constituição como indispensável, em determinado momento histórico, à realização e ao desenvolvimento da coesão e da interdependência social (Duguit) – ou, em outros termos, atividade explícita ou supostamente definida pela Constituição como serviço existencial relativamente à sociedade em um determinado momento histórico (Cirne Lima).<sup>22</sup>

Hely Lopes Meirelles conceitua serviço público como “todo aquele prestado pela Administração ou por seus delegados, sob normas e controles estatais, para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias ou simples conveniências do Estado.”<sup>23</sup>

O conceito dado por José dos Santos Carvalho Filho é o serviço público como “toda atividade prestada pelo Estado ou por seus delegados, basicamente sob regime de direito público, com vistas à satisfação de necessidades essenciais e secundárias da coletividade.”<sup>24</sup>

Para Lúcia Valle Figueiredo:

serviço público é toda atividade material fornecida pelo Estado, ou por quem esteja a agir no exercício da função administrativa, se houver permissão constitucional e legal para isso, com o fim de implementação de deveres consagrados constitucionalmente relacionados à utilidade pública, que deve ser concretizada, sob regime prevalente de Direito Público.<sup>25</sup>

Para Marçal Justen Filho:

---

<sup>21</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Mutações do Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2000. p. 126.

<sup>22</sup> GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 11ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 136.

<sup>23</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo brasileiro*. 29ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2004. p. 320.

<sup>24</sup> CARVALHO FILHO, José Carlos dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 10ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003. p. 259.

<sup>25</sup> FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Curso de Direito Administrativo*. 6ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2003. p. 78.

serviço público é uma atividade pública administrativa de satisfação concreta de necessidades individuais ou transindividuais, materiais ou imateriais, vinculadas diretamente a um direito fundamental, insuscetíveis de satisfação adequada mediante os mecanismos da livre iniciativa privada, destinada a pessoas indeterminadas, qualificada legislativamente e executada sob regime de direito público.<sup>26</sup>

Maria Sylvia Zanella Di Pietro leciona que:

serviço público é toda atividade material que a lei atribui ao Estado para que a exerça diretamente ou por meio de seus delegados, com o objetivo de satisfazer concretamente às necessidades coletivas, sob regime jurídico total ou parcialmente público.<sup>27</sup>

Para Massami Uyeda, por sua vez, o “serviço público é toda atividade prestada diretamente pelo Estado, ou indiretamente, por seus delegados, nas condições por ele estipuladas, para a satisfação de interesses gerais da coletividade.”<sup>28</sup>

Ruy Cirne Lima diz que:

serviço público é todo serviço existencial, relativamente à sociedade ou, pelo menos, assim havido num momento dado, que, por isso mesmo, tem de ser prestado aos componentes daquela, direta ou indiretamente, pelo Estado ou outra pessoa administrativa.<sup>29</sup>

Vê-se, portanto, haver traços em comum no conceito de serviço público retratado pelos doutrinadores acima citados. Trata-se de um serviço essencial à coletividade e, assim definido pelo ordenamento jurídico, titularizado pelo Estado e prestado por ele de forma direta e indireta ou outorgado a particulares, sob um regime de direito público com particularidades próprias e derogatório e exorbitante do direito comum.

Não há na legislação um rol expresso dos princípios aplicáveis ao regime jurídico do serviço público, e cada doutrinador que se dedicou ao tema elenca aqueles que lhe parecem didaticamente adequados.

---

<sup>26</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 692.

<sup>27</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*, 13ª ed. São Paulo, Atlas, 2001, p. 84

<sup>28</sup> UYEDA, Massami. *Da competência em matéria administrativa*. São Paulo: Ícone, 1997. p. 109.

<sup>29</sup> LIMA, Ruy Cirne. *Princípios de Direito Administrativo*. 7ª ed. Revista e reelaborada por Paulo Alberto Pasqualini. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 203.

Celso Antônio Bandeira de Mello, de modo abrangente, cita nove princípios que configuram o regime jurídico do serviço público. São eles: (1) princípio da supremacia do interesse público, (2) princípio da adaptabilidade, (3) princípio da universalidade, (4) princípio da impessoalidade, (5) princípio da continuidade, (6) princípio da transparência, (7) princípio da motivação, (8) princípio da modicidade das tarifas, e (9) princípio do controle.<sup>30</sup>

Antes de explicar cada um desses princípios, o autor ressalta o *dever inescusável do Estado de promover-lhe a prestação*. Isto é, a partir do momento em que determinado serviço é configurado, pela Constituição ou pela Lei, como serviço público, o Estado está obrigado a prestá-lo, seja de forma direta, indireta ou outorgada a particulares. A omissão do Estado na prestação de algum serviço público pode estar sujeita à reparação de danos, nos termos do art. 37, §6º, da Constituição Federal<sup>31</sup>.

Segundo o autor, o princípio da supremacia do interesse público exige que os interesses da coletividade devem nortear o funcionamento e a prestação do serviço público, não se podendo afastar dos interesses primários<sup>32</sup> em detrimento dos interesses secundários da Administração.

O princípio da adaptabilidade exige que o serviço público se adapte ao desenvolvimento tecnológico e se modernize para melhor atender os seus usuários<sup>33</sup>.

Pelo princípio da universalidade, deve o Estado prestar o serviço público para toda a coletividade, de forma indiscriminada<sup>34</sup>. Isso não quer dizer que toda a população será atendida por determinado serviço público, a exemplo dos serviços de água e esgoto, mas o Estado não pode medir esforços no sentido de disponibilizá-lo ao maior número de usuários possível. A universalização, decorrente de forma lógica do próprio conceito de serviço público, já que é essencial à coletividade, foi assim definido no ordenamento jurídico pelo próprio Estado.

---

<sup>30</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Serviço público e concessão de serviço público*. São Paulo: Malheiros Editores, 2017. p. 83.

<sup>31</sup> Idem, p. 83.

<sup>32</sup> Interesses primários são os interesses públicos propriamente ditos, e os interesses secundários são aqueles interesses patrimoniais das pessoas jurídicas de direito público como qualquer outra pessoa de direito privado possui. Estes são interesses próprios da pessoa jurídica de direito público e não interesses da coletividade propriamente dito.

<sup>33</sup> Ibidem, p. 84.

<sup>34</sup> Ibidem, p. 84.

O princípio da impessoalidade impõe que a prestação do serviço público deve ser realizada de forma objetiva, respeitando a legislação pertinente, e desconsiderando-se o caráter subjetivo dos usuários e dos agentes ligados à sua prestação<sup>35</sup>. Isso é, não é permitido a utilização do serviço público para beneficiar ou prejudicar determinados usuários, ou até mesmo para promover pessoalmente políticos ou agentes estatais.

Na esteira do que foi dito sobre o princípio da universalização, o princípio da continuidade exige que os serviços públicos sejam ininterruptos, pois são essenciais à coletividade<sup>36</sup>.

Pelo princípio da transparência, o Estado deverá publicizar todas as informações alusivas à prestação do respectivo serviço público<sup>37</sup>.

O princípio da motivação exige que todas as decisões tomadas pelo Estado, em relação a um determinado serviço público, sejam devidamente motivadas, explicitando de forma abrangente as razões de decidir<sup>38</sup>.

O princípio da modicidade tarifária impõe que a contrapartida pelo uso do serviço público seja moderada, permitindo, quando for o caso, que determinados serviços públicos sejam subsidiados, na hipótese em que os custos para sua prestação demandariam uma tarifa excessiva por parte dos usuários<sup>39</sup>.

Por fim, o princípio do controle determina que a prestação de qualquer serviço público deverá ser objeto de controle interno e externo, seja em relação à prestação efetiva desses serviços ou mesmo quanto à sua falta<sup>40</sup>.

Após essas breves considerações sobre o regime jurídico do serviço público, deve-se destacar que a Constituição da República diferencia os serviços<sup>41</sup> cuja prestação é obrigatória e exclusiva do Estado; cuja prestação é obrigatória pelo Estado, mas não exclusiva; cuja prestação é obrigatória do Estado, mas também é obrigatória a outorga a terceiros; e serviços em que o Estado deve promover, mas não está obrigado a prestar, hipótese em que poderá outorgar a terceiros.

Os serviços públicos de água e esgoto fazem parte desses serviços em que o Estado deverá *garantir* sua prestação, mas não há a exigência de serem *prestados*

---

<sup>35</sup> Ibidem, p. 84.

<sup>36</sup> Ibidem, p. 84.

<sup>37</sup> Ibidem, p. 84.

<sup>38</sup> Ibidem, p. 84.

<sup>39</sup> Ibidem, p. 85.

<sup>40</sup> Ibidem, p. 85.

<sup>41</sup> Ibidem, p. 89.



pelo próprio Estado, caso em que haverá um terceiro *executando* esses serviços de titularidade estatal.

Portanto, os serviços de água esgoto, como será melhor discorrido adiante, podem ser prestados pelo próprio Estado, de forma direta ou indireta, ou por meio de terceiros regularmente contratados.

Os serviços públicos de água e esgoto são a prestação de serviços de oferta de água tratada e potável para os usuários, além do afastamento do esgoto produzido pelos usuários, com o devido tratamento e destinação final.

A produção de água tratada depende de diversas etapas, quais sejam: captação de água bruta; adução de água bruta; tratamento de água bruta e reservação de água tratada; e distribuição da água tratada.

A captação pode ser feita em mananciais de águas superficiais, subterrâneas ou meteóricas.

A adução (transporte) da água da captação até a estação de tratamento (ETA), e desta até os reservatórios, é feita por adutoras de água bruta e adutoras de água tratada, respectivamente.

O tratamento da água bruta é feito nas ETA, e para atingir os padrões de potabilidade são utilizados vários processos que dependem da qualidade e da quantidade da água a ser tratada, bem como das circunstâncias em que se fará o uso da água, *e.g.*, sedimentação simples, filtração lenta, aeração, irradiação ultravioleta, ozônio, membrana filtrante, processo convencional, mistura rápida, floculação, decantação, filtração rápida, desinfecção, uso do cloro e fluoretação.

A reservação de água tratada é feita por grandes reservatórios construídos para evitar a oscilação da captação e tratamento da água bruta. Segundo Arlindo Philippi Jr. e Getúlio Martins,

os principais objetivos da reservação de água num sistema de abastecimento público são: atender as variações de consumo durante o dia; promover a continuidade do abastecimento em caso de interrupção da produção de água; manter pressões adequadas na rede de distribuição e garantir reserva estratégica para combate a incêndio. Para atender a essas necessidades, a capacidade de reservação deve ser igual ou maior que um terço do volume consumido no dia de maior consumo.<sup>42</sup>

---

<sup>42</sup> PHILIPPI JR., Arlindo; MARTINS, Getúlio. *Saneamento, saúde e ambiente: fundamentos para um desenvolvimento sustentável*. São Paulo: Manole, 2005. p. 144.

O sistema de distribuição da água consiste na rede de distribuição, estação elevatória e ligação domiciliar de água.

A rede de distribuição é formada por um conjunto de tubulações, conexões, válvulas e peças especiais assentadas nas vias públicas, no passeio ou nos canteiros dos parques e avenidas, com o objetivo de fornecer água de forma contínua, em quantidade e pressões recomendadas a todos os usuários do sistema de abastecimento.

Estação elevatória é uma instalação destinada a transportar e elevar a água para níveis acima dos atingidos pela pressão da rede. É também chamada de *booster* e poder ser utilizada para a captação de água de mananciais superficiais e subterrâneos, bem como para aumentar a vazão de adução.

A ligação domiciliar de água é o trecho entre a rede de distribuição e o cavalete, na entrada das habitações, onde é instalado o hidrômetro para medição do consumo de água.

O esgoto sanitário, segundo definição da norma brasileira NBR 9648, é o “despejo líquido constituído de esgotos doméstico e industrial, água de infiltração e a contribuição pluvial parasitária.”<sup>43</sup>

Segundo Roberto de Araújo,

o esgoto doméstico é gerado a partir da água de abastecimento e, portanto, sua medida resulta da quantidade de água consumida. Esta é geralmente expressa pela ‘taxa de consumo per capita’, variável segundo hábitos e costumes de cada localidade. É usual a taxa de 200 L/hab. dia, mas em grandes cidades de outros países essa taxa de consumo chega a ser três a quatro vezes maior, resultando num esgoto mais diluído, já que é praticamente constante a quantidade de resíduo produzido por pessoa. É óbvio que as vazões escoadas de esgoto são maiores.<sup>44</sup>

As principais finalidades na implantação de sistema de esgoto sanitário numa cidade se relacionam aos seguintes aspectos: saúde e higiênico, ambiental, social e econômico.

O saneamento básico traz melhorias incontestáveis na saúde da população. Como já apontado, segundo a OMS, para cada U\$1,00 (um dólar) investido em

<sup>43</sup> ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. *NBR 9648: Estudo de concepção de sistemas de esgoto sanitário - Procedimento*. Rio de Janeiro, 1986.

<sup>44</sup> ARAUJO, Roberto de. *Esgoto sanitário: coleta, transporte e reuso agrícola*. Coord. Ariovaldo Nuvolari. São Paulo: Edgard Blücher, 2003. p. 15.

saneamento básico, quase U\$6,00 (seis dólares) são economizados em saúde pública. O objetivo é a prevenção, o controle e a erradicação das muitas doenças de veiculação hídrica, responsáveis por altos índices de mortalidade precoce, mormente de mortalidade infantil, um dos maiores e mais sensíveis índices na saúde pública<sup>45</sup>. A relação entre saneamento básico e saúde pública é tão intensa que a Constituição da República determina em seu artigo 200 que compete ao Sistema Único de Saúde (SUS) “participar da formulação da política e da execução das ações de saneamento básico.”<sup>46</sup>

Em termos ambientais, a coleta e o tratamento do esgoto evitam a poluição de córregos e rios.

Sob o aspecto social, o objetivo visa à melhoria da qualidade de vida da população, pela eliminação de odores desagradáveis, repugnantes e que prejudicam o aspecto visual, a estética, bem como à recuperação das coleções de água naturais e de suas margens para a prática recreativa, esporte e lazer.

Do ponto de vista econômico, o objetivo envolve questões relacionadas à produtividade geral, em particular dos setores turístico, industrial e agropastoril, devido à melhoria ambiental, tanto urbana quanto rural, à proteção aos rebanhos e à maior produtividade dos trabalhadores.

O sistema de tratamento de esgotamento sanitário pode ser dividido, em síntese, nas seguintes etapas: rede coletora; interceptores e emissários; sifões invertidos e passagens forçadas; estações elevatórias de esgoto (EEE); estações de tratamento de esgoto (ETE); e corpo receptor.

Rede coletora é o conjunto constituído por ligações prediais, coletores de esgoto e seus órgãos acessórios.

A NBR 12207 define interceptor como a “canalização cuja função precípua é receber e transportar o esgoto sanitário coletado, caracterizado pela defasagem das contribuições, da qual resulta o amortecimento das vazões máximas.”<sup>47</sup>

---

<sup>45</sup> “Foi significativa a redução da mortalidade infantil no Brasil associada às doenças de veiculação hídrica ao longo das últimas décadas. Nosso estudo demonstra que essa redução foi alcançada com a melhoria da cobertura dos serviços de saneamento e também devido ao acesso aos serviços de educação e saúde.” MENDONÇA, Mário Jorge Cardoso, MOTTA, Ronaldo Seroa da. Saúde e Saneamento no Brasil. Rio de Janeiro: Texto para Discussão nº 1081 do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, 2005, p. 12.

<sup>46</sup> BRASIL. Constituição [1988]. Constituição da República Federativa do Brasil. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 out. 1988.

<sup>47</sup> ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. NBR 12207: Projeto de interceptores de esgoto sanitário. Rio de Janeiro, 2016.

O emissário é definido simplesmente como a tubulação que recebe as contribuições de esgoto exclusivamente na extremidade montante. No caso mais geral, trata-se do trecho do interceptor, após a última contribuição de coletores de esgoto.

Os sifões invertidos e passagens forçadas são trechos com escoamento sob pressão, cuja finalidade é transpor obstáculos, depressões do terreno, ou cursos de água, rebaixados ou sem rebaixamento.

As Estações Elevatórias de Esgoto (EEE) são instalações que se destinam ao transporte de esgoto do nível do poço de sucção das bombas ao nível de descarga na saída do recalque, acompanhando aproximadamente as variações da vazão afluyente.

Estação de Tratamento de Esgoto (ETE) é o conjunto de técnicas associadas a unidades de tratamento, equipamentos, órgãos auxiliares (canais, caixas, vertedores, tubulações) e sistemas de utilidades (água potável, combate a incêndio, distribuição de energia, drenagem pluvial), cuja finalidade é reduzir cargas poluidoras do esgoto sanitário e o condicionamento da matéria residual resultante do tratamento.

Corpo Receptor é qualquer coleção de água natural ou solo que recebe o lançamento de esgoto em estágio final.

Os serviços de água e esgoto são caracterizados como serviços públicos essenciais. É o que se extrai da Constituição da República (arts. 21, XX; 23, IX; 30, V;

103, p.u.; 196 e 200, IV), da Lei nº 14.026/2020<sup>48</sup>, da Lei nº 9.074/1995<sup>49</sup> e da Lei nº 7.783/1989<sup>50</sup>. Esse também é o entendimento da doutrina especializada, abaixo destacada.

Adilson Abreu Dallari ensina que:

o saneamento básico, na leitura conjunta dos artigos 196 e 200, inciso IV, está compreendido entre as atividades inerentes à saúde, e, como tal, 'é direito de todos e dever do Estado', o qual entretanto, pode prestar serviços diretamente, por meio dos órgãos e entidades da sua administração, ou, então, delegar a execução de tais serviços a empresas privadas.<sup>51</sup>

Alaôr Caffé Alves defende que os “serviços de saneamento básico (ou ambiental) são considerados serviços públicos privativos do Estado, devendo ser, quando prestados pela iniciativa privada, outorgados mediante concessão ou permissão [...]”<sup>52</sup>

---

<sup>48</sup> Art. 1º. Esta Lei 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 e Saneamento Básico (ANA) competência para instituir normas de referência para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico, a Lei nº 10.768, de 19 de novembro de 2003, para alterar o nome e as atribuições do cargo de Especialista em Recursos Hídricos, a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, para vedar a prestação por contrato de programa dos serviços públicos de que trata o art. 175 da Constituição Federal, a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, para aprimorar as condições estruturais do saneamento básico no País, a Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, para tratar de prazos para a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, a Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da Metrópole), para estender seu âmbito de aplicação a unidades regionais, e a Lei nº 13.529, de 4 de dezembro de 2017, para autorizar a União a participar de fundo com a finalidade exclusiva de financiar serviços técnicos especializados.

[...]

Incluí, ainda, o inciso III ao artigo 9º da Lei nº 11.445: III - definir os parâmetros a serem adotados para a garantia do atendimento essencial à saúde pública, inclusive quanto ao volume mínimo per capita de água para abastecimento público, observadas as normas nacionais relativas à potabilidade da água.

<sup>49</sup> Art. 2º. É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios executarem obras e serviços públicos por meio de concessão e permissão de serviço público, sem lei que lhes autorize e fixe os termos, dispensada a lei autorizativa nos casos de saneamento básico e limpeza urbana e nos já referidos na Constituição Federal, nas Constituições Estaduais e nas Leis Orgânicas do Distrito Federal e Municípios, observado, em qualquer caso, os termos da Lei nº 8.987, de 1995.

<sup>50</sup> Art. 10. São considerados serviços ou atividades essenciais: I - tratamento e abastecimento de água; produção e distribuição de energia elétrica, gás e combustíveis.

<sup>51</sup> DALLARI, Adilson Abreu. Considerações sobre a privatização de serviços de saneamento básico in *Saneamento Básico. Temas fundamentais, propostas e desafios*. Coord. Guilherme Gomes Luna, Luiz Felipe Pinto Lima Graziano e Rodrigo de Pinho Bertocelli. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2017. p.15.

<sup>52</sup> ALVES, Alaôr Caffé. *Saneamento Básico. Concessões, Permissões e Convênios Públicos*. Bauru: Editora Edipro, 1998. p. 22.

Augusto Neves Dal Pozzo ensina que “a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, titulou a ‘senhoria’ do serviço de saneamento básico ao Estado, colocando-o sob disciplina exorbitante, de sorte a caracterizá-lo como serviço público.”<sup>53</sup>

Camila Pezzino Balaniuc Dantas diz que se pode:

caracterizar o serviço de saneamento básico como um serviço público, apesar de não ser previsto expressamente como tal na Carta de 1988, primeiramente pelo fato de tratar-se de um serviço que requer enormes investimentos em infraestrutura, o que por si só caracteriza um monopólio natural. Trata-se de um serviço essencial, do qual o poder público não pode se desincumbir, já que a sua não prestação levaria ao caos de todas as cidades, por menores que fossem.<sup>54</sup>

Para Carlos Pinto Coelho Motta:

cabe determinar que o saneamento básico, precisamente em razão da legislação e da atividade regulatória pertinentes, é uma das áreas que se evadem inteiramente da chamada “zona cinzenta” de ambigüidade que Filipo Saraiva atribui à noção de serviço público. As dúvidas, aí, desaparecem: cumpre estabelecer, como ponto de partida inquestionável, que o saneamento básico é um serviço essencial de utilidade pública, cuja prestação eficaz constitui direito público subjetivo do usuário-consumidor. Assim, dispõe o art. 30, inc. V, da Constituição Federal, bem como o cristalino teor do art. 6º da Lei nº 8.078/90, Código do Consumidor.<sup>55</sup>

Egon Bockmann Moreira, Heloisa Conrado Caggiano e Gabriel Jamur Gomes ensinam que “é preciso ter em mente que o serviço de saneamento básico é público, essencial, e depende de um bem público indispensável e escasso – o recurso hídrico.”<sup>56</sup>

<sup>53</sup> DAL POZZO, Augusto Neves. A gestão do serviço de saneamento básico pelo instrumento da concessão in: *Tratado sobre o marco regulatório do saneamento básico no direito brasileiro*. Coord. Augusto Neves Dal Pozzo, José Roberto Pimenta Oliveira e Rodrigo de Pinho Bertocelli. São Paulo: Editora Contracorrente, 2017. p. 587.

<sup>54</sup> DANTAS, Camila Pezzino Balaniuc. *Assunção dos serviços de saneamento básico pelos Municípios: aspectos jurídicos da indenização aos antigos prestadores* in Saneamento Básico. Estudos e Pareceres à luz da Lei nº 11.445/2007. Org. Juliana Picinin e Cristiana Fortini. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2009. p. 28.

<sup>55</sup> MOTTA, Carlos Pinto Coelho. *O saneamento básico no Brasil: desafios e perspectivas sob o prisma do direito administrativo aplicado* in Saneamento Básico. Estudos e Pareceres à luz da Lei nº 11.445/2007. Org. Juliana Picinin e Cristiana Fortini. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2009. p. 107/108.

<sup>56</sup> MOREIRA, Egon Bockmann. CAGGIANO, Heloisa Conrado. GOMES, Gabriel Jamur. *O novo marco legal do saneamento básico (Os pontos mais importantes da Medida Provisória nº 844/2018)*. Revista de Direito Público da Economia – RDPE, ano 16, n. 63. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2018. p. 89.

Dinorá Adelaide Musetti Grotti assevera que “encontram-se presentes os substratos orgânico e objetivo (material e formal) do conceito de serviços público ao se analisar as atividades contidas na expressão ‘saneamento básico’.”<sup>57</sup>

Fernão Justen de Oliveira diz que a “relevância essencial desses elementos configuradores do saneamento básico para a satisfação de direitos fundamentais da pessoa, como direito à saúde e o direito ao desenvolvimento, conduz o ordenamento a qualifica-lo como serviço público – o que confere ao saneamento básico todos os atributos dessa categoria jurídica.”<sup>58</sup>

Floriano de Azevedo Marques Neto sintetiza bem essa característica:

O saneamento ambiental compreende serviços públicos por várias razões. Primeiro porque, do ponto de vista econômico, trata-se de atividade cuja prestação depende de infraestruturas não duplicáveis de forma economicamente viável. As redes de adução de água ou as estruturas de destinação final de resíduos – para ficarmos em dois exemplos – envolvem pesados investimentos que caracterizam, *prima facie*, monopólios naturais.

Do ponto de vista social, é fato que o Poder Público, meramente na esfera local, não pode se desincumbir de tais atividades. Sobretudo no ambiente urbano, o impacto da não-prestação condizentes dos serviços de limpeza e de coleta e afastamento de esgotos é grandíssimo, a ponto de desorganizar a urbe (imagine-se o impacto antiurbanístico causado pela necessidade de cada indivíduo resolver, por seus próprios meios e iniciativas, o destino de seus resíduos e despojos).

Mais que uma comodidade, os serviços de saneamento ambiental envolvem uma necessidade para toda a coletividade. O não-provimento de adequados serviços de saneamento impacta a saúde pública, o meio ambiente e o conforto da vida coletiva. Lembro-me de um estudo que apontava como em Luanda, Angola, no auge da guerra civil, a ausência dos serviços de limpeza urbana comprometia até o transporte (coletivo e individual), haja vista que o leito carroçável das ruas era tomado por lixo e dejetos, dificultando o tráfego de veículos.

Se entendermos o Urbanismo (e, por consequência, a política urbana) como a disciplina da ordenação da cidade e do uso e funcionamento da vida no ambiente urbano, temos que o saneamento ambiental constitui parte inafastável da atividade urbanística.

Em princípio, a lógica do serviço público é contrária ou, ao menos, alheia à lógica puramente econômica. Corresponde à assunção por parte do Estado, do compromisso de disponibilizar determinado serviço à fruição de toda a

<sup>57</sup> GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. A evolução jurídica do serviço público de saneamento básico in: *Tratado sobre o marco regulatório do saneamento básico no direito brasileiro*. Coord. Augusto Neves Dal Pozzo, José Roberto Pimenta Oliveira e Rodrigo de Pinho Bertocelli. São Paulo: Editora Contracorrente, 2017. p. 131.

<sup>58</sup> OLIVEIRA, Fernão Justen de. Marco jurídico do saneamento básico. Gestão integrada e regulação pela ANA in: *Direito da Infraestrutura: estudos de temas relevantes*. Coord. Marçal Justen Filho e Marco Aurélio de Barcelos. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2019. p. 107.

gente, independentemente de sua vantajosidade econômica. É serviço público exatamente porque, pela sua declarada importância para o bem-estar da sociedade, o Estado, mediante prescrição constitucional ou legal, chama para si a obrigação de provê-lo. Assim, mesmo nos casos em que o serviço for deficitário permanecerá a obrigação dos entes federados de provê-lo.<sup>59</sup>

Gilberto Bercovici ensina que:

o saneamento básico é definido constitucionalmente como um serviço público, ou seja, é formalmente um serviço público. Não bastasse isto, em termos materiais, o saneamento básico é uma atividade indispensável à consecução da 'coesão e interdependência sociais', justificando a necessidade da prestação estatal direta ou indiretamente.<sup>60</sup>

Gislene Rocha de Lima diz que os “serviços públicos de saneamento básico, mais do que prestações úteis à comodidade dos usuários, constituem-se prestações que garantem o mínimo existencial das pessoas, salvaguarda da vida e da saúde dos indivíduos.”<sup>61</sup>

Para José Roberto Pimenta Oliveira, “o saneamento básico constitui serviço público essencial à promoção e realização da dignidade da pessoa humana.”<sup>62</sup>

Pedro Estevam Alves Pinto Serrano diz que “juridicamente, o saneamento compreende exclusivamente os serviços públicos de (a) abastecimento de água potável; (b) esgotamento sanitário [...]”<sup>63</sup>

Vinicius Marques de Carvalho ensina que:

De um lado, é serviço econômico, ou industrial-comercial. Organiza-se na forma de redes de infraestrutura, a sua prestação envolve a cobrança de tarifas e é passível de ser concedido à iniciativa privada. Tais características

<sup>59</sup> MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. *As Parcerias Público-Privadas no Saneamento Ambiental/ in: Parcerias Público-Privadas*. Coord. Carlos Ari Sundfeld. São Paulo: Malheiros Editores, 2005. p. 307-310.

<sup>60</sup> BERCOVICI, Gilberto. Saneamento básico e federalismo: serviço público e competências comuns in: *Saneamento Básico*. Temas fundamentais, propostas e desafios. Coord. Guilherme Gomes Luna, Luiz Felipe Pinto Lima Graziano e Rodrigo de Pinho Bertocelli. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2017. p. 203.

<sup>61</sup> LIMA, Gislene Rocha de. Modelos e mecanismos de regulação independente in: *Regulação do saneamento básico*. Coord. Arlindo Philippi Júnior. Barueri: Editora Manole, 2013. p. 01.

<sup>62</sup> OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. O planejamento do serviço público de saneamento básico na Lei n. 11.445/2007 e no decreto n. 7.217/2010 in: *Tratado sobre o marco regulatório do saneamento básico no direito brasileiro*. Coord. Augusto Neves Dal Pozzo, José Roberto Pimenta Oliveira e Rodrigo de Pinho Bertocelli. São Paulo: Editora Contracorrente, 2017. p. 538.

<sup>63</sup> SERRANO, Pedro Estavam Alves Pinto. A prevalência da titularidade municipal dos serviços públicos de saneamento em regiões metropolitanas in: *Saneamento Básico*. Temas fundamentais, propostas e desafios. Coord. Guilherme Gomes Luna, Luiz Felipe Pinto Lima Graziano e Rodrigo de Pinho Bertocelli. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2017. p. 379.



os submetem às disposições contidas nas leis que regulamentam a prestação desses serviços, segundo as exigências do art. 175 da Constituição.

De outro, o serviço de saneamento básico pode ser considerado um serviço social, na medida em que é responsável por uma dimensão essencial do direito à saúde, imprescindível para a efetivação da dignidade da pessoa humana (art. 1º da CF) e para a realização dos objetivos da sociedade brasileira (art. 3º da CF).<sup>64</sup>

Como visto, os serviços de água e esgoto são considerados serviços públicos essenciais, sendo regidos por um regime jurídico próprio, extravagante e derogatório do regime jurídico comum, e deve, obrigatoriamente, serem prestados pelo Estado de forma direta ou indireta, podendo ser delegados para a iniciativa privada.

Ademais, considerando a relação, com base constitucional, entre os serviços públicos de água e esgoto com o direito à saúde, tais serviços devem ser considerados como direito fundamental, indispensável à dignidade da pessoa humana.

Angélica Petian diz que:

o direito à saúde é um direito fundamental, caracterizado como direito social merecedor da mais ampla garantia pelo Estado. A falta de saneamento básico pode obstar o gozo do direito à saúde, revelando-se empecilho à efetividade da própria dignidade da pessoa humana – fundamento da República, conforme preceituado no art. 1º, III da Carta Maior.<sup>65</sup>

Cláudio Smirne Diniz sustenta que:

o serviço de saneamento básico, fator de equilíbrio aos ecossistemas, abrange o fornecimento de elemento vital, imprescindível à perpetuação da vida e crucial ao desenvolvimento das atividades humanas. É prestado para alcançar interesses tutelados pelo Estado – a saúde pública e a sobrevivência digna. É essencial, portanto, à dignidade da pessoa humana e, como tal, é considerado serviço público.<sup>66</sup>

---

<sup>64</sup> CARVALHO, Vinicius Marques de. Elementos para a implementação do novo marco regulatório na gestão dos serviços de saneamento básico no Brasil: qual o espaço da iniciativa privada? in: *Direito e Economia na Regulação Setorial*. Coord. Mario Gomes Schapiro. São Paulo: Editora Saraiva, 2009. p. 191.

<sup>65</sup> PETIAN, Angélica. O alcance e os limites da competência da União para legislar sobre saneamento in: *Tratado sobre o marco regulatório do saneamento básico no direito brasileiro*. Coord. Augusto Neves Dal Pozzo, José Roberto Pimenta Oliveira e Rodrigo de Pinho Bertocelli. São Paulo: Editora Contracorrente, 2017. p. 356.

<sup>66</sup> DINIZ, Cláudio Smirne. *Atividade Econômica, Saneamento Básico e Regulação*. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação, Pesquisa e Extensão em Direito, da Pontifícia Universidade Católica do Paraná, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito Econômico e Social, 2007. p. 101.

Karine Silva Demoliner entende “o direito ao saneamento básico como corolário da dignidade humana e, por consequência, admitindo a sua fundamentalidade e intrínseca vinculação ao mínimo vital/existencial.”<sup>67</sup>

Na mesma linha, Leila Cuéllar diz que:

O fornecimento de água tratada e coleta de esgotos sanitários é, sem dúvida, serviço público.

Em sentido vulgar, essencial é aquilo que é indispensável, importante, vital, primordial, fundamental, capital. Logo, serviço público essencial consiste no serviço que é indispensável ao ser humano, à vida. O serviço de abastecimento de água, sem dúvida, o é.

Nesse sentido, inclusive, o artigo 10 da Lei nº 17.783/89 (Lei de Greve) prescreve que o tratamento e abastecimento de água é serviço essencial.

Nessa medida, pode-se dizer que a prestação do serviço ora analisado é essencial à dignidade da pessoa humana.<sup>68</sup>

Marçal Justen Filho ensina que:

o saneamento básico é indispensável para assegurar o prolongamento da existência humana e a redução de doenças e outros sofrimentos materiais e psicológicos, resulta inquestionável que os direitos fundamentais compreendem a existência de condições saudáveis de meio-ambiente.<sup>69</sup>

Em suma, os serviços públicos de água e esgoto são essenciais, sendo inevitável caracterizá-los como um direito fundamental.

## 2.1. O PLANO NACIONAL DE SANEAMENTO – PLANASA (LEI Nº 5.318/67)

O saneamento básico surgiu no Brasil no final do século XIX<sup>70</sup>. Foi quase cem anos depois, durante o regime militar, que esse setor veio a sofrer profundo impacto,

<sup>67</sup> DEMOLINER, Karine Silva. *Água e Saneamento Básico: regimes jurídicos e marcos regulatórios no ordenamento brasileiro*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2008. p.141.

<sup>68</sup> CUÉLLAR, Leila. Serviço de Abastecimento de Água e a Suspensão do Fornecimento in: *Estudos de direito econômico*. Coord. Leila Cuéllar e Egon Bockmann Moreira. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2004. p. 332 e 338/339.

<sup>69</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Parecer*. Consulta realizada pelo Ministério das Cidades sobre o Anteprojeto de Lei que visa a estabelecer as diretrizes para os serviços públicos de saneamento básico e a Política Nacional de Saneamento Básico (PNSB), 2005. p. 18. Disponível em <[www.revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj](http://www.revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj)>. Acesso em 20.09.2020.

<sup>70</sup> “Os serviços de saneamento básico começaram a surgir no Brasil somente em 1877, e em 25 de julho daquele ano nasce em São Paulo a Companhia Cantareira de Água e Esgoto, idealizada pelos barões do café e engenheiros ingleses.” APOLINÁRIO, João Pedro. *Saneamento Ambiental no Brasil. Um breve histórico até os dias de hoje*. Revista Princípios nº 97, agosto / setembro de 2008. p. 62.

especialmente com a instituição do Plano Nacional de Saneamento – PLANASA, por meio da Lei nº 5.318/67, e com a criação das companhias estaduais de saneamento.

No período anterior ao surgimento do PLANASA, não havia uma organização na prestação dos serviços de saneamento básico e também não havia grandes investimentos no setor. Nessa época, a maior parte da população ainda vivia em área rural.

Mas, com a crise do café desencadeada pela crise de 1929 do Estados Unidos, e a industrialização do Brasil a partir de 1950, verificou-se a ocorrência do chamado êxodo rural, uma intensa migração de brasileiros das áreas rurais para os grandes centros urbanos<sup>71</sup>.

Nesta época anterior ao PLANASA, a questão principal era o acesso da população aos serviços de água e esgoto, que tiveram que ser implementados e ampliados de forma considerável em razão do aumento do contingente urbano. A qualidade da operação dos sistemas e os ganhos em preservação ambiental era preocupações marginais, pois não faziam parte das exigências políticas da população.

Nesse sentido, Luiz Lobo diz que:

---

<sup>71</sup> Em 1950, a população urbana brasileira era de 18.782.891 habitantes, correspondente a 36,16% da população total. E, neste mesmo ano, a população rural brasileira era de 33.161.506 habitantes, que correspondia a 63,84% da população total.  
Em 1960, a população urbana brasileira era de 32.004.817 habitantes, correspondente a 45,08% da população total. E, neste mesmo ano, a população rural brasileira era de 38.987.526 habitantes, que correspondia a 54,92% da população total.  
Em 1970, a população urbana brasileira era de 52.904.744 habitantes, correspondente a 55,97% da população total. E, neste mesmo ano, a população rural brasileira era de 41.603.839 habitantes, que correspondia a 44,03% da população total.  
Em 1980, a população urbana brasileira era de 82.013.375 habitantes, correspondente a 67,69% da população total. E, neste mesmo ano, a população rural brasileira era de 39.137.198 habitantes, que correspondia a 32,31% da população total.  
Em 1991, a população urbana brasileira era de 110.875.826 habitantes, correspondente a 75,46% da população total. E, neste mesmo ano, a população rural brasileira era de 36.041.633 habitantes, que correspondia a 24,54% da população total.  
Em 2000, a população urbana brasileira era de 137.755.550 habitantes, correspondente a 81,22% da população total. E, neste mesmo ano, a população rural brasileira era de 31.835.143 habitantes, que correspondia a 18,78% da população total.  
Em 2010, a população urbana brasileira era de 160.925.792 habitantes, correspondente a 84,36% da população total. E, neste mesmo ano, a população rural brasileira era de 29.830.007 habitantes, que correspondia a 15,64% da população total.  
O último censo realizado foi no ano de 2010, sendo que o próximo será realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) neste ano de 2020. Mas, segundo informação do próprio IBGE, a população total brasileira atual é de aproximadamente 212.040.000 habitantes, sendo 85% a população urbana e 15% a população rural, ou seja, quase a mesma proporção verificada no último censo de 2010.

Na década de 70 o foco principal da discussão sobre saneamento foi a disponibilidade ou não dos serviços. Aspectos como a qualidade dos serviços e, principalmente, os impactos sobre o meio ambiente e os efeitos da degradação ambiental sobre toda a sociedade, não entravam em discussão.”<sup>72</sup>

Antes dos grandes investimentos proporcionados pelo PLANASA, o Poder Público atuava na área de saneamento básico apenas na medida em que era exigido pela população, muito mais com vistas a esconder o esgoto aparente, reduzindo o mal odor e melhorando a estética, do que propriamente no sentido de ser realizado o correto tratamento dos dejetos e a sua destinação final sem impactar o meio ambiente. Essa prática era denominada de “manilhamento”, em que o esgoto era apenas despejado no sistema de águas pluviais, sem nenhum tratamento<sup>73</sup>.

É, portanto, a partir desse cenário migratório, especialmente nas décadas de 70 e 80, que grandes investimentos no saneamento básico se mostraram necessários nas cidades, e o governo federal decidiu instituir o PLANASA como forma de organizar o setor e fomentar maciços aportes em suas infraestruturas.

Em outubro de 1969, o governo militar<sup>74</sup> editou o Decreto-Lei nº 949/69 autorizando o Banco Nacional da Habitação (BNH) a aplicar, nas operações de financiamento para saneamento (implantação ou melhoria de sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário), além de seus próprios recursos, os do Fundo de Garantia de Tempo de Serviço (FGTS).

O BNH foi um ator importantíssimo para o PLANASA, pois planejava e centralizava os recursos financeiros necessários para a ampliação da cobertura desses serviços.

Os estados criaram fundos de água e esgoto que tinham preferência na obtenção dos recursos oferecidos pelo BNH, e aplicariam tais recursos, de forma

---

<sup>72</sup> LOBO, Luiz. *Saneamento Básico: em busca da universalização*. Brasília: Editora do Autor, 2003. p. 33.

<sup>73</sup> “Buscando o poder mais próximo, a prefeitura, os moradores das cidades solicitam o “manilhamento”, para resolver a questão do modo mais simples e imediato. [...] A população acredita nisto como uma solução sem entender que essa manilha servirá apenas para eliminar a aparência do problema, deslocando o esgoto, o lixo e água da chuva para um ponto mais abaixo, até que os moradores desse ponto mais abaixo passem, também, a reivindicar o manilhamento.” Idem, p. 34.

<sup>74</sup> Através de junta militar constituída pelos Ministérios da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, que governou o Brasil entre 31 de agosto e 30 de outubro de 1969, usando das atribuições que lhes conferiu o artigo 1º do Ato Institucional nº 12, de 31 de agosto de 1969, combinado com o § 1º do art. 2º do Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968.

majoritária, nas companhias estaduais de saneamento, constituídas sob a forma de sociedade por ações.

O desenvolvimento do setor se deu, nesse período, por meio das companhias estaduais de saneamento, que investiam nos sistemas de água e esgoto de seus respectivos municípios.

Importante dizer que o custo para a implantação de sistemas de água e esgoto são muito altos, sendo impraticável a construção de dois sistemas (de água ou de esgoto) numa mesma região, na tentativa de competirem entre si. Essa situação é classificada como monopólio natural.

Além dessa circunstância econômica, também havia municípios em que o valor da tarifa seria muito alto para custear tanto os investimentos em infraestrutura quanto as operações e manutenções dos sistemas. Assim, por se tratar de serviços públicos essenciais, o princípio da modicidade tarifária impediria a cobrança de tarifa tão elevada capaz de custear os investimentos e manter os sistemas superavitários. Nesses casos, em que o valor arrecadado pelas tarifas não é suficiente para remunerar as infraestruturas, a operação e a manutenção dos sistemas, vislumbra-se uma situação deficitária. Logo, a ideia de centralizar as operações nas companhias estaduais também tinha como objetivo resolver esse problema. A solução econômica foi o subsídio cruzado, em que os municípios superavitários financiariam seus próprios sistemas e também os sistemas daqueles deficitários<sup>75</sup>.

A questão da prestação de serviços públicos de água e esgoto era sintomática no âmbito de diversas municipalidades: era um problema político para os governos locais, que não dispunham de recursos financeiros ou pessoal técnico especializado para implementar ou ampliar seus sistemas de água e esgoto.<sup>76</sup>

---

<sup>75</sup> "A estratégia definida pelo Planasa para atingir a universalização dos serviços era a de usar a rentabilidade obtida pelos serviços de saneamento nos municípios maiores para dar sustentabilidade financeira aos municípios menores." LOBO, Luiz. *Saneamento Básico: em busca da universalização*. Brasília: Editora do Autor, 2003. p. 38.

<sup>76</sup> "Mesmo nos grandes municípios brasileiros o problema se coloca pois as regiões metropolitanas são constituídas também por pequenos municípios sem condições para resolver se quer os problemas urbanos locais, uma vez que são questões geradas na esfera metropolitana e que precisam de soluções metropolitanas." Idem, p. 35.

Por conta disso, a solução para centralizar o setor nas mãos das companhias estaduais foi apoiada, de modo geral, pelos governos municipais, os quais não criaram resistência em sua delegação<sup>77</sup>.

Vale citar a ressalva feita por José de Sena Pereira Jr., quando diz que:

À época, embora o país estivesse sob o regime militar, não foi quebrada a tradição brasileira de os municípios deterem o poder concedente dos serviços de saneamento básico. Ao invés de alterar o arranjo político-constitucional, levando esse poder para os estados, condicionou-se que, para ter acesso aos investimentos proporcionados pelo PLANASA, os municípios deveriam **conceder** seus serviços de água e esgotos à respectiva **empresa estadual de saneamento**. Foram criadas empresas estaduais de saneamento em todos os estados da Federação e, como vimos, atualmente elas são responsáveis pelo abastecimento de água e pelos serviços de esgotos sanitários da maioria dos municípios brasileiros.

Mesmo com a pressão representada pela absoluta falta de financiamentos, boa parte dos municípios não aderiram ao PLANASA, mantendo órgãos próprios de abastecimento. Entre os cerca de 1600 municípios que preservaram sistemas próprios de abastecimentos de água e de esgotos sanitários estão Juiz de Fora, Uberlândia, Uberaba, Betim, Ribeirão Preto, Campinas, Santo André e Porto Alegre, todos com serviços cujos padrões de qualidade e custo nada deixam a desejar aos prestados pelas empresas estaduais de saneamento.<sup>78</sup>

Considerando que o governo federal elegeu como uma de suas prioridades a ampliação dos sistemas de água e esgoto, não faltavam recursos para as companhias estaduais, que realizaram diversas obras de grande magnitude.

O PLANASA foi concebido para dar uma solução no déficit existente entre a oferta dos serviços de água e esgoto existentes à época, e a demanda crescente em razão da enorme migração da população aos grandes centros urbanos.

A receita era clara, o Governo Federal forneceria os recursos públicos aos Estados, por meio de suas respectivas companhias estaduais de saneamento, as quais tinham a obrigação de implantar e ampliar os sistemas de água e esgoto.

<sup>77</sup> Nas palavras de Régis Fernandes de Oliveira, delegação é a “transferência do exercício de competência, constitucional ou legal, de um órgão ou agente a outro, no interior ou fora de uma pessoa jurídica, em caráter precário.” OLIVEIRA, Régis Fernandes de. *Delegação e Avocação Administrativas*. 2ª edição. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005. p. 57.

<sup>78</sup> PEREIRA JUNIOR, José de Sena. *Regulação dos serviços públicos de abastecimento de água potável e de esgotos sanitários*. Cadernos Aslegis nº 13. p. 39. Disponível em: [https://www.aslegis.org.br/files/cadernos/2001/Caderno13/Regulamentacao\\_dos\\_servicos\\_publicos\\_de\\_abastecimento\\_de\\_agua\\_potavel\\_e\\_de\\_esgotos\\_sanitarios.pdf](https://www.aslegis.org.br/files/cadernos/2001/Caderno13/Regulamentacao_dos_servicos_publicos_de_abastecimento_de_agua_potavel_e_de_esgotos_sanitarios.pdf). Acesso em 10.09.2020.

Logo, percebe-se que o modelo do setor de saneamento básico criado pelo PLANASA, e que ainda temos até hoje<sup>79</sup>, decorreu de um planejamento central (Governo Federal), aliado a um fenômeno econômico, que foi o direcionamento de abundantes recursos públicos quase que exclusivamente às companhias estaduais de saneamento básico.

Para Luiz Lobo:

Não há dúvidas de que a competência técnica do país se desenvolveu muito a partir desse modelo.

Para viabilizar a ação das companhias estaduais e garantir a sucesso do plano, sua concepção continua a determinação de que apenas as companhias estaduais, avaliadas pelos Estados e com participação em 50% dos FAE's (fundo estaduais de água e esgoto) poderiam acessar aos fundos do Planasa, fossem aqueles proveniente do FGTS ou de operações de captação de recursos exterior.

Assim, os municípios que tinham a titularidade dos serviços de saneamento básico, passaram à condição de concedentes compulsórios. Na concepção do Planasa a auto sustentação financeira do setor baseava-se na capitalização progressiva dos FAE's, através do aporte dos recursos dos empréstimos concedidos às companhias estaduais de saneamento, de forma que ele viesse a cumprir seu papel que era permitir às companhias expandir os serviços, de forma crescente ao longo do tempo, com recursos próprios permitindo a saída do BNH do sistema no futuro.

Nesse processo foram constituídas 27 companhias estaduais, responsáveis atualmente pelo atendimento a mais de 3700 municípios. Apenas 25% dos municípios brasileiros possuem sistemas com gestão própria."<sup>80</sup>

Em meados da década de 80, o modelo PLANASA começa a sentir alguns efeitos negativos decorrentes de práticas equivocadas de sua gestão, o que contribuiu com a sua extinção.

Dentre essas práticas equivocadas<sup>81</sup>, podemos citar o uso político das companhias estaduais, muitas vezes servindo de cabide de emprego de aliados

<sup>79</sup> Segundo a Associação Brasileira das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto-ABCON, em estudo utilizando os dados do SNIS 2018, as companhias estaduais e outros entes públicos ainda são responsável por 95% da operação de água e esgoto no Brasil, cabendo à iniciativa privada apenas 5%. Disponível em: <https://abconsindcon.com.br/wp-content/uploads/2019/04/PANORAMA2019low.pdf>. Acesso em 13.09.2020.

<sup>80</sup> LOBO, Luiz. *Saneamento Básico: em busca da universalização*. Brasília: Editora do Autor, 2003. p. 36 e 37.

<sup>81</sup> "Os fatores que mais escaparam do controle em relação ao modelo foram: 1) a utilização política das empresas como fonte de favorecimento e empreguismo e, 2) a gestão administrativa sem qualquer responsabilidade social e fiscal ponto foi a época das grandes obras, das grandes empreiteiras. Todas as obras de saneamento eram faraônicas, mobilizaram-se recursos muito além daqueles que realmente necessários para resolver os problemas urbanos, construíam-se represas monumentais, obras alucinantes do ponto de vista do custo e do investimento necessário, baseadas

políticos dos governantes ao invés de dar assento a pessoas técnicas e qualificadas para gerir esses importantes serviços. A preocupação em realizar grandes obras sem a preocupação com a otimização dos sistemas<sup>82</sup>. A utilização política das companhias estaduais de saneamento, muitas vezes deixando de praticar uma tarifa adequada ao equilíbrio das contas. Vale dizer que a arrecadação tarifária deveria ser suficiente para cobrir os custos as obras de implantação e ampliação dos sistemas, os custos de operação e manutenção desses sistemas, os custos de todos os funcionários das companhias, e os custos financeiros dos empréstimos fornecidos pelo BNH, que após certa carência deveriam ser quitados.

Diante desses fatos e com a redução da injeção de dinheiro público pelo BNH, as companhias estaduais passaram a ter problemas fiscais e desequilíbrio em suas contas<sup>83</sup>.

