

**UNIVERSIDADE PRESBITERIANA MACKENZIE**

João Paulo Pellegrini Saker

Saneamento Básico e Desenvolvimento

São Paulo

2007

JOÃO PAULO PELLEGRINI SAKER

SANEAMENTO BÁSICO E DESENVOLVIMENTO

Dissertação apresentada na Universidade  
Presbiteriana Mackenzie, como requisito  
parcial para obtenção do título de Mestre em  
Direito Político e Econômico  
Orientador: Prof. Dr. José Carlos Francisco

São Paulo

2007

S158s Saker, João Paulo Pellegrini

Saneamento básico e desenvolvimento. / João Paulo Pellegrini Saker. São Paulo, 2007.

145 p. ; 30 cm

Referências: p. 101-111

Dissertação de mestrado em Direito Político e Econômico – Universidade Presbiteriana

Mackenzie, 2007.

1. Saneamento básico. 2. direito público 3. titularidade 4. desenvolvimento I. Título

CDD 341.353

**JOÃO PAULO PELLEGRINI SAKER**

**SANEAMENTO BÁSICO E DESENVOLVIMENTO**

Dissertação apresentada na Universidade Presbiteriana Mackenzie como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito Político e Econômico.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Dr. José Carlos Francisco  
Universidade Presbiteriana Mackenzie

---

Prof. Dr. Gilberto Bercovici  
Universidade Presbiteriana Mackenzie

---

Prof. Dr. Paulo Lucena de Menezes

A toda minha família, pelo  
constante apoio.

## **AGRADECIMENTOS**

A Deus, por permitir a minha existência com saúde e tantos outros privilégios.

A minha família, novamente, por todo apoio recebido, especialmente às minhas avós, Zulméa de Almeida Pellegrini e Ignês Fraletti Saker, aos meus tios e tias, especialmente Mário Antônio de Almeida Pellegrini e Ana Maria de Almeida Pellegrini.

Mais uma vez, o especial agradecimento ao meu tio Marinho, pessoa à qual devoto profunda admiração e que muitas vezes me serve de inspiração diante de minha dificuldade com as letras, pela revisão ortográfica e gramatical deste trabalho.

Aos meus pais, José Miguel Saker Neto e Ana Virgínia de Almeida Pellegrini Saker, por tudo.

A Ana Rita Patrício Martins, por todo suporte emocional e incentivo.

Ao meu orientador e amigo, Prof. Dr. José Carlos Francisco, que muito contribuiu para a elaboração do presente trabalho.

Ao meu professor e inspirador, Prof. Dr. Gilberto Bercovici, pela inestimável contribuição a minha formação como profissional.

Ao Prof. Dr. Paulo Lucena de Menezes, que muito contribuiu para a correção do rumo deste trabalho, com ponderações de alta relevância e pertinência, durante a Banca de Qualificação.

Ao Prof. Dr. Alysson Leandro Mascaro, professor e amigo, cujas orientações iluminaram meu caminho, principalmente na decisão de optar pelo tema do presente trabalho.

Ao Prof. Dr. Ari Marcelo Solon, amigo e conterrâneo, cujas aulas e ensinamentos jamais poderão ser retribuídos à altura e cuja contribuição para minha formação como pessoa são inestimáveis.

Aos amigos Rodrigo Arnoni Scalquette, Alexandre Sanson, João Helder Cavalcanti e Douglas de Abreu. A todas as pessoas que não foram citadas, mas que reconheço

terem contribuído - e muito - para a elaboração do presente trabalho.

“Em um mundo no qual as forças do mercado não estejam sujeitas a um controle ou regulamentação global, a paz estará permanentemente em risco.” (John Gray).

## RESUMO

Esta dissertação de mestrado tem por objetivo a análise da política pública de saneamento básico e o desenvolvimento. A importância do serviço público de saneamento, levando-se em conta sua relação com a saúde pública. Discute-se sobre a competência administrativa e legislativa dos entes da federação, para disciplinar e executar esse serviço. O escopo é precisar sua titularidade, quais suas implicações sociais, políticas e econômicas. São elaborados comentários sobre outros modelos de saneamento em países estrangeiros. Relatam-se de fatos históricos do serviço no Brasil, do início à aprovação do Marco Regulatório do Saneamento Básico e suas implicações. Tudo, com o objetivo de apontar caminhos para a melhora do serviço público de saneamento, em busca da superação do subdesenvolvimento. Por fim, são examinados os pontos controvertidos com relação a sua privatização e organização, por meio de abordagem simples sobre os mecanismos de gestão associativa entre os entes da federação e sua subordinação ao planejamento por bacias hidrográficas.

Palavras-chave: Saneamento básico, direito público, titularidade, desenvolvimento.

## **ABSTRACT**

This master degree dissertation aims to analyse the basic sanitation public policy related to development. The theme lies on the importance of sanitation public utilities, regarding public health. We discuss about legislative and administration competence of federation components, in order to discipline and carry out that kind of service. The purpose is to specify its titularity, social, political and economical implications. Comments are made about other patterns in foreign countries. Historical facts of the service in Brazil are reported, from the beginning to the approval of this “Marco Regulatório do Saneamento Básico” (Basic Sanitation Regulative Mark) and its implications (results). Everything, with the aim of pointing out ways to the improvement of the sanitation public service, towards overcoming underdevelopment. At last, controverted points are examined, concerning to its possibilities as a private process and to its organization, by using a plain approach to mechanisms of management partnership among the federation components and its subordination to hydrographical planning.

Keywords: Basic sanitation, public law, titularity, development.

## SUMÁRIO

1	<b>INTRODUÇÃO</b>	13
2	<b>CARACTERIZAÇÃO GERAL</b>	16
2.1	SANEAMENTO BÁSICO	16
2.2	DESENVOLVIMENTO	16
2.3	ÁGUA E SANEAMENTO – BREVES CONSIDERAÇÕES	19
2.3.1	<b>Domínio público das águas</b>	20
2.3.2	<b>O uso da água</b>	20
2.3.3	<b>Competência administrativa para outorga do uso da água</b>	21
3	<b>HISTÓRICO DO SANEAMENTO BÁSICO</b>	23
3.1	MODELO PRÉ-PLANASA	23
3.2	MODELO BNH E PLANASA	25
3.3	O FIM DO BNH	27
4	<b>O SANEAMENTO BÁSICO EM OUTROS PAÍSES</b>	30
4.1	ARGENTINA	30
4.2	URUGUAI	33
4.3	INGLATERRA	37
4.4	FRANÇA	39
5	<b>O SANEAMENTO BÁSICO E O ORDENAMENTO JURÍDICO CONSTITUCIONAL</b>	42
5.1	O DILEMA DO SERVIÇO PÚBLICO E O SANEAMENTO BÁSICO	46
5.1.1	<b>Serviço público ou privado?</b>	47
5.1.2	<b>Delegação e outorga de serviços públicos</b>	48
5.1.3	<b>Serviço público de saneamento</b>	49
5.1.4	<b>Saúde pública e saneamento básico</b>	50
5.2	COMPETÊNCIA CONSTITUCIONAL DO SERVIÇO DE SANEAMENTO BÁSICO	53
5.2.1	<b>Competência concorrente e de interesse local</b>	56
5.2.2	<b>Regiões metropolitanas, microrregiões e aglomerações urbanas</b>	57
5.2.3	<b>Afetação administrativa e afetação histórica</b>	60
6	<b>O SERVIÇO DE SANEAMENTO BÁSICO E OS MECANISMOS DE GESTÃO ASSOCIADA ENTRE OS ENTES FEDERATIVOS</b>	62
6.1	Delegação e Outorga	62
6.1.1	<b>Concessão</b>	63
6.1.2	<b>Permissão</b>	64
6.1.3	<b>Autorização</b>	64
6.2	PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA	64
6.3	A LEI Nº 11.107/2005	65
6.3.1	<b>Consórcio público e convênio de cooperação</b>	66
7	<b>MERCADO E SERVIÇO PÚBLICO DE SANEAMENTO BÁSICO, POSSIBILIDADE DE PRIVATIZAÇÃO</b>	69
7.1	A POLÍTICA DE SANEAMENTO PARA TODOS	69
7.2	ECONOMIA E SANEAMENTO	71
7.3	PRIVATIZAÇÃO E MERCADO	73

<b>8</b>	<b>MARCO REGULATÓRIO DO SANEAMENTO BÁSICO</b> .....	76
8.1	- PROJETO DE LEI Nº 5.296 DE 2005.....	76
8.2	O PL Nº 7.361/2006 e sua aprovação.....	80
8.3	Lei nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007.....	80
<b>9</b>	<b>GESTÃO DO SANEAMENTO BÁSICO POR BACIAS HIDROGRÁFICAS</b> .....	84
9.1	AUTARQUIA E FUNDAÇÃO PÚBLICA .....	86
9.2	EMPRESA PÚBLICA E SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA .....	89
9.3	SPE - SOCIEDADE DE PROPÓSITO ESPECÍFICO.....	90
9.4	AGÊNCIA REGULADORA.....	90
9.5	AS REGIÕES ADMINISTRATIVAS, ART. 43 DA CF, E A GESTÃO DO SANEAMENTO BÁSICO POR BACIAS HIDROGRÁFICAS.....	91
<b>10</b>	<b>CONCLUSÃO</b> .....	93
	ANEXO 01.....	95
	<b>QUADROS</b> .....	116
	Quadro - 01.....	116
	Quadro - 02.....	117
	<b>TABELAS</b> .....	118
	Tabela - 01.....	118
	Tabela - 02.....	120
	Tabela - 03.....	121
	Tabela - 04.....	122
	Tabela - 05.....	123
	Tabela - 06.....	124
	Tabela - 07.....	128
	Tabela - 08.....	129
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	130

## 1 INTRODUÇÃO

O objetivo deste trabalho é descrever o modelo de política nacional de saneamento básico, seus problemas e promover discussão sobre propostas sugeridas para solução destes. Isso, com o fito de analisar a necessidade e a importância da criação de um projeto de desenvolvimento nacional<sup>1</sup>, voltado especificamente para a coordenação entre os entes da federação, através de competência comum determinada pela Constituição Federal de 1988, envolvendo neste caso o saneamento ambiental. Uma análise crítica do modelo de política nacional de saneamento básico será empreendida, para propor a superação do subdesenvolvimento no setor.

Este texto analisará a política nacional de saneamento em oito capítulos. O trabalho foi pensado à luz da idéia de saúde pública e sua ligação com o saneamento ambiental, em que o saneamento não é apenas uma questão de infra-estrutura, mas abrange também, em sua maior parte, uma problemática cultural<sup>2</sup>, social, econômica, jurídica, ambiental, desenvolvimentista e mesmo de dignidade da pessoa humana e respeito aos direitos humanos<sup>3</sup>. Daí o surgimento da idéia de saneamento ambiental.

Primeiramente, serão tecidas considerações gerais, ou seja, a descrição do entendimento do conceito de saneamento básico, desenvolvimento e a relação entre água e saneamento.

---

<sup>1</sup> “Em um Estado intervencionista e voltado para a implantação de políticas públicas, as esferas subnacionais não têm mais como analisar e decidir, originariamente, sobre inúmeros setores da atuação estatal, que necessitam de um tratamento uniforme em escala nacional. Isto ocorre principalmente com os setores econômico e social, que exigem uma unidade de planejamento e direção.” **BERCOVICI**, Gilberto, *Desigualdades Regionais, Estado e Constituição*, Max Limonad Edirora, São Paulo: 2003, p. 156.

<sup>2</sup> “Assim, proteger a saúde das camadas mais pobres, modificar-lhes os hábitos de higiene, passa a ser um objetivo nacional, pois simultaneamente se estaria lutando contra a miséria que ameaça a ordem pública.” **DALLARI**, Sueli Gandolfi, *Direito Sanitário*, Curso de especialização a distância em Direito Sanitário para Membros do Ministério Público e da Magistratura Federal, Brasília, Ministério da Saúde: 2002, p.04.

<sup>3</sup> O artigo 8 da Declaração Sobre o Direito ao Desenvolvimento, das Nações Unidas, prescreve que “os Estados devem tomar, a nível nacional, todas as medidas necessárias para a realização do direito ao desenvolvimento e devem assegurar, *inter alia*, igualdade de oportunidade para todos em seu acesso aos recursos básicos, educação, serviços de saúde, alimentação, habitação, emprego e distribuição equitativa da renda.” **MAZZUOLI**, Valério de Oliveira, *Coletânea de direito internacional*, Revista dos Tribunais, São Paulo, 2007, p. 780.

No momento seguinte, verificar-se-á o contexto do saneamento no Brasil, por meio de uma singela abordagem histórica dos fatos que dizem respeito ao saneamento básico, observando a situação passada que culminou no atual modelo.

Logo após, descrever-se-ão os modelos estrangeiros de saneamento básico na Argentina, Uruguai, Inglaterra e França, no intuito de estabelecer um juízo de valor quanto ao nosso modelo, em busca da superação de um paradigma preestabelecido, com a finalidade de atingir o desenvolvimento.

Em seguida, abordar-se-á o tratamento constitucional da política de saneamento no Brasil, com enfoque sobre artigos correlatos à matéria. Descrever-se-ão o dilema do serviço público e o saneamento em quatro itens. O primeiro será destinado a sanar a dúvida quanto ao serviço de saneamento ser público ou privado. Dirimida esta dúvida, discutir-se-á sobre a possibilidade de sua delegação, por permissão ou concessão. Discorrer-se-á, ainda, sobre o serviço público de saneamento básico. Por fim, uma breve ligação entre o saneamento e a saúde pública e seus aspectos relevantes.

Na segunda parte deste capítulo, procedeu-se a mais uma subdivisão em três itens. Neste momento, será considerada a titularidade do serviço de saneamento básico no Brasil, abordando-se a questão da competência concorrente e o conflito entre o interesse local, a afetação histórica e a afetação administrativa, seus problemas, a questão das regiões metropolitanas e, por fim, o problema de cooperação entre os entes da federação.

Com o conhecimento das possibilidades e entraves de nosso sistema legal, serão analisados os mecanismos de gestão associativa entre os entes federados, no serviço de saneamento básico. Dessa forma, estará exposta aos leitores a aplicabilidade das parcerias público e privada no saneamento, além de uma ligeira abordagem sobre os mecanismos de cooperação entre os entes da federação, por meio da Lei nº 11.107/2005.

Todos os assuntos anteriormente tratados serão de extrema importância para a análise

da relevância das propostas do marco regulatório<sup>4</sup> do saneamento básico, das possibilidades de sua aplicação e sua provável eficácia no desenvolvimento do país. Não sem antes falarmos de serviço público, mercado e possibilidade de privatização do saneamento. Neste tópico, far-se-á uma abordagem econômica do saneamento, para entender o “pano de fundo” ou as questões que realmente motivaram a reformulação das regras do jogo. Analisar-se-á, ainda, a política de saneamento para todos e, por derradeiro, a questão da privatização e o mercado.

Poderemos entender melhor a influência do poder econômico na elaboração das normas dispostas na Lei 11.445, de 5 de Janeiro de 2007. Acreditamos, ainda, que estas reformas modernizarão o setor, mas não serão suficientes, no sentido de superar o subdesenvolvimento, frente às limitações materiais, do que realmente precisaria ser feito, segundo a nova ideologia do capital, destacada por Oliveira<sup>5</sup>, em que não interessa mais dominar; basta excluir.

Por fim, será feita uma breve descrição dos meios dispostos para a aplicação da política de saneamento, com a proposta final de um modelo que realmente traga mais chances de atingir o desenvolvimento almejado.

Dessa forma, todas as considerações e, ou, conclusões acerca do tema, no final desta dissertação, serão sintetizadas.

---

<sup>4</sup> “ Desvendando-se o substrato ideológico da regulação (harmonia de interesses, racionalidade de organização social e necessidade de que exista um terceiro-árbitro, seja ele o Estado ou o mercado) e aceitando que a saúde pública não pode ser adequadamente protegida pela mediação do mercado - conforme a experiência histórica demonstrou - deve-se identificar o direito sanitário com o direito regulatório.” Idem, p.19.

<sup>5</sup> **OLIVEIRA**, Francisco de, *Além da hegemonia, aquém da democracia*. In *Os direitos do antivalor: a economia política da hegemonia imperfeita*. Ed. Vozes, Petrópolis, 1998, pp. 197-203.

## 2 CARACTERIZAÇÃO GERAL

Com o fito de compreender melhor o tema desta dissertação, consideramos importante destacar conceitos fundamentais abordados, principalmente os de saneamento básico e desenvolvimento, para fins de interpretação.

### 2.1 SANEAMENTO BÁSICO

O conceito de saneamento básico, em seu aspecto formal, corresponde ao conjunto de serviços públicos, infra-estrutura e instalações operacionais de abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana, manejo de resíduos sólidos, drenagem e manejo das águas pluviais urbanas. Este conceito é adotado na Lei nº. 11.445 de 2007, em seu art. 3º, inciso I, alíneas “a”, “b”, “c” e “d”.

Entretanto, o conceito de saneamento básico material é muito mais abrangente. O saneamento básico é o serviço público que abrange todas as tarefas mencionadas abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana, manejo de resíduos sólidos, drenagem e manejo das águas pluviais urbanas e, ainda, questão cultural, ambiental, sanitária, estritamente ligadas à saúde pública, problema de desenvolvimento ligado à economia, além de corolário dos direitos humanos, essencial à sadia qualidade de vida.

Para fins de análise do presente trabalho, ater-nos-emos sobretudo ao saneamento básico, como questão essencial ao desenvolvimento humano, portanto, estritamente ligado ao problema econômico, sem esquecer da essência holística do conceito material adotado por nós.

### 2.2 DESENVOLVIMENTO

Os direitos humanos fundam-se no princípio da dignidade da pessoa humana. Este princípio está implícito em todo o texto da Constituição Federal de 1988. O art. 5º, §3º da Constituição Federal dispõe: “Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional em dois turnos,

por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais”. Então, devemos entender os direitos humanos como aqueles direitos provenientes de tratados e convenções internacionais, celebrados entre a República Federativa do Brasil e Órgãos Internacionais, com a aprovação tanto pelo trâmite descrito no art. 5º, §2º, quanto pelo §3º da Constituição Federal de 1988.

O Brasil é signatário da Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, adotada pela Resolução 41/128 da Assembléia Geral das Nações Unidas, de 04.12.1986. Esta Declaração é de Direitos Humanos, segundo seu art. 01, item 1, que dispõe: “1. O direito ao desenvolvimento é um direito humano inalienável em virtude do qual toda pessoa humana e todos os povos estão habilitados a participar do desenvolvimento econômico, social, cultural e político, a ele contribuir e a dele desfrutar, no qual todos os direitos humanos e liberdades fundamentais possam ser plenamente realizados”.<sup>6</sup>

O saneamento básico está estritamente ligado aos direitos humanos e expressamente reconhecido na Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, no art. 8º, transcrevemos:

“1. Os Estados devem tomar, a nível nacional, todas as medidas necessárias para a realização do direito ao desenvolvimento e devem assegurar, *inter alia*, igualdade de oportunidade para todos em seu acesso aos **recursos básicos**, educação, **serviços de saúde**, alimentação, habitação, emprego e distribuição equitativa de renda. Medidas efetivas devem ser tomadas para assegurar que as mulheres tenham um papel ativo no processo de desenvolvimento. Reformas econômicas e sociais apropriadas devem ser efetuadas com vistas à erradicação de todas as injustiças sociais.

2. Os Estados devem encorajar a participação popular em todas as esferas, como um fator importante no desenvolvimento e na plena realização de todos os direitos humanos.”(Grifos nossos).

Dessa forma, o saneamento básico faz parte da realização plena dos direitos humanos, pois é um recurso básico e um serviço de saúde, corolário do direito ao desenvolvimento.

---

<sup>6</sup> MAZZUOLI, Valério de Oliveira, *Coletânea de Direito Internacional*, RT, São Paulo, 03.01.2007, p. 777.

Para fins de exegese desta dissertação, adotamos o conceito de desenvolvimento de Celso Furtado, descrito em sua obra *Teoria e política do desenvolvimento econômico*, em plena conformidade com o espírito da Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, com as palavras transcritas:

“...o conceito de desenvolvimento compreende a idéia de crescimento, superando-a. Com efeito: ele se refere ao crescimento de um conjunto de estrutura complexa. Essa complexidade estrutural não é uma questão de nível tecnológico. Na verdade, traduz a diversidade das formas sociais e econômicas engendradas pela divisão do trabalho social. Porque deve satisfazer às múltiplas necessidades de uma coletividade é que o conjunto econômico nacional apresenta sua grande complexidade de estrutura. Esta sofre ação permanente de sua multiplicidade de fatores sociais e institucionais que escapam à análise econômica corrente. [...] Sintetizando, o desenvolvimento tem lugar mediante aumento de produtividade do conjunto econômico complexo”.<sup>7</sup> (Grifos nossos).

Furtado parece expressar a idéia de crescimento como um todo. Expressa a possibilidade da coletividade em geral, dentro de suas diferentes necessidades, desfrutar dos serviços mínimos à existência digna. E a qualidade da saúde, em respeito à dignidade da pessoa humana, está diretamente ligada à idéia de universalização do saneamento básico.

O intuito de analisar o saneamento básico dentro da ótica do desenvolvimento é exatamente destacar a importância deste serviço público para a coletividade, suas múltiplas implicações e o acesso de todos. Será que a reforma do modelo de saneamento básico, foco de grande movimentação em nossas decisões políticas mais recentes, estão sendo elaboradas com o intuito de desenvolver? Ou, simplesmente, “modernizar” o setor de saneamento? Este é o objetivo deste trabalho.

Passemos agora, à análise e descrição dos acontecimentos que antecedem o atual contexto político-jurídico, dentro do setor de prestação do serviço público de saneamento básico.

---

<sup>7</sup> **FURTADO**, Celso, *Teoria e política do desenvolvimento econômico*, Paz e Terra editora, 10ª edição, São Paulo: 2000, p. 102/103.

### 2.3 ÁGUA E SANEAMENTO – BREVES CONSIDERAÇÕES

Em momento pretérito, já abordamos o conceito de saneamento básico como aquele que abrange os serviços de distribuição de água, esgotamento sanitário, captação e manejo de águas pluviais e lixo. Mas alguns autores podem confundir o direito das águas com o direito sanitário.

A idéia de direito das águas que mais se coaduna com a nossa ideologia legislativa é o de Cid Tomanik<sup>8</sup>, que assim conceitua:

“conjunto de princípios e normas jurídicas que disciplinam o domínio, uso, aproveitamento e preservação das águas, assim como a defesa de suas danosas conseqüências.”

O direito das águas não se confunde com o direito sanitário, assim explicado pelas palavras de Sueli G. Dallari<sup>9</sup>:

“O direito sanitário se interessa tanto pelo direito à saúde, enquanto reivindicação de um direito humano, quanto pelo direito da saúde pública: um conjunto de normas jurídicas que têm por objeto a promoção, prevenção e recuperação da saúde de todos os indivíduos que compõem o povo de determinado Estado, compreendendo, portanto, ambos os ramos tradicionais em que se convencionou dividir o direito: o público e o privado. Tem, também, abarcado a sistematização da preocupação ética voltada para os temas que interessam à saúde e, especialmente, o direito internacional sanitário, que sistematiza o estudo da atuação de organismos internacionais que são fonte de normas sanitárias e dos diversos órgãos supranacionais destinados à implementação dos direitos humanos. Afirmar que o direito sanitário é uma disciplina nova não significa negar a existência de legislação de interesse para a saúde desde os períodos remotos da história da humanidade ou a subsunção da saúde nos direitos humanos, de reivindicação imemorial. Significa, porém, reconhecer que ‘desde o fim do século XIX e sobretudo nos últimos cinqüenta anos, as relações de direito público no campo sanitário e social foram

---

<sup>8</sup> **TOMANIK**, Cid, *Águas doces no direito brasileiro*, in *Águas doces no Brasil: capital ecológico, uso e conservação*, São Paulo: Escrituras, 1999. p.601, e *Enciclopédia Saraiva do Direito*, “sub você” Direito de Águas, SP, 1977.

<sup>9</sup> **DALLARI**, Sueli Gandolfi, *Direito Sanitário*, Curso de Especialização a Distância em Direito Sanitário para Membros do Ministério Público e Magistratura Federal. Brasília, Ministério da Saúde: 2002, p.10.

consideravelmente ampliadas, multiplicadas, enriquecidas a ponto de produzir esse *precipitado* que será ainda relativamente novo em 1990'.”

Entendemos que a água, para o saneamento básico, é o mesmo que o sangue para o corpo humano. Então, o direito sanitário é muito mais amplo que o direito das águas, mas este é parte integrante daquele.

Nosso objetivo não é o de análise do direito das águas, mas algumas abordagens são de fundamental importância para a compreensão de sua relação com o saneamento básico.

### **2.3.1 Domínio público das águas**

O Decreto n.º 24.643, de 1934, mais conhecido como Código de Águas, classifica as águas como: a) águas públicas de uso comum; b) águas comuns e, finalmente; c) águas particulares. Dispõe, ainda, que são da União, dos Estados e Municípios, no art. 29, incisos I, II e III, que disciplina a relação destas águas com vistas aos seus proprietários.

A Lei n.º 9.433/97, que disciplina a Política Nacional de Recursos Hídricos, em seu art. 1º, I, dispõe: “a água é um bem de domínio público”. Tal lei, diferentemente do Código de Águas, manifesta uma preocupação com relação ao planejamento do uso da água.

### **2.3.2 O uso da água**

A Resolução nº 16, de 8-5-00, do Conselho Nacional de Recursos Hídricos, determina em seu art. 1º: “a outorga de direito de uso de recursos hídricos é ato administrativo mediante o qual a autoridade outorgante faculta ao outorgado previamente ou mediante direito de uso de recurso hídrico, por prazo determinado, nos termos e nas condições expressas no respectivo ato, consideradas as legislações específicas vigentes.”

A mesma necessidade de outorga, para uso da água, vem de longa data, pois assim dispõe o art. 43 do Código das Águas: “as águas públicas não podem ser derivadas para as aplicações da agricultura, da indústria, e da higiene, sem existência de

concessão administrativa, no caso de utilidade pública e, não se verificando esta, de autorização administrativa, que será dispensada, todavia, na hipótese de derivações insignificantes.”

Nos termos do art. 2º, VIII, da Instrução Normativa 04/2000 do MMA (Ministério do Meio Ambiente), “Derivação ou Captação de Água de Curso Natural ou Depósito Superficial é toda retirada de água, proveniente de qualquer corpo hídrico.”

O Conselho Nacional de Meio Ambiente (Conama), em sua Resolução 237/97, de Diretrizes para os Procedimentos de Licenciamento Ambiental, no anexo I, sobre Atividades ou Empreendimentos sujeitas ao Licenciamento Ambiental, determina que “Serviços de Utilidade”, como estação de tratamento de água, interceptores, emissários, estações elevatórias e tratamento de esgoto sanitário necessitam passar pelo procedimento de Licenciamento Ambiental.

Neste sentido, Maria Luiza Machado Granziera, em Tese de Doutorado sobre Direito das Águas (2006:181), preceitua:

“Ao longo do tempo, as legislações e regulamentos estaduais foram-se adaptando para estabelecer que a outorga abrange não só derivação como também a diluição de efluentes. Todavia, nem todos os Estados da Federação mantiveram regras específicas ou chegaram a implantá-las. A situação anterior mudou com a edição da Resolução Conama nº 237/97 e das leis estaduais sobre Política de Recursos Hídricos, que sistematicamente condicionam o licenciamento ambiental à obtenção da outorga.” (Grifos Nossos).

Esta outorga, a que a autora faz menção, é exatamente a que se refere ao Uso da Água, para qualquer finalidade. Entendido que a água é um bem de domínio público, condicionado à outorga, submetida esta ao procedimento de licenciamento ambiental, cabe destacar quem tem competência administrativa para conceder a outorga.

### **2.3.3 Competência administrativa para outorga do uso da água.**

O Código de Águas determina, no art. 14: “outorga efetivar-se-á por ato da autoridade competente do Poder Executivo Federal, dos Estados ou do Distrito Federal.”

O § 1º do art. 14 do Código de Águas prevê: “o Poder Executivo Federal poderá delegar aos Estados e ao Distrito Federal competência para conceder outorga de direito de uso de recursos hídricos de domínio da União.”

Atualmente, a Lei n.º 9.433/97, no art. 38, III, fixou a competência dos Comitês de Bacias Hidrográficas para o estabelecimento do Plano de Bacias Hidrográficas, que contém as *prioridades* para a outorga de uso da água (art. 7, VIII), condicionando a outorga ao respeito às prioridades (art. 13).

Chegamos ao ponto mais importante da relação entre o saneamento básico e o uso da água. A Lei 11.445 de 2007, em seu art. 4º, preceitua:

“Art. 4º - Os recursos hídricos não integram os serviços públicos de saneamento básico.

Parágrafo Único – A utilização de recursos hídricos na prestação de serviços públicos de saneamento básico, inclusive para disposição ou diluição de esgoto e outros resíduos líquidos, é sujeita a outorga de direito de uso, nos termos da Lei nº 9.433, de 9 de janeiro de 1997, de seus regulamentos e das legislações estaduais.”

Dessa forma, a Lei de Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico, acertadamente, condicionou o uso da água, para a prestação dos serviços públicos de saneamento, ao Comitê de Bacias Hidrográficas. Os efeitos dessa norma são o respeito ao meio ambiente, o controle do bem público água e a preocupação constante com o abastecimento contínuo, para preservar e garantir uma situação de segurança pública, com relação à saúde e respeito aos direitos humanos.

Após estas considerações gerais, analisaremos brevemente os aspectos históricos do saneamento.

### 3 HISTÓRICO DO SANEAMENTO BÁSICO

Para entendermos melhor o atual ponto de desenvolvimento de nosso país em saneamento básico, é de fundamental importância a menção de circunstâncias históricas que culminaram no atual modelo, seus problemas e a necessidade de sua mudança, para a real promoção de medidas que possam desenvolver o setor e o país.

O saneamento básico ganhou força a partir do Séc. XX, com as primeiras instalações de relevância na área de saneamento em grandes cidades, já assoladas por problemas de saúde, em decorrência da ausência de uma política pública voltada para o setor. Dessa forma, o presente capítulo dividiu-se em três momentos históricos, sem dúvida os mais relevantes.

#### 3.1 MODELO PRÉ-PLANASA

A infra-estrutura e a importância do saneamento básico no Brasil têm início no século XVIII, resumindo-se a coleta de águas pluviais, primeiramente na cidade do Rio de Janeiro, sobretudo na área onde se instalava a aristocracia.<sup>10</sup>

Segundo Caio Prado Jr., referindo-se ao período imperial, “legou-se à colônia pouquíssimas obras dignas de menção; algumas fortalezas medíocres e o *Aqueduto da Carioca*, no Rio de Janeiro, quase esgotam a lista.”<sup>11</sup>

No século XIX, entre 1830 e 1840, existem registros de epidemias de cólera e tifo<sup>12</sup>. O Rio de Janeiro era um viveiro de ratos e epidemias. Diante deste quadro, Oswaldo Cruz, “diretor-geral de Saúde Pública do governo federal, iniciou em 1903, no Rio de Janeiro, verdadeira luta tentando erradicar essas epidemias.”<sup>13</sup> Essa campanha

---

<sup>10</sup> “Os arcos da Lapa, no Rio de Janeiro. Foi o primeiro aqueduto construído no Brasil, em 1723.” **CAVINATTO**, Vilma Maria, *Saneamento Básico fonte de saúde e bem-estar*, Editora Moderna, São Paulo: 2004, p.36.

<sup>11</sup> **PRADO JR.**, Caio, *Formação do Brasil Contemporâneo*, Ed. Brasiliense, São Paulo: 2004, p. 335.

<sup>12</sup> “Emílio Ribas realizou uma campanha de combate à febre amarela em São Paulo”. Fim do Séc. XIX. **CAVINATTO**, Vilma Maria, *Saneamento Básico fonte de saúde e bem-estar*, Editora Moderna, São Paulo: 2004, p.36 e 37.

