

The background of the cover is a photograph of the National Congress of Brazil in Brasilia, featuring the two prominent towers and the modern architecture. The text is overlaid on a semi-transparent dark brown band.

# REVISTA DE DIREITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ISSN 2595-5667

# REVISTA DE DIREITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ANO Nº 05 – VOLUME Nº 01 – EDIÇÃO Nº 03 – DOSSIÊ TEMÁTICO – ESTADO  
E POLÍTICAS PÚBLICAS - 2020

ISSN 2595-5667

**Editor-Chefe:**

Prof. Dr. Emerson Affonso da Costa Moura, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro e  
Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Brasil

Rio de  
Janeiro, 2020.

# REVISTA DE DIREITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

## LAW JOURNAL OF PUBLIC ADMINISTRATION

### Conselho Editorial Internacional:

- Sr. Alexander Espinosa Rausseo, Universidad Central de Venezuela, Venezuela  
Sr. Erik Francesc Obiol, Universidad Nacional de Trujillo, Trujillo, Peru, Peru  
Sr. Horacio Capel, Universidad de Barcelona, Barcelona, Espanha.  
Sra. Isa Filipa António, Universidade do Minho, Braga, Portugal, Portugal  
Sra. Maria de Los Angeles Fernandez Scagliusi, Universidad de Sevilla, Sevilla, Espanha.  
Sr. Luis Guillermo Palacios Sanabria, Universidad Austral de Chile (UACH), Valdivia, Chile.  
Sra. Mónica Vanderleia Alves de Sousa Jardim, Universidade de Coimbra, UC, Portugal.  
Sr. Mustafa Avci, University of Anadolu, Turquia

### Conselho Editorial Nacional:

- Sr. Adilson Abreu Dallari, Pontifícia Universidade Católica, PUC/SP, Brasil.  
Sr. Alexandre Santos de Aragão, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, UERJ, RJ, Brasil.  
Sr. Alexandre Veronese, Universidade de Brasília, UNB, Brasil.  
Sr. André Saddy, Universidade Federal Fluminense, UFF, Brasil.  
Sr. Carlos Ari Sunfeld, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, Brasil.  
Sra. Cristiana Fortini, Universidade Federal de Minas Gerais, UFMG, Brasil.  
Sra. Cynara Monteiro Mariano, Universidade Federal do Ceará, UFC, Brasil.  
Sr. Daniel Wunder Hachem, Universidade Federal do Paraná, UFPR, Brasil.  
Sr. Eduardo Manuel Val, Universidade Federal Fluminense, UFF, Brasil.  
Sr. Fabio de Oliveira, Universidade Federal do Rio de Janeiro, UFRJ, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.  
Sr. Flávio Garcia Cabral, Escola de Direito do Mato Grosso do Sul, Mato Grosso do Sul., Brasil  
Sr. Henrique Ribeiro Cardoso, Universidade Federal de Sergipe, UFS, Brasil.  
Sr. Jacintho Silveira Dias de Arruda Câmara, Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, Brasil.  
Sra. Jéssica Teles de Almeida, Universidade Estadual do Piauí, UESPI, Piriapiri, PI, Brasil., Brasil  
Sr. José Carlos Buzanello, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, RJ, Brasil.  
Sr. José Vicente Santos de Mendonça, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, UERJ, Brasil.  
Georges Louis Hage Humbert, Unijorge, Brasil  
Sra. Maria Sylvia Zanella di Pietro, Universidade de São Paulo, USP, Brasil.  
Sra Marina Rúbia Mendonça Lôbo, Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Goiás, Brasil.  
Monica Sousa, Universidade Federal do Maranhão  
Sr. Mauricio Jorge Pereira da Mota, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, UERJ, Brasil.  
Sra. Monica Teresa Costa Sousa, Universidade Federal do Maranhão, UFMA, Maranhão, Brasil.  
Sra. Patricia Ferreira Baptista, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, UERJ, Brasil.  
Sr. Paulo Ricardo Schier, Complexo de Ensino Superior do Brasil LTDA, UNIBRASIL, Brasil.  
Sr. Vladimir França, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, UFRN, Brasil.  
Sr. Thiago Marrara, Universidade de São Paulo, USP, Brasil.  
Sr. Wilson Levy Braga da Silva Neto, Universidade Nove de Julho, UNINOVE, Brasil.

**TRAJETÓRIA POLÍTICO-INSTITUCIONAL DO SANEAMENTO BÁSICO NO  
BRASIL: DO PLANASA À LEI 14.026/2020**

**POLITICAL-INSTITUTIONAL PATH OF BASIC SANITATION IN BRAZIL: FROM  
PLANASA TO LAW 14.026 / 2020**

**Rodrigo Pereira Anjo Coutinho<sup>1</sup>**

**Data da submissão: 11/11/2020**

**Data da aprovação: 10/12/2020**

**RESUMO:** A Lei nº 14.026 estabeleceu o novo marco legal regulatório do saneamento básico no Brasil. Tema de fundamental interesse para o desenvolvimento econômico-social da nação, o objetivo do presente artigo é examinar a diversidade de arranjos institucionais em diferentes marcos legais desse setor. Para alcançar esse desiderato o estudo procederá ao levantamento histórico das diretrizes, princípios fundamentais, objetivos e política nacional das atividades de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, concentrando-se nos aspectos da titularidade, prestação e regulação desses serviços. A pesquisa conduzida teve natureza exploratória, através de pesquisa bibliográfica, abrangendo documentos oficiais, atos normativos gerais, atos legislativos preparatórios e respectivas exposições de motivos. Constatou-se que o setor de saneamento básico é marcado por forte disputa, entre diferentes grupos de interesse, acerca do papel do Estado quanto à prestação e regulação desse serviço público essencial, como se constata da interposição de Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6492 após sete dias do início da vigência da lei 14.026. A conclusão do pesquisador é a de que a melhora dos resultados sociais esperados com o novo texto legal dependerá da vontade e capacidade política dos governantes incluírem na agenda política dos próximos anos as normas constantes dos textos legais.

**PALAVRAS-CHAVE:** Saneamento básico. Marco legal. Titularidade. Regulação. Desenvolvimento social.

**ABSTRACT:** Law No. 14,026 established the new regulatory framework for basic sanitation in Brazil. A topic of fundamental interest for the nation's economic and social development, the objective of this article is to examine the diversity of institutional arrangements in different legal frameworks in this sector. To achieve this goal, the study will proceed to a historical survey of the guidelines, fundamental principles, objectives and national policy of water supply

---

<sup>1</sup> Graduação na Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ. Mestrando Direito, Governança e Políticas Públicas na Universidade Salvador - UNIFACS

and sewage activities, focusing on aspects of ownership, provision and regulation of these services. The research conducted was exploratory in nature, through bibliographic research, covering official documents, general normative acts, preparatory legislative acts and respective explanatory statements. It was found that the basic sanitation sector is marked by a strong dispute, between different interest groups, about the role of the State regarding the provision and regulation of this essential public service, as evidenced by the filing of Direct Action of Unconstitutionality nº 6492 after seven days of the beginning of law 14,026. The researcher's conclusion is that the improvement of the expected social results with the new legal text will depend on the will and political capacity of the government to include in the political agenda of the coming years the norms contained in the legal texts.

**KEY WORDS:** Sanitation. Legal framework. Ownership. Regulation. Social development.

## **INTRODUÇÃO**

No dia 16 de julho de 2020 entrou em vigor a Lei nº 14.026, diploma normativo que estabeleceu o novo marco legal regulatório do setor de saneamento básico no Brasil.

Tema de fundamental interesse para o desenvolvimento econômico-social da nação, o objetivo do presente artigo é examinar a diversidade de arranjos institucionais em diferentes marcos legais do setor de saneamento básico no Brasil. Para alcançar esse desiderato o estudo procederá ao levantamento histórico das diretrizes, princípios fundamentais, objetivos e política nacional das atividades de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, concentrando-se nos aspectos da titularidade, prestação e regulação desses serviços, procurando ao final projetar as perspectivas de mudança do setor à luz das reforma legal.

A pesquisa conduzida terá natureza exploratória. O principal procedimento para a coleta de dados se deu através de pesquisa bibliográfica, abrangendo documentos oficiais, atos normativos gerais e atos legislativos preparatórios (as exposições de motivos constantes dos projetos de leis e o seu confronto com os diplomas legislativos gerados).

## **A NATUREZA DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE SANEAMENTO BÁSICO.**

Em linhas gerais, a categoria de “serviços públicos”<sup>2</sup> pode ser executada centralizadamente, isto é, pela administração pública direta (composta pelas Pessoas Jurídicas de Direito Público interno, ou seja, as pessoas federativas) ou serem descentralizados através de outorga<sup>3</sup>, quando o ente federativo cria ou autoriza a criação, por lei, de uma entidade e a ela transfere a titularidade ou a execução do serviço (caso das pessoas jurídicas integrantes da administração pública indireta, sejam essas de natureza pública, como autarquias, sejam de natureza privada, empresas públicas e sociedades de economia mista) ou mediante delegação, quando o Estado transfere, por contrato de concessão ou de permissão de serviços públicos, após realização de licitação, nos termos do art. 175 da Constituição da República de 1988, unicamente a execução do serviço.

No exercício de sua autonomia, cada um dos entes federativos nacionais pode criar a sua própria administração indireta e, assim, outorgar a titularidade ou execução de determinado serviço público.

No caso de haver outorga ou delegação, os serviços continuam sendo públicos, por isso, o Estado passa a desempenhar uma importante função de controle das atividades executadas pelas instituições ou empresas e de intervenção estatal no domínio econômico, a fim de evitar abusos nesses campos. Para o melhor cumprimento desse desiderato foi criado, com inspiração no norte-americano, um grupo especial de autarquias, designada de “agências reguladoras”, caracterizadas por receberem prerrogativas especiais, como poder normativo, autonomia decisória, administrativa e econômico-financeira.