Em 1986 o Governo Federal extinguiu o BNH, assumindo a Caixa Econômica Federal - CEF o papel de principal financiadora dos programas de saneamento básico. Além de restrição orçamentária, as exigências mais severas de equilíbrio fiscal e garantias por parte da CEF causaram um estrangulamento no volume de recursos públicos que eram aplicados no setor de saneamento.

Em 1988, com a promulgação da Constituição da República, as companhias estaduais perdem parte de suas concessões pelo entendimento de que o texto constitucional relegou aos municípios a titularidade dos serviços públicos<sup>84</sup>. Muitos

---

em cálculo de viabilidade econômica que, para dizer o mínimo, não esperava a realidade das empresas em relação a despesa x receitas dos novos empreendimentos." Idem, p. 38.

<sup>82</sup> "Um caso emblemático no país é Sanegran, em São Paulo onde uma obra gigantesca, que custou quantidade enorme de dinheiro, foi construída sem propósito algum porque o sistema coletor de transporte dos esgotos simplesmente não existia. Como esse, outros elefantes brancos surgiram em todo o país, e muitos casos obras de tecnologia complexas e regiões cuja manutenção era muito difícil. Muitos desses sistemas caríssimos deixaram de operar em pouco tempo por falta de manutenção. [...] Foram construídas imensas estruturas de tratamento no país que nunca trataram um milímetro cúbico de esgoto e essas estruturas evidentemente se perderam. [...] A operação e a manutenção não eram levadas em conta e havia estimativas de que as perdas no sistema chegavam a 50,60 e até 70%. Na verdade, essas perdas criavam círculo vicioso porque justificavam, constantemente, ampliação do sistema para cobrir as perdas. Não se expandia o sistema para aumentar a quantidade de usuários atendidos e sim para repor o que se perdia." Ibidem, p. 39 e 40.

<sup>83</sup> " As companhias não precisavam apresentar resultados positivos porque tudo era financiável, haviam programas de financiamento de desenvolvimento institucional, controle operacional, de construção, ampliação, implantação e melhoria. Esse procedimento sistemático foi responsável pelo acúmulo de uma dívida extraordinária. O resultado foi que todas as companhias do país ultrapassaram, em muito, sua capacidade de endividamento. Esse modelo não resistiu ao ajuste fiscal." Ibidem, p. 43.

<sup>84</sup> Essa questão da titularidade é o tema central deste trabalho e será abordado no capítulo 3.



municípios resolveram romper seus vínculos jurídicos com as companhias estaduais de saneamento e passaram a operar, por conta própria, seus sistemas de água e esgoto.

Com o fim do PLANASA, a partir da década de 90 até a instituição de um marco legal pela Lei nº 11.445/2007, não houve uma gerência planejada em relação ao setor de saneamento básico no Brasil. Existiram diversos programas federais nesta década, com a participação da CEF, do BID, do BIRD, do BNDES e da OGU, mas tratam-se de iniciativas pontuais e desarticuladas<sup>85</sup>.

Apesar da edição da Lei Geral de Concessões (Lei nº 8.987/95 complementada pela Lei nº 9.074/95), durante o Governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, o Programa Nacional de Desestatização<sup>86</sup> não obteve sucesso em relação ao setor de saneamento básico.

A Política Nacional de Saneamento desse período (1995 a 2002) tinha objetivo de universalizar os serviços de água e esgoto até 2010, mas essa política não foi institucionalizada por meio de uma lei definidora de um marco legal.

A ausência de um marco legal e definição de regras claras para o setor pode ser uma das causas do fraco movimento de privatização<sup>87</sup> do setor nesse período. E, segundo Marina Figueira Mello, em algumas privatizações ocorridas, o empresário alocava esse risco nas tarifas cobradas, quando diz que:

---

<sup>85</sup> "O Planasa foi o único mecanismo articulado de financiamento e de modernização do setor de saneamento no Brasil. Após o seu colapso, as iniciativas governamentais revelaram-se pontuais e desarticuladas, enquanto a Política Nacional de Saneamento permaneceu por toda a década de 1990 sem regulamentação. [...] A administração de Fernando Collor de Mello criou, em 1990, a Secretaria do Saneamento, vinculada ao então Ministério da Ação Social (MAS). A antiga Superintendência de Campanhas de Saúde Pública (Sucam) foi transformada em Fundação Nacional de Saúde (Funasa) e incorporou funções de outros órgãos extintos. [...] Apesar das várias mudanças de vinculação institucional, as iniciativas do governo federal obtiveram relativo sucesso na ampliação da cobertura dos serviços e na modernização do setor, o que impediu um grande salto na cobertura e na qualidade do atendimento. Assim, o setor ampliou sua cobertura nos anos 1990 mas conservou intactas as feições que lhe foram conferidas pelo Planasa." TUROLLA, Frederico A. *Política de saneamento básico: avanços recentes e opções futuras de políticas públicas*. Texto para discussão nº 922 do IPEA, 2002. p. 13 e 14.

"As empresas de saneamento que eram, mal ou bem, reguladas pelo BNH, passaram a operar sem nenhuma regulação e praticamente nenhum suporte econômico para realização de seus planejamentos estratégicos." LOBO, Luiz. *Saneamento Básico: em busca da universalização*. Brasília: Editora do Autor, 2003. p. 41.

<sup>86</sup> Criado pela Lei nº 8.031/1990 durante o governo do presidente Fernando Collor, mas revogada pela Lei nº 9.491/2007 editada no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso.

<sup>87</sup> A palavra privatização é utilizada aqui de forma ampla, como delegação para iniciativa privada dos serviços públicos de água e esgoto, por meio de um contrato de concessão.

na ausência de regras, as primeiras concessões que vêm sendo feitas são verdadeiras aventuras, nas quais os concessionários correm elevados riscos e procuram cobrar por isso.<sup>88</sup>

Assim, diante de restrições fiscais críticas por parte do Poder Público em geral, não restou outra alternativa senão tentar atrair investimentos privados para o setor de saneamento básico.

E, para isso, seria necessário a criação de um marco regulatório, importante instrumento para compilar as regras do setor e criar um ambiente de segurança regulatória, tanto para as empresas (públicas e privadas) que já atuavam no setor, quanto para atrair novos investimentos do setor privado.

Foi apenas no início do segundo mandato do governo Luis Inácio Lula da Silva, em 5 de janeiro de 2007, que a Lei nº 11.445/2007 foi promulgada, criando o tão sonhado marco legal e estabelecendo as diretrizes nacionais para o saneamento básico, que será abordado no próximo subtítulo.

Destaca-se que o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/01) traz algumas disposições importantes sobre o serviço público de saneamento. Está previsto que o saneamento ambiental é um dos objetivos da política urbana (art. 2º, inc. I); que as obras de saneamento básico devem ter tratamento prioritário (art. 2º, inc. XVIII); e que compete à União promover programas de melhoria do saneamento básico (art. 3º, inc. III) e instituir diretrizes para o saneamento básico (art. 3º, inc. IV).

## 2.2. O MARCO LEGAL INSTITUÍDO PELA LEI Nº 11.445/2007

O marco regulatório do saneamento básico (no plano nacional) se deu com a edição da Lei nº 11.445/2007 (regulamentada pelo Decreto nº 7.217/2010), que estabelece as diretrizes para a prestação dos serviços públicos de água e esgotamento, nos termos da competência exclusiva prevista no art. 20, inc. XX, da Constituição Federal de 1988.

---

<sup>88</sup> *Apud* TUROLLA, Frederico A. *Política de saneamento básico: avanços recentes e opções futuras de políticas públicas*. Texto para discussão nº 922 do IPEA, 2002. p. 17.

O principal objetivo da Lei nº 11.445/2007, denominada de marco legal, é a universalização do acesso<sup>89</sup>, que o art. 3º, inc. III desta Lei definiu como sendo a *ampliação progressiva do acesso de todos os domicílios ocupados ao saneamento básico*. E para isso, a ideia era criar um arcabouço regulatório mais claro e seguro para atrair investimentos privados<sup>90</sup>.

Sobre o princípio da universalização, consagrado pela Lei nº 11.445/2007, Paulo Roberto Ferreira Motta diz que:

A Lei de Saneamento Básico, amalgamada com o Estatuto das Cidades, permite que se deixe de aplicar às avessas a denominada ponderação de valores (ou de interesses). Nos casos em que houver antinomia entre outros interesses (mesmo que válidos ou aparentemente legítimos) da Administração Pública (ou de concessionários e permissionários) com a universalização do serviço público de saneamento básico não se deve fazer concessões recíprocas (que no mais das vezes impede a referida universalização), de modo a produzir um resultado socialmente desejável, sacrificando o mínimo de cada um dos princípios ou direitos fundamentais em oposição. Deve-se, sim, aplicar a vontade do constituinte em universalizar os serviços de saneamento básico e garantir, na prática efetiva, a função social da propriedade.<sup>91</sup>

Confirmam-se o que diz Luiz Henrique Antunes Alochio, em seu livro lançado logo após a publicação da Lei nº 11.445/2007:

O setor de saneamento demandava (e ainda demanda) o estabelecimento de marcos – ou molduras, como preferem outros – de cunho regulatório mais claros, seguros e eficientes. A condição “normativa” do saneamento é um tanto quanto insegura, afugentando investimentos privados e outras vezes atrapalhando a própria gestão pública deste setor.<sup>92</sup>

<sup>89</sup> “O enfrentamento desse problema, com vistas à universalização dos serviços exige a priorização de investimentos, o que se viabilizará mediante adoção de práticas capazes de assegurar a regularidade e a continuidade do aporte de recursos para o setor. Aqui não nos referimos apenas ao ingresso de recursos de terceiros, mas, antes de tudo, à capacidade de reinvestimento dos próprios prestadores, o que influencia, diretamente, os custos dos serviços, levando à asserção de que quanto menos se gastar para prestar os serviços, mais recurso haverá para ser reinvestido.” GENEROSO, Evandro. *A nova lei do saneamento: breves reflexões in Saneamento Básico. Estudos e Pareceres à luz da Lei nº 11.445/2007*. Org. Juliana Picinin e Cristiana Fortini. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2009. p. 158.

<sup>90</sup> LOBO, Luiz. *Saneamento Básico: em busca da universalização*. Brasília: Editora do Autor, 2003. p. 41.

<sup>91</sup> MOTTA, Paulo Roberto Ferreira. *A universalização como princípio fundamental do regime jurídico do saneamento básico e do Estatuto das Cidades in Saneamento Básico. Estudos e Pareceres à luz da Lei nº 11.445/2007*. Org. Juliana Picinin e Cristiana Fortini. Editora Fórum: Belo Horizonte, 2009. p. 245.

<sup>92</sup> ALOCHIO, Luiz Henrique Antunes. *Direito do Saneamento: introdução à Lei de Diretrizes Nacionais de Saneamento Básico (Lei Federal n. 11.445/2007)*. Campinas: Editora Millennium, 2007. p. XIV.

Em síntese, a Lei nº 11.445/2007 é dividida em capítulos que tratam dos princípios fundamentais, do exercício da titularidade, da prestação regionalizada de serviços públicos de saneamento básico, do planejamento, da regulação, dos aspectos econômicos e sociais, dos aspectos técnicos, da participação de órgãos colegiados no controle social, da política federal de saneamento básico, e das disposições finais.

O art. 2º deste diploma elenca os princípios fundamentais que a prestação do serviço público de saneamento básico deverá observar. Dentre eles, destacam-se o princípio da universalização do acesso, da integralidade, da eficiência e sustentabilidade econômica, da transparência e do controle social.

A questão da titularidade dos serviços públicos de água e esgoto tratada pela Lei nº 11.445/2007 será abordada no capítulo 3 deste trabalho.

Esses desafios requerem a conjunção de esforços dos governos federal, estaduais e municipais.

Importante observar que as diretrizes previstas no marco regulatório de saneamento básico, especialmente o seu caráter de planejamento, são de suma importância para a prestação dos serviços públicos de água e esgoto<sup>93</sup>.

O principal vetor de planejamento instituído pela Lei nº 11.445/2007 é a necessidade de cada titular dos serviços públicos de saneamento básico elaborar seu Plano Municipal de Saneamento Básico - PMSB.

De acordo com o art. 19 da Lei nº 11.445/2007, os planos abrangerão, pelo menos, o diagnóstico da situação do saneamento, detectando-se, assim as necessidades e potencialidades do setor.

---

<sup>93</sup> “As características específicas do serviço de saneamento exigem marcos regulatórios absolutamente claros e precisos para o setor. Não se trata, apenas, de assegurar um mercado estável aos investidores no que concerne às definições sobre a titularidade do serviço, utilização dos recursos hídricos e questões ambientais.

A realidade brasileira exige a regulação estatal para o setor de saneamento, de maneira que restem atendidas as demandas relacionadas ao serviço, tais como as questões que refletem na saúde pública, nos direitos fundamentais e nos alicerces para o desenvolvimento econômico social.

Floriano de Azevedo Marques Neto manifesta sua preocupação sobre o tema, destacando que nos processos de privatização do setor de saneamento não tem sido dada a devida importância aos marcos regulatórios. “Privatizar empresas que atuam na prestação de serviços essenciais, como saneamento, não pode significar a desregulação do setor. Não pode ser visto como um mero negócio. E, infelizmente, assim tem sido”. DINIZ, Cláudio Smirne. *Atividade Econômica, Saneamento Básico e Regulação*. Dissertação apresentada à PUC/PR para obtenção do título de Mestre em Direito Econômico e Social, em 2007, p. 120/121.

O Plano firmará os objetivos e metas de curto, médio e longo prazos para a universalização dos serviços (art. 19, II), além dos programas, projetos e ações necessárias para atingir os objetivos e as metas (art. 19, III). Vale dizer que não serão apenas traçados objetivos, mas os Planos devem estabelecer o modo concreto de realização desses objetivos, inclusive identificando fontes de financiamento.

Com a publicação da Lei nº 11.445/2007, todas as prefeituras tinham obrigação de elaborar seu PMSB. Sem o PMSB, a Prefeitura não poderá receber recursos federais para projetos de saneamento básico. O prazo limite previsto para a elaboração do PMSB era 31 dezembro de 2013, conforme redação original do art. 26, §2º do Decreto 7.217/2010. Esse prazo foi prorrogado para 31 de dezembro de 2015 pelo Decreto nº 8.211/2014, posteriormente para 31 de dezembro de 2017 pelo Decreto nº 8.629/2015, em seguida para 31 de dezembro de 2019 pelo Decreto nº 9.254/2017, e, finalmente, para 31 de dezembro de 2022 pelo Decreto nº 10.203/2020.

Percebe-se que, apesar da importância do PMSB no planejamento do setor, as sucessivas prorrogações da sua obrigatoriedade para acesso aos recursos federais causaram uma ruptura nesse planejamento, pois até hoje a elaboração do PMSB ainda não se tornou obrigatória.

O artigo 11 da Lei nº 11.445/2007 também institui algumas condições de validade do contrato administrativo, instrumento de delegação dos serviços de públicos de saneamento básico, tais como a existência de plano de saneamento básico (inc. I); a existência de estudo comprovando a viabilidade técnica e econômico-financeira da prestação universal e integral dos serviços, nos termos do respectivo plano de saneamento básico (inc. II); a existência de normas de regulação que prevejam os meios para o cumprimento das diretrizes desta Lei, incluindo a designação da entidade de regulação e de fiscalização (inc. III)<sup>94</sup>; e a realização prévia de audiência e de consulta pública sobre o edital de licitação, no caso de concessão, e sobre a minuta do contrato.

---

<sup>94</sup> “Há de se rememorar que a Lei 11.445/2007 traz a obrigatoriedade, como condição de validade dos contratos que tenham por objeto a prestação dos serviços de saneamento básico a designação da entidade de regulação e fiscalização (art. 11, III), o que denota a impossibilidade da cumulação da prestação do serviço e a respectiva regulação no mesmo ente administrativo, ou, no mínimo, uma legítima preocupação legal para que se diminua a incidência do fenômeno da captura da atividade regulatória.” 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 nº 248), p. 22. Disponível em: [www.senado.leg.br/estudos](http://www.senado.leg.br/estudos). Acesso em 14.07.2020.

O §1º do art. 11 exige que os planos de investimentos e os projetos relativos ao contrato devem ser compatíveis com o respectivo plano de saneamento básico.

No decorrer deste trabalho trataremos da prestação dos serviços públicos de água e esgoto, oportunidade em que será dada maior atenção à atividade da agência reguladora setorial.

Mas, adianta-se que o §2º do art. 11 já exigia que as normas de regulação, nos casos de serviços prestados mediante contratos de concessão ou de programa, devem prever a autorização para a contratação dos serviços, indicando os respectivos prazos e a área a ser atendida (§2º inc. I); a inclusão, no contrato, das metas progressivas e graduais de expansão dos serviços, de qualidade, de eficiência e de uso racional da água, da energia e de outros recursos naturais, em conformidade com os serviços a serem prestados (§2º inc. II); as prioridades de ação, compatíveis com as metas estabelecidas (§2º inc. III); e as condições de sustentabilidade e equilíbrio econômico-financeiro da prestação dos serviços, em regime de eficiência (§2º inc. IV), incluindo: o sistema de cobrança e a composição de taxas e tarifas (§2º inc. IV, alínea a); a sistemática de reajustes e de revisões de taxas e tarifas (§2º inc. IV, alínea b); e a política de subsídios (§2º inc. IV, alínea c).

E o art. 11 ainda exigia que as normas de regulação deveriam prever os mecanismos de controle social nas atividades de planejamento, regulação e fiscalização dos serviços (§2º inc. V); as hipóteses de intervenção e de retomada dos serviços (§2º inc. VI); e veda que os contratos de concessão contenham cláusulas que prejudiquem a atividade de regulação e fiscalização ou o acesso às informações sobre os serviços contratados (§3º).

Destaca-se que a Lei nº 11.445/2007 (do art. 14 ao art. 18) permitiu a prestação dos serviços de saneamento de forma regionalizada, quando existe apenas um único prestador de serviços para mais de uma municipalidade.

Outra medida que deixa claro a intenção da Lei nº 11.445/2007 em fomentar a atração de investimentos privados é o seu artigo 58, que altera o artigo 42 da Lei nº 8.987/95.

A redação original do art. 42 da Lei nº 8.987/95 era o seguinte:

Art. 42. As concessões de serviço público outorgadas anteriormente à entrada em vigor desta Lei consideram-se válidas pelo prazo fixado no contrato ou no ato de outorga, observado o disposto no art. 43 desta Lei.

§ 1º Vencido o prazo de concessão, o poder concedente procederá a sua licitação, nos termos desta Lei.

§ 2º As concessões em caráter precário, as que estiverem com prazo vencido e as que estiverem em vigor por prazo indeterminado, inclusive por força de legislação anterior, permanecerão válidas pelo prazo necessário à realização dos levantamentos e avaliações indispensáveis à organização das licitações que precederão a outorga das concessões que as substituirão, prazo esse que não será inferior a 24 (vinte e quatro) meses.

Após a alteração promovida pelo art. 58 da Lei nº 11.445/2007, o art. 42 da Lei nº 8.987/95 passa a ter a seguinte redação:

Art. 42. As concessões de serviço público outorgadas anteriormente à entrada em vigor desta Lei consideram-se válidas pelo prazo fixado no contrato ou no ato de outorga, observado o disposto no art. 43 desta Lei.

§ 1º Vencido o prazo mencionado no contrato ou ato de outorga, o serviço poderá ser prestado por órgão ou entidade do poder concedente, ou delegado a terceiros, mediante novo contrato.

§ 2º As concessões em caráter precário, as que estiverem com prazo vencido e as que estiverem em vigor por prazo indeterminado, inclusive por força de legislação anterior, permanecerão válidas pelo prazo necessário à realização dos levantamentos e avaliações indispensáveis à organização das licitações que precederão a outorga das concessões que as substituirão, prazo esse que não será inferior a 24 (vinte e quatro) meses.

§ 3º As concessões a que se refere o § 2º deste artigo, inclusive as que não possuam instrumento que as formalize ou que possuam cláusula que preveja prorrogação, terão validade máxima até o dia 31 de dezembro de 2010, desde que, até o dia 30 de junho de 2009, tenham sido cumpridas, cumulativamente, as seguintes condições.

I - levantamento mais amplo e retroativo possível dos elementos físicos constituintes da infra-estrutura de bens reversíveis e dos dados financeiros, contábeis e comerciais relativos à prestação dos serviços, em dimensão necessária e suficiente para a realização do cálculo de eventual indenização relativa aos investimentos ainda não amortizados pelas receitas emergentes da concessão, observadas as disposições legais e contratuais que regulavam a prestação do serviço ou a ela aplicáveis nos 20 (vinte) anos anteriores ao da publicação desta Lei;

II - celebração de acordo entre o poder concedente e o concessionário sobre os critérios e a forma de indenização de eventuais créditos remanescentes de investimentos ainda não amortizados ou depreciados, apurados a partir dos levantamentos referidos no inciso I deste parágrafo e auditados por instituição especializada escolhida de comum acordo pelas partes; e

III - publicação na imprensa oficial de ato formal de autoridade do poder concedente, autorizando a prestação precária dos serviços por prazo de até 6 (seis) meses, renovável até 31 de dezembro de 2008, mediante comprovação do cumprimento do disposto nos incisos I e II deste parágrafo.

§ 4º Não ocorrendo o acordo previsto no inciso II do § 3º deste artigo, o cálculo da indenização de investimentos será feito com base nos critérios previstos no instrumento de concessão antes celebrado ou, na omissão

deste, por avaliação de seu valor econômico ou reavaliação patrimonial, depreciação e amortização de ativos imobilizados definidos pelas legislações fiscal e das sociedades por ações, efetuada por empresa de auditoria independente escolhida de comum acordo pelas partes.

§ 5º No caso do § 4º deste artigo, o pagamento de eventual indenização será realizado, mediante garantia real, por meio de 4 (quatro) parcelas anuais, iguais e sucessivas, da parte ainda não amortizada de investimentos e de outras indenizações relacionadas à prestação dos serviços, realizados com capital próprio do concessionário ou de seu controlador, ou originários de operações de financiamento, ou obtidos mediante emissão de ações, debêntures e outros títulos mobiliários, com a primeira parcela paga até o último dia útil do exercício financeiro em que ocorrer a reversão.

§ 6º Ocorrendo acordo, poderá a indenização de que trata o § 5º deste artigo ser paga mediante receitas de novo contrato que venha a disciplinar a prestação do serviço.

A intenção era acabar com diversas “concessões” irregulares de serviços de água e esgoto que se perpetuavam, seja porque não havia de fato um contrato de concessão como vínculo jurídico entre o Poder Concedente e o concessionário, seja porque não fora precedido de licitação pública, em flagrante violação ao art. 175 da Constituição Federal<sup>95</sup>.

Com a fixação de limite temporal para a regulação dessas concessões atípicas (precárias como diz o texto legal), a intenção era que o ente titular estivesse liberado para prestar os serviços de água e esgoto diretamente ou delegá-los à terceiros<sup>96</sup> mediante processo licitatório.

Vale mencionar que o § 1º deste artigo foi objeto de uma ADI nº 4058 ajuizada pelo Procurador-Geral da República. Em 19.12.2018, por unanimidade, o STF julgou parcialmente procedente o pedido, apenas para conferir ao § 1º do art. 42 da Lei nº 8.987/95 interpretação conforme à Constituição Federal, sem redução de texto, no

---

<sup>95</sup> CF/88, art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

<sup>96</sup> “Assim a grande novidade da Lei 11.445/2007 é a previsão de delegação da prestação do serviço de saneamento e sua regulação, que, contudo, mesmo nos casos de gestão associada (consórcio público ou convênio de cooperação) ou de concessão, apenas teriam validade se fossem definidos no campo da política de saneamento básico e se tivessem normas de regulação que antecipassem os meios para cumprir suas diretrizes, acrescentando também a nomeação da entidade de regulação e de fiscalização, conforme diretrizes do artigo 11, da Lei 11.445/2007.” 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 nº 248), p. 9. Disponível em: [www.senado.leg.br/estudos](http://www.senado.leg.br/estudos). Acesso em 15.07.2020.



sentido de ser imprescindível a realização de licitação prévia à nova delegação a terceiros.

Esta decisão do STF foi importante para evitar que contratos de concessão de serviços de água e esgoto fossem prorrogados, em caso de vencimento do seu prazo, sem a realização de licitação pública.

Após seis anos de vigência da Lei nº 11.445/2007, em maio de 2013, já na gestão da presidente Dilma Rousseff, a Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, órgão do Ministério das Cidades, elaborou o Plano Nacional de Saneamento Básico – PLANSAB<sup>97</sup>, com metas e estratégias de governo federal para o setor de saneamento básico.

O PLANSAB está positivado no art. 52 da Lei nº 11.445/2007, e deverá conter os objetivos e metas nacionais e regionalizadas, de curto, médio e longo prazos, para a universalização dos serviços de saneamento básico e o alcance de níveis crescentes de saneamento básico no território nacional, observando a compatibilidade com os demais planos e políticas públicas da União (inc. I, alínea “a”); as diretrizes e orientações para o equacionamento dos condicionantes de natureza político-institucional, legal e jurídica, econômico-financeira, administrativa, cultural e tecnológica com impacto na consecução das metas e objetivos estabelecidos (inc. I, alínea “b”); a proposição de programas, projetos e ações necessários para atingir os objetivos e as metas da Política Federal de Saneamento Básico, com identificação das respectivas fontes de financiamento (inc. I, alínea “c”); as diretrizes para o planejamento das ações de saneamento básico em áreas de especial interesse turístico (inc. I, alínea “d”); e os procedimentos para a avaliação sistemática da eficiência e eficácia das ações executadas (inc. I, alínea “a”).

O PLANSAB definiu como meta a universalização do acesso aos serviços de água e esgoto até o ano de 2033, mediante um investimento de R\$ 300 bilhões de 2014 a 2033<sup>98</sup>.

---

<sup>97</sup> Disponível em [http://www2.mma.gov.br/port/conama/processos/AECBF8E2/Plansab\\_Versao\\_Conselhos\\_Nacionais\\_020520131.pdf](http://www2.mma.gov.br/port/conama/processos/AECBF8E2/Plansab_Versao_Conselhos_Nacionais_020520131.pdf). Acesso em 15.07.2020.

<sup>98</sup> “O Cenário 1 admite que os investimentos federais anuais em saneamento básico, cujo valor desembolsado foi da ordem de R\$ 7,9 bilhões em 2011, se elevem para R\$ 15 bilhões em 2014 e 2015, para uma média anual de R\$ 19,2 bilhões de 2015 a 2023 e reduzindo-se para uma média de R\$ 11,2 bilhões nos anos seguintes, até 2033. Registra-se que esse montante de investimentos não

Assim como o PLANASA, o marco legal definido pela Lei nº 11.445/2007 foi importante para o setor de saneamento básico<sup>99</sup>, pois, em suma, estabeleceu diretrizes para o setor com maior previsibilidade e segurança jurídica, estimulou a qualidade na prestação dos serviços mediante incentivo ao planejamento, permitiu arranjos institucionais para a prestação dos serviços (prestação regionalizada), definiu critérios regulatórios e fiscalizatórios e também uma meta para universalização do acesso aos serviços de saneamento básico.

Infelizmente, a meta do PLANSAB não se concretizou, seja porque houve uma estimativa de crescimento anual do país que não se realizou, seja por conta de crise fiscal, com a conseqüente falta do investimento necessário para o atingimento da meta.

A questão da titularidade dos serviços públicos de água e esgoto nas regiões metropolitanas não foi resolvida pela Lei nº 11.445/2007, e nem poderia como será melhor analisado no capítulo 3.

A questão regulatória também se tornou um problema, pois diferentemente dos serviços públicos de energia elétrica e telefonia, por exemplo, em que existe apenas uma agência reguladora federal (ANEEL e ANTT), para os serviços de água e esgoto existem inúmeras agências reguladoras, pois cada município e estado podem criar suas próprias autarquia especiais.

Um dos problemas da falta de uma agência reguladora forte é a sua captura, seja pelo Poder concedente, seja pela concessionária. A agência reguladora deve ser

---

é incompatível com a previsão de recursos federais para saneamento básico no âmbito do PAC 2 (R\$ 45 bilhões em quatro anos) e corresponde ao cumprimento das metas do Plansab. Portanto, neste Cenário, os investimentos federais em saneamento básico, a preços constantes de 2012, corresponderiam a um valor total de R\$ 298 bilhões, no período 2014-2033.” PLANSAB, p. 107.

<sup>99</sup> “O contexto histórico do país com o saneamento básico é de descaso, ora se atribuindo a prestação do serviço a entidades estaduais nas quais ficam evidenciados interesses desvinculados da própria prestação do serviço, ora se atribuindo a prestação do serviço a municípios sem os devidos aportes financeiros e auxílios técnicos, fato que tornou necessária e urgente uma política pública federal compartilhada com estados e municípios, que seja eficiente, eficaz e efetiva e, igualmente de recursos para investimentos elevados nesse setor. Acredita-se que tal política foi parcialmente atendida com a Lei 11.445/2007, o marco legal do Saneamento Básico no Brasil, que alterou consideravelmente a dinâmica histórica do setor de saneamento no país, suas principais características e até então as dinâmicas vigentes, consolidando na norma mecanismos de redundância ou auto reforço, centrada em resultados e nas estruturas que realizam a prestação dos serviços.” 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 nº 248), p. 9. Disponível em: [www.senado.leg.br/estudos](http://www.senado.leg.br/estudos). Acesso em 15.07.2020.

totalmente independente e técnica, sob pena de contaminação da fiscalização dos serviços prestados e da própria atividade regulatória.

Depois de mais de 10 anos da promulgação da Lei nº 11.445/2007, os principais prestadores de serviços de água e esgoto continuam sendo as companhias estaduais de saneamento e as autarquias municipais, ou seja, houve (e ainda há) uma participação muito tímida da iniciativa privada nesse setor.

Além disso, não aconteceram os investimentos como era esperado e, conseqüentemente, os índices de universalização do acesso aos serviços também não foram muito animadores.

Apresenta-se alguns dados sobre o cenário do serviço de água e esgoto no Brasil<sup>100</sup> desta época (após aproximadamente 10 anos da Lei nº 11.445/2007), que se mantém até hoje em dia.

Aproximadamente 35 milhões de brasileiros não tem acesso ao serviço público de água tratada, sendo que 14,3% das crianças e dos adolescentes brasileiros não têm acesso ao serviço de água.

No Norte, 57,05% da população tem acesso à água tratada, no Nordeste o percentual é de 74,21%, no Sudeste é de 91,03%, no Centro-Oeste é de 88,98%, e na região Sul é de 90,19%.

A média da perda na distribuição de água no Brasil alcança o percentual de 38,45%, no Norte o percentual é de 55,53%, no Nordeste é de 45,98%, no Sudeste é de 34,38%, no Centro-Oeste é de 35,67%, e na região Sul é de 37,14%.

O Brasil possui 12% de toda a água doce do mundo, sendo um dos países com maior disponibilidade hídrica.

A região Norte, que concentra aproximadamente 68,5% dos recursos hídricos do país, abriga apenas 8,3% da população. O Sudeste tem 6% do total de água e abriga 42,1% da população, mas a situação mais crítica é no Nordeste que detém 3,3% do volume de água do país e abriga 27,8% da população brasileira.

Aproximadamente 100 milhões de brasileiros não tem acesso ao serviço de coleta de esgotamento sanitário, sendo que 13 milhões das crianças e dos adolescentes brasileiros não têm acesso a esse serviço.

---

<sup>100</sup> Fonte: [www.tratabrasil.org.br](http://www.tratabrasil.org.br)

No Norte, 10,49% da população tem acesso à coleta de esgotamento sanitário, no Nordeste o percentual é de 28,01%, no Sudeste é de 79,21%, no Centro-Oeste é de 52,89%, e na região Sul é de 45,17%.

Apenas em São Paulo, Distrito Federal, Minas Gerais, Paraná, Espírito Santo e Goiás a proporção de residências com esgotamento sanitário foi maior que 50% em 2017, ou seja, em apenas 6 dos 26 Estados e do Distrito Federal.

Apenas 46% dos esgotos coletados são tratados.

No Norte, 21,70% do esgotamento sanitário coletado é tratado, no Nordeste o percentual é de 36,24%, no Sudeste é de 50,09%, no Centro-Oeste é de 53,88%, e na região Sul é de 45,44%.

De 2014 a 2018 foram investidos aproximadamente R\$ 65 bilhões nos serviços de saneamento básico, uma média de R\$ 12 bilhões por ano. O Estado com maior investimento em 2018 foi São Paulo, com cerca de R\$ 5 bilhões, quase a metade de todos os investimentos do país neste período, e o Estado do Amapá foi o que menos investiu neste mesmo período, algo em torno de R\$ 4,7 milhões.

A análise desses dados não deixa dúvida de que os brasileiros mais pobres são aqueles que mais sofrem com o déficit do saneamento básico. Confirmam-se as considerações finais do subtítulo 4.1 “Déficit em saneamento básico” do PLANSAB:

A título de considerações finais sobre a análise do déficit em saneamento básico no Brasil, sabe-se que há uma grande diversidade físico-geográfica e cultural entre as macrorregiões, que acabaram por gerar uma desigualdade visível até os dias atuais, fruto também de políticas econômicas e sociais.

Os dados destacam que os estratos de renda mais baixa e de menor escolaridade, e os locais onde predominam a população rural e a de periferias urbanas – ou seja, aqueles que são mais carentes de outros serviços essenciais como educação, saúde e habitação – compõem a maior parcela do déficit de saneamento básico.

Enfim, o déficit do saneamento básico no Brasil é fruto de muitos fatores históricos, políticos, econômicos e sociais e precisam ser enfrentados pela sociedade brasileira, visando à sua eliminação e construindo a universalização, a equidade, a integralidade e o controle social na gestão dos serviços públicos.<sup>101</sup>

Considerando que neste trabalho será analisado os casos concretos das regiões metropolitanas das capitais da Região Sul, seguem os dados regionais dos estados do Sul, comparativamente com os dados do Brasil e nos anos de 1995 (primeiro ano disponível no SNIS), 2007 (ano da promulgação da Lei nº 11.445/2007),

---

<sup>101</sup> PLANSAB, p. 41-42.

2013 (ano da elaboração do PLANSAB) e ano de 2018 (último ano disponível no SNIS e ano da edição da Medida Provisória nº 844/2018).

Tabela 1: Porcentagem de atendimento de água e esgoto no Brasil e nos Estados da região Sul

	1995	2007	2013	2018
Atendimento de água (IN055 <sup>102</sup> )				
Brasil	88,03%	77,80%	83,50%	83,62%
Paraná	99,18%	89,40%	91,15%	94,39%
Santa Catarina	87,56%	68,20%	86,02%	89,07%
Rio Grande do Sul	97,32%	80,60%	84,06%	86,40%
Atendimento de esgoto (IN056 <sup>103</sup> )				
Brasil	31,86%	35,30%	48,64%	53,15%
Paraná	29,42%	46,04%	60,00%	71,44%
Santa Catarina	06,92%	09,50%	16,03%	23,70%
Rio Grande do Sul	08,66%	08,05%	29,15%	32,10%

Fonte: SNIS<sup>104</sup>

Percebe-se um avanço dos índices muito tímido nos períodos de 1995 a 2007 e 2013 a 2018.

Então, durante o governo do presidente Michel Temer foi editada a Medida Provisória nº 844/2018, que atualizava o marco legal do saneamento. Teve vigência apenas durante o período de 09.07.2018 a 19.11.2018, pois não foi convertida em lei.

Segundo a sua exposição de motivos<sup>105</sup>, a Medida Provisória nº 844/2018 teve o *objetivo de 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, assim como a interação entre as políticas públicas dessas duas*

<sup>102</sup> IN055 = índice de atendimento total de água.

<sup>103</sup> IN056 = Índice de atendimento total de esgoto referido aos municípios atendidos com água.

<sup>104</sup> <http://www.snis.gov.br/diagnostico-anual-agua-e-esgotos>.

<sup>105</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/Exm/Exm-MP-844-18.pdf](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Exm/Exm-MP-844-18.pdf). Acesso em 10.09.2020.

áreas. Esta exposição de motivos também ressalta o déficit no acesso aos serviços<sup>106</sup>, especialmente ao esgotamento tratado, a questão da variabilidade de regras regulatórias e o problema da titularidade<sup>107</sup>, e uma preocupação com a população mais pobre ao fomentar a ampliação dos serviços nos assentamentos urbanos irregulares<sup>108</sup>.

Com o término da vigência da Medida Provisória nº 844/2018, o presidente Michel Temer editou a Medida Provisória nº 868/2018, que também atualizava o marco legal do saneamento e tinha a mesma redação e exposição de motivos. Teve vigência apenas durante o período de 28.12.2018 a 03.06.2019, pois também não foi convertida em lei.

Com o término da vigência dessas medidas provisórias, foi no governo do presidente Jair Messias Bolsonaro que a Lei nº 14.026/2020 foi promulgada.

Diante dessa circunstância em que as referidas medidas provisórias permaneceram vigentes por curto período, neste trabalho optou-se por abordar apenas a Lei nº 14.026/2020 que atualiza o marco legal do saneamento, sendo que as principais alterações serão tratadas no próximo subtítulo.

### 2.3. AS ALTERAÇÕES DO MARCO LEGAL IMPLEMENTADAS PELA LEI Nº 14.026/2020

---

<sup>106</sup> “Não obstante os avanços promovidos pela edição da Lei nº 11.445/2007 a população brasileira ainda enfrenta graves problemas de acesso aos serviços públicos de saneamento básico. Enquanto a cobertura por rede de abastecimento de água é relativamente alta, a cobertura de domicílios por rede coletora de esgoto e por coleta de lixo está ainda longe do ideal no Brasil. As deficiências quanto a esses serviços de saneamento básico são melhor qualificadas ao se considerar outros problemas subjacentes. A existência da rede coletora de esgoto, por exemplo, não garante que o esgoto seja corretamente tratado antes de sua disposição, afetando a qualidade do corpo hídrico que o recebe.” [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/Exm/Exm-MP-844-18.pdf](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Exm/Exm-MP-844-18.pdf)

<sup>107</sup> “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.” Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/Exm/Exm-MP-844-18.pdf](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Exm/Exm-MP-844-18.pdf). Acesso em 10.09.2020.

<sup>108</sup> “Por fim, a MP inclui no escopo das ações públicas de saneamento a ampliação dos serviços nos assentamentos urbanos irregulares e consolidados ocupados por população de baixa renda. Estas são áreas em que a reversão da ocupação apresenta grande dificuldade e, devido as características socioeconômicas da população e da ocupação do solo, os serviços de saneamento apresentarão maiores retornos sociais e econômicos.” Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/Exm/Exm-MP-844-18.pdf](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Exm/Exm-MP-844-18.pdf). Acesso em 10.09.2020.

Em razão dessa estagnação no avanço dos índices de universalização, o país começou a discutir uma “modernização” do marco legal (Lei nº 11.445/2007). Na opinião deste autor, não será por meio de simples criações legislativas que o problema dos serviços de água e esgoto serão resolvidos. Se bastasse “uma canetada” já estaríamos muito perto da universalização. Como não é apenas disso que se trata (atualização de leis), o cenário ainda continua problemático, especialmente pela falta de investimentos nas infraestruturas necessárias e na otimização daqueles sistemas que já existem. Entendemos ser importante a atualização contínua da legislação específica quando houver necessidade, mas o problema é mais econômico do que jurídico. Precisamos ampliar os sistemas de água e esgoto e tornar mais eficientes aqueles que já existem.

A ideia de que uma legislação nova possa ajudar a alterar o déficit de atendimento dos serviços públicos de água e esgoto, traz em si uma concepção de regulação da atividade econômica<sup>109</sup>.

A pífia participação da iniciativa privada no setor é constatada pelos dados fornecidos pelos SNIS, em que 94% das pessoas que tem acesso aos serviços de água e esgoto são atendidas por um prestador público, e apenas 6% são atendidas por um prestador privado.

Egon Bockmann Moreira, Heloisa Conrado Caggiano e Gabriel Jamur Gomes dizem que:

---

<sup>109</sup> Termo utilizado em sentido amplo, incluindo os serviços públicos.

Sobre o assunto, Eros Roberto Grau ensina que “Da questão, referindo-me ao preenchimento dos conceitos de *serviço público* e de **atividade econômica**, tratei anteriormente, de modo específico. Mais de uma razão – além daquela atinente à necessidade de bem distinguirmos *intervenção* (atuação estatal no campo da *atividade econômica em sentido estrito*) e a *atuação estatal* (ação do Estado no campo da *atividade econômica em sentido amplo*) – recomendam seja a mesma questão retomada.

É que, por um lado, a Constituição de 1988 aparta, a ambos conferindo tratamento peculiar, *atividade econômica* e *serviço público*. No art. 173 enuncia as hipóteses em que é permitida a exploração direta de “atividade econômica” pelo Estado, além de, no § 1º deste mesmo art. 173, indicar regime jurídico a que se sujeitam empresa pública, sociedade de economia mista e suas subsidiárias que explorem “atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços”. No art. 175 define incumbir ao Poder Público a prestação de “serviços públicos”. Além disso, o art. 174 dispõe sobre a atuação do Estado como agente normativo e regulador da “atividade econômica”. A necessidade de distinguirmos *atividade econômica* e *serviço público* assim, no quadro da Constituição de 1988, inquestionável.” GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na constituição de 1988*. 11ª ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2006. p. 102

Lamentavelmente, um dos entraves mais relevantes é de ordem regulatória. Boa parte da legislação e dos prestadores do serviço persiste viciada na lógica estatal-centralizadora dos anos 1970, concentrando poder nas empresas controladas por estados-Membros.<sup>110</sup>

Sobre essa mesma questão, confirmam-se trecho do artigo do Centro de Estudos em Regulação e Infraestrutura – CERI da Fundação Getúlio Vargas – FGV, intitulado “Reformulação do Marco Legal do Saneamento no Brasil” e divulgado em maio de 2019 (após as Medidas Provisórias nº 844/2018 e nº 868/2018 e antes da Lei nº 14.026/2020):

A prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Brasil é concentrada em prestadores públicos. A prestação do serviço é dada de forma direta, por meio de autarquias municipais, empresas públicas e/ou administração pública direta em 25% dos municípios. Já dentre os que delegam a execução do serviço, 96% são atendidos por Companhias Estaduais de Saneamento Básico (CESBs). Ao todo, existem 26 CESBs no país, que atuam em 72% dos municípios brasileiros (SNIS, 2017). Estas são em sua maioria estatais (24) e apresentam em maior ou menor grau de dificuldade em implementar adequada governança corporativa. Em resumo, os prestadores públicos respondem pelos serviços em 97% dos municípios, o que corresponde ao atendimento de 94% da população com acesso ao serviço.<sup>111</sup>

Segundo o CERI, também há uma diferença entre a efetividade dos investimentos entre prestadores públicos e privados. Enquanto os prestadores públicos concluíram apenas 65% das obras, após oito anos da assinatura de contrato de financiamento no âmbito do Programa Saneamento para Todos da CEF<sup>112</sup>, no mesmo período os prestadores privados conseguiram concluir 100% das suas obras.

<sup>110</sup> MOREIRA, Egon Bockmann. Caggiano, Heloisa Conrado. Gomes, Gabriel Jamur. *O novo marco legal do saneamento básico (Os pontos mais importantes da Medida Provisória nº 844/2018)*. Revista de Direito Público da Economia – RDPE. Belo Horizonte: Editora Fórum, ano 16, n. 63, 2018. p. 90.

<sup>111</sup> Disponível em: <https://ceri.fgv.br/sites/default/files/publicacoes/2019-06/Reformulac%CC%A7a%CC%83o%20do%20Marco%20Legal%20do%20Saneamento%20no%20Brasil.pdf>. Acesso em 10.09.2020.

<sup>112</sup> Disponível em [http://www1.caixa.gov.br/gov/gov\\_social/municipal/assistencia\\_tecnica/produtos/financiamento/saneamento\\_para\\_todos/](http://www1.caixa.gov.br/gov/gov_social/municipal/assistencia_tecnica/produtos/financiamento/saneamento_para_todos/). Acesso em 10.09.2020.



É preciso, portanto, incentivos<sup>113</sup> para a ampliação da participação privada e da concorrência, com vistas a aumentar a eficiência<sup>114</sup>. Vale sempre lembrar que tanto os recursos públicos quanto a água (um bem público) são escassos, daí a importância desses serviços serem prestados com eficiência e racionalidade.

Entre esses incentivos, a transparência e segurança jurídica na regulação setorial é fundamental. Egon Bockmann Moreira, Heloisa Conrado Caggiano e Gabriel Jamur Gomes, comentando a Medida Provisória nº 844/2018, assentam que “ao que se infere, o escopo da inovação legislativa é o instalar uniformidade e harmonização regulatória em termos nacionais, atenta à segurança jurídica.”<sup>115</sup>

A Lei nº 14.026/2020 atualiza o marco legal do saneamento básico e altera a Lei nº 9.984/2000, a Lei nº 10.768/2003, a Lei nº 11.107/2005, a Lei nº 11.445/2007, a Lei nº 12.305/2010, a Lei nº 13.089/2015, e a Lei nº 13.529/2017.

Publicada em 16.07.2020, contou com o veto de 12 dispositivos da proposição originária<sup>116</sup>, Projeto de Lei nº 4162/2019.

<sup>113</sup> “Os incentivos são, na verdade, a pedra de toque da vida moderna, de forma que compreendê-los - a maneira como funcionam -, e investigá-los, é a chave para a solução de praticamente qualquer questão, seja àquelas relacionadas aos crimes mais violentos, até questões mais simples como relacionamentos na *internet*.” TRINDADE, Manoel Gustavo Neubarth, KESSLER, Daniela Seadi. *A mediação sob o prisma da análise econômica do direito*. RJLB, Ano 5, nº 4, 2019. p. 573. Disponível em: <http://www.ntrindade.com.br/wp-content/uploads/2020/07/Media%C3%A7%C3%A3o-sob-o-Prisma-da-An%C3%A1lise-Econ%C3%B4mica-do-Direito-Artigo.pdf>. Acesso em 25/09/2020.

Para aprofundamento na Teoria do Incentivos, conferir ARAÚJO, Fernando. *Teoria Económica do Contrato*. Coimbra: Almedina, 2007.

<sup>114</sup> “Os necessários avanços no setor dependem de maior e melhor aporte de recursos financeiros. Para isso, é necessário criar ambiente favorável, com adequada regulação, e caracterizado por segurança jurídica para atração de recursos e investimentos. Dado o contexto atual, é possível evidenciar alguns entraves ao alcance deste ambiente:

I. A titularidade municipal e a conseqüente 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 a eficiência na prestação do serviço, já que há incentivo para que os titulares firmem contratos com entidades públicas. Disponível em: <https://ceri.fgv.br/sites/default/files/publicacoes/2019-06/Reformulac%C3%A7%C3%A3o%20do%20Marco%20Legal%20do%20Saneamento%20no%20Brasil.pdf>. Acesso em 20.09.2020.

<sup>115</sup> MOREIRA, Egon Bockmann. Caggiano, Heloisa Conrado. Gomes, Gabriel Jamur. *O novo marco legal do saneamento básico (Os pontos mais importantes da Medida Provisória nº 844/2018)*. Revista de Direito Público da Economia – RDPE, ano 16, n. 63. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2018. p. 90.

<sup>116</sup> Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2020/lei-14026-15-julho-2020-790419-veto-161097-pl.html>. Acesso em 20.09.2020.

Foram vetados os seguintes dispositivos do PL nº 4162/2019: Art. 3º, § 4º da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, alterado pelo art. 7º do projeto de Lei; Art. 50, § 12 da Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, alterado pelo art. 11 do projeto de Lei; Art. 11-A, § 5º da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, alterado pelo art. 7º do projeto de Lei; Art. 54, § 1º da Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, alterado pelo art. 11 do projeto de Lei; Art. 22; Art. 46-A, da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, alterado pelo art. 7º do projeto de Lei; Art. 17, Parágrafo único; Art. 14, §§ 6º e 7º; Art. 16; Art. 20; Art. 21, Caput e § 1º; e Art. 21, § 2º<sup>117</sup>.

Ainda não foi editado nenhum ato regulamentar da Lei nº 14.026/2020. Apesar de ter sido realizada uma consulta pública, na qual solicitou-se ideias sobre a regulamentação, o Governo Federal não disponibilizou qualquer minuta de regulamento. Portanto, algumas questões definidas na nova legislação ainda serão objeto de regulamentação pelo Poder Executivo Federal.

Para fins do presente trabalho, importa apontar as principais alterações trazidas pela Lei nº 14.026/2020 no marco legal do saneamento básico, especialmente a questão da titularidade dos serviços públicos de água esgoto que será abordada no capítulo 3.

Dentre as principais alterações, vale citar o art. 16 previsto no Projeto de Lei nº 4162/2019, que foi vetado pelo presidente da república. Confirmam-se o teor deste dispositivo vetado:

Art. 16. Os contratos de programa vigentes e as situações de fato de prestação dos serviços públicos de saneamento básico por empresa pública ou sociedade de economia mista, assim consideradas aquelas em que tal prestação ocorra sem a assinatura, a qualquer tempo, de contrato de programa, ou cuja vigência esteja expirada, poderão ser reconhecidas como contratos de programa e formalizadas ou renovados mediante acordo entre as partes, até 31 de março de 2022.

Parágrafo único. Os contratos reconhecidos e os renovados terão prazo máximo de vigência de 30 (trinta) anos e deverão conter, expressamente, sob pena de nulidade, as cláusulas essenciais previstas no art. 10-A e a comprovação prevista no art. 10-B da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, sendo absolutamente vedada nova prorrogação ou adição de vigência contratual.

---

<sup>117</sup> Até o momento da entrega deste trabalho esses vetos ainda não foram apreciados pelo Congresso, de modo que há possibilidade de “derrubada”.