<sup>13</sup> Idem, p. 38.

resultou no brilhante trabalho dos sanitaristas brasileiros, “destacando-se Saturnino de Brito, considerado o patrono da engenharia sanitária no país.”<sup>14</sup> “Em 1930, todas as capitais possuíam sistemas de distribuição de água e coleta de esgotos, vários deles obras de Saturnino de Brito”.<sup>15</sup> Esse é o início do saneamento no Brasil.

Com o fim da República Velha, num contexto de crise (1929), e a Revolução de 1930, ocorrem mudanças e transformações na estrutura social e econômica do Brasil. O sistema de saneamento básico não poderia mais ser tratado da mesma forma. Este é o período em que começa a ocorrer o fenômeno do êxodo rural. É o início da industrialização do país.

Em 1934, a formulação do conceito de federalismo de cooperação nos Estados Unidos influenciou nosso sistema jurídico nesse sentido, mas não atingiu sua plenitude, por ser uma inovação. Isso ocorreu principalmente com a adoção de competências comuns entre os entes da federação.<sup>16</sup> A política de saneamento básico, parte integrante da política de saúde pública, faz parte deste novo federalismo de cooperação da Constituição de 1934. Na prática, o novo federalismo influenciou na política de saneamento da época, surtindo seus efeitos depois de doze anos, reorganizando-se em 1946.

Com o fim do Estado Novo, surge a necessidade de reorganização do Departamento Nacional de Obras de Saneamento, mais conhecido como D.N.O.S.<sup>17</sup>, em 1946, modelo centralizador do planejamento das obras de saneamento em torno da União, com cooperação<sup>18</sup> dos entes federados, através do Fundo Nacional de Obras de

---

<sup>14</sup> Referindo-se a Saturnino de Brito, “um de seus projetos mais bonitos é a rede de canais de drenagem em Santos, construída principalmente para secar terras encharcadas onde proliferam transmissores de febre amarela. Essa obra foi iniciada em 1907 e ainda hoje se encontra em funcionamento.” Ibidem, p. 38.

<sup>15</sup> Ibidem, p. 38.

<sup>16</sup> “ Uma das mais importantes inovações introduzidas no sistema jurídico-constitucional brasileiro foi a atribuição de competências comuns. A Constituição de 1934, influenciada pela concepção de federalismo de cooperação recentemente formulada nos Estados Unidos, já continha algumas regras nessa direção, mas por se tratar de uma inovação, ainda maldefinida, assim como por alterar a forma de relacionamento da União com os Estados, que se instalara no Brasil em 1891, não se avançou muito em tal sentido, o que, afinal, se fez em 1988”. DALLARI, Dalmo de Abreu, *Parecer para o Ministério das Cidades acerca do Projeto de Lei 5.296/2005 - Diretrizes para os serviços públicos de saneamento básico e Política Nacional de Saneamento Básico (PNS)*, São Paulo: 2005, p.101.

<sup>17</sup> Decreto-lei nº 8.847/46 e Decreto nº 20.488/46.

<sup>18</sup> Lei nº 819/49.

Saneamento.<sup>19</sup>

O que podemos notar é a absoluta falta de preocupação com o saneamento básico no curto período democrático vivido pelo Brasil de 1946 até 1964, com um modelo centralizador herdado do Estado Novo, descentralização parcial e retrocesso para o modelo centralizador sob o Governo Militar de 1964.

### 3.2 MODELO BNH E PLANASA

A ditadura cria um modelo centralizador diferente para gestão de política de habitação e saneamento, através do BNH (Banco Nacional de Habitação)<sup>20</sup>, uma instituição financeira de segunda linha, mas que seria responsável pela gestão do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS)<sup>21</sup>. Dessa forma, a União poderia controlar o Plano Nacional de Saneamento (PLANASA), criado em 1967<sup>22</sup>, por ser o detentor dos recursos que seriam aplicados no saneamento e na habitação.<sup>23</sup>

Sendo a União detentora do planejamento e controle da política nacional de saneamento básico, por meio do BNH, resta aos Estados a execução dos serviços no “âmbito das Companhias Estaduais de Saneamento Básico (CESBs)”. Mesmo assim, alguns municípios ainda possuíam uma infra-estrutura melhor e mantiveram o controle de seus sistemas de saneamento por meio de autarquias ou empresas municipais. A competência originária era municipal, por meio da afetação histórica ou da afetação administrativa, o que adiante será tratado com melhor detalhamento.

Segundo Benedicto Porto Neto, a “centralização se dá com tal intensidade que [...]” o

---

<sup>19</sup> Lei nº 4.089/62, regulamentado pelos Decretos nºs. 53.961/64 e 57.587/66.

<sup>20</sup> Criado pela Lei nº 4.380/64.

<sup>21</sup> Instituído pela Lei nº 5.107/66

<sup>22</sup> Segundo Vilma Cavinato, o modelo PLANASA tem início em 1973. **CAVINATTO**, Vilma Maria, *Saneamento Básico fonte de saúde e bem-estar*, Editora Moderna, São Paulo: 2004, p.40. Ousamos discordar da ilustre analista ambiental, por ter sido iniciado o PLANASA por Decreto-lei nº 248/67 e Lei nº 5.318/67.

<sup>23</sup> Decreto-lei nº 949/69. Porto Neto faz menção ao decreto ora citado, como sendo a norma que se relaciona com o tema BNH e FGTS. **PORTO NETO**, Benedicto, *Parecer para o Ministério das Cidades acerca do Projeto de Lei 5.296/2005 - Diretrizes para os serviços públicos de saneamento básico e Política Nacional de Saneamento Básico (PNS)*, São Paulo: 2005, p. 74.

“Ministério do Interior” chega a ter poder de estabelecer normas de tarifação dos serviços de saneamento.<sup>24</sup>

Em artigo sobre a *Descentralização do BNH e autonomização da política habitacional*, Marta T.S. Arretche<sup>25</sup> descreve todo o trajeto de desmontagem do quadro administrativo burocrático do BNH, para fazer uma análise crítica com relação à atuação da União, em nosso Federalismo de Cooperação, descrevendo-a como ausência do Governo federal<sup>26</sup>, na mesma linha de pensamento de Maria H. Tavares<sup>27</sup>. Esta, por sua vez, descreve a inércia da União pós-desmonte do BNH e a política de corte de gastos, referindo-se ao federalismo fiscal como “a ‘espinha dorsal’ em qualquer uma de suas versões”<sup>28</sup>.

O saneamento básico é de competência comum entre a União, Estados, Municípios e Distrito Federal, tanto em matéria legislativa quanto administrativa, conforme demonstração no decorrer deste estudo. Para entendermos melhor como se processa a execução dessa política, é importantíssimo o estudo do Federalismo.<sup>29</sup>

Dessa forma, o modelo PLANASA é um modelo misto, agravado em sua atuação por falta de recursos. Os municípios que possuíam infra-estrutura não abriam mão de sua gestão, em razão do alto gasto de implantação do sistema e sua alta lucratividade, restando aos Estados poucos recursos para a aplicação em regiões que não tinham o sistema de saneamento implantado, situação tornada mais grave pelo fato de não angariar votos e pela dificuldade de coordenação das atividades desenvolvidas no

---

<sup>24</sup> Poder concedido pela Lei nº 6.528/78, regulamentada pelo Decreto nº 82.587/78). **PORTO NETO**, Benedicto, *Parecer para o Ministério das Cidades acerca do Projeto de Lei 5.296/2005 - Diretrizes para os serviços públicos de saneamento básico e Política Nacional de Saneamento Básico (PNS)*, São Paulo: 2005, p. 74.

<sup>25</sup> **ARRETCHÉ**, Marta T.S., *Desarticulação do BNH e Autonomização da política habitacional*, in **AFFONSO**, Rui de Britto A., *Federalismo no Brasil*, Fundap, São Paulo: 1996, p. 107.

<sup>26</sup> *Idem*, p. 112.

<sup>27</sup> **ALMEIDA**, Maria Hermínia Tavares de, *Federalismo e Políticas Sociais*, in **AFFONSO**, Rui de Britto A., *Federalismo no Brasil*, Fundap, São Paulo: 1996, p. 13 até 33.

<sup>28</sup> *Idem*, p. 15.

<sup>29</sup> Entendo que um bom estudo sobre o federalismo ajuda a compreender melhor a questão da organização e execução dos políticas fiscal, habitacional, educacional, de saneamento, saúde, assistencial, entre outras de competência comum da Federação. Devido às particularidades do nosso Federalismo periférico, recomendo a leitura inicial do livro que segue., **BERCOVICI**, Gilberto, *Dilemas do Estado Federal Brasileiro*, Livraria do Advogado editora, Porto Alegre: 2004

âmbito do saneamento.

O PLANASA estava desarticulado, juntamente com o BNH. O modelo PLANASA é misto por ser desenvolvido em esfera municipal e estadual. A Constituição de 1988 tenta estabelecer novamente o federalismo de cooperação mas, infelizmente, ainda sob um modelo fiscal ditatorial, cuja análise mostra a predominância da União como maior detentora dos recursos da Federação. Assim, as políticas de competência comum deveriam ter a participação proporcional da União, com o quinhão que lhe seja proporcional, mas o que ocorreu até o presente momento é justamente o inverso.

No próximo item, será analisada a parte técnica dos instrumentos legais de organização da política de saneamento existentes na Constituição de 1988, aproveitando-se o ensejo para “trocar em miúdos” o que realmente acontece.

### 3.3 O FIM DO BNH

Observando o sistema legal brasileiro, podemos constatar que, após o fim da desarticulação do modelo PLANASA e o início da vigência da Constituição de 1988, só em 2005 foi encaminhado um Projeto de Lei para concretizar o exercício da competência de regulação da União - o chamado “marco regulatório do saneamento”.

A União, diante de um quadro de escassez de recursos,<sup>30</sup> verificou a necessidade da participação da iniciativa privada para a universalização<sup>31</sup> do serviço de saneamento. Com esse espírito foi modificada a redação do artigo 241 da Constituição Federal de

---

<sup>30</sup> “Diante do expressivo volume de recursos necessários à produção de serviços de infra-estrutura urbana e de moradia, é reduzido o número de Estados e municípios brasileiros capazes de implantar políticas efetivas de habitação e saneamento sem aportes federais.” **ARRETCHE**, Marta T.S., *Federalismo e Políticas Sociais No Brasil problemas de coordenação e autonomia*, Internet, São Paulo em perspectiva: 18 (2): 17-26, 2004, p. 23.

<sup>31</sup> “No debate público, o governo federal argumenta que o FGTS, baseado na folha de salários e destinado também a indenizar trabalhadores demitidos sem justa causa, sofreria as conseqüências do desemprego e do baixo nível dos salários. Seu caráter pró-cíclico erodia a possibilidade de realizar a universalização dos serviços exclusivamente com base em recursos públicos. Para isto, seria necessário atrair recursos do setor privado, abrindo as empresas estatais - particularmente as de saneamento - a formas de terceirização e privatização dos serviços.” **ARRETCHE**, Marta T.S., *Federalismo e Relações Inter-governamentais no Brasil: A reforma de programas sociais*, in *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 45, nº 3, 2002, p. 437.

1988, segundo ditames da Emenda Constitucional n.º 19. A regulamentação desse dispositivo cria mecanismos de gestão associada entre os entes federativos, normatizados através da Lei n.º 11.107/2005, que institui a possibilidade legal de se afirmarem consórcios públicos e convênios de cooperação. Este é um ponto fundamental, na visão de grandes especialistas, para viabilizar a implantação efetiva da privatização do setor de saneamento básico.

Para Alaôr Caffé Alves, o problema não é só financeiro, mas de eficiência operacional. Somente com a implantação de mecanismos e formas institucionais será possível a gestão efetivamente econômica das empresas estatais de saneamento.<sup>32</sup> Esse ponto de vista vem reforçar a visão política inspiradora da Lei de Consórcios Públicos.

Não irei aprofundar discussão sobre os mecanismos de cooperação, que a frente serão analisados, mas devemos deixar claro que as forças políticas em nosso Congresso Nacional estavam aguardando a edição da Lei de Consórcios Públicos, para começarem a se preocupar com o “marco regulatório” do saneamento ambiental<sup>33</sup>.

Parece-me que o sistema atual de distribuição de competência comum, não atende satisfatoriamente à superação do subdesenvolvimento e seus problemas peculiares. Em sua obra, *Desigualdades Regionais, Estado e Constituição*, Gilberto Bercovici propõe a instituição efetiva da Região Administrativa<sup>34</sup>, inscrita no preceito normativo do artigo 43, da Constituição Federal de 1988, como uma das ferramentas da burocracia estatal, para a promoção do desenvolvimento e dos ideais constitucionais do artigo 3º da Constituição Federal.<sup>35</sup> Essa proposta é viável à superação do subdesenvolvimento,

---

<sup>32</sup> “ A questão se coloca, portanto, em face das compensações relativas que se possam obter no jogo dos interesses públicos e privados do referido processo, a serem permanentemente balanceados conforme a política de saneamento ambiental que se venha a adotar dentro de determinadas conjunturas socioeconômicas.” **ALVES**, Alaôr Caffé, *Saneamento Básico*, Edipro, São Paulo: 1998, p. 27.

<sup>33</sup> Lei nº 11.445, de 05 de Janeiro de 2007, fruto do Projeto de Lei **219/06**, após a fusão do PLS 155/05 e do PL nº 5.296/05, encaminhado para a Câmara dos Deputados Federais (conforme notícia veiculada no site do Senado Federal) e em trâmite na Câmara desde julho de 2006, sob o P.L. nº 7.361/2006, aprovado por esta casa em 12 de dezembro de 2006.

<sup>34</sup> O termo Região Administrativa é utilizado por ser objeto de análise intitulado de “A Região Administrativa na Constituição: Inovação ou Retrocesso?”, em **BERCOVICI**, Gilberto, *Desigualdades Regionais, Estado e Constituição*, Max Limonad Editora, São Paulo: 2003, p.233

<sup>35</sup> “Mesmo com os limites do artigo 43 da Constituição e a sua não-concretização pelos sucessivos governos desde 1988, toda a problemática regional ganha nova dimensão ao levarmos em consideração

uma vez que a função de planejamento dos vários serviços públicos, inclusive o saneamento, seriam de competência da Região Administrativa. Veremos se as novas SUDAM e SUDENE, regiões administrativas criadas pelas Leis Complementares número 124 e 125, respectivamente, serão capazes de coordenar com sucesso o planejamento e a execução das políticas públicas nacionais de suas esferas de atuação.

Tópico próprio abordará a proposta de instituição das regiões administrativas com a gestão de saneamento por bacias hidrográficas. No momento, faz-se interessante a descrição e análise de políticas públicas de saneamento em países estrangeiros, para estabelecer um parâmetro com nosso modelo.

---

o artigo 3º da Constituição, que proclama, dentre os objetivos fundamentais da República, a garantia do desenvolvimento nacional e a redução das desigualdades regionais. A timidez do constituinte em consagrar apenas a organização administrativa das Regiões não oculta o fato de a Constituição de 1988 estar próxima da solução institucional da Questão Regional. As Regiões foram constitucionalizadas administrativamente, mas a passo formal decisivo não foi alcançado: a consagração constitucional da autonomia política regional, autonomia política esta que deve ser pensada dentro do contexto de elaboração e concretização de novos fundamentos para a política brasileira de desenvolvimento regional.” Ídem, p.236.

## 4 O SANEAMENTO BÁSICO EM OUTROS PAÍSES

Primeiramente, serão analisados os sistemas de saneamento básico em países de nosso continente, mais precisamente Argentina e Uruguai, a fim de se estabelecer um parâmetro entre sistemas de países com um contexto geopolítico mais próximo, também em busca de um modelo de desenvolvimento e superação do subdesenvolvimento.

Em seguida, serão tecidos breves comentários sobre o sistema de saneamento de países como a Inglaterra e a França, situados em contextos geopolíticos diversos do nosso, mas com padrões econômicos desenvolvidos em matéria de saneamento.

### 4.1 ARGENTINA

Uma breve análise histórica possibilitará melhor entendimento sobre prestação dos serviços de saneamento na Argentina. Em 1880, foram instaladas as primeiras obras de saneamento básico na capital argentina, pela Comissão Nacional de Obras de Salubridade, que em pouco tempo foi renomeada como Obras Sanitárias da Nação (OSN).

De 1880 até 1945, a OSN foi responsável pela construção e prestação dos serviços de saneamento como órgão governamental, mas os serviços eram prestados por empresas privadas de capital inglês. A partir de 1945, a OSN desvinculou-se do Ministério de Obras Públicas e Transporte da Nação até sua volta, em 1980.

Em 1964, com a falta de respostas da OSN para problemas de abastecimento de áreas rurais, nasce a SNAP (*Servicio Nacional de Agua Potable y Saneamiento Rural*). Sua criação foi imposta pela Oficina Sanitária Panamericana (OPS) e pelo Bando Interamericano de Desenvolvimento, com forte influência da política governamental dos Estados Unidos, na presidência Kennedy, para a América Latina. O SNAP era dedicado exclusivamente aos problemas de saneamento de comunidades com até 3.000 (três mil) habitantes. Em 1978, é criada a Secretaria de Recursos Hídricos, vinculada ao Ministério de Obras e Serviços Públicos, da qual passam a fazer parte a OSN e a

SNAP.

A partir de 1988, o SNAP transforma-se no Conselho Nacional de Água Potável e Saneamento (COFAPyS), com a finalidade de gestão de financiamentos para a infraestrutura do saneamento em todo o território nacional. Em 1989, a Lei nº 23.696/89 declara que o saneamento básico no país encontrava-se em estado de emergência, fazendo-se necessária então, uma reforma do Estado, estabelecendo o “marco legal” para o setor, no intuito de privatizar em todo o país sua prestação de serviços.

O COFAPyS acompanhou todo o processo de implantação de financiamentos do BID e do Banco Mundial pelo chamado PRONAPAC, que representou um avanço na concepção de projetos a serem financiados no setor de saneamento.

No ano de 1995, a Lei 24.583 pôs fim ao COFAPyS, dando lugar ao *Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento* (ENOHSA).

Atualmente, a ENOHSA é o organismo descentralizado do Estado Nacional da Argentina, dotado de personalidade jurídica sob a forma de autarquia administrativa, vinculada à Secretaria de Obras Públicas do Ministério do Planejamento Federal.

A ENOHSA é responsável pela continuação das funções desempenhadas pelo antigo Conselho Federal de Águas Potáveis e Saneamento (COFAPyS), sendo ainda desempenhada anteriormente pelo Serviço Nacional de Águas Potáveis e Saneamento (SNAPyS). Desde a criação da ENOHSA, esta atua com exclusividade como agência de financiamento do setor. Dessa forma, é responsável pela execução de infra-estrutura das províncias e municípios, além de fiscalizar as prestadoras de serviço que se utilizaram de financiamentos para o setor, por força do Decreto 1.173/04. A ENOHSA ainda é fruto do SPIDES (*Sistema Permanente de Información de Saneamiento*), responsável pela coleta e análise de dados do setor de saneamento básico. Este é um mecanismo que encontra um paralelo no Brasil. O nosso SNIS, Sistema Nacional de Informação do Saneamento, é vinculado ao Ministério das Cidades e foi o responsável pelo relatório mais atual de coleta de dados de saneamento no Brasil, que originou o PL 5.296 de 2005.

Como agência gestora dos financiamentos públicos do setor de saneamento, a ENOHSA tem a faculdade de receber subsídios, contratar crédito e assumir endividamento de qualquer natureza, com qualquer entidade de direito público ou privado, nacional e internacional.

A concessão de financiamentos pela ENOHSA pode ser feita pelo prazo de 40 (quarenta) anos, com as finalidades: a) melhorar os níveis de cobertura de distribuição de água e coleta de esgoto, proporcionar o incremento da qualidade da prestação dos serviços e melhora na eficiência da gestão dos entes prestadores dos serviços e dos entes reguladores; b) garantindo o acesso universal dos serviços de saneamento, reduzindo enfermidades produzidas pela falta de tratamento do esgoto, proporcionar a melhora na qualidade de vida da população e o uso racional e sustentável dos recursos hídricos, além de c) atender às prestadoras do serviço, quanto ao financiamento para obras de expansão, obras de reabilitação e otimização do serviços, além de aquisição de equipamentos com relação direta à prestação dos serviços, elaboração de projetos e elaboração de estudos e aquisição de equipamentos para fortalecer a regulação e o controle dos serviços prestados.

Os destinatários dos financiamentos da ENOHSA são as províncias e municípios, por meio de seus órgãos autárquicos e empresas públicas, entidades sociais, cooperativas e associações civis, pessoas jurídicas privadas e de economia mista ou qualquer outra figura jurídica que queira explorar os serviços de saneamento.

O Decreto 107/97 dispõe sobre as atividades da ENOHSA, que são: a) promover a expansão dos serviços e assegurar a qualidade dos produtos e prestações, assim como a universalidade e generalidade de seu alcance; b) garantir a exploração eficiente dos serviços e a aplicação de tarifas justas e equivalentes, que possibilitem a recuperação de custos e expansão do sistema; c) possibilitar a configuração de regras e controle independentes, que preservem equilibradamente os direitos e obrigações dos usuários, como também das empresas prestadoras dos serviços e dos órgãos públicos titulares dos serviços; d) apoiar a integração de empresas privadas, cooperativas, entidades sociais e de trabalhadores da atividade, na gestão dos serviços e no financiamento de sua otimização e crescimento e finalmente, e) proteger os recursos hídricos e o meio

ambiente, diminuindo os efeitos negativos que os serviços puderem provocar. Saliente-se que o artigo 9º do Decreto 107/97 dispõe ser a ENOHSA responsável pela gestão e obtenção de financiamento interno e externo, proveniente de órgãos estrangeiros e internacionais, assim como locais, oficiais e privados.<sup>36</sup>

A prestação dos serviços de saneamento foram prestados pela OSN de 1880 até 1980, salvo algumas províncias e cidades que já contavam com a gestão de seus serviços. Mas em 1980 começou a segunda fase da política de saneamento argentino. Na década de 80, o serviço foi descentralizado, o que os argentinos chamam de “provincialização”<sup>37</sup> (*Provincialización*); na década de 90 inicia-se o processo de privatização.

## 4.2 URUGUAI

No Uruguai, o acesso ao serviço de distribuição de água e coleta de esgoto à população, ou seja, o saneamento básico, é considerado um direito fundamental, segundo dispõe o artigo 47 da Constituição. Nesse país, encontramos os mesmos problemas recorrentes, tanto no Brasil como na Argentina, ou seja, como universalizar o acesso de água e coleta de esgoto com tarifas módicas? Será descrito apenas o funcionamento do sistema e suas peculiaridades, no decorrer de sua implantação até os dias atuais.

---

<sup>36</sup> “Entre las atribuciones asignadas por el mismo Decreto N° 107/97 se destaca la siguiente: “Art. 9° c) gestionar la obtención de financiamiento interno y externo, proveniente tanto de organismos extranjeros e internacionales, como locales, oficiales o privados...” Site da ENOHSA, <http://www.enohsa.gov.ar>

<sup>37</sup> “Cada provincia, según su decisión política, siguió diferentes caminos. Por ejemplo, algunas provincias transfirieron a sus organizaciones municipales la responsabilidad por la prestación de los servicios, continuando con el proceso de descentralización que había comenzado la Nación (cabe citar entre ellas a la Provincia de Entre Ríos); otras optaron por recurrir al movimiento cooperativista para satisfacer la demanda de prestación de los servicios analizados (camino seguido por la Provincia de Chubut); otras provincias formaron Empresas Públicas Provinciales responsables de la prestación (por ejemplo, las Provincias de Jujuy y San Juan) y, finalmente, en varias jurisdicciones provinciales se conjugaron algunas o todas las variantes anteriormente descritas (tales los casos de las Provincias de Buenos Aires, Córdoba, Río Negro entre otras).” Site da ENOHSA, <http://www.enohsa.gov.ar>, site da internet, consultado no dia 14 de dezembro de 2006, às 02h, sobre a autarquia administrativa argentina de regulação do saneamento básico e gestão de financiamentos.

Com exceção de Montevideu, cuja administração dos serviços de saneamento básico é municipal, 97% (noventa e sete por cento) do país conta com abastecimento de água potável. Em 1952, somente 10% (dez por cento) das residências contavam com a disponibilidade do serviço. Nesse momento, a OSE (*Obras Sanitarias del Estado*) tomou para si a responsabilidade de disponibilizar o serviço de saneamento, chegando muito próximo do ideal.<sup>38</sup>

O processo de privatização dos serviços de abastecimento de água no Uruguai tiveram início com a instalação da “*Aguas de la Costa*” e, posteriormente, em 1999, com a instalação “*Urugua*” (filial da Águas de Bilbao), no departamento de Maldonado, o que em 2001 gerou uma enorme discussão política sobre o assunto. Deveria o Estado ser o detentor dos serviços de fornecimento de água ou estes deveriam ser “mercantilizados” por pressões de grupos internacionais?

Com isso, em 18 de outubro de 2002, foi apresentada, pelo paraninfo da *Universidad de la Republica*, um projeto de reforma constitucional que acrescenta a proteção ambiental dos recursos hídricos, saneamento e águas potáveis, como direitos fundamentais para o desenvolvimento da vida, no artigo 47 da Constituição.

Um dos melhores argumentos para a promoção desta discussão vem de Barlow, que diz:

“Con el respaldo del Banco Mundial, un puñado de multinacionales se dedican a acaparar el control de los servicios públicos de abastecimiento de agua en los países en desarrollo, disparando los precios en detrimento de los habitantes y sacando partido de la desesperación con la cual el tercer mundo busca resolver sus problemas de escasez. Las intenciones son clarísimas: El agua debe ser tratada como cualquier otra mercancía, y su uso debe ir conformado por los principios que rigen el mercado.”<sup>39</sup>

Importante frisar mais uma vez que o saneamento no Uruguai é feito pela OSE (*Obras Sanitarias del Estado*), exceto na cidade de Montevideu, cujo órgão responsável é a

---

<sup>38</sup> DOMÍNGUEZ, Ana, *La Gestión Sustentable Del Agua en Uruguay*, Estudo realizado por “Redes amigos de la Tierra Uruguay” e “Uruguay Sustentable”, Montevideo, 2003, p. 3.

<sup>39</sup> BARLOW, Maude., *El oro azul. La crisis mundial del agua y la reificación de los recursos hídricos del planeta.*, 2002. [http://www.choike.org/documentos/guerra\\_agua.pdf](http://www.choike.org/documentos/guerra_agua.pdf)

*Intendencia Municipal de Montevideo*. A capital uruguaia é a primeira cidade da América do Sul a contar com serviço de saneamento e, hoje, com um percentual de 90% da população com abastecimento de água e esgoto.

Pelo visto, a Constituição Uruguaia carecia de um dispositivo legal específico acerca do tema, o que dificulta a implantação de uma diretriz ou um plano nacional de políticas para o saneamento.

A Lei Orgânica Municipal n.º 9.515, de 28 de outubro de 1935, faz parte de um precedente histórico na regulação do saneamento no Uruguai, conferindo aos departamentos de governo as prerrogativas de exercer uma polícia de higiene e “vigilância” sanitária sobre as populações, para *velar pela conservação dos poços e margens dos rios e riachos, e administrar os serviços de saneamento*.<sup>40</sup>

Em 1952, como já mencionado, o Estado criou a OSE (*Obras Sanitárias del Estado*), pela Lei 11.907, que lhe outorga a faculdade de exercer o controle higiênico dos cursos de água, prestando tal serviço direta ou indiretamente.

Na mesma década de 50, a competência para determinação de políticas de fiscalização, controle e regulamentação do setor de saneamento fica a cargo do Ministério de “Gado” (*Ganadería*) e Agricultura.

O controle de qualidade e administração dos serviços de águas e saneamento pertence ao Ministério dos Transportes e Obras Públicas (MTO), desde a criação do Código das Águas de 15 de dezembro de 1978, sob o n.º de Lei 14.859. A competência do setor passa a ser exercida pelo Poder Executivo. O Código das Águas foi regulamentado pelo Decreto n.º 253/1979. Em 1990, foi criado o Ministério da Habitação, Ordem Territorial e Meio Ambiente, sem alterar as prerrogativas do Ministério dos Transportes e Obras Públicas, concernentes à administração e controle da qualidade das águas.

---

<sup>40</sup> **DOMÍNGUEZ**, Ana, *La Gestión Sustentable Del Agua en Uruguay*, Estudo realizado por “Redes amigos de la Tierra Uruguay” e “Uruguay Sustentable”, Montevideo, 2003, p. 12.

Ainda podemos definir competências que influem sobre a questão dos recursos hídricos quando falamos em uso industrial e de energia das águas, sob o mando do Ministério de Indústria e Energia. Quanto ao uso recreativo da água, podemos destacar a influência do Ministério do Turismo e, finalmente, quanto ao uso da água para irrigação e plantio, considerem-se os ditames do Ministério do “Gado”, Agricultura e Pesca.

Todo o sistema legislativo uruguaio de gestão, controle, fiscalização e regulação da Política de Saneamento Básico conflitam com a privatização do serviço que, em 1999, na municipalidade de *Maldonado*, acarretou problemas sociais, motivando protestos contra a privatização do serviço. Assim, estudos apontam para a geração de problemas maiores, quando pensamos em privatizar o saneamento em regiões de maior densidade populacional.

Mas não é só isso. A mesma empresa “*Urugua*”, concessionária de saneamento da municipalidade de *Maldonado*, elevou muito as tarifas de distribuição de água e captação de esgoto, muito além dos preços praticados pela estatal OSE, promovendo a exclusão da população menos abastada da prestação dos serviços essenciais, além do não-cumprimento de uma gestão ambientalmente correta, acarretando problemas na “*Laguna Blanca*”.

Para os estudiosos uruguaio, o desenvolvimento sustentável da gestão das águas e do saneamento possui quatro dimensões, sendo a primeira a ecológica, seguida das dimensões social, econômica e política. Os alvos não a preservação do meio ambiente e acesso a todos, preços acessíveis mesmo para aqueles que não podem pagar, meios que conduzam à implantação de infra-estrutura, no sentido de atender economicamente aos anseios do capital privado sem excluir a totalidade da população ao bem vital e cumprindo as tarefas de ordem pública, que tange à saúde pública e finalmente participação efetiva da população para a fiscalização, controle e regulação do serviço. Essas quatro dimensões devem ser simultâneas e equilibradas entre si. Esses são os objetivos da reforma constitucional do art. 47 da Constituição do Uruguai.

Por fim, devemos ressaltar, por força do artigo 47, item 3, da Constituição da República do Uruguai, os serviços de distribuição de água e saneamento são prestados direta e

exclusivamente por pessoas jurídicas estatais.

Estas disposições constitucionais, concernentes à proteção do meio ambiente, estão regulamentadas pela Lei de Proteção Ambiental n.º 17.283, de 28 de novembro de 2000.

#### 4.3 INGLATERRA

Na Inglaterra, toda a prestação de serviços de saneamento básico é feita por prestadoras de serviço da iniciativa privada, fato confirmado pelo Prof. Gianini<sup>41</sup>, médico doutor em Medicina Preventiva na Universidade de São Paulo, que fez pesquisa sobre saúde pública em Londres.

Os serviços de saneamento na Inglaterra e País de Gales eram prestados pelo Estado, mas sofreram um processo de privatização, iniciado em 1973. Saliente-se que o saneamento na Escócia ainda é um serviço prestado pelo Estado, de sorte que o relato da experiência de privatização a que fazemos menção é o da Inglaterra e País de Gales.

Dos estudos de Amparo<sup>42</sup>, apresentados ao Ipea (Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas), sobre A Experiência Britânica de Privatização do Setor de Saneamento, transcrevemos:

“Até 1973, prevaleceu um modelo descentralizado, em que os serviços de água e de coleta e tratamento de esgoto eram, em essência, prestados por centenas de organizações públicas locais, municipais ou intermunicipais. Na tentativa de racionalizar os serviços, entre 1973 e 1985, o governo central decretou medidas que regionalizaram a prestações de serviços. Criam-se, na Inglaterra, dez Regional Water Authorities (RWA), empresas públicas controladas pelo governo central que passaram a administrar todo o ciclo de produção e uso da água a partir do princípio da gestão integrada de bacias hidrográficas.”

