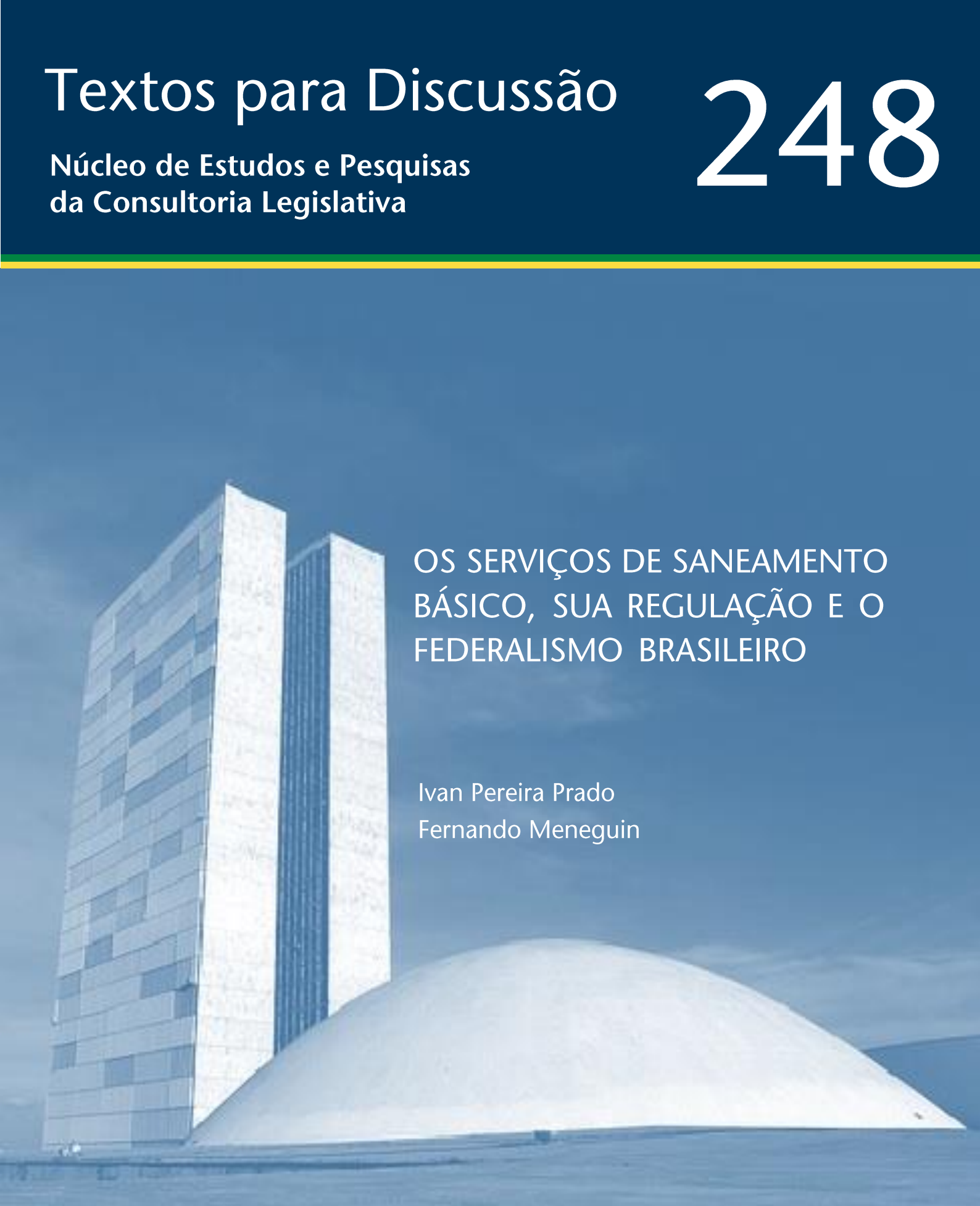


Textos para Discussão

Núcleo de Estudos e Pesquisas
da Consultoria Legislativa

248



OS SERVIÇOS DE SANEAMENTO BÁSICO, SUA REGULAÇÃO E O FEDERALISMO BRASILEIRO

Ivan Pereira Prado
Fernando Meneguim

SENADO
FEDERAL



Os Serviços de Saneamento Básico, sua Regulação e o Federalismo Brasileiro

Ivan Pereira Prado¹

Fernando Meneguim²

- 1 Mestre em Administração Pública, Políticas Públicas e Gestão Governamental pelo IDP – Instituto Brasiliense de Direito Público. Especialista em Direito da Economia e da Empresa – Fundação Getúlio Vargas – FGV. Advogado da ADASA – Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento Básico do Distrito Federal. E-mail: ivanprado.adv@gmail.com
- 2 Mestre e Doutor em Economia pela Universidade de Brasília. Pós-Doutor em Análise Econômica do Direito pela Universidade da Califórnia/Berkeley. Professor titular do Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP. Consultor Legislativo do Senado do Núcleo de Economia. Pesquisador do Economics and Politics Research Group – EPRG, CNPq/UnB. E-mail: fbmeneguim@hotmail.com

SENADO FEDERAL

DIRETORIA GERAL

Ilana Trombka – Diretora-Geral

SECRETARIA GERAL DA MESA

Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho – Secretário Geral

CONSULTORIA LEGISLATIVA

Danilo Augusto Barboza de Aguiar – Consultor-Geral

NÚCLEO DE ESTUDOS E PESQUISAS

Rafael Silveira e Silva – Coordenador

Ricardo Koiti Koshimizu – Revisão

João Cândido de Oliveira – Editoração

CONSELHO EDITORIAL

Eduardo Modena Lacerda

Ivan Dutra Faria

Denis Murahovschi

Núcleo de Estudos e Pesquisas
da Consultoria Legislativa



Conforme o Ato da Comissão Diretora nº 14, de 2013, compete ao Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa elaborar análises e estudos técnicos, promover a publicação de textos para discussão contendo o resultado dos trabalhos, sem prejuízo de outras formas de divulgação, bem como executar e coordenar debates, seminários e eventos técnico-acadêmicos, de forma que todas essas competências, no âmbito do assessoramento legislativo, contribuam para a formulação, implementação e avaliação da legislação e das políticas públicas discutidas no Congresso Nacional.

Contato:

conlegestudos@senado.leg.br

URL: www.senado.leg.br/estudos

ISSN 1983-0645

O conteúdo deste trabalho é de responsabilidade dos autores e não representa posicionamento oficial do Senado Federal.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Como citar este texto:

MENEGUIN, F. B.; PRADO, I. P. **Os Serviços de Saneamento Básico, sua Regulação e o Federalismo Brasileiro**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, Maio/2018 (Texto para Discussão nº 248). Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em 9 de maio de 2018.

OS SERVIÇOS DE SANEAMENTO BÁSICO, SUA REGULAÇÃO E O FEDERALISMO BRASILEIRO

RESUMO

A regulação é importante instrumento de política capaz de fomentar a universalização dos serviços de saneamento básico, serviço público essencial à qualidade de vida da população. O objetivo do presente texto é estudar as dificuldades inerentes aos serviços de saneamento básico e sua respectiva regulação, focando possíveis linhas de atuação para se agregar mais eficiência a esse serviço. Para tanto, analisa-se a legislação em vigor e o atual cenário da regulação dos serviços de saneamento básico no Brasil, em especial das agências reguladora e dos consórcios públicos de regulação existentes.

PALAVRAS-CHAVE: Saneamento básico; Regulação de serviços públicos; Federalismo; Regulação consorciada.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	1
2	OS SERVIÇOS PÚBLICOS DE SANEAMENTO BÁSICO	3
	2.1. CONCEITUAÇÃO DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO E SUA TITULARIDADE NA CONSTITUIÇÃO DE 1988	3
	2.2. MARCO LEGAL VIGENTE – LEI FEDERAL Nº 11.445, DE 2007	8
3	OS INSTRUMENTOS LEGAIS DE REGULAÇÃO E A GESTÃO COMPARTILHADA DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO.....	11
	3.1. AS AGÊNCIAS REGULADORAS ESTADUAIS E MUNICIPAIS	13
	3.2. AS AGÊNCIAS REGULADORAS CONSORCIAIS (CONSÓRCIOS PÚBLICOS) .	16
	3.3. O QUADRO INSTITUCIONAL DA REGULAÇÃO DE SANEAMENTO NO BRASIL	20
4	CONCLUSÕES E CONSIDERAÇÕES FINAIS	24
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	29

1 INTRODUÇÃO

Desde o fim do século passado já são previsíveis os problemas relacionados à escassez de água, qualidade, bem como do acesso pela população, como também resta notória a solução que vem sendo adiada, consubstanciada pela necessária expansão dos serviços públicos de saneamento básico¹.

O *deficit* de saneamento básico no Brasil é democrático, afetando todas as regiões brasileiras, de norte a sul e, impactando negativamente vários outros setores, como saúde, educação, turismo e meio ambiente. Para o Instituto Trata Brasil, ter saneamento básico é essencial para o desenvolvimento de um país, levando à melhoria da qualidade de vidas das pessoas, melhorias na educação, expansão do turismo, valorização dos imóveis, despoluição dos rios e preservação dos recursos hídricos etc.² E mais, a água é o recurso que impõe o limite para o crescimento econômico e desenvolvimento, já que grande parte dos processos industriais dependem da disponibilidade desta.

A necessária garantia de acesso à população de água tratada, a sua respectiva universalização, são metas que podem ser atingidas através de não só de obras de engenharia, que façam o processo de captação, tratamento e distribuição, mas também por meio de técnicas que visem à utilização mais eficiente da água, com a redução do desperdício e tratamento dos dejetos urbanos que permitam sua reutilização, e, ainda, pela melhoria no planejamento e na gestão dos recursos hídricos e regulação dos serviços de saneamento, de forma a preservar a disponibilidade hídrica para não só a geração atual como para as futuras também.

Observam-se, assim, dois dos grandes desafios da gestão pública atual. Desafios consubstanciados na necessidade de efetuar a gestão dos serviços públicos de saneamento básico de forma a atender princípios de universalidade para a satisfação do interesse coletivo, ainda que submetido ao regime de direito público, e as dificuldades decorrentes deste regime: escassez de recursos para financiar o serviço, falhas de mercado, monopólio, entraves da máquina burocrática estatal e a própria defasagem da legislação em face dos desafios de gestão enfrentados.

¹ Barroso, Luís Roberto. *Temas de Direito Constitucional*. Tomo II, Rio de Janeiro: Renovar, 2003, pp. 307-313.