Percebe-se que o dispositivo vetado permitia que os contratos de programa vigentes pudessem ser prorrogados por mais trinta anos. Ou seja, aqueles contratos que não foram precedidos de licitação pública e firmados entre municípios e as respectivas companhias estaduais de saneamento, poderiam ter sua vigência renovada por mais trinta anos. Com isso, seriam perpetuadas diversas “concessões precárias”, em flagrante violação ao art. 175 da Constituição Federal.

Confira-se o teor das razões desse veto:

A propositura legislativa, ao regularizar e reconhecer os contratos de programa, situações não formalizadas de prestação de serviços públicos de saneamento básico por empresa pública ou sociedade de economia mista, bem como possibilitar a prorrogação por 30 anos das atuais avenças, prolonga de forma demasiada a situação atual, de forma a postergar soluções para os impactos ambientais e de saúde pública decorrentes da falta de saneamento básico e da gestão inadequada da limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos. Ademais, a proposta, além de limitar a livre iniciativa e a livre concorrência, está em descompasso com os objetivos do novo marco legal do saneamento básico que orienta a celebração de contratos de concessão, mediante prévia licitação, estimulando a competitividade da prestação desses serviços com eficiência e eficácia, o que por sua vez contribui para melhores resultados.

Essas razões de veto deixam clara a intenção do atual governo em incentivar a ampliação da participação da iniciativa privada no setor de saneamento básico, pois todas as municipalidades que possuem contratos de programa deverão assumir a prestação dos serviços, ou instaurar licitações públicas para eleição do novo prestador de serviços, com exceção se o prestador de serviços pertencer à Administração (direta ou indireta) do ente titular, hipótese em que será possível a renovação do contrato de programa.

Outra alteração importante é a definição da ANA, que passa a se chamar Agência Nacional de Águas e Saneamento, como a autarquia especial responsável pela regulação dos serviços públicos de saneamento básico, além destinar diversos dispositivos para prever como se dará essa regulação.

A Lei nº 14.026/2020 fez algumas alterações em relação ao conteúdo dos contratos de concessão, alterando as cláusulas essenciais desses contratos; possibilitou expressamente a subdelegação dos contratos de concessão; definiu metas de universalização, de redução de perdas de água e de melhorias na qualidade dos processos de tratamentos; e a obrigatoriedade de pagamento pela

disponibilização dos serviços de água e esgoto, ainda que a edificação urbana não esteja ligada aos sistemas.

A ANA poderá delegar as competências estabelecidas nos incisos V e XII<sup>118</sup> do caput do art. 4º da Lei nº 9.984/2000, por meio de convênio ou de outro instrumento, a outros órgãos e entidades da administração pública federal, estadual e distrital (art. 3º, § 10).

Com as alterações regulatórias, a ANA passará a instituir as normas de referência para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico por seus titulares e suas entidades reguladoras e fiscalizadoras (art. 4º), que versarão sobre padrões de qualidade e eficiência na prestação, na manutenção e na operação dos sistemas de saneamento básico (art. 4º, § 1º, inc. I); 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 (art. 4º, § 1º, inc. II); padronização dos instrumentos negociais de prestação de serviços públicos de saneamento básico firmados entre o titular do serviço público e o delegatário, os quais contemplarão metas de qualidade, eficiência e ampliação da cobertura dos serviços, bem como especificação da matriz de riscos e dos mecanismos de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro das atividades (art. 4º, § 1º, inc. III); metas de universalização dos serviços públicos de saneamento básico para concessões que considerem, entre outras condições, o nível de cobertura de serviço existente, a viabilidade econômico-financeira da expansão da prestação do serviço e o número de Municípios atendidos (art. 4º, § 1º, inc. IV); critérios para a contabilidade regulatória (art. 4º, § 1º, inc. V); redução progressiva e controle da perda de água (art. 4º, § 1º, inc. VI); metodologia de cálculo de indenizações devidas em razão dos investimentos realizados e ainda não amortizados ou depreciados (art. 4º, § 1º, inc. VII); governança das entidades reguladoras (art. 4º, § 1º, inc. VIII); reúso dos efluentes sanitários tratados, em conformidade com as normas ambientais e de saúde pública (art. 4º, § 1º, inc. IX); parâmetros para determinação de caducidade na prestação dos serviços públicos de saneamento básico (art. 4º, § 1º, inc. X); normas e metas de substituição do sistema unitário pelo

---

<sup>118</sup> V - fiscalizar os usos de recursos hídricos nos corpos de água de domínio da União.

XII – definir e fiscalizar as condições de operação de reservatórios por agentes públicos e privados, visando a garantir o uso múltiplo dos recursos hídricos, conforme estabelecido nos planos de recursos hídricos das respectivas bacias hidrográficas.

sistema separador absoluto de tratamento de efluentes (art. 4º, § 1º, inc. XI); sistema de avaliação do cumprimento de metas de ampliação e universalização da cobertura dos serviços públicos de saneamento básico (art. 4º, § 1º, inc. XII); conteúdo mínimo para a prestação universalizada e para a sustentabilidade econômico-financeira dos serviços públicos de saneamento básico (art. 4º, § 1º, inc. XIII).

As normas regulatórias instituídas pela ANA deverão promover a prestação adequada dos serviços, com atendimento pleno aos usuários, observados os princípios da regularidade, da continuidade, da eficiência, da segurança, da atualidade, da generalidade, da cortesia, da modicidade tarifária, da utilização racional dos recursos hídricos e da universalização dos serviços (art. 4º, § 3º, inc. I); estimular a livre concorrência, a competitividade, a eficiência e a sustentabilidade econômica na prestação dos serviços (art. 4º, § 3º, inc. II); estimular a cooperação entre os entes federativos com vistas à prestação, à contratação e à regulação dos serviços de forma adequada e eficiente, a fim de buscar a universalização dos serviços e a modicidade tarifária (art. 4º, § 3º, inc. III); possibilitar a adoção de métodos, técnicas e processos adequados às peculiaridades locais e regionais (art. 4º, § 3º, inc. IV); incentivar a regionalização da prestação dos 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 (art. 4º, § 3º, inc. V); estabelecer parâmetros e periodicidade mínimos para medição do cumprimento das metas de cobertura dos serviços e do atendimento aos indicadores de qualidade e aos padrões de potabilidade, observadas as peculiaridades contratuais e regionais (art. 4º, § 3º, inc. VI); estabelecer critérios limitadores da sobreposição de custos administrativos ou gerenciais a serem pagos pelo usuário final, independentemente da configuração de subcontratações ou de subdelegações (art. 4º, § 3º, inc. VII); e assegurar a prestação concomitante dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário (art. 4º, § 3º, inc. VIII).

A ANA avaliará o impacto regulatório<sup>119</sup> e o cumprimento das normas de referência de que trata o § 1º deste artigo pelos órgãos e pelas entidades responsáveis pela regulação e pela fiscalização dos serviços (art. 4º, § 6º).

---

<sup>119</sup> “No contexto de governança regulatória, as agências reguladoras desempenham papel de destaque, especialmente em razão da autonomia institucional. No entanto, não bastam as estruturas,

Vale destacar as seguintes atualizações e alterações da Lei nº 11.445/2007 implementadas pela Lei nº 14.026/2020. Serão considerados princípios fundamentais dos serviços públicos de água e esgoto, além da eficiência e sustentabilidade econômica já previstas na redação original da lei; a redução e controle das perdas de água, inclusive na distribuição de água tratada, estímulo à racionalização de seu consumo pelos usuários e fomento à eficiência energética, ao reúso de efluentes sanitários e ao aproveitamento de águas de chuva (art. 2º, inc. XIII); a prestação regionalizada dos serviços, com vistas à geração de ganhos de escala e à garantia da universalização e da viabilidade técnica e econômico-financeira dos serviços (art. 2º, inc. XIV); a seleção competitiva do prestador dos serviços (art. 2º, inc. XV); e a prestação concomitante dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário (art. 2º, inc. XVI).

Como condições de validade do contrato de prestação de serviços de saneamento básico, a Lei nº 14.026/2020 acrescentou a existência de metas e cronograma de universalização dos serviços de saneamento básico (art. 11, inc. V).

Fica vedada a distribuição de lucros e dividendos, do contrato em execução, pelo prestador de serviços que estiver descumprindo as metas e cronogramas estabelecidos no contrato específico da prestação de serviço público de saneamento básico (art. 11, § 5º).

A possibilidade de subdelegação do objeto do contrato de prestação dos serviços de água e esgoto, observado o limite de 25% do valor do contrato e desde que haja previsão contratual ou autorização expressa do titular dos serviços, está prevista no art. 11-A.

Já no art. 11-B, a Lei nº 14.026/2020<sup>120</sup> determina que os contratos deverão definir metas de universalização que garantam o atendimento de 99% da população com água potável e de 90% da população com coleta e tratamento de esgotos até 31

---

organizacional e administrativa, para garantir a efetivação dos objetivos da governança regulatória; revela-se necessária também a instrumentalização de boas práticas regulatórias por meio de procedimentos que garantam maior eficiência, participação e transparência às decisões regulatórias, tal como ocorre com a AIR.

De acordo com a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a AIR “é um processo de identificação sistemática e avaliação dos efeitos esperados das propostas regulatórias, por meio de método analítico consistente, tal como análise de custo/benefício.” OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Novo Perfil da Regulação Estatal*: Administração Pública de Resultados e Análise de Impacto Regulatório. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2015. p. 260.

<sup>120</sup> No caso de comprovada inviabilidade econômico-financeira nos estudos de prestação regionalizada, este prazo poderá ser prorrogado até 1º de janeiro de 2040, desde que haja anuência prévia da agência reguladora (Lei nº 14.026/2020, art.11-B, inc. III, §9º).

de dezembro de 2033, assim como metas quantitativas de não intermitência do abastecimento, de redução de perdas e de melhoria dos processos de tratamento.

Para os contratos em vigência, o §1º do art. 11-B determina que os contratantes devem viabilizar sua inclusão (das metas) até 31 de março de 2022. E, quando os contratos firmados, e precedidos de licitação pública, tiverem metas diversas, o §2º do art. 11-B diz que permanecerão inalterados, mas determina que o ente titular deverá buscar alternativas para o atingimento das metas definidas pela Lei nº 14.026/2020, tais como prestação direta da parcela remanescente; (art. 11-B, § 2º, inc. I); licitação complementar para atingimento da totalidade da meta (art. 11-B, § 2º, inc. II); aditamento de contratos já licitados, incluindo eventual reequilíbrio econômico-financeiro, desde que em comum acordo com a contratada (art. 11-B, § 2º, inc. III).

No próximo subtítulo serão tratadas algumas particularidades dos contratos de prestação de serviços de água e esgoto de longa duração, inclusive a necessidade de revisões contratuais, seja para manutenção do equilíbrio econômico-financeiro seja para alteração e repactuação do escopo contratual.

Como visto, a Lei nº 14.026/2020, na esteira das Medidas Provisórias nº 844/2018 e nº 868/2018, tem como objetivo a universalização dos serviços de água e esgoto e, para o atingimento desse objetivo, preocupou-se em atualizar a forma de regulação setorial, exigindo planejamento, definindo metas, preocupando-se com as perdas de água e a qualidade dos serviços, além inúmeras alterações em relação a forma de prestação desses serviços e quanto aos contratos de sua prestação.

A expectativa é que o novo marco legal do saneamento consiga cumprir seu principal objetivo, que é contribuir para uma maciça ampliação da prestação dos serviços de água e esgoto.

#### 2.4. A PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE ÁGUA E ESGOTO, OS MECANISMOS DE DELEGAÇÃO E ALGUMAS CARACTERÍSTICAS DO CONTRATO DE CONCESSÃO

Os serviços públicos de água e esgoto podem ser prestados pelo próprio ente titular ou delegados à terceiros, que podem ser pessoas de direito público ou privado.

Há diversas formas existentes para a prestação dos serviços de água e esgoto pelo próprio ente titular.

Uma delas é a prestação do serviço pelo aparato técnico e pessoal da própria pessoa de direito público interno, seja de forma concentrada ou desconcentrada. A forma desconcentrada é quando o ente titular possui um órgão específico para realizar a função pública e, portanto, a forma concentrada é quando não há esse órgão, sendo os serviços de água e esgoto realizados pela própria municipalidade.

Também é bastante comum, nessas situações, o ente titular firmar contratos de prestação de serviços com empresas privadas, seja para operação dos sistemas de água e esgoto, apenas para a manutenção dos sistemas ou para ambos (operação e manutenção). Também há casos em que apenas um sistema (água ou esgoto) é objeto do contrato de prestação de serviços. Essa contratação deve ser precedida de licitação pública e é regulada pela Lei Geral de Licitações (Lei nº 8.666/93) e pela legislação local específica.

Esses contratos de prestação de serviços devem ser firmados por prazo determinado, sendo permitida prorrogações sucessivas e por iguais períodos, mas sempre limitados a 60 meses (Lei 8.666/93 art. 57, inc. II), quando o ente deverá reliciar o objeto contratual. Em casos excepcionais, e devidamente justificados, o prazo contratual pode ser prorrogado por mais 12 meses (Lei 8.666/93 art. 57, § 4º).

Por se tratar de serviços públicos essenciais, a licitação que se destina à contratação de empresa para prestar serviços de água e esgoto é considerada de alta complexidade (Lei 8.666/93 art. 30, § 9º). Com efeito, os critérios de qualificação técnica e econômico-financeira podem ser mais rigorosos nessa espécie de contratação.

Em relação à aferição da aptidão técnica, além da exigência de atestados técnicos que comprovem a experiência anterior da empresa e do profissional responsável técnico em serviços similares, o instrumento convocatório poderá *exigir metodologia de execução, cuja avaliação, para efeito de sua aceitação ou não, antecederá sempre à análise dos preços e será efetuada exclusivamente por critérios objetivos* (Lei 8.666/93 art. 30, § 8º).

No que tange à aferição da capacidade econômico-financeira, o Edital poderá exigir dos licitantes a prestação de garantia da proposta no percentual estendido de 10% da proposta econômica (Lei 8.666/93 art. 56, § 3º).

Neste caso, não se trata de delegação dos serviços de água e esgoto, mas de simples prestação de serviços por parte de terceiros, a chamada terceirização, ainda que o objeto da terceirização seja a atividade-fim. Cabe dizer que a lei da



reforma trabalhista (Lei nº 13.467/2017) alterou a Lei nº 6.019/74 permitindo a terceirização da atividade principal (atividade-fim) no *caput* do art. 4º-A<sup>121</sup> e no *caput* do art. 5º-A<sup>122</sup>.

Essa matéria foi apreciada pelo STF, que julgou procedente a ADPF 324<sup>123</sup> e deu provimento ao recurso extraordinário em repercussão geral nº 958252<sup>124</sup> (*leading case*), em decisão que tem efeito vinculante para todo o Poder Judiciário.

O ente titular também pode prestar os serviços de água e esgoto por meio da criação de uma entidade descentralizada, seja uma autarquia, uma empresa pública ou uma sociedade de economia mista, que são figuras pertencentes à administração indireta. Neste caso, a prestação não será exercida pela própria pessoa jurídica de direito interno (administração direta), mas por pessoa jurídica diversa que lhe seja vinculada.

A autarquia, segundo a definição legal (direito positivado), é “o serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada” (Decreto-Lei nº 200/67, art. 5º, inc. I).

---

<sup>121</sup> Art. 4º-A, "caput", lei 6.019/74 (redação dada pela lei 13.467/17). Considera-se prestação de serviços a terceiros a transferência feita pela contratante da execução de quaisquer de suas atividades, inclusive sua atividade principal, à pessoa jurídica de direito privado prestadora de serviços que possua capacidade econômica compatível com a sua execução.

<sup>122</sup> Art. 5º-A, "caput", lei 6.019/74 (redação dada pela lei 13.467/17). Contratante é a pessoa física ou jurídica que celebra contrato com empresa de prestação de serviços relacionados a quaisquer de suas atividades, inclusive sua atividade principal.

<sup>123</sup> Decisão: O Tribunal, no mérito, por maioria e nos termos do voto do Relator, julgou procedente o pedido e firmou a seguinte tese: 1. É lícita a terceirização de toda e qualquer atividade, meio ou fim, não se configurando relação de emprego entre a contratante e o empregado da contratada. 2. Na terceirização, compete à contratante: i) verificar a idoneidade e a capacidade econômica da terceirizada; e ii) responder subsidiariamente pelo descumprimento das normas trabalhistas, bem como por obrigações previdenciárias, na forma do art. 31 da Lei 8.212/1993, vencidos os Ministros Edson Fachin, Rosa Weber, Ricardo Lewandowski e Marco Aurélio. Nesta assentada, o Relator esclareceu que a presente decisão não afeta automaticamente os processos em relação aos quais tenha havido coisa julgada. Presidiu o julgamento a Ministra Cármen Lúcia. Plenário, 30.8.2018.

<sup>124</sup> O Tribunal, por maioria e nos termos do voto do Relator, apreciando o tema 725 da repercussão geral, deu provimento ao recurso extraordinário, vencidos os Ministros Edson Fachin, Rosa Weber, Ricardo Lewandowski e Marco Aurélio. Em seguida, o Tribunal fixou a seguinte tese: "É lícita a terceirização ou qualquer outra forma de divisão do trabalho entre pessoas jurídicas distintas, independentemente do objeto social das empresas envolvidas, mantida a responsabilidade subsidiária da empresa contratante", vencida a Ministra Rosa Weber. O Ministro Marco Aurélio não se pronunciou quanto à tese. Ausentes os Ministros Dias Toffoli e Gilmar Mendes no momento da fixação da tese. Presidiu o julgamento a Ministra Cármen Lúcia. Plenário, 30.8.2018.

As autarquias são definidas por Celso Antônio Bandeira de Mello como sendo “pessoas jurídicas de Direito Público de capacidade exclusivamente administrativa”<sup>125</sup>.

Marçal Justen Filho diz que “autarquia é uma pessoa jurídica de direito público, instituída para desempenhar atividades administrativas sob regime de direito público, criada por lei que determina o grau de sua autonomia em face da Administração direta.”<sup>126</sup>

Vê-se, portanto, que apesar de pertencer à administração indireta (descentralizada), a autarquia se configura como uma pessoa de direito público, o que a diferencia da empresa pública e da sociedade de economia mista.

As agências reguladoras também são constituídas sob a forma de autarquias, mas são consideradas autarquias especiais justamente em razão de certas particularidades que serão abordadas adiante.

A empresa pública, segundo a definição legal, é “a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e capital exclusivo da União, criado por lei para a exploração de atividade econômica que o Governo seja levado a exercer por força de contingência ou de conveniência administrativa podendo revestir-se de qualquer das formas admitidas em direito.” (Decreto-Lei nº 200/67, art. 5º, inc. II).

A empresa pública federal é definida por Celso Antônio Bandeira de Mello como sendo “a pessoa jurídica criada por força de autorização legal como instrumento de ação do Estado, dotada de personalidade de Direito Privado, mas submetida a certas regras especiais decorrentes de ser coadjuvante da ação governamental, constituída sob quaisquer formas admitidas em Direito e cujo *capital* seja formado *unicamente por recursos de pessoas de Direito Público interno ou de pessoas de suas Administrações indiretas, com predominância acionária residente na esfera federal.*”<sup>127</sup>.

---

<sup>125</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. 21ª ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2006. p. 153.

Para aprofundamento do estudo sobre a autarquia, conferir a obra do mesmo autor, BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Natureza e regime jurídico das autarquias. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1968.

<sup>126</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 204.

<sup>127</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. 21ª ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2006. p. 179.

A despeito da definição legal mencionar capital *exclusivo da União*, qualquer ente federativo pode criar a sua própria empresa pública.

Marçal Justen Filho diz que “empresa pública é uma pessoa jurídica de direito privado, dotada de forma societária, cujo capital é de titularidade de uma ou mais pessoas de direito público e cujo objeto social é a exploração de atividade econômica ou a prestação de serviço público.”<sup>128</sup>

De acordo com a definição legal, a sociedade de economia mista é “a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, criada por lei para a exploração de atividade econômica, sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertençam em sua maioria à União ou a entidade da Administração Indireta.” (Decreto-Lei nº 200/67, art. 5º, inc. III).

Para Celso Antônio Bandeira de Mello, sociedade de economia mista é “a pessoa jurídica cuja criação é autorizada por lei, como um instrumento de ação do Estado, dotada de personalidade de Direito Privado, mas submetida a certas regras especiais decorrentes desta sua natureza auxiliar da atuação governamental, constituída sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertençam em sua maioria à União ou entidade de sua Administração indireta, sobre remanescente acionário de *propriedade particular*.”<sup>129</sup>.

Da mesma forma que a empresa pública, qualquer ente federativo pode criar uma sociedade de economia mista.

Já Marçal Justen Filho define sociedade de economia mista como “uma sociedade anônima sujeita a regime diferenciado, sob controle de entidade estatal, cujo objeto social é a exploração de atividade econômica ou prestação de serviço público.”<sup>130</sup>

Vê-se que as distinções entre as empresas estatais são relacionadas ao capital e à forma societária, enquanto na empresa pública deve-se ter capital totalmente público, na sociedade de economia mista exige-se a participação acionária de particulares, ainda que o Poder Público deva deter a maioria das ações com direito

---

<sup>128</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 218.

<sup>129</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 21ª ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2006. p. 183.

<sup>130</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 235.

a voto. E, enquanto a sociedade de economia mista deve ser constituída sobre a forma de sociedade por ações, a empresa pública pode ser constituída sob outras formas.

Caberá, portanto, ao ente titular dos serviços de água e esgoto escolher a forma pela qual pretende prestar tais serviços de forma concreta, seja diretamente (de forma concentrada ou desconcentrada) ou indiretamente por meio de uma autarquia, empresa pública ou sociedade de economia mista<sup>131</sup>.

É possível que essa escolha produza reflexos, ainda que indiretamente, na prestação dos serviços públicos, na medida em que cada uma dessas formas possui regramentos e regimes jurídicos próprios, com arranjos burocráticos particulares. Enfim, não se pode descartar que a depender da figura utilizada como vetor para a prestação dos serviços de água e esgoto, pode ocorrer um impacto na eficiência dos serviços prestados.

Cabe mencionar que as empresas estatais estão sujeitas aos regramentos da Lei das Estatais (Lei nº 13.303/2016) que dá concretude ao § 1º do art. 173 da Constituição Federal ao estabelecer o *estatuto jurídico* da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias.

De proposição do Senado Federal, o projeto de lei foi apresentado em meio ao escândalo de corrupção envolvendo a Petrobrás e conhecido como “Petrolão”, sendo desvendado pela operação conhecida como “Lava Jato”. Um dos objetivos, portanto, era a estipulação de critérios de *governança corporativa*, práticas de *gestão de riscos* e de *controle interno* a fim de tornar a gestão das empresas estatais mais transparente e minimizar as falhas de gestão. Entre outros assuntos tratados pela Lei das Estatais, vale mencionar que trouxe alterações em relação às normas de licitações públicas, contratos administrativos e ao funcionamento dos seus conselhos de administração.

Além da prestação dos serviços pelo próprio ente titular, de forma direta (concentrada ou desconcentrada) ou de forma indireta (descentralizada), os serviços públicos de água e esgoto também podem ser prestados por terceiros – que não são os entes titulares – por meio de delegação.

---

<sup>131</sup> Para aprofundamento do estudo sobre as empresas estatais, conferir SCHIRATO, Vitor Rhein. *As empresas estatais no Direito Econômico atual*. São Paulo: Saraiva, 2016. e RIBEIRO, Márcia Carla Pereira. *Sociedade de Economia Mista & Empresa Privada: estrutura e função*. Curitiba: Editora Juruá, 1999.

Essa delegação pode ser dar de diversas formas, as principais são os convênios, consórcios públicos e os contratos de programa, a concessão comum, a concessão administrativa, a concessão patrocinada, e a subconcessão e subdelegação. Em seguida, serão apresentadas as principais características de cada uma dessas formas jurídicas.

Os serviços de água e esgoto podem ser delegados por meio de um contrato de programa firmado no âmbito de um convênio ou de consórcio público.

Celso Antônio Bandeira de Mello diz que convênios “são contratos realizados quer entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, sem que deles resulte criação de pessoas jurídicas – o que os faz distintos dos consórcios –, quer entre as sobreditas pessoas e entidades privadas – outro fator que os diferencia dos consórcios.”<sup>132</sup>.

Egon Bockmann Moreira diz que “é viável que a legislação autorize a transferência de uma para outra pessoa política da administração e exploração de determinado serviço público (a titularidade do serviço persiste com aquela a quem ele foi originalmente atribuído) – o que concretizará a gestão associada de serviço público mediante convênio. Isso tanto pela lei que criar novo serviço público como por leis específicas que instalem a possibilidade de transferência dos serviços na Constituição (pelo meio formal dos convênios de cooperação).”<sup>133</sup>

Tanto é possível um ente público firmar com outro ente público<sup>134</sup> um convênio para transferência do serviço de água e esgoto quanto firmar também, no âmbito deste convênio, um contrato de programa estabelecendo as responsabilidades das partes contratantes.

Atualmente não é possível a delegação, por meio de um convênio, de serviços de água e esgoto de ente público para um particular. Nesta hipótese, de delegação da prestação dos serviços públicos para um particular, há necessidade da contratação ser instrumentalizada por contrato administrativo precedido de licitação pública, por força do art. 175 da Constituição Federal.

---

<sup>132</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. 21ª ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2006. p. 636.

<sup>133</sup> MOREIRA, Egon Bockmann. *Direito das concessões de serviço público: inteligência da Lei 8.987/1995 (Parte geral)*. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 78-79.

<sup>134</sup> Aqui compreendidas as empresas estatais, desde que pertencentes à Administração direta e indireta do ente contratante.

Egon Bockmann Moreira diz que “consórcio público é instituto jurídico diverso dos convênios. A Lei 11.107/2005 e o Decreto 6.017/2007 regulam sua criação entre as pessoas políticas para a realização de objetivos de interesse comum. Os consórcios têm personalidade jurídica própria, pois deverão ser constituídos sob a forma de associação pública ou pessoa jurídica de direito privado (Lei 11.107/2005, art. 1º, §1º, combinado com os arts. 41, IV, e 53 a 61 do CC).”<sup>135</sup>

Para Marçal Justen Filho “o consórcio público com personalidade jurídica de direito público consiste numa associação pública, criada por meio de leis editadas por entes políticos diversos e investida na titularidade de atribuições e poderes públicos para relações de cooperação federativa.”<sup>136</sup>

Como visto, os contratos de convênio e de consórcio público são distintos<sup>137</sup>, mas os contratos de programa podem ser firmados no âmbito desses dois modelos contratuais.

As principais diferenças entre o contrato de programa e o contrato de concessão é que naquele o contratado sempre será um ente da Administração Direta ou Indireta (órgão público, autarquia, empresas estatais) e, na celebração do contrato de programa, quando o contratado pertencer à Administração (direta ou indireta) do ente contratante (no caso de convênio) ou de um dos entes contratantes (no caso de consórcio público), a licitação é dispensada, nos termos do art. 24, inc. XXVI da Lei nº 8.666/93, incluído pela Lei nº 11.107/2005.

A Lei nº 11.107/2005 traz todas as condições e conteúdo mínimo a serem observados pelos contratos de programa para sua validade.

Vale lembrar que o art. 16 da Lei nº 14.026/2020 permitia a renovação dos contratos de programa, já firmados e vigente, entre um ente federativo e uma empresa

---

<sup>135</sup> MOREIRA, Egon Bockmann. *Direito das concessões de serviço público*: inteligência da Lei 8.987/1995 (Parte geral). São Paulo: Malheiros, 2010, p. 82.

<sup>136</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 213.

<sup>137</sup> “A distinção que se pode extrair do art. 241 diz respeito ao tipo de cooperação concertada entre os entes. Enquanto no convênio se estabelece uma relação de cooperação em que um ente fornece meios para que outro exerça suas competências, provendo-o do quanto necessário e transferindo-lhe eventualmente obrigações, no consórcio há uma soma de esforços por meio da qual os entes consorciados, de forma perene, passam a exercer cada qual suas competências através do ente consorcial. Naquele (convênio) delega-se o exercício de uma atividade pública de um ente para outro. Neste (consórcio) exercem-se conjuntamente as competências de cada ente por um ente por eles integrado.” MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. *Os consórcios públicos*. RDE 2/289-340. Rio de Janeiro: Renovar, abril-junho/2006, p. 7-10.

estatal pertencente a outro ente federativo<sup>138</sup>, mas esse artigo foi vetado. Portanto, se não houver a “derrubada” desse veto, não será possível a renovação dos contratos de programa vigentes nessa modelagem.

A forma mais clássica, por assim dizer, para delegação dos serviços públicos de água e esgoto é a concessão comum, regulada pela Lei nº 8.987/95, a qual dispõe sobre a concessão e a permissão da prestação de serviços públicos, na forma prevista no art. 175 da Constituição Federal.

Celso Antônio Bandeira de Mello diz que a concessão de serviços públicos é “um instituto por via do qual o titular do serviço – o concedente –, não podendo ou não querendo arcar com as despesas inerentes à prestação dele ou até mesmo (como ocorria no passado entre nós) simplesmente por carecer da aptidão tecnológica para seu desempenho ou a suficiência gerencial necessária, transfere a outrem – o concessionário – os encargos de desempenhá-lo por sua conta, risco e perigos, o que se remunerará pela exploração da atividade, normalmente captando o correspondente dela junto aos usuários do serviço, e desfrutará de um equilíbrio econômico-financeiro assegurada pelo concedente.”<sup>139</sup>

Egon Bockmann Moreira define concessão comum de serviço público como a “relação jurídica administrativa típica, unitária e complexa, por meio da qual o Poder Público transfere a execução de determinado serviço público ao particular selecionado em prévia licitação, que assumirá, por prazo certo e por sua conta e risco, a gestão de projeto concessionário autossustentável.”<sup>140</sup>

Marçal Justen Filho define a concessão comum como o “um contrato plurilateral de natureza organizacional e associativa, por meio do qual a prestação de um serviço público é temporariamente delegada pelo Estado a um sujeito privado que assume seu desempenho diretamente em face dos usuários, mas sob controle estatal e da sociedade civil, mediante remuneração extraída do empreendimento.”<sup>141</sup>

No que tange aos serviços públicos examinados neste trabalho, podemos dizer que pelo contrato de concessão comum, sempre precedido de licitação pública,

<sup>138</sup> Que é o caso clássico de um contrato de programa em que uma municipalidade delega os serviços de água e esgoto para a companhia estadual de saneamento pertencente à Administração indireta do respectivo Estado (outro ente federativo).

<sup>139</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Serviço público e concessão de serviço público*. São Paulo: Malheiros, 2017, p. 95.

<sup>140</sup> MOREIRA, Egon Bockmann. *Direito das concessões de serviço público: inteligência da Lei 8.987/1995 (Parte geral)*. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 89.

<sup>141</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 722.

o ente titular dos serviços públicos de água e esgoto transfere a prestação desses serviços (e a não a titularidade em si) a uma pessoa jurídica de direito privado, por um período definido no edital e no contrato, e cuja remuneração se dará mediante cobrança de tarifas diretamente dos usuários desses serviços.

De plano, infere-se que a atratividade da iniciativa privada está diretamente ligada à viabilidade econômico-financeira do projeto. Isto é, por meio da tarifa (de água e/ou esgoto), o particular deverá ser remunerado por todos os custos de investimento, obras realizadas, manutenção e operação dos sistemas e todos os demais custos e despesas decorrentes da prestação dos serviços, além de obter seu lucro. Em outras palavras, se a taxa interna de retorno<sup>142</sup> do projeto não for atrativa, deve-se desconfiar de eventual interessado nessa concessão comum, pois não seria racional exigir de um particular o financiamento vultoso de um serviço público essencial que deve ser prestado pelo Poder Público.

Portanto, essa modelagem de concessão comum não serve, ou não é eficiente, para a delegação dos serviços de água e esgoto na hipótese da operação ser deficitária. Para esses casos, haverá necessidade de pagamento pelo Poder Público, total ou parcial, como contraprestação aos serviços de operação e manutenção de água e esgoto prestados pelo particular, na medida em que o montante total possível de ser auferido por meio de tarifa não é suficiente para viabilizar a operação. Para essa hipótese, a delegação pode ser mais eficiente por meio de um contrato de prestação de serviços, ou por meio de uma concessão administrativa ou patrocinada.

A Lei nº 8.987/95 dispõe sobre a obrigatoriedade da prestação regular do serviço, dos direitos e obrigações dos usuários, da política tarifária, da licitação e do contrato de concessão, dos encargos das partes contratantes, da intervenção e extinção do contrato de concessão.

---

<sup>142</sup> “A taxa interna de retorno do projeto lançada no plano de negócios mede a rentabilidade de que se espera do valor investido no projeto. Isto é, ela espelha o que, além dos valores investidos no projeto, o concessionário receberá, por ter colocado em risco o montante investido. Como medida de rentabilidade do projeto, essa taxa é resultante dos custos (de investimento, operação, financeiros etc.) para implantação e operação do projeto e das receitas que o parceiro privado estima que o projeto gerará. Nesse sentido, a taxa interna de retorno do projeto é uma variável resultante dos dados inseridos nas planilhas do plano de negócios e a sua coerência com os números apresentados na planilha pode ser facilmente checada pelo Poder Público.” RIBEIRO, Maurício Portugal. *Concessões e PPPs: melhores práticas em licitações e contratos*. São Paulo: Editora Atlas, 2011. p. 116



Dentre diversos dispositivos, vale destacar a possibilidade de concessão de serviços públicos e obras públicas (art.1º, *caput*). É muito importante, nos casos de concessão dos serviços de água e esgoto que além dos serviços de manutenção e operação dos sistemas, o edital e o contrato de concessão também prevejam a concessão de obras, a fim de permitir a ampliação da infraestrutura de rede e de capacidade de tratamento, com vistas à universalização do acesso.

Também é garantida a revisão do contrato de concessão para a manutenção do seu equilíbrio econômico-financeiro, inclusive a revisão tarifária (art. 9º, § 2º, § 3º, § 4º, art. 18, inc. VIII, art. 23, inc, IV, e art. 29, inc. V).

O edital poderá inverter a ordem de fases de habilitação e julgamento (art. 18-A), permitindo também a disputa de lances (art. 18-A, inc. I), situação que incentiva a concorrência, na busca da proposta mais vantajosa para o concedente.

No julgamento da licitação será considerado um dos seguintes critérios: o menor valor da tarifa do serviço público a ser prestado (art. 15, inc. I); a maior oferta, nos casos de pagamento ao poder concedente pela outorga da concessão (art. 15, inc. II); a combinação, dois a dois, dos critérios referidos nos incisos I, II e VII (art. 15, inc. III); melhor proposta técnica, com preço fixado no edital (art. 15, inc. IV); melhor proposta em razão da combinação dos critérios de menor valor da tarifa do serviço público a ser prestado com o de melhor técnica (art. 15, inc. V); melhor proposta em razão da combinação dos critérios de maior oferta pela outorga da concessão com o de melhor técnica (art. 15, inc. VI); ou melhor oferta de pagamento pela outorga após qualificação de propostas técnicas (art. 15, inc. VII).

A despeito da Lei nº 8.987/95 permitir ao concedente a eleição, em exercício de competência discricionária e fundada em estudos técnicos preparados na fase interna da licitação, de qualquer um dos critérios de julgamento previsto no art. 15, parece que o critério que mais atende a universalização, respeitando o princípio da modicidade tarifária, é aquele que prevê o menor preço tarifário.

Lembre-se que no critério de pagamento de outorga<sup>143</sup> e, muitas vezes, no critério de melhor técnica, ou em qualquer combinação delas, haverá um custo adicional que estará alocado no preço da tarifa. Não existe mágica, o usuário acaba sempre pagando essa conta.

---

<sup>143</sup> Que é um preço destinado ao Poder Concedente e não necessariamente revertido na ampliação da infraestrutura dos sistemas de água e esgoto.

No caso de pagamento de outorga (ou qualquer combinação com esse critério), essa situação chega a ser lógica, pois o concessionário pagará um preço para o concedente (e a disputa levará em conta o oferecimento do maior preço pela outorga – ou o maior preço combinado com outro critério). Esse preço pago estará, obviamente, embutido no preço da tarifa de água e esgoto a ser paga pelos usuários.

Na hipótese do edital limitar um valor máximo de tarifa, eventual preço adicional<sup>144</sup> de outorga ofertado pelo licitante acabará impactando em possível redução da infraestrutura a cargo da concessionária, ou até mesmo em redução de custos que podem impactar na qualidade dos serviços prestados.

Muitas vezes, numa disputa de lances (como ocorre num leilão), diversos fatores podem levar um licitante a oferecer um preço maior do que os estudos econômico-financeiros recomendavam.

Uma situação que pode acontecer é o chamado *conflito de agência*. Muitas vezes as concessionárias são grandes empresas que são administradas por executivos profissionais, e não pelos seus acionistas. Ocorre que os contratos de concessão de água e esgoto são contratos de longa duração, geralmente com prazos de 30 anos ou mais, e, por esse motivo, muitas vezes os reflexos econômicos negativos de uma proposta econômica equivocada (maior do que os estudos econômico-financeiros recomendavam) serão sentidos após alguns anos de contratação.

E, por diversas razões, inconscientes – quando o licitante se empolga com a disputa – ou até mesmo conscientes, quando existe, por exemplo, a “necessidade” de uma contratação para os executivos darem satisfação aos acionistas e até garantir seus cargos, ou até mesmo em razão de bonificações de curto prazo pela obtenção do contrato, pode ocorrer a hipótese do oferecimento de uma proposta econômica equivocada.

Parece-nos, portanto, que o critério de pagamento de outorga (ou qualquer outra combinação com esse critério) não seja o ideal, ressalvada a hipótese do preço da outorga ser utilizada necessariamente na ampliação da infraestrutura dos sistemas de água e esgoto.<sup>145</sup>

---

<sup>144</sup> Além daquele preço que, dentro de uma viabilidade econômico-financeira, comporta contemplação no valor máximo de tarifa fixado pelo edital.

<sup>145</sup> Hipótese que se coloca por não ser ilegal, mas normalmente a ampliação da infraestrutura e o valor dos investimentos necessários estão fixados no edital como obrigações da concessionária, que deverá amortizar esse investimento por meio da tarifa de água e/ou esgoto.

No caso de pagamento de melhor técnica ou qualquer combinação com este critério, essa situação é mais sutil e dependerá sempre da análise do caso concreto.

Se o critério for apenas melhor técnica, mas com preço de tarifa fixado pelo edital, a despeito de possível subjetivismo na eleição da proposta vencedora, não haveria essa preocupação de possível encarecimento da tarifa (ou problemas de qualidade dos serviços ou redução descumprimento parcial das obrigações de ampliação da infraestrutura).

Por outro lado, se o critério foi a combinação de melhor técnica com o menor valor de tarifa, a depender da fórmula e do peso atribuído a cada um desses critérios, é possível que o vencedor do certame seja o licitante que não tenha ofertado a menor tarifa<sup>146</sup>.

Nesta hipótese, a proposta do licitante vencedor pode se revelar, de fato, a mais vantajosa para o concedente<sup>147</sup>, na medida em que também é importante que o Poder Público se acautele em relação à capacidade técnica da concessionária. De nada adiantaria contratar a menor tarifa se a concessionária não tivesse condições técnicas e econômico-financeiras de prestar, adequada e regularmente, o objeto do contrato de concessão.

Mas, também a despeito de possível subjetivismo na eleição da proposta vencedora, pode ocorrer a hipótese de tanto o licitante que teve sua proposta técnica melhor avaliada (com proposta de tarifa maior) quanto aquele que apresentou

---

<sup>146</sup> “Totalmente distinta é a situação em licitação de melhor técnica ou melhor técnica e preço. Em tais hipóteses, a melhor qualidade técnica da proposta se refletirá em pontuação mais elevada. Logo, quanto melhor a qualidade técnica, tanto mais provável será a vitória da proposta. A classificação final será obtida através de uma ponderação da nota técnica e da nota atinente ao preço.” JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*, 15ª Edição. São Paulo: Dialética, 2012, p. 712.

<sup>147</sup> “Já, os tipos de técnica envolvem, além da vantagem econômica, a busca pela alta e diferenciada qualidade técnica para a execução do futuro contrato. Em vista das peculiaridades do objeto, é mais vantajoso à Administração exigir a comprovação de que o licitante detém específicos atributos técnicos (em muitos casos, é mesmo imprescindível à execução do objeto a demonstração do domínio das soluções tecnológicas cabíveis). Logo, a aplicação destes critérios pressupõe também a especialidade, a expertise técnica como fator de seleção do futuro contratado. Os tipos de técnica exigem uma estruturação peculiar do processo de licitação, em que a avaliação das propostas é dissociada em duas fases autônomas: (i) fase de avaliação e classificação das propostas técnicas; e (ii) fase de classificação das propostas de preços. Assim, os licitantes, além do envelope relativo à documentação de habilitação, deverão produzir um envelope contendo a proposta técnica e outro contendo a proposta de preço. Aquela será obrigatoriamente revelada, avaliada e pontuada antes que esta.” MOREIRA, Egon Bockmann. *Licitação Pública: A Lei Geral de Licitação – LGL e o Regime Diferenciado de Contratação – RDC*. São Paulo: Malheiros Editores, 2012, p. 130/131.

proposta de tarifa menor (mas teve avaliação pior de sua proposta técnica) tenham condições técnicas e econômico-financeiras de prestar, adequada e regularmente, o objeto do contrato de concessão. Nesta situação hipotética, infelizmente o usuário acabará arcando com uma tarifa maior, fato decorrente dos critérios de julgamento eleitos pelo concedente na elaboração do edital.

Por outro lado, como já dito, o objetivo da licitação não é contratar simplesmente aquele licitante que ofereceu o menor preço de tarifa, mas aquele que apresentou o menor preço dentre todos os licitantes que tenham capacidade técnica e econômico-financeira incontestáveis para a execução do objeto contratual.

O art. 6º, §§1º e 2º<sup>148</sup> Lei nº 8.987/95 exige que os serviços de água e esgoto sejam realizados de forma adequada, considerando a modernidade das técnicas, do equipamento e das instalações e a sua conservação, bem como a melhoria e expansão do serviço.

Portanto, é dever do concedente garantir que o futuro contratado tenha condições de executar as obras de saneamento básico previstas no escopo licitado, bem como ter capacidade de gerir (operação e manutenção) os sistemas de água e esgoto.

Para esse determinado fim, a própria Constituição da República, em seu art. 37, inc. XXI)<sup>149</sup> permite a que o edital exija a comprovação de experiência anterior do licitante e a demonstração de idoneidade econômica, indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Os critérios para a demonstração da capacidade econômico-financeira são tratados pelo art. 31 da Lei nº 8.666/93, e aqueles relacionados à comprovação da aptidão técnica pelo seu art. 30, o qual permite que seja exigida do licitante a

---

<sup>148</sup> Art. 6º Toda concessão ou permissão pressupõe a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários, conforme estabelecido nesta Lei, nas normas pertinentes e no respectivo contrato.

§1º Serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas.

§2º A atualidade compreende a modernidade das técnicas, do equipamento e das instalações e a sua conservação, bem como a melhoria e expansão do serviço.

<sup>149</sup> 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:

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.

comprovação de experiência anterior, a ser demonstrada por meio de atestados técnicos que são acervados nos Conselhos Regionais de Engenharia e Agronomia.

Isto é, para serem habilitados, os licitantes devem comprovar já terem realizado serviços e obras similares àqueles licitados, ainda que em menor quantidade. Esses serviços e seus quantitativos que serão exigidos dos licitantes para a demonstração de sua experiência anterior, são determinados pelo concedente em exercício de competência discricionária e fundados em estudos técnicos preparados na fase interna da licitação, limitados às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação (art. 30, § 1º, inc. I).

Já existe uma jurisprudência consolidada das Cortes de Contas do país, de que os quantitativos mínimos exigidos pelo concedente para fins de qualificação técnico-operacional devem ser aproximadamente 50% dos quantitativos previsto no objeto contratual.

Assim, os serviços que o concedente entender que devam fazer parte das exigências para comprovação de experiência anterior, devem ser aqueles de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação, e os quantitativos mínimos destes serviços, exigidos pelo edital, devem girar em torno de 50% dos quantitativos do objeto licitado. Nesse caso as exigências são consideradas razoáveis e não restritivas.

Diante de todas essas circunstâncias limitadoras na aferição da capacidade técnica pelo edital de concessão, podem ocorrer situações, especialmente em municípios menores - e que por consequência lógica quando licitarem seus sistemas serão de menor vulto -, que as exigências de qualificação técnico-operacionais que são consideradas razoáveis não sejam tecnicamente suficientes para avaliação da expertise do licitante, a fim de garantir ao concedente que o objeto licitado será executado de modo adequado e regular.

Nessas situações, devidamente justificadas por meio de estudos técnicos, a adoção do critério de melhor técnica (ou outro critério combinado com este) pode se revelar a melhor escolha para o concedente.

Todas essas questões da licitação pública e dos contratos de concessão comum também se aplicam aos contratos de parcerias público-privada regulados pela Lei nº 11.079/2004 (art. 5º), que traz particularidades para essas “novas” modelagens de concessão. Vale dizer que estados e municípios também podem, e muito o fizeram, editar suas próprias leis de parceria público-privada.

Os serviços de água e esgoto também podem ser delegados por meio dos contratos previstos na Lei nº 11.079/2004, que institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública.

A parceria público-privada é o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa (art. 2º). Após a tipificação desses dois modelos de contratos de concessões que se passa a denominar de concessão comum o contrato administrativo regulado pela Lei nº 8.987/95.

A concessão administrativa é o contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens (art. 2º, § 2º).

Já a concessão patrocinada é a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado (art. 2º, § 1º).

Dentre outras exigências legais, os contratos de parceria público-privada não podem ter valor inferior a dez milhões de reais (art. 2º, § 4º, inc. I); não podem ter como objeto unicamente o fornecimento de mão-de-obra, o fornecimento e instalação de equipamentos ou a execução de obra pública (art. 2º, § 4º, inc. III); devem ter vigência, incluindo eventuais prorrogações, de no mínimo cinco e máximo trinta e cinco anos (art. 5º, inc. I); devem prever repartição de riscos entre as partes (art. 5º, inc. III); devem prever os mecanismos para a preservação da atualidade da prestação dos serviços (art. 5º, inc. V); e devem estipular critérios objetivos de avaliação do desempenho do parceiro privado (art. 5º, inc. VII).<sup>150</sup>

Como forma de incentivar as estruturas financeiras e atrair particulares interessados na parceria, o parceiro público poderá autorizar a transferência do controle ou a administração temporária da sociedade de propósito específico aos seus financiadores e garantidores com quem não mantenha vínculo societário direto, com o objetivo de promover a sua reestruturação financeira e assegurar a continuidade da

---

<sup>150</sup> “Percebe-se, então, que a própria Lei do Saneamento prevê condições de validade dos contratos que tenham por objeto a prestação dos serviços de saneamento, ora analisados relativamente no tocante ao fornecimento de água potável e esgotamento sanitário. A LPPP, em grande medida, já previu no regramento geral dos contratos de concessão administrativa e patrocinada parte das referidas exigências, o que reforça a sinergia entre a Lei que estabeleceu as diretrizes gerais do saneamento ao que o conteúdo jurídico de contratos de longo prazo (especialmente de PPP) tem como elementar.” HUNGARO, Luis Alberto. *Parceria Público-Privada Municipal*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017. p. 110.

prestação dos serviços (art. 5º, § 2º, inc. I), inclusive com a possibilidade de emissão de empenho em nome dos financiadores do projeto em relação às obrigações pecuniárias da Administração Pública (art. 2º, § 4º, inc. II) e dos financiadores do projeto para receber indenizações por extinção antecipada do contrato, bem como pagamentos efetuados pelos fundos e empresas estatais garantidores de parcerias público-privadas (art. 2º, § 4º, inc. III).

Esses incentivos permitem a estruturação de uma modelagem de financiamento de projeto conhecida como *project finance*, estrutura contratual complexa de obtenção de financiamento em que o próprio *projeto* é garantidor dos valores financiados, não havendo (no *project finance* puro) garantias colaterais por parte do tomador do financiamento ou de seus acionistas e controladores. Ou seja, para o caso deste trabalho, o financiador avaliaria o projeto de concessão dos serviços de água e esgoto e financiaria todos os custos das obras objetos do contrato de concessão, sendo que apenas esse contrato de concessão (*projeto*) e as receitas dele advindas seriam garantidores dos valores financiados, sem nenhuma exigência de garantia adicional dos concessionários ou de seus acionistas e controladores.

Em caso de inadimplência do pagamento do financiamento por parte da concessionária, o financiador poderia reivindicar a administração e/ou o controle acionário da concessionária, nos moldes previstos nesse arranjo contratual.

Sobre o *project finance*, Egon Bockmann Moreira diz que:

Por meio da combinação estratégica de técnicas contratuais e de engenharia financeira, que contemplam a criação de pessoa específica simultaneamente ao projeto de investimento cuja receita assegurará o pagamento do débito, quem recebe a provisão do capital não é o controlador ou o concessionário, mas o empreendimento ele mesmo. A empresa é unicamente criada em vista da sua função: presta-se a servir de instrumento ao aporte de recursos que permitirá a gestão do projeto e a obtenção dos lucros. Configuração reforçada nos arts. 28 e 28-A da Lei Geral de Concessões, ao permitirem que os direitos emergentes e os créditos operacionais futuros sejam dados em garantia de operações de mútuo.<sup>151</sup>

Na concessão patrocinada, a contraprestação do parceiro público pode ser feita por ordem bancária, cessão de créditos não tributários, outorga de direitos em face da Administração Pública, outorga de direitos sobre bens públicos dominicais e outros meios admitidos em lei (art. 6º).

---

<sup>151</sup> MOREIRA, Egon Bockmann. *Direito das concessões de serviço público: inteligência da Lei 8.987/1995 (Parte geral)*. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 154-155.