---

<sup>41</sup> **GIANINI**, Reinaldo José, *Desigualdade Social e Saúde na América Latina*, Editora AnnaBlume, São Paulo: 1995.

<sup>42</sup> **AMPARO**, Paulo Pitanga do, e **CALMON**, Katya Maria Nasiaseni, *A Experiência Britânica de Privatização do Setor de Saneamento*, Texto para discussão 701, Brasília, Janeiro de 2000, p.6.

O processo de privatização foi consumado em 1989. Então, as dez RWA foram convertidas em companhias privadas de saneamento, adquiridas por *holdings*. Essas companhias receberam autorização para funcionamento do Secretário de Meio Ambiente. São responsáveis pela prestação dos serviços de distribuição de água, coleta, tratamento e disposição de esgotos e têm a responsabilidade de investimentos para o cumprimento de suas funções, segundo o *asset management plans*.

Com o objetivo de entender o impacto dos efeitos desta privatização, transcrevemos a explicação de Amaro<sup>43</sup>, que se coaduna exatamente com o objetivo da análise deste trabalho:

“A efetivação do volume de investimentos resultante da privatização foi muito facilitada pelo acordo estabelecido entre o governo e as companhias de saneamento, pelo qual estas foram autorizadas a praticar, nos dez primeiros anos do novo regime, aumentos anuais das tarifas de até 5% acima da inflação. A previsão foi de que estes aumentos financiassem US\$ 28 bilhões do total de US\$ 40 bilhões de investimentos projetados para o mesmo período.

É claro que os reajustes tarifários produziram impacto significativo nas contas de água e esgoto dos consumidores, pois aumentaram 28% em termos reais nos seis primeiros anos de privatização. Por outro lado, paralelamente aos generosos reajustes tarifários autorizados pelo governo, as condições econômicas no Reino Unido melhoraram substancialmente na presente década (...) o que propiciou, às companhias, as condições de realizarem os investimentos programados a custos muito menores, com a conseqüente geração dos lucros excedentes.”

Mais recentemente, empresas como as britânicas *Thames Water*<sup>44</sup> e *Biwater*<sup>45</sup> são dois dos conglomerados multinacionais no setor de prestação de serviços de saneamento, com presença em diversos países do mundo.

Os aspectos culturais do povo inglês contribuíram para a superação do

---

<sup>43</sup> Idem, p. 11.

<sup>44</sup> [http://www.thames-water.com/UK/region/en\\_gb/content](http://www.thames-water.com/UK/region/en_gb/content), site da *internet* consultado dia 15 de dezembro de 2006, às 22:00h. Empresa Inglesa Thames-Water

<sup>45</sup> <http://www.biwater.com/>, site da *internet* consultado em 15 de dezembro de 2006, às 22h e 10min. Empresa Britânica Biwater.

subdesenvolvimento no setor de saneamento básico, principalmente por se tratar de uma nação rica. Basta fazer conta. Os gastos com saúde, decorrentes de tratamento de doenças geradas por falta de saneamento, em sua totalidade, são muito superiores ao investimento na implantação e gestão do serviço. Ou seja, através da dinâmica de busca constante por lucro, que move a iniciativa privada, no âmbito da sociedade civil, a economia em gastos com saúde pública reverte em lucro para toda a sociedade.

Com mais economia de recursos que deixaram de ser gastos em doenças, maior a sua disponibilidade, na busca de solução de outros problemas, assim como é maior sua disponibilidade para que se façam investimentos necessários. Este é, sem dúvida, um bom argumento frente a discussões vividas no Brasil, na atualidade.

#### 4.4 FRANÇA

Outro modelo interessante de saneamento é o francês. Na França, a organização dos serviços de distribuição de água, da coleta e tratamento das águas usadas e pluviais pertence aos municípios e respectivos agrupamentos.

Em 1982 e 1983, o Estado viu seu papel limitado à polícia das águas e à garantia de salubridade e de segurança públicas, promulgando leis de descentralização da prestação dos serviços de saneamento. A organização do serviço pode ser assegurada pelo próprio município diretamente ou por um agrupamento de municípios, dirigido por um presidente e um comitê composto pelos delegados dos municípios, que se associaram livremente.

As coletividades locais podem, quer confiar a tarefa da gestão dos respectivos serviços das águas a uma companhia especializada privada, quer assegurar diretamente em administração por conta do estado. É o Conselho Municipal ou o sindicato que deve efetuar a escolha. Estes sindicatos são como um consórcio público municipal. O setor privado desenvolveu na França uma indústria, fortificada pela experiência adquirida pelas empresas da distribuição em todas as tarefas de gestão quotidiana dos serviços. São o número um, em *know-how*, em pesquisas das funções integradas necessárias para assegurar a adução de água, a coleta e o tratamento das águas usadas e pluviais.

Também gerida pela iniciativa privada, destaca-se a empresa *Suez Lyonnaise des Eaux y Vivendi S.A.*, que conta com participação internacional na gestão de saneamento básico em mais de 120 países.<sup>46</sup>

Este caso é curioso. De forma velada e sem criar muita expectativa, após a promulgação da Constituição de 1988, pressões do *lobby* internacional fizeram com que fosse proposta, ou cogitada, uma alteração em nosso sistema legislativo, para que a titularidade do serviço de saneamento fosse transferida do município e dos Estados para a União. Sob o título “*Projeto de Modernização do Setor de Saneamento PMSS (IPEA/PNUD), Encaminhamento de transição para o novo modelo institucional do saneamento nacional*”, o Prof. Alaôr Caffé Alves elaborou um parecer, contendo os quesitos de uma transição desta titularidade. Em dado momento dispõe:

“...as companhias estaduais de saneamento têm a hegemonia na prestação dos serviços, na posição de concessionária. Como concessionária, essas companhias não têm tido maiores dificuldades na execução desses serviços na medida em que, pelo seu porte e influência regional ou macro-regional, não sofrem interferência significativa dos respectivos poderes concedentes municipais na formulação de políticas correspondentes.”<sup>47</sup>

Este trecho é muito esclarecedor, não só para aqueles que estudam o tema, mas para explicar o funcionamento de nosso sistema legal de saneamento brasileiro, com forte influência do momento histórico das pressões do capital estrangeiro, sobre a tentativa de privatizar o saneamento nacional.

Um dos maiores estudiosos do tema no Brasil, que infelizmente não publicou sua rica experiência vivida na SABESP, hoje atuando no Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Sorocaba – SP, cujo nome não é citado por falta de autorização, em conversa informal emitiu a seguinte opinião: “se o projeto de lei que não foi aprovado na década de 90 efetivasse a transferência da titularidade do serviço de saneamento básico do município

---

<sup>46</sup> <http://www.lyonnaise-des-eaux.fr/>, site da internet consultado em 15 de dezembro de 2006, às 22h e 35 min. Empresa francesa de prestação de serviços de saneamento.

<sup>47</sup> ALVES, Alaôr Caffé, *Saneamento Básico, concessões, permissões e convênios públicos*, Edipro, p. 288, Bauru, 1998.

para a União, com certeza o saneamento seria totalmente administrado, hoje, em nível nacional, pela *Lionnaise des Eaux*”.

Dessa forma, o que nos interessa neste momento quanto ao modelo de saneamento francês, é saber que sua gestão é realizada por empresas de capital privado, das quais a “*Lionnaise des Eaux*” é a maior do mundo em participação internacional.

## 5 O SANEAMENTO BÁSICO E O ORDENAMENTO JURÍDICO CONSTITUCIONAL

Este é um tema decisivo na análise do modelo de política de saneamento básico no Brasil. As questões constitucionais da competência e da titularidade do serviço de saneamento são os escopos centrais desta discussão. Quem é o seu titular? Outro ponto chave é a sistemática legal do ordenamento pátrio sobre o serviço e o saneamento. É um serviço público ou privado? Como se enquadra o saneamento no sistema jurídico que disciplina a matéria? Estas são questões que, no transcorrer deste capítulo, tentaremos analisar.

Pelo caráter coletivo e a complexidade do serviço de saneamento, este foi elencado na Constituição Federal com natureza de serviço público<sup>48</sup>, de responsabilidade de todos os entes da Federação<sup>49</sup>. Isso significa que a Federação só tem sua razão de ser por meio da execução de tarefas em que, sozinhos, os entes federados não teriam condições de realizar. O saneamento básico é serviço pouco mais complexo e dispendioso; por esta razão, é de responsabilidade comum da Federação, principalmente pelo alto nível de problemas de saúde pública, o que sua falta poderia gerar, tornando-se até mesmo uma ameaça à ordem e a paz social.

Para tornar mais fácil o entendimento da competência de cada ente da Federação, utiliza-se a lição de Benedicto Porto Neto, que as divide em dois grupos diferentes. O *primeiro* grupo é a competência para a execução dos serviços de saneamento. A União (art. 23, X da CF)<sup>50</sup> deve promover a melhora do saneamento básico por meio de recursos onerosos, por financiamentos e repasses aos estados e municípios. Os

---

<sup>48</sup> “Serviço Público é toda atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade material destinada à satisfação da coletividade em geral, mas fruível singularmente pelos administrados, que o Estado assume como permanente a seus deveres e presta por si mesmo ou por quem lhe faça as vezes, sob um regime de Direito Público - portanto, consagrador de prerrogativas de supremacia e de restrições especiais - , instituído em favor dos interesses definidos como públicos no sistema normativo.” **MELLO**, Celso Antônio Bandeira de, *Curso de Direito Administrativo*, Malheiros Editores, São Paulo: 2005, p. 632.

<sup>49</sup> O federalismo é “um instrumento da promoção do bem estar coletivo”. **BERCOVICI**, Gilberto, *Dilemas do Estado Federal Brasileiro*, Livraria do Advogado Editora, Porto Alegre: 2004, p. 22.

<sup>50</sup> “ Na realidade, a grande crítica que pode ser feita às competências comuns elencadas no artigo 23 da Constituição de 1988 é a não-inclusão do planejamento entre as matérias previstas.” **BERCOVICI**, Gilberto, *Desigualdades Regionais, Estado e Constituição*, Max Limonad editora, São Paulo: 2003, p. 155/6.

estados (art. 23, X da CF) devem também melhorar suas condições de saneamento básico em cooperação com a União e municípios, pois estes são detentores de estruturas comandadas por empresas sob seu controle. Os municípios devem organizar e prestar serviços de interesse local (art. 30, V, da CF), “atendidas as diretrizes fixadas pela União (art. 21, XX, da CF) e, se for o caso, as normas de integração, fixadas em lei complementar estadual (art. 25, §3º da CF), estas últimas desde que concordes com as mencionadas diretrizes.”<sup>51</sup>

É importante frisar dois elementos mencionados anteriormente, para bem definirmos o seu entendimento. Um é a questão das diretrizes fixadas pela União (art. 21, XX da CF). Tais diretrizes podem ser instituídas por leis ordinárias em âmbito federal, segundo entendimento descrito no parecer de Dalmo de Abreu Dallari<sup>52</sup>. Dessa forma, entendeu o eminente Professor que as diretrizes do saneamento não faziam parte das normas taxativas quanto à regulamentação só por meio de lei complementar, citando ainda o exemplo das diretrizes nacionais para o Sistema Único de Saúde, o SUS, disciplinado por Leis Ordinárias nº 8.080, de 19 de setembro de 1990 e lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990. Alegou ainda que o artigo 23, em seu parágrafo único, faz menção às leis complementares para regular cooperação entre União, estados e municípios em âmbito nacional. Sendo assim, não haveria a necessidade de uma lei complementar para as diretrizes de um setor com abrangência tão restrita. Então, Dallari responde ao quesito da seguinte forma:

---

<sup>51</sup> **PORTO NETO**, Benedicto, *Parecer para o Ministério das Cidades acerca do Projeto de Lei 5.296/2005 - Diretrizes para os serviços públicos de saneamento básico e Política Nacional de Saneamento Básico (PNS)*, São Paulo: 2005, p. 78 e 79.

<sup>52</sup> **DALLARI**, Dalmo de Abreu, *Parecer*, fonte da internet, [saneamento\\_complementar\\_DalmoAbreuDallari LEI Ordinária p. o PNS](#), em 22 de dezembro de 2006, às 21h50min. “Em atendimento à consulta que ensejou a elaboração de parecer jurídico que concluí em 02 de fevereiro do corrente ano de 2005, relacionado ao Anteprojeto de Lei da Política Nacional de Saneamento Ambiental, o Governo Federal – por intermédio da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental do Ministério das Cidades, no âmbito do programa de Modernização do Setor de Saneamento (PMSS) – formula nova consulta sobre a conformidade jurídica desse anteprojeto de lei, originário do Grupo de Trabalho Interministerial de Saneamento Ambiental, criado por Decreto do Presidente da República datado de 22 de setembro de 2004. Consubstancia-se, essa consulta suplementar, no seguinte quesito: A Política Nacional de Saneamento Básico – PNS, e suas respectivas normas, pode ser instituída por lei ordinária ou, especialmente em face do disposto no parágrafo único do artigo 23 da Constituição, a forma de lei complementar seria obrigatória?”

“A Política Nacional de Saneamento Básico – PNS, e suas respectivas normas, pode ser instituída por lei ordinária, não tendo aplicação a esse caso a exigência de lei complementar constante do parágrafo único do artigo 23 da Constituição.”<sup>53</sup>

Outro elemento a ser destacado é a execução da competência da União, referente à instituição de diretrizes para o saneamento, conforme disposto no artigo 21, inciso XX, da Constituição de 1988, com quase vinte anos de inércia política para o setor.

Nesta linha de pensamento, o *segundo* grupo é a competência para regulação e planejamento dos serviços de saneamento básico. A União deve “instituir diretrizes gerais (art. 21, XX); planos de desenvolvimento (art. 21, IX); editar normas gerais que visem à proteção do meio ambiente (art. 24, VI, §1º); editar normas que permitam a integração do sistema único de saúde na formulação das ações de saneamento (art. 200, IV); e editar normas gerais de proteção do consumidor (usuário) dos serviços (art. 24, V).”<sup>54</sup>

Mais uma vez, não se pode deixar de mencionar a lição de Nusdeo<sup>55</sup>, que, ao comentar o artigo 24, I da Constituição, fazendo referência ao Direito Econômico como ramo do direito, quando diz ser de competência comum da União, estados e municípios legislar concorrentemente sobre. Dessa forma, entede-se que os dispositivos inseridos nos incisos I, V, VI e §1º e §2º do artigo 24 são objetos de estudo do Direito Econômico, como ramo do Direito e normas diretamente ligadas às limitações do mercado. No mesmo sentido, Grau, ao dispor que os instrumentos de política econômica são os dispostos na Constituição do Brasil no art. 24, inciso I.<sup>56</sup>

Seguindo o raciocínio quanto ao sistema constitucional, podemos dizer ainda que os estados podem “suplantar a legislação nacional sobre as questões de natureza ambiental ligadas ao saneamento (art. 24, VI e §2º); suplantar a legislação nacional no

---

<sup>53</sup> Idem, p. 6.

<sup>54</sup> **PORTO NETO**, Benedicto, *Parecer para o Ministério das Cidades acerca do Projeto de Lei 5.296/2005 - Diretrizes para os serviços públicos de saneamento básico e Política Nacional de Saneamento Básico (PNS)*, São Paulo: 2005, p. 78.

<sup>55</sup> **NUSDEO**, Fábio, *Curso de Economia, Introdução ao Direito Econômico*, Ed. Revista dos Tribunais, São Paulo: 2005, p. 209.

<sup>56</sup> **GRAU**, Eros Roberto, *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*, Malheiros editores, São Paulo: 2006, p. 155.

que concerne à regulação dos direitos dos consumidores (usuários) dos serviços de saneamento (art. 24, V) e instituir regiões metropolitanas visando a integrar a organização e o planejamento dos serviços de saneamento que forem considerados de interesse comum (art. 25, §3º).<sup>57</sup>

Finalmente, para os municípios, cabe “suplantar residualmente a regulação nacional e estadual do saneamento no que se refere às matérias relacionadas à proteção ambiental e aos direitos do consumidor (art. 30, II); legislar sobre a forma de prestação dos serviços de sua competência, se diretamente ou por meio de concessão ou permissão (art. 30, V); e regular os serviços de interesse local (art. 30, V, combinado com o art. 21, XX).”<sup>58</sup>

Não existe supremacia ou hierarquia entre os entes federados para o planejamento, regulação e execução dos serviços de saneamento básico. O que existe é repartição de tarefas, pela qual todos devem agir em conjunto. Esta não é uma missão fácil, ainda mais quando estão em jogo disputas políticas e financeiras. Muitas vezes, no curso de nossa história, o Estado Federal se utilizou de intervenções, para proteger o próprio jogo de interesses, evitando o colapso total do sistema.

A solução adotada por nossa legislação, com o pronunciamento do Supremo Tribunal Federal, nos casos de disputa de hierarquia entre estado e município, no que tange aos serviços de saneamento básico, são bem expostas na lição de Porto Neto, que dispõe:

“O fato de o Município integrar região metropolitana, aglomeração urbana, microrregião (instituídas por lei complementar estadual) ou região interligada 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 regulamentação e ao planejamento regional e as normas de organização compartilhadas, nos termos definidos em lei complementar, regulação e planejamento estes que são, por sua vez, suplementares aos editados pela União Federal. Não seria compatível com o princípio da Federação e com o da autonomia dos entes que a integram sustentar que o Estado, por

---

<sup>57</sup> **PORTO NETO**, Benedicto, *Parecer para o Ministério das Cidades acerca do Projeto de Lei 5.296/2005 - Diretrizes para os serviços públicos de saneamento básico e Política Nacional de Saneamento Básico (PNS)*, São Paulo: 2005, p. 78.

<sup>58</sup> *Idem*, p. 78.

decisão própria e exclusiva, possa absorver competências que a Constituição Federal confere aos Municípios.”<sup>59</sup>

Dessa forma, a competência originária para a gestão dos serviços de saneamento básico é do município e estes devem atender às diretrizes de regulamentação da esfera de poder federal e estadual.

Podemos, ainda, observar grande discussão quanto ao tema relacionado com a titularidade do serviço de saneamento nos artigos de jornais, revistas e debates no Congresso Nacional, sobre o Projeto de Lei nº 7.361/06, já aprovado em 12 de dezembro de 2006, convertido em Lei sob o nº 11.445 de 2007, já mencionado, que não dispõe sobre a titularidade do serviço, deixando a questão ao pronunciamento futuro do Supremo Tribunal Federal.

## 5.1 O DILEMA DO SERVIÇO PÚBLICO E O SANEAMENTO BÁSICO

Após a análise constitucional do saneamento básico, pode-se afirmar que o serviço de saneamento é um serviço público por determinação constitucional. Mesmo assim, a doutrina e a jurisprudência ainda travam uma grande discussão quanto à extensão de atuação do Estado e o espaço que pode ser ocupado pela iniciativa privada, quando o assunto é saneamento básico.

Nas palavras de Alaôr Caffé Alves, é plenamente possível a outorga do serviço de saneamento básico aos entes privados, desde que estes se responsabilizem tão-somente pela gestão deste serviço, sendo irrenunciável a tarefa de atender à regulação, controle e fiscalização da prestação do serviço público outorgado.<sup>60</sup>

Para que se tenha a exata noção política da importância do saneamento básico, podemos até mesmo resgatar a importância dada à questão por Aristóteles, na Era Clássica, em que as *polis* deveriam preferencialmente atender a quatro critérios. O ponto central seria o critério da salubridade, que envolve diretamente os elementos da

---

<sup>59</sup> Ibidem, p. 81.

<sup>60</sup> ALVES, Alaôr Caffé, *Saneamento Básico, concessões, permissões e convênios públicos*, Edipro, p. 22/23, Bauru, 1998.

água e do ar, considerados vitais em tempos de paz e guerra. Em uma visão mais atual, destacando a relevância social do art. 3º, inciso IV de nossa Constituição Federal, Alaôr Caffé Alves dispõe que o “saneamento ambiental é reconhecido como um dos serviços que mais contribuem para a melhoria da saúde, da qualidade de vida e do meio ambiente, o que induz a necessidade de sua universalização”.<sup>61</sup>

O saneamento básico é assunto de interesse público não só pela determinação constitucional, mas também por questões e argumentos concretos, ou materiais. Existe, sim, uma disputa entre o espaço a ser ocupado pelo poder público e o poder privado, no que tange à prestação do serviço de saneamento. Nosso ordenamento jurídico define-se de forma clara pela análise constitucional do assunto, descrevendo a necessidade social da universalização do saneamento, como forma de desenvolver a qualidade de vida de todos os que aqui vivem, mas possibilita também a outorga, ou delegação, ou ainda concessão da gestão do serviço de saneamento, mas com a irrenunciável tarefa do poder público de fiscalizar, controlar e regulamentar o modo de prestação destes serviços. Adiante, será abordada a privatização do serviço de saneamento e o erro de emprego desta palavra na terceirização da gestão de seus serviços, uma vez que o saneamento não deve ser considerado um serviço submetido às leis de mercado.

No capítulo 7, serão abordados o saneamento e a questão do mercado e como o saneamento deve ser encarado dentro de um sistema constitucional que adotou o modelo econômico capitalista descentralizado.

### **5.1.1 Serviço público ou privado?**

O serviço de saneamento básico é público, privativo do Estado, prestado pela iniciativa privada mediante outorga, por concessão ou permissão, nos termos da Constituição Federal, artigo 175<sup>62</sup> e das Leis Federais nºs. 8.987/95 e 9.074/95, posteriormente

---

<sup>61</sup> Idem, p. 24.

<sup>62</sup> “Cumpre distinguir, desde logo, os *serviços públicos privativos* dos *serviços públicos não privativos*. Entre os primeiros, aqueles cuja prestação é privativa do Estado (União, Estados-membros ou Municípios), ainda que admitida a possibilidade de entidades do setor privado desenvolvê-los, apenas e

alteradas por outras leis, com a aplicação concomitante das Leis nºs 11.107/05, de consórcios públicos, e 8.666/93, de licitações. Isso mostra que o Estado é sempre o titular deste serviço, sendo possível a execução por entes privados, porém com a indelegabilidade da *regulamentação, controle e fiscalização*, privativos do Poder Público sempre.<sup>63</sup>

Acredita-se que, dentro das funções públicas indelegáveis, inerentes à titularidade do serviço de saneamento, está a função do planejamento. Esta, sim, de extrema importância para a superação do subdesenvolvimento.

### **5.1.2 Delegação e outorga de serviços públicos.**

Segundo Medauar<sup>64</sup>, serviços públicos descentralizados atribuídos à administração indireta, à autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista ou fundações públicas, mediante lei, só se for por *outorga*. A pessoas físicas e jurídicas de direito privado, assim como a pessoas jurídicas públicas (mediante convênio), são atribuídos serviços públicos por *delegação*.

No caso de atribuição de serviços públicos aos particulares, ou melhor, delegação de serviços públicos, os modos clássicos são a concessão, permissão e autorização. São os instrumentos de delegação dos serviços públicos, a serem analisados no próximo capítulo (06).

Sendo assim, os serviços de saneamento básico são serviços públicos prestados tanto

---

tão-somente, contudo, em regime de concessão ou permissão (art. 175 da Constituição de 1988). Entre os restantes – *serviços públicos não privativos* – aqueles que em edições anteriores deste livro equivocadamente afirmei terem por substrato atividade econômica que tanto pode ser desenvolvida pelo Estado, enquanto serviço público, quanto pelo setor privado, caracterizando-se tal desenvolvimento, então, como modalidade de *atividade econômica em sentido estrito*. Exemplos típicos de *serviços públicos não privativos* manifestar-se-iam nas hipóteses de prestação de serviços públicos de educação e saúde.” GRAU, Eros Roberto, *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*, Malheiros editores, São Paulo: 2006, p. 123/124.

<sup>63</sup> “Assim, não se pode falar em “privatização” do serviço de saneamento básico, visto que, como serviço público privativo do Estado que é, está vinculado a certos critérios constitucionais e legais indisponíveis, e, dessa forma, não pode, terminantemente, ser caracterizado como atividade econômica.” ALVES, Alaôr Caffé, *Saneamento Básico*, Edipro, São Paulo: 1998, p.23.

<sup>64</sup> MEDAUAR, Odette, *Direito Administrativo Moderno*, Editora Revista dos Tribunais, São Paulo: 2006, p. 318.

direta como indiretamente; nesta última modalidade podemos ainda descentralizar o saneamento tanto por outorga como por delegação. No Brasil, temos todos os tipos de prestação de serviços acima mencionados. A Prefeitura de Itu, no interior do Estado de São Paulo, presta os serviços de saneamento básico diretamente. No caso de Sorocaba, o serviço de saneamento é prestado pelo SAAE Sorocaba, autarquia municipal prestadora de serviço público indireto e outorgado. Mas a grande questão é o interesse do capital privado pelo setor de saneamento. Dessa forma, foi criada a Lei nº 11.107, de 2005, disponibilizando para os possíveis interessados os instrumentos de cooperação entre entes federados, chamados de convênio público e consórcio público. A transferência dos serviços de saneamento básico para os *Convênios Públicos* são feitos por delegação, sendo, portanto, prestadores indiretos do serviço público.

Adiante, o assunto será detalhado.

### **5.1.3 Serviço público de saneamento**

O saneamento básico é um serviço público. Assim dispõe a Lei 11.445, de 2007, em seu art. 2º, com a seguinte redação: “Os serviços públicos de saneamento básico serão prestados com base nos seguintes princípios fundamentais.”

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 175, assim apregoa:

“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.”

Em relação à interpretação do dispositivo acima, destacamos a lição de Eros R. Grau, quanto à distinção entre os serviços públicos não privativos e os que são privativos do Estado:

“Assim, o que torna os chamados *serviços públicos não-privativos* distintos dos *privativos* é a circunstância de os primeiros poderem ser prestados pelo setor privado

independentemente de concessão, permissão ou autorização, ao passo que os últimos apenas poderão ser prestados pelo setor privado sob um desses regimes.”<sup>65</sup>

Os serviços públicos de saneamento básico só podem ser prestados diretamente pelo Poder Público ou mediante concessão, ou permissão, por entes privados, mas somente quanto à gestão destes. Em item apropriado, o tema será tratado.

#### 5.1.4 Saúde pública e saneamento básico

Por ser o saneamento um serviço vinculado à saúde pública e um serviço que demanda grandes investimentos, como podemos atingir sua universalização, frente à insuficiência de recursos do Governo Federal? Esta, sem dúvida, é uma das preocupações e um desafio em nosso país. Para Alaôr Caffé Alves, o serviço de saneamento básico é público, mas sua universalização só será alcançada com o apoio de recursos privados, por meio de permissão ou concessão deste.<sup>66</sup>

O saneamento básico é um serviço público diretamente vinculado à saúde pública<sup>67</sup>, conforme disposição do artigo 200, inciso IV, posicionado dentro da Seção II (Da Saúde), do Capítulo II (Da Seguridade Social), do Título VIII (Da Ordem Social), em nossa Constituição Federal de 1988.

---

<sup>65</sup> **GRAU**, Eros Roberto, *A ordem econômica na constituição de 1988*, 11ª edição, Malheiros Editores, São Paulo, 03.2006, p.124.

<sup>66</sup> “Evidentemente, para a hermenêutica jurídica a respeito do assunto, não é indiferente a questão de a execução dos serviços de saneamento básico estar sob a possibilidade de outorga ao setor privado. Cabe perguntar, pois ambos os princípios estão em nosso ordenamento jurídico: como, em relação à prestação dos serviços de saneamento, conciliar o princípio de mercado, fixado segundo a lógica do capital, com o princípio da universalidade de sua prestação baseado na lógica das necessidades sociais? Como harmonizar tais princípios, se na lógica comunitária o valor de uso social é mais importante que o de troca mercantil calcado no potencial econômico de cada cidadão? Por que é preciso conciliar? É preciso conciliar porque, diante da crise fiscal, o Estado não possui recursos suficientes para a ampla e efetiva prestação desses serviços, devendo contar com capitais privados para a sua consecução. A forma de conciliar é mediante outorga da execução por meio de concessão ou permissão, em condições favoráveis ao setor privado, garantindo-lhe segurança e lucratividade.” **ALVES**, Alaôr Caffé, *Saneamento Básico*, Edipro, São Paulo: 1998, p. 25/26.

<sup>67</sup> “Entretanto, exatamente porque a prevenção sanitária era um dos objetivos do desenvolvimento do Estado, logo se esclarece o conceito de seguridade social, que engloba os subsistemas de assistência, previdência e saúde públicas.” **DALLARI**, Sueli Gandolfi, *Direito Sanitário*, Curso de especialização a distância em Direito Sanitário para Membros do Ministério Público e da Magistratura Federal, Brasília, Ministério da Saúde: 2002, p.04.

Existe grande complexidade na prestação do serviço de saneamento básico. Exemplificando, podemos destacar o Estado de São Paulo, onde a Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo - SABESP, “sociedade por ações criada pela Lei nº 119, de 29.6.73”<sup>68</sup>, a maior prestadora nacional do serviço de saneamento básico, conforme **quadro 01**, à página 133, totalizando em 2005/06 um faturamento de US\$ 2.272,7 milhões de dólares, pertence ao Governo do Estado de São Paulo que, “por intermédio do DAEE, autarquia hoje vinculada à Secretaria de Recursos Hídricos, Saneamento e Obras, mantém a maioria absoluta das ações da SABESP”<sup>69</sup>.

Desta forma, a SABESP é a sociedade por ações que executa as obras de saneamento básico, com submissão à aprovação destas obras pela Secretaria de Recursos Hídricos, Saneamento e Obras, órgão responsável pelo *planejamento e execução* “das políticas de recursos hídricos e saneamento básico no território do Estado de São Paulo”<sup>70</sup>. A função de *fiscalização* é realizada pela CETESB (Companhia Estadual de Tecnologia de Saneamento Básico e de Controle de Poluição das Águas), vinculada à Secretaria de Meio Ambiente do Estado de São Paulo, criada pela Lei nº 118, de 29.6.73. Então, com esta breve exposição dos órgãos envolvidos na prestação do serviço de saneamento no Estado de São Paulo, notamos sua complexidade, que engloba o meio ambiente, a gestão dos recursos hídricos, as técnicas sanitárias de engenharia e o sistema de saúde pública na execução dos serviços realizados pela SABESP”<sup>71</sup>.

Com o progresso das ciências analíticas e a redescoberta da totalidade do conhecimento, surge o que Edgar Morin chama de interdisciplinaridade<sup>72</sup>, ou, em outras palavras, a ligação dos conhecimentos separados pela ciência, em um só organismo do conhecimento. Este pensamento filosófico caminha no mesmo sentido do entendimento sobre a natureza do serviço de saneamento básico.

---

<sup>68</sup> Idem, p. 15.

<sup>69</sup> Ibidem, p. 15.

<sup>70</sup> Ibidem, p. 16.

<sup>71</sup> **ALVES**, Alaôr Caffé, *Saneamento Básico*, Edipro, São Paulo: 1998, p. 15.

<sup>72</sup> “Mas interdisciplinaridade pode significar também troca e cooperação, o que faz com que a interdisciplinaridade possa vir a ser alguma coisa orgânica” **MORIN**, Edgar, *A Cabeça Bem Feita*, Editora Bertrand Brasil, Rio de Janeiro: 2004, p.115.

Na definição de Anésio Carvalho<sup>73</sup>, saneamento do meio “é uma das formas de contribuir para a manutenção do equilíbrio da natureza.”<sup>74</sup> O mesmo autor define o saneamento básico como “a parte do saneamento do meio voltada para o serviço de abastecimento de água; disposição de esgoto sanitário; acondicionamento, coleta transporte e destinação do lixo.”<sup>75</sup>

O conceito acima se coaduna com a evolução da ciência sanitária, como meio de preservação do meio ambiente e da própria preservação da vida<sup>76</sup>. Não devemos nos esquecer dos impactos negativos à vida dos homens na terra, decorrentes dos desastres ambientais.