Os serviços de saneamento básico representam uma espécie de serviço de infraestrutura e, na maioria dos países, é de responsabilidade do Estado (interpretado nesse artigo como Administração Pública Direta e Indireta)<sup>4</sup>, diante da constatação da

---

<sup>2</sup> Quanto aos serviços prestados à coletividade, Meirelles (2003) faz alusão à diferenciação entre serviços essenciais e úteis. Os primeiros corresponderiam aos serviços públicos e os segundos aos serviços de utilidade pública. Todavia, para os fins desse artigo a referência à categoria dos serviços públicos englobará ambas as espécies.

<sup>3</sup> De se atentar que não há uniformidade da linguagem jurídica nesse ponto. Alguns autores, como por exemplo, Carvalho Filho (2020) ao invés de empregar os termos outorga e delegação se refere à *delegação legal* para os casos de descentralização de serviços para pessoas integrantes da própria Administração e *delegação negocial* quando a execução do serviço é transferida para pessoas da iniciativa privada através de atos e contratos administrativos.

<sup>4</sup> Segundo Turolla (2002) o setor de saneamento organiza-se em boa parte do mundo sob o formato de gestão pública e local e nesse desenho institucional lograram atingir praticamente a universalização desse serviço. De

impossibilidade de absorção pela iniciativa privada de mercado que além de demandar grandes investimentos iniciais, apresenta forte risco, por se mostrar potencialmente deficitário.

No Brasil, detecta-se, historicamente, ineficiências quanto à oferta de saneamento básico, seja quanto à qualidade do serviço, seja no aspecto de sua universalização.

Alguns fatores são apontados como responsáveis por esse quadro. Um deles é a característica de monopólio natural do serviço de saneamento básico, entendido como dotado de uma estrutura de custos no qual o dispêndio declina a medida em que há o aumento da quantidade produzida, funcionando em economia de escala.

Costa e Souza (2013, p. 590) afirmam que essa economia de escala “justificaria a presença de um produtor único em dado mercado relevante.” Dessa forma, nesse setor, a ideia de concorrência para além de inviável seria ineficaz, quando pensada em um mesmo território, ou seja, duas ou mais empresas atuando, com duplicidade de redes de abastecimento e esgotamento.

Nesse sentido, os serviços com características de monopólio natural seriam providos diretamente pelo Estado, ou por empresas estatais, e devem contar com um rigoroso sistema de regulação do Estado para impedir o abuso de tarifas, a má prestação de serviços, orientar investimentos etc.

Outras falhas do mercado, características desse setor, podem ser elencadas, tais como as externalidades, positivas e negativas<sup>5</sup>, informações assimétricas<sup>6</sup> e a natureza pública dos bens<sup>7</sup>.

---

acordo com o autor, somente Inglaterra e França apresentariam, hoje, um predomínio da iniciativa privada (apontados como dois modelos distintos de parceria entre os setores público e privado).

<sup>5</sup> Nas palavras de Candido (2013, p. 86) as externalidades podem ser entendidas como “consequências econômicas do consumo ou da produção que não podem ser percebidas pelo mercado e, portanto, não entram na função custo das empresas (externalidade negativa) ou na função de benefícios (externalidade positiva) sociais, ou seja, os efeitos do consumo ou da produção, como, por exemplo, a poluição, não têm mercado e, apesar de causar custos à sociedade, o poluidor não paga por isso e assim produz em excesso.”

<sup>6</sup> Candido (2013, p. 86) explica que “no saneamento básico, a empresa de abastecimento de água possui informação privilegiada em comparação ao titular do serviço ou à agência reguladora, os quais podem desconhecer importantes aspectos técnicos, como a qualidade das redes distribuidoras de água e de coleta de esgotos e, portanto, os principais ativos da empresa monopolista, informação esta que só pode ser prestada pela companhia. Isto elevaria a complexidade da mensuração do capital investido pela empresa e, por conseguinte, da proposição de um arcabouço regulatório mais preciso. Nesses casos, serão necessários custos adicionais para gerar ou nivelar as informações, o que nem sempre é viável economicamente, uma vez que o custo de obtenção pode ser maior do que os benefícios gerados.”

<sup>7</sup> Segundo Varian (2006, p. 720, *apud* CÂNDIDO, 2013, p. 86) “[...] os bens públicos são exemplos de um tipo particular de externalidade de consumo: toda pessoa é obrigada consumir a mesma quantidade do bem. Eles são

Turolla (2002) relaciona os custos fixos elevados desse setor com a diferença entre eficiência produtiva e alocativa. Segundo esse autor, dada a estrutura de monopólio natural, a maior eficiência produtiva poderia ser alcançada mediante a operação de um produtor único. Entretanto, a obtenção de eficiência alocativa requer o emprego de forte mecanismo de regulação<sup>8</sup>, administrativa e econômica, principalmente quando se considera a essencialidade desse serviço público.

O conjunto dessas características impede o funcionamento pleno do mercado, resultando na necessidade de o Estado ofertar e financiar o serviço através de verbas públicas (orçamento). De toda forma, Nozaki (2007) e vários outros trabalhos consultados destacam a importância da complementaridade entre o gasto público e o privado, possibilitando maiores ganhos de produtividade e crescimento econômico do país.

Pode-se dizer que esse complexo sistema, identificado pela presença de altos custos fixos em capital específico, pode ser operado de diferentes formas, implicando, assim, diferentes desenhos institucionais. A escolha política de gestão inteiramente pública, isto é, por empresas estatais, por exemplo, demanda constante esforço de planejamento e de preocupação com o equilíbrio fiscal em face da necessidade crescente de investimentos, o que torna mais distante a concretização da universalização desse serviço. Contudo, seja qual for o modelo escolhido, a boa regulação remanesce como imprescindível para o atingimento dos objetivos de bem estar da população. Nas linhas que se seguem a tentativa é traçar o quadro político-institucional Brasileiro do setor, a partir da década de 1960, até a aprovação da Lei 14.026/2020.

## **O PLANASA**

Até o começo da década de 1970, a operação de serviços no setor de saneamento era, predominantemente, comandada e executada diretamente pelos municípios.

De acordo com Menicucci e D'Albuquerque (2018) foi durante o governo militar, a partir de meados da década de 1960, que há o esboço de um projeto de política pública voltada

---

um tipo especialmente perturbador de externalidade porque as soluções de mercado que os economistas gostam tanto não funcionam bem na alocação de bens públicos. As pessoas não podem comprar quantidades diferentes de defesa pública, têm de decidir, de alguma forma, por uma quantidade comum.”

<sup>8</sup> A regulação aqui deve ser ampla, abrangendo o controle e fiscalização dos serviços públicos, a fixação da tarifa, a definição de metas de universalização, a participação pública no desenvolvimento das políticas públicas etc.

para o saneamento básico. No contexto da época, a ampliação de cobertura dos serviços de esgotamento sanitário era vista como medida imprescindível para o desenvolvimento socioeconômico projetado, considerando que a situação deficiente refletiva nas atividades industriais.

Quanto a esse ponto, Costa e Sousa (2016, p. 624) revelam que a ascensão dos militares ao poder retirou do Ministério da Saúde a atribuição das políticas de saneamento básico. Até esse momento havia uma articulação da área da saúde com ações de saneamento. No entanto, dentro da estratégia de investimento do governo militar, a saúde pública passou a adotar uma concepção “baseada na individualização da doença, abrindo espaço para um modelo preponderantemente assistencial”, relegando as ações de saneamento ao setor de obras e habitação, tradicionalmente ligado à construção civil, concluindo os autores referidos que “essa dissociação permitiu que se pensassem formas mais autônomas de provimento e gestão dos serviços de saneamento, baseadas na sustentabilidade econômico-financeira dessas atividades, processo que veio a culminar na criação do Plano Nacional de Saneamento Básico (doravante, PLANASA), a partir de 1971, a principal política pública para o setor”.

Assim, nesse período o saneamento básico situou-se dentro da política de desenvolvimento urbano. A instituição responsável por essa política foi o Banco Nacional da Habitação (doravante, BNH), criado em 1964.

Através do Sistema Financeiro do Saneamento (SFS), no âmbito do BNH, vinha a maior parte de recursos para investimentos. Surgiram nessa época também os fundos de água e de esgoto estaduais. Turolla (2002) explica que, nesse período, o BNH e os governos estaduais passaram a condicionar, como contrapartida obrigatória para a liberação de financiamento aos municípios, a criação de empresas estatais (autarquia ou de sociedade de economia mista) para a prestação dos serviços.

Seguindo esse caminho, a Lei nº 5.318 de 1967 estabeleceu o primeiro marco político nacional no campo do saneamento básico (que originou o PLANASA), com o objetivo de ampliar a cobertura dos serviços de saneamento básico, então restritos ao abastecimento de água e o esgotamento sanitário. Em consequência desse plano e partir da década de 1970 foi que o setor passou a adquirir a configuração que se estendeu até o advento da Lei 11.445/2007.

A primeira política nacional de saneamento centralizou, expressamente, na esfera federal as diretrizes administrativas, técnicas, as atividades de planejamento, coordenação, controle e os critérios para delimitação dos campos de atuação dos órgãos executores do PLANASA.

Para a União o PLANASA reservava dois papéis centrais: I. investidora (principalmente através de recursos do FGTS); e II. reguladora, aprovando as tarifas praticadas pelas empresas estaduais, seus planos de investimento e definindo suas remunerações máximas.

Dentro da lógica do sistema, do art. 7º, g da referida lei, extrai-se o mais importante paradigma da pioneira política nacional de saneamento: a criação, por parte de Estados e Municípios, de “entidades estaduais de saneamento e órgãos municipais autônomos” que assegurariam a “operação e administração dos serviços públicos de abastecimento de água e esgoto sanitários”. Nesse primeiro marco, portanto, buscou-se a execução dos serviços de saneamento básico através de descentralização (outorga ou descentralização legal).

O PLANASA induziu os entes municipais a concederem os serviços a companhias estaduais. Assim, em decorrência desse plano nacional foram criadas 27 empresas estatais estaduais, sob a forma de sociedades de economia mista (COSTA e SOUSA, 2013).