² Instituto Trata Brasil, disponível em: <http://www.tratabrasil.org.br/o-que-e-saneamento>. Acesso em 10 jul. 2017.

Complementa esse desafio a constatação de que a gestão dos recursos hídricos constitui elemento fundamental na própria prestação do serviço de saneamento básico, afinal, é imprescindível para as prestadoras dos serviços de abastecimento de água (e seu prévio tratamento) a disponibilidade hídrica para a captação de sua matéria-prima.

Na forma da Lei Federal 9.433/1997, atual marco legal da gestão dos recursos hídricos vigente no Brasil, a água é um bem de domínio público e recurso natural limitado, dotado de valor econômico, e sua gestão tem como uma de suas prioridades o atendimento do consumo humano e a garantia de disponibilidade hídrica às gerações atual e futuras. Já a Lei Federal 11.445/2007, marco legal da regulação dos serviços de saneamento, entre os quais se encontra o serviço de abastecimento de água, tem como princípio fundamental dos serviços a universalização de acesso à água e sua integralidade. A garantia do acesso à água de qualidade é, portanto, uma atribuição do Estado, se consubstanciando em serviço público essencial destinado a satisfação de necessidades essenciais e condição para implementação da saúde pública.

Nesse sentido, os objetivos do presente texto são o conhecimento e enfrentamento das dificuldades na gestão dos recursos hídricos, em face da sua distinção ou separação legal dos serviços de saneamento básico (art. 4º da Lei Federal 11.445/2007), as dificuldades na regulação dos serviços de saneamento básico e os instrumentos de que dispõe o Administrador Público para o enfrentamento desses desafios, em especial em decorrência da forma como foi delineado o federalismo brasileiro. Federalismo que, conforme previu o texto constitucional, dividiu a titularidade da gestão dos recursos hídricos entre os Estados e a União e, contudo, como regra geral, destinou a titularidade dos serviços de saneamento básico aos Municípios, que, portanto, têm a atribuição de regular tais serviços.

Para tanto, o presente trabalho está estruturado, além desta introdução, em mais três seções. Na segunda seção, analisam-se o conceito e a legislação dos serviços de saneamento básico, em especial a titularidade dos serviços de saneamento e a divisão de competências e atribuições previstas no texto constitucional. Na terceira seção, serão tratados os instrumentos legais de regulação e gestão compartilhada dos serviços de saneamento, em especial os consórcios. Por fim, na seção quatro, apresentam-se as conclusões e considerações finais do trabalho.

2 OS SERVIÇOS PÚBLICOS DE SANEAMENTO BÁSICO

2.1. CONCEITUAÇÃO DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO E SUA TITULARIDADE NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

Os serviços de saneamento básico podem ser conceituados, do ponto de vista legal, como o conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais de: *a)* abastecimento de água potável: constituído pelas atividades, infraestruturas 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, infraestruturas 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, infraestruturas 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, limpeza e fiscalização preventiva das respectivas redes urbanas: conjunto de atividades, infraestruturas 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. Tal conceituação decorre da previsão expressa do art. 3º da Lei Federal 11.445/2007, atual marco regulatório dos serviços de saneamento básico do Brasil.

Para o Instituto Trata Brasil,

saneamento é o conjunto de medidas que visa preservar ou modificar as condições do meio ambiente com a finalidade de prevenir doenças e promover a saúde, melhorar a qualidade de vida da população e à produtividade do indivíduo e facilitar a atividade econômica.³

Evidencia-se, da conceituação legal e, mesmo da sua conceituação baseada nas práticas, que a prestação dos serviços de saneamento básico constituem atribuição estatal, de caráter essencial e com forte vinculação à promoção da saúde e melhoria da qualidade de vida e, portanto, da garantia da dignidade da população.

³ Instituto Trata Brasil, disponível em: <http://www.tratabrasil.org.br/o-que-e-saneamento>. Acesso em 10 jul. 2017.

Considerada a necessidade de atendimento e satisfação do interesse coletivo, no sentido da busca pela melhoria da qualidade de vida da população, bem como a sujeição ao regime de direito público, sempre submetido à normas que visam o interesse público, resta evidente que os serviços de saneamento básico são serviços de caráter público a cargo do Estado, direito assegurado pelo texto constitucional brasileiro e dever do Estado Brasileiro. Além disso, estabelece a Constituição Federal, especialmente em seu art. 21, inc. XX, competir à União “instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos”. Saneamento básico é, portanto, serviço público na própria norma constitucional e também para a lei, a exemplo do art. 2º da Lei Federal 9.074/95 e arts. 2º e 3º da Lei Federal 11.445/07, e também de um ponto de vista material, significando que é requisito para a satisfação de necessidades essenciais e exigência à implantação de saúde pública⁴.

Observa-se o alargamento do conceito dos serviços públicos de saneamento básico, que, anteriormente, era comumente entendido como o tratamento da água nas suas sucessivas fases: a captação, o tratamento, a adução, a distribuição e a disposição final dos esgotos, de forma a compreender a instalação de infraestrutura compatível com o transporte eficiente da água a ser fornecida e também a coleta e tratamento adequados do esgoto.

O alargamento conceitual normativo compreendeu, portanto, a inclusão do serviço de limpeza urbana, o manejo de resíduos sólidos, a drenagem e manejo das águas pluviais urbanas. Tal alargamento denotou a preocupação, não só para o presente, mas também para as futuras gerações, de que o serviço de saneamento básico é responsável pelo fornecimento de elemento vital, imprescindível à perpetuação da vida e ao desenvolvimento das atividades humanas. Destarte, conforme visto, é serviço prestado para alcançar interesses tutelados pelo Estado — a saúde pública (ao Sistema Único de Saúde – SUS compete participar da formulação da política e da execução das ações de saneamento básico, conforme art. 200, inciso IV do texto constitucional). A saúde tem como fatores determinantes a alimentação, a moradia e o saneamento (art. 3º da Lei 8.080/90) e a sobrevivência digna, das atuais e futuras gerações.

⁴ PICININ, Juliana de Almeida; COSTA, Camila Maia Pyramo. A gestão associada de serviços públicos de saneamento básico à luz do art. 241 da Constituição Federal e das Leis Federais 11.107/05 e 11.445/07. Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP, Belo Horizonte, ano 6, n. 72, dez. 2007. Disponível em: <http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=49615>. Acesso em 2 set. 2015.

É essencial e, como tal, é considerado serviço público, tanto que o art. 10 da Lei 7.783/89 (Lei de Greve) prescreve que o tratamento e abastecimento de água é serviço essencial.

Por outro lado, decorre do conceito de serviço público a respectiva titularidade do Estado, havendo a faculdade de ser delegada sua execução à iniciativa privada, sem que isso o isente da responsabilidade por quaisquer conseqüências desta opção política e, principalmente, sem que isso implique a perda da titularidade do serviço (art. 175 da Constituição Federal de 1988).

Conforme visto, o inciso XX art. 21 da Constituição Federal de 1988 atribui à União a competência legislativa de instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, entre as quais se situam as normas gerais dos serviços de saneamento básico. Compete à União, portanto, fixar parâmetros de cunho geral e nacional (aplicável a todo o território nacional), para a prestação dos serviços públicos de saneamento básico. Por parâmetros gerais pode se entender os parâmetros de qualidade e técnicos sem que, contudo, caiba à União exaurir o tema e esvaziar a autonomia dos demais entes federativos competentes para prestar os serviços (BARROSO, 2003, P. 125)⁵.

Já a titularidade para a prestação dos serviços de saneamento básico, no Brasil, é produto de uma sofisticada conjugação de técnicas de repartição de competências do Estado Federal brasileiro. Afora as previsões esparsas, no texto constitucional, acerca das atribuições para cuidar da saúde pública, controle da poluição e a preservação do meio ambiente, que traduzem atribuições deferidas a todos os níveis federativos brasileiros (União, Estados e Municípios), podem ser citados os seguintes dispositivos constitucionais que se relacionam com o tema da competência político-administrativa (material) em matéria de saneamento básico:

a) art. 23, inciso XI:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

.....
IX – promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

⁵ Barroso, Luís Roberto. Temas de Direito Constitucional. Tomo II, Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 125.

O citado dispositivo estabelece competência material ou administrativa, não adentrando o tema da titularidade do serviço. Todavia, traz importante diretriz no sentido da possibilidade de ação integrada e cooperativa entre os entes federais para melhor consecução das finalidades estatais, em especial diante da previsão do parágrafo único do mesmo artigo, segundo o qual a cooperação entre os entes poderá ser prevista em lei complementar. Tal previsão será importante para o presente trabalho, e será tratada adiante.

b) art. 200, IV: segundo o qual, ao SUS – Sistema Único de Saúde compete a participação na formulação da política pública e na execução das ações de saneamento básico. Tal previsão, apesar de também não definir a titularidade do serviço, prevê a competência comum entre os entes integrantes do SUS (União, Estados e Municípios, conforme art. 23, II, art. 24, XII, art. 25, § 1º, art. 30, VII, e art. 196 da CF/88), em especial à União, para a participação na formulação e execução das políticas públicas de saneamento básico, participação que pode se dar direta ou indiretamente, na forma de custeio, investimentos, auxílio técnico, etc.

c) art. 30, V: este dispositivo prevê a cláusula genérica pela qual compete ao Município prestar os serviços de interesse local, conforme transcrição:

Art. 30. Compete aos Municípios:

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

Conforme Ministro Luís Roberto Barroso (2003, p. 129), o dispositivo acima traz, para o texto constitucional, o princípio da subsidiariedade, pelo qual “todos os serviços de interesse tipicamente local, isto é, que possam ser prestados adequadamente pelo Município e se relacionem com sua realidade específica, estejam no âmbito desse nível federativo”.

Em síntese, saneamento básico é o conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais de: abastecimento de água potável; esgotamento sanitário; limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos; e drenagem e manejo de águas pluviais urbanas. Da conceituação legal denota-se que os quatro serviços são, a princípio, serviços de interesse local e, por isso, nos termos do inciso V do art. 30 da Constituição,

são de titularidade municipal, devido à predominância do interesse local e sua conexão direta com a figura municipal.

Certo é que, em uma análise superficial, praticamente todo serviço ecoará em interesses locais, em algum grau. É firme a doutrina brasileira, capitaneada por Hely Lopes Meirelles: não existe interesse exclusivamente local, mas predominantemente local.