Como poderemos analisar em capítulo próprio, o projeto de Lei 5.296/2005, convertido em PL 7.361/06, aprovado em 12 de dezembro de 2006, convertido em Lei nº 11.445, de 2007, foi fruto de pesquisas iniciadas com a participação de 320 mil pessoas, 3.457 conferências municipais e 26 conferências estaduais, por iniciativa do Ministério das Cidades, coordenada pela Secretaria Nacional de **Saneamento Ambiental**.<sup>77</sup> O próprio nome da Secretaria Nacional faz referência à evolução do sistema de saneamento básico simultaneamente preocupado, não só com a distribuição da água, coleta de lixo, captação e tratamento do saneamento e sistema de águas pluviais, mas também com a visão de preservação do meio ambiente, como forma de preservar a própria vida.

Para efeitos da presente análise, o termo *Saneamento Básico* abrange os serviços de fornecimento de água, esgotamento sanitário, coleta de lixo e drenagem e disposição de águas pluviais. Esta breve exposição da ligação do saneamento básico com a saúde pública é de fundamental importância para frisar bem a natureza dos serviços de

---

<sup>73</sup> **CARVALHO**, Anésio Rodrigues de, e **OLIVEIRA**, Mariá Vendramini Castrignano de, *Princípios Básicos do SANEAMENTO DO MEIO*, Editora SENAC, São Paulo: 2005.

<sup>74</sup> *Idem*, p.13.

<sup>75</sup> *Ibidem*, p. 14 e 15.

<sup>76</sup> Na visão de um renomado médico estudioso na área de saúde “piores condições de habitação, principalmente com relação às questões de saneamento básico, traduzem maiores riscos de mortalidade, especificamente com relação às doenças infecciosas e parasitárias”. **GIANINI**, Reinaldo José, *Desigualdade Social e Saúde na América Latina*, Editora AnnaBlume, São Paulo: 1995, p. 67.

<sup>77</sup> “Na I Conferência das Cidades, convocada por Decreto de 22 de maio de 2003, e realizada entre os dias 23 e 26 de outubro, iniciam-se os estudos e os debates sobre as premissas do Projeto de Lei ora encaminhado.” Exposição de Motivos do Projeto de Lei 5.296/2005, p. 14, item 3.2.

saneamento. Importante, também, lembrar que a salubridade e seus índices estatísticos compõe um dos requisitos de superação do subdesenvolvimento, além de ter ligação direta com a seguridade social.

## 5.2 COMPETÊNCIA CONSTITUCIONAL DO SERVIÇO DE SANEAMENTO BÁSICO

As competências recíprocas dos entes políticos da federação são a administrativa e a legislativa. A Constituição de 1988, nos artigos 23 e 24, contém, respectivamente, as competências administrativa e legislativa sob a nomenclatura de competência comum e concorrente.

Para tanto, consideramos competência comum a de execução material dos serviços de interesse coletivo. Por sua vez, competência concorrente é a competência legislativa para o estabelecimento das regras de execução desses serviços. Para exemplificar e melhorar o entendimento, transcrevemos a lição de Fernanda Dias Menezes de Almeida (2005:133):

“De fato, como se percebe pelo cotejo dos artigos 23 e 24, as leis que servirão de embasamento para a execução das tarefas comuns serão, em sua maior parte, fruto de competência legislativa concorrente, em que caberá à União editar normas gerais e às demais esferas a legislação suplementar. Assim, por exemplo, tarefas como cuidar da saúde e da proteção dos deficientes; proteger o patrimônio cultural; proporcionar o acesso à cultura e à educação; proteger o meio ambiente; preservar florestas, a fauna e a flora, pressupõem a observância de normas gerais da União, com base no disposto nos incisos VI; VII; VIII; IX; XII e XIV do art. 24. Cabendo, por igual, à União estabelecer diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos (art. 21, XX), essas diretrizes não podem ser desrespeitadas pelas leis estaduais e municipais voltadas ao exercício da competência material comum prevista no art. 23, IX.”

Após esta explanação, pode-se dizer que o serviço de saneamento básico é de competência comum entre os entes da federação, ou seja, União, estados e municípios, inclusive o Distrito Federal, os quais podem exercer sua administração. Quanto à competência legislativa, ou concorrente, como prefere a Constituição, a competência de estabelecer as diretrizes básicas é da União. Porém, nada impede que os estados e

municípios legislem sobre o tema, de forma a adaptar a legislação federal às necessidades e peculiaridades locais. No dizer de Alaôr Caffé Alves:

“Nesse plano ( da competência concorrente cumulativa), há concurso de competências sob o mesmo título ou sob a mesma rubrica, porém, discriminadas sob aspectos diferentes pelo fato de cobrirem finalidades diversas. Exemplo dessa situação é a que temos na Região Metropolitana de São Paulo, pela aplicação da legislação de proteção aos mananciais. O Estado é competente, em nome do interesse metropolitano, para aplicar disposições referentes a índices urbanísticos, com o objetivo de condicionar as atividades particulares aos propósitos daquela proteção. Entretanto, essa faculdade não exclui a do município para aplicar disposições legais da mesma natureza, com objetivos diversos, inscritos em matéria de seu peculiar interesse. Em caso de discrepância entre tais dispositivos, prevalece a prescrição mais restritiva, não em razão da hierarquia das leis, que na hipótese vertente não existe, mas sim de sua eficácia, tendo em vista que o administrador está sob o influxo de duas ordens jurídicas autônomas, devendo subordinar-se a ambas.”<sup>78</sup>

Dessa explicação, depreende-se o entendimento da necessidade do respeito às diretrizes mínimas, estabelecidas pela União, mas com a ampla possibilidade de adaptar tais diretrizes às peculiaridades locais. Então, a competência dos estados, municípios e Distrito Federal é suplementar, quanto à competência legislativa.

Quanto à competência administrativa, devemos salientar que o art. 23, parágrafo único, da Constituição Federal de 1988, dispõe que “leis complementares fixarão 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.” Esta lei complementar já foi criada e é a que disciplina os consórcios públicos e convênios de cooperação, ou seja, Lei n.º 11.107/2005.

Quanto às diretrizes da União com relação ao saneamento básico, prescritas no art. 21, XX da Constituição Federal, a Lei n.º 11.445/2007, regulamentou o saneamento básico.

A realidade mostra um quadro muito interessante na execução dos serviços de

---

<sup>78</sup> **ALVES**, Alaôr Caffé, *Planejamento metropolitano e autonomia municipal no direito brasileiro*, São Paulo: Bushatsky, 1981, p. 244

saneamento brasileiro. Circunstâncias históricas, já analisadas, revelam maioria absoluta de municípios com a titularidade da prestação dos serviços de saneamento nas mãos das Companhias Estaduais. Os municípios que detêm a prestação de serviços de saneamento, em sua maioria, dispõem de capacidade financeira maior, assim como contêm uma população mais numerosa, mas são minoria em nosso país. Finalmente, existem ainda regiões em que, nem o município nem as companhias estaduais se interessam em prestar o serviço de saneamento. Nestas localidades, a União exerce a prestação desse serviço.

Dentre os 5.507 municípios brasileiros, alguns de grande e médio porte compõem um seleto grupo de sessenta e seis, todos com população superior a 300.000 habitantes, que contam com serviços de saneamento prestado em âmbito municipal. É o caso de Porto Alegre, capital do Rio Grande do Sul, e de Sorocaba, no interior do Estado de São Paulo.

Críticos da Lei nº 11.445/2007 dizem que faltou um dispositivo expresso para a determinação da titularidade do serviço de saneamento. Isso ocorre pela falta de compreensão do funcionamento da máquina administrativa estatal, pela falta de conhecimento de nossa organização federativa e, ainda, pela falta de conhecimento do sistema legal sobre a matéria. Dizem estes “estudiosos” do saneamento que falta pronunciamento do Supremo Tribunal Federal sobre a questão.

A questão da titularidade é derivada da competência administrativa. O que os entes da federação querem debater com essa problemática é a titularidade de quem vai vender o serviço de saneamento. Para tanto, achamos importante as palavras de Anna Cândida da Cunha Ferraz<sup>79</sup>:

“O princípio que rege essa partilha (de competências comuns) é o da ‘coordenação e cooperação’ entre as entidades políticas sob a égide da legislação federal.”

Esse ideal de cooperação e coordenação entre os entes políticos da federação para a

---

<sup>79</sup> **FERRAZ**, Anna Cândida da Cunha, *União, estados e municípios na nova constituição: enfoque jurídico formal. A nova constituição paulista*. São Paulo: Fundação Faria Lima/ Fundação de Desenvolvimento Administrativo, 1989, p. 67.

prestação de serviços públicos descritos entre as competências comuns são os mesmos do nosso ideal de federalismo de cooperação.

### **5.2.1 Competência concorrente e de interesse local**

Como fica o confronto entre os dispositivos constitucionais do art. 23, IX (competência comum para a prestação dos serviços de saneamento básico) e o art. 30, V (competência municipal para a prestação dos serviços de interesse local, de caráter essencial)?

Parece que, por força do artigo 30, inciso V da CF, o serviço de saneamento, quanto à sua administração, é de interesse local, sendo a competência originária do município. O município é o titular originário para executar os serviços de interesse local, adaptando sua legislação às necessidades locais, respeitando as leis federais e estaduais, com a possibilidade de outorgá-los ao estado, que pode assumir sua execução, desde que impossibilitados, os municípios, de fazê-lo, por questões geralmente técnicas e financeiras.

Com base nesta problemática, discute-se a titularidade dos serviços de saneamento básico com argumentos que versam sobre afetação histórica e afetação administrativa, ou ainda, em coordenação entre municípios e órgãos de gestão metropolitanos, respeitando cada uma de suas competências, porém com algumas nuances.

Por isso, quando falamos em uma região metropolitana como a da cidade de São Paulo, devemos entender que os interesses comuns se sobrepõem ao interesse meramente local. Neste caso, a competência originária municipal é respeitada, mas vinculada às necessidades regionais em suas ações, por força do interesse comum.

Podemos citar exemplos de municípios e estados que já freqüentaram os nossos tribunais para dirimir questões de titularidade, utilizando-se dos argumentos de afetação histórica e administrativa, como é o caso de Porto Alegre, onde a companhia municipal é a responsável pela prestação do serviço de saneamento básico, e o caso da cidade de São Paulo, onde a afetação administrativa já foi alegada como motivo de manter a

prestação dos serviços pela companhia do Estado de São Paulo (SABESP), sob sua titularidade.

Essas são questões que devem ser expostas e analisadas nos próximos itens.

### **5.2.2 Regiões metropolitanas, microrregiões e aglomerações urbanas**

O tema do item ora examinado abrange o funcionamento e divisão de tarefas entre os entes da federação, em cooperação mútua e sem hierarquia, mostrando, na prática, como deve se desenvolver a questão da titularidade do serviço de saneamento básico entre eles. Para tanto, a análise das regiões metropolitanas, microrregiões e aglomerações urbanas, traduz exatamente este espírito federativo entre união, estados e municípios.

Na lição de Alaôr Caffé Alves, exceto o dispositivo do artigo 43 da Constituição Federal de 1988, que disciplina a questão da articulação federal, a viabilidade política e institucional da relação entre os entes da federação caracteriza-se pela organização dos estados federados, através da instituição de microrregiões, regiões metropolitanas e aglomerações urbanas.<sup>80</sup>

Entede-se que as decisões com relação aos serviços de saneamento básico devem envolver a cooperação e coordenação entre os três entes da federação, de forma a não haver conflito, mas simplesmente o exercício efetivo de suas competências constitucionais.

Logicamente, em municípios de pequeno porte, onde geralmente não há recursos suficientes para a gestão do saneamento básico, e o Estado, por meio de sua companhia de saneamento estadual recebe, por intermédio de convênio a outorga, para a gestão do serviço. A situação é um pouco mais complexa em uma cidade como a de São Paulo, onde o saneamento está totalmente interligado a outras municipalidades, que devem trabalhar conjuntamente em soluções que atingem a todos os membros

---

<sup>80</sup> **ALVES**, Alaôr Caffé, *Saneamento Básico*, Edipro, São Paulo: 1998, p. 263.

desta região metropolitana. Como fica a questão da titularidade do serviço de saneamento básico neste caso?

Segundo o artigo 25, §3º da CF, os “Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição” e segue dispondo no parágrafo 3º, que os “Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamento de Municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum”.

O preceito constitucional acima destacado é claro. Conforme entendimento doutrinário e jurisprudencial, a titularidade do serviço de saneamento básico ainda é do município, originariamente, mas se o município for integrante de uma região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião, *o planejamento referente à integração e organização de funções públicas de interesse comum subordinam-se ao órgão de deliberação intermunicipal destas regiões.*

Conforme a doutrina de Alaôr Caffé Alves, “essa competência faz entender que o interesse local e o 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>81</sup> Esta parte final da explicação remete-nos ao momento histórico em que no Brasil centralizado nas mãos dos militares, só se podia instituir regiões metropolitanas através de lei federal, o que mudou pelo sistema atual que, conforme transcrição acima, permite sua instituição por legislação complementar estadual.

A jurisprudência também dispõe sobre o assunto em contendas quanto à titularidade do serviço de saneamento básico, conforme ADIn n.º 1.842/RJ. O objetivo era declarar a inconstitucionalidade da Lei Complementar nº 87/97, do Estado do Rio de Janeiro, que

---

<sup>81</sup> Idem, p. 268.

dispunha sobre a criação da Região Metropolitana do Rio de Janeiro e sobre as funções públicas de interesse comum. O serviço público de saneamento básico era objeto desta lei. Então, o relator, Min. Maurício Correa, proferiu voto em 12.04.2004, julgando improcedente a ação e argumentando, fundamentalmente, que os serviços de saneamento em regiões metropolitanas pressupõem integração e execução unificada, motivo pelo qual seria legítima a argumentação de competência do estado, no seio do ente regional, para fazê-lo. Pediu vistas o Min. Joaquim Barbosa, que não havia proferido seu voto até agosto de 2005.

Acompanhando a decisão pelo Supremo Tribunal Federal, podemos observar que a ADIn n.º 1.842/RJ foi julgada parcialmente procedente<sup>82</sup>, com a inteligência de proceder o entendimento de uma integração na execução dos serviços de saneamento de forma unificada.

Dessa forma, o saneamento básico pressupõe a coordenação entre os entes da federação, sem hierarquia, respeitando as atribuições constitucionais de cada um, em uma co-gestão na tarefa de universalizar o serviço em defesa do interesse comum.

### 5.2.3 Afetação administrativa e afetação histórica

Para descrever o direito adquirido, referente à gestão dos serviços de saneamento básico, decorrente de anos de investimentos, no intuito de garantir a manutenção de interesses locais, surgiram as expressões “afetação histórica” e “afetação administrativa”.<sup>83</sup>

Afetação, no dizer de Medauar<sup>84</sup>, “é a atribuição, a que um bem público, de sua destinação específica.” A afetação pode ocorrer de forma explícita ou implícita. A explícita está na lei, “o ato administrativo e o registro de projeto de loteamento” (Lei nº 6.766/79, arts. 17 e 22). Implicamente, a afetação se dá quando o poder público passa

---

<sup>82</sup> “Após o voto do Relator, Ministro Maurício Corrêa, Presidente, que afastava a preliminar de inépcia da ação argüida pela Advocacia-Geral da União, julgava prejudicada a ação quanto ao Decreto nº 24631, de 03 de setembro de 1998, bem como em relação aos artigos 001º, 002º, 004º e 011 da Lei Complementar nº 087, de 16 de dezembro de 1997, ambos do Estado do Rio de Janeiro, por perda superveniente de seu objeto; e, no mais, julgava improcedentes as ações, pediu vista dos autos o Senhor Ministro Joaquim Barbosa. Ausentes, justificadamente, os Senhores Ministros Sepúlveda Pertence, Carlos Velloso e Nelson Jobim. - Plenário, 12.04.2004. Renovado o pedido de vista do Senhor Ministro Joaquim Barbosa, justificadamente, nos termos do § 001º do artigo 001º da Resolução nº 278, de 15 de dezembro de 2003. Presidência, em exercício, do Senhor Ministro Nelson Jobim, Vice-Presidente. - Plenário, 02.06.2004. Prosseguindo no julgamento, após os votos dos Senhores Ministros Joaquim Barbosa e Nelson Jobim (Presidente), **julgando procedente, em parte, a ação para declarar a inconstitucionalidade da expressão “a ser submetido à Assembléia Legislativa”, contida no inciso 00I do artigo 005º; do parágrafo único do mesmo artigo 005º; do artigo 006º e incisos 00I, 0II, 0IV e 00V; do artigo 007º e do artigo 010, todos da Lei Complementar nº 087, de 16 de dezembro de 1997, e dos artigos 011 a 021 da Lei nº 2869, de 18 de dezembro de 1997, pediu vista dos autos o Senhor Ministro Gilmar Mendes.** Não participou da votação o Senhor Ministro Eros Grau, por suceder ao Senhor Ministro Maurício Corrêa, que proferira voto. - Plenário, 08.03.2006.”

<sup>83</sup> **CÂMARA**, Jacintho Arruda, *Estudos jurídicos inéditos sobre o tema da titularidade do serviço de saneamento básico*, Apresentado à Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo – SABESP.

<sup>84</sup> **MEDAUAR**, Odette, *Direito Administrativo Moderno*, Editora Revista dos Tribunais, São Paulo: 2006.

a utilizar um bem para certa finalidade, sem manifestação formal, pois é uma conduta que mostra o uso do bem.”<sup>85</sup>

Acreditamos que Jacintho Arruda Câmara, ao utilizar a expressão “afetação administrativa” e “afetação histórica”, não fez referência à utilização do termo “afetação” no sentido tradicional do direito administrativo. O termo foi empregado como manutenção dos interesses locais em garantir a situação atual, de gestão dos serviços, através de direito adquirido

Assim, os termos “afetação histórica” e “afetação administrativa”, querem significar a manutenção de determinada situação na gestão dos serviços públicos de saneamento básico, por um meio de apropriação monopolista, ao longo do tempo, ou por uma situação atual, onde os detentores do monopólio tentam se resguardar por mecanismos legais, geralmente por meio dos direitos adquiridos.

---

<sup>85</sup> Idem, p. 241.

## 6 O SERVIÇO DE SANEAMENTO BÁSICO E OS MECANISMOS DE GESTÃO ASSOCIADA ENTRE OS ENTES FEDERATIVOS

Neste momento, é importante simplesmente destacar, em linhas gerais, os principais aspectos dos instrumentos de gestão associativa entre os entes federativos. Como já mencionado anteriormente, para a efetiva conclusão do marco legal do saneamento básico, fazia-se necessária a promulgação de lei que viabilizasse os mecanismos de gestão associativa entre os entes da federação.

Para tanto, começaremos pela análise de conceitos de concessão, permissão, delegação e outorga de serviços públicos. Depois, abordarei as aarcerias públicos e privadas e, por fim, a Lei nº 11.107/05, destacando singelamente os elementos dos consórcios e convênios públicos.

### 6.1 DELEGAÇÃO E OUTORGA

Primeiramente, destaque-se a lição de Medauar<sup>86</sup> quanto à descentralização dos serviços públicos por meio de outorga e delegação. Para a administrativista, a descentralização por outorga ocorre mediante lei, à entidade da administração indireta ou assemelhada, instituídas pelo poder público. Já a delegação destes se faz mediante contrato ou ato administrativo a pessoa física, a pessoa jurídica privada ou pessoa jurídica pública (mediante convênio).

A outorga é a descentralização administrativa do serviço público, atribuída a ente administrativo indireto, pertencente ao próprio titular do serviço. A delegação é a descentralização dos serviços públicos a terceiros, estranhos ao titular do serviço e desvinculados de sua própria administração.

A delegação pode ocorrer por concessão, permissão ou autorização de prestação dos serviços públicos. Cada uma delas será analisada a seguir.

---

<sup>86</sup> **MEDAUAR**, Odette, *Direito Administrativo Moderno*, Editora Revista dos Tribunais, São Paulo: 2006, p. 318.

### 6.1.1 Concessão

Segundo Justen Filho, “a concessão de serviço público é 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, ainda que custeada por recursos públicos.”<sup>87</sup>

O conceito de *concessão* do art. 2º, II, da Lei n.º 8.987/95, dispõe: “concessão de serviço público é a transferência da prestação de serviços públicos, feita pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, mediante concorrência, a pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstrem capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado”.<sup>88</sup>

Nos dizeres de Medauar, “nunca foi fácil a distinção substancial entre concessão e permissão de serviços públicos, porque ambas implicam prestação de serviços públicos por particulares, com remuneração assegurada pela tarifa que os usuários pagam.”<sup>89</sup>

Entretanto, valemo-nos da lição de Medauar quanto à diferenciação entre concessão e permissão de serviços públicos. Segundo ela, a diferença reside em dois pontos: “a) a concessão é atribuída a pessoa jurídica ou consórcio de empresas, enquanto a permissão é atribuída a pessoa física ou jurídica; b) a concessão destinar-se-ia a serviços de longa duração, inclusive para propiciar retorno de altos investimentos da concessionária; a permissão supõe média ou curta duração.

Desse modo, adequando a possibilidade de delegação dos serviços públicos de saneamento básico a terceiros, podemos notar, tratando-se de um serviço de alto custo e com uma longa duração, somente seria aplicável a *concessão* e não a permissão

---

<sup>87</sup> **JUSTEN FILHO**, Marçal, *Curso de Direito Administrativo*, Editora Saraiva, São Paulo: 2005, p. 501.

<sup>88</sup> **MEDAUAR**, Odette, *Direito Administrativo Moderno*, Editora Revista dos Tribunais, São Paulo: 2006, p. 319.

<sup>89</sup> *Idem*, p. 327.

deste serviço público, por sua natureza. Esse foi mais um dos motivos que vieram a contribuir para a promulgação da Lei de Consórcios Públicos que, segundo passagem do presente texto, teve a prioridade na pauta do Congresso, antes de ser discutido e elaborado em definitivo o Marco Regulatório do Saneamento Básico.

### 6.1.2 Permissão

Tomamos a liberdade de apenas conceituar a permissão de serviços públicos, segundo a lição de Justen Filho, que dispõe: “permissão é o ato administrativo de delegação da prestação de serviço público a particular, sem a imposição de deveres de investimento amortizáveis em prazo mínimo de tempo.”<sup>90</sup>

A permissão de serviços públicos pode ser utilizada, por exemplo, no setor de saneamento, por autarquias delegatárias do serviço público, desde que tal hipótese esteja prevista em lei. Esta modalidade de delegação de serviço público pode ainda ajudar a modernizar a administração do setor, quando uma autarquia delega somente a gestão dos serviços para empresas privadas, mediante licitação.

### 6.1.3 Autorização

No dizer de Medauar, “autorização apresenta-se como ato administrativo discricionário e precário, pelo qual a Administração consente no exercício de certa atividade; portanto, inexistente direito subjetivo à atividade, no âmbito do poder de polícia, diz respeito ao exercício de atividades cujo livre exercício pode, em muitos casos constituir perigo ou dano para a coletividade, mas que não é oportuno impedir de modo absoluto; por isso, a autorização administrativa tem a faculdade de examinar, caso a caso, as circunstâncias de fato em que o exercício pode se desenvolver, a fim de apreciar a conveniência e oportunidade da outorga.”<sup>91</sup>

## 6.2 PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA

---

<sup>90</sup> JUSTEN FILHO, Marçal, *Curso de Direito Administrativo*, Editora Saraiva, São Paulo: 2005, p. 545.

<sup>91</sup> MEDAUAR, Odette, *Direito Administrativo Moderno*, Editora Revista dos Tribunais, São Paulo: 2006, p. 337/8.

Parceria público-privada é “um contrato organizacional, de longo prazo de duração, por meio do qual se atribui a um sujeito privado o dever de executar obra pública e (ou) prestar serviço público, com ou sem direito à remuneração, por meio da exploração da infra-estrutura, mas mediante uma garantia especial e reforçada prestada pelo Poder Público, utilizável para a obtenção de recursos no mercado financeiro.”<sup>92</sup>

### 6.3 A LEI Nº 11.107/2005

A Emenda Constitucional nº 19, de 1998, confere a seguinte redação ao artigo 241 da Constituição Federal:

“Art. 241 – A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos”.

Surge, assim, a expressa determinação constitucional para a instituição por meio de lei, de consórcios públicos e convênios de cooperação. A Lei nº 11.107/2005 dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos, conhecida nos meios acadêmicos como *Lei de mecanismos de gestão associada entre entes da federação*.

A figura jurídica dos consórcios e convênios públicos entre os entes da federação não é nova. Em parecer a respeito do Projeto de Lei nº 3.884/2004, que foi convertido em Lei sob o nº 11.107/05, o eminente constitucionalista Dalmo de Abreu Dallari<sup>93</sup>, traz uma passagem nesse sentido, frisando que Hely Lopes Meirelles<sup>94</sup> já havia tratado de forma prática: o tema dos consórcios e convênios administrativos em relação aos municípios e outros entes da federação.

Na versão revisada da obra de Meirelles, utilizada como referência no presente trabalho, não consta a passagem de extrema importância para entendimento do

---

<sup>92</sup> **JUSTEN FILHO**, Marçal, *Curso de Direito Administrativo*, Editora Saraiva, São Paulo: 2005, p.549.

<sup>93</sup> **DALLARI**, Dalmo de Abreu, *Parecer para o Ministério das Cidades acerca do Projeto de Lei dos Consórcios Públicos*, São Paulo, 2005, p.26.

<sup>94</sup> **MEIRELLES**, Hely Lopes, *Direito Administrativo Brasileiro*, Malheiros Editores, São Paulo, 01-2002, p. 382.

problema dos consórcios, constante do parecer acima mencionado, provavelmente transcrita da versão do trabalho original, adotada por Dallari. Por isso, faz-se importante sua transcrição.

“Deve merecer especial atenção a observação de Hely Lopes Meirelles quanto às dificuldades decorrentes da falta de personalidade jurídica dos consórcios. Suscitando o problema e aventando algumas hipóteses para sua solução, pois considerava de grande conveniência a utilização de consórcios públicos, faz uma grave advertência, que é muito oportuno que seja lembrada agora: “Advertimos, todavia, que a falta de personalidade jurídica do órgão executor e diretor do consórcio é que tem respondido pelo insucesso desses acordos, uma vez que ficam sem possibilidade de exercer direitos e contrair obrigações em nome próprio. O ideal, parece-nos, é que os consórcios tenham autonomia para o desempenho de suas atribuições específicas, embora atuem orientados pelas prefeituras interessadas e com responsabilidade subsidiária dos municípios signatários do acordo administrativo.” (ob.cit., págs. 336 e 337).

Pode-se notar que a falta de personalidade jurídica aos consórcios públicos, naquele momento histórico, era um problema para o sucesso destes acordos, o que levou a Lei nº 11.107/2005 a atribuir-lhes personalidade jurídica.<sup>95</sup>

### 6.3.1 Consórcio público e convênio de cooperação

Os consórcios públicos são diferentes dos consórcios privados. Estes são disciplinados pela Lei de Sociedades Anônimas, enquanto aqueles são disciplinados pela Lei de Consórcios Públicos dantes mencionada.

---

<sup>95</sup> “O art. 41, por sua vez (referindo-se ao Código Civil, após a mudança promovida pela Lei nº 11.107/05), caracteriza como *pessoa jurídica de direito público interno* a União, cada um dos Estados, o Distrito Federal, cada um dos Municípios, as autarquias, inclusive as associações públicas (esta última expressão foi acrescida pela Lei nº 11.107 de 06.04.2005 – consórcios públicos). Portanto, União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios são entes políticos e ao mesmo tempo pessoas jurídicas de direito público, cada qual dotado de uma estrutura administrativa própria”. E esclarece ainda: “Os outros entes que integram a Administração Pública o ordenamento conferiu a *personalidade de direito privado* – são as empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas (em geral), segundo especifica o art. 5º incs. II, III e IV, do Dec.- lei 200/67, com a redação atual. Tais entes, embora integrem a Administração Pública, são pessoas jurídicas de direito privado; juntamente com as autarquias podem ser consideradas pessoas jurídicas administrativas, desprovidas da condição de entes políticos, sem a autonomia política típica da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.” **MEDAUAR**, Odette, *Direito Administrativo Moderno*, Editora Revista dos Tribunais, São Paulo: 2006, p. 50.

Os consórcios públicos podem ser instituídos tanto por convênios como por contratos. Conforme destaca Justen Filho, “a expressão *convênio* é utilizada para indicar o ato jurídico que desencadeia o surgimento de uma relação jurídica, seu sentido compreende ajustes consensuais caracterizados pela ausência de contraposição de interesses entre os partícipes. A comunhão de interesses no tocante aos fins e serem atingidos e a ausência de atuação norteadada à busca de lucro dão identidade ao convênio.”<sup>96</sup>

No tocante à distinção entre contrato e convênio, podemos destacar ainda a lição de Medauar:

“Quanto à natureza, parte da doutrina publicista pátria distingue convênio de contrato, aplicando-se aos consórcios o que se afirma para os convênios. Segundo essa linha, diferenciam-se do seguinte modo, em essência: a) no contrato há interesses opostos, no convênio há interesses convergentes; b) o contrato realiza composição de interesses opostos, o convênio conjugação de interesses; c) no contrato há partes> uma pretende o objeto (exemplo: obra, serviço) e remunera, a outra que visa ao preço; no convênio não há partes, mas partícipes com as mesmas pretensões; d) nos contratos há obrigações recíprocas, o que falta nos convênios.”<sup>97</sup>

Devemos ter cuidado quanto a estas distinções terminológicas, por serem válidas quanto a uma relação entre o poder público com o privado; mas teriam a mesma validade entre entes do poder público?

Medauar segue na explicação acima aludida, dizendo que: “Quanto aos interesses, a presença do poder público num dos pólos levaria a raciocinar que o interesse público necessariamente será o fim visado pelos convênios e contratos administrativos; por outro lado, no caso de convênios celebrados com particular poder-se-ia argumentar que este não atua com fim de interesse público, havendo, então, interesses contrapostos; por um e outro raciocínio, não se fixa a distinção.”<sup>98</sup> E finaliza a reflexão de forma

---

<sup>96</sup> **JUSTEN FILHO**, Marçal, *Parecer para o Ministério das Cidades acerca do Projeto de Lei dos Consórcios Públicos*, Curitiba: 2005, p. 29.

<sup>97</sup> **MEDAUAR**, Odette, *Direito Administrativo Moderno*, Editora Revista dos Tribunais, São Paulo: 2006, p. 227.

<sup>98</sup> *Idem*.

brilhante: “nas situações de contratos e convênios entre entidades estatais nem sempre é clara a separação entre as duas figuras, porque o interesse público aparece como denominador comum.”<sup>99</sup>

No mesmo sentido caminha o pensamento de Justen Filho, ao dispor “No entanto e rigorosamente, o convênio é uma manifestação contratual.”<sup>100</sup> Dessa forma, sugere, no mesmo parecer, que o termo convênio quer designar o acordo de vontades destinadas para o mesmo fim, evitando desta forma as grandes discussões, tão freqüentes no contexto de nossa administração pública.

---

<sup>99</sup> *Ibidem.*

<sup>100</sup> **JUSTEN FILHO**, Marçal, *Parecer para o Ministério das Cidades acerca do Projeto de Lei dos Consórcios Públicos*, Curitiba: 2005, p. 29.