Na análise de Costa, Pierobon e Soares (2018, p. 345/346) o PLANASA, promoveu, dessa forma, uma “estadualização da prestação do serviço de saneamento”, mediante a criação de companhias Estaduais de Saneamento básico.

O Decreto-Lei nº 949/1969<sup>9</sup> confirmou o protagonismo dos Estados, por intermédio de suas empresas públicas, na execução dos serviços de saneamento básico. O mercado de atuação dessas instituições compreendia essencialmente os territórios dos Municípios do respectivo Estado Membro. Aqueles municípios que não delegaram a execução dos serviços de saneamento básico às companhias estaduais, nem implementaram os FAE (fundo de água e esgoto), não logravam acesso ao financiamento através do PLANASA, e, assim, dificilmente conseguiam custear com recursos próprios esses serviços essenciais.

---

<sup>9</sup> Esse diploma, que dispunha sobre operações de financiamento dos serviços de saneamento básico e autorizou o Banco Nacional de Habitação a utilizar em investimentos recursos do FGTS, assegurou preferência “às regiões compreendidas nos Estados e/ou Municípios que tivessem constituído Fundos de Financiamento para água e esgoto”. Sem condições de estabelecerem seus fundos de financiamento, mais uma vez a maioria dos Municípios não foi contemplada nesse processo de estruturação para prestação dos serviços.

Perpetuando esse domínio fático e normativo dos Estados, a Lei 6.528/1978, dispendo sobre as “tarifas dos serviços públicos de saneamento básico” integrados ao PLANASA, concedeu aos Estados membros, por meio de suas companhias estaduais de saneamento básico, a fixação de tarifas a serem cobradas pelos serviços.

A centralização em nível estadual também atendia ao propósito de estabelecer subsídios cruzados, com regiões mais rentáveis financiando as menos rentáveis (TUROLLA, 2002).

Nesse momento da história, o legislador definiu que a execução do PLANASA, dar-se-ia, preferencialmente, através de convênios (art. 11 da Lei 5.318/1967), incumbindo ao Conselho Nacional de Saneamento (CONSANE), através de seu Conselho Pleno “pronunciar-se sobre os critérios regentes dos convênios a serem firmados em decorrência do PLANASA”.

Com o primeiro marco legal, no entanto, a descentralização da execução dos serviços de saneamento básico através de empresas estatais não foi acompanhada de um adequado sistema de regulação, como é conhecido hoje, após a consolidação do processo de reforma e modernização do Estado (afastamento do Estado nas atividades empresariais)<sup>10</sup>.

Como se sabe, apenas em meados da década de 1990, com a aprovação das Emendas Constitucionais nº 08/1995 e 09/1995, e, diante da autorização constitucional, foram instituídas entidades próprias de regulação, para cada setor econômico ou de prestação de serviços públicos, ou de relevância pública. Na área do saneamento básico e conexas ao tema, surgiram a Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA (Lei nº 9.782/1999), a Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS (Lei nº 9.961/2000) e a Agência Nacional de Águas – ANA (Lei nº 9.984/2000).

Nesse momento, as funções fiscalizatórias e de regulação pelo Poder Público dos serviços públicos prestados por pessoas jurídicas de direito privado concretizam-se no

---

<sup>10</sup> De acordo com a OCDE (2012, p. 21) a regulação é definida de forma ampla como “conjunto diversificado de instrumentos pelos quais os governos estabelecem requisitos para empresas e cidadãos. Regulações incluem leis, normas formais e informais e regras subordinadas emitidas em todos os níveis de governo, além de normas expedidas por órgãos não-governamentais ou autorregulados aos quais os governos tenham delegado poderes regulatórios (OECD, 1997). Uma Governança regulatória efetiva maximiza a influência da política regulatória na formulação de regras que terão impacto positivo na economia e na sociedade, estando em linha com objetivos básicos de políticas públicas. Preocupa-se com a concepção e implementação da regulação, bem como assegura o seu cumprimento. Isso implica em uma abordagem integrada na implantação de políticas, ferramentas e instituições de regulação.”

ordenamento jurídico pátrio. Alguns anos depois, em 2007, o princípio da regulação autônoma, independente<sup>11</sup> dos serviços de saneamento básico se cristalizaria na Lei nº 11.445, o segundo marco legal regulatório do saneamento básico nacional.

Os estudos sobre o tema informam que lógica do PLANASA se mostrou fortemente voltada à construção e à ampliação dos sistemas, com menor ênfase nos aspectos de operação. Como resultado, o setor de operações, que não era financiado pelo BNH, degradou-se.

Os autores consultados para esse trabalho são unânimes em afirmar que a experiência do PLANASA, mostrou-se eficaz na realização da ampliação da cobertura dos serviços entre as décadas de 1970 e 1980. Todavia, a partir de meados da década de 1980 o mesmo modelo passou a mostrar-se incapaz de responder às necessidades de reformas do Estado. Turolla (2002) aponta como uma das causas para o exaurimento do modelo a queda da saúde financeira das companhias públicas, em face do fim do prazo de carência dos empréstimos obtidos nos anos anteriores e o aumento com as despesas de amortização e encargos de dívidas.

Costa, Pierobon e Soares (2018) elencam como fatores decisivos para o encerramento do PLANASA a extinção do Banco Nacional de Habitação em 1986 (Decreto-Lei nº 2.291/1986). A Caixa Econômica Federal, submetida a maiores restrições orçamentárias, assumiu os encargos de financiamento do setor. Em seguida, em 1990, houve a extinção do “Departamento Nacional de Obras de Saneamento” (DNOS), autarquia (Lei nº 4.089/1962) então responsável pela formulação de planos, execução e fiscalização de serviços de saneamento básico no Brasil.<sup>12</sup>

Nesse ponto cabível uma observação. Não se pode compreender a evolução de qualquer política pública, e no caso das políticas públicas de saneamento não seria diferente, sem visualizarmos o quadro político, econômico e social vigente à época da promulgação da Constituição da República de 1988. Em outras palavras: para entendermos os rumos do

---

<sup>11</sup> Artigos 21 e 22 da Lei 11.445/20007.

<sup>12</sup> “A extinção do PLANASA foi caracterizada por uma desestruturação nas bases do modelo, provocada por alguns fatores tais como o desequilíbrio financeiro proveniente da inadimplência das CESBs, a não-adesão ao modelo por alguns municípios de porte médio das Regiões Sul e Sudeste, a redução das transferências a fundo perdido da União para o Sistema Financeiro do Saneamento (SFS) e os problemas de manutenção das tarifas em valores reais (FARIA; FARIA, 2004, p. 205 *apud* COSTA; PIEROBON; SOARES, 2018 p. 346)

saneamento básico no Brasil, as circunstâncias que levaram a extinção do PLANASA<sup>13</sup> e o estabelecimento de novos paradigmas, precisamos examinar o sistema de normas inscritas na Constituição a partir do contexto sob o qual esse documento político-jurídico foi forjado.

Nesse aspecto, para além da instabilidade política, típica de um processo de redemocratização, à época da promulgação da Constituição, 5 de outubro de 1988, o pano de fundo era o da crise do Estado Brasileiro em três dimensões. A primeira derivava da grave convulsão econômica iniciada ainda na década de 70, marcada por duas crises mundiais do petróleo e caracterizada por um quadro de inflação, estagnação da renda, baixo crescimento do PIB; A segunda era a fiscal, associado ao modo de intervenção do Estado e ao crescimento do déficit público em decorrência da até então política oficial expansionista; Por fim, havia a dimensão social, face à acentuação das desigualdade.

O painel, portanto, era o de uma crise estrutural<sup>14</sup>. Paralelamente, como resposta à nova dinâmica das relações econômicas e financeiras internacionais<sup>15</sup>, organismos internacionais, como o Banco Mundial, passaram a condicionar o refinanciamento das dívidas e os empréstimos aos países emergentes à adoção de novas estratégias de desenvolvimento, guinadas para o mercado, aprimoramento da gestão pública e da eficiência administrativa. Era o germe da proposta de reforma administrativa do Estado, cuja lógica repousava no raciocínio de que se os recursos econômicos são escassos, é imperativo melhorar a qualidade do gasto, inculcando a noção de uso eficiente pelo Estado. Ideologicamente, colocado em xeque o modelo social do *Welfare State*<sup>16</sup>, esboçava-se o plano de implantação da ideologia neoliberal.

---

<sup>13</sup> Associados a esses fatores, o crescimento urbano desordenado tornava mais difícil os investimentos por parte das CESB's. O endividamento das empresas estatais, a elevação dos custos de manutenção do sistema, a paralisia de investimentos, também contribuíram para o fim do PLANASA.

<sup>14</sup> Especificamente quanto ao setor de saneamento básico, a crise macroeconômica resultou, por exemplo, na edição de atos legais de redução de investimentos federais na área: A Resolução nº 2.444, de 24/11/1997, do Conselho Monetário Nacional (CMN), suspendeu o Pró-Saneamento, a Resolução nº 2.521/1998 determinou o contingenciamento de crédito ao setor público e a Resolução nº 2.653/1999 consolidou e definiu as regras para esse contingenciamento. Turolla (2002, p. 18) traz o balanço da crise em números: “Como resultado, a contratação de novos projetos foi praticamente suspensa nos últimos anos da década de 1990. O investimento médio anual, que foi de R\$ 1,3 bilhão no período 1995/1998, caiu para R\$ 263 milhões, em 1999, e para cerca de R\$ 21 milhões em 2000. As Resoluções nº 2.800 e 2.801 de 2001 do CMN flexibilizaram o crédito ao setor público.”

<sup>15</sup> O movimento de internacionalização das economias nacionais, segundo Pereira (2006, p. 5080) forçou uma mudança de estratégias de desenvolvimento. Antes, se os Estados podiam ter como um de seus objetivos fundamentais “proteger as respectivas economias da competição internacional” (modelo protecionista de substituição das importações) à medida que a globalização avançava, o novo papel do Estado passaria a ser o de “facilitar que a economia nacional se torne internacionalmente competitiva.”