A própria Constituição dá no inciso V mencionado um exemplo de serviço de interesse local: o transporte coletivo. De modo similar, as quatro atividades que compõem o saneamento básico interessam predominantemente ao município. Mais precisamente: a prestação dessas atividades exige a observância das particularidades de cada localidade, o que evidencia, de modo indiscutível, a predominância do interesse local.

Contudo, adverte Barroso (2003, p. 131) que a noção de predominância de um interesse sobre os demais implica a ideia de um conceito dinâmico: determinada atividade considerada, em determinado momento, como uma atividade de interesse local, poderá, com a passagem do tempo e a evolução social, até mesmo com base em decisões de cunho político, ser considerada para a esfera regional e até mesmo federal. Fatores como a formação de conglomerados urbanos são exemplos de tal fenômeno, assim como os instrumentos contratuais de gestão consorciada ou compartilhada dos serviços.

Também deve-se considerar o inverso, em processo no qual uma alteração na ocupação populacional possa modificar os parâmetros e retornar à predominância de interesse local a definir a titularidade municipal.

Elemento importante, neste ponto, será a consideração de que os titulares dos serviços de saneamento deverão deter as condições adequadas para a prestação deste serviço. E, por condições adequadas devem ser entendidas não só as condições de cunho financeiro e estrutural, mas também as condições ambientais que podem ultrapassar os limites territoriais de municípios e mesmo dos estados.

d) art. 25, §3º: este dispositivo trata da formação das regiões metropolitanas, conforme a seguir:

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

.....

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

Verifica-se, portanto, que a norma é contraponto direto à previsão do art. 30, inciso V, de forma que, na hipótese da existência de funções públicas de interesse comum, diante das circunstâncias envolvidas na prestação destes serviços, poderão ser instituídas regiões metropolitanas, sempre através de lei complementar, o que, envolve, à toda evidência, uma decisão política dos legislativos estaduais⁶.

Para efeitos do presente estudo, diante da interpretação sistemática do texto constitucional, mais precisamente dos § 1º do art. 25 e inciso V do art. 30 citados, aplicando-se o princípio da predominância do interesse local, prevalece a conclusão no sentido de que os serviços de saneamento básico são de titularidade dos municípios. Poder-se-ia complementar que será de competência do estado os serviços cuja prestação extravase, pela própria natureza do serviço, os limites territoriais do município, contudo, em relação aos serviços de saneamento, não prevalece tal pensamento, conforme decidido pelo STF na ADI nº 1.842.

2.2. MARCO LEGAL VIGENTE – LEI FEDERAL Nº 11.445, DE 2007

Já sob o regime constitucional de 1988, em 2007, é aprovada a Lei Federal 11.445/2007, considerada o marco regulatório dos serviços de saneamento básico e que traz novidades quanto à gestão destes serviços. Anteriormente, consideradas a Lei Federal 8.666/93, a lei de licitações, e a Lei Federal 8.987/95 (Lei de Concessões), poder-se-ia caracterizar a prestação dos serviços através da prestação direta pelo ente estatal ou pela delegação ou concessão dos mesmos.

Assim, conforme demonstra a evolução histórica, nos dizeres de Chieco (2012)⁷, ao se tratar sobre a responsabilidade dos serviços de saneamento, tem-se que compete constitucionalmente à União, estados e municípios desenvolverem políticas públicas de

⁶ O STF decidiu que a titularidade permanece com os municípios, conforme ADI 1842.

⁷ CHIECO, Thiago Alves. O papel dos consórcios públicos no setor de saneamento básico à luz da Lei 11.445/2007 e do Decreto 7.217/2010. In: OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; GALVÃO JÚNIOR, Alceu. Gestão do saneamento básico: abastecimento de água e esgotamento sanitário. Barueri: Manole, 2012.

saneamento básico para a melhoria da qualidade de vida e saúde pública da população. Porém, conforme o autor, não é surpresa para ninguém que, mesmo com políticas públicas federais para o saneamento, o Brasil ainda apresenta um largo *deficit* nesses serviços, fato agravado, inclusive, pela dificuldade na prestação deles, principalmente pelos municípios. Soma-se a isso total omissão do âmbito federal e estadual em investir em programas efetivos na área, transferindo exclusivamente aos municípios essa responsabilidade.

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

O fato é que, apenas com a Lei 11.445/2007, insere-se de forma legal, o princípio de que os serviços públicos de saneamento básico precisam ser regulados e fiscalizados pelo poder público, instituindo a necessidade um ente regulador e explicitando de que forma esta regulação deverá ocorrer.

Assim a grande novidade da Lei 11.445/2007 é a previsão de delegação da prestação do serviço de saneamento e sua regulação, que, contudo, mesmo nos casos de gestão associada (consórcio público ou convênio de cooperação) ou de concessão, apenas teriam validade se fossem definidos no campo da política de saneamento básico e se tivessem normas de regulação que antecipassem os meios para cumprir suas diretrizes, acrescentando também a nomeação da entidade de regulação e de fiscalização, conforme diretrizes do artigo 11, da Lei 11.445/2007.

A Lei 11.445/2007, em seus artigos 21 e 22, instituiu ainda que o ente regulador determinado pelo titular, em especial para os serviços delegados, precisa ter independência decisória, incluindo autonomia administrativa, orçamentária e financeira;

transparência, celeridade e objetividade das decisões e a atribuição legal de competência para editar normas sobre as dimensões técnica, econômica e social da prestação dos serviços. Tais orientações se aplicam também para as situações em que as funções de regulação e fiscalização sejam confiadas pelo titular para entidade reguladora, formada dentro do mesmo estado.

No artigo 43 da mesma lei, 11.445/2007, foi determinado que a prestação dos serviços acolha a condições mínimas de qualidade, abrangendo a regularidade, a continuidade e aqueles voltados aos produtos oferecidos, ao atendimento dos usuários e às condições operacionais e de manutenção dos sistemas, conforme as normas regulamentares e contratuais. Ainda se referindo à Lei 11.445/2007, a prestação dos serviços não pode se guiar apenas na procura pela rentabilidade financeira, precisa sim, observar o objetivo principal, que é o de garantir a todos o direito ao saneamento básico. Diante disso, os investimentos não podem ser vislumbrados como uma decisão empresarial, e sim como metas de universalização, com vistas a garantir o acesso aos serviços, até mesmo daqueles que, por possuírem baixa renda, não podem pagar.

Contudo, a Lei 11.445/2007 não estabelece a estatização ou a privatização do setor, apenas gera um ambiente legal a que precisam se subordinar todos os prestadores de serviços, sejam eles entes públicos estaduais, municipais e intermunicipais ou, ainda, entidades privadas e de economia mista.

Outra inovação trazida pela Lei 11.445/2007 é a integração do planejamento em relação à regulação, gestão e fiscalização dos serviços de saneamento, integração que toma por base o Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANSAB), exigência prevista no art. 52, I, que foi elaborado em 2013 pelo Ministério das Cidades. O PLANSAB apresenta metas de curto (2018), médio (2023) e longo prazos (2033) para todo o setor de saneamento: para os serviços de abastecimento de água, coleta de esgotos, tratamento do esgoto coletado e coleta de resíduos sólidos urbano (BRASIL, 2013).

Em relatório do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS) apresentou o diagnóstico da coleta de dados de 2016 para dois componentes (Água e Esgotos). Neste documento, observa-se que 93% da população urbana do país é atendida por redes de distribuição de água e 83,3% recebem água tratada, enquanto 51,9% dos brasileiros são atendidos por redes coletora de esgoto sanitário (sendo 59,7% em área urbana) e 44,9% do esgoto gerado é tratado (Ministério das Cidades, 2016). Do citado relatório, extrai-se os seguintes dados:

Tabela 1 – Níveis de atendimento com água e esgotos dos municípios cujos prestadores de serviços são participantes do SNIS em 2016, segundo região geográfica e Brasil

Região	Índice de atendimento com rede (%)				Índice de tratamento dos esgotos (%)	
	Água		Coleta de esgotos		Esgotos gerados	Esgotos coletados
	Total	Urbano	Total	Urbano	Total	Total
	(IN ₀₅₅)	(IN ₀₂₃)	(IN ₀₅₆)	(IN ₀₂₄)	(IN ₀₄₆)	(IN ₀₁₆)
Norte	55,4	67,7	10,5	13,4	18,3	81,0
Nordeste	73,6	89,3	26,8	34,7	36,2	79,7
Sudeste	91,2	96,1	78,6	83,2	48,8	69,0
Sul	89,4	98,4	42,5	49,0	43,9	92,9
Centro-Oeste	89,7	97,7	51,5	56,7	52,6	92,1
Brasil	83,3	93,0	51,9	59,7	44,9	74,9

Fonte: Ministério das Cidades (2018)⁸.

Observa-se, portanto, que, apesar dos índices de abastecimento de água e coleta de esgoto serem razoáveis na área urbana, a parcela de esgoto que é efetivamente tratada se mostra insuficiente: mais de 100 milhões de brasileiros não tem acesso a este serviço. A maioria ainda é lançada diretamente nos corpos d'água e não recebe o devido tratamento, fato que traz consequências ambientais incalculáveis e que aponta que a situação carece de muita atenção e, principalmente, de investimentos para que o Brasil avance com maior rapidez a meta do PLANSAB, que é de 93% até o ano 2033 (Ministério das Cidades, 2016).

3 OS INSTRUMENTOS LEGAIS DE REGULAÇÃO E A GESTÃO COMPARTILHADA DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO

Conforme analisado, o texto constitucional do país adota a forma federativa de Estado, caracterizada pela descentralização legislativa, administrativa e política, entre os entes federativos: União, Estados-membros e Municípios, com o Distrito Federal acumulando as atribuições de Estados-membros e Municípios (arts. 18 e 32, § 1º da Constituição Federal de 1988).

⁸ Brasil. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental – SNSA. Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento: Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos – 2016. Brasília: SNSA/MCIDADES, 2018.

E, conforme trabalhado anteriormente, a titularidade dos serviços de saneamento básico, diante da previsão do art. 30, inciso I e V da Constituição, é atribuída constitucionalmente aos Municípios, diante do que se denominou princípio da predominância do interesse, princípio que, na prática, se traduz no fato de que os serviços de saneamento básico detêm características que os tornam de interesse local, sem excluir a possibilidade de terem influência em território de outros entes federativos.