O contrato também poderá prever a remuneração variável vinculada ao desempenho do parceiro privado, conforme metas e padrões de qualidade e disponibilidade (art. 6º, §1º). Trata-se de interessante forma de remuneração que incentiva o parceiro privado a cumprir adequadamente, e de forma mais eficiente, suas obrigações contratuais.

O contrato poderá prever o aporte de recursos em favor do parceiro privado para a realização de obras e aquisição de bens reversíveis, com alguns benefícios fiscais (art. 6º, §2º). Neste caso, por ocasião da extinção do contrato, o parceiro privado não receberá indenização pelas parcelas de investimentos vinculados a bens reversíveis ainda não amortizadas ou depreciadas (art. 6º, §5º).

Exige-se que o parceiro privado disponibilize a execução contratual antes da respectiva parcela de contraprestação a cargo do parceiro público (art. 7º). Em outras palavras, é vedada a antecipação de contraprestação pelo parceiro público.

Outra característica dos contratos de parceria público-privada, como incentivo para atrair o interesse do parceiro privado, é a possibilidade das obrigações pecuniárias a cargo do parceiro público estarem garantidas (art. 8º) mediante a vinculação de receitas, observado o disposto no inciso IV do art. 167<sup>152</sup> da Constituição Federal; a instituição ou utilização de fundos especiais previstos em lei; a contratação de seguro-garantia com as companhias seguradoras que não sejam controladas pelo Poder Público; a garantia prestada por organismos internacionais ou instituições financeiras que não sejam controladas pelo Poder Público; as garantias prestadas por fundo garantidor ou empresa estatal criada para essa finalidade; ou outros mecanismos admitidos em lei.

Com a possibilidade de se estipular essas garantias em favor do parceiro privado, especialmente o fundo garantidor, na hipótese de inadimplência financeira por parte do parceiro público, o crédito do parceiro privado não estará sujeito à regra dos precatórios prevista no art. 100 da Constituição Federal.

Um dos maiores riscos em se fazer negócio com o Poder Público no Brasil é o risco de sua inadimplência, justamente por causa da sistemática de precatórios,

---

<sup>152</sup> Art. 167. São vedados:

IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo;



constitucionalmente prevista, para pagamento das dívidas oriundas de sentenças judiciais transitadas em julgado.

Essa questão é um dos maiores, senão o maior, desincentivos para as parcerias entre o setor público e o setor privado. Esse risco de inadimplência por parte do Poder Público sempre é precificado, no final das contas.

Isso ocorre porque o risco de inadimplência do Poder Público no Brasil já é alto, seja por problemas fiscais, seja por desmandos políticos. Mas o problema não para por aí, após a inadimplência, muitas vezes o particular se vê compelido a buscar no Poder Judiciário seus direitos e, após uma longa disputa judicial, que demora anos e anos por conta da notória morosidade do Judiciário e dos “infindáveis” recursos processuais à disposição das partes litigantes. Enfim, quando o particular obtém uma decisão judicial transitada em julgado (definitiva) e após a instauração do procedimento de cumprimento de sentença (execução), a Fazenda Pública não está obrigada a realizar de imediato o pagamento da sua condenação judicial, e o particular não pode promover atos de expropriação de bens públicos para satisfação do seu crédito.

É nesse momento que “entra em cena” a sistemática de pagamentos por precatórios prevista no art. 100 da Constituição Federal. Ocorre que essa sistemática é ineficiente, e muitas vezes demora dezenas de anos até o efetivo pagamento da condenação judicial pela Fazenda Pública. Isso ocorre porque os precatórios devem ser pagos respeitando-se uma ordem de antiguidade, sendo que muitos estados e municípios não possuem receita orçamentária suficiente para pagamento de todas as suas dívidas oriundas dos precatórios.

Enfim, o risco de inadimplência do Poder Público é um dos maiores gargalos para que haja um ambiente maduro de negócios entre o setor privado e o setor público no Brasil.

Por conta disso tudo que a Lei nº 11.079/2004 criou essa possibilidade de garantias vinculadas aos contratos de parceria público-privadas, em que o parceiro privado não estará sujeito ao regime de precatórios na hipótese de inadimplência financeira por parte do parceiro público.

Este autor entende ser salutar esse incentivo em favor do parceiro privado, na medida em que é muito importante a presença da iniciativa privada no setor de saneamento básico para o atingimento da universalização dos serviços de água e esgoto. E, essas garantias criam uma segurança maior ao setor privado, aumentando

a competitividade nas licitações, e mitigando o risco dos particulares precificarem esse risco de inadimplência em suas propostas. E se precificarem, a depender da idoneidade dessas garantias, o farão de forma menos agressiva, contribuindo para uma otimização do preço que torna o contrato de parceria público-privada mais eficiente.

Apresentadas algumas características dos contratos de parceria público-privada, é certo que esses instrumentos são muito importantes, por suas características, para a delegação de serviços públicos de água e esgoto.

A concessão patrocinada pode ser utilizada naquelas hipóteses, já mencionadas, em que o custo do investimento necessário na implantação e/ou ampliação da infraestrutura dos sistemas, e o custo necessário para a manutenção e operação desses sistemas, são maiores que a receita auferida pela tarifa paga pelos usuários<sup>153</sup>. Nessas situações, e naquelas em que tais custos até são inferiores à receita auferida pela tarifa mas que não sejam suficientes para remunerar integralmente (inclusive com uma atrativa taxa interno de retorno), não há lugar para a concessão comum da Lei nº 8.987/95, pois, como visto, nesta modelagem cabe ao concessionário ser integralmente remunerado pela receita advinda da tarifa paga diretamente pelos usuários.

Outra hipotética situação interessante para a implementação de uma concessão patrocinada se coloca quando os sistemas de água e esgoto são superavitários, e há necessidade de implantação e/ou ampliação apenas do sistema de esgoto, pois o sistema de água já é universalizado, ou possui alto nível de acesso, e é um serviço bem prestado pelo concedente, eficiente, com qualidade e com baixo índice de perda, por exemplo. E, por conta dessa circunstância, pretende o

---

<sup>153</sup> “Decidir sobre hipóteses de custeio do serviço público pressupõe a adoção de certa política pública alocativa. A utilização do modelo concessório em si, comparativamente ao sistema de prestação direta (o que inclui a prestação do serviço público por empresas estatais), já importa a opção pelo deslocamento da fonte financiadora do serviço da sociedade em geral aos usuários do serviço. Sob o ângulo da arrecadação, confronta-se a hipótese em que os recursos são extraídos da população em geral – o que se faz primordialmente pela arrecadação de impostos, que, em certa medida, é marcada pelo princípio da capacidade contributiva – com a situação de se financiar o serviço pela contribuição dos usuários. [...] “É evidente que a opção pela concessão patrocinada envolve um enfrentamento prévio acerca da escolha dos encarregados pelo financiamento do serviço público. Optar pela concessão patrocinada como via a preencher as deficiências de financiamento do serviço público será suportada pela coletividade em geral (usuários e não usuários) – em complementação à outra parte custeada pelos usuários do serviços.” GUIMARÃES, Fernando Vernalha. *PPP Parceria Público-Privada*. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 104-105.

concedente permanecer prestando diretamente o serviço de água e delegar apenas o serviço de esgoto, mas a tarifa do esgoto não é suficiente para remunerar todos os custos de investimentos necessários. Neste caso, um contrato de concessão patrocinada pode prever um pagamento pelo parceiro público ao parceiro privado como complementação da receita advinda da tarifa de esgoto<sup>154</sup>, a fim de permitir o equilíbrio entre os encargos do parceiro privado e a sua remuneração.

Em relação à concessão administrativa, merece menção uma discussão doutrinária sobre a sua natureza jurídica, se realmente se configura um contrato de concessão, ou se seria um contrato de prestação de serviços com regramento especial estabelecido pela Lei nº 11.079/04 que o distinguiria, em certos aspectos, do contrato de prestação de serviços regulado pela Lei nº 8.666/93.

Celso Antônio Bandeira de Mello diz que a concessão administrativa é “uma falsa concessão, pois a exploração do serviço é que distingue a concessão de um simples contrato administrativo de prestação de serviço.”<sup>155</sup>

Em sentido contrário desse entendimento<sup>156</sup>, Vera Monteiro diz que

---

<sup>154</sup> “Afixação de uma tarifa de saneamento das águas usadas oferece problemas específicos em razão das dificuldades experimentadas para avaliar o serviço prestado e estima-lo por meio de um índice incontestável. [...] “Se a água consumida pode ser medida, é muito mais difícil medir a água rejeitada. Não obstante na grande maioria dos países desenvolvidos, foi estimado que o melhor indicador do serviço prestado em matéria de saneamento das águas usadas é constituído pelo consumo de água potável. Assim para os especialistas da OCDE, os custos e a dificuldade de contagem de separado do volume de efluentes produzidos pelos usuários residenciais da rede de saneamento e dos serviços de tratamento de esgotos são tais que a cobrança pelo saneamento e esgoto é normalmente integrada à tarifa de distribuição de água’. É portanto com o pragmatismo que, na França, adota-se o volume de água recebida como base de cálculo da tarifa de saneamento. Assim, de acordo com o artigo R. 372-8 do Código das Comunas: ‘a cobrança de saneamento é fixada de acordo com o volume de água recebida pelo usuário do serviço de saneamento a partir da rede pública de distribuição ou de qualquer outra fonte”. (BOURDIN, Joel. Lês finances des services publics de l’eau de de l’assainissement. Paris: Econômica. 1998.p.118). No Brasil adota-se critério análogo e a jurisprudência vem acolhendo a possibilidade de cobrança de tarifas ou taxas de esgoto (REsp 431-121). PEREIRA, César Augusto Guimarães. *A Posição Jurídica dos Usuários e os Aspectos Econômicos dos Serviços Públicos*. Tese apresentada à PUC/SP para obtenção do título de Doutor em Direito na área de concentração de Direito do Estado, sub-área de Direito Administrativo, em 2005. p. 324.

<sup>155</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Serviço público e concessão de serviço público*. São Paulo: Malheiros, 2017, p. 114.

<sup>156</sup> “A concessão administrativa e o contrato de prestação de serviços são vias que guardam enormes diferenças de função. A concessão administrativa é vocacionada a arranjar contratos *complexos*, que envolvam sempre a prestação de serviço como um objeto associado a outras prestações: fornecimento de bens ou execução de obra. A finalidade dessa associação está em submeter ao particular-contratado os riscos da manutenção da obra ou dos bens fornecidos, segundo uma interessante configuração baseada na autorregulação: ao contratado se impõe explorar a infraestrutura fornecida ou construída por si, absorvendo os custos de sua manutenção. Logo, os defeitos e desgastes dos bens fornecidos e executados pelo contratado se reverterão em custo

a concessão administrativa é uma espécie do gênero 'concessão' porque os mecanismos que a legislação lhe atribuiu promovem um ambiente contratual ('relação de colaboração primária', na expressão de Pedro Gonçalves) propício para viabilizar a realização de investimentos privados na consecução de fins públicos.

O que diferencia a concessão da prestação de serviço não é uma análise isolada de seu objeto, da forma de remuneração do privado ou dos riscos envolvidos, mas a forma como eles são combinados na relação contratual para viabilizar, junto com outros mecanismos aptos para compor o melhor arranjo contratual no caso concreto, a realização de investimento privado na consecução de atividades públicas.<sup>157</sup>

Não é objetivo deste trabalho o aprofundamento dessas questões jurídicas sobre os contratos de concessão e prestação de serviços, mas vale dizer que a própria definição legal (Lei nº 11.079, art. 2º, §2º) diz que a *concessão administrativa é o contrato de prestação de serviços especial* que afasta certas regras da Lei nº 8.666/93, especialmente a limitação do prazo (que é de no máximo 5 anos, prorrogáveis por mais 12 meses em situações excepcionais) e, por conta disso, a ausência de obrigação de dotação orçamentária para contratação dos serviços por longo prazo. Essas características o torna um importante instrumento de delegação dos serviços de água e esgoto, pois pode ser um vetor de planejamento financeiro do concedente, que poderá prolongar o pagamento de obras que mereçam ser executadas imediatamente.<sup>158</sup>

Há, também, a possibilidade jurídica da existência de uma concessão totalmente patrocinada, quando a remuneração do parceiro privado é paga integralmente pelo parceiro público, ou seja, nenhuma parcela da remuneração do parceiro privada é auferida diretamente pela tarifa cobrada dos usuários.

---

durante o período de prestação dos serviços." GUIMARÃES, Fernando Vernalha. *PPP Parceria Público-Privada*. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 171.

<sup>157</sup> MONTEIRO, Vera. *Concessão*. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 180-181.

<sup>158</sup> "De um ponto de vista financeiro, a concessão administrativa não exige reserva de recursos orçamentários para o custeio do fornecimento de bens ou de execução de obra. Ao contrário disso, as contraprestações da Administração (que podem envolver recursos públicos) só se realizam após a disponibilização de parcela fruível do serviço, donde se exige apenas uma programação quanto a compromissos financeiros futuros. Sua lógica econômico-financeira é, então, a do financiamento da infraestrutura pelo capital privado, operando-se, do ponto de vista do desembolso de recursos públicos, a distribuição do custeio da obra ou dos bens fornecidos por todo o período da prestação dos serviços." GUIMARÃES, Fernando Vernalha. *PPP Parceria Público-Privada*. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 171-172.

Neste caso, Mário Engler Pinto Júnior sustenta que não haveria confusão entre a concessão totalmente patrocinada com a concessão administrativa, quando diz que

a concessão totalmente patrocinada não se confunde com a concessão administrativa, embora ambas dispensem a arrecadação tarifária. O elemento diferenciador reside na natureza do serviço concedido. No primeiro caso, trata-se de serviço potencialmente tarifável sob o ponto de vista técnico e jurídico, embora não efetivamente tarifado por mera opção política. No segundo caso, o serviço concedido não comporta absolutamente a tarifação, pois ou se destina ao uso e consumo da própria Administração (usuária direta), ou se reveste de caráter *uti universi*, por beneficiar um conjunto difuso ou indeterminado de pessoas (usuária indireta).<sup>159</sup>

Destaca-se, por fim, o Decreto nº 8.428/2015 que dispõe sobre o Procedimento de Manifestação de Interesse - PMI a ser observado na apresentação de projetos, levantamentos, investigações ou estudos, por pessoa física ou jurídica de direito privado, a serem utilizados pela administração pública.

Por meio de um PMI, qualquer particular poderá realizar todos os estudos e projetos necessários para a realização de uma concessão (comum, administrativa ou patrocinada) e apresentar para o Poder Público, que poderá instaurar um chamamento público abrindo oportunidade para outros interessados apresentarem seus estudos.

Se o Poder Público optar por levar adiante o PMI e implementar um projeto de concessão com base nos estudos de um PMI<sup>160</sup>, caso o autor do PMI sagre-se vencedor da licitação da concessão, não haverá reembolso dos valores gastos com os estudos pelo parceiro público. Mas o edital de licitação pode prever que o autor do PMI seja ressarcido pelos custos incorridos na elaboração do PMI<sup>161</sup> pelo vencedor da licitação, evidentemente se o certame for vencido por licitante diverso do autor do PMI.

O PMI é outro instrumento que, ao nosso ver, incentiva a participação privada no setor de saneamento básico.

Os contratos de concessão patrocinada e comum podem ser um instrumento de planejamento financeiro por parte do parceiro público, na medida em que permite antecipar a execução de obras de infraestrutura de sistemas de água e esgoto, tão

---

<sup>159</sup> PINTO Jr., Mário Engler. *Parceria público-privada: antigas e novas modalidades contratuais*. Revista de Direito Público da Economia 13. Belo Horizonte: Fórum, janeiro-março/2006, p. 191-192.

<sup>160</sup> O concedente poderá decidir utilizar estudos de mais de um PMI.

<sup>161</sup> O edital pode liminar e/ou definir um valor fixo para ressarcimento.

urgente, e diferir ao longo de até 35 anos o pagamento por essas obras que foram executadas de forma adiantada pelo parceiro privado.

Enfim, tanto a concessão comum quanto a concessão patrocinada e administrativa, cada uma com a sua particularidade, são instrumentos importantes nessa busca da universalização dos serviços de água e esgoto, pois são vetores da participação da iniciativa privada no setor de saneamento.

A delegação dos serviços públicos de água e esgoto também podem correr por meio da subconcessão e da subdelegação. A subconcessão está prevista no art. 26 da Lei nº 8.987/95<sup>162</sup> e a subdelegação no art. 11-A da Lei nº 11.445/07<sup>163</sup>, na redação pela Lei nº 14.026/2020.

A subconcessão é espécie do gênero subdelegação.

---

<sup>162</sup> Art. 26. É admitida a subconcessão, nos termos previstos no contrato de concessão, desde que expressamente autorizada pelo poder concedente.

§ 1º A outorga de subconcessão será sempre precedida de concorrência.

§ 2º O subconcessionário se sub-rogará todos os direitos e obrigações da subconcedente dentro dos limites da subconcessão.

<sup>163</sup> Art. 11-A. Na hipótese de prestação dos serviços públicos de saneamento básico por meio de contrato, o prestador de serviços poderá, além de realizar licitação e contratação de parceria público-privada, nos termos da Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, e desde que haja previsão contratual ou autorização expressa do titular dos serviços, subdelegar o objeto contratado, observado, para a referida subdelegação, o limite de 25% (vinte e cinco por cento) do valor do contrato. (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)

§ 1º A subdelegação fica condicionada à comprovação técnica, por parte do prestador de serviços, do benefício em termos de eficiência e qualidade dos serviços públicos de saneamento básico. (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)

§ 2º Os contratos de subdelegação disporão sobre os limites da sub-rogação de direitos e obrigações do prestador de serviços pelo subdelegatário e observarão, no que couber, o disposto no § 2º do art. 11 desta Lei, bem como serão precedidos de procedimento licitatório. (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)

§ 3º Para a observância do princípio da modicidade tarifária aos usuários e aos consumidores, na forma da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, ficam vedadas subconcessões ou subdelegações que impliquem sobreposição de custos administrativos ou gerenciais a serem pagos pelo usuário final. (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)

§ 4º Os Municípios com estudos para concessões ou parcerias público-privadas em curso, pertencentes a uma região metropolitana, podem dar seguimento ao processo e efetivar a contratação respectiva, mesmo se ultrapassado o limite previsto no caput deste artigo, desde que tenham o contrato assinado em até 1 (um) ano. (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)

§ 5º (VETADO).

§ 6º Para fins de aferição do limite previsto no caput deste artigo, o critério para definição do valor do contrato do subdelegatário deverá ser o mesmo utilizado para definição do valor do contrato do prestador do serviço. (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)

§ 7º Caso o contrato do prestador do serviço não tenha valor de contrato, o faturamento anual projetado para o subdelegatário não poderá ultrapassar 25% (vinte e cinco por cento) do faturamento anual projetado para o prestador do serviço. (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020).

Em síntese, pelos contratos subconcessão e a subdelegação, o subconcessionário e o subdelegado assumem parte de um contrato de concessão e de delegação já existentes.

Assim, sempre haverá uma relação de interdependência entre os contratos de subconcessão e subdelegação com os respectivos contratos principais de concessão e delegação.

Recentemente, a CORSAN publicou um edital de PPP de subconcessão, com objetivo de subconceder os serviços de esgoto nos municípios de Alvorada, Cachoeirinha, Canoas, Eldorado do Sul, Esteio, Gravataí, Guaíba, Sapucaia do Sul e Viamão<sup>164</sup>.

Tem-se conhecimento de apenas um modelo de subdelegação implementado pela SANEAGO em que a Odebrecht Ambiental sagrou-se vencedora da licitação<sup>165</sup>.

Por fim, vale citar uma modelagem interessante que também pode ser utilizada para como planejamento financeiro pelo Poder Público, para implementar e ampliar a infraestrutura dos sistemas de água e esgoto, denominada de Locação de Ativos. Não se trata de delegação de serviços públicos, mas de um contrato de locação em que o vencedor da licitação pública ficará responsável pela construção de obra de infraestrutura dos sistemas de água e esgoto, ficando o Poder Público responsável pelo pagamento de um valor de aluguel periódico (que pode ser mensal) por um prazo determinado, tudo isso definido no edital de licitação. Nesses casos, a manutenção e operação dos sistemas continuam sendo realizadas pelo Poder Público, ficando o particular responsável apenas pela construção da obra. O interessante nessa modelagem é que o Poder Público difere o pagamento dessa obra, por meio do aluguel periódico pelo prazo determinado e, após o término de vigência do contrato de locação, as obras revertem-se para o Poder Público. Ou seja, a remuneração do particular pela construção da obra se limita ao recebimento dos aluguéis contratuais.

---

<sup>164</sup> O Consórcio Aegea foi o vencedor do leilão da parceria público-privada (PPP) da Companhia Riograndense de Saneamento (Corsan). Com uma proposta de R\$ 2,40 por metro cúbico de esgoto faturado, com deságio de 37,92%, o consórcio ficará responsável pela ampliação da cobertura de esgoto de aproximadamente 14% para 87,3%, em até 11 anos, nos municípios de Alvorada, Cachoeirinha, Canoas, Eldorado do Sul, Esteio, Gravataí, Guaíba, Sapucaia do Sul e Viamão. Estima-se que a população beneficiada seja, em um primeiro momento, de 500 mil pessoas e, até 2055, de 1,7 milhão de pessoas. Disponível em: <https://www.corsan.com.br/consorcio-aegea-vence-leilao-da-ppp-do-saneamento-da-corsan>. Acesso em 25.09.2020.

<sup>165</sup> Alguns dados da operação estão disponíveis em: <https://www.saneago.com.br/2016/investidores/demcontabil/2016/2016%201%20trimestre/Notas%20Explicativas%201%20TRI%202016.pdf>. Acesso em 20.09.2020.

Após discorrer sobre as formas de delegação dos serviços públicos de água e esgoto, importante tecer alguns comentários sobre os contratos administrativos e a necessidade de sua fiscalização por agência reguladora e constante revisão.

Pelo que já foi visto, os serviços de água e esgoto são serviços públicos (de titularidade estatal) que podem ser exercidos diretamente pelo Poder Público ou mediante delegação. Essa delegação é instrumentalizada por contrato administrativo, que para sua validade devem conter diversas regras de cunho regulatório.

Todo contrato de prestação de serviços públicos de água e esgoto gera externalidades<sup>166</sup> positivas diante dos ganhos em saúde pública e preservação ambiental.

Neste caso, estamos diante da chamada *regulação por contrato*, em que diversas questões regulatórias já foram definidas no âmbito do contrato administrativo, sendo obrigação das partes o seu cumprimento.

Mas, mesmo em contratos que prevejam as regras regulatórias exigidas por lei, haverá necessidade de sua fiscalização por parte de ente técnico e imparcial, as chamadas agências reguladoras. É o que denomina de *regulação por agência*.

Além da função fiscalizadora e sancionadora, as agências também possuem uma importante função normativa, com vistas a garantir a regularidade da prestação dos serviços públicos. No caso dos serviços públicos de água esgoto delegados, essa função normativa da agência será sempre integrativa<sup>167</sup> em relação às regras

---

<sup>166</sup> “São efeitos gerados em terceiros. Quando falamos sobre a riqueza total criada por um contrato, nos referimos à soma do excedente do vendedor e do comprador, dado que estes são, geralmente, os únicos afetados no acordo. Frequentemente, porém, terceiros podem ser positivamente ou negativamente afetados por um contrato. TIMM, Luciano Benetti, GUARISSE, João Francisco Menegal. *Análise Econômica dos Contratos in Direito e Economia no Brasil*. Coord. Luciano Benetti Timm. Indaiatuba: Editora Foco, 2019. p. 164.

<sup>167</sup> “Esse *compromisso regulatório (regulatory commitment)*, estabilizado a partir do vínculo contratual, representa parcela significativa da função regulatória estatal. A *regulação futura* exercida pela Agência é influenciada e condicionada pelas decisões técnicas, econômicas, financeiras e políticas que foram consensualmente fixadas no *compromisso regulatório*. Não por outra razão que, ao se *contratualizar a regulação*, reduz-se a discricionariedade da Agência.

A *contratualização da regulação* pode ser uma estratégia garantidora de maior segurança jurídica para os investidores, mormente em países em desenvolvimento, pois estes são, em tese, propensos a fluxos de instabilidade política e econômica. Por sua vez, com a contratualização, incorporam-se direitos e obrigações para ambos os contraentes sob o manto do ato jurídico perfeito, o que pode tornar mais tormentosa as adequações que decorram da flexibilidade e mutabilidade inerentes a esses arranjos contratuais duradouros. [...] A atividade regulatória da agência pressupõe um híbrido de atribuições informativas, fiscalizadoras e negociadoras, mas, também, normativas, gerenciais, arbitradoras e sancionadoras. Todas essas funções remanescem na sua tarefa de regular o



regulatórias contratuais, ou seja, nenhum contrato administrativo de água e esgoto será regulado exclusivamente pelo contrato ou pela agência.

Como será abordado adiante, é característica do contrato de concessão de água e esgoto de longa duração a sua incompletude, razão pela qual também se faz necessária a regulação por agência.

Cabe dizer que as funções da agência reguladora, inclusive a fiscalização, não se confundem com as funções exercidas pelo Poder Concedente.

As agências reguladoras possuem natureza jurídica de autarquias em regime especial<sup>168</sup>, em razão de algumas características que lhe são próprias, criadas para regulação de um setor específico<sup>169</sup>. Como já vimos, no caso dos serviços de água e

---

contrato, mas, em certa medida, conformadas e limitadas a partir das escolhas regulatórias que foram inicialmente tomadas pela entidade federativa titular do serviço ou da infraestrutura. Esses contratos estruturantes de relevantes interesses públicos transcendem aos interesses das partes. Por isso compete à Agência, no exercício da sua função regulatória, encontrar o *ponto ótimo* que assegure o *equilíbrio sistêmico* dos interesses juridicamente protegidos e que maximize as potenciais vantagens e benefícios dos interessados. Essa atuação não é ampla e irrestrita, senão negociada, participativa e conformada pelas escolhas regulatórias realizadas no domínio do contrato e dos demais marcos regulatórios e legais que lhe antecedem.” GARCIA, Flávio Amaral. *A mutabilidade e incompletude na regulação por contrato e a função integrativa das agências*. Revista de Contratos Públicos – RCP, Belo Horizonte, ano 3, n.5, p. 59-83, mar./ago.2014, p. 66.

<sup>168</sup> “É uma autarquia especial, criada por lei para intervenção estatal no domínio econômico, dotada de competência para regularização de setor específico, inclusive com poderes de natureza regulamentar e para arbitramento de conflitos entre particulares e sujeita a regime jurídico que se assegure sua autonomia em face da Administração direta”. JUSTEN FILHO, Marçal. *O Direito das Agências Reguladoras Independentes*. São Paulo: Dialética, 2002, p. 344.

“São pessoas jurídicas de Direito Público, com estrutura formal autárquica e competência para regulamentar, contratar, fiscalizar, aplicar sanções e atender aos reclamos dos usuários/consumidores de determinado serviço público ou atividade econômica”. CUÉLLAR, Leila. *As Agências Reguladoras e seu Poder Normativo*. São Paulo: Dialética, 2001, p. 275.

“Agências reguladoras são autarquias com autonomia qualificada frente à Administração Direta, criadas para atuar no controle, fiscalização ou fomento de determinados setores”. MAZZA, Alexandre. *Agências Reguladoras*. São Paulo: Malheiros Editores, 2005, p. 39

<sup>169</sup> “As agências reguladoras, por óbvio, tem por escopo exercer a regulação estatal sobre a economia. Embora isso possa variar de setor para setor, as agências reúnem os seguintes poderes: i) *poder normativo*, consistente em editar comandos gerais para o setor regulado (complementando os comandos legais crescentemente abertos e indefinidos); ii) *poder de outorga*, consistente na prerrogativa de emissão, em consonância com as políticas públicas aplicáveis ao setor, de atos concretos de licenças, autorizações, injunções, com vistas a franquear ou interditar o exercício de uma atividade regulada a um particular; iii) *poder de fiscalização* do setor, a qual se revela tanto pelo monitoramento das atividades reguladas (de modo a manter-se permanentemente informada sobre as condições econômicas, técnicas e de mercado do setor), quanto na aferição das condutas dos regulados de modo a impedir o descumprimento de regras ou objetivos regulatórios; iv) *poder sancionatório*, consistente tanto na aplicação de advertências, multas ou mesmo cassações de licenças, como também na prerrogativa de obrigar o particular a reparar um consumidor ou corrigir os efeitos de uma conduta lesiva a algum valor ou interesse tutelado pelo regulador; v) *poderes de conciliação*, que se traduzem na capacidade de, dentro do setor, conciliar ou mediar interesses de operadores regulados, consumidores isolados ou em grupos de interesses homogêneos, ou ainda interesses de agentes econômicos que se relacionam com o setor regulado (malgrado não

esgoto, a recente Lei nº 14.026/2020 definiu a ANA como agência reguladora para padronização das regras regulatórias do setor.

Dentre algumas dessas características que tornam a agência reguladora uma autarquia em regime especial, cabe citar a necessidade de prévia aprovação pelo Senado Federal da nomeação do Presidente da República, para os cargos da diretoria colegiada (CF, art.84, inc. XIV e art. 52, inc. III, “f”). A estabilidade de seus mandatos (Lei nº 9.986/2000, arts. 5º e 6º) e a necessidade de diretores cumprirem uma “quarentena” de seis meses após o término de seus mandatos ou de eventual exoneração (Lei nº 9.986/2000, art. 8º).

A Lei nº 9.984/2000 definiu que a ANA será dirigida por diretoria colegiada composta de cinco membros, nomeados pelo Presidente da República, com mandatos não coincidentes de cinco anos, vedada a recondução, sendo um deles o Diretor-Presidente, e terá em sua estrutura uma Procuradoria, uma Ouvidoria e uma Auditoria (art. 9º), sendo-lhes vedado o exercício de qualquer outra atividade profissional, empresarial, sindical ou de direção político-partidária (art. 11).

A Lei nº 9.986/2000 determina que o Presidente, Diretor-Presidente ou Diretor-Geral e os demais membros do Conselho Diretor ou da Diretoria Colegiada serão brasileiros de reputação ilibada e de notório conhecimento no campo de sua especialidade, entre outros requisitos de comprovação de experiência anterior na área de atuação (art. 5º).

Em relação aos contratos administrativos, há uma antiga discussão doutrinária sobre a natureza jurídica desses contratos, se de fato se revestem da forma de contrato ou se seriam apenas atos administrativos.

José Casalta Nabais<sup>170</sup> assenta que o contrato administrativo se tornou um instrumento usual de atuação do Estado. Com a transformação do Estado Liberal para o Estado Social, o contrato administrativo começa a ser adotado em novos setores. Apresenta a tese da negação do contrato administrativo, segundo a qual o Estado-Administração não pactua ou, se pactua, o faz numa relação de contrato jurídico-

---

explorarem diretamente a atividade sujeita à regulação setorial) no âmbito da cadeia econômica; e por fim vi) *poderes de recomendação*, consistentes na prerrogativa, muitas vezes prevista na lei que cria a agência, de o regulador subsidiar, orientar ou informar o poder político, recomendando medidas ou decisões a serem editadas no âmbito das políticas públicas.” MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. *Agências reguladoras independentes*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2005. p. 59-61.

<sup>170</sup> NABAIS, José Casalta. *Contratos Fiscais*. Coimbra: Coimbra Ed., 1994, pp. 9-84.

privado. Essa tese está fundamentada, segundo o autor, nos seguintes argumentos mais relevantes: a desigualdade das partes; a falta de autonomia do Estado-Administração; a incompatibilidade com as exigências do princípio de legalidade; e a rigidez do contrato e a mutabilidade do interesse público.

O autor contraria o argumento afirmando que a igualdade das partes não é sequer exigida numa relação jurídico-privada, e que o contrato requer uma igualdade em relação à prestação (e contraprestação) de cada uma das partes. Além disso, afirma que a Administração não é mais autoritária, e contesta a tese que nega a possibilidade de existir um contrato administrativo (de direito público) entre um particular e a Administração.

Para refutar este argumento, o autor afirma que a ideia de liberdade contratual não pode se aproximar do arbitrário; e que existem muitos contratos em que o conteúdo é imposto por lei ou em termos fáticos. Além disso, sustenta que não se pode reduzir a função administrativa à função de estrita execução de lei; bem como a existência de uma reserva de atuação estatal no exercício de competência discricionária.

Em síntese, o autor afirma que, ao contrário do argumento utilizado pela corrente doutrinária contestada, o contrato não compromete a liberdade dos cidadãos, vez que poderiam negociar com a Administração invés de lhe serem impostas unilateralmente.

O autor afirma que existem diversas atuações administrativas, não instrumentalizadas por contratos, que estão protegidas contra modificações e revogações, ainda que essa imutabilidade cause prejuízo ao interesse público. Diz que a mesma situação pode ocorrer, eventualmente, quando o Estado for parte de um contrato – sem que este seja desnaturado. Além disso, diz que o contrato administrativo pode sofrer alterações para adequação de uma modificação correspondente do interesse público.

Enfim, o autor apresenta a corrente doutrinária que aceita a existência do contrato administrativo como um instrumento usual de atuação do Estado contemporâneo.

Por fim, José Casalta Nabais trata do atual âmbito do contrato administrativo, discorrendo sobre os sujeitos do contrato administrativo, a estrutura da relação contratual, e o conteúdo do contrato administrativo. A ideia é de que o “novo” contrato administrativo não se reduz aos chamados contratos administrativos típicos ou

nominados, mas expande-se de modo cada vez mais rápido, tendo em vista a necessidade do Estado contemporâneo atender aos fins exigidos pela sociedade – que são igualmente crescentes.

O estudo sobre a natureza jurídica do contrato pode ser aprofundado na doutrina especializada<sup>171</sup>.

Esses contratos administrativos de concessão de serviços de água e esgoto, sejam eles decorrentes da Lei de Concessão Comum ou da Lei de Parceria Público-Privada, são contratos de longa duração e incompletos, diante da impossibilidade do gênio humano presentificar todas as circunstâncias e situações que ocorreram no curso de até trinta e cinco anos de relação contratual.

Ainda que fosse possível tal presentificação - mas não é -, os custos de transação para a sua elaboração seriam enormes, fato que impactaria na eficiência econômica desses contratos.

Portanto, são contratos em que as partes contratantes devem estar em constante cooperação e negociação, assim como deve ser levado em conta a intencionalidade das partes no percurso contratual.

Durante esse prazo de concessão, o importante é que as partes cooperem para que o objetivo do contrato seja atendido com o máximo de êxito possível.

É legítimo prever, portanto, que diversas situações não previstas no contrato ocorrerão no curso dessa relação contratual. E as partes devem negociar e renegociar constantemente os termos do contrato assinado.

---

<sup>171</sup> MAYER, Otto. *Derecho Administrativo Alemán*, t. IV. Trad. H. H. Heredia et alii. Buenos Aires: Depalma, 1982. p. 149-179  
 CARVALHO, Orlando de. *Contrato Administrativo e Acto Jurídico Público*, in *Escritos: páginas de Direito*, I. Coimbra: Almedina, 1998. p. 164-246.  
 FORSTHOFF, Ernest. *Tratado de Derecho Administrativo*. Trad. Legaz Lacambra et alii. Madri: Instituto de Estudios Políticos, 1958. p. 370-391.  
 BANDEIRA DE MELLO, Oswaldo Aranha. *Princípios Gerais de Direito Administrativo*, vol. I, 3ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007. p. 670-693.  
 MASAGÃO, Mário. *Curso de Direito Administrativo*, 3ª ed. São Paulo, Max Limonad, s/d, pp. 287-306.  
 ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. *Contrato Administrativo*. São Paulo: Quartier Latin, 2012. p. 171-316.  
 MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Administração Pública Consensual*, in *Mutações do Direito Administrativo*, 3ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2007. p. 35-48.  
 MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo em Evolução*, 2ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003. p. 185-240.  
 ESTORNINHO, Maria João. *Direito Europeu dos Contratos Públicos*. Coimbra: Almedina, 2006. p. 123-277.

Como exemplo, podemos citar uma nova tecnologia que permite drástica redução de “perdas” de água com mecanismos tecnológicos inovadores para identificação e correção de vazamentos.

Além desse exemplo, podemos citar uma eventual explosão demográfica imprevisível e extraordinária numa determinada região, fato que afetaria diretamente o objeto do contrato de concessão, o qual deveria, ao nosso ver, ser repactuado a fim dessa população excedente ser devidamente atendida pelos serviços públicos de água e esgoto.

Todos esses aspectos nos levam a entender que o contrato examinado neste trabalho não pode ser interpretado sob a ótica da teoria contratual clássica.

Ronaldo Porto de Macedo Jr.<sup>172</sup> trata com propriedade a teoria do contrato relacional desenvolvida por Ian R. Macneil<sup>173</sup>, apresentando as diferenças entre o que chama de contratos descontínuos e contratos relacionais.

Nas palavras de Ronaldo Porto de Macedo Jr., o “objetivo básico do texto é o de criticar os limites da teoria contratual clássica, fundada num conceito bastante limitado e historicamente determinado de vínculo contratual, usualmente denominado de contrato descontínuo”.

Trata-se de um modelo que defende uma interpretação contextualista dos contratos e princípios que incidem sobre as relações contratuais.

Segundo o autor, ainda hoje somos influenciados por uma concepção jurídico do que é o contrato, que é profundamente formalista e descontextualizante.

Qual é a maneira tradicional pela qual se ensina o direito contratual? De maneira geral, se estuda o conceito de contrato como uma obrigação constituída a partir de uma troca de promessas. E o modelo tradicional apresentado é o contrato de compra e venda, sendo a partir desse modelo simplificado que se pensa o que é o contrato.

Segundo o autor, essa concepção traz os seguintes elementos definidores do que é o contrato. A ideia de que o contrato é a realização de ato que exprime o consenso entre duas vontades. O contrato não tem vida futura. Ele é descontínuo.

---

<sup>172</sup> MACEDO JÚNIOR. Ronaldo Porto. *Contratos Relacionais e Defesa do Consumidor*. 2ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007. p. 121-205.

<sup>173</sup> MACNEIL, Ian R.. *Contracts: Adjustment of Long-Term Economics Relations under Classical, Neoclassical and Relational Contract Law*. *Northwestern Law Review* 72/854-905. 1977-1978.

O contrato é presentificador (expressão de Ian Macneil). O que é isso? O contrato é um projetor de promessas futuras que torna presente todas as circunstâncias daquilo que pode acontecer no futuro.

Portanto, o contrato seria um mecanismo para antecipar contingências futuras.

Se observarmos as práticas sociais em nossa complexa sociedade, veremos (segundo o autor) que este modelo é simplificador, e se já representou o que eram os contratos em outra época, hoje é insuficiente.

Esses contratos foram substituídos por contratos muito mais complexos.

Nesses contratos relacionais, especialmente de longa duração, existe um elemento de indeterminação muito grande sobre alguns aspectos básicos do contrato.

Portanto, nesses contratos de longa duração, cada vez mais se tem uma série de obrigações contratuais que são formadas (não no momento em que o contrato foi assinado), mas muito mais pelas expectativas geradas pela vida do contrato.

Por esse motivo, nesses contratos de longa duração, tem-se cláusulas menos para presentificar o futuro e mais para criar mecanismos de renegociação do próprio conteúdo.

Então, esses novos contratos exigem o abandono da ideia clássica de contrato. É nessa insuficiência da concepção clássica que o autor propõe a teoria contratual relacional.

Para o autor, essa categoria dogmática (teoria dos contratos relacionais) se apresenta como uma tentativa de reconstruir de maneira diferente o que é o contrato.

Seriam, portanto, os seguintes elementos dessa teoria: nos contratos relacionais, as fontes de obrigação contratual não decorrem exclusivamente da troca de promessas; as fontes de obrigação decorrem do conjunto de expectativas que foram produzidas no curso do processo obrigacional; este conjunto de expectativas muitas vezes são produzidos por agentes externos aos sujeitos do contrato; e nos contratos de longa duração, as expectativas geradas pelas partes são objeto de novo pacto.

Outro elemento distintivo desta teoria relacional, segundo o autor, é a alteração de como se comporta o sujeito contratante – digamos da sua natureza antropológica.

Na concepção clássica, cada contratante pretende maximizar a satisfação de seus interesses. São concebidos, portanto, como indivíduos maximizadores de vantagens individuais. São indivíduos egoístas.

A teoria relacional vai criticar essa pressuposição de que o contrato sempre será o ato realizado entre indivíduos maximizadores de vantagens individuais.

O autor propõe um modelo de hermenêutica estrutural contextualizado, em síntese: deve-se abandonar a ideia de que o contrato é a mera promessa e de que a promessa é a única fonte obrigacional do contrato; deve-se levar em consideração as expectativas legítimas (aquelas que decorrem de regras morais) como fonte obrigacional na relação contratual; e deve-se verificar sempre a intencionalidade básica do contrato.

Apesar de não podermos afirmar que os contratos de concessão se enquadram perfeitamente na teoria do contrato relacional desenvolvida por Ian. R. Macneil, tratada com brilhantismo por Ronaldo Porto de Macedo Jr., é certo que muitos elementos desta teoria podem ser utilizados para auxiliar os operadores do Direito na interpretação dos contratos de concessão.

Os contratos de concessão de serviços públicos de água e esgoto podem ser caracterizados como integrantes de uma rede contratual, diante das diversas relações jurídico-contratuais que orbitam o contrato principal, que é o contrato de concessão. Basta ter em mente os contratos de seguros, os contratos de financiamentos, os contratos de prestadores de serviços das concessionárias, os efeitos gerados em terceiros, como os usuários e os expropriados, os contratos de direito de passagem, de publicidades, etc. Enfim, todos esses contratos assessórios orbitam o contrato de concessão e todos eles foram, como se denomina na doutrina, uma rede contratual.

O estudo sobre a teoria dos contratos relacionais e a rede de contratos pode ser aprofundado na doutrina especializada.<sup>174</sup>

---

<sup>174</sup> LEONARDO, Rodrigo Xavier. *Redes Contratuais: uma contextualização entre empresa e mercado*. RDPE 7/225-234. Belo Horizonte: Editora Fórum, jul.-set./2004.  
LEONARDO, Rodrigo Xavier. *Redes Contratuais no Mercado Habitacional*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003. p. 128-172.  
SALOMÃO NETO, Eduardo. *Direito Bancário*. São Paulo: Atlas, 2005. p. 377-417.  
MOREIRA, Egon Bockmann. *Direito das Concessões de Serviço Público*. São Paulo: Malheiros Editores, 2010. p. 154-158.  
NARDI, Marcelo de. *Redes de contratos em perspectiva de interpretação sistêmica*. Porto Alegre, Verbo Jurídico, 2015.

Lembre-se que aos contratos administrativos são aplicável, de forma supletiva, as disposições do atual Código Civil, nos termos do art. 54 da Lei nº 8.666/93.<sup>175</sup>

Logo, todas as disposições do Código Civil relacionadas à boa fé objetiva e à deslealdade contratual pelas partes (artigos 113, 187 e 422 do Código Civil), também aplicam-se aos contratos administrativos. Portanto, a violação da boa-fé objetiva tem implicações contratuais e extracontratuais produtoras de Responsabilidade Civil pelas partes contratantes, tanto particular quanto Poder Público.

Conforme explica Judith Martins Costa, a boa-fé objetiva é uma “norma impositiva de conduta leal, geradora de um dever geral de correção que domina o tráfego negocial.”<sup>176</sup> Em linhas gerais, agir com boa-fé é respeitar alguns deveres necessários (como lealdade, informação e segurança) para que todo o “processo obrigacional”, na expressão de Clóvis do Couto e Silva, seja cumprido da melhor forma possível e o contrato atinja o seu objetivo final que é o seu perfeito adimplemento<sup>177</sup>.

Configura-se como absolutamente desleal e atentatória ao dever de informação (decorrente da boa-fé objetiva) a conduta de não prestar as informações corretas e devidas à outra parte. A ideia é reduzir ao máximo a assimetria de informações entre as partes, a fim de evitar práticas antieconômicas por qualquer um dos contratantes.

Há elementos que evidenciam a importância da boa-fé dentro da perspectiva relacional, notadamente o fato de que, em primeiro lugar, ela lembra a incompletude dos contratos, os limites da capacidade de previsão humana, os custos e ameaças à solidariedade, as barreiras insuperáveis para a comunicação perfeita e sem ruídos. Em segundo lugar, ela enfatiza, valoriza e torna juridicamente protegido o elemento de confiança (“trust”), sem o qual nenhum contrato pode operar. Em terceiro lugar, ela evidencia a natureza participatória do contrato, que envolve comunidades de

---

<sup>175</sup> Art. 54. Os contratos administrativos de que trata esta Lei regulam-se pelas suas cláusulas e pelos preceitos de direito público, aplicando-se-lhes, supletivamente, os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado.

<sup>176</sup> MARTINS-COSTA, Judith. *Comentários ao Novo Código Civil – Vol. V – Tomo I – Do direito das Obrigações. Do Adimplemento e Extinção das Obrigações.* (arts. 304 a 388) – Coordenador: Sálvio de Figueiredo Teixeira. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 46.

<sup>177</sup> Segundo o prof. Álvaro Villaça Azevedo, “A contratação de boa-fé é a essência do próprio entendimento entre os seres humanos, é a presença da ética nos contratos.” Ainda, de acordo com este autor, decorre da boa-fé objetiva “a lealdade, a honestidade e a segurança, que se devem os contratantes, nas tratativas negociais, na formação, na celebração, na execução (cumprimento) e na extinção do contrato, bem como após esta.” (AZEVEDO, Álvaro Villaça. *Teoria Geral dos Contratos Típicos e Atípicos.* São Paulo: Atlas, 2002. p. 26).



significados e práticas sócias, linguagem, normas sociais e elementos de vinculação não-promissórios (não-contratuais). Assim, a boa-fé realça o elemento moral das relações contratuais. Por fim, a boa-fé contratual envolve uma concepção moral de fazer algo corretamente e, neste sentido, reporta-se a uma concepção de Justiça Social enquanto normalidade.

Com efeito, a operacionalidade desses contratos de concessão de serviços públicos de água e esgoto demandam uma constante negociação entre os contratantes.

Uma dificuldade prática é o receio dos agentes públicos em realizar alterações em contratos públicos, sempre preocupados de seus atos serem considerados não republicanos pelos órgãos de controle da gestão pública, tais como as Cortes de Contas, as Controladorias e Auditorias públicas e o próprio Ministério Público.

Por óbvio que o contrato público é menos consensual que o contrato privado, pois existem limites legais para as suas alterações, repactuação e renegociações. Mas esse fato não impede que haja negociação no âmbito de um contrato público para atender o interesse público primário.

Daí a importância dos operadores do Direito adotarem mecanismos de negociações em contratos públicos, especialmente no caso deste trabalho, em contratos de concessão de serviços públicos de água e esgoto.

Nesse sentido, é importante a lição de William Ury, um dos maiores intermediadores de conflitos do mundo, que afirma “É preciso mudar o jogo. A negociação não deve ser vista como um processo em que há vencedores de um lado e perdedores de outro. Deve-se alcançar uma solução em que todos ganham.”<sup>178</sup>

Todavia, a atuação da administração pública deve ser pautada pela cautela, pois, nas palavras de Egon Bockmann Moreira “a administração pública não negocia direitos e interesses de titularidade das respectivas autoridades. Ela não pode abdicar do interesse público, mas precisa se esforçar em descobrir os meios mais eficazes de o atender.”<sup>179</sup>

---

<sup>178</sup> URY, William. Negociar é separar as causas das pessoas. Valor Econômico. São Paulo. 21 nov. 2013. Disponível em: <https://www.valor.com.br/carreira/3345418/negociar-e-separar-causas-das-pessoas>. Acesso em: 10 fev. 2019.

<sup>179</sup> Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/justica/colunistas/egon-bockmann-moreira/sentando-se-a-mesa-de-negociacao-com-autoridades-publicas-7vz4pjhg2oh4jwah412e1zf4t/>. Acesso em 20.10.2020.

O jogo contratual é de eminente importância na vida corporativa e empresarial, pautado pela relação bilateral ou multilateral entre as partes. Clea Beatriz Macagnan ressalva que “contrato, formal ou tácito, caracteriza-se por ser sempre incompleto, isto quer dizer que não conseguimos acordar todas as condições que regerão a relação no futuro, pois sempre haverá um aspecto novo que não foi previsto, pois as relações são dinâmicas, assim como o ambiente em que se configuram.”<sup>180</sup>

As organizações, nesse sentido, urgem por governança adequada e sistemas de compliance capazes de elidir a possibilidade de que essa incompletude negocial/contratual venha a redundar em infrações legais. Todavia, não se pode simplesmente afastar a consensualidade entre entes privados e a administração pública.

Juliana Bonacorsi de Palma disserta sobre a consensualidade no Direito Administrativo brasileiro “inicia-se na década de 1990, com o aumento das normas dispositivas dos acordos celebrados pela Administração Pública, sejam eles administrativos, sejam eles judiciais. Some-se ao quadro a dispersão da previsão da atuação administrativa consensual, não mais restrita às matérias de desapropriação e ambiental, mas presente também em outros setores, como o antitruste e o mercado de capitais. Tal qual no mercado empresarial, os entes públicos, nas últimas décadas, passam por um processo em que o aumento da especialização em determinadas matérias, redundou em mais produtividade, gerando maior dependência da qualidade dos contratos celebrados. Analisando a produtividade dos entes públicos, Moreira, por sua vez, aponta que ao gestor público cabe “valorizar um modelo que permita o máximo de competição, os menores preços e os melhores bens e serviços.”<sup>181</sup>

Considerando a característica relacional do contrato de concessão de água e esgoto, pois é um contrato incompleto e de longa duração, e tendo em vista a necessidade de constantes revisões e ajustes desses contratos, devendo as partes

---

<sup>180</sup> MACAGNAN, Clea Beatriz. Jogo Contratual e Jogo da Negociação. *Compras: elementos para o jogo da negociação e de produtos e serviços*. Porto Alegre: Entremeios, 2010. p.17

<sup>181</sup> PALMA, Juliana Bonacorsi de. *Atuação Administrativa Consensual: estudo dos acordos substitutivos no processo administrativo sancionador*. 2010. 332 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. p. 172. Disponível em [https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-18112011-141226/publico/Dissertacao\\_Juliana\\_Bonacorsi\\_de\\_Palma.pdf](https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-18112011-141226/publico/Dissertacao_Juliana_Bonacorsi_de_Palma.pdf). Acesso em 10.09.2020.

cooperarem e negociarem sempre de boa fé, é salutar a estipulação de cláusulas de mediação e arbitragem nessas modalidades contratuais<sup>182</sup>.