<sup>16</sup> Estado de bem estar <<http://dictionary.cambridge.org>>

Com esse panorama, após o fim do PLANASA, já na passagem da década de 1990 para 2000, as iniciativas do governo federal passaram a mirar a liberalização da prestação desses serviços públicos, pretendendo a privatização das empresas estaduais de saneamento.

No ano de 1995 houve a criação do Programa Nacional de Desestatização e a aprovação das leis federais nº 8.987 e 9.074, com o objetivo de delegar a execução de obras e serviços públicos, mediante licitação, abrindo o caminho para a introdução de empresas privadas no setor de saneamento básico e o aumento da oferta desses serviços no país. A agenda política preparava a base legal com vistas à reforma do Estado, ponto de partida para a atração do capital privado na área de infraestrutura.

Todavia, a despeito dos avanços legais na regulamentação dos serviços públicos em geral e de infraestrutura, o movimento não tratou especificamente do setor de saneamento<sup>17</sup>. Esse descompasso, prejudicou as primeiras iniciativas de privatização no setor de saneamento.

Costa e Sousa (2013, p. 592), por sua vez, apontam a resistência por parte de Governadores dos Estados como motivo para obstaculizar as privatizações e, assim, a “mudança no mecanismo de governança”, até então caracterizada pela “governança estatal vertical”<sup>18</sup>.

Esses mesmos autores também informam que a partir do início da década de 2000, após a eleição do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva:

[...] a privatização do saneamento já não constituía mais uma ameaça, nem mesmo uma necessidade para o equilíbrio das contas públicas e sinalização ao mercado financeiro. Primeiramente, porque o custo do ajuste fiscal já havia sido alcançado com a privatização dos bancos estaduais e a contenção das despesas financeiras pela Lei de Responsabilidade Fiscal de 2000. As empresas estaduais de saneamento que não tiveram que abrir o capital continuaram a operar, como de costume, em caixa único com o orçamento do Executivo estadual. Ademais, os grupos que vetaram a privatização do saneamento no governo Cardoso serviram de forte base de apoio para a eleição do governo Lula em 2003. A coalizão vencedora no governo federal centralizou a campanha eleitoral de 2002 na crítica contundente à privatização e na defesa da provisão estatal direta dos serviços (COSTA; SOUSA, 2013, p. 593)

---

<sup>17</sup> Turolla (2002) informa que a primeira tentativa de regulamentação específica para o setor de saneamento foi introduzida pelo governo Fernando Collor, através do Projeto de Lei Complementar nº 199/93, vetado já no governo Fernando Henrique Cardoso, no ano de 1995. Posteriormente, nos anos de 1996 e em 2001 foram feitas novas tentativas de regulamentação, através de outros projetos, mas nenhuma deles teve sucesso.

<sup>18</sup> Costa e Sousa (2012, p. 592) revelam que o veto à privatização contou com o apoio de grupos municipalistas. Tal se deu em virtude do conteúdo da proposta de privatização: “a estadualização da titularidade” dos serviços. Nesse sentido, diante do iminente risco de perda de competência sobre a prestação desses serviços, “eliminando o poder de intervenção e concessão”, em defesa da governança estatal, formou-se uma precária e fugaz coalizão de municipalistas e estadualistas. Os grupos de interesse suspenderam as divergências quanto à titularidade da prestação, já transferida para outra arena decisória (STF), e conseguiram derrubar a proposta de privatização das empresas estaduais”.

Nos anos dos governos dos presidentes Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff houve aumento dos investimentos públicos no setor de saneamento no Brasil, em relação ao praticado no período 1994-2002, no entanto, ainda muito aquém do necessário para o atingimento dos objetivos de universalização.

### **A LEI 11.445/2007**

Somente no ano de 2007, após a aprovação da Lei nº 11.445 o Brasil alcançaria um marco legal de saneamento básico, diretrizes nacionais e uma política Federal para a área. A lei 11.445/07 foi regulamentada pelo decreto 7.217/2010. Esses atos normativos embasaram o novo plano nacional de saneamento básico PNSB, também nominado por PLANSAB<sup>19</sup>.

Como já adiantado, nascido já sob a vigência da nova ordem Constitucional (1988) esse segundo marco legal quando do seu surgimento já encontra definida uma política de estruturação da função reguladora do Estado quanto aos serviços públicos. Passa-se nesse momento a um levantamento dos principais pontos desse novo marco legal.

O Projeto de Lei nº 7.361/2006 foi o projeto transformado na Lei ordinária nº 11.445. Com a aprovação dessa lei, no ano de 2007, foram declarados prejudicados os projetos nº 6.604/2002, 1.144/2003, 1.172/2003, 2.627/2003. 4.092/2004, 5.296/2005, 5.578/2005.

---

<sup>19</sup> Segundo o Ministério de Desenvolvimento Regional, “O Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANSAB) consiste no planejamento integrado do saneamento básico, incluindo os quatro componentes: abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, manejo de resíduos sólidos e drenagem das águas pluviais urbanas, e possui o horizonte de 20 anos, período 2014 a 2033. Aprovado pelo Decreto nº 8.141 e pela Portaria nº 171, de 09 de abril de 2014, de 5 de dezembro de 2013, sua elaboração foi prevista na lei de diretrizes nacionais para o saneamento básico – Lei nº 11.445, regulamentada pelo Decreto nº 7.217, o PLANSAB foi elaborado pelo Governo Federal em amplo processo participativo, coordenado pelo Ministério das Cidades e por um Grupo de Trabalho Interinstitucional (GTI) instituído pela Presidência da República, apreciado e aprovado por meio de resoluções, moções e recomendações dos seguintes conselhos: Conselho Nacional da Saúde (CNS); Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH); Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA); Conselho das Cidades (CONCIDADES).

A exposição de motivos do PL nº 5.296/2005<sup>20</sup> aludiu à “diversidade de arranjos institucionais” dos serviços de saneamento, convivendo o setor com prestadores municipais, estaduais, privados, cada um executando o serviço com um determinado nível de qualidade e regulação<sup>21</sup>.

O novo marco legal ampliou o conceito de saneamento básico, passando a incluir “no conjunto de seus serviços, infraestrutura e instalações operacionais de abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, drenagem e manejo de águas pluviais urbanas” (art. 3º, I). Pretendendo conferir maior desenvolvimento do setor também instituiu como princípio fundamental dos serviços de saneamento básico a integralidade, compreendida como “o conjunto de todas as atividades e componentes de cada um dos serviços de saneamento básico [...] maximizando a eficácia das ações e resultados<sup>22</sup> (art. 2º, II).

Em decorrência do reconhecimento das naturezas diferentes de cada uma das espécies de serviços de saneamento básico, a lei previu a possibilidade de que “mais de um prestador execute a atividade independente com outra, a relação entre elas deverá ser regulada por contrato e haverá entidade única encarregada das funções de regulação e fiscalização” (art. 12).

A lei 11.445 manteve a possibilidade de delegação da execução dos serviços de saneamento básico por meio de contrato de programa<sup>23</sup> - ao lado da delegação por intermédio de contrato de concessão previsto na lei 8.987/1995 - sem necessidade de realização de procedimento licitatório<sup>24</sup> (redação original do art. 10).

Ao exigir a formalização de um contrato – seja de programa, seja de concessão - esse marco legal diferencia-se da Lei 5.318/1967, que definindo a execução do PLANASA, elegeu

---

<sup>20</sup> Como forma de se aproximar do pensamento político da época se recorrerá aqui à justificação exposta no PL nº 5.296/2005, em virtude do PL nº 7.361/2006 não trazer em seu corpo uma motivação expressa.

<sup>21</sup> “No abastecimento de água, as empresas estaduais são responsáveis pela prestação dos serviços a aproximadamente três quartos da população urbana; os serviços municipais 22% e a iniciativa privada a aproximadamente 3%. No esgotamento sanitário, as empresas estaduais operam em cerca de 14% dos Municípios. Os Municípios são responsáveis pela demanda restante, sendo irrelevante a participação da iniciativa privada nestes serviços.” (PL nº 5.296, 2005, p. 37)

<sup>22</sup> Alerta-se que o princípio da prestação concomitante, restringido às espécies de serviços de saneamento de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, só veio a ser erigida com o advento do terceiro marco legal do saneamento básico que será abordado adiante, com a inclusão, pela Lei 14.026/2020, do inciso XVI no art. 3º da Lei 11.445/2007.

<sup>23</sup> O contrato de programa, previsto na lei 11.107/2005 exige o estabelecimento de gestão associada dos serviços públicos, por meio de convênio de cooperação ou consórcio público.

<sup>24</sup> Situação que veio a se alterar com a aprovação da Lei 14.026/2020, como será visto.

o convênio como instrumento preferencial (art. 11). A diretriz escolhida seguida pela Lei 11.445/2007, ao exigir o contrato, tem a intenção de vedar o uso de instrumentos precários, convênios ou termos de parceria, garantindo maior segurança jurídica aos empreendimentos e, assim, continuidade.

A regulação e fiscalização passam a ser obrigatórias, mesmo que não tenha havido a delegação. Também prevê que as atividades de regulação poderão ser realizadas por meio de cooperação federativa, via consórcio público ou convênio de cooperação (art. 15).

O projeto gestado, para além da primordial função de instituir normas regulatórias ao setor, também se preocupou com pontos antes negligenciados, passando a prever temas como, por exemplo, metas de investimento buscando a universalização desses serviços, enquadrados como direitos fundamentais, a garantia de estabilidade dos investimentos no setor, definição de tarifas<sup>25</sup> etc.

Em outras palavras: o novo marco legal passou a buscar atrair capital privado para o setor. É importante lembrar que nessa época, as companhias estaduais ainda dominavam o cenário como prestadoras de serviços de saneamento básico (essencialmente os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário). Quando da aprovação do novo marco regulatório, de acordo com Costa e Sousa (2013, p. 592) “as 26 empresas estaduais de saneamento originalmente criadas nos anos 1970 abasteceram com água mais de 73% e coletaram o esgoto de aproximadamente 18% dos municípios brasileiros”

Parece crível que os recursos públicos não serão suficientes para alavancar a extensão e proporcionar a melhora da qualidade dos serviços de saneamento básico, sendo imperativo a conjugação de capitais públicos e privados para se tentar resolver os problemas históricos em torno desse serviço público.