Neste ponto, é interessante abordar uma característica que envolve os municípios e pode ser relevante para uma gestão que se diga integrada ou compartilhada dos serviços de saneamento: o território dos Municípios sempre fazem parte do território dos Estados-membros, ou seja, ainda que se considere que Municípios detenham autonomia federativa, e o texto constitucional o faz, deve-se ter sempre em consideração que os territórios dos Municípios e o do Estado-membro onde estão localizados se sobrepõem (Gondim, 2012)⁹.

A sobreposição geográfica traz problemas adicionais à questão da repartição de competências entre Estados-membros e Municípios e das atividades desenvolvidas por eles próprios, por meio de seus órgãos, e pelas pessoas jurídicas a eles vinculadas, isto é, pela administração pública. Apesar das críticas tecidas, tomando-se por base os fatos acima, os municípios são considerados unidades federadas pela Constituição,¹ por força dos arts. 1º e 18 da Constituição Federal. (Gondim, 2012)

Assim, a titularidade da prestação dos serviços de saneamento básico deve ser entendida com temperamentos, já que a União detém a competência material para instituir diretrizes gerais para o saneamento e também instituir o sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos (art. 21, XIX e XX da CF/1988), além de deter a competência de legislar privativamente sobre as águas (art. 22, IV da CF/88). Em complemento, observa-se que também a União, os Estados, o DF e os Municípios detêm competência material comum de cuidar da saúde, da proteção do meio ambiente e combater a poluição, de promover programas de melhoria das condições de saneamento básico.

⁹ GONDIM, Liliâne Sonsol. “Limites à atuação das Agências Reguladoras em Relação a Saúde, Ambiente e Recursos Hídricos. *In*: “Gestão do Saneamento Básico: Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário”. Org. Philippi Jr., Arlindo; Galvão Jr., Alceu de Castro (eds.). p. 600. Edição do Kindle.

3.1. AS AGÊNCIAS REGULADORAS ESTADUAIS E MUNICIPAIS

Inicialmente, observa-se que a discussão acerca dos modelos de agências reguladoras leva em consideração deve levar em consideração a sustentabilidade jurídico-institucional e também a própria viabilidade técnica e financeira da atividade de regulação a ser desenvolvida em cada município. É o que se depreende da interpretação dos incisos II e III do art. 11 da Lei 11.445/2007, já que a regulação efetiva (existência de normas regulatória e fiscalização), bem como a designação de entidade de regulação devem ser considerados elementos promotores ou facilitadores do alcance das metas de universalização e qualidade dos serviços de saneamento básico, condições de validade dos contratos que tenham por objetos estes serviços.

Restou demonstrada, anteriormente, a titularidade dos serviços de saneamento, que é deferida constitucionalmente aos Municípios. Desta forma, e partir do novo marco legal consubstanciado pela Lei 11.445/2007, os Municípios, estimulados a terem participação ativa na gestão dos serviços de saneamento, desde a definição das políticas, o estabelecimento de diretrizes e metas, o planejamento até o controle e a fiscalização da prestação desses serviços, por meio da regulação e do controle social, têm diante de si o desenho institucional que seria o mais próximo e imediato, que é o da adoção de agências reguladoras municipais, sob a forma de autarquias municipais, previstas em lei municipal que defina a sua criação¹⁰.

Contudo, observa-se que o § 1º do art. 23 da Lei Federal 11.445/2007 prevê que

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.

Tal fato não significa que o Estado-membro possua competência legislativa sobre os serviços públicos de saneamento básico. Em duas diferentes ocasiões, o Supremo Tribunal Federal declarou inconstitucionais leis estaduais que objetivaram disciplinar os serviços públicos de saneamento básico, por entender que tais leis

¹⁰ Em respeito ao princípio da reserva legal (legalidade estrita) e art. 5º, inciso I do Decreto-Lei 200/1967, apenas através de lei é que são criadas as autarquias.

invadiram esfera de competência municipal¹¹. Contudo, isso não significa que o Estado-membro não tenha atuação no saneamento básico. Ao contrário, a Constituição Federal previu que cabe não só ao Município e ao Distrito Federal, mas, também, ao Estado-membro e à União a “*promoção de melhorias nas condições de saneamento básico*”.

Desta forma, pela característica que envolve a atividade regulatória, que pressupõe a possibilidade de exercício de fiscalização e poder de polícia, observa-se a necessidade de que a agência reguladora, municipal ou estadual, tenha natureza jurídica de direito público. Revela-se, portanto, elemento político de grande relevância, que é a atuação do legislativo na criação da agência reguladora, bem como das condições financeiras e técnicas de atuação destas.

O aspecto mais importante envolvendo a agência reguladora é a sua independência decisória, para que a agência não seja apenas um órgão de acompanhamento. Tal independência é garantida pela existência de mandato fixo dos diretores, critérios claros da respectiva nomeação e destituição, e o próprio processo de sabatina perante o Poder Legislativo, de forma a se aferir a experiência e currículo dos indicados ao cargo, que deve representar o seu perfil técnico (Trindade, 2012)¹².

Observa-se que, em ambos os modelos institucionais, municipal ou estadual, há vantagens e desvantagens, considerados os requisitos para uma independência decisória, autonomia administrativa, orçamentária e financeira e também os requisitos de transparência, tecnicidade, celeridade e objetividade das decisões (art. 21 da Lei 11.445/2007).

De forma sintética, a tabela a seguir apresenta uma listagem de quais seriam as vantagens e desvantagens de cada modelo, apontados pela doutrina:

¹¹ Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2340-SC, relator ministro Ricardo Lewandowski, j 6.3.2013; e Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1842-RJ, relator ministro Maurício Corrêa, 6.3.2013, que declarou inconstitucionais os arts. 11 e 21 da Lei nº 2 869, de 1997, do Estado do Rio de Janeiro.

¹² TRINDADE, Karla Bertocco. Agências Estaduais na Regulação do Saneamento Básico. In: “Gestão do Saneamento Básico: Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário”. Org. Philippi Jr., Arlindo; Galvão Jr., Alceu de Castro (eds.). p. 630. Edição do Kindle

Tabela 2 – Comparação Regulador Municipal versus Regulador Estadual

Agências reguladoras municipais	Agências reguladoras estaduais
1) criadas por lei, portanto, dependem da atuação política do Poder Legislativo;	1) criadas por lei, portanto, dependem da atuação política do Poder Legislativo e a delegação da regulação depende da aprovação do legislativo municipal (titular do serviço)
2) Integram o Poder Executivo Municipal, o que propicia uma proximidade permissiva à interferência do Chefe do Executivo municipal e ausência, de fato, de independência decisória.	2) Integram o Poder Executivo Estadual, fato que, conjugado ao fato de grande parte dos prestadores serem empresas públicas ou sociedades de economia mista pertencentes aos Estados, propicia interferência estadual em questões locais dos Municípios;
3) Proximidade com as questões locais municipais, normas editadas com maior respeito às especificidades locais;	3) Distanciamento das questões ou problemas municipais e a padronização de normas regulatórias que pode propiciar menor observância das especificidades locais.
4) Custos altos para manter uma estrutura com capacidade de atender à celeridade e tecnicidade das decisões;	4) Apesar de significar um ganho de escala nos custos para se manter uma estrutura técnica capacitada, tem-se, em contraponto, altos gastos para que os técnicos da agência tenham efetivo contato com a regulação municipal (viagem, diárias, etc.)
5) Normalmente, os baixos salários pagos aos servidores ocasionam alto índice de <i>turnover</i> ou rotatividade no quadro de pessoal, propiciando instabilidade institucional e a ausência de técnicos capacitados;	5) Necessidade de quadro de pessoal ampliado;
6) Baixa disponibilidade de profissionais habilitados nos mercados locais em função da pouca disponibilidade de recursos para capacitação de recursos humanos;	6) Quadro de pessoal sem vínculo ou experiência no tocante às especificidades municipais;
7) Nos casos em que as prestadoras de serviços sejam de âmbito estadual e prestem serviços a inúmeros municípios, a multiplicidade de entidades reguladoras municipais propicia ambiente de insegurança e instabilidades regulatórios (a exemplo da SABESP em SP);	7) Padronização de normas regulatórias que propicia maior estabilidade na atividade regulatória;
8) Integram a estrutura orgânica do Poder Executivo municipal e os orçamentos dependem da aprovação conjunta ao orçamento dos Municípios – ausência de independência orçamentária e financeira;	8) Integram a estrutura orgânica do Poder Executivo Estadual e os orçamentos dependem da aprovação conjunta ao orçamento dos Estados – ausência de independência orçamentária e financeira;
9) Proximidade com as questões municipais, o fato de exercerem a regulação de forma exclusiva para o seu município propiciam maior transparência e possibilidade de participação social no processo de regulação.	9) Distanciamento dos Municípios pode ocasionar assimetria de informações, dificuldades na efetiva participação social (controle social) na atividade regulatória, afetando negativamente a transparência, publicidade e participação social.

Um ponto não mencionado acima, de grande relevância e que depõe contra o modelo municipal de regulação, é a capacidade de autofinanciamento ou viabilidade financeira das agências municipais, em especial em municípios de menor expressão. Mesmo com a previsão de fonte de renda oriunda de taxas regulatórias, cobradas diretamente dos usuários dos serviços através das tarifas destes serviços, restará inviável o custeio de uma agência reguladora municipal que atenda aos requisitos legais sem que se onere em demasia o usuário ou consumidor do serviço, e também diante do baixo faturamento dos serviços nos Municípios¹³.

Neste sentido, estudo realizado por Galvão Junior, Turolla e Paganini, no ano de 2008, intitulado “Viabilidade da regulação subnacional dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário”, concluiu que a regulação por agências municipais é inviável financeiramente para a grande maioria dos municípios brasileiros, caso a receita para custeio da regulação seja, exclusivamente, oriunda da taxa regulatória.¹⁴

3.2. AS AGÊNCIAS REGULADORAS CONSORCIAIS (CONSÓRCIOS PÚBLICOS)

Conclui-se que ambos os modelos de regulação, estadual e municipal, apresentam vantagens e desvantagens. Surge, então, um modelo alternativo para que seja viabilizada a regulação dos serviços de saneamento básico, que são as agências reguladoras regionais.

Um dos modelos regionais da regulação pode advir da criação das regiões metropolitanas, que, contudo, dependem da aprovação de legislação estadual complementar (art. 25, 3º da CF/88). Por dependerem de atuação do legislativo estadual com quórum especial de aprovação, fato que torna a aprovação da lei um ato legislativo que foge ao controle político do município e pode significar uma intervenção no modelo federativo vigente (em caso de exageros) com a redução da autonomia municipal, deixa-se de analisar as regiões metropolitanas neste trabalho.