Destaca-se que o art. 26 da Lei de Introdução ao Direito (Lei nº 13.655/2018) permite a Administração Pública entabular acordos em processos judiciais e administrativos.<sup>183</sup>

A validade das cláusulas compromissórias está positivada no inciso XV do art. 23 da Lei nº 8.987/95 (Lei Geral de Concessões), bem como na Lei nº 9.478/97 (Lei da ANP), na Lei nº 10.233/01 (Lei ANTT, ANTAQ e DNIT), na Lei nº 11.079/04 (Lei PPP), e na própria Lei de Arbitragem (Lei nº 9.307/96), que prevê que a administração pública direta e indireta poderá utilizar-se da arbitragem para dirimir conflitos relativos a direitos patrimoniais disponíveis (art. 1º, § 1º).

---

<sup>182</sup> Percebe-se, assim, que resolver um litígio, na maioria das vezes, resulta na alocação do risco entre as partes, o que gerará um incentivo para o comportamento futuro de indivíduos que se encontrem em situação semelhante, não se limitando, a abrangência e a repercussão das decisões, tão-somente às partes envolvidas na determinada contenda. [...] Com efeito, compreendendo-se a forma de aplicação da teoria econômica frente aos institutos jurídicos, possível demonstrar de que maneira a mediação de conflitos é meio eficiente para a consecução dos fins a que se propõe o direito e seus operadores, na condição de balizadores do comportamento, mantenedores da paz e harmonia social, e redutores de custos de transação.” TRINDADE, Manoel Gustavo Neubarth, KESSLER, Daniela Seadi. *A mediação sob o prisma da análise econômica do direito*. RJLB, Ano 5, nº 4, 2019. p. 572-573. Disponível em: <http://www.ntrindade.com.br/wp-content/uploads/2020/07/Media%C3%A7%C3%A3o-sob-o-Prisma-da-An%C3%A1lise-Econ%C3%B4mica-do-Direito-Artigo.pdf>. Acesso em 25/09/2020.

<sup>183</sup> “É interessante ressaltar que o tom de generalidade que caracteriza o art. 26 da LINDB possibilita não só que qualquer ente da Administração Pública possa realizar acordos, mas também sobre (em princípio) qualquer objeto e a tanto em processos administrativos, como em processos judiciais, e tanto com cunho preparatório para a edição de algum ato administrativo posterior, como também para diretamente substituir determinado ato administrativo unilateral que poderia ser editado pela Administração.” FARIA, Luzardo. O art. 26 da LINDB e a legalidade dos acordos firmados pela Administração Pública: uma análise a partir do princípio da indisponibilidade do interesse público in *A lei de introdução e o Direito Administrativo brasileiro*. Coord. Thiago Priess Valiati, Luis Alberto Hungaro e Gabriel Morettini e Castella. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2019. p.160.

### **3. A TITULARIDADE DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE ÁGUA E ESGOTO NAS REGIÕES METROPOLITANAS**

Na primeira subseção deste capítulo será abordada a repartição de competências na Constituição Federal em relação aos serviços públicos de água esgoto, e na demais subseções serão abordadas as questões atinentes à titularidade dos serviços públicos nas regiões metropolitanas.

Essa titularidade será tratada com enfoque nas normas constitucionais e infraconstitucionais, e nas posições da doutrina especializada e do STF.

Apesar de não se encontrar na Constituição Federal a definição de região metropolitana<sup>184</sup> e de titularidade de serviços públicos, serão apresentados os conceitos formulados pela doutrina especializada.

Mas, antes, importante apresentar alguns dados levantados no que se refere aos serviços de água e esgoto em regiões metropolitanas, em especial as regiões metropolitanas das capitais da região Sul do Brasil.

---

<sup>184</sup> Diz apenas que se trata de agrupamento de municípios limítrofes (CF, art. 25, §3º).

Tabela 2: Painel de saneamento da região metropolitana de Curitiba

- Área do município (Km<sup>2</sup>)15.414,327 (IBGE / 2018)
- População (pessoas)3.560.605 (IBGE / 2018)
- Renda média do trabalho (R\$ por mês)3.106,56 (IBGE / 2018)

<p><b>90.144</b></p> <p>População sem acesso à água</p> <p>(pessoas)</p> <p>SNIS / 2018</p> <p><b>2,50%</b></p> <p>Parcela da população sem acesso à água (% da população)</p> <p>SNIS / 2018</p>	<p><b>547.500</b></p> <p>População sem coleta de esgoto</p> <p>(pessoas)</p> <p>SNIS / 2018</p> <p><b>15,40%</b></p> <p>Parcela da população sem coleta de esgoto (% da população)</p> <p>SNIS / 2018</p>	<p><b>31.891,79</b></p> <p>Esgoto não tratado (mil m<sup>3</sup>)</p> <p>SNIS / 2018</p> <p><b>84,40%</b></p> <p>Índice de esgoto tratado referido à água consumida (%)</p> <p>SNIS / 2018</p>	<p><b>214.384.245,90</b></p> <p>Investimentos totais, em R\$ de 2017 (R\$ a preços de 2017)</p> <p>ITB / 2018</p> <p><b>60,21</b></p> <p>Investimentos per capita, em R\$ de 2017 (R\$ a preços de 2017)</p> <p>ITB / 2018</p>
<p><b>3.401</b></p> <p>Internações totais por doenças de veiculação hídrica</p> <p>(Número de internações)</p> <p>DATASUS / 2018</p> <p><b>9</b></p> <p>Óbitos por doenças de veiculação hídrica</p> <p>(Número de óbitos)</p> <p>DATASUS / 2018</p>	<p><b>3.193,57</b></p> <p>Renda das pessoas com saneamento (R\$ por mês)</p> <p>IBGE / 2018</p> <p><b>682,16</b></p> <p>Renda das pessoas sem saneamento (R\$ por mês)</p> <p>IBGE / 2018</p>	<p><b>9,86</b></p> <p>Escolaridade das pessoas com saneamento (Anos de educação formal)</p> <p>IBGE / 2018</p> <p><b>5,73</b></p> <p>Escolaridade das pessoas sem saneamento (Anos de educação formal)</p> <p>IBGE / 2018</p>	<p><b>968,36</b></p> <p>Aluguel médio das moradias com saneamento (R\$ por mês)</p> <p>IBGE / 2018</p> <p><b>439,71</b></p> <p>Aluguel médio das moradias sem saneamento (R\$ por mês)</p> <p>IBGE / 2018</p>

Tabela 3: Painel de saneamento da região metropolitana de Florianópolis

- Área do município (Km<sup>2</sup>) 7.470,732 (IBGE / 2018)
- População (pessoas) 1.189.947 (IBGE / 2018)
- Renda média do trabalho (R\$ por mês) 3.083,00 (IBGE / 2018)

<p><b>53.941</b></p> <p>População sem acesso à água</p> <p>(pessoas)</p> <p>SNIS / 2018</p> <p><b>4,5%</b></p> <p>Parcela da população sem acesso à água (% da população)</p> <p>SNIS / 2018</p>	<p><b>727.751</b></p> <p>População sem coleta de esgoto</p> <p>(pessoas)</p> <p>SNIS / 2018</p> <p><b>61,2%</b></p> <p>Parcela da população sem coleta de esgoto (% da população)</p> <p>SNIS / 2018</p>	<p><b>50.430,69</b></p> <p>Esgoto não tratado (mil m<sup>3</sup>)</p> <p>SNIS / 2018</p> <p><b>34,9%</b></p> <p>Índice de esgoto tratado referido à água consumida (%)</p> <p>SNIS / 2018</p>	<p><b>82.200.679,14</b></p> <p>Investimentos totais, em R\$ de 2017 (R\$ a preços de 2017)</p> <p>ITB / 2018</p> <p><b>69,08</b></p> <p>Investimentos per capita, em R\$ de 2017 (R\$ a preços de 2017)</p> <p>ITB / 2018</p>
<p><b>1.442</b></p> <p>Internações totais por doenças de veiculação hídrica</p> <p>(Número de internações)</p> <p>DATASUS / 2018</p> <p><b>11</b></p> <p>Óbitos por doenças de veiculação hídrica</p> <p>(Número de óbitos)</p> <p>IBGE / 2018</p>	<p><b>3.513,67</b></p> <p>Renda das pessoas com saneamento (R\$ por mês)</p> <p>IBGE / 2018</p> <p><b>971,52</b></p> <p>Renda das pessoas sem saneamento (R\$ por mês)</p> <p>IBGE / 2018</p>	<p><b>11,14</b></p> <p>Escolaridade das pessoas com saneamento (Anos de educação formal)</p> <p>IBGE / 2018</p> <p><b>7,69</b></p> <p>Escolaridade das pessoas sem saneamento (Anos de educação formal)</p> <p>IBGE / 2018</p>	<p><b>997,53</b></p> <p>Aluguel médio das moradias com saneamento (R\$ por mês)</p> <p>IBGE / 2018</p> <p><b>387,88</b></p> <p>Aluguel médio das moradias sem saneamento (R\$ por mês)</p> <p>IBGE / 2018</p>

Tabela 4: Painel de saneamento da região metropolitana de Porto Alegre

- Área do município (Km<sup>2</sup>) 9.802,594 (IBGE / 2018)
- População (pessoas) 4.234.392 (IBGE / 2018)
- Renda média do trabalho (R\$ por mês) 2.998,23 (IBGE / 2018)

<p><b>282.578</b></p> <p>População sem acesso à água</p> <p>(pessoas)</p> <p>SNIS / 2018</p> <p><b>6,7%</b></p> <p>Parcela da população sem acesso à água (% da população)</p> <p>SNIS / 2018</p>	<p><b>2.454.901</b></p> <p>População sem coleta de esgoto</p> <p>(pessoas)</p> <p>SNIS / 2018</p> <p><b>58,0%</b></p> <p>Parcela da população sem coleta de esgoto (% da população)</p> <p>SNIS / 2018</p>	<p><b>142.170,32</b></p> <p>Esgoto não tratado (mil m<sup>3</sup>)</p> <p>SNIS / 2018</p> <p><b>37,0%</b></p> <p>Índice de esgoto tratado referido à água consumida (%)</p> <p>SNIS / 2018</p>	<p><b>199.785.412,86</b></p> <p>Investimentos totais, em R\$ de 2017 (R\$ a preços de 2017)</p> <p>ITB / 2018</p> <p><b>47,18</b></p> <p>Investimentos per capita, em R\$ de 2017 (R\$ a preços de 2017)</p> <p>ITB / 2018</p>
<p><b>653</b></p> <p>Internações totais por doenças de veiculação hídrica</p> <p>(Número de internações)</p> <p>DATASUS / 2018</p> <p><b>70</b></p> <p>Óbitos por doenças de veiculação hídrica</p> <p>(Número de óbitos)</p> <p>IBGE / 2018</p>	<p><b>3.143,68</b></p> <p>Renda das pessoas com saneamento (R\$ por mês)</p> <p>IBGE / 2018</p> <p><b>1.299,51</b></p> <p>Renda das pessoas sem saneamento (R\$ por mês)</p> <p>IBGE / 2018</p>	<p><b>10,27</b></p> <p>Escolaridade das pessoas com saneamento (Anos de educação formal)</p> <p>IBGE / 2018</p> <p><b>5,79</b></p> <p>Escolaridade das pessoas sem saneamento (Anos de educação formal)</p> <p>IBGE / 2018</p>	<p><b>828,72</b></p> <p>Aluguel médio das moradias com saneamento (R\$ por mês)</p> <p>IBGE / 2018</p> <p><b>312,56</b></p> <p>Aluguel médio das moradias sem saneamento (R\$ por mês)</p> <p>IBGE / 2018</p>

A despeito da região Sul do Brasil ser uma das mais ricas, os gráficos acima demonstram que os índices de acesso ao saneamento básico, nas suas respectivas regiões metropolitanas, ainda apresentam um déficit muito grande.

O índice de perdas de água na região Sul é de 37,14%.<sup>185</sup>

Ainda há, portanto, necessidade de vultosos investimentos nessas respectivas áreas, especialmente porque são nessas aglomerações urbanas que a ausência de saneamento básico é mais impactante. Há, igualmente, necessidade de maior eficiência na prestação dos serviços, especialmente em relação aos índices de perdas de água.

A tabela anexa<sup>186</sup> demonstra que a presença da iniciativa privada na prestação de serviços de água e esgoto nas regiões metropolitanas do Brasil ainda é baixíssima<sup>187</sup>.

No caso da região metropolitana de Porto Alegre, apenas neste ano a empresa AEGEA<sup>188</sup>, vencedora da PPP de subconcessão realizada pela CORSAN, assumiu o serviço de esgotamento sanitário dos municípios de Alvorada, Cachoeirinha, Canoas, Eldorado do Sul, Esteio, Gravataí, Guaíba, Sapucaia do Sul e Viamão. O serviço de água continuará sendo prestado pela CORSAN.

Portanto, dentre os trinta e quatro municípios que compõem esta região metropolitana, apenas no ano de 2020, uma empresa privada assumiu o serviço de esgotamento sanitário de nove municípios.

Os serviços de água e esgoto de Porto Alegre são prestados por órgão municipal denominado de Departamento de Água e Esgotos-DMAE.

Em Novo Hamburgo, os serviços são prestados por uma sociedade de economia mista municipal denominada de Companhia Municipal de Saneamento-COMUSA.

São Leopoldo criou uma autarquia municipal denominada de Serviço Municipal de Águas e Esgotos-SEMAE para a prestação dos serviços de água e esgoto, assim como o Município de Ivoti possui a autarquia denominada de Águas de Ivoti para a prestação desses serviços.

---

<sup>185</sup> SNIS 2018.

<sup>186</sup> ANEXO A. Fonte SNIS 2018.

<sup>187</sup> Nesta análise não se leva em conta a participação acionária privada, e obrigatória pois constituídas sob a forma de sociedade de economia mista, nas companhias estaduais.

<sup>188</sup> Aegea Saneamento e Participações S.A.



Os demais municípios integrantes da região metropolitana de Porto Alegre são atendidos pela CORSAN.

Na região metropolitana de Florianópolis, o cenário da participação privada ainda é ainda menor, apenas o serviço de esgotamento sanitário do município de Palhoça é atendido pela empresa PROACTIVA, sendo que o serviço de água desta municipalidade é promovido pela Secretaria Executiva de Saneamento-SAMAE.

Em Anitápolis, os serviços são prestados pelo Serviço Autônomo Municipal de Água e Esgoto-SAMAE; em Canelinha pelo Serviço Municipal de Água, Infraestrutura e Saneamento Básico-SEMAIS; em Governador Celso Ramos pelo Serviço Autônomo Municipal de Água e Esgoto-SAMAE; em Nova Trento pelo Serviço Autônomo Municipal de Água e Esgoto-SAMAE; em São João Batista pelo Serviço de Infraestrutura, Saneamento e Abastecimento de Água Municipal-SISAM; em São Pedro de Alcântara pela Secretaria de Meio Ambiente; e em Tijucas pelo Serviço Autônomo Municipal de Água e Esgoto-SAMAE. Em todos estes municípios, os serviços são prestados diretamente pela administração direta ou indireta da respectiva municipalidade.

Os demais municípios da região metropolitana de Florianópolis são atendidos pela CASAN.

E, na região metropolitana de Curitiba, todos os municípios que a compõem são atendidos pela SANEPAR, exceto o Município de Doutor Ulysses que presta os serviços de água e esgoto por meio do Serviço Municipal de Água e Esgoto-SAMAE.

Não há participação privada na prestação de serviços de água e esgoto na região metropolitana de Curitiba.

Vê-se, portanto, que uma comparação entre as companhias estaduais e os serviços municipais autônomos com as empresas privadas, no que tange à eficiência na prestação dos serviços de água e esgoto nas regiões metropolitanas da região Sul, estaria comprometida pela ausência de amostragens, já que apenas o serviço de esgoto do Município de Palhoça é prestado por uma empresa privada há mais de um ano.

A AEGEA, vencedora da PPP realizada pela CORSAN para prestação dos serviços de esgoto em nove municípios da região Metropolitana de Porto Alegre, iniciou suas atividades neste ano.

Portanto, no futuro, seria possível essa avaliação de eficiência, pelo menos na região metropolitana de Porto Alegre e no serviço de esgoto, utilizando-se, por exemplo, a Análise por Envoltória de Dados-DEA (*Data Envelopment Analysis*)<sup>189</sup>.

Analisando todas as regiões metropolitanas das capitais dos Estados do Brasil e do Distrito Federal, depreende-se que dentre os 369 municípios, em apenas 36 municípios os serviços de água e/ou esgoto são prestados por uma empresa particular. Ou seja, a iniciativa privada detém dez por cento<sup>190</sup> de participação dos serviços de água e esgoto nas regiões metropolitanas das capitais dos Estados do Brasil. Essa participação é o dobro da participação levando em consideração todos os municípios brasileiros, mas ainda é muito baixa.

Também refletiu nesse percentual de participação privada nas regiões metropolitanas das capitais, a subconcessão realizada pela CORSAN para nove municípios da região metropolitana de Porto Alegre, sendo que a empresa AEGEA assumiu tais serviços neste ano. E também a recente PPP realizada pela CASAL e vencida pela empresa BRK<sup>191</sup>, para assumir a prestação dos serviços de água e

---

<sup>189</sup> “A DEA é uma técnica não paramétrica utilizada para medir a eficiência de unidades semelhantes e independentes, denominadas DMU (*Decision Making Unit* ou Unidades Tomadoras de Decisão), tais como lojas de supermercados, agências bancárias, franquias de uma rede, escolas públicas, indústria e empresas da mesma, agências de correios. Ela permite trabalhar com múltiplas entradas e saídas (insumos e produtos ou inputs e outputs), o que normalmente dificulta as comparações entre as unidades avaliadas, e não exige que todas as variáveis tenham a mesma dimensão, diferenciando-se dos métodos baseados em avaliações puramente econômicas ao não necessitar de preços exógenos para converter inputs e outputs em unidades monetárias. Surge como uma alternativa aos métodos tradicionais de análise da tendência central e de custo benefício.” LINS, M.P.E; MEZA, L. Ângulo. *Análise Envoltória de Dados e perspectivas de integração no ambiente de Apoio à Decisão*. Rio de Janeiro: Editora da COPPE/UFRJ, 2000.

“O propósito da DEA é avaliar a eficiência técnica de uma determinada empresa em relação às outras empresas similares da indústria, por meio do instrumental matemático de programação linear, proporcionando uma fronteira (*ranking*) de eficiência do conjunto das empresas examinadas. Na abordagem dos insumos (*input-oriented*), o objetivo é minimizar a quantidade empregada de insumos sujeita ao nível atual de produção. Na ótica da produção (*output-oriented*), o objetivo é maximizar a quantidade produzida sujeita à quantidade atual utilizada de insumos. Tanto o modelo baseado nos insumos como o baseado na produção devem fornecer a mesma fronteira de eficiência e, portanto, identificar o mesmo *ranking* eficiência das empresas”. MESQUITA, Arlan Mendes e CAMPO, Felipe Mota. *Produtividade, eficiência econômica e regulação por incentivos nos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário in Regulação do saneamento básico*. Coord. Alceu de Castro Galvão Jr; Alisson José Maia Melo e Mario Augusto P. Monteiro. São Paulo: Manole, 2013. p. 175.

<sup>190</sup> Trata-se de uma estimativa, pois não se considerou a proporcionalidade daqueles municípios que delegaram para a iniciativa privada apenas o serviço de esgoto.

<sup>191</sup> BRK Ambiental Participações S.A.

esgoto de todos os municípios da região metropolitana de Maceió. A licitação ocorreu em setembro deste ano.

E outro caso relevante da participação privada na prestação de serviços públicos de água e esgoto em regiões metropolitanas é o caso da SANEATINS<sup>192</sup>, que atende seis municípios dentre os dezesseis municípios da região metropolitana de Palmas. A SANEATINS também pertence à BRK.

E, por fim, cabe destacar que os serviços de água e esgoto no Município de Campo Grande são prestados pela ÁGUAS DE GUARIROBA, que pertence à AEGEA, e os mesmos serviços no Município de Niterói são prestados pelas ÁGUAS DE NITERÓI, que pertence ao grupo Águas do Brasil<sup>193</sup>.

É possível perceber que além da baixa participação da iniciativa privada no setor, especialmente nas regiões metropolitanas das capitais (aproximadamente dez por cento), apenas quatro empresas concentram essa participação, sendo que dessas quatro empresas, PROACTIVA e Águas do Brasil prestam serviços em apenas uma municipalidade cada uma, sendo que AEGEA e BRK dividem os outros trinta e quatro municípios com atendimento por empresas particulares.

O presente trabalho não tem pretensão de analisar os motivos dessa baixa participação, tanto no que se refere aos 333 municípios atendidos do Poder Público (que equivale a 90% dos municípios das regiões metropolitana das capitais), quanto à concentração em apenas duas empresas particulares de 34 municípios (equivalente a quase 10%), mas nos parece importante apresentar essas informações reais antes de tratarmos de temas mais abstratos, como a repartição de competências da Constituição Federal e a titularidade dos serviços de água e esgoto no âmbito das regiões metropolitanas.

### 3.1 A REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

---

<sup>192</sup> BRK Ambiental – Saneatins.

<sup>193</sup> Saneamento Ambiental Águas do Brasil.

O Estado Federal é um tipo de Estado<sup>194</sup>, constituído dessa forma pela sua Constituição, e consubstanciado por diversos entes públicos delimitados territorialmente, com autonomia política, e mediante a divisão de poderes entre esses entes. Essa forma de constituição de Estado tem origem norte-americana.<sup>195</sup>

A Constituição é, portanto, o fundamento do Estado Federativo<sup>196</sup>. E, neste ponto, a constituição deve ser rígida para evitar que essa união entre os entes políticos se desfça.<sup>197</sup>

---

<sup>194</sup> Diferente do Estado Unitário, Estado Unitário Descentralizado, Estado Constitucionalmente Descentralizado e Estado Regional. SERRANO, Pedro Estevam Alves Pinto. *Região Metropolitana e seu regime constitucional*. São Paulo: Editora Verbatim, 2009. p. 26.

“É correto afirmar que o Estado Federal expressa um modo de ser do Estado (daí se dizer que é uma forma de Estado) em que se divisa uma organização descentralizada, tanto administrativa quanto politicamente, erigida sobre uma repartição de competências entre o governo central e os locais, consagra na Constituição Federal, em que os Estados federados participam das deliberações da União, sem dispor do direito de secessão. No Estado Federal, de regra, há uma Suprema Corte com jurisdição nacional e é previsto um mecanismo de intervenção federal, como procedimento assecuratório da unidade física e da identidade jurídica da Federação”. MENDES, Gilmar Ferreira. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. Editora Saraiva: São Paulo, 2012, p. 860.

<sup>195</sup> “O *federalismo*, como expressão do Direito Constitucional, nasceu com a Constituição norte-americana de 1787. Baseia-se na união de coletividades políticas autônomas”. SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 21ª ed. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 99.

“Quando o temo é o federalismo, o que de pronto ocorre colocar como primeira consideração de ordem histórica é que o modelo federal de Estado, como o conhecemos contemporaneamente, corresponde a uma criação dos convencionais de Filadélfia, reunidos em 1787 com o objetivo de aprimorar a união dos Estados em que se haviam convertido, com a independência, treze das colônias britânicas da América do Norte. ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*. 3ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2005. p. 17.

<sup>196</sup> Fernanda Dias Menezes de Almeida: “Como ensina LOEWENSTEIN (1970:356), nenhum Estado federal pode funcionar sem uma Constituição escrita, que é a encarnação do contrato sobre a “aliança eterna”. A doutrina federativa se baseia na idéia de que na Constituição se cristaliza o compromisso entre os interesses da unidade nacional e da autonomia regional, mantidas em proveito de todos os participantes, cujo desligamento não se pode dar, vez que não têm mais soberania que legitime decisão separatista.” ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*. 3ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2005. p. 26.

<sup>197</sup> “Tanto o princípio republicano quanto o federal são postos como regras supraconstitucionais, princípios super-rígidos, pedras basilares de todo o sistema, como aqui já demonstrou.” ATALIBA, Geraldo. *República e Constituição*. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 1998. p. 45

“A adoção da espécie federal de Estado gravita em torno do princípio da autonomia e da participação política e pressupõe a consagração de certas regras constitucionais, tendentes não somente à sua configuração, mas também à sua manutenção e indissolubilidade, pois como aponta José Roberto Dromi, analisando a federação argentina”, “ a simples federação pura é tão irrealizável quanto um sistema unitário, pois é uma aliança e as alianças não perduram”. MORAES, Alexandre. *Direito constitucional*. 13. Ed. São Paulo: Atlas, 2003. p. 266.

No Brasil, a ideia de federalismo data de 1889<sup>198</sup> com a proclamação da república, e a sua instituição constitucional ocorre com a promulgação da primeira constituição republicana em 1891<sup>199</sup>.

Para se ter ideia da importância do federalismo, a Constituição Federal de 1988 já declara, em seu artigo inaugural, que a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal. E a forma de organização político-administrativa da República Federativa do Brasil, nos termos do art. 18 da Constituição Federal, compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos<sup>200</sup>.

Uma das particularidades do federalismo brasileiro é justamente a consagração dos Municípios como entes federados, com autonomia em relação aos demais entes<sup>201</sup>.

---

<sup>198</sup> “O Brasil, como vimos, assumiu a *forma de Estado Federal*, em 1889, com a proclamação da República, o que foi mantido nas constituições posteriores, embora o federalismo da Constituição de 1967 e de sua Emenda 1/69 tenha sido apenas *nominal*. A Constituição de 1988 recebeu-a da evolução histórica do ordenamento jurídico. Ela não instituiu a federação. Manteve-a mediante a declaração, constante do art. 1º, que configura o Brasil como uma *República Federativa*. SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 21ª ed. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 99. “Data de 1889 o ideal federativo no Brasil, quando o Decreto n. 1, de 15 de novembro de 1889, instituiu entre nós a Federação e a República e transformou as províncias do Império nos Estados da República, estribado no modelo dualista norte-americano de Federação.” FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. *Direito Municipal*. 2ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005. p. 58.

<sup>199</sup> “No primeiro plano, o regime federativo pode surgir quando um Estado unitário se transforma em Estado federal, como foi o caso do Brasil que de Império se transmutou em República federativa após a promulgação de seu diploma magno de 1891, e, na aludida ocasião, as suas antigas províncias passaram a ser Estados federalizados.” FERREIRA, Luiz Pinto. *Curso de Direito Constitucional*. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 1991. p. 912.

<sup>200</sup> “No Estado federal há que distinguir soberania e autonomia e seus respectivos titulares. Houve muita discussão sobre a natureza jurídica do Estado federal, mas, hoje, já está definido que o Estado federal, o todo, como pessoa reconhecida pelo Direito internacional, é o único titular da soberania, considerada poder supremo consistente na capacidade de autodeterminação. Os Estados federados são titulares tão-só de autonomia compreendida como governo próprio dentro do círculo de competências traçadas pela Constituição Federal.” SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 21ª ed. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 100.

<sup>201</sup> “A autonomia dos Municípios está na base do princípio republicano e comparece como o mais importante e transcendental dos princípios do nosso direito público. [...] “Posta a autonomia municipal como princípio constitucional dos mais eminentes - ao lado da forma republicana representativa e democrática (art. 34, VII, “a”) e da independência dos poderes (inciso IV) -, protegido pela mais drástica das sanções institucionalmente previstas (a intervenção federal, art. 34), é, no Brasil, ingrediente necessário e ínsito na própria república; é decorrência imediata e indissociável do princípio republicano.” ATALIBA, Geraldo. *República e Constituição*. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 1998. p. 45-46.

“Não se pode falar em uma estrutura binária, com a União e os Estados federados convivendo sobre o mesmo território geográfico. Há, agora, três esferas de governo diversas, compartilhando o mesmo território e povo: a federal, a estadual e a municipal.” TAVARES, André Ramos. *Curso de Direito Constitucional*, 9ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 743.

Mas, certo é que não existem modelos federais totalmente idênticos. Cada constituição implementará suas particularidades<sup>202</sup>. No caso do federalismo brasileiro,

---

“Um dos traços característicos de nossa Federação é a inclusão do Município como parte integrante do Estado Federativo do Brasil, com a mesma dignidade da União e dos Estados Membros, compartilhando o exercício da soberania entre três ordens jurídicas diferentes. [...] Isto posto, pode-se afirmar que, estando a Federação em processo de constante evolução e considerando o Município como entidade jurídica de direito público interno, dotado de autonomia constitucional e política, como nos termos de nossa Constituição Federal é possível chegar, em nome desse desenvolvimento de nossa realidade concreta, a uma Federação de Municípios.” FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. *Direito Municipal*. 2a ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005. p. 54 e 57.

“Com pertinência à matéria aqui tratada cumpre referir, desde logo, o fortalecimento da autonomia municipal que se manifesta sob um tríplice aspecto: a sua inclusão dentre as pessoas que integram a Federação ao lado dos Estados-Membros e do Distrito Federal (art.18).” BASTOS, Celso. *Curso de Direito Constitucional*, 22ª ed. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 238.

“Em termos de federalismo brasileiro, a CF/1988 implementou importantes mudanças, inclusive elevando a estatura do MUNICÍPIO a verdadeira entidade formadora do regime federativo.” JOBIM, Nelson. Voto na ADI 1842/STF.

“Dirimindo antiga controvérsia que se tratava sobre a qualificação dos Municípios como integrantes da Federação, a Constituição de 1988 não exitou em posicioná-los nessa condição, ao declarar, logo no artigo 1º, que a República Federativa do Brasil é formada pela União indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal.” ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*. 3ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2005. p. 112.

“Assim, temos em termos estruturais de um Estado Federal como o brasileiro, o Município como parte integrante da Federação, implicando um Federalismo de três níveis, em que se reconhece sua autonomia e lhe possibilita sua organização política e administrativa por meio de uma lei orgânica, o que não afasta a natureza federal do Estado. Nem o modelo federalista pode ser esgrimido como argumento para subtrair do Município seu caráter de ente federado, conforme será analisado em momento oportuno”. SERRANO, Pedro Estevam Alves Pinto. *Região Metropolitana e seu regime constitucional*. São Paulo: Editora Verbatim, 2009. p. 63.

Em posição contramajoritária, José Afonso da Silva entende que os Municípios não podem ser considerados entes federativos. “Foi um equívoco do constituinte incluir os Municípios como componente da Federação. Município é divisão política do estado-membro. E agora temos uma federação de Municípios e Estados, ou uma federação de Estados? Faltam outros elementos para a caracterização de federação de Municípios. A solução é: o Município é um componente da federação, mas não entidade federativa.” SILVA, José Afonso da. 21ª ed. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 101.

Nesse mesmo sentido é o entendimento de José Nilo de Castro, que apesar de reconhecer a indiscutível autonomia municipal, defende que os municípios não são entes da federação. CASTRO, José Nilo de. 5ª ed. *Direito Municipal positivo*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

<sup>202</sup> “Como foi dito, cada país que adota a forma federal do Estado o faz com vistas a satisfazer as suas necessidades próprias. Daí a necessidade de analisar como o constituinte brasileiro amoldou às nossas necessidades os traços comuns do Estado Federal, a partir do estudo dos seus elementos integrantes”. MENDES, Gilmar Ferreira. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Editora Saraiva, 2012. p. 861.

“Tem razão Roque Carraza quando afirma que não existem federações totalmente iguais, assim, se o Município, conforme determinou nossa Lei Magna, foi elevado à categoria de entidade autônoma, isto é, dotada de organização e governo próprios, integra a Federação brasileira, de tal modo que sua existência participa do núcleo das matérias que foram retiradas da apreciação do Poder de reforma à Constituição, conforme dispõe o art. 60, parágrafo 4.o, inciso I, da Constituição Federal e não sujeitas ao acesso do constituinte reformador e mais, nossa Lei Fundamental ao prever a possibilidade de intervenção da União nos Estados Membros, disciplina que esta pode ser decretada para assegurar a “autonomia municipal”, conforme dispõe a alínea c, do inciso VII, do artigo 34 da CF. FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. *Direito Municipal*. 2a ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005. p. 57.

a consagração dos municípios como entes federativos, autônomos e indissociáveis decorre da literalidade dos artigos 1º e 18 da Constituição Federal.

A distribuição das competências<sup>203</sup> privativas e comuns de cada um dos entes federativos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) está prevista na Constituição Federal.

Para Ruy Cirne Lima, “competência *lato sensu* se denomina, em direito público, a medida do poder que a ordem jurídica assina a uma pessoa determinada.”<sup>204</sup>

A repartição dessas competências<sup>205</sup> pode ser classificada como em horizontal, que elenca as competências privativas de cada ente, e verticais, aquela que delimita as competências concorrentes (comuns) a mais de um ente federativo.

A Constituição Federal também definiu a competência em matéria legislativa e de cunho material, ou seja, a repartição de poder de legislar, para cada ente federativo, levando em conta a matéria, e a repartição de poder-dever de praticar determinadas tarefas e prestar determinados serviços públicos.

---

<sup>203</sup> Fernanda Dias Menezes de Almeida: “A Federação, a rigor, é um grande sistema de repartição de competências. E essa repartição de competências é que dá substância à descentralização em unidades autônomas.” ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*. 3ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2005. p. 29.

“Segundo Cretella Júnior, “competência é o complexo de atribuições e de faculdades, das quais o sujeito é o Estado, que dizem respeito a cada cargo”. Para Agustín Gordillo, “a competência é o conjunto de funções que um agente pode legitimamente exercer, em razão da matéria, o território, o grau e o tempo. [...] A soma de poderes e deveres jurídicos previstos na Constituição ou na lei, atribuída para que sejam buscados os interesses públicos albergados no sistema normativo, é denominado competência.” OLIVEIRA, Régis Fernandes de. *Delegação e Avocação Administrativas*. 2ª edição. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005. p. 42.

“Quando o poder conferido a um determinado órgão ou entidade e distribuído pelas autoridades que o integram, sob o critério de hierarquia, nenhuma delas, seja a de grau inferior, seja a de grau superior, pode realizar ato válido na esfera de competência da outra, se inexistir lei que autorize a atividade de que se trata. A competência administrativa, sendo um requisito de ordem pública, é intransferível e improrrogável ad nutum do administrador, só podendo ser delegada ou avocada de acordo com a lei regulamentadora da Administração” GALVÃO, Ilmar (voto no MS 21.117/DF do STF, rel. Min. Ilmar Galvão, DJ 14.10.94)

<sup>204</sup> LIMA, Ruy Cirne. *Princípios de Direito Administrativo*. 7ª ed. Revista e reelaborada por Paulo Alberto Pasqualini. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 385.

<sup>205</sup> “Como no Estado Federal há mais de uma ordem jurídica incidente sobre um mesmo território e sobre as mesmas pessoas, impõe-se a adoção de mecanismo que favoreça a eficácia da ação estatal, evitando conflitos e desperdício de esforços e recursos. A repartição de competências entre as esferas do federalismo é o instrumento concebido para esse fim.

A repartição de competências consiste na atribuição, pela Constituição Federal, a cada ente federativo de uma matéria que lhe seja própria”. MENDES, Gilmar Ferreira. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. Editora Saraiva: São Paulo, 2012, p. 857

Isto é, cada um desses entes, definidos territorialmente, tem sua competência definida na Constituição Federal<sup>206</sup>. Lembre-se que no território físico da União estão inseridos os territórios dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. E nos territórios dos Estados estão inseridos os territórios das respectivas municipalidades. Mas, apensar desse fato jurídico, não quer dizer que a União detém competência legislativa e material sobre todo o território nacional, nem que os Estados detém essa competência em seus respectivos territórios. Se assim fosse, não haveria autonomia dos entes federativos<sup>207</sup>. Portanto, a Constituição Federal descreve o poder-dever de cada um dos entes federativos, bem como defini aquelas competências que são comuns.

Em síntese, a Constituição Federal defini a competência geral da União (art. 21), a competência legislativa privativa da União (art. 22), a competência residual dos Estados (art. 25), a competência comum material da União, dos Estados/DF e dos municípios (art. 23), a competência legislativa concorrente (art. 24), e a competência dos municípios (art. 30).

Assim, é a própria Constituição Federal que determina o poder-dever de cada um dos entes federativos em relação aos serviços públicos que devem ser prestados (competência de cunho material).

Portanto, a titularidade de um serviço público previsto pela Constituição Federal deve estar definida na própria Constituição Federal. Isso quer dizer que um determinado serviço público, previsto como tal pela Constituição Federal, não pode ter sua titularidade definida por legislação infraconstitucional. Deve-se extrair da própria Constituição Federal qual o ente titular por cada um dos serviços públicos definidos pela Constituição Federal.

---

<sup>206</sup> Michel Temer: “Kelsen cuidou do tema. Disse que, “idealmente, uma comunidade jurídica centralizada é aquela cujo ordenamento consta única e exclusivamente normas jurídicas que valem para todo o território do Estado, enquanto uma comunidade jurídica descentralizada é, idealmente, aquela cujo ordenamento consta de normas que apenas vigoram para domínios (territoriais) parcelares. Dizer que uma comunidade jurídica se desmembra em regiões ou parcelas territoriais significa que todas as normas ou apenas certas normas deste ordenamento apenas vigoram territórios parcelares. Neste último caso, a ordem jurídica que constitui a comunidade jurídica é integrada por normas com diferentes âmbitos espaciais de validade.” TEMER, Michel. *Elementos de Direito Constitucional*, 16ª ed. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 59.

<sup>207</sup> “A autonomia das entidades federativas pressupõe repartição de competências legislativas, administrativas e tributárias, sendo, pois, um dos pontos caracterizadores e asseguradores do convívio no Estado Federal.” MORAES, Alexandre. *Direito constitucional*. 13ª ed. São Paulo: Atlas, 2003. p. 287.



Obviamente, não se exige que a Constituição Federal preveja a titularidade de determinado serviço público definido em norma infraconstitucional ou em constituições estaduais.

Logo, o marco legal do saneamento básico (Lei nº 11.455/2007 e suas alterações) não se presta a definir a titularidade do serviço de água e esgoto, o qual deve ser extraído do próprio texto da Constituição Federal.

O ente titular de um determinado serviço público é aquele que investido no poder atribuído pela Constituição Federal, tem o poder-dever de exercer a sua prestação material, ou, quando permitido pela própria Constituição Federal, promover a delegação desse serviço público.<sup>208</sup>

Rodrigo Pagani de Souza defini titularidade dos serviços públicos de água e esgoto como “o plexo de competências legislativas e materiais a respeito deste serviço”.<sup>209</sup>

O presente trabalho abordará apenas a titularidade dos serviços públicos de água e esgoto em relação ao seu aspecto material, ou seja, o ente federativo responsável pela prestação efetiva dos serviços, e numa determinada condição específica, quando fazem parte de uma região metropolitana definida por lei. Não é objeto deste trabalho, em razão deste recorte metodológico, a análise da titularidade legislativa ou quando o ente não estiver inserido numa região metropolitana<sup>210</sup>.

Com relação aos serviços de água e esgoto prestado no âmbito de um município que não pertençam a uma região metropolitana, não há discussão na doutrina e na jurisprudência quanto à sua titularidade, que é municipal. Apesar da

---

<sup>208</sup> “Trata-se de decorrência da titularidade estatal sobre os serviços públicos, de que deriva seu monopólio estatal. Os princípios da livre iniciativa e livre concorrência aplicam-se às atividades econômicas em sentido restrito. No tocante aos serviços públicos, faz-se sua atribuição ao Estado, com inevitável cunho de exclusividade. Daí decorre que o serviço público, por ser de titularidade pública será prestado nas condições estabelecidas pelo ente político que for seu titular.” JUSTEN FILHO, Marçal. *Teoria geral das concessões de serviço público*. São Paulo: Dialética, 2003. p. 39. “Titular do serviço público, o ente da Federação detentor da competência para prover o serviço público, essencialmente através do planejamento, regulação, fiscalização e prestação direta ou indireta”. MAFRA FILHO, Francisco de Salles Almeida. *Diretrizes e Definições dos Serviços Públicos de Saneamento Básico e a Política Nacional de Saneamento Ambiental – PNSA in Fórum de Direito Urbano e Ambiental*. Belo Horizonte: Fórum, ano 4 – nº 22, julho/agosto 2005, p. 2636.

<sup>209</sup> SOUZA, Rodrigo Pagani de. *Convênio Administrativo de delegação de serviço público de saneamento básico: Regime Jurídico*. Dissertação de Mestrado – USO, 2006. p. 45

<sup>210</sup> Os Estados, enquanto entes federativos, apesar de não estarem inseridos numa região metropolitana, serão considerados para os fins do presente estudo de titularidade, pois as regiões metropolitanas são criadas pelos Estados e para executar funções públicas de interesse comum.

Constituição não o definir assim de forma explícita, não geram maiores controvérsias o entendimento de que, nesses casos, há uma preponderância de interesse local.

Por isso, passamos a discorrer apenas sobre a titularidade dos serviços públicos de água e esgoto no âmbito das regiões metropolitanas.

### 3.2 A TITULARIDADE DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE ÁGUA E ESGOTO NAS REGIÕES METROPOLITANAS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E NA LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL

No que tange ao serviço público de saneamento básico, a Constituição Federal não definiu explicitamente o seu ente titular<sup>211</sup>, apesar deste serviço ter sido erigido à condição de serviço público essencial pela própria Constituição Federal, como já visto no capítulo 1.

A expressão saneamento, enquanto serviço público, está prevista nos seguintes dispositivos da Constituição Federal: art. 21, inc. XX<sup>212</sup>; art. 23, inc. IX<sup>213</sup>;

---

<sup>211</sup> “Como se pode notar, o art. 8º da LDNSB fala em *titulares*, sem delimitar claramente quem estes são. Os titulares dos serviços públicos de saneamento básico poderão delegar a organização, a regulação, a fiscalização e a prestação desses serviços, nos termos do art. 241 da Constituição Federal e da Lei n. 11.107, de 6 de abril de 2005. Caberia à lei ter esclarecido quem são esses *titulares*. Atualmente a doutrina e a jurisprudência têm-se dividido a respeito da titularidade da competência para os serviços de saneamento. A questão, mais ou menos, está centrada nos seguintes entendimentos: os Municípios detêm a competência “metropolitana” transferiria a gestão para os Estados. Já tivemos a possibilidade de abordar este problema em outro trabalho. ALOCHIO, Luiz Henrique Antunes. *Direito do Saneamento – Introdução à Lei de Diretrizes Nacionais de Saneamento Básico (Lei Federal n. 11.445/2007)*. Campinas/SP: Millennium, 2007. p. 42

“Apesar de tratar do tema saneamento básico, em nenhum momento a Constituição explicita a titularidade dos serviços a ele relacionados. Isso decorre da forma como evoluíram, no Brasil, as instituições prestadoras de serviços públicos de água e esgotos, os mais relevantes do setor sob pontos de vista político e econômico.” PEREIRA JÚNIOR, José de Sena. *Saneamento básico no Brasil – evolução institucional e a Lei nº 11.445/2007*. Caderno ASLEGIS nº 34 maio-agosto, 2008. p. 69.

<sup>212</sup> Art. 21. Compete à União:

XX - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;

<sup>213</sup> 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;

art. 200, inc. IV<sup>214</sup>; art. 103, parágrafo único<sup>215</sup> do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Percebe-se que em nenhum desses artigos há uma definição clara de qual ente federativo detém a titularidade dos serviços públicos de água e esgoto.

Devem ser citados outros três dispositivos constitucionais que, apesar de não conterem a expressão saneamento, são fundamentais para o estudo da definição da titularidade dos serviços públicos de água e esgoto. Tratam-se do art. 30, inc. V<sup>216</sup> e inc. VII<sup>217</sup>, do art. 25, §3º<sup>218</sup> e do art. 196<sup>219</sup>.

O art. 30, inc. V da Constituição Federal determina que compete aos municípios organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local<sup>220</sup>. É com fundamento neste

---

<sup>214</sup> 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;

<sup>215</sup> Parágrafo único. Na vigência do regime especial previsto no art. 101 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, ficam vedadas desapropriações pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, cujos estoques de precatórios ainda pendentes de pagamento, incluídos os precatórios a pagar de suas entidades da administração indireta, sejam superiores a 70% (setenta por cento) das respectivas receitas correntes líquidas, excetuadas as desapropriações para fins de necessidade pública nas áreas de saúde, educação, segurança pública, transporte público, saneamento básico e habitação de interesse social.

<sup>216</sup> 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;

<sup>217</sup> VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;

<sup>218</sup> 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.

<sup>219</sup> Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

<sup>220</sup> "Doutrina e jurisprudência, ao tempo da Constituição anterior, se pacificaram no dizerem que é de peculiar interesse aquele em que predomina o do Município no confronto com os interesses do Estado e da União. Peculiar interesse significa interesse predominante. Interesse local é expressão idêntica a peculiar interesse." TEMER, Michel. 16ª ed. Elementos de Direito Constitucional, 2000. São Paulo: Malheiros. p. 106.

"Dessa forma nossa Lei Maior reparte competências entre as pessoas jurídicas de direito público interno que compõem o Estado brasileiro, repartição traçada pela Constituição de 1988, de forma bastante complexa.

O que parece proporcionar nossa repartição de competências é a predominância do interesse, cabendo à União as matérias de interesse nacional e aos Municípios as de interesse local." FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. *Direito Municipal*. 2ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005. p. 59.

dispositivo constitucional, especialmente considerando que há preponderância do interesse local nos serviços de água e esgoto, que muitos juristas entendem que a sua titularidade é sempre municipal, independentemente desta municipalidade estar inserida numa região metropolitana.

O art. 25, § 3º da Constituição Federal reserva aos Estados o direito de criarem, mediante lei complementar, regiões metropolitanas, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum. Parte da doutrina entende, com fundamento neste dispositivo, que a titularidade dos serviços públicos de água e esgoto deslocam-se para o Estado, diante da prevalência do interesse comum sobre o interesse local, em relação aos entes integrantes de uma região metropolitana.

Outra corrente doutrinária entende que a titularidade dos serviços de água e esgoto devem ser compartilhada, no âmbito de uma região metropolitana, entre Estado e municípios.

Por fim, considerando que o saneamento básico está vinculado à saúde, como já discorremos neste trabalho, e que o art. 196 da Constituição Federal determina que a saúde é direito de todos e a sua promoção é dever de todos os entes federativos, alguns doutrinadores entendem que a titularidade do serviço de água e esgoto é comum entre todos os entes federativos.

A doutrina que entende que a titularidade é comum, no âmbito de uma região metropolitana, entre os entes federativos, sustentam que a gestão dos serviços de água e esgoto devem ser associada e compartilhada.

Apesar do art. 8º do texto original da Lei nº 11.455/2007<sup>221</sup> dispor sobre o exercício da titularidade, não houve nenhuma definição de qual seria o ente titular dos serviços de água e esgoto no âmbito de uma região metropolitana.

---

“A função primordial do Município, numa extensão da função do Estado, é a prestação de serviços públicos, que visem atender às necessidades dos munícipes.” BRAZ, Petrônio. Direito Municipal na Constituição. 4ª ed. Leme: Editora de Direito, 2001. p. 50.

“Segundo Kelsen, a autonomia municipal ou descentralização durch Selbstverwaltung tem normalmente por característicos, dois princípios básicos, que são justamente: primo: a eletividade dos agentes do executivo e do legislativo; secundo: a auto-administração na esfera local.” FERREIRA, Luiz Pinto. Curso de Direito Constitucional. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 1991. p. 884

<sup>221</sup> Art. 8º Os titulares dos serviços públicos de saneamento básico poderão delegar a organização, a regulação, a fiscalização e a prestação desses serviços, nos termos do art. 241 da Constituição Federal e da Lei no 11.107, de 6 de abril de 2005.

A redação original do art. 14 da Lei nº 11.455/2007 já permitia a prestação regionalizada dos serviços de água e esgoto, seja por meio de delegação por meio de convênio de cooperação entre entes federativos ou consórcio público integrado pelos titulares dos serviços.

Com as alterações do art. 8º da Lei nº 11.455/2007 implementadas pela Lei nº 14.026/2020, o marco legal do saneamento passa a dispor sobre a titularidade dos serviços públicos de água e esgoto.<sup>222</sup>

No que se refere ao objeto de estudo do presente trabalho, o art. 8º, inc. II diz que o Estado exerce a titularidade dos serviços de água e esgoto em conjunto com os Municípios, que compartilham efetivamente instalações operacionais, integrantes de regiões metropolitanas.

Em outras palavras, a Lei nº 14.026/2020 pretendeu definir que a titularidade dos serviços de água e esgoto, no âmbito de uma região metropolitana, é comum

---

<sup>222</sup> Art. 8º Exercem a titularidade dos serviços públicos de saneamento básico:

I - os Municípios e o Distrito Federal, no caso de interesse local.

II - o Estado, em conjunto com os Municípios que compartilham efetivamente instalações operacionais integrantes de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, instituídas por lei complementar estadual, no caso de interesse comum.