## 7 MERCADO E SERVIÇO PÚBLICO DE SANEAMENTO BÁSICO, POSSIBILIDADE DE PRIVATIZAÇÃO

### 7.1 A POLÍTICA DE SANEAMENTO PARA TODOS

Como mencionado anteriormente, o fim do BNH desarticulou a lógica de atuação no setor de saneamento (modelo PLANASA), em razão do intuito de descentralização do serviço, desde a adoção de regras com esse espírito na Constituição de 1988. Desde então, cada estado optou por uma política diferente para o setor, por exemplo, “na segunda metade dos anos 90, uma onda de tentativas de privatização de companhias municipais e estaduais de saneamento nos estados do Rio de Janeiro, Espírito Santo, Paraná e Ceará, bem como em algumas cidades como Fortaleza(CE), Limeira(SP) e Cajamar(SP).”<sup>101</sup> Isso reflete a falta de regras ou o vácuo legislativo no setor, pois as tentativas frustradas de privatizações ocorreram por causa da titularidade originária municipal, sob aprovação das câmaras municipais, aliados à opinião pública da época e ao interesse da companhia estadual em concorrer neste mercado.<sup>102</sup>

Em 2000, o IBGE realizou uma pesquisa nacional sobre saneamento básico, que pode fornecer uma visão estatística da realidade aparente do serviço no país.<sup>103</sup> Com relação ao serviço de distribuição de água, são **5.507** municípios, dos quais 4.018 possuem até 20.000 habitantes, representando um total de 19,7% do serviço de distribuição de água e 73% da totalidade; 908 municípios possuem de 20 mil a 45 mil habitantes, representando 15,7% do serviço de distribuição de água e 16,5% do total de municípios; 357 cidades possuem de 45 mil a 100 mil habitantes, representando 13,9% da distribuição de água e 6,5% do número de municípios; 158 cidades possuem de 100 mil a 300 mil habitantes, representando 15,6% do serviço de distribuição de água e 2,9% do número de municípios e, finalmente, com mais de 300 mil habitantes existem 66 municípios, representando 35,4% do serviço nacional de distribuição de água e 1,2%

---

<sup>101</sup> **ARRETCHE**, Marta T.S., *Federalismo e Relações Inter-governamentais no Brasil: A reforma de programas sociais*, in *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 45, nº 3, 2002, p. 438.

<sup>102</sup> Idem, p. 438.

<sup>103</sup> **IBGE**, *Pesquisa Nacional de Saneamento Básico 2000*, internet, [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br).

do total. Estes são os dados mais atuais do IBGE, dispostos na *Internet* em maio de 2006, referentes ao ano de 2000.

A mesma pesquisa realizada pelo IBGE também mostra dados sobre o serviço de esgotamento sanitário. “Dos 4.425 municípios existentes no Brasil, em 1989, menos da metade (47,3%) tinha algum tipo de serviço de esgotamento sanitário e, 11 anos mais tarde, os avanços não foram muito significativos: dos 5.507 municípios, 52,2% eram servidos.”<sup>104</sup> Isso reflete o avanço quase inexistente no setor de saneamento em 11 anos, com falta de regras claras para investimentos no setor.

Outro órgão importante e mais especializado sobre o setor é o SNIS (Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento), do PMSS (Programa de Modernização do Setor de Saneamento), vinculado ao Ministério das Cidades. Este elaborou um “*Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgoto em 2004*”, o mais atualizado, também disponível na *Internet*. Os dados revelam que, em 2004, o índice médio de atendimento urbano dos prestadores de serviço de água foi de 95,4%; para coleta de esgoto, 50,3% e tratamento do esgoto, 31,3%. Estes dados foram informados por **374** prestadoras do serviço no país, das quais 342 são prestadoras municipais, 7 de microrregiões e 25 estaduais, sendo sua abrangência de 4.241 municípios no serviço de água, correspondendo a 76,2% do total nacional de municípios e 93,2% da população urbana; mas, com relação ao esgotamento sanitário, apenas 1035 cidades, sendo 19,6% dos municípios, em um total de 72,3% referentes à população urbana.<sup>105</sup>

Muitas destas prestadoras são autarquias municipais, mas podem ser empresas públicas ou fundações. Estas, por sua vez, podem privatizar seus serviços, por concessão ou permissão. Cada uma destas prestadoras, atendendo às suas peculiaridades e desigualdades regionais, adotou a roupagem que melhor lhes convém, por questão, mais uma vez, de titularidade municipal do serviço de saneamento, aliado à viabilidade político-econômica.

O maior desafio ao princípio da universalização dos serviços de saneamento básico é a pressão ditada pelo mercado, que se contrapõe ao interesse do Estado. Devemos ter

---

<sup>104</sup> Idem

<sup>105</sup> **SNIS**, *Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgoto em 2004*, internet, www.snis.gov.br, p. 78 e 147

em mente que o serviço público de saneamento é altamente lucrativo e desperta muito o interesse do capital.<sup>106</sup> Isso só vem reforçar as idéias destacadas neste texto, mostrando o vínculo entre o poder econômico face à política e seus limites jurídicos.

Neste momento, passamos à análise das relações entre economia e saneamento com a realidade dos fatos a serem superados, a fim de que haja a universalização do serviço de saneamento.

## 7.2 ECONOMIA E SANEAMENTO

Anteriormente, observou-se por diversas vezes que o serviço de saneamento básico desperta grande interesse de empresas transnacionais. Aclarando esta idéia, pode-se dizer que, entre as 100 empresas com atuação internacional no setor, as mais importantes, destacam-se a prestadora de serviços francesa *Suez Lionnaise des Eaux y Vivendi S.A.*, com participação em mais de 120 países, distribuindo e tratando água para aproximadamente 100 milhões de pessoas, assim como a Espanhola *Agua de Barcelona* e a Britânica *Thames Water* e a *Bewater*, com participação até mesmo em países da África e Ásia. Podemos destacar ainda a alemã *RWE*.<sup>107</sup>

Já nos reportamos ao serviço de saneamento como o de distribuição de água potável, coleta e tratamento de esgoto, lixo e coleta de águas pluviais. Devemos, neste passo, mostrar suas implicações econômicas.

---

<sup>106</sup> O *ranking* das maiores empresas do Brasil, por valor de venda, em todas as áreas de atuação no mercado, destacam algumas das empresas de saneamento básico. Exemplo: CETESB (780ª no *ranking*, das mil maiores com um volume de 127,1 milhões de dólares e um crescimento de 10,8% do seu faturamento em 01 ano), SABESP (51ª maior empresa do Brasil em 2006, com um faturamento de 2.272,7 milhões de dólares, e um crescimento anual de 7,9% em um ano). Essas e outras empresas do setor de saneamento recebem destaque no *ranking* de 2006 entre as 1000 maiores empresas do Brasil, dispostas na revista **EXAME**, Melhores e Maiores de 2006, da Editora Abril. Esses dados podem ser confirmados nos *sites* das respectivas pessoas jurídicas, Sabesp, com base nos dados divulgados pela própria empresa, no demonstrativo de resultados, exercício do ano de 2006, no valor de R\$ 5.984.012.000,00, receita bruta das vendas e serviços ([http://www.sabesp.com.br/sabesp/filesmng.nsf/BC8438F68F2368F2832572CF0045CB15/\\$File/dre.pdf](http://www.sabesp.com.br/sabesp/filesmng.nsf/BC8438F68F2368F2832572CF0045CB15/$File/dre.pdf)), e Cetesb, dados divulgados pela própria empresa, no demonstrativo de resultados, exercício do ano de 2005, no valor de R\$ 297.432.000,00, receita bruta das vendas e serviços ([http://www.cetesb.sp.gov.br/Institucional/balanco/2005/3\\_2005.pdf](http://www.cetesb.sp.gov.br/Institucional/balanco/2005/3_2005.pdf)).

<sup>107</sup> DOMÍNGUEZ, Ana, *La Gestión Sustentable Del Agua en Uruguay*, Estudo realizado por “Redes amigos de la Tierra Uruguay” e “Uruguay Sustentable”, Montevideo, 2003, p. 8.

A água é um bem público, de uso comum, segundo o Código Civil, artigo 99, I. O Código de Águas e a Lei nº 9.433/97 dispõem que a água é um bem público, mas passível de remuneração. “A remuneração pelo uso do bem público água é matéria que se encontra em fase de estudo, visando à regulamentação da Lei nº 9.433/97.”<sup>108</sup>

Quanto à água, sob uma visão econômica, já se sabe que é um bem econômico livre<sup>109</sup>, mas que, frente ao aumento populacional e sua limitação natural, aos poucos se torna um bem de utilidade marginal de valor elevado. Dessa forma, a água passa aos poucos a se revelar como um bem econômico, não mais classificado pela ultrapassada economia clássica como um bem livre. Esse raciocínio já foi positivado na Lei 9.433, de 08 de janeiro de 1997, em seu art. 1º, II, com a seguinte redação: “II – a água é um recurso natural limitado, dotado de valor econômico;”.

O esgotamento, assim como a água, tem uma função essencial no que se refere à saúde pública. São gastos nove reais com tratamentos de doenças por falta de saneamento para cada real de falta de investimento. Dessa forma, podemos dizer que o investimento em saneamento ajuda a economizar recursos em saúde pública.

O lixo mostrou-se extremamente lucrativo quando observado sob o ângulo da reciclagem. Além de economizar o meio ambiente, esticando a provável escassez de determinados bens econômicos e protelando o colapso econômico, o lixo torna-se novamente bem econômico.

A captação de águas pluviais também se insere na órbita da saúde pública, como vetor de doenças, no caso de falta de investimento e planejamento, além de ser um agente pacificador e mantenedor do bom andamento da ordem pública, ao se pensar em enchentes e destruição de patrimônio público.

Assim, todos os elementos que compõem o saneamento ambiental possuem no mínimo

---

<sup>108</sup> A cobrança por uso de recursos hídricos constitui um instrumento da Política Nacional de Recursos Hídricos, segundo o art. 19 da Lei nº 9.433/97, **GRANZIERA**, Maria Luiza Machado, *Direito de Águas, disciplina jurídica das águas doces*, Ed. Jurídico Atlas, São Paulo: 2006, p. 94.

<sup>109</sup> **NUSDEO**, Fábio, *Curso de Economia, Introdução ao Direito Econômico*, Ed. Revista dos Tribunais, São Paulo: 2005.

duas finalidades, sendo a primeira de saúde pública e a segunda econômica, como impactos primários. Podem ser denominados de impactos secundários o meio ambiente, enquanto não entrar em colapso, e o acesso da totalidade dos cidadãos ao serviço, enquanto não forem cumpridos os preceitos constitucionais do art. 3º da Constituição Federal.

Outro ponto importante na análise econômica das reformas do setor de saneamento e sua regulamentação é saber se estas se prestam simplesmente a modernizá-lo, ou se realmente há o interesse de se atingir o plano de desenvolvimento.

Nosso sistema constitucional adota o Capitalismo como sistema econômico e impõe a descentralização de todos os setores que possam compor um mercado. O grande problema do saneamento é a mensuração de seus serviços para uma avaliação econômica do setor como um todo e, assim, representar em formas numéricas a viabilidade de sua conversão em mercadoria.

A nova Lei n.º 11.445/2007 estabelece as normas de regulamentação do setor de saneamento, adequadas ao sistema econômico de mercado, representando um risco ao bem da coletividade e à superação do subdesenvolvimento por exclusão dos serviços em razão de indisponibilidade de recursos financeiros, principalmente ao dispor sobre corte do fornecimento de água<sup>110</sup> por falta de pagamento.

Desenvolvimento é a universalização do acesso aos serviços e bens fundamentais mínimos, proporcionando existência digna a todos os seres humanos.

### 7.3 PRIVATIZAÇÃO E MERCADO

---

<sup>110</sup> Segundo o art. 40 (“Os serviços poderão ser interrompidos pelo prestador nas seguintes hipóteses:”), inciso V (“inadimplemento do usuário do serviço de abastecimento de água, do pagamento das tarifas, após ter sido formalmente notificado.”), complementado pela informações dos parágrafos 1º (“As interrupções programadas serão previamente comunicadas ao regulador e aos usuários.”) e 2º (“A suspensão dos serviços prevista nos incisos III e V do caput deste artigo será precedida de prévio aviso ao usuário, não inferior a 30 (trinta) dias da data prevista para a suspensão.”), da Lei n.º 11.445/2007, diretamente contrária ao princípio da continuidade dos serviços públicos.

Alaôr Caffé Alves dispõe que o termo “privatização” carece de uso correto no caso de saneamento básico. Entende, ainda, em disposição brilhante, que o serviço só pode ter a gestão delegada aos entes privados, pois é público, como destacado acima, eliminando a possibilidade de delegação do planejamento, controle, regulação e fiscalização, funções inerentes ao poder público. Conforme o **quadro 02**, à pág.134, não é o que ocorre na Inglaterra.

A transcrição dos dizeres de Caffé quanto à privatização é primordial para melhor entendimento da questão:

“De qualquer forma, a concessão de serviços públicos a empresas privadas, mesmo que precedidas da obrigatória licitação, pressupõe outorgá-los a entes cujo fim primordial não é prestar tais serviços à comunidade, mas sim obter excedentes econômicos, segundo a lógica do capital, sempre objetivando a lucratividade. Os serviços, neste caso, não são prestados conforme os valores e fins da comunidade apenas, mas são considerados “meios” ou “instrumentos” para o alcance de máximas margens de lucro. Essa questão enseja grandes discussões entre neoliberais e social-democratas, visto que a afetação do interesse particular, pela busca do lucro máximo, não deixa de influir, de diversas maneiras, sobre a prestação dos serviços públicos, gerando contradições não menos graves como, por exemplo, entre a livre aplicação do excedente econômico, própria do sistema de mercado, e a necessidade de investimento desse excedente no mesmo setor, tendo em vista a exigência de universalização dos serviços públicos, pois são indispensáveis à satisfação de toda a população, mesmo daquela grande parte que não pode comprá-los conforme as forças de mercado.”<sup>111</sup>

Este é o foco central da privatização: o conflito de interesses entre o poder público e o privado. De um lado, o capital querendo se apossar dos meios de fornecimento dos serviços coletivos, para a dominação do setor público, ampliando sua força de atuação, segundo a lógica de mercado, que não pensa em dominar, mas simplesmente em excluir os que não podem pagar pelos serviços e, de outro lado, o poder público, com a lógica do interesse comum e coletivo, onde o imperativo é a universalização, ou seja, acesso para todos.

---

<sup>111</sup> **ALVES**, Alaôr Caffé, *Saneamento Básico*, Edipro, São Paulo: 1998, p. 311/312.

Segundo a Constituição Federal de 1988 e o arcabouço legal vigente, o objetivo é achar um ponto de equilíbrio entre o interesse coletivo e o de mercado, para que o setor privado possa lucrar com os serviços públicos de saneamento, mas que não haja exclusão daqueles que não podem pagar pelo serviço. Tarefa quase que impossível se aplicada segundo a lógica de mercado atual.

## 8 MARCO REGULATÓRIO DO SANEAMENTO BÁSICO

### 8.1 - PROJETO DE LEI Nº 5.296 DE 2005

O P.L. nº 5.296/2005 - Saneamento para Todos-procurou ser desenvolvido com a maior participação possível de estados, municípios e entidades da sociedade civil, por necessidade de criação de propostas com a maior adesão possível, tanto da sociedade como dos entes da Federação.

Resolvemos começar pela titularidade. Como visto anteriormente, a titularidade constitucional do serviço de saneamento possui peculiaridades, sendo ora municipal, ora estadual, respeitando sempre a autonomia administrativa dos entes federados. Isso é plenamente possível em respeito ao princípio federativo. O P.L. não menciona em nenhum momento a titularidade - se é municipal ou estadual - mas simplesmente mencionar o termo “titular”.

Esta questão de *titularidade*<sup>112</sup> é plenamente compatível com o sistema constitucional atual, quanto à administração de serviços de saneamento, principalmente no que tange às microrregiões, aglomerações urbanas e regiões metropolitanas.

O Projeto de Lei é dividido em duas partes; a primeira institui as diretrizes para o serviço público de saneamento básico e a segunda dispõe sobre a Política Nacional de Saneamento (PNS).

As *diretrizes* são apenas o cumprimento da disposição constitucional do art 21, XX, e estão descritas no PL desde o art. 2º até o art. 36. Todos os prestadores do serviço de saneamento, públicos ou privados, devem seguir e respeitar estas diretrizes.

---

<sup>112</sup> “Entretanto, se a execução material dos serviços de saneamento ou a realização das obras pertinentes podem ser objeto de exploração econômica, já não é o mesmo para sua regulamentação, controle e fiscalização, que não podem em nenhuma hipótese ser alienados pelo Poder Público, sob pena de transformá-los integralmente em serviços privados. Por aqui se pode verificar que a chamada “privatização” dos serviços de saneamento básico só pode ocorrer juridicamente em razão da execução material relativamente autonomizada e parcial desses serviços, enquanto execução suscetível de realização por agentes privados com objetivo de lucro. Mas isto não pode ocorrer quanto a titularidade e disponibilidade, que devem continuar inteiramente na órbita pública, sob regime legalmente estabelecido, segundo os princípios de controle, fiscalização e normalização para garanti-los a toda a população.” **ALVES**, Alaôr Caffé, *Saneamento Básico*, Edipro, São Paulo: 1998, p. 25.

A *Política Nacional de Saneamento* disciplina a organização e atuação da União, para conceder financiamentos ao setor, articulando e coordenando todos os entes da federação que tiverem interesse em aderir à PNS.

Outra novidade sugerida na proposta é a visão de *usuário*, que tem um *plus* com relação aos direitos do cidadão. São direitos do **cidadão**: a) abastecimento de água para garantir a saúde (art. 7º, II); b) destinação de água aos serviços prioritários de consumo humano, higiene doméstica, dos locais de trabalho e convivência social (art. 7º, I); c) acesso universal e integral do serviço (art. 6º, I e II, e Parágrafo Único); d) garantia de fim adequado, coleta e transporte do esgoto (art. 8º, I); e) garantia do manejo sólido e ambiental de forma adequada (art. 9º, I); f) manejo das águas pluviais, garantindo à população urbana segurança da vida e do patrimônio (art. 10, I); g) fiscalização permanente dos serviços (art. 21); h) planejamento dos serviços públicos (art. 14); i) o sistema de remuneração do serviço que permita o acesso de população de baixa renda ao serviço de saneamento<sup>113</sup> (art. 30, caput, IX, “a”) e, por fim, j) garantia do acesso ao saneamento às minorias e populações indígenas (art. 37 caput, III; 51, §1º, II e 59). São direitos do **usuário**: a) receber o serviço com os mesmos direitos que possuem os consumidores (art. 6º, XXII); b) não ter o serviço de água interrompido sem prévia notificação, salvo por motivo de força maior (art. 7º, §1º e §3º); c) adotar racionamento do serviço de água em casos expressamente regulamentados (art. 7º, §4º); d) ter o serviço de água interrompido, somente se for regulada a hipótese de inadimplemento, previamente e desde que notificado com antecedência (art. 7º §1º), sem ser admitida a restrição de serviço de esgoto (art. 8º, §1º) e nem manejo de resíduos sólidos (art. 9º, Parágrafo Único); e) não ser onerado por investimentos sem planejamento prévio, nem por motivos imprevistos (art. 14, §1º); f) ter acesso a informações do serviço (art. 19), acesso por *internet* e recebimento do manual do usuário (art. 21); g) reclamar dos serviços e obter resposta por notificação em até 30 dias de prazo limite, sobre as providências adotadas (art. 21, §2º); h) os serviços não

---

<sup>113</sup> “Em conformidade com o art. 3º, inciso IV da Lei nº 9.074/95, que dispõe sobre outorga e prorrogação dos serviços públicos, em concessão e permissão, que reza: “IV - o atendimento abrangente ao mercado, sem exclusão das populações de baixa renda e das áreas de baixa densidade populacional, inclusive as rurais,” nas palavras de Alaôr Caffé Alves, “a disposição acima transcrita revela a importância da questão do ponto de vista social.” **ALVES**, Alaôr Caffé, *Saneamento Básico*, Edipro, São Paulo: 1998, p. 24.

poderão ser delegados, sem a prévia regulamentação dos direitos e deveres do usuário, em legislação pertinente (art. 24, §4º, V); i) ter avaliação periódica interna e externa da qualidade dos serviços (art. 25 a 28) e por fim; j) quanto à tarifa: 1) que sejam previamente fixadas normas locais de remuneração ou tarifa do serviço de saneamento (art. 32), devendo ser divulgada com trinta dias de antecedência qualquer modificação nos critérios de remuneração (art. 32, §1º), 2) constar no documento de cobrança da tarifa ou remuneração, as informações mínimas definidas pela própria lei (art. 32, §3º, e alíneas) e 3) participar nos ganhos de eficiência, de produtividade ou de externalidade relacionadas à prestação (art. 34, §4º).

Outra das inovações propostas é o *controle social* (art. 2º, XXV), do qual decorrem os seguintes direitos: a) planejamento, com a participação da comunidade, realização de audiências e consultas públicas (art. 14, §2º e 50, §1º); b) que os regulamentos sejam todos motivados (art. 19 e 22 caput e I); c) que a delegação da prestação do serviço de saneamento seja precedida de audiência e consultas públicas sobre o edital de licitação, ou seu termo de dispensa e a minuta do contrato (art. 24, caput, IV e 69); d) que a avaliação periódica do serviço seja feita por órgão colegiado integrado por membros da sociedade civil (art. 27); e) que toda alteração no valor da tarifa ou remuneração, não sendo proveniente de reajuste, seja anteriormente precedida de oitiva de colegiado integrado, com membros da sociedade civil (art. 34, §7º) e f) reconhecer que integram o Sistema Nacional de Saneamento (Sisnasa) os colegiados integrados por representantes da sociedade civil, os quais são de instituição obrigatória para todos os entes da federação que venham a aderir à PNS (art. 38, V e 44 até 48).

A *Política Nacional de Saneamento* prevê a criação do Sistema Nacional de Saneamento (Sisnasa), por força dos artigos 38 a 43 e 44 a 48 do PL. Os instrumentos de implantação da PNS são: a) Sisnasa (art. 55), b) Relatórios de saneamento ambiental (art. 56 e 66), c) Sistema nacional de desenvolvimento institucional e de capacitação dos recursos humanos (art. 57), fundo de universalização do saneamento básico (art. 29, §§ 1º a 3º, e 58) e e) Plano nacional de pesquisa científica e tecnológica para o saneamento ambiental (arts. 60, 61 e 72).

O P.L. propõe a possibilidade de estados e municípios e suas autarquias, fundações e

empresas públicas fazerem uso de *mecanismos de coordenação* entre si, através dos ditames constitucionais (em especial art. 241) e a Lei 11.107/2005, que disciplina os consórcios públicos, por meio de convênios de cooperação e consórcios públicos.

O P.L. define ainda o *conceito de Saneamento Básico*, no artigo 2º, IV, como “os serviços públicos cuja natureza sejam o abastecimento de água, o esgotamento sanitário, o manejo de resíduos sólidos e o manejo de águas pluviais”

O *conceito de gestão*<sup>114</sup> dos serviços de saneamento é gênero do qual são espécies o planejamento, regulação, fiscalização e prestação dos serviços (art. 2º, IX a XIV). A concessão do serviço público deve ser precedida de licitação (art. 175, caput, da CF).

Uma das principais determinações para garantir a segurança jurídica dos investidores privados no setor de saneamento básico é a disposição do art. 31, §1º do PL, que garante a indenização ao investidor que tiver retomado o serviço. Isso é de extrema importância sob o enfoque do Poder Econômico e seus limites jurídicos.

Finalmente, será feita breve exposição sobre os *subsídios cruzados*, que no Projeto de Lei definidos como sendo os subsídios provenientes de receita do próprio serviço (art. 2º, XX), diferentes dos subsídios simples (art. 2º, XIX), que não têm origem de receitas da prestação dos serviços. Os subsídios cruzados podem ser internos (art. 2º, XXI), quando provenientes de receitas do mesmo município ou ente de coordenação aglomerado (região metropolitana, microrregião ou aglomeração urbana), ou ainda, subsídio cruzado externo (art. 2º, XXII), quando a receita é proveniente de serviços prestados em outras regiões.

São estas as principais inovações propostas pelo Projeto de Lei Saneamento para Todos, que abre uma vasta gama de instrumentos para maior flexibilidade e adaptabilidade às diferentes situações, existentes em razão do alto grau de diversidade e desigualdades regionais, no intuito único de oferecer o serviço a todos, com a

---

<sup>114</sup> “...a gestão desses serviços, inclusive a execução das respectivas obras de infra-estrutura. Indisponíveis, entretanto, são a sua disciplina regulamentar, o controle e a fiscalização, a serem realizadas pelo poder concedente responsável pela delegação, com a cooperação dos usuários, precisamente como exige o art. 3º da Lei nº 8.987/95, que disciplina o regime de concessão e permissão de serviços públicos.” **ALVES**, Alaôr Caffé, *Saneamento Básico*, Edipro, São Paulo: 1998, p. 23.

participação não só dos entes governamentais, mas também com a possibilidade de ampla participação do setor privado.

## 8.2 O PL Nº 7.361/2006 E SUA APROVAÇÃO

Após a consolidação do PL 5296/05 e encaminhado pela Casa Civil da Presidência da República à Câmara dos Deputados, este recebeu cerca de 800 emendas, notadamente do grupo ligado às empresas estaduais e ao setor privado.

Concomitantemente ao Projeto de Lei 5.296/05, que tramitava na Câmara dos Deputados, no Senado Federal existia um projeto de lei sob o n.º 155/05. Em face disto, por iniciativa do relator, foi criada a comissão mista, com parlamentares tanto da Câmara Federal quanto do Senado da República.

Com a fusão dos dois projetos de lei, surge um projeto consolidado sob o n.º 219/06, aprovado no Senado Federal e encaminhado para a apreciação na Câmara dos Deputados, em 18 de julho de 2006.

Além disso, recebeu um novo número de identificação: P.L. 7.361/06, que em 12 de dezembro de 2006 foi aprovado também na casa do povo e em seguida encaminhado para a sanção ou veto do Presidente da República.

## 8.3 LEI Nº 11.445, DE 05 DE JANEIRO DE 2007

O P.L. 7.361/2006 foi convertido em lei em 05 de Janeiro de 2007, sob o n.º 11.445, com a divulgação deste em 08 de janeiro de 2007. Uma comparação com a lei aprovada e os dispositivos acima descritos leva à constatação de diversas modificações, mantendo a estrutura ou a sistemática conforme análises feitas anteriormente no PL n.º 5.296/05, tornando mais fácil sua descrição.

O artigo 1º dispõe que a Lei 11.445, divide-se em duas partes, sendo a primeira a que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento bá

As diretrizes estão dispostas entre os artigos 2º até 47 da Lei de Saneamento Básico.

Subdivide-se em oito capítulos, que serão comentados. Por fim, o capítulo IX, que dispõe sobre a Política Federal de Saneamento Básico, do artigo 48 ao 53.

O capítulo I, art. 2º, descreve os princípios fundamentais da lei. O primeiro princípio é o da universalização do acesso (art. 2º, I), atendimento à necessidade da população e maximização dos resultados, ou seja, eficiência (art. 2º, II), submissão da lei aos preceitos legais da saúde pública e meio ambiente (art. 2º, III), disponibilidade dos serviços a todos (art. 2º, IV), adequação às diferenças regionais (art. 2º, V), articulação com políticas de desenvolvimento urbano (art. 2º, VI), eficiência e sustentabilidade econômica (art. 2º, VII), utilização de tecnologias apropriadas (art. 2º, VIII), transparência das ações (art. 2º, IX), controle social (art. 2º, X) segurança, qualidade de regularidade (art. 2º, XI), integração eficiente entre infra-estrutura e recursos hídricos (art. 2º, XII).

No mesmo capítulo I, o art. 3º descreve o conceito de vários termos desta lei. Entende-se por saneamento básico (art. 3º, I, a, b, c, d), o conjunto de serviços, infra-estrutura e instalações operacionais de abastecimento, esgotamento sanitário, limpeza urbana e drenagem e manejo das águas pluviais urbanas. Descreve, ainda, o conceito de gestão associada (art. 3º, II), universalização (art. 3º, III), controle social (art. 3º, IV), prestação regionalizada (art. 3º, VI), subsídios (art. 3º, VII) e localidade de pequeno porte (art. 3º, VIII).

No art. 4º, dispõe que os recursos hídricos não integram os serviços de saneamento, medida muito inteligente, tendo em vista que a água é um bem público e sob a fiscalização, regulação e controle de sua utilização pelo Estado.

O art. 5º dispõe sobre aquilo que não é serviço público no saneamento. Finalizando o capítulo, os arts. 6º e 7º dispõem sobre o lixo.

No capítulo II, intitulado DO EXERCÍCIO DA TITULARIDADE, não existem dispositivos que engessam a titularidade, respeitando o quadro atual, variando ora do município, ora do estado, apenas possibilitando a delegação desta na forma do dispositivo constitucional 241, regulamentado pela Lei nº 11.107/2005 (art. 8º).

O art. 9º dispõe sobre as obrigações dos titulares do serviço público de saneamento. O art. 10 dispõe que é vedada a adoção de convênios entre ente público e privado, devendo este ser disciplinado por contrato. Estes contratos devem respeitar as condições do art. 11. O art. 12 é bem interessante. Dispõe: “Nos serviços públicos de saneamento básico em que mais de um prestador execute atividade interdependente com outra, a relação entre elas deverá ser regulada por contrato e haverá entidade única encarregada das funções de regulação e de fiscalização.” Isso quer dizer que, expressamente, os serviços de saneamento podem ser fracionados, ou melhor, podem ser delegados a entidades privadas em separado, ou seja, em uma cidade como São Paulo, Rio de Janeiro ou Fortaleza, poderá haver uma prestadora de água, uma diferente de esgoto, uma de coleta de lixo e outra diferente de drenagem de águas pluviais. Dispõe, ainda, o art. 12, § 1º, que a entidade única de regulação e fiscalização atenderá, no mínimo, às condições dispostas nos incisos I,II,III,IV e V. A relação entre estes prestadores interdependentes serão definidas em contrato, respeitando as disposições do art. 12, § 2º.

O art. 13, estabelece a possibilidade da criação de fundos destinados à universalização dos serviços de saneamento básico. E assim termina o capítulo II.

Damos início à descrição do capítulo III – DA PRESTAÇÃO REGIONALIZADA DE SERVIÇOS PÚBLICOS DE SANAMENTO BÁSICO, que vai do art. 14 ao 18. Estes dispositivos referem-se principalmente à questão do respeito ao planejamento de integração entre municípios e estados, em regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, pacificando o entendimento jurisprudencial do STF, diversas vezes abordado no presente trabalho, quanto à cooperação entre os entes federados, abrindo, possibilidade de utilização de mecanismos de gestão associativa, dos preceitos legais da Constituição Federal de 1988, art. 241 e da Lei nº 11.107/2005.

O capítulo IV dispõe sobre o PLANEJAMENTO (arts. 19 e 20). O capítulo V estabelece disposições legais sobre a REGULAÇÃO, artigos 21 a 28. O capítulo VI – DOS ASPECTOS ECONÔMICOS E SOCIAIS, - artigos 29 a 42. O capítulo VII – DOS ASPECTOS TÉCNICOS, - arts. 43 a 46 e o capítulo VIII – DA PARTICIPAÇÃO DE ÓRGÃOS COLEGIADOS NO CONTROLE SOCIAL, - em um único artigo, o nº 47.

Desta forma, estas são as normas pertinentes à primeira parte da Lei nº 11.445/2007, encerrando as diretrizes do saneamento básico.

O capítulo IX dispõe sobre a segunda parte da lei, que é a POLÍTICA FEDERAL DE SANEAMENTO BÁSICO. Determina a atuação da União dentro do Estado Federal de cooperação do Brasil, disciplinando, após 18 anos de sua promulgação, o art. 21, XX, da Constituição Federal do Brasil. Estabelece principalmente a regulamentação da Política Nacional de Saneamento Básico, o PNSB. Este capítulo inicia-se no art. 48 e termina no art. 53, de um total de 60 artigos, sendo os demais (arts. 54 e ss) referentes ao capítulo X – DISPOSIÇÕES FINAIS.

## 9 GESTÃO DO SANEAMENTO BÁSICO POR BACIAS HIDROGRÁFICAS

O presente estudo sobre o saneamento básico tem por objetivo analisar a realidade do setor e esclarecer a visão sobre a conceituação e para onde caminha o futuro desse serviço público em nosso país.