O modelo regional de regulação pode também ser adotado através de parcerias firmadas através de convênio de cooperação, em que um dos Municípios delega a outro

¹³ STIMAMIGLIO, Adriano. *Agências Municipais na Regulação do Saneamento Básico*. In: “*Gestão do Saneamento Básico: Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário*”. Org. Philippi Jr., Arlindo; Galvão Jr., Alceu de Castro (eds.). p. 663. Edição do Kindle.

¹⁴ GALVÃO JUNIOR, A. C.; TUROLLA, F. A.; PAGANINI, W. S. Viabilidade da regulação subnacional dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário sob a Lei 11/445/2007. *Revista Científica da Abes, São Paulo*, v. 13, n. 2, pp. 134-43, abr.-jun. 2008.

Município que já possui em sua estrutura orgânica agência reguladora instituída (conforme § 1º do art. 23 da Lei 11.445/2007) ou através da formação de consórcio de municípios através de contrato de consórcio, conforme art. 241 da CF/1988, art. 8º da Lei 11.445/2007 e art. 3º da Lei 11.107/2005.

Os casos de delegação da regulação através de convênio (lembrando que a delegação da prestação de serviço depende sempre de contrato, art. 10 da Lei 11.445/2007, que veda instrumentos precários para a delegação da prestação do serviço) se assemelham às hipóteses de regulação por agência municipal, pelo que já foram objeto de análise acima.

Segundo STIMAMIGLIO (2012, p. 664), importante ponto a ser considerado na adoção do modelo regulatório regional é ter a proximidade entre os municípios, preferencialmente que compartilhem características semelhantes (e a bacia hidrográfica ou sub-bacias seriam uma dessas características), de forma a possibilitar a uniformidade de regulação que respeite os interesses e particularidades locais e se alcançar a viabilidade financeira na atividade regulatória, com o rateio de despesas entre os municípios associados. Confirma o raciocínio a determinação constante do art. 11, II da Lei 11.445/2007, que demonstra a relevância da sustentabilidade financeira e técnica dos serviços, no que se inclui a respectiva regulação.

Com a Lei 11.107/2005 são traçadas as principais normas para sua constituição, desenvolvimento e operacionalização, garantindo-se a segurança jurídica necessária. Para Carvalho Filho (2008, p. 205), “ao exame do delineamento jurídico dos consórcios públicos, pode afirmar-se que sua natureza jurídica é a de negócio jurídico plurilateral de direito público com o conteúdo de cooperação mútua entre os pactuantes”.

O consórcio público, em síntese, pode ser entendido como pessoa jurídica, oriunda de um negócio jurídico entre os consorciados, cuja natureza poderá ser de direito público ou privado (art. 1º, § 1º da Lei 11.107/2005). Constitui-se por entes da Federação através da celebração de contrato para a consecução de finalidades ou objetivos de interesse comum, devendo ser observadas as competências constitucionais respectivas. Elucidativa a conceituação trazida pelo Decreto Federal nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007, que regulamenta a lei dos consórcios públicos:

Art. 2º Para os fins deste Decreto, consideram-se: I – consórcio público: pessoa jurídica formada exclusivamente por entes da Federação, na forma da Lei nº 11.107, de 2005, para estabelecer

relações de cooperação federativa, inclusive a realização de objetivos de interesse comum, constituída como associação pública, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos.

A norma constitucional, ao possibilitar a criação de consórcios públicos, autoriza os entes federativos a unirem-se para a gestão associada de serviços públicos, que não se limita a prestação de serviços públicos e compreende, no que se denominou de federalismo de cooperação, o compartilhamento de competências constitucionais e legais, englobando o planejamento, a regulação e a fiscalização de serviços públicos, conforme, aliás, permite a Constituição, art. 241.

O consórcio público forma-se com a celebração de contrato, após a ratificação, mediante lei de cada ente federativo, do protocolo de intenções. Na verdade, o contrato de consórcio público nada mais é senão o próprio protocolo de intenções aprovado pelas respectivas Casas Legislativas, onde estarão dispostas a denominação do consórcio, finalidade, objetivos, prazo de duração, normas de funcionamento, quantidade e remuneração dos cargos ou empregos públicos, competências e atribuições do consórcio, entre outros.

PROBST (2012) defende uma série de vantagens na adoção dos entes consorciados de regulação, a iniciar pela economia financeira gerada pela existência de uma estrutura compartilhada apta a atender os interesses de vários entes federativos, com os custos rateados entre estes. Desta característica decorre também a possibilidade de contar com corpo funcional melhor qualificado e remunerado, com estabilidade e compatível com a complexidade da atividade regulatória (arts. 22 e 23 da Lei 11.445/2007).

A doutrina também reconhece a importância e os benefícios da possibilidade de padronização e harmonização das regras de normatização e as normas regulatórias dos serviços de saneamento básico através da regulação consorciada. Nesse sentido pondera Ximenes e Galvão Junior (2008, p. 27):

Além disso, a multiplicação de Agências pode acarretar prejuízo ao setor, quando o mesmo prestador de serviços atue em vários municípios, em decorrência da fragmentação das normas. Desta

forma, quando possível, o modelo de regulação deve acompanhar o formato de prestação dos serviços.¹⁵

Esta harmonização da atividade regulatória torna-se essencial diante do cenário brasileiro, que se caracteriza pelo predomínio de prestadores estaduais dos serviços de saneamento básico na prestação destes serviços aos Municípios:

Será de difícil operacionalização para as companhias estaduais a existência de diferentes normas disciplinando a mesma temática, em especial sobre os temas arrolados pelo art. 23 da Lei 11.445/2005 (padrões e indicadores de qualidade, subsídios tarifários e não tarifários, plano de contas, modelo de fatura, entre outros). (PROBST, 2012).

Outra vantagem advinda do modelo de regulação através de consórcios é a possibilidade de se contrapor um ente regulador consorciado em face da força política que detêm as companhias estaduais de saneamento básico e sua proximidade com o regulador estadual. Trata-se de evitar ou reduzir as possibilidades de captura do ente regulador pelo agente regulado que detém mais força financeira e política¹⁶.

Adverte PROBST (2012), contudo, da ameaça de engessamento das atividades do consórcio, nos casos em que, por falha no planejamento da constituição deste (um protocolo de intenções superficial que não tenha sido precedido de estudos detalhados das necessidades dos Municípios, em especial em relação a custos das estruturas e do quadro de pessoal), sejam necessárias alterações no protocolo de intenções (contrato do consórcio), modificação que necessitaria da aprovação de todas as Casas Legislativas de todos os municípios envolvidos no consórcio.

O fato é que a criação de um consórcio público é algo complexo, que exige planejamento, vontade governamental e união regional, no qual “a concretização de políticas públicas regionais é, sobretudo, resultado da vontade política dos

¹⁵ GALVÃO JUNIOR, A. C.; XIMENES, M. M. A. A normatização e a construção da regulação do setor de saneamento no Brasil. In: GALVÃO JUNIOR, A. C. G.; XI – MENES, M. M. A. F. Regulação: normatização da prestação de serviços de água e esgoto. Fortaleza: Expressão Gráfica/Arce, 2008.

¹⁶ A captura decorre, basicamente, da experiência e do conhecimento técnico dos regulados, que forçarão, sempre, uma regulação que lhes seja mais viável. Isso se combate com a presença de agentes públicos qualificados, sejam do quadro de apoio e direção, sejam contratados para prestar serviços. A possibilidade de colapso regulatório em função da captura não decorre apenas do poder intelectual e econômico do regulado; a captura pode ser política, quando, por lei ou por ato de império (de duvidosa validade), o Poder Público retira competência do órgão regulador ou lhe retira a característica de independência ou os elementos de autonomia a ela inerentes [...]. (SOUTO, M. J. V. Direito administrativo regulatório. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005).

representantes do poder público e será tanto mais fortalecida quanto mais amplo for o seu diálogo com a sociedade civil” (BATISTA, 2011a, p. 62)¹⁷.

A congregação desses esforços de forma organizada envolve inúmeras etapas e regramentos legais para a criação e implantação de um consórcio público, às quais são relacionadas por Batista (2011b)¹⁸ na seguinte ordem: 1ª Etapa – Identificação de objetivos e interesses comuns; 2ª Etapa – Elaboração de estudos de viabilidade técnica; 3ª Etapa – Definição e elaboração de Protocolo de Intenções; 4ª Etapa – Assinatura do Protocolo de Intenções; 5ª Etapa – Ratificação do Protocolo de Intenções; 6ª Etapa – Elaboração do estatuto do consórcio público; 7ª Etapa – Assinatura do estatuto do consórcio público; 8ª Etapa – Adoção de providências complementares de caráter institucional, visando à integração do consórcio público no âmbito da Administração Pública; 9ª Etapa – Obtenção do Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ) e abertura de conta bancária; 10ª Etapa – Adoção pelos entes participantes de destinação orçamentária; 11ª Etapa – Medidas para o funcionamento do consórcio.

3.3. O QUADRO INSTITUCIONAL DA REGULAÇÃO DE SANEAMENTO NO BRASIL

Neste ponto, faz-se necessário trazer a lume o quadro institucional da regulação dos serviços de saneamento básico no Brasil, que demonstra ainda ser incipiente a adoção dos consórcios de municípios com fins regulatórios.

Conforme será tratado, observa-se que a adoção do modelo consorciado vem a reboque de programas federais que visam o repasse de verbas, que, contudo, pecam ao não observar a necessária divisão entre a prestação do serviço e a sua regulação e também pela ausência de estudos claros, no que se observa que grande parte dos protocolos de intenções e respectivos instrumentos contratuais repetem termos padrões que denotam a ausência de adaptação às características e especificidades de cada Município.

¹⁷ BATISTA, Sinoel. Guia de Consórcios Públicos: O papel dos dirigentes municipais e regionais na criação dos consórcios públicos. 1. ed. Brasília: Caixa Econômica Federal, 2011a.

¹⁸ BATISTA, Sinoel. Guia de Consórcios Públicos: O papel dos dirigentes municipais e regionais na criação dos consórcios públicos. 1. ed. Brasília: Caixa Econômica Federal, 2011b.