§ 1º O exercício da titularidade dos serviços de saneamento poderá ser realizado também por gestão associada, mediante consórcio público ou convênio de cooperação, nos termos do art. 241 da Constituição Federal, observadas as seguintes disposições:

I - fica admitida a formalização de consórcios intermunicipais de saneamento básico, exclusivamente composto de Municípios, que poderão prestar o serviço aos seus consorciados diretamente, pela instituição de autarquia intermunicipal;

II - os consórcios intermunicipais de saneamento básico terão como objetivo, exclusivamente, o financiamento das iniciativas de implantação de medidas estruturais de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana, manejo de resíduos sólidos, drenagem e manejo de águas pluviais, vedada a formalização de contrato de programa com sociedade de economia mista ou empresa pública, ou a subdelegação do serviço prestado pela autarquia intermunicipal sem prévio procedimento licitatório.

§ 2º Para os fins desta Lei, as unidades regionais de saneamento básico devem apresentar sustentabilidade econômico-financeira e contemplar, preferencialmente, pelo menos 1 (uma) região metropolitana, facultada a sua integração por titulares dos serviços de saneamento.

§ 3º A estrutura de governança para as unidades regionais de saneamento básico seguirá o disposto na Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da Metrópole).

§ 4º Os Chefes dos Poderes Executivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios poderão formalizar a gestão associada para o exercício de funções relativas aos serviços públicos de saneamento básico, ficando dispensada, em caso de convênio de cooperação, a necessidade de autorização legal.

§ 5º O titular dos serviços públicos de saneamento básico deverá definir a entidade responsável pela regulação e fiscalização desses serviços, independentemente da modalidade de sua prestação.

Art. 8º-A. É facultativa a adesão dos titulares dos serviços públicos de saneamento de interesse local às estruturas das formas de prestação regionalizada.

Art. 8º-B. No caso de prestação regionalizada dos serviços de saneamento, as responsabilidades administrativa, civil e penal são exclusivamente aplicadas aos titulares dos serviços públicos de saneamento, nos termos do art. 8º desta Lei.

(compartilhada) entre Estado e os municípios integrantes desta região metropolitana, e desde que haja compartilhamento de instalações operacionais.

Na opinião do autor, como já dito, não cabe à lei infraconstitucional pretender definir a titularidade de um serviço público que foi definido pela Constituição Federal. Essa titularidade deve ser extraída do próprio texto constitucional. Pode-se considerar inconstitucional eventual definição de titularidade por lei infraconstitucional que divirja da definição extraída do texto constitucional. Nosso ordenamento jurídico não permite a leitura da constituição com as lentes de uma legislação infraconstitucional.

É, por conta disso, que o autor entende irrelevante para o estudo da titularidade dos serviços de água e esgoto eventual definição promovida por legislação infraconstitucional.

De igual modo, a despeito da recente vigência do novo marco do saneamento (da Lei nº 11.455/2007 com as alterações implementadas pela Lei nº 14.026/2020), o autor entende que todos os entendimentos doutrinários citados no próximo subtítulo permanecem pertinentes, pois construídos já na vigência da Constituição Federal de 1988.

### 3.3 A TITULARIDADE DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE ÁGUA E ESGOTO NAS REGIÕES METROPOLITANAS SEGUNDO A DOUTRINA ESPECIALIZADA

A doutrina especializada diverge na interpretação constitucional de qual(ais) ente(s) seria(m) o(s) titular(es) dos serviços de água e esgoto no âmbito de uma região metropolitana.

Para o autor, essa enorme divergência decorre de um fator principal: a Constituição Federal não deixou claro a titularidade deste serviço quando prestado na territorialidade de uma região metropolitana. É, por conta dessa indefinição, que o produto deste trabalho é a proposição de uma emenda constitucional para aclarar, de uma vez por todas, a questão da titularidade dos serviços de água e esgoto no âmbito de uma região metropolitana, haja vista, que os julgamentos do STF são confusos e que é vedada à lei infraconstitucional definir essa titularidade.

Alguns juristas entendem, nesta hipótese de serviços de água e esgoto prestados numa região metropolitana, que a titularidade permanece com os municípios. Outros, que a titularidade é do Estado e, por fim, existem aqueles que sustentam a titularidade comum ou compartilhada.

Os fundamentos jurídicos para justificar cada posicionamento são diversos, sendo mais comum a dicotomia entre o interesse local e o interesse comum ou regional, e qual desses interesses seria mais preponderante<sup>223</sup>. Também se discute se a assunção de alguns serviços públicos pelo Estado, numa região metropolitana, significaria violar ou mitigar a autonomia municipal.<sup>224</sup>

Apresentam-se esses posicionamentos sem nenhuma ordem de relevância dos juristas ou do entendimento do autor, tanto que expostos em ordem alfabética. Mas, antes disso, cabe apresentar o conceito de região metropolitana segundo a doutrina.

Eros Roberto Grau conceitua região metropolitana como:

---

<sup>223</sup> “A ocorrência da metropolização junto a pólos de desenvolvimento tem sido uma constante na civilização ocidental, geralmente como conseqüência do crescimento econômico desordenado e desenfreado de determinadas localidades. Diante desse novo contexto, não pode o Município manter-se atrelado a uma forma de organização e funcionamento que não corresponda à necessária resolução dos problemas da sua população. Por conseqüência, algumas funções, antes eminente locais se tornam regional-metropolitanas, como o único caminho para a adequada satisfação dos interesses das comunidades envolvidas.

Diante do plexo de competências das regiões metropolitanas, iminente é o conflito com a autonomia municipal, configurado na dicotomia interesse local *versus* interesse regional metropolitano, que também tem por critério um interesse predominantemente regional, não exclusivo, pois possui pontos de contato com o interesse local.” CORRALO, Giovani da Silva. *Autonomia na Federação Brasileira*. Curitiba: Editora Juruá, 2006. p. 181-182.

“Já informamos, precedentemente, que a região Metropolitana configura um instrumento meramente administrativo, sem poder político. Cabe indagar, portanto, a quem competem as diretrizes e diretivas políticas e governamentais, pertinentes à Região? Necessariamente ao Estado-membro em que são localizados os Municípios integrantes. Não poderiam caber a qualquer Município, sob pena de ferimento à risco de ofensa à autonomia estadual [...]”. FERRAZ, Sérgio. *As Regiões Metropolitanas no Direito Brasileiro* in Revista de Direito Público. N. 37-38, p. 23.

<sup>224</sup> “Justifica-se também a presença, nas regiões metropolitanas, do Estado, que deva coordenar, com os Municípios, os serviços comuns atribuídos à nova entidade. A coordenação entre o Estado e a região metropolitana se impõe para evitar futuros conflitos de difícil solução dentro da nossa sistemática constitucional. Daí a doutrina ter defendido a formação das regiões com a colaboração dos Municípios, do Estado e da própria União, reconhecendo-se, todavia, a proeminência do estado, pelo fato de ser a pessoa jurídica que atualmente exerce a competência que será atribuída às regiões .” WALD, Arnoldo. *As Áreas Metropolitanas*. RDP nº. 22/72, p. 173.

Luis Roberto Barroso : “É que a instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões por uma lei complementar estadual, com a conseqüente assunção, pelo Estado, das competências para os serviços comuns, não representa restrição indevida da autonomia municipal. Como se sabe, a autonomia dos entes em um Estado federal não pré-existe, mas é exatamente definida pelo texto constitucional. Ora, o mesmo texto que confere aos Municípios competência para os serviços de interesse local é o que dispõe acerca das regiões metropolitanas, do interesse comum e do papel dos Estados nesse particular.” BARROSO, Luis Roberto. *Saneamento básico: competências constitucionais da União, Estados e Municípios*. Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico (REDAE), Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº. 11, agosto/setembro/outubro, 2007. p. 15. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/redae.asp>. Acesso em 25.08.2020.

Conjunto territorial intensamente urbanizado, com marcante densidade demográfica, que constitui um polo de atividade econômica, apresentando uma estrutura própria, definida por funções privadas e fluxos peculiares, formando, em razão disso, uma mesma comunidade socioeconômica em que as necessidades específicas somente podem ser atendidas de modo satisfatório, através de funções governamentais coordenadas e planejamento exercitadas.<sup>225</sup>

Para Regina Maria Macedo Nery Ferrari:

As Regiões Metropolitanas são entidades administrativas que congregam vários Municípios limítrofes, de um Estado da Federação, sendo que, deverá ser organizada por norma da entidade interessada, em que pese suas decisões não anulem a autonomia municipal. Assim, são órgãos de planejamento que visam à realização de funções públicas de interesse comum de vários Municípios.<sup>226</sup>

A mesma autora diz que é “essencial que a implantação da Região Metropolitana não venha a obstaculizar a atuação estadual e municipal e que não aniquile a autonomia dos Municípios pela absorção de atividades de seu interesse local. Deve seguir o tipo escolhido pelo Estado, em que pese a obrigatória participação dos Estados e Municípios nos recursos financeiros e direção da Região.”<sup>227</sup>

Pedro Estevam Alves Serrano ensina que:

Com o passar dos anos as regiões urbanas passaram a ser mais populosas que a áreas agrícolas, em que a migração em busca de melhores oportunidades econômicas, empregos e meios de subsistência retiraram as pessoas do campo e causaram um colapso no sistema urbano, com construções irregulares, aumento demasiado da população sem o preparo da infra-estrutura e implantação de serviços públicos de primeira necessidade, como saneamento básico, transporte e preparação urbanística para recebimento dessas famílias.<sup>228</sup>

Eurico Andrade de Azevedo diz que “a criação da Região Metropolitana objetiva a realização de serviços de interesse comum. Não se trata, pois, de uma nova entidade, com território desmembrado do Estado e autonomia política; não se trata de

<sup>225</sup> GRAU, Eros Roberto. *Regiões Metropolitanas: Regime Jurídico*. São Paulo: José Bushatsky, 1974, p. 25-26.

<sup>226</sup> FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. *Direito Municipal*. 2a ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005. p. 94.

<sup>227</sup> Idem, p. 94.

<sup>228</sup> SERRANO, Pedro Estevam Alves Pinto. *Região Metropolitana e seu regime constitucional*. São Paulo: Editora Verbatim, 2009, p.127.



um governo intermediário entre o Estado e o Município, mas sim do estabelecimento de uma área, para a realização de serviços comuns, debaixo de uma autoridade administrativa.”<sup>229</sup>

E Ana Carolina Wanderley Teixeira sustenta que as “Regiões Metropolitanas, mais importante espécie de regionalização no Direito brasileiro, são constituídas por uma comunidade dotada de funções urbanas especializadas e integradas, com vistas à organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum exigidos em razão daquela mesma integração urbano-regional. Entre tais funções de interesse comum identificam-se, v.g., a segurança pública, saneamento básico, uso do solo metropolitano, aproveitamento de recursos hídricos, produção e distribuição de gás canalizado, cartografia, habitação, preservação do meio ambiente, combate à poluição e planejamento integrado”.<sup>230</sup>

A seguir, destacam-se juristas que entendem que a titularidade dos serviços de água e esgoto permanecem sendo municipal, mesmo no âmbito de uma região metropolitana.

Benedicto Porto Neto diz que “Com essas observações, parecem-me respondidas as indagações constantes do primeiro quesito colocado pelo consulente: a competência para *prover* serviços de saneamento é sempre municipal, não há possibilidade, nos termos da Constituição Federal, de remeter essa competência aos Estados, que possuem, nessa matéria, somente competência de regulação, em caráter suplementar à regulação federal.

O fato de o Município integrar região metropolitana, aglomeração urbana, microrregião (instituídas por lei complementar estadual) ou região integrada de desenvolvimento (instituída por lei complementar federal) não altera sua competência em relação à execução dos serviços que, apesar disso, *passa a se subordinar à regulação e ao planejamento regional e as normas de organização compartilhada, nos termos definidos em lei complementar*, regulação e planejamento estes que são, por sua vez, suplementares ao editados pela União Federal. Não seria compatível com o princípio da Federação e com o da autonomia dos entes que a integram sustentar que

---

<sup>229</sup> AZEVEDO, Eurico de Andrade. *Instituição de Regiões Metropolitanas no Brasil* in Revista de Direito Público, n.2, 1967, p. 194

<sup>230</sup> TEIXEIRA, Ana Carolina Wanderley. *Região Metropolitana*. Belo Horizonte: Fórum, 2005, p.69.

o Estado, por decisão própria e exclusiva, possa absorver competências que a Constituição Federal confere aos Municípios.”<sup>231</sup>

Camila Pezzino Balaniuc Dantas, afirma que “Utilizando o paralelo feito por Floriano de Azevedo Marques Neto, quando a Constituição quis atribuir aos Estados-Membros competência para prestar serviço de interesse local, ela foi expressa, como demonstra o seu Art. 25 §2º. Seguindo esse entendimento, se o texto constitucional não fez o mesmo no caso do saneamento básico é porque desejou atribuir aos Municípios sua titularidade”.<sup>232</sup>

O autor respeita mas não concorda com esse fundamento, de que a titularidade seria municipal porque não restou expresso no art. 25 da Constituição Federal, tal qual o serviço de gás canalizado previsto no §2º deste dispositivo, que caberia ao Estado explorar, diretamente ou mediante delegação, o serviço de saneamento básico.

Isso porque, da mesma forma que a Constituição Federal não diz expressamente que a exploração do serviço de saneamento básico caberia ao Estado no âmbito de uma região metropolitana, também não diz expressamente que cabe ao município, sendo que no art. 30, inc. V da Constituição Federal há referência expressa ao serviço público de transporte coletivo.

Ademais, na repartição de competências materiais entre os entes federativos, os Estados possuem competência residual. Assim, em tese, a omissão da Constituição na indicação expressa da titularidade poderia conduzir ao entendimento de que o Estado deveria explorar o serviço de saneamento básico. O autor utiliza esse argumento apenas para refutar a fundamentação acima, não acredita que a interpretação deva ser essa.

Cabe dizer que o único artigo que trata especificamente da competência material para prestação dos serviços públicos de saneamento básico, e não da competência legislativa, é o art. 23, inc. IX que diz ser de competência comum (da União, dos Estados e dos Municípios) promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico.

---

<sup>231</sup> PORTO NETO, Benedicto. *Parecer*. Consulta realizada pelo Ministério das Cidades sobre o Anteprojeto de Lei que visa a estabelecer as diretrizes para os serviços públicos de saneamento básico e a Política Nacional de Saneamento Básico (PNSB), 2005. p. 81. Disponível em <[www.revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj](http://www.revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj)>. Acesso em 20.09.2020.

<sup>232</sup> DANTAS, Camila Pezzino Balaniuc. *A questão da competência para a prestação do serviço público de saneamento básico no Brasil* in Saneamento Básico – Estudos e Pareceres à luz da Lei nº 11.445/2007. Coord. Juliana Picinin e Cristiana Fortini. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p.57.

Assim, em interpretação meramente literal, a conclusão seria de que a titularidade dos serviços de água e esgoto é comum a todos os entes administrativos, independentemente se integrantes (ou não) de uma região metropolitana. O autor também usa esse argumento apenas para refutar a fundamentação acima, não acredita que a interpretação deva ser essa.

Dalmo de Abreu Dallari defende que “A competência para prover os serviços públicos de saneamento básico é prioritariamente do Município, enquanto serviço de interesse local, mas também é da competência da União e dos Estados, que são obrigados a colaborar para a execução de tais serviços. Pelo artigo 30 da Constituição, em seu inciso I, a competência é municipal, mas, por força do inciso VII deste mesmo artigo, o Município deve prestar os serviços “com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado”, uma vez que se trata de serviços vinculados ao atendimento à saúde da população. Naquilo que for além do interesse estritamente local pode-se invocar a competência do Estado para a prestação dos serviços. O fato de o Município integrar região metropolitana, aglomeração urbana, microrregião ou região integrada em nada altera as respostas às questões anteriores.”<sup>233</sup>

Floriano de Azevedo Marques Neto concluiu que “O cerne da polêmica está no tocante ao sistema de distribuição de água e coleta de esgotos sanitários, especialmente em Município que demanda solução integrada que engloba diversos Municípios. O que não deixa de causar-me espécie, pois seria nas etapas da cadeia que envolvem transcendência do território municipal (v.g. captação, adução de água bruta, tratamento, adução de água tratada, e reservação de água) que deveria existir maior conflito de posições. Desafortunadamente, move o debate o interesse em travar relação direta com o usuário (e, por conseguinte, arrecadar tarifas e determinar como serão prestados os serviços). Não consigo ver como o fato de os serviços demandarem soluções transmunicipais no *upstream* possa descaracterizar as etapas de distribuição de água e de coleta de esgotos como atividades intrinsecamente locais (e, portanto, cabentes aos Municípios). [...] Em princípio, os serviços de saneamento ambiental seriam de titularidade municipal, haja vista seu caráter eminentemente local (art. 30, I, da CF), mesmo em Municípios situados em regiões metropolitanas. Isso

---

<sup>233</sup> DALLARI, Dalmo. Parecer. Consulta realizada pelo Ministério das Cidades sobre o Anteprojeto de Lei que visa a estabelecer as diretrizes para os serviços públicos de saneamento básico e a Política Nacional de Saneamento Básico (PNSB), 2005. p. 105. Disponível em: <[www.revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj](http://www.revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj)>. Acesso em 20.09.2020.

porque tenho plena convicção de que a faculdade assegurada pelo art. 25, § 3º, da CF não dá aos Estados a liberdade para, manejando suas competências legislativas, avocar competências materiais sobre serviços públicos. Aceitar que a norma constitucional confere aos Estados a prerrogativa de arbitrar as competências dos Municípios situados em regiões metropolitanas seria desfigurar o regime federativo preconizado na Constituição de 1988. [...] Tampouco a competência comum prevista no art. 23, IX, da CF e compartilhada indistintamente entre todos os entes federativos, parece-me suficiente para predicar a titularidade de competência sobre os serviços de saneamento básico. O caráter incitativo do art. 23, IX, não tem o condão de definir competências federativas. (p. 314/315). [...] Pois bem, situados ou não em regiões metropolitanas, os Municípios têm competência material sobre os serviços de interesse local.”<sup>234</sup>

Giuseppe Giamundo Neto diz que “Isso, porém, não dá azo à conclusão precipitada de que os municípios que integrem uma Região Metropolitana não mais detenham a titularidade e a competência para prestar os serviços públicos de interesse comum, dentre os quais se incluem os serviços de saneamento básico, perdendo a referida titularidade para o estado-membro, sob pena de se violar a autonomia dos entes municipais, prevista na Constituição.

Portanto, os municípios não perdem a titularidade de suas competências ao integrarem uma Região Metropolitana. Apenas as têm condicionadas em seu exercício, podendo, assim, gerir as funções e serviços que lhes competem, desde que as deliberações da instância metropolitana e seu interesse comum não sejam contrariados nem violados”.<sup>235</sup>

Luiz Felipe Pinto Lima Graziano, Rafael Roque Garofano e Daniel Almeida Stein afirmam que “No entanto, isso não implica na transferência da titularidade do município na prestação de serviços ao estado ou ao eventual ente metropolitano: o

---

<sup>234</sup> MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. *As Parcerias Público-Privadas no Saneamento Ambiental in Parcerias Público-Privadas*. Coord. Carlos Ari Sunfeld. São Paulo: Malheiros Editores, 2005. p.314-316.

<sup>235</sup> NETO, Giuseppe Giamundo. *A Titularidade dos Serviços Públicos de Saneamento Básico: Estudo de Caso dos Municípios Integrantes da Região Metropolitana de Belo Horizonte à Luz do Julgamento da ADI n. 1.842/RJ pelo STF in Tratado Sobre o Marco Regulatório do Saneamento Básico no Direito Brasileiro*. Coord. Augusto Neves Dal Pozzo, José Roberto Pimenta Oliveira e Rodrigo de Pinho Bertocelli. São Paulo: Contracorrente, 2017, p.384.

que ocorre é o deslocamento do exercício dessa competência e sua integração ao exercício das outras competências dos entes integrantes da referida região, que tenham a mesma natureza. Ainda, que isso se dê exclusivamente em relação ao poder decisório naquelas funções e etapas de serviços em que fique comprovada a impossibilidade de solução individual – ou, ainda que seja possível a solução individual, ela resulte em impactos que inviabilizem igual solução pelos demais municípios limítrofes”.<sup>236</sup>

Márcio Cammarosano também sustenta que “o caso do serviço público de saneamento básico – água e esgoto – prestados em municípios da Região Metropolitana de São Paulo, cujos usuários são seus habitantes. É, portanto, serviço público de titularidade do município, não obstante integrante de uma Região Metropolitana”.<sup>237</sup>

Pedro Estevam Alves Pinto Serrano defende que “Assim sendo, o serviço de distribuição de água é exemplo de álea inerente à autonomia municipal, intangível pela lei complementar estadual instituidora de Região Metropolitana ou por qualquer outra norma provinda do Estado-membro ou norma infraconstitucional federal. [...] Por outro lado, a atividade de produção de água tratada, a partir da exploração de recursos hídricos estaduais, é exemplo de atividade insuscetível de ser realizada por consórcios intermunicipais instituídos por leis locais, sem participação estadual, por evidente invasão da competência estadual estabelecida em nossa Carta Magna conforme já demonstrado. [...] Podemos afirmar, portanto, que as atividades de coleta e tratamento de esgotos são de competência municipal, mesmo no interior das Regiões Metropolitanas.”<sup>238</sup>

Ricardo Martins Marcondes, na mesma linha de pensamento, conclui que “nas regiões metropolitanas os Estados têm competência para impor condicionamentos

---

<sup>236</sup> GRAZIANO, Luiz Felipe Pinto Lima; GAROFANO, Rafael Roque; STEIN, Daniel Almeida. *Saneamento Básico e Governança Interfederativa das Metrôpoles* in Tratado Sobre o Marco Regulatório do Saneamento Básico no Direito Brasileiro. Coord. Augusto Neves Dal Pozzo, José Roberto Pimenta Oliveira e Rodrigo de Pinho Bertocelli. São Paulo: Contracorrente, 2017, p. 468.

<sup>237</sup> CAMMAROSANO, Márcio. *A divisão Constitucional de Competências e a Cooperação Federativa na Prestação de Serviços Municipais e Saneamento Básico* in Tratado Sobre o Marco Regulatório do Saneamento Básico no Direito Brasileiro. Coord. Augusto Neves Dal Pozzo, José Roberto Pimenta Oliveira e Rodrigo de Pinho Bertocelli. São Paulo: Contracorrente, 2017, p. 250.

<sup>238</sup> SERRANO, Pedro Estevam Alves Pinto. *Região Metropolitana e seu regime constitucional*. São Paulo: Editora Verbatim, 2009. p. 223-225.

exigidos pelo interesse regional; nelas os Estados têm titularidade para prestar os serviços cuja prestação, em si, extravasa os limites territoriais do Município, serviços que por sua própria natureza são *intermunicipais*. O serviço de saneamento básico não se encaixa nessa categoria: é serviço local, mesmo na região metropolitana, pois a prestação não extravasa, pela sua natureza, o limite territorial do Município. Fixe-se: os Municípios são os titulares do serviço de saneamento nas regiões metropolitanas, mas, ao prestá-lo, devem obedecer aos condicionamentos, justificados pelo interesse regional, impostos na legislação estadual.”<sup>239</sup>

Da mesma forma, sempre respeitosamente, discorda-se da argumentação de que a *prestação de serviço de água e esgoto não extravasa, pela sua natureza* o limite territorial de um município. Esse fato decorre de uma análise de que a prestação dos serviços de água e esgoto está limitada à distribuição de água potável e captação de esgotamento sanitário. Na prática, especialmente em se tratando de regiões metropolitanas, a captação de água pode ocorrer em um determinado município e a distribuição em outra municipalidade e, neste trajeto, a infraestrutura necessária (tubulações, emissários, estações elevatória e estação de tratamento de água) perpassar por outros diversos municípios.

De igual modo ocorre com o serviço de esgotamento sanitário, em que as infraestruturas necessárias para coletar, tratar e realizar o despejo final, muitas vezes encontram-se em municípios distintos.

Por fim, Vinicius Marques Carvalho leciona que “A questão se reduz à possibilidade de transferência dessa titularidade aos estados quando do estabelecimento das regiões metropolitanas. Acreditamos que nessa transferência não se realiza”.<sup>240</sup>

A tese que fundamenta a titularidade municipal dos serviços de água e esgoto, numa região metropolitana, numa interpretação das normas constitucionais levando em consideração a preponderância do interesse local, é mais difícil de refutar, na medida em que é evidente o interesse local dos serviços de água e esgoto. Mas, o

---

<sup>239</sup> MARTINS, Ricardo Marcondes. *Titularidade do Serviço de Saneamento Básico in Tratado Sobre o Marco Regulatório do Saneamento Básico no Direito Brasileiro*. Coord. Augusto Neves Dal Pozzo, José Roberto Pimenta Oliveira e Rodrigo de Pinho Bertocelli. São Paulo: Contracorrente, 2017, p.269-270.

<sup>240</sup> CARVALHO, Vinicius Marques. *Elementos para Implementação do Novo Marco Regulatório na Gestão dos Serviços de Saneamento Básico no Brasil: Qual o Espaço da Iniciativa Privada? in Direito Econômico – Direito e Economia na Regulação Setorial*. Coord. Mario Gomes Schapiro. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 203.

autor entende que nem é a sua prestação que possui preponderância de interesse municipal, no âmbito de uma região metropolitana, mas é a ausência de prestação desse serviço que escancara o interesse local. Ou seja, o interesse local em relação aos serviços de água e esgoto fica evidente quando o serviço não existe, ou quando muito mal prestado.

Agora, passa-se aos juristas que entendem que a titularidade dos serviços de água e esgoto desloca-se para o Estado quando prestado numa região metropolitana.

Adriana da Costa Ricardo Schier sustenta que “No Brasil, tal serviço sempre foi considerado serviço de interesse local, sendo que sua titularidade foi atribuída ao Município. [...] Não se pode olvidar, contudo, que, em se tratando de um serviço que demanda condições geográficas peculiares, poderá ser necessário que o Estado, no exercício da competência que lhe foi outorgada pelo art. 25, §3º, institua Região Metropolitana na qual o serviço ora em apreço passará a ser visto como serviço de interesse comum, titularizado, então, pelo Estado, como, aliás, sustentava Caio Tácito”.<sup>241</sup>

Alice Gonzalez Borges “Há que verificar-se, ainda, se os Municípios, além de interligados pela utilização de mananciais comuns, pertencem à mesma região metropolitana, pois então desloca-se a solução para a competência predominante do Estado em que está situada essa região metropolitana, nos termos do que dispõe o artigo 25, § 3º, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.”<sup>242</sup>

Diogo de Figueiredo Moreira Neto “ É por esse motivo que o abastecimento de água, salvo na hipótese de municípios isolados, exige, notadamente nas áreas de grande demanda, um tratamento técnico, econômico, político e jurídico integrado e centralizado, hoje absolutamente imprescindível, como já se mencionou, para que sejam satisfeitos, com relação a esse serviço público, os referidos princípios fundantes dos serviços públicos, a saber: a sua necessária generalidade, aperfeiçoamento, e, modicidade, qualidades que não há condições de atender em escala local, comunal e

---

<sup>241</sup> SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. Regime jurídico das concessões de serviço público municipal – Saneamento básico in A&C Revista de Direito Administrativo & Constitucional. Belo Horizonte: Fórum, n. 31, jan. /Marc. 2008, p. 202-203.

<sup>242</sup> BORGES, Alice Gonzalez. Concessões de Serviço Público de abastecimento de Água aos Municípios. RTD n. 17/97. p. 48.

limitada. [...] O PODER CONCEDENTE para os serviços de abastecimento de água será, portanto, em síntese: O MUNICÍPIO, sempre que prevalecer o interesse local, ou seja, quando isolado. O ESTADO, sempre que prevalecer o interesse comum, ou seja, quando este tenha sido formalmente declarado como metropolitano, de aglomeração urbana ou de microrregião.”<sup>243</sup>

Caio Tácito, de longa data, sustenta essa posição de que “A avocação estadual de matéria ordinariamente municipal não viola a autonomia do Município na medida em que se fundamenta em norma constitucional, ou seja, em norma de igual hierarquia. É a própria Constituição que, ao mesmo tempo, afirma e limita a autonomia municipal. [...] Na hipótese em que a lei complementar estadual venha a colocar o Município na órbita de Região Metropolitana, cessa a autonomia do serviço local que se vai integrar na competência do Estado, titular da prestação do serviço de interesse comum.”<sup>244</sup>

Eduardo Coral Viegas diz que “não se pode afirmar ser a referida titularidade exclusiva da municipalidade. Não raras vezes há interesse regional apto a caracterizar como dos Estados a competência material sobre serviços de saneamento básico. Na Constituição, o art. 25, §§ 1.º e 3.º dão respaldo ao que se sustentou. [...] Ficando o Estado-membro respectivo autorizado a desenvolver, como titular, trabalhos de fornecimento de água por rede geral e de esgotamento básico.”<sup>245</sup>

Geraldo Ataliba e Rosolea Folgosi defendem que “Os condicionamentos decorrentes da conturbação e outros já aludidos, põem em cotejo o interesse local com o estadual. [...] Aponta, claramente, para a competência do Estado, em casos, como o da consulta, em que o Município está encravado na Região Metropolitana.”<sup>246</sup>

Geraldo Rodrigues Filho diz que “onde houver entidades regionais institucionalizadas e organizadas mediante lei complementar estadual, que considere

---

<sup>243</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Poder Concedente para o Abastecimento de Água*. Rio de Janeiro: RDA 213 jul./set. 1998. p. 32/33.

<sup>244</sup> TÁCITO, CAIO Parecer: *Saneamento Básico – Região Metropolitana – Competência Estadual*. RDA n. 213/1998. p. 324 e 328.

<sup>245</sup> VIEGAS, Eduardo Coral. *Saneamento Básico, Mercantilização e Privatização da Água in Revista de Direito Ambiental – Publicação Oficial do Instituto “O Direito por um Planeta Verde”*. Coord. Antônio Herman V. Benjamin e Édis Milaré. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p.36.

<sup>246</sup> ATALIBA, Geraldo, FOLGOSI, Rosolea. *Saneamento Básico*. Parecer em resposta à consulta da Cia. De Saneamento Básico do Estado de São Paulo – SABESP sobre a rescindibilidade do contrato de concessão com o Município de Diadema. Revista Trimestral de Direito Público nº 9, Pareceres, 1994. p.112-113.



os serviços de saneamento básico, total ou parcialmente, como funções públicas de interesse comum; nestas hipóteses, tais serviços são de competência material da entidade regional, tendo o respectivo Estado a competência legislativa sobre eles.”<sup>247</sup>

Karine Silva Demoliner diz que “Os Estados, por seu turno, detêm (e sempre detiveram, pelo mens após a edição da Lei Complementar nº 14 de 1973) a competência para prestar ou conceder os serviços de saneamento básico no âmbito das regiões metropolitanas, microrregiões e aglomerações urbanas. Negar esse fato é ir de encontro ao texto constitucional e, sobretudo, ofender o pacto federativo. [...] Por todo o exposto, reiteramos o nosso entendimento de que não existe, de fato, conflito de competência no que tange ao poder concedente em matéria de saneamento básico. As normas contidas na Constituição Federal de 1988 são bastante claras a esse respeito, demonstrando a lógica adotada pelo Constituinte Originário, de equilíbrio e harmonia entre os entes federados, com repartição de competências e responsabilidades. Tanto os Estados (no âmbito das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões) quanto os Municípios (em seus limites territoriais) detêm o poder de prestar ou conceder a execução da prestação deste serviço público essencial. Falta apenas que respeitem à competência um do outro e que tenham vontade política de solucionar o problema.”<sup>248</sup>

O autor discorda do argumento de que *as normas contidas na Constituição Federal de 1988 são bastante claras a esse respeito*. Se assim fosse, não teríamos posições tão controversas, de juristas de nomeada para ambos os lados, em relação à titularidade dos serviços de água e esgoto no âmbito de uma região metropolitana.

E, por entender que é importante o estabelecimento dessas regras claras pela Constituição Federal, que o autor apresenta, como resultado da pesquisa, uma proposta de emenda constitucional.

Luís Roberto Barroso leciona que “A norma não se refere à titularidade do serviço, mas à possibilidade de uma ação de quaisquer dos entes estatais visando ao melhor resultado na matéria. A finalidade constitucional é a cooperação produtiva entre eles, e não, evidentemente, uma superposição inútil e dispendiosa. Com efeito,

---

<sup>247</sup> RODRIGUES FILHO, Geraldo. *Os Serviços Públicos de Saneamento Básico: Aspectos Jurídicos e a Questão da Titularidade in Revista do Direito e Política*. Coord. Guilherme José Purvin de Figueiredo Odete Medauar. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Advocacia Pública – IBAP, Vol.9, abril a junho /2006, p. 107.

<sup>248</sup> DEMOLINER, Karine Silva. *Água e Saneamento básico – Regimes jurídicos e marcos regulatórios no ordenamento brasileiro*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008, p. 172 – 173.

o parágrafo único do mesmo art. 23 prevê que “Lei complementar fixará normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional. [...] Pode-se concluir, assim, que a competência estadual para os serviços de interesse comum, particularmente no âmbito das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, decorre de uma imposição do interesse público, no que diz respeito à eficiência e qualidade do serviço prestado e, muitas vezes, até mesmo à sua própria possibilidade. [...] Como é fácil perceber, a lógica constitucional para a distribuição de competência na matéria funda-se no princípio da eficiência. Se o interesse for comum, a gestão pelo Estado é mais apta a obter a universalização do serviço, a qualidade e a modicidade das tarifas. No caso de tratar-se de serviço eminentemente local, o Município terá melhores condições de realizar estes objetivos. Nada impede, ademais, que em lugar do conflito político se faça a opção madura pela celebração de convênio, com a definição consensual dos papéis de cada um.”<sup>249</sup>

Marcelo Figueiredo diz que “nas Regiões Metropolitanas, há necessidade de *serviços comuns integrados*. A predominância do interesse metropolitano se impõe *dominante*, acima do restrito interesse local. A ideia é simples. Aonde o interesse for comum a mais de um município – regiões metropolitanas, aglomerados urbanos ou microrregiões, a titularidade da prestação de serviços de saneamento é dos *Estados*, entes responsáveis por *coordenar* essa complexa realidade. [...] Acreditamos que chegou a hora de os Estados e Municípios, liberados pelos primeiros -, ao menos no tema das regiões metropolitanas – enfrentarem esse tema, sob pena do sistema de saneamento entrar em colapso. Com razão os que defendem que nas Regiões Metropolitanas o Estado desempenha *função pública de interesse comum*”. Assim, nas Regiões Metropolitanas, há necessidade de *serviços comuns integrados*. A predominância do interesse metropolitano se impõe *dominante*, acima do restrito interesse local.”<sup>250</sup>

---

<sup>249</sup> BARROSO, Luis Roberto. Saneamento básico: competências constitucionais da União, Estados e Municípios. Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico (REDAE), Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº. 11, agosto/setembro/outubro, 2007. p. 9,14 e 20-21. Disponível na internet: <http://www.direitodoestado.com.br/redae.asp>. Acesso em 25 de agosto de 2020.

<sup>250</sup> FIGUEIREDO, Marcelo. O Saneamento Básico e o Direito – uma visão dos principais problemas jurídicos in Direito Público – Estudos em Homenagem ao Professor Adilson Abreu Dallari. Coord. Luiz Guilherme da Costa Wagner Junior. Belo Horizonte: DelRey, 2004, p. 519-520.

Marcos Juruena Villela Souto, sobre os serviços de água e esgoto em regiões metropolitanas diz que “Embora a matéria dependa de decisão do Eg. STF, podemos firmar posicionamento no sentido de que, diante da existência de interesses regionais, que justificarem a criação da região metropolitana, não há que se falar em interesse local.”<sup>251</sup>

Renan Miguel Saad sustenta que “As teses constitucionais podem assim ser resumidas:

a) para os Municípios a eles compete a distribuição local de água, eis que se trata de serviço de interesse local e, por conseguinte, amparado pelo artigo 30, V, da Constituição da República, cabendo ao Estado as demais fases;

b) para os Estados a sua competência decorre do artigo 25, §3º, da Constituição, que lhes confere poderes de administrar as chamadas regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões e abrange todas as etapas do serviço.

Em verdade, o tema é, sem dúvida, controvertido, mas a defesa da tese, em favor da titularidade do Estado, parece, no meu sentir, mais sólida e consistente.”<sup>252</sup>

O autor discorda dessa divisão realizada entre o serviço de água e o serviço de esgoto no âmbito de uma região metropolitana, para fins de definição de sua titularidade por entes diversos. Apesar de infraestruturas diversas, a lógica operacional desses serviços é praticamente a mesma, fato que conduz à conclusão de que, tanto para o serviço de água quanto para o serviço de esgoto, prestados no âmbito de uma região metropolitana, deverá existir identidade de ente(s) federativo(s) titular(es).

Sônia Yutiko Kanashiro Tanaka diz que “por questões geográficas, financeiras e políticas, o sistema de saneamento básico não pode ser considerado como serviço de predominante interesse local, mas, necessariamente, regional, de competência dos Estados ou, conforme o caso, da União Federal.

---

<sup>251</sup> SOUTO, Marcos Juruena Villela. Desestatização: privatização, concessões, terceirizações e regulação, 4ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001, p. 354.

<sup>252</sup> SAAD, Renan Miguel. A Regulação do Saneamento Básico no Brasil: Aspectos Polêmicos in Estudos em homenagem a Carlos Alberto Menezes Direito. Coord. Antônio Celso Alves Pereira e Celso Renato Duvivier de Albuquerque Mello. Rio de Janeiro: Renovar, 2003. p. 583.

Tal fato se evidencia ainda mais quando se tratar de região metropolitana, como a seguir se demonstrará.”<sup>253</sup>

Vitor Rhein Schirato ensina que “Todavia, essa competência é radicalmente alterada quando se verifica a formação de uma região metropolitana, uma vez que o interesse local dos serviços passa a não se limitar mais a apenas um município, mas sim a uma aglomeração de diversos municípios limítrofes, onde, muitas vezes, a fonte dos recursos hídricos deixa de ser exclusivamente municipal. Assim, a competência para a prestação dos serviços de saneamento básico desloca-se do município para o Estado no caso de formação de região metropolitana, nos termos do § 3º, do artigo 25, da Constituição Federal”. SCHIRATO, Vitor Rhein. *Setor de Saneamento Básico: Aspectos Jurídico – Administrativos e Competências Regulatórias in Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, julho/setembro 2004, Vol. 237, p. 137.

Da mesma forma que comentamos em relação à tese de titularidade municipal, a tese que fundamenta a titularidade estadual dos serviços de água e esgoto, numa região metropolitana, numa interpretação das normas constitucionais levando em consideração a preponderância do interesse regional, é mais difícil de refutar, na medida em que também é evidente o interesse regional dos serviços de água e esgoto.

O autor entende que o fato da cadeia de operação dos serviços de água e esgoto (captação, adução, tratamento, reservação e fornecimento de água, e coleta, tratamento e despejo de esgotamento), numa região metropolitana, transcender os limites territoriais de municípios, o envolvimento obrigatório de todos os entes federativos pode gerar conflitos e tornar a gestão muito complexa, gerando custos de transação<sup>254</sup> adicionais que podem impactar na eficiência da delegação à iniciativa privada, e até da própria prestação do serviço. Aliados a este problema, podemos citar

---

<sup>253</sup> TANAKA, Sônia Yutiko Kanashiro. O Poder Concedente dos Serviços de Saneamento Básico, sobretudo na Região Metropolitana de São Paulo: Estado ou Município? in *Boletim de Direito Municipal*. São Paulo: NDJ, 2005, p. 471.

<sup>254</sup> “São aqueles necessários par a efetivação de transações comerciais e foram analisados pela primeira vez em 1960 no artigo ‘The Problem of Social Cost’, do economista britânico Ronald Coase. Neste trabalho, Coase fz referência a custos incorridos pelos agentes econômicos para participar em transações de mercado. O interessante dos custos de transação é que eles saem do bolso de uma das partes, mas não entram no bolso da outra. Nesse sentido, são puras ineficiências, mero atrito na relação comercial entre dois agentes, indisponível para o uso útil. TIMM, Luciano Benetti, GUARISSE, João Francisco Menegal. *Análise Econômica dos Contratos in Direito e Economia no Brasil*. Coord. Luciano Benetti Timm. Indaiatuba: Editora Foco, 2019. p 166.

a questão do monopólio natural (que impede a competição entre duas prestadoras de serviços, já que inviável economicamente a construção de mais de uma infraestrutura), a impossibilidade técnica de compartilhamento de infraestruturas (*essential facilities*)<sup>255</sup>, da necessidade, a depender do caso, de adoção de subsídio cruzado para ampliação de infraestruturas quando a operação for deficitária, do planejamento, riscos políticos envolvendo as negociações entre os diversos entes federativos integrantes de uma região metropolitana e da economia de escala. Todas essas questões conduzem ao entendimento de que os sistemas de água e esgoto, numa região metropolitana, podem ser melhor geridos por um único ente federativo titular desses serviços públicos.

Por fim, cabe expor o posicionamento daqueles juristas que entendem que a titularidade dos serviços de água e esgoto é comum, quando prestados no âmbito de uma região metropolitana.

Alaôr Caffé Alves, um dos primeiros juristas a tratar do tema, diz que “Essa competência faz entender que o interesse local e regional metropolitano devem estar coordenados ou integrados, na medida em que exprimem função pública de interesse comum, podendo e devendo o Município participar também de sua regulação normativo-legal, o que, pela Constituição e legislação anteriores, lhe era proibido, visto que o interesse metropolitano era apenas tutelado pelo Estado, com total exclusão do Município”.<sup>256</sup>

---

<sup>255</sup> No caso do serviço de água e esgoto, não se admite o compartilhamento das infraestruturas (redes de água e esgoto, estações elevatórias, emissários, reservatórios de água, estações de tratamento de água e de esgoto) por empresas distintas, razão pela qual não se poderia obrigar, por meio de norma regulatória, esse compartilhamento. Essa situação prejudica a concorrência, reforçando a ideia de monopólio natural do serviço de água e esgoto.

Confira-se a obra de Alexandre Wagner Nester sobre a teoria da *essential facilities*, NESTER, Alexandre Wagner. *Regulação e Concorrência (compartilhamento de infra-estruturas)*. São Paulo: Dialética, 2006.

<sup>256</sup> ALVES, Alaôr Caffé. *Saneamento Básico – Concessões, Permissões e Convênios Públicos*. 1. Ed. São Paulo: Edipro, 1998, p. 134-135 e 267. Vale transcrever a síntese do fundamento deste autor: “15. Na verdade, somente o Estado é competente para o exercício das chamadas “Funções Públicas de Interesse Comum”, previstas no art. 25 § 3º, da CF, mediante a edição de lei complementar, instituindo regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões. Isso, naturalmente, sem excluir a participação dos Municípios nos processos de decisão e normatização da entidade regional, da qual deverão fazer parte como membros institucionais. Esse mecanismo regional é precisamente o que dá legitimidade ao Estado em assumir a titularidade dos serviços comuns, pois não decidirá sobre os mesmos de forma independente dos Municípios regionais. Esta é a grande inovação de nossa estrutura de Estado, onde o federalismo de integração passa a ter figura institucional e positivada para a consecução de colaboração intergovernamental dos entes federados, no marco das realidades regionais.

Marçal Justen Filho leciona que “A relação direta e imediata entre saneamento básico e direitos fundamentais gera a impossibilidade de circunscrever competências federativas nesse tema. Não é cabível restringir exclusivamente a um dos entes federados a titularidade da competência para promover direitos fundamentais. Ou seja, deve prevalecer uma interpretação sistemática no sentido de que todos os entes federados são titulares de competências relativamente a saneamento básico, ainda que a organização e a prestação dos serviços possam ser da titularidade do ente local. [...] Em princípio, o Município é sempre titular da competência para organizar e prestar os aludidos serviços públicos. Mas existem inúmeras hipóteses em que se configuram interesses supra-locais ou conjuntos de diversos entes federados. Bem por isso, é possível considerar que, dependendo das circunstâncias, configurem-se interesses municipais e estaduais – refletindo-se na titularidade conjunta dos serviços. A

---

16. No âmbito do saneamento ambiental, embora de competência comum de todos os níveis de governo, a especificidade do interesse regional afasta a competência dos Municípios a respeito, como certamente ocorre em regiões metropolitanas, no que se refere à captação, tratamento e adução por atacado da água para o abastecimento metropolitano ou o tratamento e disposição final dos esgotos na região. Mas, o que se deve reter aqui é o incomplemento desses serviços se eles não tiverem sua contrapartida prestacional adequada, em nível local. O objetivo final é presta-lo a população, em que pese a necessidade de integração entre esfera de governo autônomas para a consecução de um só produto destinado a atender as demandas coletivas básicas.

17. Neste sentido, naquelas regiões, se a distribuição domiciliar da água ou a coleta domiciliar dos esgotos puderem ser realizadas, adequadamente, pelo poder local, o interesse na prestação desses serviços será o de nível local, seguindo essa mesma linha a titularidade deles. É evidente que, em muitas circunstâncias, a exploração conjunta de todas as fases desses serviços de saneamento, em razão do circuito hidrológico envolvido, pode revelar-se mais vantajosa financeira, administrativa e tecnicamente quando realizava em nível regional. Se tal forma de execução compreende claras vantagens comparativas para a prestação adequada e tarifação mais baixa dos serviços em nível regional, então eles deverão ser tratados neste nível, tendo em vista o objetivo do bem comum a que estão predestinados. Isto perfaz também uma exigência de ordem política, ensejando possíveis negociações a respeito, mas não ofende a consistência jurídica da autonomia local na referida hipótese, visto que o Município sempre pode e deve comparecer nas decisões regionais, em razão de sua participação no Conselho Regional pertinente. Aqui, por certo, é possível haver conflitos normativos e administrativos resolúveis mediante negociações no circuito político-administrativo ou, em última instância, na órbita do Poder Judiciário. [...] O conceito de autonomia governamental, em regiões metropolitanas, fica ampliado em sua complexidade, o que demanda uma redefinição singular das categorias tradicionais de distribuição de competências e de autonomia local. [...] Para que se obter uma relativa harmonização dos múltiplos interesses no setor de saneamento básico, em regiões metropolitanas, inclusive os relativos ao meio ambiente, cumpre não considerar isoladamente as entidades político-administrativas envolvidas, devendo destacar-se, em especial, suas autonomias relativas, representadas pelo conjunto de competências concorrentes e comuns. [...] Desse modo, ao Município metropolitano fica o dever de compatibilizar seus planos e metas, e seus serviços locais, aos objetivos regionais, na medida em que com estes tenham conexão ou interfaces orgânicas. Isso naturalmente condiz com o objetivo de interesse público da população servida pelos serviços e não com mera classificação burocrática decorrente de divisão formal e tópica de atribuições entre entes governamentais, os quais têm a obrigação inafastável de se compor em prol daquele interesse público.

integração do Município em uma região metropolitana é um forte indício de que os serviços de saneamento básico devem ser considerados com de interesse supramunicipal. Haverá casos em que será impossível dissociar o interesse dos diversos municípios, o que redundará na existência de serviços públicos a serem prestados de modo articulado pelos diversos Municípios. Pode-se cogitar, inclusive, do surgimento de interesse estadual na medida em que os diversos Municípios não atinjam uma solução convencional satisfatória, E não seria descabida a própria atuação federal em hipóteses em que os diversos Municípios estivessem sediados em Estados diversos.”<sup>257</sup>

Os autores que defendem a titularidade conjunta, comum ou concorrente entre mais de um ente federativo, dos serviços de água e esgoto numa região metropolitana, também o fazem com esteio em uma interpretação possível da Constituição Federal.

E, por consequência lógica dessa titularidade concorrente, exigem uma gestão compartilhada e associada desses serviços de água e esgoto pelos entes titulares. Esse tipo de gestão, como já visto, já era permitida por meio de convênio de cooperação e consórcio público, mas não é objeto deste trabalho o estudo das formas de gestão compartilhadas.<sup>258</sup>

### 3.4 A TITULARIDADE DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE ÁGUA E ESGOTO NAS REGIÕES METROPOLITANAS NA VISÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

---

<sup>257</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Parecer*. Consulta realizada pelo Ministério das Cidades sobre o Anteprojeto de Lei que visa a estabelecer as diretrizes para os serviços públicos de saneamento básico e a Política Nacional de Saneamento Básico (PNSB). Parecer. p. 210 e 262. Disponível em <[www. https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj](https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj)>. Acesso em 20.09.2020.

<sup>258</sup> Para aprofundamento no estudo da gestão compartilhada, vale conferir Juliana de Almeida Picinin e Camila Maia Pyramo Costa (A gestão associada de serviços públicos de saneamento básico à luz do art. 241 da Constituição Federal e das Leis Federais nº 11.107/05 e nº 11.445/07) Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP, Belo Horizonte, ano 6, n.72, p.38.57, dez. 2007. Alécia Paolucci Nogueira Bicalho (Gestão Associada e Resolutividade das Políticas Públicas de Resíduos Sólidos in Saneamento Básico – Temas fundamentais, propostas e desafios) Coor. Guilherme Gomes Luna, Luiz Felipe Pinto Lima Graziano e Rodrigo de Pinho Bertocelli. Lumen Juris, Rio de Janeiro, 2017, p. 31-56. Eduardo Xavier (Saneamento Básico – Uma questão de Cooperação Federativa in Saneamento Básico – Temas fundamentais, propostas e desafios) Coor. Guilherme Gomes Luna, Luiz Felipe Pinto Lima Graziano e Rodrigo de Pinho Bertocelli. Lumen Juris, Rio de Janeiro, 2017, p. 153-171. Luiz Felipe Pinto Lima Graziano; Rafael Roque Garofano; Daniel Almeida Stein (Saneamento Básico e Governança Interfederativa das Metrôpoles) Coor. Augusto Neves Dal Pozzo, José Roberto Pimenta Oliveira e Rodrigo de Pinho Bertocelli. Contracorrente, São Paulo, 2017, p. 439-470.