---

<sup>25</sup> Sobre a questão das tarifas, Britto (2013, p.7 *apud* CÂNDIDO, 2013, p. 88) faz a seguinte análise: “O problema da definição da tarifa de água e esgotos envolve a discussão entre recuperação de todos os custos das prestadoras e a busca do objetivo de universalização dos serviços. A recuperação de todos os custos exige que a tarifa média esteja no nível pelo menos igual ao custo médio; no entanto, devido à necessidade de se alcançar um número cada vez maior de usuários, a maioria das empresas de serviços de água e esgotos não consegue recursos suficientes para o seu autofinanciamento, recorrendo sempre aos recursos orçamentários e ao subsídio cruzado, isto deixou os investimentos em saneamento dependentes de negociações políticas muitas vezes de caráter clientelista. De fato, as empresas públicas de saneamento têm atendido fundamentalmente a apelos políticos muitas vezes distantes de modelos econômicos que possibilitem a viabilidade das companhias, originando a insegurança hídrica e de projetos de investimentos nas demais atividades econômicas da região.”

Assim, diagnóstico formulado pelo Ministério do Desenvolvimento Regional na atuação político- institucional, afirma que a lei 11.445 veio a suprir o:

[...] vazio institucional que havia no setor, caracterizado por uma forte dispersão e pulverização de recursos, além de superposição de competências em vista da multiplicidade de órgãos e ministérios que atuavam no saneamento segundo lógicas próprias e interesses particulares e imediatistas, implicando graves impactos no *deficit*, inclusive nas áreas metropolitanas, onde a disputa pela titularidade era mais acirrada. Esse período é denominado de *gestão sem política* (BRASIL, 2014).

Pertinente lembrar que dois anos antes da promulgação da Lei 11.445/2007, surgiu a lei 11.107<sup>26</sup>. De acordo com o órgão responsável pela política nacional de saneamento básico, a conjugação desses diplomas viabilizou o início do processo de transformação do que é lei em agenda política.

Foi previsto na Lei 11.445 a possibilidade de regulação e prestação dos serviços de saneamento básico por intermédio de gestão associada (art. 8<sup>o</sup><sup>27</sup>; associação voluntária de entes federados, por convênio de cooperação ou consórcio público<sup>28</sup>).

Através dessa gestão associada objetiva-se garantir a sustentabilidade operacional e financeira do sistema de saneamento básico, diante de circunstâncias geográficas, por exemplo, integrando os sistemas e fortalecendo os diferentes titulares, que podem possuir diferentes capacidades institucionais, técnicas, financeiras, e, assim, isoladamente teriam dificuldades de resolverem os problemas apresentados.

Os convênios de cooperação e consórcios públicos efetivam o federalismo de cooperação e reforçam os laços dos entes federativos no que tange aos seus objetivos comuns (no caso em exame, os objetivos comuns derivam de competências concorrentes).

Quanto à regulação de serviços de saneamento básico através de consórcios públicos entre entes federativos convém não olvidar acerca da questão da titularidade do serviço, tema que reflete no assunto relativo aos mecanismos de coordenação federativa de base territorial. E nesse ponto, a Lei nº 11.445 não resolveu o impasse.

---

<sup>26</sup> A figura do consórcio público foi inserida na Constituição da República (art. 241) pela Emenda Constitucional nº 19/1998. Esse dispositivo constitucional somente veio a ser regulamentado no ano de 2005, com a aprovação da Lei Federal nº 11.107.

<sup>27</sup> “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.”

<sup>28</sup> Art. 2º, inc. I do Decreto 6.017/2007

Sob esse aspecto, Cândido (2013) apesar de louvar os avanços ocorridos da Lei 11.445 aponta a subsistência da polêmica definição da titularidade dos serviços de saneamento em sistemas de interesse comum, como é o caso das regiões metropolitanas, sendo tal definição fundamental para desenvolvimento do aparato regulatório nos níveis estadual e municipal<sup>29</sup>.

Esse é um dos exemplos de instabilidade legal que podem afetar os marcos regulatórios do campo e refletem na dificuldade de atração de investimentos privados no setor. As circunstâncias repercutiriam também na dificuldade por parte do governo federal de efetuar a regulação e fiscalização, considerando o risco de discussões e impugnações judiciais por afronta ao Princípio Federativo.

Mais uma vez sobleva destacar a importância da regulação<sup>30</sup> de um setor fragilizado, que requer urgentemente aportes substanciais de recursos e cujos investimentos encontram-se muito aquém do necessário para alcançar a pretendida universalização desses serviços fundamentais. Schmitt (2016, p. 38) expõe os números, levantados pelo Estudo do Instituto Trata Brasil, necessários para a universalização aos 4 (quatro) serviços de saneamento básico (água, esgotos, resíduos e drenagem): “R\$ 508 bilhões, no período de 2014 a 2033”.

Segundo Schmitt (2016) a Lei nº 11.445/2007 não escolheu entre o modelo estatizante ou privado do setor, definindo apenas normas jurídicas reguladoras extensíveis a todos os tipos de prestadores de serviços de saneamento básico, sejam eles entes federativos, consórcios ou

---

<sup>29</sup> Justificativa para essa opção política pode ser encontrada na leitura da exposição de motivos do PL nº 5.296 (2005, p. 44/45): “Premissa fundamental do Projeto de Lei é a de que ele não cuida da questão de qual é o ente federativo titular da competência para prover os serviços de saneamento básico. Isso se deve ao fato de que, num país federal, é a Constituição Federal e não a legislação que lhe é subalterna quem tem o papel de distribuir as competências entre os diversos entes federativos. Ou seja, questões acerca de competência de entes federativos é questão para a Constituição e não para uma lei ordinária. Com isso, os eventuais conflitos existentes acerca das competências deverão ser solucionados pela própria Constituição, seja por meio da interpretação que a ela conferir o Supremo Tribunal Federal, seja por meio de sua eventual alteração que, em matéria de competências, possui limite estreito. Doutro lado, a posição adotada pelo Projeto de Lei, que sempre se refere a “titular” e não ao “Estado” ou ao “Município” permitirá que a estrutura regulatória por ele proposta se mantenha, independentemente do entendimento que o Judiciário vier a firmar a respeito da titularidade da competência para prover os serviços.”

<sup>30</sup> Com esse propósito, para ficar em um exemplo, a Lei 11.445/2007 assegurou às entidades reguladoras o acesso aos dados e informações possuídos pelos prestadores de serviços públicos e necessários para o adequado desempenho da função de controle (art. 25). É ponto pacífico entre os estudiosos do tema que a coleta de dados é a base para a regulação, pois é através dela que a agência reguladora fiscalizará os serviços prestados, avaliará as reais condições de operação do sistema, os indicadores de qualidade e os resultados obtidos, possibilitando atividade corretiva e sancionatória (art. 2º, III, Decreto nº 7.217/2010).

peças jurídicas de direito privado integrantes da administração pública. Nas palavras da autora:

Portanto, percebe-se que todos os atores até então conhecidos ao processo permanecem, quais sejam os financiadores públicos e privados, os estados e suas companhias estaduais de saneamento, os municípios e suas companhias municipais e/ou suas concessões privadas de saneamento e, o usuário final. O que se acrescenta é a regulação, por meio das agências estaduais, municipais ou regionais, estas atuando na centralidade do processo e na mediação das relações entre os demais atores. Assim, conforme o evidenciado até este ponto, vê-se que a questão regulatória é apenas uma das questões tratadas dentro da Lei nº 11.445/2007, porém, é tão importante que, conforme o abaixo demonstrado, foi após ela que a criação de agências reguladoras na área do saneamento básico teve uma forte impulsão (SCHMITT 2016, p. 33).

Na passagem acima, Schmitt (2016) se refere ao aumento do número de agências reguladoras, passando de 12 (doze) agências estaduais no ano de 2008 para 22 (vinte e duas) em 2015, de 3 (três) para 24 (vinte e quatro) agências municipais e, inclusive criando-se um novo formato de agência de regulação, via consórcio de municípios, também chamadas de agências intermunicipais.

Nesta linha, considerando o monopólio desse setor, a regulação é fundamental, retratando a presença interventiva do Estado nessas atividades econômicas e de prestações de serviços. Considerando o monopólio existente nos serviços de saneamento, Anjo Júnior (2011, p. 159, *apud* SCHMITT, 2016, p. 38) complementa aduzindo que:

Inserida em um ambiente regulado, uma empresa monopolista passa a ter que compartilhar suas informações de gestão, os seus indicadores de resultados, e até as suas estratégias com um interlocutor que tem capacidade técnica suficiente para criticá-los e poder suficiente para impor penalidades por descumprimento de metas. Mais ainda: esse interlocutor exerce sua autoridade diretamente sobre a política tarifária. Em compensação, o ambiente regulado oferece proteção contra as ingerências políticas indevidas na gestão dos serviços. Esse tipo de proteção é criticamente importante no caso do setor de saneamento, devido à sua grande visibilidade pública e, por isso mesmo, à sua exposição política permanente em todos os níveis: municipal, estadual e federal.

A compreensão da imprescindibilidade da regulação se torna particularmente importante para o setor de saneamento básico considerando os impactos multiplicadores causados pelos investimentos nesse setor, a contribuição ao desenvolvimento social, a criação de demandas e a movimentação de vários setores econômicos, criação de empregos e renda.

Concluimos com SCHMITT (2016, p. 39):

Nesta nova concepção ampliam-se as possibilidades de participação da iniciativa privada através de concessões, privatizações e terceirizações, bem como da sociedade através de arranjos produtivos locais, como as cooperativas. Assim, reforça-se a participação do Estado através de uma gestão participativa nestas novas concepções e, através da formação de um forte Estado regulador destes serviços e não somente um Estado prestador destes.