No que se refere a prestação dos serviços de saneamento, observa-se um quadro de absoluta diversidade e ausência de padronização. Conforme dados da SNIS¹⁹, em análise que considerou a quantidade de prestadores de serviços que responderam aos formulários completos da pesquisa “Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos – 2016”, observou-se um total de 1.641 prestadores de serviços, sendo 28 de abrangência regional, pois atendem a considerável número de municípios no mesmo estado, limítrofes uns dos outros ou não; 6 de abrangência microrregional, que atendem a dois ou mais municípios limítrofes uns dos outros no mesmo estado) e, por fim, 1.607 prestadores de abrangência local que atendem a um único município. Em complemento, tem-se que os prestadores de serviços de abrangência regional (as chamadas companhias estaduais de saneamento) são responsáveis pelo atendimento de 78,1% dos municípios que responderam ao SNIS em 2016 para abastecimento de água e 54,1% para esgotamento sanitário. Em termos de população urbana, esses percentuais são de 75,5% para abastecimento de água e 69,8% para esgotamento sanitário.

Para efeitos do presente trabalho, no desenho do quadro institucional referente aos entes reguladores dos serviços de saneamento básico no país, considerar-se-á os dados constantes da pesquisa intitulada Regulação 2017 – Saneamento Básico, elaborada pela ABAR – Associação Brasileira de Agências de Regulação. A ABAR é uma associação civil de direito privado, fundada em 1999. É uma entidade sem fins lucrativos e de natureza não partidária, que tem por objetivo promover a colaboração entre as agências associadas e os poderes públicos, buscando aprimorar a regulação e a capacidade técnica. Seu principal objetivo é contribuir para o avanço e a consolidação das atividades regulatórias em todo Brasil, buscando promover a troca de experiências, compartilhando critérios uniformes para a resolução de problemas semelhantes, sempre preservando o interesse público amplo.

A ABAR realiza periodicamente pesquisas nas Agências Reguladoras filiadas, e apresenta seus resultados, desde 2008. É de se afirmar, inclusive, que os dados obtidos pela ABAR são os dados utilizados pelo Ministério das Cidades – Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental para a elaboração dos relatórios que compõem a Série “Apoio e acompanhamento da regulação do saneamento básico”, elaborada em 2016 no

¹⁹ Brasil. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental – SNSA. Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento: Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos – 2016. Brasília: SNSA/MCIDADES, 2018.

bojo do Programa de Desenvolvimento do Setor Água – Interáguas, e que, portanto, tiveram por base os dados da pesquisa ABAR de 2014.

A série de dados obtida nas pesquisas demonstra que a função regulatória do setor de Saneamento Básico vem se desenvolvendo paulatinamente, embora de maneira não uniforme.

De acordo com o Censo de 2010, o Brasil conta com 5.565 municípios. Assim, segundo os dados apresentados pela pesquisa de 2017²⁰, a regulação alcança 2.038 municípios, ou pouco mais de 36% dos municípios brasileiros, o que, por si, pode representar um *deficit* na regulação, mesmo que se admita a incidência de regulação realizada pelos titulares de forma direta.

Há de se rememorar que a Lei 11.445/2007 traz a obrigatoriedade, como condição de validade dos contratos que tenham por objeto a prestação dos serviços de saneamento básico a designação da entidade de regulação e fiscalização (art. 11, III), o que denota a impossibilidade da cumulação da prestação do serviço e a respectiva regulação no mesmo ente administrativo, ou, no mínimo, uma legítima preocupação legal para que se diminua a incidência do fenômeno da captura da atividade regulatória.

Chama a atenção a grande variabilidade na evolução do quantitativo de municípios regulados por agências reguladoras nos dados obtidos pela ABAR desde 2009. O percentual de municípios regulados por agências reguladoras nas suas várias modalidades (estadual, municipal ou intermunicipal) já chegou a ser de mais de 50% em 2013, ainda assim, um percentual baixo e que, atualmente, fica bem abaixo.

Os dados da pesquisa Regulação 2017 – Saneamento Básico – ABAR revelam, portanto, o seguinte cenário relativo as agências reguladoras:

Tabela 3 – Agências reguladoras de saneamento básico no Brasil

Agências estaduais	Agências de consórcios de municípios	Agência distrital	Agências municipais	Total
22	3	1	23	49

²⁰ Regulação 2017 – Saneamento Básico, elaborada pela ABAR – Associação Brasileira de Agências de Regulação, p. 13. Disponível em: <http://abar.org.br/publicacoes/publicacoes-saneamento-basico/>.

Em que pese não constar nos dados da pesquisa da ABAR e do Ministério das Cidades, também podem ser listados outros consórcios de municípios nos quais prevê-se, nos respectivos protocolos de intenções ou estatutos, a realização de atividades correlatas à regulação, como o ProSinos – Consórcio Público de Saneamento Básico da Bacia Hidrográfica do Rio dos Sinos (RS) (26 municípios)²¹.

Conforme dados dos consórcios, observa-se que quase todos eles fizeram parte de esforço ou programa do governo federal, da Funasa – Fundação Nacional de Saúde, a quem, conforme determinação do PLANSAB (Plano Nacional de Saneamento Básico), cabe a atuação no tocante ao saneamento de municípios com menos de 50 mil habitantes, saneamento rural, quilombolas e endemias. Tal programa fora denominado inicialmente de Programa de Modernização do Setor Saneamento (PMSS), posteriormente denominado Programa de Cooperação no Apoio à Gestão dos Serviços Públicos de Saneamento, e tinha em uma de suas linhas de ação (Criação de consórcios públicos de saneamento) “fomentar, apoiar, e assessorar a implementação de modelos de gestão associada em saneamento ambiental, respeitando, entretanto, a autonomia da gestão municipal, visando subsidiar os entes federados, em especial os municípios, na definição, na estruturação, na organização e no fortalecimento da gestão dos serviços de saneamento ambiental”²². Contudo, observa-se que estes consórcios não tiveram sua plena instalação e consolidação, sendo impossível colher dados relevantes sobre a atuação regulatória. Os poucos documentos encontrados, protocolos de intenções e respectivos estatutos, repetem seus termos e pouco demonstram em relação à existência ou não de estudos prévios à formação dos consórcios.

De toda forma, além de representar uma tendência, os esforços federais representaram avanços no sentido de se fomentar a organização e planejamento dos serviços de saneamento e propiciar que muitos Municípios tivessem condições de aprovar seus respectivos planos de saneamento, elemento primordial à regulação.

Também é relevante mencionar que, conforme dados do Observatório dos Consórcios Públicos e do Federalismo (OCPF)²³, a existência de consórcios intermunicipais nas áreas da saúde, transportes, destinação final de resíduos sólidos

²¹ <http://www.consorciosprosinos.com.br/publicacoes-legais/protocolo-de-intencoes>.

²² <http://www.funasa.gov.br/web/guest/cooperacao-tecnica>.

²³ O Observatório de Consórcios Públicos e do Federalismo é um projeto da Frente Nacional de Prefeitos (FNP), do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e da Caixa Econômica Federal.

(aterros), que, por fugirem ao escopo do trabalho, não fazem parte da pesquisa, mas que demonstram a consolidação do instituto como mecanismo de cooperação federativa no Brasil.

Em pesquisa realizada em 2013, na qual se analisou indicadores de independência decisória, de transparência das decisões, tecnicidade, celeridade e objetividade das decisões no âmbito das agências reguladoras do Brasil, utilizando o cenário das agências reguladoras do fim do ano de 2012, a autora Cristina de Saboya Santos²⁴ demonstrou, entre as diversas modalidades de agências reguladoras (municipais, estaduais e consórcios) grande proximidade entre os índices de independência decisória e os índices de tecnicidade, celeridade e objetividade das decisões. Por outro lado, as agências consorciadas tiveram maior índice de transparência de suas decisões.

Tal pesquisa, contudo, demonstra ainda a relativa juventude dos institutos relacionados à regulação do saneamento básico no Brasil, que teve seu marco regulatório aprovado em 2007. De toda sorte, resta evidenciado que devem prevalecer critérios financeiros (economia de escala em relação aos custos) em prol da adoção da modalidade consorciada de regulação dos serviços de saneamento básico, decisão que abarca também o respeito às características locais e regionais destes serviços, entres os quais a possibilidade de integração com a gestão de recursos hídricos a partir das bacias hidrográficas.

4 CONCLUSÕES E CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme visto, em síntese, saneamento básico é o conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais de: abastecimento de água potável; esgotamento sanitário; limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos; e drenagem e manejo de águas pluviais urbanas. Ou seja, há evidente interdependência com a gestão dos recursos hídricos. Estes serviços representam medidas essenciais que visam a prevenção de doenças e a promoção da saúde, da qualidade de vida da população e da produtividade do indivíduo, e que guardam estreita relação com a proteção do meio ambiente.

²⁴ SANTOS, Cristina de Saboya Gouveia – *Agências reguladoras de saneamento básico: uma análise a luz dos princípios regulatórios da Lei 11.445/2007*. 2013. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública) – Fundação Oswaldo Cruz – Orientador: Alceu de Castro Galvão Junior.

Portanto, os serviços de saneamento básico são serviços públicos e constituem atribuição estatal essencial à dignidade da população. E, são serviços de titularidade estatal, submetidos a regime de direito público e à divisão de competências constitucionais que compõem o federalismo brasileiro, com suas nuances. Prevê o art. 30, incisos I e V do texto constitucional que os serviços de interesse local são de titularidade dos Municípios, posição já respaldada pelo Supremo Tribunal Federal. Por outro lado, importante ponto decorrente da própria previsão constitucional, conforme detalhado anteriormente, é o princípio da subsidiariedade, do qual decorre o raciocínio de que os serviços de saneamento básico, em especial o de abastecimento de água e esgotamento sanitário, serão de interesse local, quando os entes locais, a municipalidade, detenham condições financeiras e materiais de gerir, regular e prestar estes serviços com eficiência e qualidade, e, principalmente, atendendo à busca pela universalidade e integralidade do atendimento (deveres previstos na legislação). Aliado a isto, a própria Constituição Federal destinou à União e aos Estados importante atribuição de participação na promoção de políticas públicas relativas aos serviços de saneamento básico.