O Supremo Tribunal Federal, quando julgou as Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 1842 e nº 2077, abordou a questão envolvendo a titularidade dos serviços públicos de água e esgoto.

Na ADI nº 2077, ajuizada pelo Partido dos Trabalhadores, pretendeu-se a declaração de inconstitucionalidade de dispositivos da Constituição do Estado da Bahia, alterados por meio da emenda constitucional nº 07/1999.

Existem outras ações constitucionais a respeito do tema tramitando no STF, mas ainda não foram pautadas para julgamento.

Com relação à ADI nº 2077, o STF, por unanimidade, julgou parcialmente procedente o pedido formulado na ação para declarar a inconstitucionalidade dos artigos 59, V, e 228, caput e § 1º, da Constituição do Estado da Bahia, com a redação dada pela Emenda Constitucional 7/1999. O julgamento ocorreu pelo plenário, em sessão virtual, de 23.8.2019 a 29.8.2019, e a decisão já transitou em julgado.

Confiram-se o teor dos dispositivos declarados inconstitucionais:

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 essencial;

Art. 228 - Compete ao Estado instituir diretrizes e prestar diretamente ou mediante concessão, os serviços de saneamento básico, sempre que os recursos econômicos ou naturais necessários incluam-se entre os seus bens, ou ainda, que necessitem integrar a organização, o planejamento e a execução de interesse comum de mais de um Município.

§ 1º - O Estado desenvolverá mecanismos institucionais e financeiros destinados a garantir os benefícios do saneamento básico à totalidade da população..

Entendo que os dispositivos em questão não tratam exclusivamente da titularidade dos serviços públicos de água e esgoto no âmbito de uma região metropolitana, que é o objeto de estudo deste trabalho. Por conta disso, não se deve emprestar ao acórdão da ADI nº 2077 solução para um problema que não foi levado a julgamento.

De fato, como restou esclarecido nos subtítulos anteriores, não há dúvida quanto à titularidade municipal dos serviços de água e esgoto quando a municipalidade não integra uma região metropolitana.



E, pela leitura dos dispositivos declarados inconstitucionais, depreende-se que a Emenda Constitucional 7/1999 pretendeu atribuir ao Estado a titularidade dos serviços de água e esgoto prestado nos limites do Estado da Bahia, sem limitar essa titularidade no âmbito de uma região metropolitana.

Vale dizer que no corpo do acórdão, consta a seguinte passagem:

É certo que, diante do crescimento das cidades e do processo de conurbação urbana, algumas vezes essas atividades de saneamento básico podem influir, simultaneamente, no interesse de mais de um município, reclamando, nessa hipótese, afinação por parte de todos os entes envolvidos. Seria o caso, por exemplo, das *“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”* (artigo 25, § 3º, da CF). Entretanto, mesmo nessas hipóteses, não haveria como se cogitar a possibilidade de simples transferência – por lei estadual – da titularidade do serviço para o Estado, pois se trata de competência conferida diretamente pela Constituição aos Municípios.

Apesar da questão da titularidade dos serviços de água e esgoto não terem sido objeto específico da ADI nº 2077, o trecho acima, por um lado, corrobora a opinião manifestada por este autor, de que não se pode tratar da titularidade dos serviços de água e esgoto por lei infraconstitucional (e aqui se insere norma constitucionais estaduais), pois os serviços públicos de água e esgoto foram assim definidos pela própria Constituição Federal.

Ademais, a passagem acima transcrita não diz que os serviços públicos no âmbito de uma região metropolitana são de titularidade exclusiva municipal ou estadual, mas que dependeria de *afinação por parte de todos os entes envolvidos*.

Em síntese, nos parece que o julgamento da ADI nº 2077 não resolve a questão da titularidade dos serviços públicos de água e esgoto quando prestados no âmbito de uma região metropolitana.

Na ADI nº 1842, ajuizada pelo Partido Democrático Trabalhista, pretendeu-se a declaração de inconstitucionalidade de dispositivos das Leis Complementar nº 87/97 e Ordinária nº 2869/97 do Estado do Rio de Janeiro.

O STF, por maioria, julgou parcialmente procedente o pedido formulado na ação para declarar a inconstitucionalidade da expressão *“a ser submetido à Assembléia Legislativa”*, constante do inciso I do art. 5º; além do § 2º do art. 4º; do parágrafo único do art. 5º; dos incisos I, II, IV e V do art. 6º; do art. 7º; do art. 10; e do

§ 2º do art. 11, todos da LC nº 87/1997-RJ, bem como dos artigos 11 a 21 da Lei nº 2.869/1997-RJ.

Esse julgamento ocorreu em 28.02.2013 e foram opostos embargos declaratórios que estão pautados para julgamento em 13.11.2020, ou seja, após a entrega deste trabalho. Por conta disso, após o julgamento dos embargos declaratórios, na hipótese de decisão integrativa, o presente trabalho deverá ser atualizado.

Nesta ação, que ainda pende de julgamento os embargos declaratórios opostos, o STF tratou, de fato, da titularidade dos serviços de água e esgoto quando prestados no âmbito de uma região metropolitana.

O parágrafo único do art. 5º da LC nº 87/1997-RJ, declarado inconstitucional, tem a seguinte redação: “A unificação da execução dos serviços comuns poderá ser efetuada pela concessão ou permissão do serviço pelo Estado, na forma do disposto no artigo 175 da Constituição Federal.”

O inciso II do art. 6º da LC nº 87/1997-RJ, declarado inconstitucional, tem a seguinte redação: “Art.6º Compete ao Estado: II – a unificação, sempre que possível, da execução dos serviços comuns de interesse metropolitano, na forma do parágrafo único do artigo 5º desta lei.”

Os artigos 11 a 21 da Lei nº 2.869/1997-RJ se referem a questões operacionais dos serviços públicos de saneamento básico no Estado do Rio de Janeiro.

Vê-se, portanto, que o objeto desta ação envolve a questão da titularidade dos serviços públicos de água e esgoto no âmbito de uma região metropolitana.

Confirma-se alguns trechos de votos proferidos nesta ADI nº 1842:

Joaquim Barbosa (voto na ADI 1842 STF): “A criação de uma Região Metropolitana não pode, em hipótese alguma, significar o amesquinamento da autonomia política dos Municípios dela integrantes, materializada no controle, na gestão solidária das funções públicas de interesse comum pelo Estado. Vale dizer, a titularidade do exercício das funções públicas de interesse comum passa para a nova entidade público-territorial, embora sem personalidade jurídica de caráter intergovernamental, que nasce em consequência da criação da região metropolitana. Em contrapartida, o exercício das funções normativas, diretivas e administrativas do novo ente, deve ser compartilhada paritariamente entre o Estado e Municípios envolvidos.”

Nelson Jobim (voto na ADI 1842 STF): “A REGIÃO METROPOLITANA é simplesmente um agrupamento relevante de MUNICÍPIOS com o fim de executar funções públicas que, pela natureza dessas funções, exigem cooperação entre esses MUNICÍPIOS. [...] Isso, entretanto, não significa que caiba ao ESTADO as funções executivas de concretização dos chamados INTERESSES METROPOLITANOS.”

Ministro Mauricio Corrêa aduziu que a instituição de conglomerados urbanos por atuação legislativa do estado não afronta a autonomia municipal, minimizada pelo art. 25 § 3º, da Constituição Federal. O relator salientou ainda que a demanda por serviços públicos impõe uma ação conjunta e unificada dos entes envolvidos, considerando, inclusive, que a população de cada município compõe o estado-membro.

No voto, o Ministro Marcos Aurélio diz que “[...] as questões de saneamento básico extrapolam os limites de interesse exclusivo dos municípios, justificando-se a participação do estado-membro. [...] Verificado o interesse regional predominante na utilização racional das águas, pertencentes formalmente ao estado, o que o torna gestor natural de seu uso coletivo, assim como da política de saneamento básico cujo elemento primário é também a água, resta claro competir ao estado-membro, com prioridade sobre o município, legislar acerca da política tarifária aplicável ao serviço público de interesse comum. Não vislumbro, dessa forma, qualquer vício de inconstitucionalidade na lei ordinária impugnada. [...]”

Por fim, importante destacar os principais trechos do acórdão relatado pelo Ministro Gilmar Mendes:

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. 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 prevista na lei complementar estadual que institui as aglomerações urbanas.

A instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas ou microrregiões pode vincular a participação de municípios limítrofes, com o objetivo de executar e planejar a função pública do saneamento básico, seja para atender adequadamente às exigências de higiene e saúde pública, seja para dar viabilidade econômica e técnica aos municípios menos favorecidos. Repita-se que este caráter compulsório da integração metropolitana não esvazia a autonomia municipal.

O estabelecimento de região metropolitana não significa simples transferência de competências para o estado.

O interesse comum é muito mais que a soma de cada interesse local envolvido, pois a má condução da função de saneamento básico por apenas um município pode colocar em risco todo o esforço do conjunto, além das consequências para a saúde pública de toda a região.

O parâmetro para aferição da constitucionalidade reside no respeito à divisão de responsabilidades entre municípios e estado. É necessário evitar que o poder decisório e o poder concedente se concentrem nas mãos de um único ente para preservação do autogoverno e da autoadministração dos municípios.

Reconhecimento do poder concedente e da titularidade do serviço ao colegiado formado pelos municípios e pelo estado federado. A participação dos entes nesse colegiado não necessita de ser paritária, desde que apta a prevenir a concentração do poder decisório no âmbito de um único ente. A participação de cada Município e do Estado deve ser estipulada em cada região metropolitana de acordo com suas particularidades, sem que se permita que um ente tenha predomínio absoluto..

Na opinião deste autor, esse confuso julgamento acabou por não definir, de forma clara, a titularidade dos serviços públicos de água e esgoto a serem prestados numa região metropolitana.

Nos limites da demanda posta, o STF entendeu inconstitucional uma lei infraconstitucional que defina a titularidade dos serviços públicos de água e esgoto a serem prestados no âmbito de uma região metropolitana. Esse é o efeito prático do acórdão da ADI nº 1842, pois declarou inconstitucional a legislação infraconstitucional do Estado do Rio de Janeiro que transferia ao Estado a titularidade dos serviços de água e esgoto na região metropolitana da cidade do Rio de Janeiro.

Com o cotejo dos votos e do texto final do acórdão, percebe-se que a divergência desta matéria não se encontra apenas na doutrina.

Em suma, o acórdão diz que numa região metropolitana a titularidade dos serviços de água e esgoto não é exercida apenas por um ente, mas por todos os entes federativos integrantes da região metropolitana, os quais devem criar mecanismos para uma gestão associada. Mas não traz os balizamentos de como se dará essa relação interfederativa, deixando a questão tão nebulosa quanto antes do julgamento, que ocorreu em 2013.

Após sete anos do julgamento, e com embargos declaratórios ainda pendentes de julgamento, não se viu essa sistemática ocorrer na prática. Como se viu

pelos dados analisados, 90% dos municípios, integrantes das regiões metropolitanas, continuam sendo atendidos pelo Poder Público no que tange aos serviços de água e esgoto. E, a maior parte pelas companhias estaduais criadas na época do PLANASA.

Como foi visto, as duas únicas delegações de serviços de água e esgoto, no âmbito de uma região metropolitana, ocorridas desde a data do julgamento da ADI nº 1842, foram a subconcessão da CORSAN e a PPP de Maceio. Em ambos os casos, bastou dos municípios envolvidos a anuência prévia aos processos licitatórios, já que as licitações públicas (incluindo a elaboração de todos os elementos técnicos e estudos) foram inteiramente conduzidas pelas companhias estaduais com o apoio técnico do BNDES.

Essa necessidade de diálogo interfederativo entre os entes integrantes de uma região metropolitana, exigido pela decisão do STF, para os assuntos relacionados aos serviços de água e esgoto, e que muitas vezes não é fácil por conta dos interesses políticos entre os governos locais e estadual, aliado aos custos de transação e insegurança jurídica causados pela indefinição clara dessa titularidade, levam este autor a concluir que o ideal seria a própria Constituição Federal definir a titularidade do Estado para a prestação dos serviços públicos de água e esgoto no âmbito de região metropolitana.

E, por isso, apresenta uma minuta de emenda constitucional como resultado prático deste trabalho.

Este autor concorda com Manoel Gustavo Neubarth Trindade e Giácomo Balbinotto Neto quando dizem que:

“O arcabouço institucional deve promover incentivo, bem como não frear o instinto empreendedor do ser humano, de modo a permitir aos agentes econômicos alocarem seus recursos em atividades que efetivamente criem riqueza, não sendo indevidamente desperdiçados naquelas que tão somente promovem, demasiada ou exclusivamente, transferências. Do mesmo modo, considerando que a racionalidade econômica e o empreendedorismo são características naturais e inerentes à condição humana, as constituições, ou normas com esta relevância, devem precipuamente limitar o poder estatal, deixando espaço para a engenhosidade humana criar. [...]

Por fim, questão que se impõe a todos os países que se encontram aquém de suas possibilidades produtivas, como é o caso do Brasil e das nações que compõem a América Latina de modo geral, é a reforma constitucional, geradora de efeitos reflexos em todo o ordenamento jurídico, inclusive de maneira a acarretar modificações na estrutura dos poderes, que vise à redução, pelos menos a níveis admissíveis, dos custos de transação, estabelecendo uma estrutura clara das regras do jogo e incentivos dentro dos quais os agentes econômicos possam tomar suas decisões referentes a investimento, consumo e poupança dentro dos ditames maximizadores da

racionalidade econômica, promovendo maior eficiência do sistema econômico.”<sup>259</sup>

Isto é, nos parece que uma definição clara dessa questão regulatória, partindo da própria Constituição Federal, que é de onde deve partir mesmo, ajuda a criar um ambiente de negócios mais seguro, podendo gerar reflexos positivos no que se refere à delegação dos serviços de água e esgoto no âmbito de uma região metropolitana.

Mas, caso não seja essa a solução a ser adotada, e se o STF mantiver o teor do acórdão da ADI nº 1842, quando julgar os embargos de declaração opostos, deve-se ter em mente que os conflitos deverão ser solucionados pelo Judiciário levando em consideração as particularidades de cada caso concreto.

E, além de ter que levar em consideração as características do caso concreto, quando houver conflito, entre entes federativos relacionados aos serviços de água e esgoto de uma região metropolitana, que demande atuação do Poder Judiciário, o juiz deverá considerar os efeitos práticos e as consequências econômicas de sua decisão, nos termos dos artigos 20 e 21 <sup>260</sup>da Lei de Introdução ao Direito (Lei nº 13.655/2018)<sup>261</sup>.

---

259 TRINDADE, Manoel Gustavo Neubarth, BALBINOTTO NETO, Giácomo. Economia Constitucional: efeitos das variáveis constitucionais sobre o crescimento econômico. p. 2 e 32. UC Berkeley, 2018. Disponível em: <https://escholarship.org/uc/item/0b41v647>. Acesso em 25.09.2020.

<sup>260</sup> “Art. 20 . Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.

“ Art. 21. A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expresso suas consequências jurídicas e administrativas.

Parágrafo único. A decisão a que se refere o caput deste artigo deverá, quando for o caso, indicar as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais, não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos.”

<sup>261</sup> “Para Carlos Ari Sundfeld e José Guilherme Giacomuzzi, a Lei n.º 13.665/2018 possui como principal objetivo trazer o aplicador do Direito ao mundo real. Para os autores, não se trata de uma lei atentatória contra os princípios jurídicos, mas pretende-se evitar que a validade de atos e a regularidade de comportamentos sejam decididas a partir de idealizações e de argumentos retóricos legitimados por meio da mera invocação de princípios abstratos. Sundfeld e Giacomuzzi destacam, assim, que se trata de ‘uma lei que busca no real a segurança necessárias a todos os que se envolvem com o Direito Público’. Tal objetivo é retratado notadamente nos artigos 20, 21, e 22, do LINDB, que reforçam a necessidade de resposividade por parte do aplicador das decisões públicas.” VALIATI, Thiago Priess. O impacto da Nova Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Lei n.º 13.655/2018) em Relação aos Setores de Infraestrutura in A lei de introdução e o Direito Administrativo brasileiro. Coord. Thiago Priess Valiati, Luis Alberto Hungaro e Gabriel Morettini e Castella. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2019. p.206.

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os serviços de água e esgoto são considerados serviços públicos essenciais, e, por conta disso, a Constituição Federal obriga que sejam prestados pelo Poder Público, ou delegados à iniciativa privada por meio de contrato de concessão precedido de licitação pública.

A situação desses serviços no Brasil é caótica, sendo improvável que a universalização de seu acesso ocorra até 2030, objetivo do Desenvolvimento Sustentável da Organização das Nações Unidas de 2015, em que o Brasil é signatário. No Brasil, o índice do atendimento total de água é de 83,62%, e o índice de atendimento total de esgoto, referido aos municípios atendidos com água, é de 53,15%.

Além disso, o Brasil perde 37% da água tratada, um recurso escasso e que merece e deve ser gerido com maior eficiência econômica.

O cenário não é diferente nas regiões metropolitanas, onde há uma maior concentração de pessoas, e, por conta disso, a universalização dos serviços de água e esgoto nessas áreas são de fundamental importância.

A universalização de acesso é importante sob vários aspectos e trará benefícios sociais e econômicos de várias ordens, cabendo menção especial os ganhos na área da saúde e na proteção do meio ambiente.

Por questões de políticas públicas e econômicas, principalmente a ausência de recursos públicos (crise fiscal) para investimentos vultosos e necessários para a universalização, o governo pretende atrair a iniciativa privada a investir nesse setor.

A participação privada no setor ainda é muito baixa. Pelos dados apresentados, essa participação é de apenas 5% (cinco por cento), e, se levarmos em consideração as regiões metropolitanas é de aproximadamente 10% (dez por cento).

A ideia, basicamente, é financiar as obras públicas de infraestruturas, necessárias para a universalização dos serviços de água e esgoto, por meio de recursos da iniciativa privada. A lógica é que o investidor seja ressarcido pelos investimentos realizados por meio de um contrato de concessão, a ser firmado com o ente titular desses serviços. Além da amortização do investimento, o investidor deverá ser remunerado pelos serviços de operação e manutenção dos sistemas de água e esgoto e, ainda, obter o seu lucro.

Existem várias modelagens contratuais que podem ser utilizadas para essa delegação dos serviços ao particular, cada uma com suas particularidades. Neste trabalho, apresentou-se as principais figuras contratuais que podem ser utilizadas para a concessão dos serviços públicos de água e esgoto.

Para atrair o investimento privado, há necessidade de incentivos por parte do Poder Público. E, por conta de toda a complexidade que envolve uma contratação pública no Brasil, um desses incentivos é a existência de um ambiente regulatório claro, transparente e seguro para o investidor.

Essa regulação é feita pela Constituição Federal, pelas leis infraconstitucionais específicas, pelas agências reguladoras criadas para esse fim, e pelos próprios contratos de concessão.

A regulação por contrato é tão importante quanto a regulação institucional, até porque os contratos de concessão dos serviços de água e esgoto possuem prazos de longa duração, e são incompletos por natureza.

Nesse espírito de criar um ambiente de negócios maduro para o setor, o Brasil editou o marco regulatório do saneamento básico (Lei nº 11.445/2007) que veio a ser alterado pela Lei nº 14.026/2020, recentemente publicada.

A mera edição de leis não resolverá o problema do déficit do acesso aos serviços de água e esgoto, mas a modernização das normas regulatórias pode atrair uma maior participação privada no setor do saneamento.

Uma das questões regulatórias importantes é a definição do ente titular dos serviços públicos de água e esgoto, pois é o ente titular que tem a competência para prestar diretamente os serviços ou delegá-los a terceiros. Logo, é fundamental a caracterização clara, por meio das normas regulatórias, de qual ente federativo detém a titularidade dos serviços de água e esgoto.

Considerando que os serviços de água e esgoto são erigidos à categoria jurídica de serviço público essencial pela Constituição Federal, defendemos que apenas a Constituição Federal poderá definir a sua titularidade.

Isto é, nenhuma norma regulatória infraconstitucional pode definir a titularidade dos serviços públicos de água e esgoto, sob pena de violação à hierarquia das normas jurídicas.

Por conclusão lógica, essa questão regulatória deve ser extraída do próprio texto constitucional, ou seja, é a própria Constituição Federal que deve definir claramente a titularidade dos serviços de água e esgoto.



No caso de municípios que não integram uma região metropolitana, não há controvérsia em relação à titularidade, é bem pacífico o entendimento de que o Município é o titular nessa hipótese.

Mas, no caso dos serviços de água e esgoto prestados no âmbito de uma região metropolitana, há enorme controvérsia entorno da sua titularidade. Como dissemos, não cabe às normas infraconstitucionais (e aqui se inclui as constituições estaduais) definir essa titularidade.

Há um profundo dissenso sobre essa questão na doutrina mais especializada. E, no entendimento deste autor, o julgamento da ADI nº 1842 pelo STF não foi capaz de criar um ambiente regulatório tranquilo em relação à titularidade dos serviços públicos de água e esgoto, quando prestado no universo de uma região metropolitana.

Entendemos, pelas razões expostas no curso deste trabalho, que seria salutar a Constituição Federal definir claramente o Estado como ente federativo titular dos serviços de água e esgoto no âmbito prestados no âmbito de uma região metropolitana.

E, por conta disso, apresenta-se como resultado prático deste trabalho um projeto de emenda constitucional.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALOCHIO, Luiz Henrique Antunes. **Direito do Saneamento: introdução à Lei de Diretrizes Nacionais de Saneamento Básico (Lei Federal n. 11.445/2007)**. Campinas: Editora Millennium, 2007.
- ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. **Contrato Administrativo**. São Paulo: Quartier Latin, 2012.
- ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de **Competências na Constituição de 1988**. 3ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2005.
- ALVES, Alaôr Caffé. **Saneamento Básico. Concessões, Permissões e Convênios Públicos**. Bauru: Edipro, 1998.
- APOLINÁRIO, João Pedro. **Saneamento Ambiental no Brasil. Um breve histórico até os dias de hoje**. Revista Princípios nº 97 agosto / setembro de 2008.
- ARAÚJO, Fernando. **Teoria Económica do Contrato**. Coimbra: Almedina, 2007.
- ARAÚJO, Roberto de. **Esgoto sanitário: coleta, transporte e reuso agrícola**. Coord. Ariovaldo Nuvolari. São Paulo: Edgard Blücher, 2003.
- ATALIBA, Geraldo. **República e Constituição**. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 1998.
- ATALIBA, Geraldo; FOLGOSI, Rosolea. **Saneamento Básico**. Parecer em resposta à consulta da Cia. De Saneamento Básico do Estado de São Paulo – SABESP sobre a rescindibilidade do contrato de concessão com o Município de Diadema. Revista Trimestral de Direito Público nº 9, Pareceres, 1994.
- AZEVEDO, Álvaro Villaça. **Teoria Geral dos Contratos Típicos e Atípicos**. São Paulo: Atlas, 2002.
- AZEVEDO, Eurico de Andrade. **Instituição de Regiões Metropolitanas no Brasil** in Revista de Direito Público, n.2, 1967.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Serviço Público e Concessão de Serviço Público**. São Paulo: Malheiros, 2017.
- \_\_\_\_\_. **Curso de Direito Administrativo**. 21ª ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2006.
- \_\_\_\_\_. **Natureza e regime jurídico das autarquias**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1968.
- BANDEIRA DE MELLO, Oswaldo Aranha. **Princípios Gerais de Direito Administrativo**, vol. I, 3ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.
- BARROSO, Luis Roberto. **Saneamento básico: competências constitucionais da União, Estados e Municípios**. Revista Eletrônica de Direito Administrativo

Econômico (REDAE), Salvador: Instituto Brasileiro de Direito Público, nº. 11, agosto/setembro/outubro, 2007.

BASTOS, Celso. **Curso de Direito Constitucional**, 22ª ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

BERCOVICI, Gilberto. **Saneamento Básico e Federalismo: serviço público e competências comuns** in *Saneamento Básico*. Temas fundamentais, propostas e desafios. Coord. Guilherme Gomes Luna, Luiz Felipe Pinto Lima Graziano e Rodrigo de Pinho Bertoccelli. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2017.

BICALHO, Alécia Paolucci Nogueira. **Gestão Associada e Resolutividade das Políticas Públicas de Resíduos Sólidos** in *Saneamento Básico – Temas fundamentais, propostas e desafios*. Coord. Guilherme Gomes Luna, Luiz Felipe Pinto Lima Graziano e Rodrigo de Pinho Bertoccelli. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

BORGES, Alice Gonzalez. **Concessões de Serviço Público de Abastecimento de Água aos Municípios**. São Paulo: RTD nº 17/97.

BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Editora Saraiva, 2012.

BRAZ, Petrônio. **Direito Municipal na Constituição**. 4ª ed. Leme: Editora de Direito, 2001.

CAGGIANO, Heloisa Conrado; GOMES, Gabriel Jamur; MOREIRA, Egon Bockmann. **O novo marco legal do saneamento básico (Os pontos mais importantes da Medida Provisória nº 844/2018)**. Revista de Direito Público da Economia – RDPE, ano 16, n. 63. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2018.

CAMMAROSANO, Márcio. **A divisão Constitucional de Competências e a Cooperação Federativa na Prestação de Serviços Municipais e Saneamento Básico** in *Tratado Sobre o Marco Regulatório do Saneamento Básico no Direito Brasileiro*. Coord. Augusto Neves Dal Pozzo, José Roberto Pimenta Oliveira e Rodrigo de Pinho Bertoccelli. São Paulo: Contracorrente, 2017.

CAMPO, Felipe Mota; MESQUITA, Arlan Mendes. **Produtividade, eficiência econômica e regulação por incentivos nos serviços de abastecimento de água e esgoto sanitário in Regulação do Saneamento Básico**. Coord. Alceu de Castro Galvão Jr; Alisson José Maia Melo e Mario Augusto P. Monteiro. São Paulo: Manole, 2013.

CARVALHO FILHO, José Carlos dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 10ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

CARVALHO, Orlando de. **Contrato Administrativo e Acto Jurídico Público**, in *Escritos: páginas de Direito*, I. Coimbra: Almedina, 1998.

CARVALHO, Vinicius Marques de. **Elementos para a Implementação do Novo Marco Regulatório na Gestão dos Serviços de Saneamento Básico no Brasil:**

**qual o espaço da iniciativa privada?** in Direito e Economia na Regulação Setorial. Coord. Mario Gomes Schapiro. São Paulo: Editora Saraiva, 2009.

CASTRO, José Nilo de. **Direito Municipal positivo**. 5ªed. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

CERI, Centro de Estudos em Regulação e Infraestrutura da Fundação Getúlio Vargas – FGV. **Reformulação do Marco Legal do Saneamento no Brasil**, 2020.

CORRALO, Giovani da Silva. **Autonomia na Federação Brasileira**. Curitiba: Editora Juruá, 2006.

COSTA, Camila Maia Pyramo; PICININ, Juliana de Almeida;. **A gestão associada de serviços públicos de saneamento básico à luz do art. 241 da Constituição Federal e das Leis Federais nº 11.107/05 e nº 11.445/07**. Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP, Belo Horizonte, ano 6, n.72, dez. 2007.

CUÉLLAR, Leila. **Serviço de Abastecimento de Água e a Suspensão do Fornecimento** in Estudos de direito econômico. Coord. Leila Cuéllar e Egon Bockmann Moreira. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2004.

\_\_\_\_\_. **As Agências Reguladoras e seu Poder Normativo**. São Paulo: Dialética, 2001.

DALLARI, Adílson Abreu. **Considerações Sobre a Privatização de Serviços de Saneamento Básico** in Saneamento Básico. Temas fundamentais, propostas e desafios. Coord. Guilherme Gomes Luna, Luiz Felipe Pinto Lima Graziano e Rodrigo de Pinho Bertocelli. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2017.

DALLARI, Dalmo. **Parecer**. Consulta realizada pelo Ministério das Cidades sobre o Anteprojeto de Lei que visa a estabelecer as diretrizes para os serviços públicos de saneamento básico e a Política Nacional de Saneamento Básico (PNSB), 2005.

DAL POZZO, Augusto Neves. **A Gestão do Serviço de Saneamento Básico pelo Instrumento da Concessão** in Tratado sobre o marco regulatório do saneamento básico no direito brasileiro. Coord. Augusto Neves Dal Pozzo, José Roberto Pimenta Oliveira e Rodrigo de Pinho Bertocelli. São Paulo: Editora Contracorrente, 2017.

DANTAS, Camila Pezzino Balaniuc. **Assunção dos serviços de saneamento básico pelos Municípios: aspectos jurídicos da indenização aos antigos prestadores** in Saneamento Básico. Estudos e Pareceres à luz da Lei nº 11.445/2007. Org. Juliana Picinin e Cristiana Fortini. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2009.

\_\_\_\_\_. **A questão da competência para a prestação do serviço público de saneamento básico no Brasil** in Saneamento Básico – Estudos e Pareceres à luz da Lei nº 11.445/2007. Coord. Juliana Picinin e Cristiana Fortini. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2009.

DEMOLINER, Karine Silva. **Água e Saneamento Básico: regimes jurídicos e marcos regulatórios no ordenamento brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2008.

DINIZ, Cláudio Smirne. **Atividade Econômica, Saneamento Básico e Regulação**. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação, Pesquisa e Extensão em Direito, da Pontifícia Universidade Católica do Paraná, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito Econômico e Social, 2007.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanela. **Direito Administrativo**, 13ª ed. São Paulo: Atlas, 2001.

ESTORNINHO, Maria João. **Direito Europeu dos Contratos Públicos**. Coimbra: Almedina, 2006.

FARIA, Luzardo. **O art. 26 da LINDB e a legalidade dos acordos firmados pela Administração Pública: uma análise a partir do princípio da indisponibilidade do interesse público** in A lei de introdução e o Direito Administrativo brasileiro. Coord. Thiago Priess Valiati, Luis Alberto Hungaro e Gabriel Morettini e Castella. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2019.

FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **Direito Municipal**. 2ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.

FERRAZ, Sérgio. **As Regiões Metropolitanas no Direito Brasileiro** in Revista de Direito Público. N. 37-38.

FERREIRA, Luiz Pinto. **Curso de Direito Constitucional**. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 1991.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de Direito Administrativo**. 6ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2003.

FIGUEIREDO, Marcelo. **O Saneamento Básico e o Direito – uma visão dos principais problemas jurídicos** in Direito Público – *Estudos em Homenagem ao Professor Adilson Abreu Dallari*. Coord. Luiz Guilherme da Costa Wagner Junior. Belo Horizonte: DelRey, 2004.

FOLGOSI, Rosolea; ATALIBA, Geraldo. **Saneamento Básico**. Parecer em resposta à consulta da Cia. De Saneamento Básico do Estado de São Paulo – SABESP sobre a rescindibilidade do contrato de concessão com o Município de Diadema. Revista Trimestral de Direito Público nº 9, Pareceres, 1994.

FORSTHOFF, Ernest. **Tratado de Derecho Administrativo**. Trad. Legaz Lacambra et alii. Madri: Instituto de Estudios Políticos, 1958.

GARCIA, Flávio Amaral. **A Mutabilidade e incompletude na regulação por contrato e a função integrativa das agências**. Revista de Contratos Públicos – RCP, Belo Horizonte: ano 3, n.5, mar./ago.2014.

GAROFANO, Rafael Roque; GRAZIANO, Luiz Felipe Pinto Lima; STEIN, Daniel Almeida. **Saneamento Básico e Governança Interfederativa das Metrôpoles** in Tratado Sobre o Marco Regulatório do Saneamento Básico no Direito Brasileiro. Coord. Augusto Neves Dal Pozzo, José Roberto Pimenta Oliveira e Rodrigo de Pinho Bertoccelli. São Paulo: Contracorrente, 2017.

GENEROSO, Evandro. **A nova lei do saneamento: breves reflexões** in Saneamento Básico. Estudos e Pareceres à luz da Lei nº 11.445/2007. Org. Juliana Picinin e Cristiana Fortini. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2009.

GOMES, Gabriel Jamur; MOREIRA, Egon Bockmann; CAGGIANO, Heloisa Conrado. **O novo marco legal do saneamento básico (Os pontos mais importantes da Medida Provisória nº 844/2018)**. Revista de Direito Público da Economia – RDPE, ano 16, n. 63. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2018.

GORDILLO, Agustín. **Tratado de Derecho Administrativo: La Defensa del Usuario y del Administrado**. 9ª ed. Tomo 2. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, 2009.

GRAU, Eros Roberto. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988**. 11ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

\_\_\_\_\_. **Regiões Metropolitanas: Regime Jurídico**. São Paulo: José Bushatsky, 1974.

GRAZIANO, Luiz Felipe Pinto Lima; GAROFANO, Rafael Roque; STEIN, Daniel Almeida. **Saneamento Básico e Governança Interfederativa das Metrôpoles** in Tratado Sobre o Marco Regulatório do Saneamento Básico no Direito Brasileiro. Coord. Augusto Neves Dal Pozzo, José Roberto Pimenta Oliveira e Rodrigo de Pinho Bertoccelli. São Paulo: Contracorrente, 2017.

GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. **O Serviço Público e a Constituição Brasileira de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2003.

\_\_\_\_\_. **A Evolução Jurídica do Serviço Público de Saneamento Básico** in Tratado sobre o marco regulatório do saneamento básico no direito brasileiro. Coord. Augusto Neves Dal Pozzo, José Roberto Pimenta Oliveira e Rodrigo de Pinho Bertoccelli. São Paulo: Editora Contracorrente, 2017.

GUARISSE, João Francisco Menegal; TIMM, Luciano Benetti. **Análise Econômica dos Contratos in Direito e Economia no Brasil**. Coord. Luciano Benetti Timm. Indaiatuba: Editora Foco, 2019.

GUIMARÃES, Fernando Vernalha. **PPP Parceria Público-Privada**. São Paulo: Saraiva, 2012.

HUNGARO, Luis Alberto. **Parceria Público-Privada Municipal**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

JUSTEN, Monica Spezia. **A Noção de Serviço Público no Direito Europeu**. São Paulo: Dialética, 2003.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 5ªed. São Paulo: Saraiva, 2010.

\_\_\_\_\_. **Teoria Geral das Concessões de Serviço Público**. São Paulo: Dialética, 2003.

\_\_\_\_\_. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 15ª ed. São Paulo: Dialética, 2002.

\_\_\_\_\_. **O Direito das Agências Reguladoras Independentes**. São Paulo: Dialética, 2002.

\_\_\_\_\_. **Parecer**. Consulta realizada pelo Ministério das Cidades sobre o Anteprojeto de Lei que visa a estabelecer as diretrizes para os serviços públicos de saneamento básico e a Política Nacional de Saneamento Básico (PNSB), 2005.

LEONARDO, Rodrigo Xavier. **Redes Contratuais: uma contextualização entre empresa e mercado**. *RDPE* 7/225-234. Belo Horizonte: Editora Fórum, jul.-set./2004.

\_\_\_\_\_. **Redes Contratuais no Mercado Habitacional**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003.

LIMA, Gislene Rocha de. **Modelos e Mecanismos de Regulação Independente** in Regulação do saneamento básico. Coord. Arlindo Philippi Júnior. Barueri: Editora Manole, 2013.

LIMA, Ruy Cirne. **Princípios de Direito Administrativo**. 7ª ed. Revista reelaborada por Paulo Alberto Pasqualini. São Paulo: Malheiros, 2007.

LINS, M.P.E; MEZA, L. Ângulo. **Análise Envoltória de Dados e perspectivas de integração no ambiente de Apoio à Decisão**. Rio de Janeiro: Editora da COPPE/UFRJ, 2000.

LOBO, Luiz. **Saneamento Básico: em busca da universalização**. Brasília: Editora do Autor, 2003.

MACAGNAN, Clea Beatriz. **Jogo Contratual e Jogo de Negociação. Compras: elementos para o jogo da negociação e de produtos e serviços**. Porto Alegre: Entremeios, 2010.

MACEDO JÚNIOR. Ronaldo Porto. **Contratos Relacionais e Defesa do Consumidor**. 2ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007.

MACNEIL, Ian R.. **Contracts: Adjustment of Long-Term Economics Relations under Classical, Neoclassical and Relational Contract Law**. *Northwestern Law Review* 72/854-905.1977-1978.

MAFRA FILHO, Francisco de Salles Almeida. **Diretrizes e Definições dos Serviços Públicos de Saneamento Básico e a Política Nacional de Saneamento Ambiental – PNSA in Fórum de Direito Urbano e Ambiental**. Belo Horizonte: Fórum, ano 4 – nº 22, julho/agosto 2005.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. **As Parcerias Público-Privadas no Saneamento Ambiental in: Parcerias Público-Privadas**. Coord. Carlos Ari Sundfeld. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

\_\_\_\_\_. **Os consórcios públicos**. RDE 2/289-340. Rio de Janeiro: Renovar, abril-junho/2006.

\_\_\_\_\_. **Agências reguladoras independentes**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2005.

MARTINS-COSTA, Judith. **Comentários ao Novo Código Civil – Vol. V – Tomo I – Do direito das Obrigações. Do Adimplemento e Extinção das Obrigações. (arts. 304 a 388)** – Coordenador: Sálvio de Figueiredo Teixeira. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

MARTINS, Ricardo Marcondes. **Titularidade do Serviço de Saneamento Básico in Tratado Sobre o Marco Regulatório do Saneamento Básico no Direito Brasileiro**. Coord. Augusto Neves Dal Pozzo, José Roberto Pimenta Oliveira e Rodrigo de Pinho Bertoccelli. São Paulo: Contracorrente, 2017.

MASAGÃO, Mário. **Curso de Direito Administrativo**, 3ª ed. São Paulo: Max Limonad, s/d.

MAYER, Otto. **Derecho Administrativo Alemán**, t. IV. Trad. H. H. Heredia et alii. Buenos Aires: Depalma, 1982.

MAZZA, Alexandre. **Agências Reguladoras**. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo em Evolução**, 2ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 29ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2004.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. Editora Saraiva: São Paulo, 2012.

MENDONÇA, Mário Jorge Cardoso; MOTTA, Ronaldo Seroa da. **Saúde e Saneamento no Brasil**. Rio de Janeiro: Texto para Discussão nº 1081 do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, 2005.

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 nº 248).



MESQUITA, Arlan Mendes; CAMPO, Felipe Mota. **Produtividade, eficiência econômica e regulação por incentivos nos serviços de abastecimento de água e esgoto sanitário** in Regulação do Saneamento Básico. Coord. Alceu de Castro Galvão Jr; Alisson José Maia Melo e Mario Augusto P. Monteiro. São Paulo: Manole, 2013.

MEZA, L; LINS, M.P.E. Ângulo. **Análise Envoltória de Dados e perspectivas de integração no ambiente de Apoio à Decisão**. Rio de Janeiro: Editora da COPPE/UFRJ, 2000.

MODERNE, Franck. **La Idea de Servicio Público em el Derecho Europeo: Nuevas Perspectivas in Servicio Público y Policía**. Dirigido por Juan Carlos Cassagne. Buenos Aires: Universitas, 2006.

MONTEIRO, Vera. **Concessão**. São Paulo: Malheiros, 2010.

MORAES, Alexandre. **Direito constitucional**. 13ª ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MOREIRA, Egon Bockmann. **Direito das concessões de serviço público: inteligência da Lei 8.987/1995 (Parte geral)**. São Paulo: Malheiros, 2010.

\_\_\_\_\_. **Licitação Pública: A Lei Geral de Licitação – LGL e o Regime Diferenciado de Contratação – RDC**. São Paulo: Malheiros Editores, 2012.

MOREIRA, Egon Bockmann; CAGGIANO, Heloisa Conrado; GOMES, Gabriel Jamur. **O Novo Marco Legal do Saneamento Básico (Os pontos mais importantes da Medida Provisória nº 844/2018)**. Revista de Direito Público da Economia – RDPE. Belo Horizonte: Editora Fórum. ano 16, n. 63, 2018.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Mutações do Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

\_\_\_\_\_. **Administração Pública Consensual, in Mutações do Direito Administrativo**, 3ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

\_\_\_\_\_. **Poder Concedente para o Abastecimento de Água**. Rio de Janeiro: RDA 213 jul./set. 1998.

MOTTA, Carlos Pinto Coelho. **O Saneamento Básico no Brasil: desafios e perspectivas sob o prisma do direito administrativo aplicado** in Saneamento Básico. Estudos e Pareceres à luz da Lei nº 11.445/2007. Org. Juliana Picinin e Cristiana Fortini. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2009.

MOTTA, Paulo Roberto Ferreira. **A Universalização como Princípio fundamental do regime Jurídico do Saneamento básico e do Estatuto das Cidades** in Saneamento Básico. Estudos e Pareceres à luz da Lei nº 11.445/2007. Org. Juliana Picinin e Cristiana Fortini. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2009.

MOTTA, Ronaldo Seroa da; MENDONÇA, Mário Jorge Cardoso. **Saúde e Saneamento no Brasil**. Rio de Janeiro: Texto para Discussão nº 1081 do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, 2005.

NABAIS, José Casalta. **Contratos Fiscais**. Coimbra: Coimbra Ed., 1994.

NARDI, Marcelo de. **Redes de contratos em perspectiva de interpretação sistêmica**. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2015.

NESTER, Alexandre Wagner. **Regulação e Concorrência (compartilhamento de infra-estruturas)**. São Paulo: Dialética, 2006.

NETO, Giuseppe Giamundo. **A Titularidade dos Serviços Públicos de Saneamento Básico: Estudo de Caso dos Municípios Integrantes da Região Metropolitana de Belo Horizonte à Luz do Julgamento da ADI n. 1.842/RJ pelo STF** in Tratado Sobre o Marco Regulatório do Saneamento Básico no Direito Brasileiro. Coord. Augusto Neves Dal Pozzo, José Roberto Pimenta Oliveira e Rodrigo de Pinho Bertocelli. São Paulo: Contracorrente, 2017.

OLIVEIRA, Fernão Justen de. **Marco Jurídico do Saneamento Básico. Gestão integrada e regulação pela ANA** in Direito da Infraestrutura: estudos de temas relevantes. Coord. Marçal Justen Filho e Marco Aurélio de Barcelos. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2019.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Novo Perfil da Regulação Estatal: Administração Pública de Resultados e Análise de Impacto Regulatório**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2015.

OLIVEIRA, Régis Fernandes de. **Delegação e Avocação Administrativas**. 2ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.

OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. **O Planejamento do Serviço Público de Saneamento Básico na Lei n. 11.445/2007 e no decreto n. 7.217/2010** in Tratado sobre o marco regulatório do saneamento básico no direito brasileiro. Coord. Augusto Neves Dal Pozzo, José Roberto Pimenta Oliveira e Rodrigo de Pinho Bertocelli. São Paulo: Editora Contracorrente, 2017.

PALMA, Juliana Bonacorsi de. **Atuação Administrativa Consensual: estudo dos acordos substitutivos no processo administrativo sancionador**. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2010.

PEREIRA, César Augusto Guimarães. **A Posição Jurídica dos Usuários e os Aspectos Econômicos dos Serviços Públicos**. Tese apresentada à PUC/SP para obtenção do título de Doutor em Direito na área de concentração de Direito do Estado, sub-área de Direito Administrativo, em 2005.

PEREIRA JÚNIOR, José de Sena. **Saneamento básico no Brasil – evolução institucional e a Lei nº 11.445/2007**. Caderno ASLEGIS nº 34 maio-agosto, 2008.

PETIAN, Angélica. **O alcance e os limites da competência da União para legislar sobre saneamento** in Tratado sobre o marco regulatório do saneamento básico no direito brasileiro. Coord. Augusto Neves Dal Pozzo, José Roberto Pimenta Oliveira e Rodrigo de Pinho Bertocelli. São Paulo: Editora Contracorrente, 2017.

PICININ, Juliana de Almeida; COSTA, Camila Maia Pyramo. **A gestão associada de serviços públicos de saneamento básico à luz do art. 241 da Constituição Federal e das Leis Federais nº 11.107/05 e nº 11.445/07**. Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP, Belo Horizonte, ano 6, n.72, dez. 2007.

PINTO Jr., Mário Engler. **Parceria público-privada: antigas e novas modalidades contratuais**. Revista de Direito Público da Economia 13. Belo Horizonte: Fórum, janeiro-março/2006.

PHILIPPI JR., Arlindo; MARTINS, Getúlio. **Saneamento, Saúde e Ambiente: fundamentos para um desenvolvimento sustentável**. São Paulo: Manole, 2005.

PORTO NETO, Benedicto. **Concessão de Serviço Público no regime da Lei número 8.987/95 – Conceitos e Princípios**. São Paulo: Malheiros, 1998.

\_\_\_\_\_. **Parecer**. Consulta realizada pelo Ministério das Cidades sobre o Anteprojeto de Lei que visa a estabelecer as diretrizes para os serviços públicos de saneamento básico e a Política Nacional de Saneamento Básico (PNSB), 2005.

PRADO, I. P.; MENEGUIN, F. B. **Os Serviços de Saneamento Básico, sua Regulação e o Federalismo Brasileiro**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, Maio/2018 (Texto para Discussão nº 248).

RODRIGUES FILHO, Geraldo. **Os Serviços Públicos de Saneamento Básico: Aspectos Jurídicos e a Questão da Titularidade** in Revista do Direito e Política. Coord. Guilherme José Purvin de Figueiredo Odete Medauar. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Advocacia Pública – IBAP, Vol.9, abril a junho /2006.

RIBEIRO, Márcia Carla Pereira. **Sociedade de Economia Mista & Empresa Privada: estrutura e função**. Curitiba: Editora Juruá, 1999.

RIBEIRO, Maurício Portugal. **Concessões e PPPs: melhores práticas em licitações e contratos**. São Paulo: Editora Atlas, 2011.

SAAD, Renan Miguel. **A Regulação do Saneamento Básico no Brasil: Aspectos Polêmicos** in Estudos em homenagem a Carlos Alberto Menezes Direito. Coord. Antônio Celso Alves Pereira e Celso Renato Duvivier de Albuquerque Mello. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

SALOMÃO NETO, Eduardo. **Direito Bancário**. São Paulo: Atlas, 2005.

SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. **Regime jurídico das concessões de serviço público municipal – Saneamento básico** in A&C Revista de Direito Administrativo & Constitucional. Belo Horizonte: Fórum, n. 31, jan. /Marc. 2008.

SCHIRATO, Vitor Rhein. **As empresas estatais no Direito Econômico atual**. São Paulo: Saraiva, 2016.

SERRANO, Pedro Estavam Alves Pinto. **A Prevalência da Titularidade Municipal dos Serviços Públicos de Saneamento em Regiões Metropolitanas** in *Saneamento Básico*. Temas fundamentais, propostas e desafios. Coord. Guilherme Gomes Luna, Luiz Felipe Pinto Lima Graziano e Rodrigo de Pinho Bertocelli. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2017.

\_\_\_\_\_. **Região Metropolitana e seu regime constitucional**. São Paulo: Editora Verbatim, 2009.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 21ª ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

SOUTO, Marcos Juruena Villela. **Desestatização: privatização, concessões, terceirizações e regulação**. 4ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 201.

SOUZA, Rodrigo Pagani de. **Convênio Administrativo de delegação de serviço público de saneamento básico: Regime Jurídico**. Dissertação de Mestrado – USO, 2006.

STEIN, Daniel Almeida; GRAZIANO, Luiz Felipe Pinto Lima; GAROFANO, Rafael Roque. **Saneamento Básico e Governança Interfederativa das Metrôpoles** in Tratado Sobre o Marco Regulatório do Saneamento Básico no Direito Brasileiro. Coord. Augusto Neves Dal Pozzo, José Roberto Pimenta Oliveira e Rodrigo de Pinho Bertocelli. São Paulo: Contracorrente, 2017.

TÁCITO, Caio. **Parecer: Saneamento Básico – Região Metropolitana – Competência Estadual**. RDA n. 213/1998.

TANAKA, Sônia Yutiko Kanashiro. **O Poder Concedente dos Serviços de Saneamento Básico, sobretudo na Região Metropolitana de São Paulo: Estado ou Município?** in Boletim de Direito Municipal. São Paulo: NDJ, 2005.

TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**, 9ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

TEIXEIRA, Ana Carolina Wanderley. **Região Metropolitana**. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

TEMER, Michel. **Elementos de Direito Constitucional**, 16ªed. São Paulo: Malheiros, 2000.

TIMM, Luciano Benetti; GUARISSE, João Francisco Menegal. **Análise Econômica dos Contratos** in Direito e Economia no Brasil. Coord. Luciano Benetti Timm. Indaiatuba: Editora Foco, 2019.

TRINDADE, Manoel Gustavo Neubarth; BALBINOTTO NETO, Giacomo. **Economia Constitucional: efeitos das variáveis constitucionais sobre o crescimento econômico**. UC Berkeley: 2018.

\_\_\_\_\_. **A Mediação sob o prisma da análise econômica do direito**. RJLB, ano 5, n 4, 2019.

TUROLLA, Frederico A. **Política de saneamento básico: avanços recentes e opções futuras de políticas públicas**. Texto para discussão nº 922 do IPEA, 2002.

UYEDA, Massami. **Da Competência em Matéria Administrativa**. São Paulo: Ícone, 1997.

URY, William. **Negociar é separar as causas das pessoas**. Valor Econômico. São Paulo. 21 nov. 2013.

VALIATI, Thiago Priess. **O Impacto da Nova Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Lei n.º 13.655/2018) em Relação aos Setores de Infraestrutura** in A lei de introdução e o Direito Administrativo brasileiro. Coord. Thiago Priess Valiati, Luis Alberto Hungaro e Gabriel Morettini e Castella. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2019.

VIEGAS, Eduardo Coral. **Saneamento Básico, Mercantilização e Privatização da Água in Revista de Direito Ambiental** – Publicação Oficial do Instituto “O Direito por um Planeta Verde”. Coord. Antônio Herman V. Benjamin e Édis Milaré. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

WALD, Arnaldo. **As Áreas Metropolitanas**. RDP nº. 22/72.