A solução dos nossos problemas sociais e a superação do subdesenvolvimento nacional só serão possíveis a partir do momento em que nos dediquemos ao estudo do funcionamento do Estado brasileiro.<sup>115</sup>

Na elaboração das considerações acima, tenta-se entender o Estado em sua realidade, pois que é dinâmico, mutável, histórico, social e político.

O esforço de elaboração da Lei 11.107/2005 (Lei dos Consórcios Públicos) e da Lei n.º 11.445 de 2007 (Saneamento Para Todos) é apenas uma forma de pôr os pingos nos “is” e oferecer a todos a regra do jogo, para a consecução da finalidade de universalização do serviço de saneamento básico. A questão é “PLANIFICAÇÃO” ou “socialização” dos serviços de saneamento. Busca-se apoio nas inspiradoras palavras de Bobbio: “o desprezo dos direitos do homem são as únicas causas das desgraças públicas e da corrupção dos governos”, em comentários à Declaração dos Direitos Humanos, na obra “A Era dos Direitos”.<sup>116</sup>

O Capitalismo está fadado ao fracasso se não evoluir. Nesse sentido, Celso Furtado diz que, empiricamente, “se comprova que nos países ricos a sociedade é cada vez mais homogênea, no que respeita as condições básicas de vida, e, no mundo subdesenvolvido, ela é cada vez mais heterogênea.”<sup>117</sup> Significa que o Estado brasileiro, se quiser superar o subdesenvolvimento, deve criar instrumentos para oferecer a oportunidade de realizarmos a homogeneização dos serviços básicos, entre

---

<sup>115</sup> “E este é um dos grandes problemas dos estudos sobre o desenvolvimento brasileiro: a falta de uma reflexão mais aprofundada sobre o Estado.” **BERCOVICI**, Gilberto, *Desigualdades Regionais, Estado e Constituição*, Max Limonad, São Paulo: 2003, p. 43.

<sup>116</sup> **BOBBIO**, Norberto, *A Era dos Direitos*, Editora Campus, Rio de Janeiro: 1992, p. 121.

<sup>117</sup> **FURTADO**, Celso, *Em Busca de Um Novo Modelo Reflexões sobre a crise contemporânea*, Editora Paz e Terra S/A, Rio de Janeiro: 2002, p. 77.

eles o de saneamento.

O intuito de regulamentar, planejar, fiscalizar e prestar o serviço, nos moldes propostos pela lei que regulamenta o saneamento, é claramente compatível com o intervencionismo. “A intervenção do Estado na economia não chega a exprimir qualquer princípio de autoridade; pelo contrário, são os diversos capitais que se apoderam do aparelho burocrático administrativo e tornam impossível qualquer forma de planificação política.”<sup>118</sup> Tal exercício de poder pelo capital exclui a autonomia política.

É importante a adoção de mecanismos de concessão e permissão dos serviços públicos, pois, segundo Bobbio, “economização e socialização do Estado acabem na privatização do seu aparelho ou administração, expressa na forma de crescente autonomia em relação ao poder do Parlamento e na subordinação a grupos específicos de interesse.”<sup>119</sup> Dessa forma, fica claro entender a lógica do novo Capitalismo. Se poucas pessoas têm acesso aos serviços de saneamento e a máquina administrativo-burocrática é entregue ao setor privado, este deixa de ganhar com a falta de acesso da maioria, pois quanto maior o número de clientes, maior a possibilidade de ganho. No saneamento básico, a realidade se manifesta com um alto custo do investimento em infra-estrutura, que inviabiliza o investimento do setor privado, pois este visa ao lucro e, em fazendo os investimentos necessários, geralmente converge para um quadro de prejuízo<sup>120</sup>. Dessa forma, o capital privado deixa de fazer os investimentos necessários e fica apenas arrecadando dos clientes que já existem. Isso se reflete no grande interesse de grupos de capital estrangeiros, como franceses, ingleses e israelenses, com um amplo conhecimento na área de saneamento, a manifestarem grande interesse na aquisição de companhias de saneamento onde já existe infra-estrutura, de grande porte, por apresentarem necessidade menor de investimentos e arrecadação elevada.

---

<sup>118</sup> **GOZZI**, Gustavo, em **BOBBIO**, Norberto e outros, *Dicionário de Política*, Editora UNB, São Paulo: 2004, Vol.s 1, p. 406

<sup>119</sup> *Idem*.

<sup>120</sup> “Entre os prestadores de abrangência regional, 12 deles têm as receitas superiores às despesas totais [...]. Entre os serviços locais, cerca de 67% dos que apresentam as duas informações têm receitas superiores às despesas, sobretudo aqueles de maior porte”. **SNIS**, *Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgoto em 2004*, internet, [www.snis.gov.br](http://www.snis.gov.br), p. 94.

Para completar esta linha de raciocínio, é interessante transcrever as palavras de Bobbio:

“O desenvolvimento dos serviços (consumo socializado) poderia ser a saída para o emprego que a indústria já não poderá dar, se se quiser realizar o potencial desenvolvimento tecnológico. Poderia ser essa a incumbência da planificação repensada em seus objetivos, perspectivas e processos, de uma planificação capaz de fazer evoluir o sistema para estruturas pós-capitalistas. Vislumbram-se, no entanto, problemas nada fáceis que dizem respeito tanto ao sistema político como social.”<sup>121</sup>

Desta forma, podemos encarar o setor de serviços como um grande mercado em pleno desenvolvimento, onde as forças capitalistas podem encontrar uma forma de se perpetuar, frente ao cenário de catástrofe eminente do velho modelo de capitalismo, evoluindo temporariamente para um modelo de capitalismo social, uma fase quem sabe intermediária do capitalismo liberal para o ainda inexistente e inimaginado socialismo real.

Considémos inviável a universalização do serviço de saneamento no Brasil, por mera força de edição de leis, sem vontade política e participação da sociedade em busca desse objetivo, mas é um bom começo.<sup>122</sup> Somente por boa vontade o mundo não promove as transformações necessárias.

## 9.1 AUTARQUIA E FUNDAÇÃO PÚBLICA

Conforme a lição de Justen Filho, “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

---

<sup>121</sup> **LOMBARDINI**, Siro, em **BOBBIO**, Norberto e outros, *Dicionário de Política*, Editora UNB, São Paulo: 2004, Vol.s 2, p. 975.

<sup>122</sup> “A concretização do Estado Social está ligada à idéia de transformação global da sociedade, que constitui, segundo José Reinaldo de Lima Lopes, uma das características do Estado do século XX, consubstanciada na crença de que o direito pode ser utilizado, pelo Estado, para promover mudanças estruturais na sociedade”. **BERCOVICI**, Gilberto, *Desigualdades Regionais, Estado e Constituição*, Max Limonad, São Paulo: 2003, p. 53.

direta.”<sup>123</sup>

Em parecer com relação ao serviço de saneamento básico, Caffé Alves faz considerações sobre a autarquia e fundação pública, e dispendo:

“O Estado mediante lei pode criar ente público, como a autarquia, por exemplo, e passar-lhe a titularidade do serviço público, como uma forma de descentralizar suas atividades no âmbito de sua competência e autonomia administrativa. A autarquia (ou a fundação pública) é ente público, criada por lei (art. 37,XIX,CF), com personalidade de direito público, totalmente regido por normas dessa ordem, podendo ser titular de serviços públicos. Conseqüentemente, a autarquia (ou fundação pública) tem a capacidade de ser titular e executora do serviço público para cuja tutela foi especificamente criada, e, ademais, ser poder concedente ou permitir, se autorizada pela lei que a instituiu, outorgando o serviço que lhe é próprio por direito, mediante licitação, conforme manda a Constituição.”<sup>124</sup>

Observe-se que a autarquia é ferramenta de descentralização do Estado, com personalidade jurídica, gozando de todos os direitos inerentes ao regime jurídico público.

Cidades do interior do Estado de São Paulo, como Sorocaba, podem servir de exemplo para o sucesso deste instrumento de descentralização, na gestão do serviço público de saneamento básico. Sorocaba, hoje, conta com quase a totalidade de distribuição de água e coleta de esgoto, sendo mais de 60% do esgotamento tratado, em 2005. Estima-se, com a conclusão da última estação de tratamento de esgoto, já em construção, que Sorocaba terá a plenitude no tratamento de esgoto, índices extraordinários diante de coleta de dados de outras municipalidades ao redor do Estado de São Paulo. Sem dúvida, esse modelo é fruto de investimentos de mais de vinte anos, com a execução de um planejamento rigoroso, que hoje reverte frutos para a própria administração municipal.

---

<sup>123</sup> **JUSTEN FILHO**, Marçal, *Curso de Direito Administrativo*, Editora Saraiva, São Paulo: 2005, p. 101.102.

<sup>124</sup> **ALVES**, Alaôr Caffé, *Saneamento Básico Concessões, Permissões e Convênios Públicos*, Edipro, Bauru/SP: 1998, p. 23.

Sob a visão esotérica, podemos dizer que essa cidade conseguiu atingir estes índices de modelo no saneamento em decorrência de sua força econômica e, ainda, por contar com a submissão burocrática de mais de 600 mil habitantes, pagadores de tarifas de água e esgoto, contribuindo muito para a arrecadação dos cofres públicos da autarquia e do Município, possibilitando a ação em prol de seus habitantes.

## 9.2 EMPRESA PÚBLICA E SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA

Com inspiração na Petrobrás, poderíamos criar uma grande empresa de economia mista, com poder de concorrência no setor de saneamento, em diversos países, fazendo frente ao poder de empresas de saneamento de nações como a francesa e a inglesa, cuja influência se estende por diversos países. Essa empresa poderia ter suas ações negociadas na Bolsa de Valores, facilitando a captação de recursos para investimentos no setor.

Em julgados mais recentes do Pretório Excelso, constatamos a possibilidade de extensão das imunidades tributárias entre os entes da federação, aplicada às empresas públicas e às sociedades de economia mista, respectivamente os casos do Correio<sup>125</sup> (empresa pública) e a Companhia de Águas e Esgoto de Rondônia<sup>126</sup> (sociedade de economia mista). Concordamos com a acertada decisão, que só vem a beneficiar a sociedade, que não deveria responder pelo repasse dos custos tributários, pela prestação dos serviços de caráter exclusivamente público.

Entendemos ainda que as empresas públicas e as sociedades de economia mista são ferramentas viáveis para a prestação dos serviços públicos de saneamento básico, principalmente a segunda figura jurídico-empresarial, que tem a possibilidade de captar recursos na Bolsa de Valores, a um preço vantajoso, assim como fazem as empresas privadas do setor de saneamento nos países desenvolvidos.

---

<sup>125</sup> R.E. 407099/RS Rio Grande do Sul – Recurso Extraordinário – Relator Min. Carlos Velloso – Julgamento: 22/06/2004. Ementa: Constitucional. Tributário. Empresa brasileira de Correios e Telégrafos: Imunidade Tributária Recíproca: CF, art. 150, VI, a. Empresa Pública que exerce atividade econômica e Empresa Pública prestadora de serviços públicos: Distinção. I. As empresas públicas prestadoras de serviço público distinguem-se das que exercem atividade econômica. A Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos é prestadora de serviço público de prestação obrigatória e exclusiva do Estado, motivo por que está abrangida pela imunidade tributária recíproca: C.F., art. 150, VI, a. II – RE conhecimento em parte e, nessa parte, provido.

<sup>126</sup> A.C. 1549 MC/ R.O. – Rondônia - Medida Cautelar em Ação Cautelar – Relator. Celso de Mello – Julgamento em 12/02/2007 – Despacho: “...a Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem reconhecido revelar-se constitucionalmente possível a extensão da imunidade tributária recíproca a empresas governamentais instituídas, mediante prévia autorização legislativa, para a prestação de serviços públicos (RE 357.389/RS, Rel. min. Carlos Britto – RE 403.555/RS, Rel. Min. Gilmar Mendes – RE 407.099/RS, Rel. Min. Carlos Velloso – RE 418.450/RS, Rel. Min. Celso de Mello, v.g.). Desnecessário acentuar que a imunidade tributária recíproca tem aplicabilidade restrita a impostos(…)”

### 9.3 SPE - SOCIEDADE DE PROPÓSITO ESPECÍFICO

A Sociedade de Propósito Específico, abreviadas com a sigla SPE, foi criada para exercer a prestação de serviços públicos. São pessoas jurídicas de direito privado, constituídas na forma de S.A., ou Sociedade Limitada, com patrimônio próprio. Um exemplo de SPE prestadora de serviços públicos é o grupo VBC, união entre as empresas Votorantim Energia Limitada, Antares Holdings Limitada, pertencente ao Bradespar S.A., do Banco Bradesco S.A., e Camargo Corrêa Energia S.A., vencedoras da concorrência para prestar o serviço de distribuição de energia elétrica no interior do Estado de São Paulo, proprietária da empresa CPFL Energia S.A. (Companhia Piratininga de Força e Luz Energia S.A.).<sup>127</sup>

A SPE funciona como um consórcio público, com personalidade jurídica e patrimônio próprio, independentemente de seus sócios. Como a Lei das S.A. não permite a personalidade jurídica nos consórcios de direito privado, estas recebem o nome de SPE e nada mais são do que a união em consórcio de pessoas físicas ou jurídicas, para a consecução de determinado fim.

Dessa forma, se uma das sócias, ou mesmo todas elas, forem a bancarota, o serviço público continua a ser prestado sem interrupção, pois é de responsabilidade desta nova empresa, com patrimônio independente.

### 9.4 AGÊNCIA REGULADORA

Após breves considerações sobre autarquia, devemos destacar o conceito e os aspectos relevantes de agência reguladora. Para Justen Filho, “agência reguladora independente é uma autarquia especial, sujeita a regime jurídico que assegure sua autonomia em face da Administração direta e investida de competência para regulação

---

<sup>127</sup> **VALOR**, *Grandes Grupos, 200 maiores*, Edição de 2006. No relatório anual do agente financeiro, exercício de 2005, para a terceira emissão de debêntures da VBC, podemos ver o organograma da SPE, com mais detalhes em <http://fiduciario.spinex.com.br/uploads/docs/relatoriosanuais/planner/VBC.pdf>. Podemos encontrar o organograma dessa Sociedade de Propósito Específico (SPE), no *site* [http://www.bradespar.com.br/html/composicao\\_acio\\_vbc.htm](http://www.bradespar.com.br/html/composicao_acio_vbc.htm), da bradespar.

setorial.”<sup>128</sup>

O tema das agências reguladoras é totalmente pertinente ao setor de saneamento básico, tendo em vista as críticas feitas ao projeto de lei do marco regulatório do saneamento ambiental, quanto à falta de previsão legal para a instituição de uma agência para regular o setor. Tal crítica foi feita por estudiosos do tema na Fundação Getúlio Vargas.

Realmente, setores de serviço público como o de energia elétrica e telecomunicações, contam com agências reguladoras para seus setores, respectivamente ANEEL e ANATEL.

## 9.5 AS REGIÕES ADMINISTRATIVAS, ART. 43 DA CF, E A GESTÃO DO SANEAMENTO BÁSICO POR BACIAS HIDROGRÁFICAS

Por sugestão de vários engenheiros e administradores que atuam na gestão do saneamento no SAAE de Sorocaba e na SABESP, a melhor opção para a gestão do saneamento é por bacia hidrográfica. Esse também é o entendimento da Lei 11.445/07, em seu art. 4º, parágrafo único.

Este tipo de gestão abrange melhor as complexidades que envolvem o serviço de saneamento básico, por concatenar as necessidades de preservação ambiental e uso dos recursos hídricos escassos e limitados, com vistas à manutenção da sadia qualidade de vida para as gerações futuras e para nós mesmos.

No Brasil existem doze regiões hidrográficas<sup>129</sup>, distribuídas entre os 26 estados e o

---

<sup>128</sup> JUSTEN FILHO, Marçal, *Curso de Direito Administrativo*, Editora Saraiva, São Paulo: 2005, p. 466.

<sup>129</sup> Bacias Hidrográficas – são áreas compreendidas entre divisores de água, nas quais toda a água que ali se precipita escoar por um ponto mais baixo, que é, normalmente, seu rio principal. As bacias são reunidas em **regiões hidrográficas** definidas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE) e pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos, para facilitar o planejamento ambiental e o uso racional desses recursos. “A importância em definir ‘ bacia hidrográfica’ refere-se ao fato de ser ela considerada, na legislação nacional, assim como em outras, como ‘unidade territorial para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e atuação do Sistema de Gerenciamento de Recursos Hídricos’ (Lei das

Distrito Federal, com características diferentes. Por exemplo, a Região Hidrográfica Amazônica, abrange sete estados; já o Estado de Minas Gerais abrange a divisão de quatro diferentes regiões hidrográficas. O planejamento por bacias hidrográficas deve ser fiscalizado em âmbito federal, sendo a União responsável por sua fiscalização, controle e regulação.

Este tipo de gestão pressupõe a coordenação e cooperação entre municípios, municípios e estado e entre estados. É necessário um forte planejamento para a implantação deste modelo, atendendo melhor às necessidades de preservação ambiental e interesse coletivo. Este parece ser o intuito do art. 48, X, da Lei nº 11.445/2007.

Os Comitês de Bacias Hidrográficas estabelecem as prioridades no plano de utilização dos recursos hídricos, conforme exposto em capítulos anteriores. Toda e qualquer manipulação desses recursos por derivação, adução, despejo de efluentes e uso de corpos d'água devem ser precedidos de licença ambiental, em conformidade às prioridades do plano de utilização dos recursos hídricos.

Respeitadas as regras para a utilização destes recursos, as companhias de saneamento, sejam elas municipais, estaduais, intermunicipais, metropolitanas, ou ainda, consórcio público, devem sempre se submeter ao plano de utilização dos recursos hídricos.

## 10 CONCLUSÃO

A seqüência dos pensamentos demonstram que o Estado Social brasileiro é o Estado Social em sentido amplo<sup>130</sup>, o que significa Estado intervencionista.<sup>131</sup>

O Estado intervencionista mostra-se mais limitador do poder econômico ou privado, não no sentido de inviabilizá-lo, mas simplesmente direcioná-lo no sentido de superar certas dificuldades conjunturais, para atingir um determinado estágio de desenvolvimento, garantindo a própria sobrevivência do poder econômico. Neste sentido, destacando o pensamento da CEPAL, Bercovici apresenta um trecho importante para a explicação deste pensamento: “a superação do subdesenvolvimento requer uma política deliberada e de longo prazo, com a decidida intervenção planejadora por parte do Estado.”<sup>132</sup>

A planificação não é nada mais do que a diminuição dos percentuais de estratos sociais, com acesso aos meios mínimos de bens e serviços, para uma maior qualidade de vida. É também chamada de homogeneização, como já foi referido em passagem pretérita.

A planificação dos serviços de saneamento básico, só ocorrerão através de forte atuação dos entes federados no planejamento, fiscalização e regulamentação, junto com a participação da iniciativa privada. Como exemplo da dificuldade para atingir tal objetivo, destaquem-se os Estudos do Ministério das Cidades, apresentados em forma de seminário pelo coordenador do Programa de Modernização do Setor de Saneamento (PMSS), Ernani Mirando, comprovando a necessidade de vinte anos de investimentos, na ordem de 0,45% do PIB, com um crescimento de 4% ao ano, aliado à participação de outros entes e órgãos governamentais, com recursos do FGTS, BNDES, OGU, Estados/Municípios, na ordem de 7,2; 6,3; 4,7 e 1,8 bilhões de reais respectivamente, em levantamento realizado em 2000, só para a universalização do

---

<sup>130</sup> **BERCOVICI**, Gilberto, *Desigualdades Regionais, Estado e Constituição*, Max Limonad, São Paulo: 2003, p. 54.

<sup>131</sup> *Idem*, p. 55.

<sup>132</sup> *Ibidem*, 57 e 58.

serviço de saneamento.<sup>133</sup>

O grande problema de nossa cultura capitalista de periferia é a confusão entre o público e o privado. No Brasil, a superideologia do “nacionalismo”, a “segurança nacional”, a “defesa da família” e a “civilização cristã” são focadas, para manutenção do poder da elite hegemônica detentora do capital.<sup>134</sup>

Dessa forma, enquanto não houver uma atitude político-econômica racional voltada para a superação do subdesenvolvimento, com intervenção estatal, em nossa planificação de serviço de saneamento básico não será possível atingir a universalização e o desenvolvimento.

---

<sup>133</sup> **MIRANDA**, Ernani Cícero de, *O Saneamento no Brasil*, [www.agr.go.gov.br/apresent\\_ernani.ppt](http://www.agr.go.gov.br/apresent_ernani.ppt), Goiânia: 2003.

<sup>134</sup> “Ao lado do pluralismo ideológico que alimenta a atividade política das sociedades capitalistas, operam superideologias de função essencialmente moderadora. O “nacionalismo”, a “defesa nacional”, a “defesa da família” são exemplos dessas superideologias que se invocam acima das estruturas de classes, a fim de impor maior disciplina social ou frear um processo de mudanças que ameçam interesses no quadro do pluralismo ideológico existente. As superideologias reforçam as estruturas de poder, portanto operam em benefício dos grupos hegemônicos.” **FURTADO**, Celso, *Em Busca de Novo Modelo*, Editora Paz e Terra, Rio de Janeiro: 2002, p. 64.

## ANEXO 01

### LEI Nº 11.445, DE 5 DE JANEIRO DE 2007.

#### Mensagem de Veto

Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nºs 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências.

**O PRESIDENTE DA REPÚBLICA** Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

#### CAPÍTULO I

#### DOS PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS

Art. 1º Esta Lei estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico e para a política federal de saneamento básico.

Art. 2º Os serviços públicos de saneamento básico serão prestados com base nos seguintes princípios fundamentais:

I - universalização do acesso;

II - integralidade, compreendida como o conjunto de todas as atividades e componentes de cada um dos diversos serviços de saneamento básico, propiciando à população o acesso na conformidade de suas necessidades e maximizando a eficácia das ações e resultados;

III - abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos realizados de formas adequadas à saúde pública e à proteção do meio ambiente;

IV - disponibilidade, em todas as áreas urbanas, de serviços de drenagem e de manejo das águas pluviais adequados à saúde pública e à segurança da vida e do patrimônio público e privado;

V - adoção de métodos, técnicas e processos que considerem as peculiaridades locais e regionais;

VI - articulação com as políticas de desenvolvimento urbano e regional, de habitação, de combate à pobreza e de sua erradicação, de proteção ambiental, de promoção da saúde e outras de relevante interesse social voltadas para a melhoria da qualidade de vida, para as quais o saneamento básico seja fator determinante;

VII - eficiência e sustentabilidade econômica;

VIII - utilização de tecnologias apropriadas, considerando a capacidade de pagamento dos usuários e a adoção de soluções graduais e progressivas;

IX - transparência das ações, baseada em sistemas de informações e processos decisórios institucionalizados;

X - controle social;

XI - segurança, qualidade e regularidade;

XII - integração das infra-estruturas e serviços com a gestão eficiente dos recursos hídricos.

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

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

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

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

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

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

II - gestão associada: associação voluntária de entes federados, por convênio de cooperação ou consórcio público, conforme disposto no art. 241 da Constituição Federal;

III - universalização: ampliação progressiva do acesso de todos os domicílios ocupados ao saneamento básico;

IV - controle social: conjunto de mecanismos e procedimentos que garantem à sociedade informações, representações técnicas e participações nos processos de formulação de políticas, de planejamento e de avaliação relacionados aos serviços públicos de saneamento básico;

V - (VETADO);

VI - prestação regionalizada: aquela em que um único prestador atende a 2 (dois) ou mais titulares;

VII - subsídios: instrumento econômico de política social para garantir a universalização do acesso ao saneamento básico, especialmente para populações e localidades de baixa renda;

VIII - localidade de pequeno porte: vilas, aglomerados rurais, povoados, núcleos, lugarejos e aldeias, assim definidos pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE.

§ 1º (VETADO).

§ 2º (VETADO).

§ 3º (VETADO).

Art. 4º Os recursos hídricos não integram os serviços públicos de saneamento básico.

Parágrafo único. A utilização de recursos hídricos na prestação de serviços públicos de saneamento básico, inclusive para disposição ou diluição de esgotos e outros resíduos líquidos, é sujeita a outorga de direito de uso, nos termos da Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, de seus regulamentos e das legislações estaduais.

Art. 5º Não constitui serviço público a ação de saneamento executada por meio de soluções individuais, desde que o usuário não dependa de terceiros para operar os serviços, bem como as ações e serviços de saneamento básico de responsabilidade privada, incluindo o manejo de resíduos de responsabilidade do gerador.

Art. 6º O lixo originário de atividades comerciais, industriais e de serviços cuja responsabilidade pelo manejo não seja atribuída ao gerador pode, por decisão do poder público, ser considerado resíduo sólido urbano.

Art. 7º Para os efeitos desta Lei, o serviço público de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos urbanos é composto pelas seguintes atividades:

I - de coleta, transbordo e transporte dos resíduos relacionados na alínea c do inciso I do caput do art. 3º desta Lei;

II - de triagem para fins de reúso ou reciclagem, de tratamento, inclusive por compostagem, e de disposição final dos resíduos relacionados na alínea c do inciso I do caput do art. 3º desta Lei;

III - de varrição, capina e poda de árvores em vias e logradouros públicos e outros eventuais serviços pertinentes à limpeza pública urbana.

## CAPÍTULO II

### DO EXERCÍCIO DA TITULARIDADE

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.

Art. 9º O titular dos serviços formulará a respectiva política pública de saneamento básico, devendo, para tanto:

I - elaborar os planos de saneamento básico, nos termos desta Lei;

II - prestar diretamente ou autorizar a delegação dos serviços e definir o ente responsável pela sua regulação e fiscalização, bem como os procedimentos de sua atuação;

III - adotar parâmetros 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;

IV - fixar os direitos e os deveres dos usuários;

V - estabelecer mecanismos de controle social, nos termos do inciso IV do caput do art. 3º desta Lei;

VI - estabelecer sistema de informações sobre os serviços, articulado com o Sistema Nacional de Informações em Saneamento;

VII - intervir e retomar a operação dos serviços delegados, por indicação da entidade reguladora, nos casos e condições previstos em lei e nos documentos contratuais.

Art. 10. A prestação de serviços públicos de saneamento básico por entidade que não integre a administração do titular depende da celebração de contrato, sendo vedada a sua disciplina mediante convênios, termos de parceria ou outros instrumentos de natureza precária.

§ 1º Excetua-se do disposto no caput deste artigo:

I - os serviços públicos de saneamento básico cuja prestação o poder público, nos termos de lei, autorizar para usuários organizados em cooperativas ou associações, desde que se limitem a:

a) determinado condomínio;

b) localidade de pequeno porte, predominantemente ocupada por população de baixa renda, onde outras formas de prestação apresentem custos de operação e manutenção incompatíveis com a capacidade de pagamento dos usuários;

II - os convênios e outros atos de delegação celebrados até o dia 6 de abril de 2005.

§ 2º A autorização prevista no inciso I do § 1º deste artigo deverá prever a obrigação de transferir ao titular os bens vinculados aos serviços por meio de termo específico, com os respectivos cadastros técnicos.

Art. 11. São condições de validade dos contratos que tenham por objeto a prestação de serviços públicos de saneamento básico:

I - a existência de plano de saneamento básico;

II - 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;

III - 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;

IV - a realização prévia de audiência e de consulta públicas sobre o edital de licitação, no caso de concessão, e sobre a minuta do contrato.

§ 1º Os planos de investimentos e os projetos relativos ao contrato deverão ser compatíveis com o respectivo plano de saneamento básico.

§ 2º Nos casos de serviços prestados mediante contratos de concessão ou de programa, as normas previstas no inciso III do caput deste artigo deverão prever:

I - a autorização para a contratação dos serviços, indicando os respectivos prazos e a área a ser atendida;

II - 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;

III - as prioridades de ação, compatíveis com as metas estabelecidas;

IV - as condições de sustentabilidade e equilíbrio econômico-financeiro da prestação dos serviços, em regime de eficiência, incluindo:

- a) o sistema de cobrança e a composição de taxas e tarifas;
- b) a sistemática de reajustes e de revisões de taxas e tarifas;
- c) a política de subsídios;

V - mecanismos de controle social nas atividades de planejamento, regulação e fiscalização dos serviços;

VI - as hipóteses de intervenção e de retomada dos serviços.

§ 3º Os contratos não poderão conter cláusulas que prejudiquem as atividades de regulação e de fiscalização ou o acesso às informações sobre os serviços contratados.

§ 4º Na prestação regionalizada, o disposto nos incisos I a IV do caput e nos §§ 1º e 2º deste artigo poderá se referir ao conjunto de municípios por ela abrangidos.

Art. 12. Nos serviços públicos de saneamento básico em que mais de um prestador execute atividade interdependente com outra, a relação entre elas deverá ser regulada por contrato e haverá entidade única encarregada das funções de regulação e de fiscalização.

§ 1º A entidade de regulação definirá, pelo menos:

I - as normas técnicas relativas à qualidade, quantidade e regularidade dos serviços prestados aos usuários e entre os diferentes prestadores envolvidos;

II - as normas econômicas e financeiras relativas às tarifas, aos subsídios e aos pagamentos por serviços prestados aos usuários e entre os diferentes prestadores envolvidos;

III - a garantia de pagamento de serviços prestados entre os diferentes prestadores dos serviços;

IV - os mecanismos de pagamento de diferenças relativas a inadimplemento dos usuários, perdas comerciais e físicas e outros créditos devidos, quando for o caso;

V - o sistema contábil específico para os prestadores que atuem em mais de um Município.

§ 2º O contrato a ser celebrado entre os prestadores de serviços a que se refere o caput deste artigo deverá conter cláusulas que estabeleçam pelo menos:

I - as atividades ou insumos contratados;

II - as condições e garantias recíprocas de fornecimento e de acesso às atividades ou insumos;

III - o prazo de vigência, compatível com as necessidades de amortização de investimentos, e as hipóteses de sua prorrogação;

IV - os procedimentos para a implantação, ampliação, melhoria e gestão operacional das atividades;

V - as regras para a fixação, o reajuste e a revisão das taxas, tarifas e outros preços públicos aplicáveis ao contrato;

VI - as condições e garantias de pagamento;

VII - os direitos e deveres sub-rogados ou os que autorizam a sub-rogação;

VIII - as hipóteses de extinção, inadmitida a alteração e a rescisão administrativas unilaterais;

IX - as penalidades a que estão sujeitas as partes em caso de inadimplemento;

X - a designação do órgão ou entidade responsável pela regulação e fiscalização das atividades ou insumos contratados.

§ 3º Inclui-se entre as garantias previstas no inciso VI do § 2º deste artigo a obrigação do contratante de destacar, nos documentos de cobrança aos usuários, o valor da remuneração dos serviços prestados pelo contratado e de realizar a respectiva arrecadação e entrega dos valores arrecadados.

§ 4º No caso de execução mediante concessão de atividades interdependentes a que se refere o caput deste artigo, deverão constar do correspondente edital de licitação as regras e os valores das tarifas e outros preços públicos a serem pagos aos demais prestadores, bem como a obrigação e a forma de pagamento.

Art. 13. Os entes da Federação, isoladamente ou reunidos em consórcios públicos, poderão instituir fundos, aos quais poderão ser destinadas, entre outros recursos, parcelas das receitas dos serviços, com a finalidade de custear, na conformidade do disposto nos respectivos planos de saneamento básico, a universalização dos serviços públicos de saneamento básico.

Parágrafo único. Os recursos dos fundos a que se refere o caput deste artigo poderão ser utilizados como fontes ou garantias em operações de crédito para financiamento dos investimentos necessários à universalização dos serviços públicos de saneamento básico.

### CAPÍTULO III

#### DA PRESTAÇÃO REGIONALIZADA DE SERVIÇOS PÚBLICOS DE SANEAMENTO BÁSICO

Art. 14. A prestação regionalizada de serviços públicos de saneamento básico é caracterizada por:

- I - um único prestador do serviço para vários Municípios, contíguos ou não;
- II - uniformidade de fiscalização e regulação dos serviços, inclusive de sua remuneração;
- III - compatibilidade de planejamento.