A evolução histórica dos serviços de saneamento básico demonstra que a evolução na implantação e gestão e, conseqüentemente, na prestação dos serviços veio a reboque daqueles centros urbanos que detinham maior poderio econômico para investimento e de forma apartada em relação à gestão de recursos hídricos. Conclui-se, principalmente, que as políticas federais (da União) até então tomadas serviram muito mais a interesses propagandísticos para que o ente central alardeasse a existência de programas ou projetos federais de apoio financeiro e técnico, sem que houvesse a preocupação com a efetiva implantação dos serviços de saneamento básico e da respectiva gestão e regulação destes, com análise de indicadores e resultados, nem com seu relacionamento com a gestão de recursos hídricos. E, mais do que isso, grande parte das ações federais serviu para que a delegação destes serviços aos entes locais acontecesse sem que esta delegação viesse acompanhada da necessária capacidade técnico-financeira para tornar os serviços sustentáveis no longo prazo.

Assim, o contexto histórico do país com o saneamento básico era, até o fim da década passada, de muita omissão estatal, ora se atribuindo a prestação do serviço a entidades estaduais nas quais ficam evidenciados interesses desvinculados da própria prestação do serviço, ora se atribuindo a prestação do serviço a municípios sem os

devidos aportes financeiros e auxílios técnicos. Tornou-se urgente a adoção de política pública federal compartilhada com estados e municípios, com a finalidade de obter-se eficiência na prestação do serviço, e eficácia e efetividade dos instrumentos regulatórios e que, igualmente, sejam atrativos de recursos para investimentos elevados nesse setor. Tal política foi parcialmente atendida com a Lei 11.445/2007, o marco legal do Saneamento Básico no Brasil, que alterou consideravelmente a dinâmica histórica do setor de saneamento no país, suas principais características e até então as dinâmicas vigentes, consolidando na norma mecanismos de redundância ou auto reforço, centrada em resultados e nas estruturas que realizam a prestação dos serviços. Fato é que, apenas com a Lei 11.445/2007, insere-se de forma legal, o princípio de que os serviços públicos de saneamento básico precisam ser regulados e fiscalizados pelo poder público, instituindo a necessidade um ente regulador e explicitando de que forma esta regulação deverá ocorrer, e possibilitando-se a adoção de mecanismos de gestão, regulação e prestação dos serviços de forma compartilhada entre os entes federativos.

A titularidade dos serviços de saneamento básico, atribuída aos municípios, revela, portanto, importante nuance, decorrente do fato de que os municípios integram o território dos Estados-membros e que, assim, a própria titularidade dos serviços deve ser vista com temperamentos, conforme visto. Tal conclusão decorre do fato de que a União e os Estados possuem atribuições constitucionais, materiais e legislativas, de promoção de políticas públicas de saneamento, promoção da saúde e também na gestão dos recursos hídricos e proteção do meio-ambiente. Percebe-se que a titularidade dos serviços de saneamento básico não exclui, portanto, os outros entes federativos da gestão destes serviços, fato que torna bastante complexa a regulação e gestão.

O contexto histórico do país com o saneamento básico se caracteriza pelo descaso, ora se atribuindo a prestação do serviço a entidades estaduais nas quais ficam evidenciados interesses desvinculados da própria prestação do serviço, ora se atribuindo a prestação do serviço a municípios sem os devidos aportes financeiros e auxílios técnicos, fato que tornou necessária e urgente uma política pública federal compartilhada com estados e municípios, que seja eficiente, eficaz e efetiva e, igualmente de recursos para investimentos elevados nesse setor. Acredita-se que tal política foi parcialmente atendida com a Lei 11.445/2007, o marco legal do saneamento básico no Brasil, consolidando na norma mecanismos de regulação, redundância ou auto reforço, centrada em resultados e nas estruturas que realizam a prestação dos serviços.

Apenas com a Lei 11.445/2007, insere-se de forma legal, o princípio de que os serviços públicos de saneamento básico precisam ser regulados e fiscalizados pelo poder público, instituindo a necessidade um ente regulador e explicitando de que forma esta regulação deverá ocorrer.

Mais de metade dos dispositivos da Lei 11.445/2007 tratam do tema da regulação, de seus princípios, objetivos e aspectos técnicos, econômicos e sociais, no que são de extrema relevância os princípios conscritos no art. 3º, II, art. 11, III e art. 21 e seguintes da lei, que se traduzem nas características essenciais da regulação: independência decisória, incluindo autonomia administrativa, orçamentária e financeira da entidade regulatória, bem como transparência, tecnicidade, celeridade e objetividade das decisões.

Dessa forma, em relação à regulação dos serviços de saneamento básico, que acaba por interferir no desenho institucional desta e da própria prestação do serviço, observa-se que é a partir da Lei Federal 11.445/2007 que se consolida importante mecanismo de federalismo cooperativo como forma de se superar os empecilhos causados pelo desenho federativo brasileiro, que é a possibilidade de regulação consorciada (compartilhada entre vários entes da federação).

Viu-se que a regulação dos serviços de saneamento básico envolve três modalidades, segundo o seu agente da regulação: o regulador municipal, o regulador estadual e também o intermunicipal ou consorciado. Foram apontadas as principais vantagens e desvantagens dos modelos estaduais e municipais da regulação, considerados os requisitos essenciais da regulação, descritos acima. Assim, demonstrou-se que o modelo estadual possui vantagem relacionada à capacidade e sustentabilidade financeira e à independência decisória propiciada pela distância em relação às forças políticas municipais, mas que a regulação por ente estadual pode ser prejudicada pela distância do regulador em relação às questões locais, além da potencial interferência política do chefe do executivo estadual ou da empresa concessionária estadual no regulado. Em relação ao modelo municipal de regulação, a proximidade com as questões locais seria a principal vantagem deste modelo, contraposta pelos altos custos necessários para a implantação deste modelo e pelas dificuldades técnicas decorrentes, além da falta de uniformidade na regulação que propicia ambiente de insegurança jurídica.

Dessa forma, o modelo regional, intermunicipal ou consorciado de regulação surge como forma de superação das desvantagens dos dois modelos anteriores. Tal modelo possibilitará também a efetivação da integração da regulação dos serviços de saneamento básico com a gestão dos recursos hídricos, diante da permissiva legal (Lei Federal 11.107/2005, e art. 241 da CF/1988) da adoção da bacia hidrográfica como um critério aglutinador dos diversos entes municipais a se unirem em consórcio. Certo é que o caminho para a constituição de um consórcio público, conforme determina a legislação, propicia efetiva interface com a gestão dos recursos hídricos.

Cabe ressaltar também a superação, com o modelo consorciado, das dificuldades financeiras de sustentabilidade da atividade regulatória (que acaba por ter ressonância na independência decisória), pelo notório ganho de escala e também a melhoria do ambiente regulatório pela possibilidade de se uniformizar os atos regulatórios, elemento, aliás, de extrema importância se for considerada a necessidade atuação integrada dos entes públicos na gestão dos recursos hídricos de uma determinada bacia hidrográfica. Não adiantaria nada termos uma regulação restritiva e protetiva dos corpos hídricos em um determinado município e o município vizinho não apresentar nenhuma regulação ou fiscalização.

No ano de 2011, quase 80% (oitenta por cento) dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário é prestados por empresas públicas estaduais (pertencentes ao Poder Público estadual), fato que, denota também uma necessidade de que os municípios, unidos através dos consórcios, detenham maior força política no seu relacionamento com as empresas estaduais, sob pena de se inviabilizar a regulação e a fiscalização destes serviços.

Observa-se, que o modelo de regulação consorciada ainda é incipiente no Brasil, tendo sido inicialmente estimulado por programas federais que visaram o repasse de verbas para estimular a elaboração dos planos de saneamento básico sem, contudo, que tivessem o devido acompanhamento na respectiva implantação dos consórcios, bem como da própria elaboração dos planos de saneamento básico, que poderiam estabelecer importante interface com a gestão de recursos hídricos, conforme, aliás, determina a legislação.

Aliás, o próprio *deficit* na elaboração e implantação dos planos de saneamento básico, que é o elemento essencial para a efetivação da regulação e cuja

responsabilidade é dos municípios, demonstra a necessidade de adoção de mecanismos que possibilitem a redução de custos da regulação.

A interdisciplinaridade, a intersetorialidade e a participação social, como ferramentas de gestão, superação da lógica predominante e definição de políticas sociais com base na integração e nos interesses coletivos, devem ser tomados como os marcos referenciais para o desenvolvimento do setor do saneamento básico e também da gestão dos recursos hídricos, como forma de superação das dificuldades impostas pelo desenho federativo de atribuição de competências e também da própria separação legal entre a regulação dos serviços de saneamento e a gestão de recursos hídricos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABAR. Regulação 2013 Mapa. Disponível em: <http://abar.org.br/2016/07/10/regulacao-2013-mapa/>.

_____. Saneamento Básico: regulação 2015. Brasília: Ellite Gráfica e Editora, 2015. 72 p. il.; 20cm.

_____. Regulação 2017 – Saneamento Básico. Disponível em: <http://abar.org.br/publicacoes/publicacoes-saneamento-basico/>.

ABRUCIO. Fernando Luiz. COSTA, Valeriano M. F. Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer Stiftung, 1998.

ABRUCIO. Fernando Luiz. Os barões da Federação.

ABRUCIO. Fernando Luiz. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas.

ABRUCIO. Fernando Luiz. LOUREIRO, Maria Rita. Finanças públicas, democracia e *accountability*: debate teórico e o caso brasileiro.

ALMEIDA. Fernanda Dias Menezes de Almeida. Competências da Constituição de 1988. 6 ed. São Paulo: Atlas, 2013.

ALOCHIO, Luiz Henrique Antunes. Direito do saneamento: Introdução à lei de diretrizes nacionais de saneamento básico (Lei Federal 11.445/2007). São Paulo: Millenium, 2007.

BARACHO. José Alfredo de Oliveira. Teoria Geral do Federalismo. Rio de Janeiro: Forense, 1986.

BARROSO, Luís Roberto. Temas de Direito Constitucional. Tomo II, Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

BATISTA, Sinoel. Guia de Consórcios Públicos: O papel dos dirigentes municipais e regionais na criação dos consórcios públicos. 1. ed. Brasília: Caixa Econômica Federal, 2011a.

BERCOVICI, Gilberto. Dilemas do Estado Federal Brasileiro. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

BONAVIDES, Paulo. O planejamento e os organismos regionais como preparação a um federalismo das regiões (a experiência brasileira).

BATISTA, Sinoel. Guia de Consórcios Públicos: O papel dos dirigentes municipais e regionais na criação dos consórcios públicos. 1. ed. Brasília: Caixa Econômica Federal, 2011a.

BATISTA, Sinoel. Guia de Consórcios Públicos: O papel dos dirigentes municipais e regionais na criação dos consórcios públicos. 1. ed. Brasília: Caixa Econômica Federal, 2011b.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988.