XAVIER, Eduardo. **Saneamento Básico – Uma questão de Cooperação Federativa** in Saneamento Básico – Temas fundamentais, propostas e desafios. Coord. Guilherme Gomes Luna, Luiz Felipe Pinto Lima Graziano e Rodrigo de Pinho Bertocelli. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

## APÊNDICE A

**PROJETO DE EMENDA CONSTITUCIONAL N.º.           , DE 2021.**

(Do Senhor XXXXX e outros)

Altera o artigo 25 da Constituição Federal, para estabelecer a titularidade do serviço público de saneamento básico.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º O art. 25 passa a vigorar acrescido do § 4º:

“Art. 25.....

§ 4º Cabe aos Estados explorar diretamente, ou mediante concessão, os serviços de saneamento básico no âmbito das regiões metropolitanas, com exceção dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e drenagem e manejo das águas pluviais urbanas, na forma da lei, vedada a delegação sem prévia licitação.

Art. 2º. Esta emenda constitucional entra em vigor e produz efeitos a partir da sua publicação, não alcançando os contratos de concessão já firmados, até o termo final do prazo de vigência.

**JUSTIFICATIVA**

A titularidade dos serviços públicos de água e esgoto no âmbito de uma região metropolitana não está bem definida pela Constituição Federal, fato que contribui para inúmeros conflitos entres os entes federativos que integram uma região metropolitana, desestimulando a importante participação da iniciativa privado nesse setor.

Com a aprovação da presente proposta, as regras regulatórias sobre a titularidade serão claras, contribuindo para a eficiência econômica do setor, especialmente quando for necessário a delegação dos serviços de água e esgoto para a iniciativa privada.

Por essas razões, pugnamos pelo apoio de todos os membros do Congresso Nacional para a aprovação desta proposta.

Sala das Sessões, em de de 2021.



## ANEXO A

REGIÃO  
SUL

<b>Código do Município</b>	<b>Município</b>	<b>Estado</b>	<b>1998</b>	<b>2007</b>	<b>2013</b>	<b>2018</b>
410020	Adrianópolis	PR	SANEPAR	SANEPAR	SANEPAR	SANEPAR
410030	Agudos do Sul	PR	SANEPAR	SANEPAR	SANEPAR	SANEPAR
410040	Almirante Tamandaré	PR	SANEPAR	SANEPAR	SANEPAR	SANEPAR
410180	Araucária	PR	SANEPAR	SANEPAR	SANEPAR	SANEPAR
410230	Balsa Nova	PR	SANEPAR	SANEPAR	SANEPAR	SANEPAR
410310	Bocaiúva do Sul	PR	SANEPAR	SANEPAR	SANEPAR	SANEPAR
410310	Bocaiúva do Sul	PR	SANEPAR	SANEPAR	SANEPAR	SANEPAR
410400	Campina Grande do Sul	PR	SANEPAR	SANEPAR	SANEPAR	SANEPAR
410410	Campo do Tenente	PR	SANEPAR	SANEPAR	SANEPAR	SANEPAR
410420	Campo Largo	PR	SANEPAR	SANEPAR	SANEPAR	SANEPAR
410425	Campo Magro	PR	SANEPAR	SANEPAR	SANEPAR	SANEPAR
410520	Cerro Azul	PR	SANEPAR	SANEPAR	SANEPAR	SANEPAR
410580	Colombo	PR	SANEPAR	SANEPAR	SANEPAR	SANEPAR
410620	Contenda	PR	SANEPAR	SANEPAR	SANEPAR	SANEPAR
410690	Curitiba	PR	SANEPAR	SANEPAR	SANEPAR	SANEPAR
412863	Doutor Ulysses	PR	SAMAE	SAMAE	SAMAE	SAMAE
410765	Fazenda Rio Grande	PR	SANEPAR	SANEPAR	SANEPAR	SANEPAR
411125	Itaperuçu	PR	SANEPAR	SANEPAR	SANEPAR	SANEPAR
411320	Lapa	PR	SANEPAR	SANEPAR	SANEPAR	SANEPAR
411430	Mandirituba	PR	SANEPAR	SANEPAR	SANEPAR	SANEPAR
411910	Piên	PR	SANEPAR	SANEPAR	SANEPAR	SANEPAR
411915	Pinhais	PR	SANEPAR	SANEPAR	SANEPAR	SANEPAR
411950	Piraquara	PR	SANEPAR	SANEPAR	SANEPAR	SANEPAR
412080	Quatro Barras	PR	SANEPAR	SANEPAR	SANEPAR	SANEPAR
412120	Quitandinha	PR	SANEPAR	SANEPAR	SANEPAR	SANEPAR
412220	Rio Branco do Sul	PR	DAE	DAE	SANEPAR	SANEPAR
412230	Rio Negro	PR	SANEPAR	SANEPAR	SANEPAR	SANEPAR
412550	São José dos Pinhais	PR	SANEPAR	SANEPAR	SANEPAR	SANEPAR
412760	Tijucas do Sul	PR	SANEPAR	SANEPAR	SANEPAR	SANEPAR
412788	Tunas do Paraná	PR	SANEPAR	SANEPAR	SANEPAR	SANEPAR

<b>Código do Município</b>	<b>Município</b>	<b>Estado</b>	<b>1998</b>	<b>2007</b>	<b>2013</b>	<b>2018</b>
420060	Águas Mornas	SC	CASAN	CASAN	CASAN	CASAN
420070	Alfredo Wagner	SC	CASAN	CASAN	CASAN	CASAN
420090	Angelina	SC	CASAN	CASAN	CASAN	CASAN
420110	Anitápolis	SC	DAE	DAE	DAE	DAE
420120	Antônio Carlos	SC	CASAN	CASAN	CASAN	CASAN
420230	Biguaçu	SC	CASAN	CASAN	CASAN	CASAN
420370	Canelinha	SC	CASAN	CASAN	CASAN	CASAN
420540	Florianópolis	SC	CASAN	CASAN	CASAN	CASAN
420570	Garopaba	SC	CASAN	CASAN	CASAN	CASAN
420600	Governador Celso Ramos	SC	SEMAE	SEMAE	SEMAE	SEMAE
420980	Leoberto Leal	SC	CASAN	CASAN	CASAN	CASAN
421020	Major Gercino	SC	CASAN	CASAN	CASAN	CASAN
421150	Nova Trento	SC	SEMAE	SEMAE	SEMAE	SEMAE
421190	Palhoça	SC	CASAN	CASAN	CASAN	CASAN
421230	Paulo Lopes	SC	CASAN	CASAN	CASAN	CASAN
421430	Rancho Queimado	SC	CASAN	CASAN	CASAN	CASAN
421570	Santo Amaro da Imperatriz	SC	CASAN	CASAN	CASAN	CASAN
421590	São Bonifácio	SC	CASAN	CASAN	CASAN	CASAN
421630	São João Batista	SC	CASAN	CASAN	CASAN	CASAN
421660	São José	SC	CASAN	CASAN	CASAN	CASAN
421725	São Pedro de Alcântara	SC	PMAPA	PMAPA	PMAPA	PMAPA
421800	Tijucas	SC	SAMAE	SAMAE	SAMAE	SAMAE

<b>Código do Município</b>	<b>Município</b>	<b>Estado</b>	<b>1998</b>	<b>2007</b>	<b>2013</b>	<b>2018</b>	<b>2020</b>
430060	Alvorada	RS	CORSAN	CORSAN	CORSAN	CORSAN	AEGEA
430087	Araricá	RS	PMA	PMA	PMA	PMA	PMA
430110	Arroio dos Ratos	RS	CORSAN	CORSAN	CORSAN	CORSAN	CORSAN
430310	Cachoeirinha	RS	CORSAN	CORSAN	CORSAN	CORSAN	AEGEA
430390	Campo Bom	RS	CORSAN	CORSAN	CORSAN	CORSAN	CORSAN
430460	Canoas	RS	CORSAN	CORSAN	CORSAN	CORSAN	AEGEA
430468	Capela de Santana	RS	CORSAN	CORSAN	CORSAN	CORSAN	CORSAN
430535	Charqueadas	RS	CORSAN	CORSAN	CORSAN	CORSAN	CORSAN
430640	Dois Irmãos	RS	CORSAN	CORSAN	CORSAN	CORSAN	CORSAN
430676	Eldorado do Sul	RS	CORSAN	CORSAN	CORSAN	CORSAN	AEGEA
430760	Estância Velha	RS	CORSAN	CORSAN	CORSAN	CORSAN	CORSAN
430770	Esteio	RS	CORSAN	CORSAN	CORSAN	CORSAN	AEGEA
430905	Glorinha	RS	CORSAN	CORSAN	CORSAN	CORSAN	CORSAN
430920	Gravataí	RS	CORSAN	CORSAN	CORSAN	CORSAN	AEGEA
430930	Guaíba	RS	CORSAN	CORSAN	CORSAN	CORSAN	AEGEA
431010	Igrejinha	RS	CORSAN	CORSAN	CORSAN	CORSAN	CORSAN
431080	Ivoti	RS	CORSAN	CORSAN	COOR	COOR	Água de Ivoti
431240	Montenegro	RS	CORSAN	CORSAN	CORSAN	CORSAN	CORSAN
431306	Nova Hartz	RS	CORSAN	CORSAN	CORSAN	CORSAN	CORSAN
431337	Nova Santa Rita	RS	CORSAN	CORSAN	CORSAN	CORSAN	CORSAN
431340	Novo Hamburgo	RS	CORSAN	COMUSA	COMUSA	COMUSA	COMUSA
431405	Parobé	RS	CORSAN	CORSAN	CORSAN	CORSAN	CORSAN
431480	Portão	RS	CORSAN	CORSAN	CORSAN	CORSAN	CORSAN
431490	Porto Alegre	RS	CORSAN	DMAE	DMAE	DMAE	DMAE
431600	Rolante	RS	CORSAN	CORSAN	CORSAN	CORSAN	CORSAN
431760	Santo Antônio da Patrulha	RS	CORSAN	CORSAN	CORSAN	CORSAN	CORSAN
431840	São Jerônimo	RS	CORSAN	CORSAN	CORSAN	CORSAN	CORSAN
431870	São Leopoldo	RS	CORSAN	SEMAE	SEMAE	SEMAE	SEMAE
431950	São Sebastião do Caí	RS	CORSAN	CORSAN	CORSAN	CORSAN	CORSAN
431990	Sapiranga	RS	CORSAN	CORSAN	CORSAN	CORSAN	CORSAN
432000	Sapucaia do Sul	RS	CORSAN	CORSAN	CORSAN	CORSAN	AEGEA
432120	Taquara	RS	CORSAN	CORSAN	CORSAN	CORSAN	CORSAN
432200	Triunfo	RS	CORSAN	CORSAN	CORSAN	CORSAN	CORSAN
432300	Viamão	RS	CORSAN	CORSAN	CORSAN	CORSAN	AEGEA

## REGIÃO SUDESTE

<b>Código do Município</b>	<b>Município</b>	<b>Estado</b>	<b>1998</b>	<b>2007</b>	<b>2013</b>	<b>2018</b>
350390	Arujá	SP	SABESP	SABESP	SABESP	SABESP
350570	Barueri	SP	SABESP	SABESP	SABESP	SABESP
350660	Biritiba-Mirim	SP	SABESP	SABESP	SABESP	SABESP
350900	Caieiras	SP	SABESP	SABESP	SABESP	SABESP
350920	Cajamar	SP	SABESP	SABESP	SABESP	SABESP
351060	Carapicuíba	SP	SABESP	SABESP	SABESP	SABESP
351300	Cotia	SP	SABESP	SABESP	SABESP	SABESP
351380	Diadema	SP				SABESP
351500	Embu Guaçu	SP	SABESP	SABESP	SABESP	SABESP
351500	Embu das Artes	SP	SABESP	SABESP	SABESP	
351570	Ferraz de Vasconcelos	SP	SABESP	SABESP	SABESP	SABESP
351630	Francisco Morato	SP	SABESP	SABESP	SABESP	SABESP
351640	Franco da Rocha	SP	SABESP	SABESP	SABESP	SABESP
351830	Guararema	SP	SABESP	SABESP	SABESP	SABESP
351880	Guarulhos	SP	SAAE	SAAE	SAAE	SAAE
352220	Itapecerica da Serra	SP	SABESP	SABESP	SABESP	SABESP
352250	Itapevi	SP	SABESP	SABESP	SABESP	SABESP
352310	Itaquaquetuba	SP	SABESP	SABESP	SABESP	SABESP
352500	Jandira	SP	SABESP	SABESP	SABESP	SABESP
352620	Juquitiba	SP	SABESP	SABESP	SABESP	SABESP
352850	Mairiporã	SP	SABESP	SABESP	SABESP	SABESP
352940	Mauá	SP	SAMA	SAMA	SAMA	BRK
353060	Mogi das Cruzes	SP	SEMAE	SEMAE	SEMAE	SEMAE
353440	Osasco	SP		SABESP	SABESP	SABESP
353910	Pirapora do Bom Jesus	SP	SABESP	SABESP	SABESP	SABESP
353980	Poá	SP	SABESP	SABESP	SABESP	SABESP
354330	Ribeirão Pires	SP	SABESP	SABESP	SABESP	SABESP
354410	Rio Grande da Serra	SP	SABESP	SABESP	SABESP	SABESP
354500	Salesópolis	SP	SABESP	SABESP	SABESP	SABESP
354680	Santa Isabel	SP				SAPESP
354730	Santana de Parnaíba	SP	SABESP	SABESP	SABESP	SABESP
354780	Santo André	SP	SEMASA	SEMASA	SEMASA	SEMASA
354870	São Bernardo do Campo	SP		SABESP	SABESP	SABESP
354880	São Caetano do Sul	SP	DAE	DAE	DAE	SAESA
354995	São Lourenço da Serra	SP	SABESP	SABESP	SABESP	SABESP
355250	Suzano	SP	SABESP	SABESP	SABESP	SABESP
355280	Taboão da Serra	SP	SABESP	SABESP	SABESP	SABESP
355645	Vargem Grande Paulista	SP	SABESP	SABESP	SABESP	SABESP

<b>Código do Município</b>	<b>Município</b>	<b>Estado</b>	<b>1998</b>	<b>2007</b>	<b>2013</b>	<b>2018</b>
330045	Belford Roxo	RJ	CEDAE	CEDAE	CEDAE	CEDAE
330080	Cachoeiras de Macacu	RJ	CEDAE	CEDAE	CEDAE	CEDAE
330170	Duque de Caxias	RJ	CEDAE	CEDAE	CEDAE	CEDAE
330185	Guapimirim	RJ	CEDAE			
330190	Itaboraí	RJ	CEDAE	CEDAE	CEDAE	CEDAE
330200	Itaguaí	RJ	CEDAE	CEDAE	CEDAE	CEDAE
330227	Japeri	RJ	CEDAE	CEDAE	CEDAE	CEDAE
330250	Magé	RJ	CEDAE	CEDAE	CEDAE	CEDAE
330270	Maricá	RJ	CEDAE	CEDAE	CEDAE	CEDAE
330285	Mesquita	RJ		CEDAE	CEDAE	CEDAE
330320	Nilópolis	RJ	CEDAE	CEDAE	CEDAE	CEDAE
330330	Niterói	RJ	CEDAE			
330350	Nova Iguaçu	RJ	CEDAE	CEDAE	CEDAE	CEDAE
330360	Paracambi	RJ	CEDAE	CEDAE	CEDAE	CEDAE
330414	Queimados	RJ	CEDAE	CEDAE	CEDAE	CEDAE
330430	Rio Bonito	RJ	CEDAE	CEDAE	CEDAE	CEDAE
330455	Rio de Janeiro	RJ	CEDAE	CEDAE	CEDAE	CEDAE
330490	São Gonçalo	RJ	CEDAE	CEDAE	CEDAE	CEDAE
330510	São João de Meriti	RJ	CEDAE	CEDAE	CEDAE	CEDAE
330555	Seropédica	RJ	CEDAE	CEDAE	CEDAE	CEDAE
330575	Tanguá	RJ	CEDAE	CEDAE	CEDAE	CEDAE

<b>Código do Município</b>	<b>Município</b>	<b>Estado</b>	<b>1998</b>	<b>2007</b>	<b>2013</b>	<b>2018</b>
310500	Baldim	MG	COPASA	COPASA	COPASA	COPASA
310620	Belo Horizonte	MG	COPASA	COPASA	COPASA	COPASA
310670	Betim	MG	COPASA	COPASA	COPASA	COPASA
310900	Brumadinho	MG	COPASA	COPASA	COPASA	COPASA
311000	Caeté	MG	COPASA	COPASA	COPASA	COPASA
311250	Capim Branco	MG	COPASA	COPASA	COPASA	COPASA
311787	Confins	MG	COPASA	COPASA	COPASA	COPASA
311860	Contagem	MG	COPASA	COPASA	COPASA	COPASA
312410	Esmeraldas	MG	COPASA	COPASA	COPASA	COPASA
312600	Florestal	MG	COPASA	COPASA	COPASA	COPASA
312980	Ibirité	MG	COPASA	COPASA	COPASA	COPASA
313010	Igarapé	MG	COPASA	COPASA	COPASA	COPASA
313220	Itaguara	MG	SAAE	SAAE	SAAE	SAAE
313370	Itatiaiuçu	MG	COPASA	COPASA	COPASA	COPASA
313460	Jaboticatubas	MG	COPASA	COPASA	COPASA	COPASA
313665	Juatuba	MG	COPASA	COPASA	COPASA	COPASA
313760	Lagoa Santa	MG	COPASA	COPASA	COPASA	COPASA
314015	Mário Campos	MG	COPASA	COPASA	COPASA	COPASA
314070	Mateus Leme	MG	COPASA	COPASA	COPASA	COPASA
314110	Matozinhos	MG	COPASA	COPASA	COPASA	COPASA
314480	Nova Lima	MG	COPASA	COPASA	COPASA	COPASA
313660	Nova União	MG	COPASA	COPASA	COPASA	COPASA
314930	Pedro Leopoldo	MG	COPASA	COPASA	COPASA	COPASA
315390	Raposos	MG	COPASA	COPASA	COPASA	COPASA
315460	Ribeirão das Neves	MG	COPASA	COPASA	COPASA	COPASA
315480	Rio Acima	MG	COPASA	COPASA	COPASA	COPASA
315530	Rio Manso	MG	COPASA	COPASA	COPASA	COPASA
315670	Sabará	MG	COPASA	COPASA	COPASA	COPASA
315780	Santa Luzia	MG	COPASA	COPASA	COPASA	COPASA
316292	São Joaquim de Bicas	MG	COPASA	COPASA	COPASA	COPASA
316295	São José da Lapa	MG	COPASA	COPASA	COPASA	COPASA
316553	Sarzedo	MG	COPASA	COPASA	COPASA	COPASA
316830	Taquaraçu de Minas	MG	COPASA	COPASA	COPASA	COPASA
317120	Vespasiano	MG	COPASA	COPASA	COPASA	COPASA

Código do Município	Município	Estado	1998	2007	2013	2018	2020
320130	Cariacica	ES	CESAN	CESAN	CESAN	CESAN	AEGEA
320220	Fundão	ES	CESAN	CESAN	CESAN	CESAN	CESAN
320240	Guarapari	ES	CESAN	CESAN	CESAN	CESAN	CESAN
320500	Serra	ES	CESAN	CESAN	CESAN	CESAN	CESAN
320510	Viana	ES	CESAN	CESAN	CESAN	CESAN	AEGEA
320520	Vila Velha	ES	CESAN	CESAN	CESAN	CESAN	CESAN
320530	Vitória	ES	CESAN	CESAN	CESAN	CESAN	CESAN

## REGIÃO CENTRO OESTE

Código do Município	Município	Estado	1998	2007	2013	2018
500270	Campo Grande	MS	SANESUL	Agua Guariroba	Agua Guariroba	Agua Guariroba

Código do Município	Município	Estado	1998	2007	2013	2018
520005	Abadia de Goiás	GO	SANEAGO	SANEAGO	SANEAGO	SANEAGO
520140	Aparecida de Goiânia	GO	SANEAGO	SANEAGO	SANEAGO	SANEAGO
520180	Aragoiânia	GO	SANEAGO	SANEAGO	SANEAGO	SANEAGO
520330	Bela Vista de Goiás	GO	SANEAGO	SANEAGO	SANEAGO	SANEAGO
520355	Bonfinópolis	GO	SANEAGO	SANEAGO	SANEAGO	SANEAGO
520360	Brazabrantes	GO	SANEAGO	SANEAGO	SANEAGO	SANEAGO
520455	Caldazinha	GO	SANEAGO	SANEAGO	SANEAGO	SANEAGO
520520	Caturaí	GO	SANEAGO	SANEAGO	SANEAGO	SANEAGO
520840	Goianópolis	GO	SANEAGO	SANEAGO	SANEAGO	SANEAGO
520870	Goiânia	GO	SANEAGO	SANEAGO	SANEAGO	SANEAGO
520880	Goianira	GO	SANEAGO	SANEAGO	SANEAGO	SANEAGO
520920	Guapó	GO	SANEAGO	SANEAGO	SANEAGO	SANEAGO
520970	Hidrolândia	GO	SANEAGO	SANEAGO	SANEAGO	SANEAGO
521000	Inhumas	GO	SANEAGO	SANEAGO	SANEAGO	SANEAGO
521450	Nerópolis	GO	SANEAGO	SANEAGO	SANEAGO	SANEAGO
521500	Nova Veneza	GO	SANEAGO	SANEAGO	SANEAGO	SANEAGO
521910	Santa Bárbara de Goiás	GO	SANEAGO	SANEAGO	SANEAGO	SANEAGO
521973	Santo Antônio de Goiás	GO	SANEAGO	SANEAGO	SANEAGO	SANEAGO
522045	Senador Canedo	GO	SANEAGO	SANEAGO	SANEAGO	SANEAGO
522119	Terezópolis de Goiás	GO	SANEAGO	SANEAGO	SANEAGO	SANEAGO
522140	Trindade	GO	SANEAGO	SANEAGO	SANEAGO	SANEAGO



--	--	--	--	--	--	--

<b>Código do Município</b>	<b>Município</b>	<b>Estado</b>	<b>1998</b>	<b>2007</b>	<b>2013</b>	<b>2018</b>
530010	Brasília	DF	CAESB	CAESB	CAESB	CAESB

## REGIÃO NORDESTE

<b>Código do Município</b>	<b>Município</b>	<b>Estado</b>	<b>1998</b>	<b>2007</b>	<b>2013</b>	<b>2018</b>
290570	Camaçari	BA	EMBASA	EMBASA	EMBASA	EMBASA
290650	Candeias	BA	EMBASA	EMBASA	EMBASA	EMBASA
291005	Dias d Ávila	BA	EMBASA	EMBASA	EMBASA	EMBASA
291610	Itaparica	BA	EMBASA	EMBASA	EMBASA	EMBASA
291920	Lauro de Freitas	BA	EMBASA	EMBASA	EMBASA	EMBASA
291992	Madre de Deus	BA	EMBASA	EMBASA	EMBASA	EMBASA
292100	Mata de São João	BA	EMBASA	EMBASA	EMBASA	EMBASA
292520	Pojuca	BA	EMBASA	EMBASA	EMBASA	EMBASA
292740	Salvador	BA	EMBASA	EMBASA	EMBASA	EMBASA
292920	São Francisco do Conde	BA	EMBASA	EMBASA	EMBASA	EMBASA
292950	São Sebastião do Passé	BA	EMBASA	EMBASA	EMBASA	EMBASA
293070	Simões Filho	BA	EMBASA	EMBASA	EMBASA	EMBASA
293320	Vera Cruz	BA	EMBASA	EMBASA	EMBASA	EMBASA

<b>Código do Município</b>	<b>Município</b>	<b>Estado</b>	<b>1998</b>	<b>2007</b>	<b>2013</b>	<b>2018</b>
210020	Alcântara	MA	CAEMA	CAEMA	CAEMA	CAEMA
210110	Axixá	MA	CAEMA	CAEMA	CAEMA	CAEMA
210125	Bacabeira	MA	CAEMA	CAEMA	CAEMA	CAEMA
210237	Cachoeira Grande	MA	PMCG	PMCG	PMCG	PMCG
210510	Icatu	MA	CAEMA	CAEMA	CAEMA	CAEMA
210710	Morros	MA	CAEMA	CAEMA	CAEMA	CAEMA
210750	Paço do Lumiar	MA	CAEMA	CAEMA	CAEMA	BRK
210920	Presidente Juscelino	MA	CAEMA	CAEMA	CAEMA	CAEMA
210945	Raposa	MA	SAAE	SAAE	SAAE	SAAE
210960	Rosário	MA	SAAE	SAAE	CAEMA	CAEMA
211020	Santa Rita	MA	CAEMA	CAEMA	CAEMA	CAEMA
211120	São José de Ribamar	MA	CAEMA	CAEMA	CAEMA	BRK
211130	São Luís	MA	CAEMA	CAEMA	CAEMA	CAEMA

--	--	--	--	--	--	--

<b>Código do Município</b>	<b>Município</b>	<b>Estado</b>	<b>1998</b>	<b>2007</b>	<b>2013</b>	<b>2018</b>
220040	Altos	PI	AGESPISA	AGESPISA	AGESPISA	AGESPISA
220160	Benedictinos	PI	AGESPISA	AGESPISA	AGESPISA	AGESPISA
220273	Coivaras	PI	AGESPISA	AGESPISA	PMC	PMC
220330	Demerval Lobão	PI	PMAE	AGESPISA	AGESPISA	AGESPISA
220550	José de Freitas	PI	AGESPISA	AGESPISA	AGESPISA	AGESPISA
220555	Lagoa Alegre	PI	PMLA	AGESPISA	AGESPISA	AGESPISA
220558	Lagoa do Piauí	PI	AGESPISA	AGESPISA	PMLP	PMLP
220630	Miguel Leão	PI	AGESPISA	AGESPISA	AGESPISA	AGESPISA
220640	Monsenhor Gil	PI	AGESPISA	AGESPISA	AGESPISA	AGESPISA
220672	Nazária	PI	AGESPISA	AGESPISA	AGESPISA	AGESPISA
221100	Teresina	PI	AGESPISA	AGESPISA	AGESPISA	AGESPISA
221110	União	PI	AGESPISA	AGESPISA	AGESPISA	AGESPISA

<b>Código do Município</b>	<b>Município</b>	<b>Estado</b>	<b>1998</b>	<b>2007</b>	<b>2013</b>	<b>2018</b>
230100	Aquiraz	CE	CAGECE	CAGECE	CAGECE	CAGECE
230350	Cascavel	CE	CAGECE	CAGECE	CAGECE	CAGECE
230370	Caucaia	CE	CAGECE	CAGECE	CAGECE	CAGECE
230395	Chorozinho	CE	CAGECE	CAGECE	CAGECE	CAGECE
230428	Eusébio	CE	CAGECE	CAGECE	CAGECE	CAGECE
230440	Fortaleza	CE	CAGECE	CAGECE	CAGECE	CAGECE
230495	Guaiúba	CE	CAGECE	CAGECE	CAGECE	CAGECE
230523	Horizonte	CE	CAGECE	CAGECE	CAGECE	CAGECE
230625	Itaitinga	CE	CAGECE	CAGECE	CAGECE	CAGECE
230765	Maracanaú	CE	CAGECE	CAGECE	CAGECE	CAGECE
230770	Maranguape	CE	CAGECE	CAGECE	CAGECE	CAGECE
230960	Pacajus	CE	CAGECE	CAGECE	CAGECE	CAGECE
230970	Pacatuba	CE	CAGECE	CAGECE	CAGECE	CAGECE
231020	Paracuru	CE	CAGECE	CAGECE	CAGECE	CAGECE
231025	Paraipaba	CE	CAGECE	CAGECE	CAGECE	CAGECE
231085	Pindoretama	CE	SAAE	SAAE	SAAE	SAAE
231240	São Gonçalo do Amarante	CE	CAGECE	CAGECE	CAGECE	CAGECE
231260	São Luís do Curu	CE	CAGECE	CAGECE	CAGECE	CAGECE
231350	Trairi	CE	CAGECE	CAGECE	CAGECE	CAGECE

<b>Código do Município</b>	<b>Município</b>	<b>Estado</b>	<b>1998</b>	<b>2007</b>	<b>2013</b>	<b>2018</b>
240120	Arês	RN	CAERN	CAERN	CAERN	CAERN
240260	Ceará-Mirim	RN	SAAE	SAAE	SAAE	SAAE
240360	Extremoz	RN	SAAE	SAAE	SAAE	CAERN
240420	Goianinha	RN	CAERN	CAERN	CAERN	CAERN
240460	Ielmo Marinho	RN	CAERN	CAERN	CAERN	CAERN
240710	Macaíba	RN	CAERN	CAERN	CAERN	CAERN
240750	Maxaranguape	RN	SAAE	SAAE	SAAE	SAAE
240780	Monte Alegre	RN	CAERN	CAERN	CAERN	CAERN
240810	Natal	RN	CAERN	CAERN	CAERN	CAERN
240820	Nísia Floresta	RN	CAERN	CAERN	CAERN	CAERN
240325	Parnamirim	RN	CAERN	CAERN	CAERN	CAERN
241200	São Gonçalo do Amarante	RN	SAAE	SAAE	SAAE	CAERN
241220	São José de Mipibu	RN	CAERN	CAERN	CAERN	CAERN
241480	Vera Cruz	RN	CAERN	CAERN	CAERN	CAERN

<b>Código do Município</b>	<b>Município</b>	<b>Estado</b>	<b>1998</b>	<b>2007</b>	<b>2013</b>	<b>2018</b>
250060	Alhandra	PB	CAGEPA	CAGEPA	CAGEPA	CAGEPA
250180	Bayeux	PB	CAGEPA	CAGEPA	CAGEPA	CAGEPA
250300	Caaporã	PB	CAGEPA	CAGEPA	CAGEPA	CAGEPA
250320	Cabedelo	PB	CAGEPA	CAGEPA	CAGEPA	CAGEPA
250460	Conde	PB	CAGEPA	CAGEPA	CAGEPA	CAGEPA
250490	Cruz do Espírito Santo	PB	CAGEPA	CAGEPA	CAGEPA	CAGEPA
250750	João Pessoa	PB	CAGEPA	CAGEPA	CAGEPA	CAGEPA
250860	Lucena	PB	CAGEPA	CAGEPA	CAGEPA	CAGEPA
251120	Pedras de Fogo	PB	CAGEPA	CAGEPA	CAGEPA	CAGEPA
251190	Pitimbu	PB	CAGEPA	CAGEPA	CAGEPA	CAGEPA
251290	Rio Tinto	PB	CAGEPA	CAGEPA	CAGEPA	CAGEPA
251370	Santa Rita	PB	CAGEPA	CAGEPA	CAGEPA	CAGEPA

<b>Código do Município</b>	<b>Município</b>	<b>Estado</b>	<b>1998</b>	<b>2007</b>	<b>2013</b>	<b>2018</b>
260005	Abreu e Lima	PE	COMPESA	COMPESA	COMPESA	COMPESA
260105	Araçoiaba	PE	COMPESA	COMPESA	COMPESA	COMPESA
260290	Cabo de Santo Agostinho	PE	COMPESA	COMPESA	COMPESA	COMPESA
260345	Camaraçibe	PE	COMPESA	COMPESA	COMPESA	COMPESA
260620	Goiana	PE	COMPESA	COMPESA	COMPESA	COMPESA
260680	Igarassu	PE	COMPESA	COMPESA	COMPESA	COMPESA
260760	Ilha de Itamaracá	PE	COMPESA	COMPESA	COMPESA	COMPESA
260720	Ipojuca	PE	COMPESA	COMPESA	COMPESA	COMPESA
260775	Itapissuma	PE	COMPESA	COMPESA	COMPESA	COMPESA
260790	Jaboatão dos Guararapes	PE	COMPESA	COMPESA	COMPESA	COMPESA
260940	Moreno	PE	COMPESA	COMPESA	COMPESA	COMPESA
260960	Olinda	PE	COMPESA	COMPESA	COMPESA	COMPESA
261070	Paulista	PE	COMPESA	COMPESA	COMPESA	COMPESA
261160	Recife	PE	COMPESA	COMPESA	COMPESA	COMPESA
261370	São Lourenço da Mata	PE	COMPESA	COMPESA	COMPESA	COMPESA

<b>Código do Município</b>	<b>Município</b>	<b>Estado</b>	<b>1998</b>	<b>2007</b>	<b>2013</b>	<b>2018</b>	<b>2020</b>
270040	Atalaia	AL	SAAE	SAAE	SAAE	CASAL	BRK
270050	Barra de Santo Antônio	AL	SAAE	SAAE	PMBSA	SAAE	BRK
270060	Barra de São Miguel	AL	CASAL	CASAL	CASAL	CASAL	BRK
270220	Coqueiro Seco	AL	CASAL	CASAL	CASAL	CASAL	BRK
270430	Maceió	AL	CASAL	CASAL	CASAL	CASAL	BRK
270470	Marechal Deodoro	AL	SAAE	SAAE	SAAE	SAAE	BRK
270520	Messias	AL	CASAL	CASAL	CASAL	CASAL	BRK
270550	Murici	AL	CASAL	CASAL	CASAL	CASAL	BRK
270644	Paripueira	AL	CASAL	CASAL	CASAL	CASAL	BRK
270690	Pilar	AL	CASAL	CASAL	CASAL	CASAL	BRK
270770	Rio Largo	AL	CASAL	CASAL	CASAL	CASAL	BRK
270790	Santa Luzia do Norte	AL	CASAL	CASAL	CASAL	CASAL	BRK
270890	Satuba	AL	CASAL	CASAL	CASAL	CASAL	BRK

<b>Código do Município</b>	<b>Município</b>	<b>Estado</b>	<b>1998</b>	<b>2007</b>	<b>2013</b>	<b>2018</b>
280030	Aracaju	SE	DESO	DESO	DESO	DESO
280060	Barra dos Coqueiros	SE	DESO	DESO	DESO	DESO
280480	Nossa Senhora do Socorro	SE	DESO	DESO	DESO	DESO
280670	São Cristóvão	SE	DESO	DESO	DESO	DESO

## REGIÃO NORTE

<b>Código do Município</b>	<b>Município</b>	<b>Estado</b>	<b>1998</b>	<b>2007</b>	<b>2013</b>	<b>2018</b>
130030	Autazes	AM	COSAMA	COSAMA	COSAMA	COSAMA
130110	Careiro	AM	COSAMA	COSAMA	COSAMA	COSAMA
130115	Careiro da Várzea	AM	COSAMA	COSAMA	COSAMA	COSAMA
130185	Iranduba	AM	SAAE	SAAE	SAAE	SAAE
130200	Itapiranga	AM	COSAMA	SMAE	SMAE	SMAE
130250	Manacapuru	AM	COSAMA	SAAE	SAAE	SAAE
130255	Manaquiri	AM	COSAMA	COSAMA	COSAMA	COSAMA
130260	Manaus	AM	COSAMA	COSAMA	COSAMA	COSAMA
130320	Novo Airão	AM	COSAMA	COSAMA	COSAMA	SAAE
130353	Presidente Figueiredo	AM	SAAE	SAAE	SAAE	SAAE
130356	Rio Preto da Eva	AM	COSAMA	SAAE	SAAE	SAAE
130400	Silves	AM	SAAE	SAAE	SAAE	PMS

<b>Código do Município</b>	<b>Município</b>	<b>Estado</b>	<b>1998</b>	<b>2007</b>	<b>2013</b>	<b>2018</b>
150080	Ananindeua	PA	COSANPA	COSANPA	COSANPA	COSANPA
150140	Belém	PA	COSANPA	COSANPA	COSANPA	COSANPA
150150	Benevides	PA	COSANPA	COSANPA	COSANPA	COSANPA
150240	Castanhal	PA	COSANPA	COSANPA	COSANPA	COSANPA
150442	Marituba	PA	COSANPA	COSANPA	COSANPA	COSANPA
150635	Santa Bárbara do Pará	PA	COSANPA	SAAE	SAAE	SAAE
150650	Santa Isabel do Pará	PA	SAAE	SAAE	SAAE	SAAE

<b>Código do Município</b>	<b>Município</b>	<b>Estado</b>	<b>1998</b>	<b>2007</b>	<b>2013</b>	<b>2018</b>
110080	Candeias do Jamari	RO	CAERD	CAERD	CAERD	CAERD
110020	Porto Velho	RO	CAERD	CAERD	CAERD	CAERD

<b>Código do Município</b>	<b>Município</b>	<b>Estado</b>	<b>1998</b>	<b>2007</b>	<b>2013</b>	<b>2018</b>
140005	Alto Alegre	RR	CAER	CAER	CAER	CAER
140010	Boa Vista	RR	CAER	CAER	CAER	CAER
140015	Bonfim	RR	CAER	CAER	CAER	CAER
140017	Cantá	RR	CAER	CAER	CAER	CAER
140030	Mucajaí	RR	CAER	CAER	CAER	CAER

<b>Código do Município</b>	<b>Município</b>	<b>Estado</b>	<b>1998</b>	<b>2007</b>	<b>2013</b>	<b>2018</b>
120040	Rio Branco	AC	SANACRE	SAERB	SAERB	SAERB

<b>Código do Município</b>	<b>Município</b>	<b>Estado</b>	<b>1998</b>	<b>2007</b>	<b>2013</b>	<b>2018</b>
160030	Macapá	AP	CAESA	CAESA	CAESA	CAESA
160040	Mazagão	AP	CAESA	CAESA	CAESA	CAESA
160060	Santana	AP	CAESA	CAESA	CAESA	CAESA

<b>Código do Município</b>	<b>Município</b>	<b>Estado</b>	<b>1998</b>	<b>2007</b>	<b>2013</b>	<b>2018</b>
170110	Aparecida do Rio Negro	TO	SANEATINS	SANEATINS	ATS	
170310	Barrolândia	TO	SANEATINS	SANEATINS	SANEATINS	SANEATINS
170370	Brejinho de Nazaré	TO	SANEATINS	SANEATINS	ATS	ATS
170755	Fátima	TO	SANEATINS	SANEATINS	ATS	ATS
170980	Ipueiras	TO	SANEATINS	SANEATINS	ATS	ATS
171200	Lajeado	TO	SANEATINS	SANEATINS	ATS	ATS
171320	Miracema do Tocantins	TO	SANEATINS	SANEATINS	SANEATINS	SANEATINS
171330	Miranorte	TO	SANEATINS	SANEATINS	SANEATINS	SANEATINS
171360	Monte do Carmo	TO	SANEATINS	SANEATINS	ATS	ATS
171550	Oliveira de Fátima	TO	SANEATINS	SANEATINS	ATS	
172100	Palmas	TO	SANEATINS	SANEATINS	SANEATINS	SANEATINS
171610	Paraíso do Tocantins	TO	SANEATINS	SANEATINS	SANEATINS	SANEATINS
171820	Porto Nacional	TO	SANEATINS	SANEATINS	SANEATINS	SANEATINS
171845	Pugmil	TO	SANEATINS	SANEATINS	ATS	ATS
172065	Silvanópolis	TO	SANEATINS	SANEATINS	ATS	ATS
172110	Tocantínia	TO	SANEATINS	SANEATINS	ATS	ATS

**ANEXO B**



Painel Saneamento Brasil - [www.painelsaneamento.org.br](http://www.painelsaneamento.org.br)

## Região Metropolitana de Porto Alegre (Região Metropolitana)

Ano	Bloco	Indicador	Valor
2018	Dados gerais	População SNIS	4.234.392
2018	Dados gerais	Área do município	9.802,594
2018	Dados gerais	Densidade demográfica	431,97
2018	Dados gerais	Moradias	1.584.382
2018	Operações de saneamento	Recebimento irregular de água	286.245
2018	Operações de saneamento	Parcela com recebimento irregular de água	6,8%
2018	Operações de saneamento	População sem acesso à água	282.578
2018	Operações de saneamento	Parcela da população sem acesso à água	6,7%
2018	Operações de saneamento	População sem coleta de esgoto	2.454.901
2018	Operações de saneamento	Parcela da população sem coleta de esgoto	58,0%
2018	Operações de saneamento	Consumo de água	226.177,90
2018	Operações de saneamento	Esgoto tratado	84.007,58
2018	Operações de saneamento	Índice de esgoto tratado referido à água consumida	37,0%
2018	Operações de saneamento	Esgoto não tratado	142.170,32
2018	Operações de saneamento	Perdas na distribuição	35,6%
2018	Operações de saneamento	Tarifa dos serviços de saneamento	5,79
2018	Saúde	Internações totais por doenças de veiculação hídrica	653
2018	Saúde	Incidência de internações totais por doenças de veiculação hídrica	1,54
2018	Saúde	Internações totais - 0 a 4 anos	264
2018	Saúde	Incidência de internações totais - 0 a 4 anos	10,29
2018	Saúde	Óbitos por doenças de veiculação hídrica	70
2018	Saúde	Despesas com internações por doenças de veiculação hídrica	961.191,33
2018	Renda	Renda das pessoas com saneamento	3.143,68
2018	Renda	Renda das pessoas sem saneamento	1.299,51
2018	Renda	Renda das mulheres com saneamento	2.648,51
2018	Renda	Renda das mulheres sem saneamento	1.200,86
2018	Renda	Renda dos homens com saneamento	3.572,24
2018	Renda	Renda dos homens sem saneamento	1.365,82
2018	Educação	Escolaridade das pessoas com saneamento	10,27
2018	Educação	Escolaridade das pessoas sem saneamento	5,79
2018	Educação	Atraso escolar dos jovens com saneamento	1,42
2018	Educação	Atraso escolar dos jovens sem saneamento	2,42
2018	Educação	Nota média no ENEM - com banheiro	550,94
2018	Educação	Nota média no ENEM - sem banheiro	514,72
2018	Valorização ambiental	Aluguel médio das moradias com saneamento	828,72
2018	Valorização ambiental	Aluguel médio das moradias sem saneamento	312,56
2018	Valorização ambiental	Empregados no turismo	111.976
2018	Valorização ambiental	Parcela dos empregados que trabalha no setor de turismo	7,4%
2018	Valorização ambiental	Renda do trabalho no turismo - com saneamento	2.049,59
2018	Valorização ambiental	Renda do trabalho no turismo - sem saneamento	929,97
2018	Esforços para a		
2018	Universalização	Investimentos totais, em R\$ de 2017	199.785.412,86
2018	Esforços para a		
2018	Universalização	Investimentos per capita, em R\$ de 2017	47,18

Esforços para a 2018 Universalização	Emprego total - investimentos	3.321
Esforços para a 2018 Universalização	Renda total - investimentos, em R\$ de 2017	441.309.817,73

**ANEXO C**

Painel Saneamento Brasil - [www.painelsaneamento.org.br](http://www.painelsaneamento.org.br)

## Região Metropolitana de Florianópolis (Região Metropolitana)

Ano	Bloco	Indicador	Valor	
2018	Dados gerais	População SNIS	1.189.947	p
2018	Dados gerais	Área do município	7.470,732	K
2018	Dados gerais	Densidade demográfica	159,28	P
2018	Dados gerais	Moradias	435.679	h
2018	Operações de saneamento	Recebimento irregular de água	85.795	p
2018	Operações de saneamento	Parcela com recebimento irregular de água	7,2%	%
2018	Operações de saneamento	População sem acesso à água	53.941	p
2018	Operações de saneamento	Parcela da população sem acesso à água	4,5%	%
2018	Operações de saneamento	População sem coleta de esgoto	727.751	p
2018	Operações de saneamento	Parcela da população sem coleta de esgoto	61,2%	%
2018	Operações de saneamento	Consumo de água	74.105,45	n
2018	Operações de saneamento	Esgoto tratado	23.674,76	n
2018	Operações de saneamento	Índice de esgoto tratado referido à água consumida	34,9%	%
2018	Operações de saneamento	Esgoto não tratado	50.430,69	n
2018	Operações de saneamento	Perdas na distribuição	33,6%	%
2018	Operações de saneamento	Tarifa dos serviços de saneamento	4,32	R
2018	Saúde	Internações totais por doenças de veiculação hídrica	1.442	M
2018	Saúde	Incidência de internações totais por doenças de veiculação hídrica	12,12	l
2018	Saúde	Internações totais - 0 a 4 anos	560	M
2018	Saúde	Incidência de internações totais - 0 a 4 anos	85,31	l
2018	Saúde	Óbitos por doenças de veiculação hídrica	11	M
2018	Saúde	Despesas com internações por doenças de veiculação hídrica	228.313,48	R
2018	Renda	Renda das pessoas com saneamento	3.513,67	R
2018	Renda	Renda das pessoas sem saneamento	971,52	R
2018	Renda	Renda das mulheres com saneamento	2.746,73	R
2018	Renda	Renda das mulheres sem saneamento	1.768,17	R
2018	Renda	Renda dos homens com saneamento	3.935,76	R
2018	Renda	Renda dos homens sem saneamento	2.084,86	R
2018	Educação	Escolaridade das pessoas com saneamento	11,14	A
2018	Educação	Escolaridade das pessoas sem saneamento	7,69	A
2018	Educação	Atraso escolar dos jovens com saneamento	1,20	A
2018	Educação	Atraso escolar dos jovens sem saneamento	1,15	A
2018	Educação	Nota média no ENEM - com banheiro	561,09	P
2018	Educação	Nota média no ENEM - sem banheiro	539,04	P
2018	Valorização ambiental	Aluguel médio das moradias com saneamento	997,53	R
2018	Valorização ambiental	Aluguel médio das moradias sem saneamento	387,88	R
2018	Valorização ambiental	Empregados no turismo	51.196	P
2018	Valorização ambiental	Parcela dos empregados que trabalha no setor de turismo	9,3%	(
2018	Valorização ambiental	Renda do trabalho no turismo - com saneamento	2.140,49	R
2018	Valorização ambiental	Renda do trabalho no turismo - sem saneamento	842,91	R
2018	Esforços para a			
2018	Universalização	Investimentos totais, em R\$ de 2017	82.200.679,14	R

2018	Esforços para a Universalização	Investimentos per capita, em R\$ de 2017	69,08	R
2018	Esforços para a Universalização	Emprego total - investimentos	1.550	p
2018	Esforços para a Universalização	Renda total - investimentos, em R\$ de 2017	172.601.918,08	R

**ANEXO D**

## Painel Saneamento Brasil - www.painelsaneamento.org.br

## Região Metropolitana de Curitiba (Região Metropolitana)

Ano	Bloco	Indicador	Valor	
2018	Dados gerais	População SNIS	3.560.605	p
2018	Dados gerais	Área do município	15.414,327	k
2018	Dados gerais	Densidade demográfica	230,99	F
2018	Dados gerais	Moradias	1.209.373	h
2018	Operações de saneamento	Recebimento irregular de água	346.091	p
2018	Operações de saneamento	Parcela com recebimento irregular de água	9,7%	%
2018	Operações de saneamento	População sem acesso à água	90.144	p
2018	Operações de saneamento	Parcela da população sem acesso à água	2,5%	%
2018	Operações de saneamento	População sem coleta de esgoto	547.500	p
2018	Operações de saneamento	Parcela da população sem coleta de esgoto	15,4%	%
2018	Operações de saneamento	Consumo de água	175.861,94	r
2018	Operações de saneamento	Esgoto tratado	143.970,15	r
2018	Operações de saneamento	Índice de esgoto tratado referido à água consumida	84,4%	%
2018	Operações de saneamento	Esgoto não tratado	31.891,79	r
2018	Operações de saneamento	Perdas na distribuição	27,3%	%
2018	Operações de saneamento	Tarifa dos serviços de saneamento	4,74	F
2018	Saúde	Internações totais por doenças de veiculação hídrica	3.401	M
2018	Saúde	Incidência de internações totais por doenças de veiculação hídrica	9,55	I
2018	Saúde	Internações totais - 0 a 4 anos	1.387	M
2018	Saúde	Incidência de internações totais - 0 a 4 anos	65,24	I
2018	Saúde	Óbitos por doenças de veiculação hídrica	9	M
2018	Saúde	Despesas com internações por doenças de veiculação hídrica	695.790,63	F
2018	Renda	Renda das pessoas com saneamento	3.193,57	F
2018	Renda	Renda das pessoas sem saneamento	682,16	F
2018	Renda	Renda das mulheres com saneamento	2.661,79	F
2018	Renda	Renda das mulheres sem saneamento	1.271,08	F
2018	Renda	Renda dos homens com saneamento	3.722,69	F
2018	Renda	Renda dos homens sem saneamento	417,43	F
2018	Educação	Escolaridade das pessoas com saneamento	9,86	A
2018	Educação	Escolaridade das pessoas sem saneamento	5,73	A
2018	Educação	Atraso escolar dos jovens com saneamento	1,15	A
2018	Educação	Atraso escolar dos jovens sem saneamento	2,36	A
2018	Educação	Nota média no ENEM - com banheiro	557,36	F
2018	Educação	Nota média no ENEM - sem banheiro	533,01	F
2018	Valorização ambiental	Aluguel médio das moradias com saneamento	968,36	F
2018	Valorização ambiental	Aluguel médio das moradias sem saneamento	439,71	F
2018	Valorização ambiental	Empregados no turismo	105.136	F
2018	Valorização ambiental	Parcela dos empregados que trabalha no setor de turismo	8,3%	(
2018	Valorização ambiental	Renda do trabalho no turismo - com saneamento	2.244,02	F
2018	Valorização ambiental	Renda do trabalho no turismo - sem saneamento	1.123,15	F
2018	Esforços para a Universalização	Investimentos totais, em R\$ de 2017	214.384.245,90	F
2018	Esforços para a Universalização	Investimentos per capita, em R\$ de 2017	60,21	F

Esforços para a			
2018 Universalização	Emprego total - investimentos	3.658	p
Esforços para a			
2018 Universalização	Renda total - investimentos, em R\$ de 2017	481.545.471,53	F