Art. 15. Na prestação regionalizada de serviços públicos de saneamento básico, as atividades de regulação e fiscalização poderão ser exercidas:

I - por órgão ou entidade de ente da Federação a que o titular tenha delegado o exercício dessas competências por meio de convênio de cooperação entre entes da Federação, obedecido o disposto no [art. 241 da Constituição Federal](#);

II - por consórcio público de direito público integrado pelos titulares dos serviços.

Parágrafo único. No exercício das atividades de planejamento dos serviços a que se refere o caput deste artigo, o titular poderá receber cooperação técnica do respectivo Estado e basear-se em estudos fornecidos pelos prestadores.

Art. 16. A prestação regionalizada de serviços públicos de saneamento básico poderá ser realizada por:

I - órgão, autarquia, fundação de direito público, consórcio público, empresa pública ou sociedade de economia mista estadual, do Distrito Federal, ou municipal, na forma da legislação;

II - empresa a que se tenham concedido os serviços.

Art. 17. O serviço regionalizado de saneamento básico poderá obedecer a plano de saneamento básico elaborado para o conjunto de Municípios atendidos.

Art. 18. Os prestadores que atuem em mais de um Município ou que prestem serviços públicos de saneamento básico diferentes em um mesmo Município manterão sistema contábil que permita registrar e demonstrar, separadamente, os custos e as receitas de cada serviço em cada um dos Municípios atendidos e, se for o caso, no Distrito Federal.

Parágrafo único. A entidade de regulação deverá instituir regras e critérios de estruturação de sistema contábil e do respectivo plano de contas, de modo a garantir que a apropriação e a distribuição de custos dos serviços estejam em conformidade com as diretrizes estabelecidas nesta Lei.

## CAPÍTULO IV

### DO PLANEJAMENTO

Art. 19. A prestação de serviços públicos de saneamento básico observará plano, que poderá ser específico para cada serviço, o qual abrangerá, no mínimo:

I - diagnóstico da situação e de seus impactos nas condições de vida, utilizando sistema de indicadores sanitários, epidemiológicos, ambientais e socioeconômicos e apontando as causas das deficiências detectadas;

II - objetivos e metas de curto, médio e longo prazos para a universalização, admitidas soluções graduais e progressivas, observando a compatibilidade com os demais planos setoriais;

III - programas, projetos e ações necessárias para atingir os objetivos e as metas, de modo compatível com os respectivos planos plurianuais e com outros planos governamentais correlatos, identificando possíveis fontes de financiamento;

IV - ações para emergências e contingências;

V - mecanismos e procedimentos para a avaliação sistemática da eficiência e eficácia das ações programadas.

§ 1º Os planos de saneamento básico serão editados pelos titulares, podendo ser elaborados com base em estudos fornecidos pelos prestadores de cada serviço.

§ 2º A consolidação e compatibilização dos planos específicos de cada serviço serão efetuadas pelos respectivos titulares.

§ 3º Os planos de saneamento básico deverão ser compatíveis com os planos das bacias hidrográficas em que estiverem inseridos.

§ 4º Os planos de saneamento básico serão revistos periodicamente, em prazo não superior a 4 (quatro) anos, anteriormente à elaboração do Plano Plurianual.

§ 5º Será assegurada ampla divulgação das propostas dos planos de saneamento básico e dos estudos que as fundamentem, inclusive com a realização de audiências ou consultas públicas.

§ 6º A delegação de serviço de saneamento básico não dispensa o cumprimento pelo prestador do respectivo plano de saneamento básico em vigor à época da delegação.

§ 7º Quando envolverem serviços regionalizados, os planos de saneamento básico devem ser editados em conformidade com o estabelecido no art. 14 desta Lei.

§ 8º Exceto quando regional, o plano de saneamento básico deverá englobar integralmente o território do ente da Federação que o elaborou.

Art. 20. (VETADO).

Parágrafo único. Incumbe à entidade reguladora e fiscalizadora dos serviços a verificação do cumprimento dos planos de saneamento por parte dos prestadores de serviços, na forma das disposições legais, regulamentares e contratuais.

## CAPÍTULO V DA REGULAÇÃO

Art. 21. O exercício da função de regulação atenderá aos seguintes princípios:

I - independência decisória, incluindo autonomia administrativa, orçamentária e financeira da entidade reguladora;

II - transparência, tecnicidade, celeridade e objetividade das decisões.

Art. 22. São objetivos da regulação:

I - estabelecer padrões e normas para a adequada prestação dos serviços e para a satisfação dos usuários;

II - garantir o cumprimento das condições e metas estabelecidas;

III - prevenir e reprimir o abuso do poder econômico, ressalvada a competência dos órgãos integrantes do sistema nacional de defesa da concorrência;

IV - definir tarifas que assegurem tanto o equilíbrio econômico e financeiro dos contratos como a modicidade tarifária, mediante mecanismos que induzam a eficiência e eficácia dos serviços e que permitam a apropriação social dos ganhos de produtividade.

Art. 23. A entidade reguladora editará normas relativas às dimensões técnica, econômica e social de prestação dos serviços, que abrangerão, pelo menos, os seguintes aspectos:

I - padrões e indicadores de qualidade da prestação dos serviços;

II - requisitos operacionais e de manutenção dos sistemas;

III - as metas progressivas de expansão e de qualidade dos serviços e os respectivos prazos;

IV - regime, estrutura e níveis tarifários, bem como os procedimentos e prazos de sua fixação, reajuste e revisão;

V - medição, faturamento e cobrança de serviços;

VI - monitoramento dos custos;

VII - avaliação da eficiência e eficácia dos serviços prestados;

VIII - plano de contas e mecanismos de informação, auditoria e certificação;

IX - subsídios tarifários e não tarifários;

X - padrões de atendimento ao público e mecanismos de participação e informação;

XI - medidas de contingências e de emergências, inclusive racionamento;

## XII – (VETADO).

§ 1º A regulação de serviços públicos de saneamento básico poderá ser delegada pelos titulares a qualquer entidade reguladora constituída dentro dos limites do respectivo Estado, explicitando, no ato de delegação da regulação, a forma de atuação e a abrangência das atividades a serem desempenhadas pelas partes envolvidas.

§ 2º As normas a que se refere o caput deste artigo fixarão prazo para os prestadores de serviços comunicarem aos usuários as providências adotadas em face de queixas ou de reclamações relativas aos serviços.

§ 3º As entidades fiscalizadoras deverão receber e se manifestar conclusivamente sobre as reclamações que, a juízo do interessado, não tenham sido suficientemente atendidas pelos prestadores dos serviços.

Art. 24. Em caso de gestão associada ou prestação regionalizada dos serviços, os titulares poderão adotar os mesmos critérios econômicos, sociais e técnicos da regulação em toda a área de abrangência da associação ou da prestação.

Art. 25. Os prestadores de serviços públicos de saneamento básico deverão fornecer à entidade reguladora todos os dados e informações necessários para o desempenho de suas atividades, na forma das normas legais, regulamentares e contratuais.

§ 1º Incluem-se entre os dados e informações a que se refere o caput deste artigo aquelas produzidas por empresas ou profissionais contratados para executar serviços ou fornecer materiais e equipamentos específicos.

§ 2º Compreendem-se nas atividades de regulação dos serviços de saneamento básico a interpretação e a fixação de critérios para a fiel execução dos contratos, dos serviços e para a correta administração de subsídios.

Art. 26. Deverá ser assegurado publicidade aos relatórios, estudos, decisões e instrumentos equivalentes que se refiram à regulação ou à fiscalização dos serviços, bem como aos direitos e deveres dos usuários e prestadores, a eles podendo ter acesso qualquer do povo, independentemente da existência de interesse direto.

§ 1º Excluem-se do disposto no caput deste artigo os documentos considerados sigilosos em razão de interesse público relevante, mediante prévia e motivada decisão.

§ 2º A publicidade a que se refere o caput deste artigo deverá se efetivar, preferencialmente, por meio de sítio mantido na rede mundial de computadores - internet.

Art. 27. É assegurado aos usuários de serviços públicos de saneamento básico, na forma das normas legais, regulamentares e contratuais:

I - amplo acesso a informações sobre os serviços prestados;

II - prévio conhecimento dos seus direitos e deveres e das penalidades a que podem estar sujeitos;

III - acesso a manual de prestação do serviço e de atendimento ao usuário, elaborado pelo prestador e aprovado pela respectiva entidade de regulação;

IV - acesso a relatório periódico sobre a qualidade da prestação dos serviços.

Art. 28. (VETADO).

## CAPÍTULO VI

### DOS ASPECTOS ECONÔMICOS E SOCIAIS

Art. 29. Os serviços públicos de saneamento básico terão a sustentabilidade econômico-financeira assegurada, sempre que possível, mediante remuneração pela cobrança dos serviços:

I - de abastecimento de água e esgotamento sanitário: preferencialmente na forma de tarifas e outros preços públicos, que poderão ser estabelecidos para cada um dos serviços ou para ambos conjuntamente;

II - de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos urbanos: taxas ou tarifas e outros preços públicos, em conformidade com o regime de prestação do serviço ou de suas atividades;

III - de manejo de águas pluviais urbanas: na forma de tributos, inclusive taxas, em conformidade com o regime de prestação do serviço ou de suas atividades.

§ 1º Observado o disposto nos incisos I a III do caput deste artigo, a instituição das tarifas, preços públicos e taxas para os serviços de saneamento básico observará as seguintes diretrizes:

I - prioridade para atendimento das funções essenciais relacionadas à saúde pública;

II - ampliação do acesso dos cidadãos e localidades de baixa renda aos serviços;

III - geração dos recursos necessários para realização dos investimentos, objetivando o cumprimento das metas e objetivos do serviço;

IV - inibição do consumo supérfluo e do desperdício de recursos;

V - recuperação dos custos incorridos na prestação do serviço, em regime de eficiência;

VI - remuneração adequada do capital investido pelos prestadores dos serviços;

VII - estímulo ao uso de tecnologias modernas e eficientes, compatíveis com os níveis exigidos de qualidade, continuidade e segurança na prestação dos serviços;

VIII - incentivo à eficiência dos prestadores dos serviços.

§ 2º Poderão ser adotados subsídios tarifários e não tarifários para os usuários e localidades que não tenham capacidade de pagamento ou escala econômica suficiente para cobrir o custo integral dos serviços.

Art. 30. Observado o disposto no art. 29 desta Lei, a estrutura de remuneração e cobrança dos serviços públicos de saneamento básico poderá levar em consideração os seguintes fatores:

I - categorias de usuários, distribuídas por faixas ou quantidades crescentes de utilização ou de consumo;

II - padrões de uso ou de qualidade requeridos;

III - quantidade mínima de consumo ou de utilização do serviço, visando à garantia de objetivos sociais, como a preservação da saúde pública, o adequado atendimento dos usuários de menor renda e a proteção do meio ambiente;

IV - custo mínimo necessário para disponibilidade do serviço em quantidade e qualidade adequadas;

V - ciclos significativos de aumento da demanda dos serviços, em períodos distintos; e

VI - capacidade de pagamento dos consumidores.

Art. 31. Os subsídios necessários ao atendimento de usuários e localidades de baixa renda serão, dependendo das características dos beneficiários e da origem dos recursos:

I - diretos, quando destinados a usuários determinados, ou indiretos, quando destinados ao prestador dos serviços;

II - tarifários, quando integrarem a estrutura tarifária, ou fiscais, quando decorrerem da alocação de recursos orçamentários, inclusive por meio de subvenções;

III - internos a cada titular ou entre localidades, nas hipóteses de gestão associada e de prestação regional.

Art. 32. (VETADO).

Art. 33. (VETADO).

Art. 34. (VETADO).

Art. 35. As taxas ou tarifas decorrentes da prestação de serviço público de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos urbanos devem levar em conta a adequada destinação dos resíduos coletados e poderão considerar:

I - o nível de renda da população da área atendida;

II - as características dos lotes urbanos e as áreas que podem ser neles edificadas;

III - o peso ou o volume médio coletado por habitante ou por domicílio.

Art. 36. A cobrança pela prestação do serviço público de drenagem e manejo de águas pluviais urbanas deve levar em conta, em cada lote urbano, os percentuais de impermeabilização e a existência de dispositivos de amortecimento ou de retenção de água de chuva, bem como poderá considerar:

I - o nível de renda da população da área atendida;

II - as características dos lotes urbanos e as áreas que podem ser neles edificadas.

Art. 37. Os reajustes de tarifas de serviços públicos de saneamento básico serão realizados observando-se o intervalo mínimo de 12 (doze) meses, de acordo com as normas legais, regulamentares e contratuais.

Art. 38. As revisões tarifárias compreenderão a reavaliação das condições da prestação dos serviços e das tarifas praticadas e poderão ser:

I - periódicas, objetivando a distribuição dos ganhos de produtividade com os usuários e a reavaliação das condições de mercado;

II - extraordinárias, quando se verificar a ocorrência de fatos não previstos no contrato, fora do controle do prestador dos serviços, que alterem o seu equilíbrio econômico-financeiro.

§ 1º As revisões tarifárias terão suas pautas definidas pelas respectivas entidades reguladoras, ouvidos os titulares, os usuários e os prestadores dos serviços.

§ 2º Poderão ser estabelecidos mecanismos tarifários de indução à eficiência, inclusive fatores de produtividade, assim como de antecipação de metas de expansão e qualidade dos serviços.

§ 3º Os fatores de produtividade poderão ser definidos com base em indicadores de outras empresas do setor.

§ 4º A entidade de regulação poderá autorizar o prestador de serviços a repassar aos usuários custos e encargos tributários não previstos originalmente e por ele não administrados, nos termos da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995.

Art. 39. As tarifas serão fixadas de forma clara e objetiva, devendo os reajustes e as revisões serem tornados públicos com antecedência mínima de 30 (trinta) dias com relação à sua aplicação.

Parágrafo único. A fatura a ser entregue ao usuário final deverá obedecer a modelo estabelecido pela entidade reguladora, que definirá os itens e custos que deverão estar explicitados.

Art. 40. Os serviços poderão ser interrompidos pelo prestador nas seguintes hipóteses:

I - situações de emergência que atinjam a segurança de pessoas e bens;

II - necessidade de efetuar reparos, modificações ou melhorias de qualquer natureza nos sistemas;

III - negativa do usuário em permitir a instalação de dispositivo de leitura de água consumida, após ter sido previamente notificado a respeito;

IV - manipulação indevida de qualquer tubulação, medidor ou outra instalação do prestador, por parte do usuário; e

V - inadimplemento do usuário do serviço de abastecimento de água, do pagamento das tarifas, após ter sido formalmente notificado.

§ 1º As interrupções programadas serão previamente comunicadas ao regulador e aos usuários.

§ 2º A suspensão dos serviços prevista nos incisos III e V do caput deste artigo será precedida de prévio aviso ao usuário, não inferior a 30 (trinta) dias da data prevista para a suspensão.

§ 3º A interrupção ou a restrição do fornecimento de água por inadimplência a estabelecimentos de saúde, a instituições educacionais e de internação coletiva de pessoas e a usuário residencial de baixa renda beneficiário de tarifa social deverá obedecer a prazos e critérios que preservem condições mínimas de manutenção da saúde das pessoas atingidas.

Art. 41. Desde que previsto nas normas de regulação, grandes usuários poderão negociar suas tarifas com o prestador dos serviços, mediante contrato específico, ouvido previamente o regulador.

Art. 42. Os valores investidos em bens reversíveis pelos prestadores constituirão créditos perante o titular, a serem recuperados mediante a exploração dos serviços, nos termos das normas regulamentares e contratuais e, quando for o caso, observada a legislação pertinente às sociedades por ações.

§ 1º Não gerarão crédito perante o titular os investimentos feitos sem ônus para o prestador, tais como os decorrentes de exigência legal aplicável à implantação de empreendimentos imobiliários e os provenientes de subvenções ou transferências fiscais voluntárias.

§ 2º Os investimentos realizados, os valores amortizados, a depreciação e os respectivos saldos serão anualmente auditados e certificados pela entidade reguladora.

§ 3º Os créditos decorrentes de investimentos devidamente certificados poderão constituir garantia de empréstimos aos delegatários, destinados exclusivamente a investimentos nos sistemas de saneamento objeto do respectivo contrato.

§ 4º (VETADO).

## CAPÍTULO VII

### DOS ASPECTOS TÉCNICOS

Art. 43. A prestação dos serviços atenderá a requisitos mínimos de qualidade, incluindo a regularidade, a continuidade e aqueles relativos aos produtos oferecidos, ao atendimento dos usuários e às condições operacionais e de manutenção dos sistemas, de acordo com as normas regulamentares e contratuais.

Parágrafo único. A União definirá parâmetros mínimos para a potabilidade da água.

Art. 44. O licenciamento ambiental de unidades de tratamento de esgotos sanitários e de efluentes gerados nos processos de tratamento de água considerará etapas de eficiência, a fim de alcançar progressivamente os padrões estabelecidos pela legislação ambiental, em função da capacidade de pagamento dos usuários.

§ 1º A autoridade ambiental competente estabelecerá procedimentos simplificados de licenciamento para as atividades a que se refere o caput deste artigo, em função do porte das unidades e dos impactos ambientais esperados.

§ 2º A autoridade ambiental competente estabelecerá metas progressivas para que a qualidade dos efluentes de unidades de tratamento de esgotos sanitários atenda aos padrões das classes dos corpos hídricos em que forem lançados, a partir dos níveis presentes de tratamento e considerando a capacidade de pagamento das populações e usuários envolvidos.

Art. 45. Ressalvadas as disposições em contrário das normas do titular, da entidade de regulação e de meio ambiente, toda edificação permanente urbana será conectada às redes públicas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário disponíveis e sujeita ao pagamento das tarifas e de outros preços públicos decorrentes da conexão e do uso desses serviços.

§ 1º Na ausência de redes públicas de saneamento básico, serão admitidas soluções individuais de abastecimento de água e de afastamento e destinação final dos esgotos sanitários, observadas as normas editadas pela entidade reguladora e pelos órgãos responsáveis pelas políticas ambiental, sanitária e de recursos hídricos.

§ 2º A instalação hidráulica predial ligada à rede pública de abastecimento de água não poderá ser também alimentada por outras fontes.

Art. 46. Em situação crítica de escassez ou contaminação de recursos hídricos que obrigue à adoção de racionamento, declarada pela autoridade gestora de recursos hídricos, o ente regulador poderá adotar mecanismos tarifários de contingência, com objetivo de cobrir custos adicionais decorrentes, garantindo o equilíbrio financeiro da prestação do serviço e a gestão da demanda.

## CAPÍTULO VIII

### DA PARTICIPAÇÃO DE ÓRGÃOS COLEGIADOS NO CONTROLE SOCIAL

Art. 47. O controle social dos serviços públicos de saneamento básico poderá incluir a participação de órgãos colegiados de caráter consultivo, estaduais, do Distrito Federal e municipais, assegurada a representação:

I - dos titulares dos serviços;

II - de órgãos governamentais relacionados ao setor de saneamento básico;

III - dos prestadores de serviços públicos de saneamento básico;

IV - dos usuários de serviços de saneamento básico;

V - de entidades técnicas, organizações da sociedade civil e de defesa do consumidor relacionadas ao setor de saneamento básico.

§ 1º As funções e competências dos órgãos colegiados a que se refere o caput deste artigo poderão ser exercidas por órgãos colegiados já existentes, com as devidas adaptações das leis que os criaram.

§ 2º No caso da União, a participação a que se refere o caput deste artigo será exercida nos termos da Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, alterada pela Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003.

## CAPÍTULO IX

## DA POLÍTICA FEDERAL DE SANEAMENTO BÁSICO

Art. 48. A União, no estabelecimento de sua política de saneamento básico, observará as seguintes diretrizes:

I - prioridade para as ações que promovam a equidade social e territorial no acesso ao saneamento básico;

II - aplicação dos recursos financeiros por ela administrados de modo a promover o desenvolvimento sustentável, a eficiência e a eficácia;

III - estímulo ao estabelecimento de adequada regulação dos serviços;

IV - utilização de indicadores epidemiológicos e de desenvolvimento social no planejamento, implementação e avaliação das suas ações de saneamento básico;

V - melhoria da qualidade de vida e das condições ambientais e de saúde pública;

VI - colaboração para o desenvolvimento urbano e regional;

VII - garantia de meios adequados para o atendimento da população rural dispersa, inclusive mediante a utilização de soluções compatíveis com suas características econômicas e sociais peculiares;

VIII - fomento ao desenvolvimento científico e tecnológico, à adoção de tecnologias apropriadas e à difusão dos conhecimentos gerados;

IX - adoção de critérios objetivos de elegibilidade e prioridade, levando em consideração fatores como nível de renda e cobertura, grau de urbanização, concentração populacional, disponibilidade hídrica, riscos sanitários, epidemiológicos e ambientais;

X - adoção da bacia hidrográfica como unidade de referência para o planejamento de suas ações;

XI - estímulo à implementação de infra-estruturas e serviços comuns a Municípios, mediante mecanismos de cooperação entre entes federados.

Parágrafo único. As políticas e ações da União de desenvolvimento urbano e regional, de habitação, de combate e erradicação da pobreza, de proteção ambiental, de promoção da saúde e outras de relevante interesse social voltadas para a melhoria da qualidade de vida devem considerar a necessária articulação, inclusive no que se refere ao financiamento, com o saneamento básico.

Art. 49. São objetivos da Política Federal de Saneamento Básico:

I - contribuir para o desenvolvimento nacional, a redução das desigualdades regionais, a geração de emprego e de renda e a inclusão social;

II - priorizar planos, programas e projetos que visem à implantação e ampliação dos serviços e ações de saneamento básico nas áreas ocupadas por populações de baixa renda;

III - proporcionar condições adequadas de salubridade ambiental aos povos indígenas e outras populações tradicionais, com soluções compatíveis com suas características socioculturais;

IV - proporcionar condições adequadas de salubridade ambiental às populações rurais e de pequenos núcleos urbanos isolados;

V - assegurar que a aplicação dos recursos financeiros administrados pelo poder público dê-se segundo critérios de promoção da salubridade ambiental, de maximização da relação benefício-custo e de maior retorno social;

VI - incentivar a adoção de mecanismos de planejamento, regulação e fiscalização da prestação dos serviços de saneamento básico;

VII - promover alternativas de gestão que viabilizem a auto-sustentação econômica e financeira dos serviços de saneamento básico, com ênfase na cooperação federativa;

VIII - promover o desenvolvimento institucional do saneamento básico, estabelecendo meios para a unidade e articulação das ações dos diferentes agentes, bem como do desenvolvimento de sua organização, capacidade técnica, gerencial, financeira e de recursos humanos, contempladas as especificidades locais;

IX - fomentar o desenvolvimento científico e tecnológico, a adoção de tecnologias apropriadas e a difusão dos conhecimentos gerados de interesse para o saneamento básico;

X - minimizar os impactos ambientais relacionados à implantação e desenvolvimento das ações, obras e serviços de saneamento básico e assegurar que sejam executadas de acordo com as normas relativas à proteção do meio ambiente, ao uso e ocupação do solo e à saúde.

Art. 50. A alocação de recursos públicos federais e os financiamentos com recursos da União ou com recursos geridos ou operados por órgãos ou entidades da União serão feitos em conformidade com as diretrizes e objetivos estabelecidos nos arts. 48 e 49 desta Lei e com os planos de saneamento básico e condicionados:

I - ao alcance de índices mínimos de:

- a) desempenho do prestador na gestão técnica, econômica e financeira dos serviços;
- b) eficiência e eficácia dos serviços, ao longo da vida útil do empreendimento;

II - à adequada operação e manutenção dos empreendimentos anteriormente financiados com recursos mencionados no caput deste artigo.

§ 1º Na aplicação de recursos não onerosos da União, será dada prioridade às ações e empreendimentos que visem ao atendimento de usuários ou Municípios que não tenham capacidade de pagamento compatível com a auto-sustentação econômico-financeira dos serviços, vedada sua aplicação a empreendimentos contratados de forma onerosa.

§ 2º A União poderá instituir e orientar a execução de programas de incentivo à execução de projetos de interesse social na área de saneamento básico com participação de investidores privados, mediante operações estruturadas de financiamentos realizados com recursos de fundos privados de investimento, de capitalização ou de previdência complementar, em condições compatíveis com a natureza essencial dos serviços públicos de saneamento básico.

§ 3º É vedada a aplicação de recursos orçamentários da União na administração, operação e manutenção de serviços públicos de saneamento básico não administrados por órgão ou entidade federal, salvo por prazo determinado em situações de eminente risco à saúde pública e ao meio ambiente.

§ 4º Os recursos não onerosos da União, para subvenção de ações de saneamento básico promovidas pelos demais entes da Federação, serão sempre transferidos para Municípios, o Distrito Federal ou Estados.

§ 5º No fomento à melhoria de operadores públicos de serviços de saneamento básico, a União poderá conceder benefícios ou incentivos orçamentários, fiscais ou creditícios como contrapartida ao alcance de metas de desempenho operacional previamente estabelecidas.

§ 6º A exigência prevista na alínea a do inciso I do caput deste artigo não se aplica à destinação de recursos para programas de desenvolvimento institucional do operador de serviços públicos de saneamento básico.

§ 7º (VETADO).

Art. 51. O processo de elaboração e revisão dos planos de saneamento básico deverá prever sua divulgação em conjunto com os estudos que os fundamentarem, o recebimento de sugestões e críticas por meio de consulta ou audiência pública e, quando previsto na legislação do titular, análise e opinião por órgão colegiado criado nos termos do art. 47 desta Lei.

Parágrafo único. A divulgação das propostas dos planos de saneamento básico e dos estudos que os fundamentarem dar-se-á por meio da disponibilização integral de seu teor a todos os interessados, inclusive por meio da internet e por audiência pública.

Art. 52. A União elaborará, sob a coordenação do Ministério das Cidades:

I - o Plano Nacional de Saneamento Básico - PNSB que conterá:

a) 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;

b) 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;

c) 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;

d) as diretrizes para o planejamento das ações de saneamento básico em áreas de especial interesse turístico;

e) os procedimentos para a avaliação sistemática da eficiência e eficácia das ações executadas;

II - planos regionais de saneamento básico, elaborados e executados em articulação com os Estados, Distrito Federal e Municípios envolvidos para as regiões integradas de desenvolvimento

econômico ou nas que haja a participação de órgão ou entidade federal na prestação de serviço público de saneamento básico.

§ 1º O PNSB deve:

I - abranger o abastecimento de água, o esgotamento sanitário, o manejo de resíduos sólidos e o manejo de águas pluviais e outras ações de saneamento básico de interesse para a melhoria da salubridade ambiental, incluindo o provimento de banheiros e unidades hidrossanitárias para populações de baixa renda;

II - tratar especificamente das ações da União relativas ao saneamento básico nas áreas indígenas, nas reservas extrativistas da União e nas comunidades quilombolas.

§ 2º Os planos de que tratam os incisos I e II do caput deste artigo devem ser elaborados com horizonte de 20 (vinte) anos, avaliados anualmente e revisados a cada 4 (quatro) anos, preferencialmente em períodos coincidentes com os de vigência dos planos plurianuais.

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

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

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

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

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

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

CAPÍTULO X  
DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 54. (VETADO).

Art. 55. O § 5º do art. 2º da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 2º .....

§ 5º A infra-estrutura básica dos parcelamentos é constituída pelos equipamentos urbanos de escoamento das águas pluviais, iluminação pública, esgotamento sanitário, abastecimento de água potável, energia elétrica pública e domiciliar e vias de circulação.

.....” (NR)

Art. 56. (VETADO)

Art. 57. O inciso XXVII do caput do art. 24 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 24. ....

.....

XXVII - na contratação da coleta, processamento e comercialização de resíduos sólidos urbanos recicláveis ou reutilizáveis, em áreas com sistema de coleta seletiva de lixo, efetuados por associações ou cooperativas formadas exclusivamente por pessoas físicas de baixa renda reconhecidas pelo poder público como catadores de materiais recicláveis, com o uso de equipamentos compatíveis com as normas técnicas, ambientais e de saúde pública.

.....” (NR)

Art. 58. O art. 42 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 42. ....

§ 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.

.....

§ 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.” (NR)

Art. 59. (VETADO).

Art. 60. Revoga-se a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978.

Brasília, 5 de janeiro de 2007; 186ª da Independência e 119ª da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA  
*Márcio Fortes de Almeida*  
*Luiz Paulo Teles Ferreira Barreto*  
*Bernard Appy*  
*Paulo Sérgio Oliveira Passos*  
*Luiz Marinho*  
*José Agenor Álvares da Silva*  
*Fernando Rodrigues Lopes de Oliveira*  
*Marina Silva*

## QUADROS

## QUADRO-01

QUADRO DE EMPRESAS RELACIONADAS AO SANEAMENTO, E SUA COLOCAÇÃO ENTRE AS 1000 MAIORES DO PAÍS, em 2006.

nº	Posição Nacional	Nome	Estado	Vendas (valor em US\$ milhões)	Crescimento (em %)
1	51 <sup>a</sup>	SABESP	SP	2.272,7	7,9%
2	121 <sup>a</sup>	CEDAE	RJ	1,039,7	N.A.
3	188 <sup>a</sup>	COPASA	MG	699,9	17,1%
4	263 <sup>a</sup>	SANEPAR	PR	516,2	2,7%
5	338 <sup>a</sup>	CORSAN	RS	391,4	3,7%
6	414 <sup>a</sup>	EMBASA	BA	314,0	10%
7	487 <sup>a</sup>	CAESB	DF	260,5	17,7%
8	521 <sup>a</sup>	SANEAGO	GO	238,3	9,4%
9	563 <sup>a</sup>	COMPESA	PE	208,9	3%
10	658 <sup>a</sup>	CAGECE	CE	162,7	2,2%
11	667 <sup>a</sup>	CASAN	SC	159,2	-1,8%
12	780 <sup>a</sup>	CETESB	SP	127,1	10,8%
13	788 <sup>a</sup>	SANASA	SP	125,8	9,9%
			(Campinas)		
14	795 <sup>a</sup>	CESAN	ES	124,9	-0,5%
15	896 <sup>a</sup>	CAGEPA	PB	105,0	10,9%
16	N.S.P.	SANESUL	MS	57,6	8,9%

## QUADRO 02

Quadro 2.3						
<b>Opção</b>	<b>Propriedade</b>	<b>Gestão</b>	<b>Investimento</b>	<b>Risco</b>	<b>Duração</b>	<b>Exemplos</b>
Contrato de serviço	Público	Partilhado	Público	Público	1-2	Finlândia, Maharashtra (Índia).
Contrato de Gestão	Público	Privado	Público	Público	3-5	Joanesburgo (África do Sul), Monagas (Venezuela), Atlanta (Estados Unidos).
Aluguel (arrendamento)	Público	Privado	Público	Partilhado	8-15	Abldjan (Costa do Marfim), Dacar (Senegal).
Concessão	Público	Privado	Privado	Privado	20-30	Manila (Filipinas), Buenos Aires (Argentina), Durban (África do Sul), La Paz-El Alto (Bolívia), Jacarta (Indonésia).
Privatização (alienação estatal)	Privado	Privado	Privado	Privado	Limitado	Chile e Reino Unido.