BRASIL. Lei Federal. Lei Federal nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico.

BRASIL. Lei Federal. Lei Federal nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos e regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal.

BRASIL. Lei Federal. Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111107.htm. Acesso em: 19 out. 2015.

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

BULOS, U. L. Constituição Federal anotada. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

BOENTE, Alfredo; BRAGA, Gláucia. Metodologia científica contemporânea para universitários e pesquisadores. Rio de Janeiro: Brasport, 2004.

CARVALHO, Vinicius Marques de. Estratégias de Desenvolvimento do setor de Saneamento Básico a partir de estudo comparado. *In: Revista de Direito Sanitário*, São Paulo v. 11, n. 2, pp. 60-88. Jul./Out. 2010.

CARVALHO, Vinicius Marques de. O Direito do Saneamento Básico. 1. ed. São Paulo: Quartier Latin do Brasil, 2010. v. 1.

CARVALHO, Vinicius Marques de. Regulação dos Serviços de Saneamento Básico: Cooperação Institucional para o Desenvolvimento do Setor. *In: SALOMÃO FILHO, Calixto. (Org.). Regulação e Desenvolvimento: Novos Temas. 1ª ed. São Paulo – SP: Malheiros Editores, 2012, v. 1, pp. 109-157.*

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 11. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

CHIECO, Thiago Alves. O papel dos consórcios públicos no setor de saneamento básico à luz da Lei 11.445/2007 e do Decreto 7.217/2010. *In*: OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; GALVÃO JÚNIOR, Alceu. Gestão do saneamento básico: abastecimento de água e esgotamento sanitário. Barueri: Manole, 2012.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. São Paulo: Atlas, 2011.

FARLEY, M. *et al.* The Manager's Non-Revenue Water Handbook. Bangkok: USAID, 2008.

FREITAS, M. T. A. A abordagem sócio-histórica como orientadora da pesquisa qualitativa. Cadernos de Pesquisa, n. 116, jul. 2002.

GALVÃO JUNIOR, Alceu de Castro; MONTEIRO, Mario Augusto P., MELO, Alisson José Maia. Regulação do Saneamento Básico. Barueri, SP: Manole, 2013.

GALVÃO JUNIOR, A. C.; TUROLLA, F. A.; PAGANINI, W. S. Viabilidade da regulação subnacional dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário sob a Lei 11/445/2007. Revista Científica da Abes, São Paulo, v. 13, n. 2, pp. 134-43, abr.-jun. 2008.

GALVÃO JUNIOR, A. C.; XIMENES, M. M. A. A normatização e a construção da regulação do setor de saneamento no Brasil. *In*: GALVÃO JUNIOR, A. C. G.; XIMENES, M. M. A. F. Regulação: normatização da prestação de serviços de água e esgoto. Fortaleza: Expressão Gráfica/Arce, 2008.

GARRIDO, R. Considerações sobre a formação de preços para a cobrança pelo uso da água no Brasil. *In*: Thame, A. C. M. (Org.). A cobrança pelo uso da água. São Paulo: Igual, 2000.

GOMES, Jésus de Lisboa Gomes. BARBIERI, José Carlos. Gerenciamento de recursos hídricos no Brasil e no estado de São Paulo: um novo modelo de política pública. Cadernos EBAPE-FGV, VOL. II, Número 3, FGV. Dezembro de 2004.

GONDIM, Liliane Sonsol. Limites à atuação das Agências Reguladoras em Relação a Saúde, Ambiente e Recursos Hídricos. *In*: Gestão do Saneamento Básico: Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário. Org. Philippi Jr., Arlindo; Galvão Jr., Alceu de Castro (eds.). p. 600. Edição do Kindle.

JUSTEN FILHO, Marçal. O direito das agências reguladoras independentes. São Paulo: Dialética, 2002.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. de A. Fundamentos de metodologia científica. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

LEAL, Victor Nunes. Alguns problemas municipais em face da Constituição. *In*: Problemas de Direito Público e outros problemas. Vol. I. Brasília: Ministério da Justiça, 1997.

LOPES, J. O fazer do trabalho científico em ciências sociais aplicadas. Recife: Ed. Universitária da UFPE, 2006.

MADEIRA, F. RODRIGO. O setor de saneamento básico no Brasil e as implicações do marco regulatório para a universalização do acesso. Revista do BNDES, 33, jun. 2010.

- MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. *Agências Reguladoras Independentes: fundamentos e seu regime jurídico*. 1. ed. 1. reimpressão. Belo Horizonte. Fórum, 2009.
- MARTÍNEZ GARRIDO, Santiago. *Técnicas de regulación: regulación mediante soft law* in: LAVILLA, Juan José, *Cuadernos de Derecho para Ingenieros: Regulación*. Madri: La Ley, 2012
- MATIAS-PEREIRA. *Governança no setor público*. São Paulo: Atlas, 2010.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Malheiros Editores, 1996.
- MENDES, Gilmar Ferreira. *O Município na Constituição Federal Brasileira*.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Mutações do direito administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.
- NEVES, J. L. *Pesquisa Qualitativa – características, usos e possibilidades*. Caderno de pesquisas em administração, São Paulo, v. 1, n. 3, 2º sem. 1996.
- OLIVEIRA, Gesner. HEIBEL, Wagner. MARTHE, Guilherme. *Qualidade dos serviços e fatores de independência das agências reguladoras: uma primeira análise do setor de saneamento*. VIII Congresso Brasileiro de Regulação. Fortaleza, 2013.
- PECI, Alketa. CAVALCANTI, Bianor S. *Reflexões sobre a autonomia do órgão regulador: análise das agências reguladoras estaduais*. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, set./out. 2000. PEIXOTO, João Batista. *Manual de Implantação de Consórcios Públicos de Saneamento*. Brasília: FUNASA/ASSEMAE, 2008. PEREIRA, Bresser. *A Reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle*. Brasília: Ministério da Administração e Reforma do Estado, 1997, Caderno 1.
- PICININ, Juliana de Almeida; COSTA, Camila Maia Pyramo. *A gestão associada de serviços públicos de saneamento básico à luz do art. 241 da Constituição Federal e das Leis Federais nº 11.107/05 e nº 11.445/07*. Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP, Belo Horizonte, ano 6, n. 72, dez/2007. Disponível em: <http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=49615>. Acesso em: 2 set. 2015.
- PORTO, Monica F. A.; PORTO, Rubem La Laina. *Gestão de bacias hidrográficas*. Estud. av., São Paulo, v. 22, n. 63, 2008.
- PROBST, Marcos Frey. *Consórcios na Regulação do Saneamento*. In: “Gestão do Saneamento Básico: Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário”. Org. Philippi Jr., Arlindo; Galvão Jr., Alceu de Castro (eds.). p. 663. Edição do Kindle.
- PRODANOV, Cleber Cristiano. FREITAS, Ernani Cesar de. *Metodologia do trabalho científico [recurso eletrônico]: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico*. 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013, p. 27.
- PROTA, M. G. *Análise do processo participativo na gestão dos recursos hídricos no Estado de São Paulo: um estudo de caso do Comitê da Bacia Hidrográfica do Tietê-Jacaré*. São Paulo: Faculdade de Saúde Pública. 2011.
- POMPEU, Cid Tomanik. *Direito de Águas no Brasil*. Editora Revista dos Tribunais, 2006.

RAMALHO, Pedro Ivo Sebba (Org.). Regulação e Agências Reguladoras: governança e análise de impacto regulatório. Brasília: Anvisa, 2009.

REZENDE, Fernando. AFONSO, José Roberto. A Federação brasileira: fatos, desafios e perspectivas, *in*: Federalismo e Integração Econômica Regional – Desafios para o Mercosul. Fórum das Federações. Konrad Adenauer Stiftung, 2004.

REZENDE, Sonaly Cristina. HELLER, Léo. O saneamento no Brasil – Políticas e interfaces. 2ª ed. rev. e ampl. Ed. UFMG, 2008.

SANTOS, Cristina de Saboya Gouveia. Agências Reguladoras de Saneamento Básico: uma análise à luz dos princípios regulatórios da Lei 11.445/2007. 2013.

SOUZA, Celso Florência de. Hibridismos regulatórios: uma análise do processo de agenciificação no saneamento básico brasileiro. 2013. 74 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas/Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2013.

SOUTO, M. J. V. Direito administrativo regulatório. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

STIMAMIGLIO, Adriano. Agências Municipais na Regulação do Saneamento Básico. *In*: “Gestão do Saneamento Básico: Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário”. Org. Philippi Jr., Arlindo; Galvão Jr., Alceu de Castro (eds.). p. 655. Edição do Kindle.

TRATA BRASIL. O que é saneamento. Disponível em: <http://www.tratabrasil.org.br/saneamento-no-brasil>.

_____. Saneamento no Brasil. Disponível em: <http://www.tratabrasil.org.br/saneamento-no-brasil>.

_____. 4 anos de acompanhamento do PAC saneamento – Projeto de Olho <http://www.tratabrasil.org.br/datafiles/uploads/deolhonopac/relatorio-de-olho-no-PAC-2013.pdf>.

_____. Manual do Saneamento Básico – Entendendo o saneamento básico ambiental no Brasil e sua importância socioeconômica. Disponível em: www.tratabrasil.org.br. Acesso em 10 jul. 2017.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU. Governança Pública: referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e ações indutoras de melhoria. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2013.

TRINDADE, Karla Bertocco. Agências Estaduais na Regulação do Saneamento Básico. *In*: “Gestão do Saneamento Básico: Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário”. Org. Philippi Jr., Arlindo; Galvão Jr., Alceu de Castro (eds.). p. 630. Edição do Kindle.

TUCCI, C. E. M. 1997. Hidrologia: ciência e aplicação. 2.ed. Porto Alegre: ABRH/Editora da UFRGS, 1997. (Col. ABRH de Recursos Hídricos, v.4).

YASSUDA, E. R. Gestão de recursos hídricos: fundamentos e aspectos institucionais. Rev. Adm. Púb., v.27, n.2, pp.5-18, 1993.

Missão da Consultoria Legislativa

Prestar consultoria e assessoramento especializados ao Senado Federal e ao Congresso Nacional, com o objetivo de contribuir com o aprimoramento da atividade legislativa e parlamentar, em benefício da sociedade brasileira.



Núcleo de Estudos
e Pesquisas

Consultoria
Legislativa

SENADO
FEDERAL



ISSN 1983-0645