De toda a forma, desde a aprovação da Lei nº 11.445/2007, tramitaram diversos projetos de lei tendo como objeto o tema da atualização do então marco legal do saneamento básico. O Projeto de Lei nº 10.996/2018, de 20/11/2018, inspirado na MP nº 844/2018, teve apensado a si os PL's nº 3.189/2019, 3.070/2019, 3.261/2019 e 4.162/2019. Esse último, PL nº 4.162/2019 foi o que veio a ser aprovado, transformando-se na Lei Ordinária nº 14.026/2020, o novo marco legal do saneamento básico nacional.

#### **LEI 14.026/2020.**

O tópico que aqui se principia terá como nortes a leitura da justificativa (Exposição de Motivos do PL nº 4.162/2019 - EMI nº 00184/2019) e a análise comparativa das alterações de redações de normas dos dois últimos marcos legais, além dos novos dispositivos incluídos pela Lei 14.026/2020 na lei 11.445/2007.

A primeira grande mudança ocorrido refere-se à atribuição à Agência Nacional de Águas (ANA) da competência para editar as normas de referência regulatórias para o setor de saneamento básico (art. 4º-A, §1º da Lei 9.984/2000)

A nova legislação persiste na busca de uma melhora na qualidade das normas regulatórias para o setor de saneamento básico, a fim de assim alcançar uma maior uniformização regulatória em todo território nacional, diante do quadro da existência de diferentes reguladores de saneamento básico.

Quanto à estrutura dos órgãos, mudança operada pela lei 14.026/2020 refere-se ao deslocamento para o Ministério do Desenvolvimento Regional, no lugar do Ministério das Cidades, da coordenação para elaboração do Plano Nacional de Saneamento Básico.

O grande objetivo do novo marco parece ser garantir maior segurança jurídica aos investimentos no setor de saneamento básico e aperfeiçoar a regulação, pressupostos para o desenvolvimento do setor de saneamento.

Espera-se que o novo marco legal estimule a competição entre empresas prestadoras de serviço, competição essa incluída pela Lei 14.026/2020 como um princípio fundamental dos serviços públicos de saneamento básico, no art. 2º, XV da Lei 11.445/2007, acarretando a melhora na qualidade dos serviços e dos preços das tarifas<sup>31</sup>.

A nova lei, portanto, assim como o anterior marco (Lei 11.445/2007) ressalta a importância do estímulo aos investimentos públicos e privados, como uma das diretrizes de política federal de saneamento básico, além da promoção da segurança jurídica e da redução dos riscos regulatórios (art. 48, XIV da lei 11.445/2007). No entanto, vai além, ao estabelecer dentro do rol de diretrizes o “acompanhamento da governança do setor” (inc. XVI, incluído).

Na esteira da atribuição à ANA da competência para instituição de normas de referência para a regulação dos serviços de saneamento básico, a Lei 14.026/2020 alterou a redação do parágrafo único do art. 48 da Lei 11.445/2007 para incluir na intersetorialidade de políticas e ações da União o tema dos recursos hídricos, com vistas à articulação agora também da governança das políticas públicas.

É estabelecido também como princípios fundamentais dos serviços de saneamento básico – e como objetivo da Política Federal de Saneamento Básico, art. 49, XIV - a prestação regionalizada<sup>32</sup> dos serviços com vistas à geração de ganhos em escala - e à garantia da universalização e da viabilidade técnica e econômico-financeira de serviços (art. 2º, XIV e 3º, VI, alíneas a/c). A lógica dessa prestação regionalizada repousa na compreensão de que o conjunto de municípios, formados com base na sustentabilidade econômico-financeira, reunindo municípios pobres e ricos, conferirá viabilidade econômica e técnica aos Municípios menos favorecidos, além de transparência à prática do subsídio cruzado. Essa proposição também responde aos questionamentos que apenas interessaria a iniciativa privada os municípios superavitários, deixando os mais pobres as concessionárias públicas.

---

<sup>31</sup> A promoção da concorrência entre os prestadores de serviços também é prevista como um dos objetivos da Política Federal de Saneamento ((inciso XV, do art. 49).

<sup>32</sup> Antunes e D’Oliveira (2020) trazem a seguinte observação: “[...] ao tratar da prestação regionalizada dos serviços, a Lei é pouco clara. Num primeiro momento, parece que as formas de prestação regionalizada se esgotariam no inciso VI do art. 3º. No entanto, consideramos a gestão associada também uma forma de prestação regionalizada, nos moldes do art. 3º, II, que a define como “associação voluntária entre entes federativos, por meio de consórcio público ou convênio de cooperação, conforme disposto no art. 241 da Constituição Federal”.

Nessa esteira, o art. 17 da Lei 11.445/2007, o plano regional de saneamento básico pode dispensar a elaboração dos planos municipais de saneamento.

O art. 19, § 1º da Lei 11.445/2007, prevê que os planos de saneamento básico “serão aprovados por atos dos titulares e poderão ser elaborados com base em estudos fornecidos pelos prestadores de cada serviço”. O texto, ao utilizar a expressão “atos dos titulares” abre interpretação para a possibilidade de dispensa de edição de lei formal, acolhendo o uso de instrumentos administrativos, simplificando a elaboração dos planos. Além disso, contempla a possibilidade de os planos serem elaborados com base em estudos elaborados pelos próprios prestadores de serviços.

De forma semelhante, o parágrafo único do artigo 19 da Lei nº 14.026/2020 traz a previsão de que “os estudos que fundamentem a concessão ou a privatização, desde que contenham os requisitos legais necessários” serão considerados planos de saneamento básico, sendo medida que facilita e estimula a elaboração dos planos.

A preocupação com a governança permeia a novel legislação. O art. 50 da Lei 11.445/2007 teve a sua redação alterada pela Lei 14.026/2020 e agora, a alocação de recursos públicos federais e financiamentos com recursos geridos ou operados por órgãos ou entidades da União são condicionados, por exemplo, à prestação regionalizada e “à adesão pelos titulares dos serviços públicos de saneamento básico à estrutura de governança correspondente em até cento e oitenta dias contados de sua instituição, nos casos de unidade regional de saneamento básico, blocos de referência e gestão associada” e “à constituição da entidade de governança federativa no prazo estabelecido no inciso VIII do *caput* deste artigo (incisos VII, VIII e IX).”

A justificativa do projeto coleciona dados, por exemplo, do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento – SNIS, 2017, para registrar a situação de baixa cobertura de rede coletora de esgoto, de tratamento nos domicílios brasileiros e de conexão das residências às redes públicas porventura existentes, circunstâncias que afetariam a qualidade dos corpos hídricos que recebem seus depósitos, ressaltando que na última década a variabilidade de regras regulatórias se consolidou como um obstáculo à universalização desses serviços públicos.

Esse documento revela também a situação atual quanto à natureza dos prestadores desse serviço (2019, p. s/nº):

Em relação aos prestadores de serviço, o SNIS (2017) mostra o seguinte quadro: 68,9% são Empresas Estaduais de Economia Mista; 17,4% são da Administração Pública direta; 9,3% são Autarquias; 2,9% são empresas privadas; 1,4% são empresas públicas e 0,1 são Organizações Sociais (PL nº 4.162/2019).

A conclusão, portanto, demonstra se tratar de um setor altamente monopolizado, no qual “as empresas estaduais possuem forte predomínio e a iniciativa privada está presente em apenas 6% dos municípios, apesar de representar mais de 20% dos investimentos realizados no setor” (PL nº 4.162/2019).

Em seguida, a exposição de motivos (PL nº 4.162/2019) projeta o custo de investimentos, estimando-se em “pelo menos R\$ 22 bilhões por ano para alcançar a universalização do acesso a esses serviços”, montante que diante da conjuntura de grave crise fiscal e contingenciamento de investimentos, aponta para a necessidade de o Governo Federal constituir parcerias com a iniciativa privada.

A motivação (PL nº 4.162/2019) reporta-se também à informação de que entre 2007 e 2019 foram cancelados 160 contratos, no valor equivalente a R\$ 3,5 bilhões do Orçamento Geral da União, somente no extinto Ministério das Cidades, “porque os Estados e as concessionárias públicas não conseguiram executar os empreendimentos previstos, basicamente obras de saneamento ou elaboração de projetos executivos de engenharia.”

Um das causas apontadas para os fatos seria a atribuição da titularidade dos serviços de saneamento público aos Municípios pela Constituição da República de 1988 e acolhida pela Lei 11.445/2007, o que implicou, à guisa das diversas capacidades regulatórias dessas pessoas federativas, em diferentes regimes (regulação direta ou delegação) e, portanto, situações de extensão, eficiência e qualidade desses serviços, impactando prejuízo para o desenvolvimento do setor como um todo<sup>33</sup>. Uma segunda consequência da falta de padronização regulatória é a existência de custos de transação relevantes aos prestadores, públicos e privados, que trabalham para diferentes titulares. Estes são obrigados a se adaptar a regras regulatórias potencialmente muito diferentes na prestação de um mesmo serviço.

---

<sup>33</sup> Segundo a exposição de motivos (PL nº 4.162/2019), “doze anos após a edição da Lei n. 11.445, de 2007, o país continua convivendo com um arranjo institucional de mais de 49 agências reguladoras responsáveis pela regulação de 2.906 municípios dos 5.570 existentes, ou seja, 48% dos municípios não possuem nenhum tipo de regulação e num ambiente em que cada município pode ter a sua agência reguladora.”

Pretendendo contornar as dificuldades derivadas da problemática da titularidade dos serviços de saneamento básico, o novo marco regulatório, passa a diferenciar a titularidade com base nas noções de interesse local e interesse comum (art. 3º, inc. XIV e XV e 8º da Lei nº 11.445/2007 na redação dada pela Lei 14.026/2020), incluindo o estado federativo como um possível titular.

O novo marco regulatório prevê o estabelecimento nos planos de saneamento básico, elaborados pelos titulares dos serviços, de metas indicadores de desempenho e mecanismos de aferição de resultados, a serem obrigatoriamente observados na execução dos serviços (art. 9º, I da Lei 11.445/2007 na redação conferida pela Lei 14.026/2020). Semelhantemente, relação de cláusulas essenciais para os contratos de prestação de serviços de saneamento, inclui disposições como metas de expansão da cobertura, de investimentos, metodologia de cálculo para indenizações, dentro outros, tornando esses instrumentos contratuais mais consistentes (art. 10-A, incisos I a IV e art. 11-B da Lei 11.455/2007).

Quanto a esse aspecto, Daudt D'Oliveira (2020, p. 84/85, *apud* Antunes e D'Oliveira, 2020) afirmam que a nova lei “encampa a técnica de regulação por *performance* ou baseada em desempenho a qual, em vez de prescrever exatamente as ações dos regulados, o regulador limita-se a estabelecer metas de desempenho, com base em parâmetros mensuráveis, objetivos e bem definidos”. Flexibilizam-se, assim, os instrumentos a serem utilizados para o alcance dos objetivos da lei.

A Lei 14.026/2020 incluiu a possibilidade de o titular optar por aderir a uma agência reguladora de outro Estado da Federação em determinadas hipóteses listadas (art. 23, §1º-A, inc. I, II e III da Lei 11.445/2007). A medida é interessante, pois abre mais possibilidades da adequação da função administrativa regulatória, para pequenos e médios municípios que desejam a melhora dos serviços locais, mas não dispõe de condições técnicas e financeiras para por si só efetivarem esse desiderato.

Alteração paradigmática do novo marco regulatório ocorreu com a nova redação do art. 10 da Lei 11.445<sup>34</sup>.

---

<sup>34</sup> “Art. 10. A prestação dos serviços públicos de saneamento básico por entidade que não integre a administração do titular depende da celebração de contrato de concessão, mediante prévia licitação, nos termos do art. 175 da Constituição Federal, vedada a sua disciplina mediante contrato de programa, convênio, termo de parceria ou outros instrumentos de natureza precária.

De fato, de há muito, se considerava que algumas das normas gerais trazidas pela Lei nº 11.107/2005 (regras de consórcios públicos), para os entes federados se associarem, não se mostram adequadas ao setor de saneamento.

A justificativa do projeto de lei 4.162/2019 destaca claramente que a dispensa de licitação para a celebração de contratos de programa reduziu demasiadamente a concorrência no setor de saneamento, o qual, por se tratar se um monopólio natural, os concorrentes competem pelo mercado e não no mercado.

Nesse sentido propunha mudança visando alterar, para o setor de saneamento, a dispensa de licitação prevista na Lei nº 11.107/2005 para os casos de celebração de contrato de programa entre entes da Federação ou com entidade de sua administração indireta, para a prestação de serviços públicos de forma associada nos termos do autorizado em contrato de consórcio público ou em convênio de cooperação. Essa orientação veio a se consolidar nos artigos 10 e 8º, §1º, II da lei 11.445.

Realmente, o arranjo institucional e a estrutura de mercado existentes no país fizeram com que o instrumento fosse usado no setor de saneamento inadequadamente, como um instrumento de concessão de serviços pelos titulares a empresas estaduais sem o devido rito licitatório. A mudança proposta objetiva justamente separar as situações que se caracterizam como esforço conjunto para a prestação de serviços públicos das situações em que o contrato de programa é apenas um meio de evitar a lei licitatória na concessão do serviço de saneamento à empresa estadual. Os contratos de programa vigentes duram até o seu termo (art. 10, §3º da Lei 11.445/2007 na redação dada pela Lei 14.026/2020).

O art. 13 do novo marco legal também estabelece que decreto disporá sobre as etapas a serem cumpridas pelos titulares dos serviços para o recebimento do apoio técnico e financeiro da União à adaptação dos serviços públicos às disposições da nova lei (I - adesão pelo titular a mecanismo de prestação regionalizada; II - estruturação da governança de gestão da prestação regionalizada; III - elaboração ou atualização dos planos regionais de saneamento básico, os quais devem levar em consideração os ambientes urbano e rural; IV - modelagem da prestação dos serviços em cada bloco, urbano e rural, com base em estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental (EVTEA); V - alteração dos contratos de programa vigentes, com vistas à transição para o novo modelo de prestação; VI - licitação para concessão dos serviços ou para

alienação do controle acionário da estatal prestadora, com a substituição de todos os contratos vigentes.).

As etapas descritas servem como uma condensação do espírito do novo marco regulatório, sintetizando a *mens legis*<sup>35</sup> que auxiliará o processo de interpretação e aplicação das normas jurídicas, isto é, o sentido da lei, segundo os objetivos visados e os resultados que se espera produzir.

## A RESISTÊNCIA

Fazendo eco às observações de Borja (2011, *apud* BORJA 2014, p. 433) sobre a trajetória das políticas públicas de saneamento básico, marcadas por “tensões e contradições inerentes a um contexto político-ideológico que mantém vínculos profundos com a estrutura de poder e as relações sociais próprias do modelo de produção capitalista”, cabível um último comentário.

No dia 23 de julho de 2020, portanto, apenas sete dias após o início da vigência da lei 14.026, o Supremo Tribunal Federal recebeu petição inicial de ação direta de inconstitucionalidade interposta pelo Partido Democrata Trabalhista – PDT, com pedido de:

[...] declaração de inconstitucionalidade dos “art. 3º, 5º, 7º e 11º e 13º, dentre outros por arrastamento, todos da Lei 14.026/2020 [...] e consequentemente a sua extirpação do ordenamento jurídico pátrio. Outrossim, para que também se possa conferir interpretação conforme à Constituição à nova redação conferida pela Lei nº 14.026/2020 ao art. 22, IV, da Lei 11.445/2007 para que além da licitante vencedora não poder excluir das avenças os Municípios que não darão lucro, as tarifas subam de acordo com o salário mínimo, para fins de conferir efetivo prestígio aos princípios constitucionais que orbitam pela temática posta à apreciação, notadamente para que o

---

<sup>35</sup> Essa expressão latina pode ser definida como o “espírito” ou significado da lei. Dinamarco (2009, p. 365) ensina que “o significado de uma lei é colhido mediante o conhecimento dos objetivos por ela visados, ou dos resultados que ela deve produzir. A esse conceito se associa outro, o de *ratio legis*. O Mestre Paulista explica que o termo *ratio legis* se refere ao “problema que a lei visa resolver ou disciplinar”, enquanto a *mens legis* é a “intenção de resolver esse problema de dado modo”. Outra expressão importante para o processo de interpretação é a *mens legislatoris*, entendida como o “espírito” ou intenção do legislador. Quanto à essa, Dinamarco (2009, p. 366) explica “há em hermenêutica a tendência a desprezar as intenções com que o legislador redigiu determinado texto e o pôs na ordem jurídico-positiva, porque a lei, uma vez posta, desprega-se da vontade de quem a fez e se impõe por si própria [...] a criatura se liberta do criador e a lei terá o significado que resultar da interpretação de suas próprias palavras (exegese), do modo como interage com outras disposições (interpretação sistemática), dos objetivos legitimamente buscados por ela (interpretação teleológica) etc.”. No entanto, o autor ressalva que “isso não significa que a *mens legislatoris* “seja de total irrelevância, pois há situações em que o conhecimento desta será útil como elemento a ser levado em conta na determinação da *mens legis*”

discurso da universalização do serviço de saneamento básico não repouse apenas na seara retórica, de modo a garantir que os cidadãos não sejam onerados com a intensificação da mercancia da água, direito fundamental inalienável e irrenunciável.

Fugiria ao escopo do texto iniciar nesse momento uma análise detida sobre os fundamentos dessa demanda. A abertura desse tópico serve apenas para demonstrar a dificuldade de implementar mudanças nesse setor. Nas palavras de Borja (2014, p.434):

[...] a questão central do saneamento básico passa pelo debate sobre o próprio caráter do Estado brasileiro. Assim, a definição da natureza das ações de saneamento básico se relaciona com a disputa que se dá no seio da sociedade entre projetos sociais, que podem, minimamente, ser representados por dois: um deles considera o saneamento básico como um direito social, integrante de políticas sociais promotora de justiça socioambiental, cabendo ao Estado a sua promoção; o outro projeto, de cunho neoliberal, o saneamento básico é uma ação de infraestrutura ou um serviço, submetido a mecanismos de mercado, quando não se constitui na própria mercadoria.

Assim, o pesquisador se furtará ao lançamento de comentários jurídicos acerca da ação proposta, deixando ao leitor a tarefa de interpretar a compatibilidade dos fundamentos expendidos na inicial com a função do Supremo Tribunal Federal, no exercício de sua competência de defesa da Constituição, de legislador negativo, no controle abstrato das normas.

Fica-se aqui, dessa forma, com informação de que no dia 3 de agosto, em decisão da lavra do Ministro Luiz Fux, o pedido de medida cautelar foi negado.

## CONCLUSÃO

Ao longo do texto se pretendeu descrever, em linhas gerais, a trajetória político-institucional do saneamento no Brasil.

Através da pesquisa empreendida pôde-se constatar que o setor de saneamento básico é marcado por forte disputa, entre diferentes grupos de interesse, acerca do papel do Estado no que tange à prestação e regulação desse serviço público essencial.

Foi demonstrado também que após um longo hiato sem a regulamentação legal o setor não evoluiu como o esperado e viu os investimentos públicos declinarem à medida que recrudescia o quadro de crise fiscal, pela qual o Estado Brasileiro passa desde a década de 1980.

Em face dessa situação, apesar do consistente processo de resistência, a partir de meados da década de 1990 o governo federal começa a se articular e preparar o processo de reforma do Estado visando atrair o capital privado para o setor.

Sob essa perspectiva, surgem as Leis Federais 11.445/2007 e, recentemente, a Lei 14.026/2020, que redesenham os marcos regulatórios do setor, incorporando avanços.

No entanto, os resultados sociais pretendidos pelo legislador ao realizar a reforma do setor vão depender da vontade e capacidade política dos governantes incluírem na agenda política dos próximos anos as normas constantes dos textos legais.

## REFERÊNCIAS

ANTUNES, P. D. B.; DAUDT D'OLIVEIRA, R. **Breves considerações sobre Breves considerações sobre o novo marco regulatório do saneamento básico – Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020.** Disponível em: <<http://genjuridico.com.br/2020/07/23/marco-regulatorio-saneamento-basico/>> Acesso em: 5 de ago. 2020.

BRASIL. Planalto. **Lei nº 4.089, de 13 de julho de 1962.** Transforma o Departamento Nacional de Obras de Saneamento em Autarquia, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/1950-1969/L4089.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1950-1969/L4089.htm)> Acesso em: 3 de ago. 2020.

BRASIL. Planalto. **Lei nº 5.318, de 26 de setembro de 1967.** Institui a Política Nacional de Saneamento e cria o Conselho Nacional de Saneamento. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1950-1969/L5318.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L5318.htm)> Acesso em: 3 de ago. 2020.

BRASIL. Planalto. **Decreto-Lei nº 949, de 13 de outubro de 1969.** Dispõe sobre aplicações de recursos pelo BNH nas operações de financiamento para o Saneamento e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1965-1988/Del0949.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del0949.htm)> Acesso em: 1º de ago. 2020.

BRASIL. Planalto. **Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978.** Dispõe sobre as tarifas dos serviços públicos de saneamento básico, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L6528.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6528.htm)> Acesso em: 1º de ago. 2020.

BRASIL. Planalto. **Decreto-Lei nº 2.291, de 21 de novembro de 1986.** Extingue o Banco Nacional de Habitação – BNH, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del2291.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2291.htm)> Acesso: em 1º de ago. 2020.

BRASIL. Planalto. **Emenda constitucional nº 8, de 15 de agosto de 1995. Altera o inciso XI e a alínea “a” do inciso XII do art. 21 da Constituição Federal.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc08.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc08.htm)> Acesso em: 04 ago. 2020.

BRASIL. Planalto. **Emenda constitucional nº 9, de 9 de novembro de 1995. Da nova redação ao art. 177 da Constituição Federal.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc09.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc09.htm)> Acesso em: 04 ago. 2020.

BRASIL. Planalto. **Lei 8.987, de 13 de fevereiro de 1995.** Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8987compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8987compilada.htm)> Acesso em: 4 de ago. 2020.

BRASIL. Planalto. **Lei 9.074, de 7 de julho de 1995.** Estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9074cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9074cons.htm)> Acesso: em 3 de ago. 2020.

BRASIL. Planalto. **Lei 9.984, de 17 de julho de 2000.** Dispõe sobre a criação da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA), entidade federal de implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, integrante do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (Singreh) e responsável pela instituição de normas de referência para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico. (Redação dada pela Lei nº 14.026, de 2020). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9984.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9984.htm)> Acesso em: 4 de ago. 2020.

BRASIL. Planalto. **Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005.** Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Lei/L11107.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11107.htm)> Acesso em: 3 de ago. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 5.296/2005.** Institui as diretrizes para os serviços de saneamento básico e a Política Nacional de Saneamento Básico – PNS. Disponível em: <[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=308678&filenome=PL+5296/2005](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=308678&filenome=PL+5296/2005)> Acesso em: 4 de ago. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 7.361/2006.** Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico e dá outras providências. Disponível em: <[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=410626&filenome=PL+7361/2006](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=410626&filenome=PL+7361/2006)> Acesso em: 4 de ago. 2020.

BRASIL. Planalto. **Lei 11.445, de 5 de janeiro de 2007**. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/111445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111445.htm)> Acesso em: 1º de ago. 2020.

BRASIL. Planalto. **Decreto nº 7.217, de 21 de junho de 2010**. Regulamenta a Lei 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico, e dá outras providências. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/decreto/d7217.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7217.htm)> Acesso em: 4 de ago. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 10.996/2018**. Atualiza o marco legal do saneamento básico e altera a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, para atribuir à Agência Nacional de Águas competência para editar normas de referência nacionais sobre o serviço de saneamento, a Lei nº 10.768, de 19 de novembro de 2003, para alterar as atribuições do cargo de Especialista em Recursos Hídricos, e a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, para aprimorar as condições estruturais do saneamento básico no País. Disponível em: <[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1693307&filenome=PL+10996/2018](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1693307&filenome=PL+10996/2018)> Acesso em: 1º de ago. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 4.162/2019**. Atualiza o marco legal do saneamento básico e altera a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, para atribuir à Agência Nacional de Águas competência para editar normas de referência sobre o serviço de saneamento; a Lei nº 10.768, de 19 de novembro de 2003, para alterar as atribuições do cargo de Especialista em Recursos Hídricos e Saneamento Básico; 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; 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 dos prazos para a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos; a Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015, para estender seu âmbito de aplicação às microrregiões; 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. Disponível em: <[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1787462&filenome=PL+4162/2019](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1787462&filenome=PL+4162/2019)> Acesso: em 1º de ago. 2020.

BRASIL. Planalto. **Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020**. 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 editar normas de referência sobre o serviço de saneamento, 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 dos 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 às microrregiões, 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. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/L14026.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L14026.htm)> Acesso em: 31 de jul. 2020.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. **Plano Nacional de Saneamento Básico-PLANSAB, mais saúde, qualidade de vida e cidadania**. Disponível em: <<https://www.mdr.gov.br/saneamento/plansab>> Acesso em: 02 de Ago. 2020.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. **Avaliação político-institucional**. Legado institucional e dependência de trajetória na política pública de saneamento básico. Disponível em: <<https://www.mdr.gov.br/component/content/article/163-secretaria-nacional-de-saneamento/plansab/2677-44-avaliacao-politico-institucional>> Acesso em: 02 de Ago.2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Decisão Monocrática. ADI/6492**. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5965908>> Acesso em: 5 de ago. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Petição Inicial (57176/2020)**. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5965908>> Acesso em 5 de ago. 2020.

BORJA, P. C. **Política pública de saneamento básico: uma análise da recente experiência brasileira**. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/sausoc/v23n2/0104-1290-sausoc-23-2-0432.pdf>> Acesso em: 5 de ago. 2020.

CÂNDIDO, J. L. **Falhas de mercado e regulação no saneamento básico**. Revista Eletrônica Informe Econômico. Ano 1, nº 1, ago. 2013. Disponível em: <<https://revistas.ufpi.br/index.php/economiaufpi/article/viewFile/1281/1004>> Acesso em: 1º de ago. 2020.

CARVALHO FILHO, J. S. **Manual de Direito Administrativo**. 34ª ed. São Paulo: Atlas, 2020. Edição kindle.

COSTA, I. G. D.; PIEROBON, F.; SOARES, E. C. **A efetivação do direito ao saneamento básico no Brasil: do PLANASA ao PLANSAB**. Belo Horizonte: Meritum, 2018. V. 13. n. 2. p. 335-358. Jul./dez. 2018. Disponível em: <<http://www.fumec.br/revistas/meritum/article/view/6185/pdf>> Acesso em: 2 de ago. 2020.

COSTA, N. D. R.; SOUSA, A. C. A. **Incerteza e dissenso: os limites institucionais da política de saneamento brasileira**. Ver. Adm. Pública. Rio de Janeiro 47(3): 587-599, maio/jun. 2013. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/rap/v47n3/a03v47n3.pdf>> Acesso em: 2 de ago. 2020.

\_\_\_\_\_. **Política de saneamento básico no Brasil:** discussão de uma trajetória. História, Ciências, Saúde. Rio de Janeiro. V. 23, nº 3, jul.-set. 2016, p. 615-634. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/hcsm/v23n3/0104-5970-hcsm-23-3-0615.pdf>>. Acesso em: 4 de ago. 2020.

DINAMARCO, C. R. **Vocabulário de Processo Civil.** São Paulo: Malheiros, 2009.

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro.** 28ª ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

MENICUCCI, T., D'ALBUQUERQUE, R. **Política de saneamento vis à vis à política de saúde:** encontros, desencontros e seus efeitos. RETIRADO DO LIVRO: Saneamento como política pública: um olhar a partir dos desafios do SUS/ organizado por Léo Heller. Rio de Janeiro, Fiocruz, 2018. Disponível em: <[https://cee.fiocruz.br/sites/default/files/2\\_Leo%20Heller%20et%20al\\_saneamento.pdf](https://cee.fiocruz.br/sites/default/files/2_Leo%20Heller%20et%20al_saneamento.pdf)> Acesso em: 3 de ago. 2020.

NOZAKI, V. T. D. **Análise do setor de saneamento básico no Brasil.** Universidade de São Paulo. Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto. Ribeirão Preto, 2007. Disponível em: <<https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/96/96131/tde-25072007-152652/publico/VictorToyojideNozaki.pdf>> Acesso em: 1º de ago. 2020.

OCDE. **Recomendação do conselho sobre política regulatória e governança.** 2012. Disponível em: <<https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Recommendation%20PR%20with%20cover.pdf>> Acesso em: 4 de ago. 2020.

PEREIRA, L.C.B. **Da administração pública burocrática à gerencial.** In: PEREIRA, L. C. B.; SPINK, P. (Org.). Reforma do Estado e administração pública gerencial. 7ª ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006. Edição do Kindle. p. 5073-5906.

SCHMITT, V. F. **Atuação do consórcio público AGIR enquanto instância de governança regulatória na área do saneamento básico e sua contribuição para o desenvolvimento territorial sustentável.** Fundação Universidade Regional de Blumenau. Centro de Ciências Humanas e da Comunicação Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional. Blumenau, 2016. Disponível em: <<https://agir.sc.gov.br/uploads/noticia/1449/jAm-x6QDE6zPTxbzosLn2DXqekXglXYg.pdf>> Acesso em: 1º de ago. 2020.

TUROLLA, F.A. **Política de saneamento básico:** avanços e opções futuras de políticas públicas. Ver Texto Para Discussão nº 922 ISS 1415-4765, Brasília, dez/2002. Disponível em: <[http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2818/1/TD\\_922.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2818/1/TD_922.pdf)> Acesso em: 1º de ago. 2020