Fonte: Relatório do Desenvolvimento Humano de 2006

## TABELAS

TABELA - 01

<b>AGÊNCIAS REGULADORAS</b>
Agências Estaduais
Alagoas: ARSAL - Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado de Alagoas
Amazonas: ARSAM – Agência Reguladora dos Serviços Públicos Concedidos do Estado do Amazonas
Bahia: AGERBA - Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Energia, Transportes e Comunicações da Bahia
Ceará: ARCE - Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará
Distrito Federal: ADASA – Agência Reguladora de Águas e Saneamento do Distrito Federal
Goiânia: AGR - Agência Goiana de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos
Mato Grosso do Sul: AGEPAN - Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Mato Grosso do Sul
Mato Grosso: AGER/MT - Agência de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Estado de Mato Grosso
Paraíba: ARPB - Agência Reguladora do Estado da Paraíba
Pará: ARCON - Agência de Regulação e Controle de Serviços Públicos do Estado do Pará
Pernambuco: ARPE - Agência de Regulação de Pernambuco
Rio de Janeiro: AGENERSA - Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico do Estado do Rio de Janeiro
Rio Grande do Norte: ARSEP - Agência Reguladora de Serviços Públicos do Rio Grande do Norte
Rio Grande do Sul: AGERGS - Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul
Santa Catarina: AGESC - Agência Reguladora de Serviços Públicos de Santa Catarina
São Paulo: CSPE - Comissão de Serviços Públicos de Energia
Sergipe: ASES - Agência Reguladora de Serviços Concedidos do Estado de Sergipe
Agências Internacionais
Argentina: ETOSS - Ente Regulador del Agua
Chile – SISS – Superintendencia de Servicios Sanitarios

Colômbia: CRA – Comisión de Regulación de Água Potable y Saneamiento Básico
Inglaterra: OFWAT – Office of Water Services
Peru: SUNASS – Superintendência Nacional de Servicios de Saneamiento
Portugal: IRAR – Instituto Regulador de Águas e Resíduos
Uruguay: URSEA – Unidad Reguladora de Servicios de Energia y Agua
Agências Municipais
Cachoeiro do Itapemirim/ES: AGERSA - Agência Municipal de Regulação dos Serviços de Saneamento de Cachoeiro de Itapemirim
Fortaleza/CE: ARFOR - Agência Reguladora de Fortaleza
Joinville/SC: AMAE – Agência Municipal de Água e Esgotos de Joinville
Agências Nacionais
ANA - Agência Nacional de Águas
ANEEL - Agência Nacional de Energia Elétrica
ANVISA – Agência Nacional de Vigilância Sanitária

TABELA - 02

<b>ASSOCIAÇÕES DO SETOR</b>
ABAE - Associação Brasileira de Água e Energia
ABAR – Associação Brasileira de Agências de Regulação
ABAS - Associação Brasileira de Águas Subterrâneas
ABCON - Associação Brasileira das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto
ABDIB - Associação Brasileira da Infra-estrutura e Indústrias de Base
ABES - Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental
ABRH - Associação Brasileira de Recursos Hídricos
AESBE - Associação das Empresas de Saneamento Básico Estaduais
ASSEMAE - Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento

TABELA - 03

<b>DIVERSOS</b>
CEIVAP - Comitê para Integração da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul
CETESB - Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental
Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco
Comitês das Bacias Hidrográficas dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiá
IPT - Instituto de Pesquisas Tecnológicas
Rede Interamericana de Recursos Hídricos – Nó Brasil

TABELA - 04

<b>INSTITUIÇÕES FEDERAIS</b>
BB - Banco do Brasil
BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CAIXA - Caixa Econômica Federal
Câmara dos Deputados
CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente
ELETRORÁS - Centrais Elétricas Brasileiras S.A.
FGTS - Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FINEP - Financiadora de Estudos e Projetos
FNMA - Fundo Nacional de Meio Ambiente
FUNASA - Fundação Nacional de Saúde
IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MCIDADES - Ministério das Cidades
MCT - Ministério da Ciência e Tecnologia
MI - Ministério da Integração Nacional
MMA - Ministério do Meio Ambiente
MME - Ministério de Minas e Energia
Senado Federal

TABELA - 05

<b>INSTITUIÇÕES INTERNACIONAIS</b>
ADERASA - Asociación de Entes Reguladores de Agua Potable y Saneamiento de las Américas
AIDIS - Asociación Interamericana de Ingeniería Sanitaria y Ambiental
AWWA - American Water Works Association
BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD - Banco Mundial
EPA – U.S. Environmental Protection Agency
IWA - International Water Association
JBIC - Japan Bank for International Corporation
OPAS - Organização Pan-Americana da Saúde
PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

TABELA – 06

<b>PRESTADORES DE SERVIÇOS LOCAIS</b>
Americana/SP: DAE – Departamento de Água e Esgoto de Americana
Aracruz/ES : SAAE - Serviço Autônomo de Água e Esgoto
Araçatuba/SP: DAEA – Departamento de Água e Esgoto de Araçatuba
Araguari/MG: SAE - Superintendência de Água e Esgoto
Araraquara/SP: DAAE - Departamento Autônomo de Água e Esgotos
Atibaia/SP : SAAE – Saneamento Ambiental de Atibaia
Barra Mansa/RJ : SAAE - Serviço Autônomo de Água e Esgoto
Barretos/SP : SAAEB - Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Barretos
Bauru/SP: DAE - Departamento de Água e Esgoto de Bauru
Blumenau/SC: SAMAE - Serviço Autônomo Municipal de Água e Esgoto
Boa Esperança/MG: SAAE – Serviço Autônomo de Água e Esgoto
Bocaiúva/MG: SAAE – Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Bocaiúva
Brusque/SC: SAMAE - Serviço Autônomo Municipal de Água e Esgoto
Caeté/MG : SAAE - Serviço Autônomo de Água e Esgoto
Campinas/SP: SANASA - Sociedade de Abastecimento de Água e Saneamento
Capivari/SP: SAAE - Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Capivari
Casimiro de Abreu/RJ : SAAE - Serviço Autônomo de Água e Esgoto
Caxias do Sul/RS: SAMAE - Serviço Autônomo Municipal de Água e Esgoto
Caxias/MA: SAAE - Serviço Autônomo de Água e Esgoto
Corguinho/MS: SAAE – Serviço Autônomo de Água e Esgoto
Diadema/SP: SANED - Companhia de Saneamento de Diadema
Garça/SP - SAAE - Serviço Autônomo de Águas e Esgotos de Garça
Gaspar/SC: SAMAE - Serviço Autônomo Municipal de Água e Esgoto
Governador Valadares/MG: SAAE - Serviço Autônomo de Água e Esgoto

Guaratinguetá/SP: SAAEG - Serviço Autônomo de Águas, Esgotos e Resíduos de Guaratinguetá
Guarulhos/SP: SAAE - Serviço Autônomo de Água e Esgotos de Guarulhos
Herval D'Oeste/SC: SIMAE - Serviço Intermunicipal de Água e Esgoto
Ibiporã/PR: SAMAE - Serviço Autônomo Municipal de Água e Esgoto
Indaiatuba/SP: SAAE - Serviço Autônomo de Água e Esgotos de Indaiatuba
Itabira/MG: SAAE – Serviço Autônomo de Água e Esgoto
Itabirito/MG : SAAE - Serviço Autônomo de Água e Esgoto
Itauna/MG: SAAE – Serviço Autônomo de Água e Esgoto
Itu/SP : SAAE - Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Itu
Ituiutaba/MG: SAE - Superintendência de Água e Esgotos de Ituiutaba
Jaboticabal/SP: SAAEJ - Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Jaboticabal
Jacareí/SP: SAAE - Serviço Autônomo de Água e Esgoto
Jaraguá do Sul/SC: SAMAE - Serviço Autônomo Municipal de Água e Esgoto
Jataizinho/PR: SAAE - Serviço Autônomo de Água e Esgoto
Joaçaba/SC: SIMAE - Serviço Intermunicipal de Água e Esgoto
Joinville/SC: Águas de Joinville – Companhia de Saneamento Básico
Juiz de Fora/MG: CESAMA - Companhia de Saneamento Municipal
Jundiaí/SP: DAE S/A Água e Esgoto
Limoeiro do Norte/CE: SAAE – Serviço Autônomo de Água e Esgoto
Linhares/ES: SAAE – Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Linhares
Lucas do Rio verde/MT: SAAE - Serviço Autônomo de Água e Esgoto
Luzerna/SC: SIMAE - Serviço Intermunicipal de Água e Esgoto
Marília/SP: DAEM - Departamento de Água e Esgoto de Marília
Mogi Guaçu/SP: SAMAE - Serviço Autônomo Municipal de Água e Esgoto de Mogi Guaçu
Nova Odessa/SP: CODEN – Companhia de Desenvolvimento de Nova Odessa
Nova Santa Bárbara/PR: SAMAE - Serviço Autônomo Municipal de Água e Esgoto de Nova Santa Bárbara

Novo Hamburgo/RS: COMUSA – Companhia Municipal de Saneamento
Oliveira/MG: SAAE - Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Passos
Orleans/SC: SAMAE – Serviço Autônomo Municipal de Água e Esgoto
Ourinhos/SP: SAE – Superintendência de Água e Esgoto de Ourinhos
Palmares/PE: SAAE – Serviço Autônomo de Água e Esgoto
Passos/MG: SAAE - Serviço Autônomo de Água e Esgoto
Pelotas/RS: SANEP - Serviço Autônomo de Saneamento de Pelotas
Penápolis/SP: DAEP - Departamento Autônomo de Água e Esgoto de Penápolis
Piracicaba/SP: SEMAE - Serviço Municipal de Água e Esgoto
Pirapora/MG: SAAE - Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Pirapora
Pirassununga/SP: SAEP – Serviço de Água e Esgoto de Pirassununga
Poços de Caldas/MG: DMAE - Departamento Municipal de Água e Esgoto de Poços de Caldas
Ponte Nova/MG : DMAES – Departamento Municipal de Água, Esgoto e Saneamento
Porto Alegre/RS: DMAE - Departamento Municipal de Água e Esgotos
Porto Feliz/SP: SAAE - Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Porto Feliz
Porto Ferreira/SP: SAEF – Serviço de Água e Esgoto de Porto Ferreira
Ribeirão Preto/SP: DAERP - Departamento de Água e Esgotos de Ribeirão Preto
Rio Negrinho/SC: SAMAE - Serviço Autônomo Municipal de Água e Esgoto
Sacramento/MG: SAAE - Serviço Autônomo de Água e Esgoto
Santa Bárbara do Oeste/SP: DAE – Departamento de Água e Esgoto
Santa Cecília do Pavão/PR: SAMAE - Serviço Autônomo Municipal de Água e Esgoto
Santo André/SP: SEMASA - Serviço Municipal de Saneamento Ambiental de Santo André
São Bento do Sul/SC: SAMAE - Serviço Autônomo Municipal de Água e Esgoto
São Caetano do Sul/SP: DAE – Departamento de Água e Esgoto de São Caetano do Sul
São Carlos/SP: SAAE - Serviço Autônomo de Água e Esgoto de São Carlos
São Francisco do Sul/SC: SAMAE - Serviço Autônomo Municipal de Água e Esgoto

São Jerônimo da Serra/Pr: SAMAE - Serviço Autônomo Municipal de Água e Esgoto
São José do Rio Preto/SP: SEMAE – Serviço Municipal de Água e Esgoto
São Leopoldo/RS: SEMAE - Serviço Municipal de Água e Esgotos
São Lourenço/MG : SAAE - Serviço Autônomo de Água e Esgoto de São Lourenço
São Ludgero/SC : SAMAE - Serviço Autônomo Municipal de Água e Esgoto
São Mateus/ES : SAAE - Serviço Autônomo de Água e Esgoto
Sobral/CE: SAAE - Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Sobral
Sorocaba/SP: SAAE - Serviço Autônomo de Água e Esgoto
Sumaré/SP: DAE – Departamento de Água e Esgoto
Tangará da Serra/MT: SAMAE - Serviço Autônomo Municipal de Água e Esgoto
Tijucas/SC: SAMAE - Serviço Autônomo Municipal de Água e Esgoto
Três Pontas/MG: SAAE - Serviço Autônomo de Água e Esgoto
Uberaba/MG: CODAU - Centro Operacional de Desenvolvimento e Saneamento de Uberaba
Uberlândia/MG: DMAE - Departamento Municipal de Água e Esgoto
Unai/MG: SAAE - Serviço Municipal de Saneamento Básico
Urussanga/SC: SAMAE – Serviço Autônomo Municipal de Água e Esgoto de Urussanga
Valinhos/SP: DAEV - Departamento de Águas e Esgotos de Valinhos
Viçosa/MG: SAAE - Serviço Autônomo de Água e Esgoto
Volta Redonda/RJ: SAAE-VR - Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Volta Redonda
Votuporanga/SP: SAEV – Superintendência de Água e Esgoto de Votuporanga

TABELA – 07

<b>PRESTADORES DE SERVIÇOS PRIVADOS</b>
Armação de Búzios/RJ: Prolagos S.A. – Concessionária de Serviços Públicos de Água e Esgoto
Arraial do Cabo/RJ: Prolagos S.A. – Concessionária de Serviços Públicos de Água e Esgoto
Cabo Frio/RJ: Prolagos S.A. – Concessionária de Serviços Públicos de Água e Esgoto
Cachoeiro do Itapemirim/ES: CITAGUA - Águas de Cachoeiro S.A.
Campo Grande/MS: Águas Guariroba S.A.
Guará/SP: Águas Guará S.A.
Iguaba Grande/RJ: Prolagos S.A. – Concessionária de Serviços Públicos de Água e Esgoto
Itapema/SC: Águas de Itapema S.A.
Jundiaí/SP: Companhia de Saneamento de Jundiaí
Limeira/SP: Águas de Limeira S.A.
Manaus: Águas do Amazonas S.A.
Mauá/SP: ECOSAMA - Empresa Concessionária de Saneamento de Mauá S.A.
Nova Friburgo/RJ: CAENF - Concessionária de Águas e Esgotos de Nova Friburgo Ltda
Petrópolis/RJ: Águas do Imperador S.A.
São Pedro da Aldeia: Prolagos S.A. – Concessionária de Serviços Públicos de Água e Esgoto

TABELA – 08

<b>PRESTADORES DE SERVIÇOS REGIONAIS (COMPANHIAS ESTADUAIS)</b>
AGESPISA - Companhia de Águas e Esgotos do Piauí S.A.
CAEMA - Companhia de Águas e Esgotos do Maranhão
CAER - Companhia de Águas e Esgotos de Roraima
CAERN - Companhia de Águas e Esgotos do Rio Grande do Norte
CAESA Companhia de Água e Esgoto do Amapá
CAESB - Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal
CAGECE - Companhia de Água e Esgoto do Ceará
CAGEPA - Companhia de Águas e Esgotos da Paraíba
CASAL - Companhia de Abastecimento D'Água e de Saneamento do Estado de Alagoas
CASAN - Companhia Catarinense de Águas e Saneamento
CEDAE - Companhia Estadual de Águas e Esgotos do Rio de Janeiro
CESAN - Companhia Espírito Santense de Saneamento
COMPESA - Companhia Pernambucana de Saneamento
COPASA - Companhia de Saneamento de Minas Gerais
CORSAN - Companhia Riograndense de Saneamento
COSANPA - Companhia de Saneamento do Pará
DESO - Companhia de Saneamento de Sergipe
EMBASA - Empresa Baiana de Águas e Saneamento
SABESP - Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo
SANEAGO - Saneamento de Goiás
SANEATINS - Companhia de Saneamento do Tocantins
SANEPAR - Companhia de Saneamento do Paraná
SANESUL – Empresa de Saneamento de Mato Grosso do Sul

## REFERÊNCIAS

ABBAGNANO, Nicola, *Dicionário de Filosofia*, Editora Martins Fontes, São Paulo: 2003.

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de, *Competências na Constituição de 1988*, 3ª edição, Ed. Atlas Jurídico, São Paulo, 2005.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de, *Federalismo e Políticas Sociais*, in AFFONSO, Rui de Britto A., *Federalismo no Brasil*, Fundap, São Paulo: 1996.

ALVES, Alaôr Caffé, *Saneamento Básico Concessões, Permissões e Convênios Públicos*, Edipro, Bauru/SP: 1998.

\_\_\_\_\_. Planejamento metropolitano e autonomia municipal no direito brasileiro, São Paulo: Bushatsky, 1981.

AMPARO, Paulo Pitanga do, e CALMON, Katya Maria Nasiaseni, *A Experiência Britânica de Privatização do Setor de Saneamento*, Texto para discussão 701, apresentado ao Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (Ipea), Brasília, Janeiro de 2000.

ARRETCHE, Marta T.S., *Desarticulação do BNH e Autonomização da política habitacional*, in AFFONSO, Rui de Britto A., *Federalismo no Brasil*, Fundap, São Paulo: 1996.

\_\_\_\_\_. *Federalismo e Políticas Sociais No Brasil problemas de coordenação e autonomia*, Internet, São Paulo em perspectiva: 18 (2): 17-26, 2004.

\_\_\_\_\_. *Federalismo e Relações Intergovernamentais no Brasil: A reforma de programas sociais*, in *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 45, nº 3, 2002, pp. 431 a 458.

ATALIBA, Geraldo, *Hipótese de Incidência Tributária*, Malheiros Editores, São Paulo: 1999.

AZAMBUJA, Darcy, *Teoria Geral do Estado*, Ed. Globo, São Paulo: 1997.

BASTOS, Celso Ribeiro, *Curso de Direito Constitucional*, Ed. Saraiva, São Paulo: 1998.

BERCOVICI, Gilberto, *Dilemas do Estado Federal Brasileiro*, Livraria do Advogado editora, Porto Alegre: 2004.

\_\_\_\_\_. *Constituição Econômica e Desenvolvimento*, Malheiros Editores, São Paulo: 2005.

\_\_\_\_\_. *Desigualdades Regionais, Estado e Constituição*, Max Limonad, São Paulo: 2003.

\_\_\_\_\_. *Constituição e Estado de Exceção Permanente atualidade de Weimar*, Azougue Editorial, Rio de Janeiro: 2004.

\_\_\_\_\_. *O Poder Constituinte do povo no Brasil: Um roteiro de pesquisa sobre a crise constituinte*, em COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda e LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto, *DIÁLOGOS CONSTITUCIONAIS: DIREITO, NEOLIBERALISMO E DESENVOLVIMENTO EM PAÍSES PERIFÉRICOS*, Ed. Renovar, São Paulo, 2006.

BOBBIO, Norberto e outros, *Dicionário de Política*, Editora UNB, São Paulo: 2004, Vol.s 1 e 2.

\_\_\_\_\_. *A Era dos Direitos*, Editora Campus, Rio de Janeiro, 1992

BONAVIDES, Paulo, *Teoria do Estado*, Ed. Malheiros, São Paulo: 05-2004.

\_\_\_\_\_. *Ciência Política*, Ed. Malheiros, São Paulo: 02-2005.

CALDEIRA, Jorge, *Mauá Empresário do Império*, Companhia das Letras, São Paulo: 2003.

CÂMARA, Jacintho Arruda, *Estudos jurídicos inéditos sobre o tema da titularidade do serviço de saneamento básico*, Apresentado à Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo – SABESP.

CAPPELLETTI, Mauro, *Juízes Legisladores?*, Sergio Antônio Fabris Editor, Porto Alegre: 1999.

CARVALHO, Anésio Rodrigues de, e OLIVEIRA, Mariá Vendramini Castrignano de, *Princípios Básicos do SANEAMENTO DO MEIO*, Editora SENAC, São Paulo: 2005.

CARVALHO, José Murilo de, *Cidadania no Brasil, o longo caminho*, Civilização Brasileira, Rio de Janeiro: 2004.

CARVALHO, Paulo de Barros, *Curso de Direito Tributário*, Editora Saraiva, São Paulo: 1999.

CAVINATTO, Vilma Maria, *Saneamento Básico fonte de saúde e bem-estar*, Editora Moderna, São Paulo: 2004.

CHAUÍ, Marilena, *Convite à Filosofia*, Editora Ática, São Paulo: 1998.

COMPARATO, Fábio Konder, *ÉTICA, direito moral e religião no mundo moderno*, Ed. Companhia das Letras, São Paulo, 2006.

DALLARI, Dalmo de Abreu, *Elementos de Teoria Geral do Estado*, Ed. Saraiva, São Paulo: 1995.

\_\_\_\_\_. Parecer para o Ministério das Cidades acerca do Projeto de Lei dos Consórcios Públicos, São Paulo: 2005.

\_\_\_\_\_. Parecer para o Ministério das Cidades acerca do Projeto de Lei 5.296/2005 - Diretrizes para os serviços públicos de saneamento básico e Política Nacional de Saneamento Básico (PNS), São Paulo: 2005.

DALLARI, Sueli Gandolfi, *Direito Sanitário*, Curso de Especialização a Distância em Direito Sanitário para Membros do Ministério Público e Magistratura Federal. Brasília, Ministério da Saúde: 2002.

DINIZ, Maria Helena, *Compêndio de Introdução à Ciência do Direito*, Editora Saraiva, São Paulo, 1995.

\_\_\_\_\_. *Conflito de Normas*, Editora Saraiva, São Paulo: 1996.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, *Direito Administrativo*, Editora Atlas, São Paulo: 2005.

DOMÍNGUEZ, Ana, *La Gestión Sustentable Del Agua en Uruguay*, Estudo realizado por “Redes amigos de la Tierra Uruguay” e “Uruguay Sustentable”, Montevideo, 2003

EXAME, *Melhores e Maiores, as 500 maiores empresas do Brasil*, Editora Abril, São Paulo: 2006.

FERRAZ, Anna Cândida da Cunha, *União, estados e municípios na nova constituição: enfoque jurídico formal. A nova constituição paulista*. São Paulo: Fundação Faria Lima/Fundação de Desenvolvimento Administrativo, 1989.

FERRAZ JR, Tércio Sampaio, *Introdução ao Estudo do Direito*, Editora Atlas, São Paulo: 2003.

\_\_\_\_\_. *Estudos de Filosofia do Direito*, Jurídico Atlas, São Paulo: 2003.

FURTADO, Celso, *Em Busca de Um Novo Modelo Reflexões sobre a crise contemporânea*, 2<sup>o</sup> edição, Editora Paz e Terra S/A, Rio de Janeiro: 2002.

\_\_\_\_\_. *Formação Econômica do Brasil*, 32<sup>a</sup> edição, Companhia Editora Nacional, São Paulo: 2005.

\_\_\_\_\_. *Teoria e política do desenvolvimento econômico*, Paz e Terra editora, 10<sup>a</sup> edição, São Paulo: 2000.

\_\_\_\_\_. *Prefácio a Nova Economia Política*, 2<sup>a</sup> edição, Ed. Paz e Terra, Rio de Janeiro: 1977.

GIANINI, Reinaldo José, *Desigualdade Social e Saúde na América Latina*, Editora AnnaBlume, São Paulo: 1995.

GOZZI, Gustavo, em BOBBIO, Norberto e outros, *Dicionário de Política*, Editora UNB, São Paulo: 2004, Vol.s 1, p. 406

GRANZIERA, Maria Luiza Machado, *Direito de Águas, disciplina jurídica das águas doces*, Ed. Jurídico Atlas, São Paulo: 2006.

GRAU, Eros Roberto, *A ordem econômica na Constituição de 1988*, Malheiros Editores, São Paulo, 03.2006.

GRAY, John, *False dawn*, Londres, Granta Books, 1999.

HOLANDA, Sérgio Buarque de, *Raízes do Brasil*, 26ª edição, Ed. Companhia das Letras, São Paulo: 2005.

HUBERMAN, Leo, *História da Riqueza do Homem*, Ed. Afiliada, Rio de Janeiro: 1986.

IBGE, *Pesquisa Nacional de Saneamento Básico 2000*, internet, [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br).

IHERING, Rudolf Von, *A luta pelo direito*, Ed. Forense, Rio de Janeiro: 1995.

JUSTEN FILHO, Marçal, *Curso de Direito Administrativo*, Editora Saraiva, São Paulo: 2005.

\_\_\_\_\_. Parecer para o Ministério das Cidades acerca do Projeto de Lei dos Consórcios Públicos, Curitiba: 2005.

\_\_\_\_\_. Parecer para o Ministério das Cidades acerca do Projeto de Lei 5.296/2005 - Diretrizes para os serviços públicos de saneamento básico e Política Nacional de Saneamento Básico (PNS), Curitiba: 2005.

KOTLER, Philip, *Administração de Marketing*, Editora do Novo Milênio, São Paulo: 2000.

LEAL, Victor Nunes, *Coronelismo Enxada e Voto*, 6ª impressão, 3ª edição, Ed. Nova Fronteira, Rio de Janeiro: 1997.

LOMBARDINI, Siro, em BOBBIO, Norberto e outros, *Dicionário de Política*, Editora UNB, São Paulo: 2004, Vol.s 2, p. 975.

MALUF, Sahid, *Teoria Geral do Estado*, Ed. Saraiva, São Paulo: 1995.

MAMAN, Jeannette Antonios, *Fenomenologia Existencial do Direito - crítica do Pensamento Jurídico Brasileiro*, Editora Quartier Latin, São Paulo: 2003.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo, Parecer para o Ministério das Cidades acerca do Projeto de Lei dos Consórcios Públicos, São Paulo: 2005.

\_\_\_\_\_. Parecer para o Ministério das Cidades acerca do Projeto de Lei 5.296/2005 - Diretrizes para os serviços públicos de saneamento básico e Política Nacional de Saneamento Básico (PNS), São Paulo: 2005.

MASCARO, Alysso Leandro, *Introdução à Filosofia do Direito Dos Modernos aos Contemporâneos*, Editora Atlas, São Paulo: 2005.

\_\_\_\_\_. *Filosofia do Direito e Filosofia Política a Justiça é possível*, Editora Atlas, São Paulo: 2003.

\_\_\_\_\_. *Crítica da Legalidade e do Direito Brasileiro*, Editora Quartier Latin, São Paulo: 2003.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira, *Coletânea de direito internacional*, Revista dos Tribunais, São Paulo, 2007, p. 780.

MEDAUAR, Odette, *Direito Administrativo Moderno*, 10ª edição, Editora Revista dos Tribunais, São Paulo: 2006.

MEIRELLES, Hely Lopes, *Direito Municipal Brasileiro*, Malheiros Editores, São Paulo: 2002.

\_\_\_\_\_. *Direito Administrativo Brasileiro*, Malheiros Editores, São Paulo: 2002.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de, *Curso de Direito Administrativo*, 22ª edição, Malheiros Editores, São Paulo: 2006.

MIRANDA, Ernani Cícero de, *O Saneamento no Brasil*, [www.agr.go.gov.br/apresent\\_ernani.ppt](http://www.agr.go.gov.br/apresent_ernani.ppt), Goiânia: 2003.

MOCHÓN, Francisco e TROSTER, Luis Roberto, *Introdução à Economia*, Makron Books, São Paulo: 1994.

MONTORO, André Franco, *Introdução à Ciência do Direito*, Revista dos Tribunais, São Paulo: 2005.

MORAES, Alexandre, *Direito Constitucional*, Ed. Atlas, São Paulo: 2005.

MORIN, Edgar, *A Cabeça Bem Feita*, Editora Bertrand Brasil, Rio de Janeiro: 2004.

NAVES, Marcio Bilharinho, *Marxismo e Direito, um estudo sobre Pachukanis*, Boitempo Editorial, São Paulo: 2000.

NUSDEO, Fábio, *Curso de Economia, introdução ao direito econômico*, Ed. Revista dos Tribunais, São Paulo: 2005.

OLIVEIRA, Francisco de, *Além da hegemonia, aquém da democracia*. In *Os direitos do antivalor: a economia política da hegemonia imperfeita*. Ed. Vozes, Petrópolis, 1998, pp. 197-203.

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, *Relatório de Desenvolvimento Humano de 2006*, Internet, Site oficial do PNUD, dia 31 de dezembro de 2006, às 14h.

PORTO NETO, Benedicto, *Parecer para o Ministério das Cidades acerca do Projeto de Lei dos Consórcios Públicos*, São Paulo: 2005.

\_\_\_\_\_, *Parecer para o Ministério das Cidades acerca do Projeto de Lei 5.296/2005 - Diretrizes para os serviços públicos de saneamento básico e Política Nacional de Saneamento Básico (PNS)*, São Paulo: 2005.

PRADO JR., Caio, *Formação do Brasil Contemporâneo*, Ed. Brasiliense, São Paulo: 2004.

RAÓ, Vicente, *O Direito e a Vida dos Direitos*, Revista dos Tribunais, São Paulo: 2004.

REALE, Miguel, *Filosofia do Direito*, Editora Saraiva, São Paulo: 1996.

\_\_\_\_\_. *Lições Preliminares de Direito*, Editora Saraiva, São Paulo: 1996.

ROSS, Alf, *Tû-Tû*, Quartier Latin, São Paulo: 2004.

ROSSETTI, José Paschoal, *Introdução à Economia*, Editora Atlas, São Paulo: 2002.

SAMPAIO JR., Plínio de Arruda, *Clássicos sobre a revolução brasileira, Caio Prado Jr. e Florestan Fernandes*, Editora Expressão Popular, São Paulo: 2005.

SILVA, José Afonso da, *Curso de Direito Constitucional*, 28ª edição, Ed. Malheiros, São Paulo: 2006.

SNIS, *Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgoto em 2004*, internet, [www.snis.gov.br](http://www.snis.gov.br).

SOLON, Ari Marcelo, *Teoria da Soberania como problema da norma jurídica e da decisão*, Ed. SAFE, Porto Alegre: 1997.

SUNDFELD, Carlos Ari, *Parcerias Público-Privadas*, Malheiros Editores, São Paulo: 2005.

\_\_\_\_\_. *Direito Administrativo Econômico*, Malheiros Editores, São Paulo: 2006.

TAVARES, André Ramos, *Direito Constitucional Econômico*, Editora Método, São Paulo: 2003.

TOMANIK, Cid, *Águas doces no direito brasileiro, in Águas doces no Brasil: capital ecológico, uso e conservação*, São Paulo: Escrituras, 1999, e *Enciclopédia Saraiva do Direito*, "sub voce" Direito de Águas, SP, 1977.

VALOR, *Grandes Grupos, 200 maiores*, Edição de 2006.

VILANOVA, Lourival, *As Estruturas Lógicas e o Sistema do Direito Positivo*, Max Limonad, São Paulo: 1997.

VILLEY, Michel, *A formação do pensamento jurídico moderno*, volume 03, Editora

Martins Fontes, São Paulo: 2005.

WALD, Arnaldo, *Direito das Concessões*, América Jurídica, Rio de Janeiro: 2004.

WOLKMER, Antônio Carlos, *Pluralismo Jurídico*, Ed. Alfa-Omega, São Paulo: 1994.

Sites da Internet que foram consultados

1) - <http://www.enohsa.gov.ar>, site da internet, consultado no dia 14 de dezembro de 2006, às 02h, sobre a autarquia administrativa argentina de regulação do saneamento básico e gestão de financiamentos.

2) - [http://www.thames-water.com/UK/region/en\\_gb/content](http://www.thames-water.com/UK/region/en_gb/content), site da internet consultado dia 15 de dezembro de 2006, às 22:00h. Empresa Inglesa Thames-Water

3) - <http://www.biwater.com/>, site da internet consultado em 15 de dezembro de 2006, às 22h e 10min. Empresa Britânica Biwater.

4) - <http://www.lyonnaise-des-eaux.fr/>, site da internet consultado em 15 de dezembro de 2006, às 22h e 35 min. Empresa francesa de prestação de serviços de saneamento.

5) - [http://www.choike.org/documentos/guerra\\_agua.pdf](http://www.choike.org/documentos/guerra_agua.pdf) - site da internet consultado em 17 de abril de 2007, às 01h e 53 min BARLOW, Maude, *El oro azul. La crisis mundial del agua y la reificación de los recursos hídricos del planeta.*, 2002.

6) - [http://www.cetesb.sp.gov.br/Institucional/balanco/2005/3\\_2005.pdf](http://www.cetesb.sp.gov.br/Institucional/balanco/2005/3_2005.pdf) - site da internet, consultado em 08 de maio de 2007, às 0h e 49min, Cetesb, Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental.

7) [http://www.sabesp.com.br/sabesp/filesmng.nsf/BC8438F68F2368F2832572CF0045CB15/\\$File/dre.pdf](http://www.sabesp.com.br/sabesp/filesmng.nsf/BC8438F68F2368F2832572CF0045CB15/$File/dre.pdf) - site da internet, consultado em 08 de maio de 2007, às 0h e 51min, Sabesp, Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo.