

**CENTRO UNIVERSITÁRIO UNIDADE DE ENSINO SUPERIOR DOM BOSCO**

**CURSO DE DIREITO**

**MATHEUS HENRIQUE SOUZA FERREIRA**

**NOVO MARCO LEGAL DO SANEAMENTO: UMA ANÁLISE DAS INOVAÇÕES À  
LUZ DA LEI Nº 14.026/2020**

**SÃO LUÍS**

**2021**

**MATHEUS HENRIQUE SOUZA FERREIRA**

**NOVO MARCO LEGAL DO SANEAMENTO: UMA ANÁLISE DAS INOVAÇÕES À  
LUZ DA LEI Nº 14.026/2020**

Monografia apresentada ao Curso de Graduação em Direito da Unidade de Ensino Superior Dom Bosco como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Me. Tiago José Mendes Fernandes

SÃO LUÍS

2021

**MATHEUS HENRIQUE SOUZA FERREIRA**

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Centro Universitário – UNDB / Biblioteca

Ferreira, Matheus Henrique Souza

Novo marco legal do saneamento: uma análise das inovações à luz da lei nº 14.026/2020. / Matheus Henrique Souza Ferreira. — São Luís, 2021.

45 f.

Orientador: Prof. Me. Thiago José Mendes Fernandes.

Monografia (Graduação em Direito) - Curso de Direito – Centro Universitário Unidade de Ensino Superior Dom Bosco – UNDB, 2021.

I. Saneamento Básico - Privatização. 3. Lei nº 14.026/2020. 3. Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico – ANA. Regulação. I. Título.

CDU 338.246.025.88

**NOVO MARCO LEGAL DO SANEAMENTO: UMA ANÁLISE DAS INOVAÇÕES  
SOB A LUZ DA LEI 14.026/2020**

Monografia apresentada ao Curso de Graduação em Direito da Unidade de Ensino Superior Dom Bosco como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Me. Tiago José Mendes Fernandes

Data da Aprovação: 24 de junho de 2021

**BANCA EXAMINADORA**

---

**Prof. Me. Tiago José Mendes Fernandes** (Orientador)

Centro Universitário Unidade de Ensino Superior Dom Bosco – UNDB

---

**Prof. Dr. Arnaldo Vieira Sousa**

Centro Universitário Unidade de Ensino Superior Dom Bosco – UNDB

---

**Prof. Me. Thiago Gomes Viana**

Centro Universitário Unidade de Ensino Superior Dom Bosco – UNDB

## AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente ao Centro Universitário UNDB, por proporcionar nos últimos cinco anos um imenso crescimento nos campos acadêmico, profissional e, principalmente, pessoal.

Agradeço também ao Professor Tiago Fernandes, a quem me honrou com a sua orientação, sempre tecendo comentários certos e oferecendo sugestões que moldaram este trabalho, e pela paixão com que ministrava suas aulas de Direito Administrativo I em 2017, época em que também me afeiçoei à matéria.

Agradeço ao Professor e Orientador de Estágio André Márcio Costa Nogueira, a quem muito me ajudou no desenvolvimento da prática jurídica durante os dois anos na AGU.

Agradeço aos amigos da UNDB: Pâmella e Maria. Agradeço à Pâmella a amizade que construímos desde o primeiro dia de aula e as muitas situações que compartilhamos durante nossa graduação que certamente nos transformaram no que somos hoje. Agradeço à Maria por nossa amizade, as conversas, os desabafos, reclamações e ajudas. Com elas a passagem pela graduação se tornou mais simples, simplicidade essa que se torna essencial para permanecer equilibrado.

Aos amigos da vida: Talysson e Thiago. Ao Talysson agradeço os conselhos que me ajudaram a melhorar como pessoa, todas as nossas conversas sempre me ajudaram a tomar a melhor decisão em cada caso. Ao Thiago agradeço por sempre me tutorear tão bem na vida acadêmica e profissional.

Ao meu Pai, Antônio, que mesmo de longe sempre contribuiu para garantir a minha educação.

Agradeço à minha mãe, Mercês, e à minha irmã, Angélica, o amparo, a luta, o amor de sempre. Serão sempre minhas companheiras de vida.

## RESUMO

Na conjuntura da abertura do setor de saneamento ao capital privado, pauta inserida dentro do pensamento neoliberal que guia as construções das políticas públicas do Governo Federal desde 2016, nota-se que a Lei nº 14.026/2020 representou uma ampla reforma no setor ao determinar uma série de facilidades à concessão dos serviços pelos seus titulares aos agentes privados. Face a essa situação, o trabalho busca discutir quais as alterações pertinentes realizadas pela supramencionada legislação, especificamente as alterações na forma de prestação dos serviços e as alterações das competências das Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico – ANA, que passa a ter competência regulatória para o setor de saneamento. Para isso, esta pesquisa analisa o histórico do setor de saneamento nacional, o modo como eram repartidas as competências, as alterações legislativas pertinentes e possíveis soluções para o conflito entre privatização e aumento de tarifas. Desse cenário, conclui-se que (i) a referida legislação facilita a entrada de *players* privados no setor, contudo, demanda a criação de regras mais rígidas e factíveis a serem estabelecidas nos novos contratos de concessão dos serviços; (ii) a privatização *per se* não é essencialmente ruim para a sociedade, como demonstrado, no setor de água da Colômbia trouxe melhora nos níveis gerais de saúde. No entanto, o aumento de preços das tarifas que advém desse processo os torna extremamente impopulares diante do demorado avanço dos serviços.

**Palavras-chaves:** Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico – ANA. Regulação. Lei nº 14.026/2020. Saneamento Básico. Privatização.

## ABSTRACT

In the context of the opening of the sanitation sector to private capital, an agenda inserted within the neoliberal thinking that guides the construction of public policies by the federal government since 2016, it is noted that Law No. 14,026/2020 represented a wide reform in the sector when determining a series of facilities for the concession of services by their owners to private agents. In view of this situation, the present work seeks to discuss the pertinent changes made by the aforementioned legislation, specifically the changes in the form of service provision and the changes in the competences of the National Water and Basic Sanitation Agency - ANA, which now has regulatory competence for the sanitation sector. To this end, this research analyzes the history of the national sanitation sector, the way in which competences were shared, the relevant legislative changes and possible solutions to the conflict between privatization and tariff increases. From this scenario, it is concluded that (i) the referred legislation facilitates the entry of private players in the sector, however it demands the creation of more rigid and feasible rules to be established in the new service concession contracts; (ii) privatization “*per se*” is not essentially bad for society, as demonstrated. In the water sector in Colombia, it has brought an improvement in general health levels, however the increase in tariff prices that comes from this process makes them extremely unpopular in the face of time-consuming advance of services.

**Keywords:** National Water and Basic Sanitation Agency – ANA. Regulation. Law No. 14,026/2020. Basic Sanitation. Privatization.

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

ANA Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico

BNH Banco Nacional de Habitação

CISB Comitê Interministerial de Saneamento Básico

CISAB Consórcio Intermunicipal de Saneamento Básico

CRFB/88 Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

DOM Diário Oficial do Município

MP Medida Provisória

SINGREH Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos

SNIS Sistema Nacional de Informações Sobre o Saneamento

PLANASA Plano Nacional de Saneamento

PAC Programa de Aceleração do Crescimento

PLANSAB Plano Nacional de Saneamento Básico

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO</b> .....	08
<b>2 FEDERALISMO E POLÍTICA PÚBLICA DE SANEAMENTO</b> .....	11
2.1 Federalismo .....	11
2.2 Exploração dos serviços de saneamento básico .....	13
<b>3 INOVAÇÕES DA LEI Nº 14.026/2020</b> .....	18
3.1 Alterações relacionadas à Prestação dos Serviços de Saneamento Básico .....	18
3.2 Mudanças nas competências da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico – ANA .....	24
3.3 Análise e crítica das alterações feitas pela Lei Nº 14.026/2020 .....	27
<b>4 ESTUDO DE EXPERIÊNCIAS PRÁTICAS.</b> .....	<b>33</b>
4.1 Experiência Internacional: o caso da Colômbia .....	33
4.2 Exame do Consórcio Intermunicipal de Saneamento Básico: São José de Ribamar e Paço do Lumiar .....	35
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>40</b>
REFERÊNCIAS .....	423

## 1 INTRODUÇÃO

O setor de saneamento básico no Brasil enfrenta muitas dificuldades para universalizar os serviços. Grande parte disso ocorre em razão da falta de investimentos adequados e efetivos dos titulares, que, de acordo com Constituição Federal, e com o Novo Marco Legal do Saneamento Básico, é de responsabilidade dos municípios e do Distrito Federal. Além disso, os Estados também assumem as incumbências relativas ao saneamento básico quando há o compartilhamento de infraestrutura operacional nas regiões metropolitanas.

De acordo com dados do Sistema Nacional de Informações sobre o Saneamento (SNIS), em 2018, 83,6% da população do país era atendida com alguma forma de rede de abastecimento de água e 53,2% possuía cobertura de rede de esgoto. Desse total, apenas 46,3% foi devidamente tratada, mostrando que, apesar da maior parte do esgoto ser coletado, o manejo desses resíduos nem sempre é feito de forma adequada.

Em 2007, o Governo Federal implementou uma série de medidas no setor de infraestrutura. Entre elas, destacam-se a aprovação da Lei nº 11.445/2007; o Marco Legal do Saneamento Básico; e o lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), retomando o investimento público em várias áreas, como o saneamento. Contudo, passados mais de 11 anos após a aprovação do marco regulatório setorial, a meta de universalização dos serviços, prevista para 2033, tanto na lei federal quanto no Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANSAB), estão longe de serem alcançadas, uma vez que a evolução da cobertura dos serviços de saneamento se mostrou insatisfatória, demonstrando a fragilidade regulatória desse setor.

Em vista disso, o Governo Federal editou a MP nº 844/2018, que trazia importantes alterações na Lei nº 11.445/2007, o Marco Legal do Saneamento, representando verdadeira refundação da legislação regulatória sobre saneamento. Outra ação do Governo Federal foram as modificações na Lei nº 9.984/2000, alterando competências da Agência Nacional de Águas (ANA) para permitir ao órgão regulamentar o setor de saneamento no país, de forma a conceder a expedição de normas e regulações de observância obrigatória a todos os agentes que atuam no setor, como uma tentativa de centralizar a regulação. Entretanto, a MP 844/2018

perdeu a sua vigência. Assim, o Governo Federal editou a MP nº 868/2018, que possuía a mesma proposta com algumas pequenas alterações.

Nesse contexto, este trabalho acadêmico pretende analisar as alterações inauguradas pela nova legislação, observando os principais pontos de vista, negativos e positivos, comparando ainda a legislação pátria com experiência internacional, que possui uma realidade mais próxima à do Brasil.

Sendo assim, quais foram as novidades que a Lei nº 14.026/2020, o Novo Marco Legal do Saneamento, trouxe para esse setor e de que forma esse regulamento setorial poderá contribuir para o avanço da universalização dos serviços de saneamento básico em todo o país?

A Lei nº 14.026, conhecida como o Novo Marco Legal do Saneamento, poderá auxiliar no avanço da prestação dos serviços, chegando até à sua universalização, partindo da premissa de que esse marco regulatório setorial representa uma tentativa da Administração Pública em inverter a lógica da prestação dos serviços. Hoje, majoritariamente, operados por empresas públicas estaduais, esses serviços atribuídos à Administração Pública agora estão suscetíveis a uma maior participação da iniciativa privada, com fundamento na maior eficiência em alocação dos investimentos que esses *players* possivelmente possuem.

O Novo Marco Legal do Saneamento pretende inaugurar no país um ambiente de negócios seguro com regras bem definidas, agência reguladora forte e grande abertura para o capital privado. Porém, os debates realizados até agora apontam grande possibilidade de os preços dos serviços aumentarem sem necessariamente virem acompanhados de melhoria na execução desses serviços pelas companhias.

Este estudo busca analisar de forma crítica todos os argumentos, contrários e a favor, da nova legislação, levando sempre em conta aqueles que mais necessitam de água encanada e esgoto tratado: a população de menor renda. Pretende também analisar se a experiência internacional, especificamente da Colômbia, demonstrou melhora na qualidade de vida daqueles atingidos com as privatizações no setor e se os ganhos são efetivamente maiores que as perdas.

O presente estudo utiliza o método hipotético-dedutivo como método de pesquisa. Segundo Lakatos (2003), esse método “[...] se inicia pela percepção de uma lacuna nos conhecimentos, acerca da qual formula hipóteses e, pelo processo de

inferência dedutiva, testa a predição da ocorrência de fenômenos abrangidos pela hipótese; [...]”.

A presente pesquisa foi dividida em três capítulos: o primeiro trata do histórico do setor de saneamento básico no Brasil, correlacionado com o federalismo e seus princípios, desde a criação do monopólio das Companhias Estaduais de abastecimento até as recentes alterações legislativas; o segundo tem como objetivo analisar as principais mudanças feitas pela Lei nº 14.026/2020, principalmente no que se refere às competências da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico – ANA e quanto à prestação do serviços; e, por fim, o terceiro capítulo faz uma análise de estudo que examinou a mudança da legislação na Colômbia, em movimento semelhante ao brasileiro e quais as suas repercussões e ainda sobre as a atuação da Administração Pública brasileira acerca do tema atualmente.

## 2 FEDERALISMO E POLÍTICA PÚBLICA DE SANEAMENTO

A finalidade deste capítulo é demonstrar os fatos antecedentes relacionados ao setor de saneamento básico no Brasil, desde o estabelecimento do modelo PLANASA, com o monopólio criado pela União em favor das Companhias Estaduais de Abastecimento, atravessando o momento de forte investimento público até as últimas mudanças legislativas, fortalecendo a regulação setorial e facilitando a entrada de agentes de capital privado no setor.

Sendo assim, fez-se necessária a divisão do capítulo em duas partes: (i) a primeira contextualiza a competência de cada ente federativo, relativa ao Saneamento Básico, no âmbito do federalismo, desenvolvendo o seu conceito e como é aplicado hodiernamente; e (ii) a segunda aborda o histórico do setor de Saneamento Básico, passando desde o processo de industrialização da década de 1930, também pelo PLANASA e o PAC, e incluindo as recentes definições em prol da abertura do setor aos agentes privados.

### 2.1 O Federalismo

A forma de organização do Estado vigente no Brasil, é definida no artigo 1º da Constituição Federal de 1988 (CF/88), como República Federativa, estabelecendo as bases da atuação do Estado em relação às políticas públicas, como a área do saneamento básico. As ações promovidas pelo governo são fruto das relações complexas entre sociedade, Estado e capital. Desse elo, extrai-se um projeto político de sociedade, que é representado por meio das políticas públicas e seus programas (BORJA, 2014).

Nas palavras de Conti (2001), o Estado, para se configurar como federal, deve ter indiscutivelmente 6 (seis) características primordiais, sem as quais não é possível delimitar a forma de organização de uma nação nessa categoria. A existência de pelo menos duas esferas de governo inaugura o rol de características fundamentais. Segundo o autor, a essência do Estado Federal reside na união de vários entes subnacionais sob uma coordenação geral, autônoma e que detém a soberania entre eles.

Nessa linha, o autor aponta como segunda característica a autonomia das entidades descentralizadas. Isso se dá em razão de, no federalismo, os entes

federados abrirem mão somente de parcela dos seus direitos sobre determinado território em favor da autoridade central. Essa autonomia possui três ramificações: a política, a administrativa e a financeira. A primeira se relaciona com as competências, definidas na Carta Magna, dos entes federados, os limites do seu poder de legislar sobre determinados assuntos; a segunda refere-se ao poder de se auto-organizar, criar instrumentos capazes de concretizar suas ações, como os órgãos públicos; e, por fim, a terceira, segundo o autor, sustenta a existência do ente federado, sem recursos financeiros, toda a autonomia do ente federado se torna uma falácia, pois fica dependendo das transferências do poder central. (CONTI, 2001).

Continuando, as terceira, quarta e quinta características compreendem matéria constitucional, representando o lado positivista do Estado Federal. Segundo Conti (2001), a forma expressa de organização do Estado e a definição de competências entre as unidades federadas se fazem imperativas para enquadrar o Estado como federal. Ademais, é necessário assegurar formas de as entidades federadas influenciarem a formação da vontade nacional, o que geralmente ocorre por meio do Senado Federal.

Por fim, a indissolubilidade representa a última característica do federalismo, uma vez que, de acordo com Conti (2001), sem ela, ter-se-ia a formação de uma confederação, na qual Estados reunidos podem a qualquer momento deixar o pacto de união entre seus povos. Pode-se perceber essa característica na Constituição da República Federativa do Brasil logo nas primeiras palavras da redação do artigo 1º, ao definir o país como um Estado Democrático de Direito, formado pela união indissolúvel dos Estados, Municípios e do Distrito Federal.

Para além das clássicas divisões acerca do modelo de Estado Federal, em dualista ou cooperativo, Conti (2001) sintetiza o Brasil como Estado Federal de 3º grau, o qual conceitua como “aquele que estabelece três graus de esferas administrativas, cada uma responsável pelo fornecimento de bens e serviços em determinadas áreas de atuação, conforme delimitação estabelecida pelo Constituição”. Cumpre ressaltar que as esferas administrativas referidas pelo autor fogem do conceito da teoria de repartição dos poderes de Montesquieu, mas se relacionam com a divisão do Estado brasileiro em entes subnacionais.

O instrumento que possibilita a concretização das políticas públicas no Brasil se chama Plano Plurianual (PPA), previsto nos artigos 165 e 166 da CF/88, que permite, após uma análise mais detalhada dessa peça orçamentária, compreender

quais as metas e prioridades do governo em relação às políticas públicas. O PPA é umas das três leis orçamentárias de observância obrigatória instituída pela CF/88, definindo as metas de longo prazo do governo, apontando diretrizes, metas e objetivos. Essa peça orçamentária diz respeito às obras e serviços de longa duração ou investimentos que ultrapassem um exercício financeiro (LEITE, 2020).

Nesse contexto, nota-se que o plano plurianual é decorrente do federalismo fiscal, forma pela qual os entes federativos tratam as questões financeiras entre si. O princípio da compensação fiscal determina a criação de mecanismos e instrumentos para sopesar as eventuais disfunções financeiras entre entes federativos. Outrossim, atua na correção das desigualdades regionais dentro de um Estado Nacional. Nesse sentido, decorre daí o princípio da igualdade, outro princípio do federalismo fiscal, no qual, resumidamente, reconhece a necessidade de dar um tratamento equitativo às pessoas, ou entes federativos, no caso, na busca da justiça social (CONTI, 2001).

## **2.2 Exploração dos Serviços de Saneamento Básico**

Em uma sintetização da trajetória da política de saneamento no Brasil, Sousa e Costa (2016) relatam que o processo de industrialização nacional, iniciado após a revolução de 1930, gerou um forte aumento da população urbana. Não obstante, esse crescimento não foi acompanhado pelo investimento estatal em infraestrutura de saneamento básico, de modo que, apenas na década de 1960, a agenda de sanitária passou a figurar no debate nacional. A partir de 1971, com a criação do Plano Nacional de Saneamento Básico sob gestão da ditadura militar deflagrada em 1964, uma lógica empresarial de administração do saneamento básico foi adotada pelo Estado Brasileiro. Entretanto, apesar dessa lógica, o que se observou ao longo da aplicação do PLANASA foi o controle das Companhias Estaduais de Abastecimento pelo Governo Federal, de maneira que inviabilizou a autossustentabilidade econômica e racionalidade administrativas dessas empresas (SOUZA; COSTA, 2016).

À época, a responsabilidade pela regulação setorial recaiu sobre o Banco Nacional de Habitação – BNH, com a execução do plano a cargo das Companhias Estaduais. A explicação para o modelo estadual que o PLANASA tentou aplicar se deve ao BNH, pois, segundo a instituição financeira, os municípios apresentavam

baixa capacidade técnica e financeira para arcar com os custos de implantação da infraestrutura necessária. Ademais, por entender que esses custos estariam mais suscetíveis às interferências políticas locais, os municípios não encontravam espaço no âmbito de racionalização empresarial dos recursos públicos que se pretendia implantar no setor de infraestrutura (CANÇADO; COSTA, 2002).

Outro fato constatado ao longo da aplicação do PLANASA foi a baixa viabilidade econômica dos municípios para o sustento das Companhias Estaduais de Abastecimento. Isso obrigou a burocracia estatal a implantar o chamado subsídio cruzado, uma técnica de financiamento da atividade empresarial sanitária, a qual alguns consumidores que possuem uma capacidade de pagamento maior, patrocinam o uso ou expansão da infraestrutura aos mais pobres (SOUZA; COSTA, 2016).

Apesar de todas as críticas, falhas e erros do PLANASA, percebe-se que esse instrumento foi fundamental para a constituição de uma infraestrutura mínima de saneamento básico no país, mesmo que, com queda do regime autoritário na década de 1980 e a subsequente fase em que imperou o pensamento neoliberal como teoria principal no debate acerca do modo de administrar os recursos estatais, esse plano permitiu ao país oferecer o mínimo de serviços à população.

Tais serviços eram compostos majoritariamente de água encanada, por ser mais rentável e com maior percentual de retorno financeiro àqueles que financiavam a construção de todo o equipamento, como o Estado brasileiro, por meio de seus bancos públicos, como o BNH e a Caixa Econômica Federal. Seguindo a lógica empresarial, o plano incentivava as Companhias Estaduais de Abastecimento a, primeiramente, investir em encanamento de água, nas grandes e médias cidades, para, posteriormente, construir o esgotamento sanitário e atingir as pequenas cidades, não tão atrativas para o mercado (CANÇADO; COSTA, 2002).

O plano recebe muitas críticas, justas até, por não ter tido a capacidade e levar os serviços de saneamento à população mais pobre; por também gerar uma disparidade regional, uma vez que focou a execução das ações previstas nas regiões Sul e Sudeste – que apresentavam maior dinamismo econômico – em desfavor das outras regiões do país (BORJA, 2011).

Todavia, a partir de 1991, o PLANASA fora extinto, porquanto a partir da Constituição de 1988 fez retornar aos municípios a titularidade dos serviços de saneamento, antes nas mãos dos governos estaduais, por meio das Companhias Estaduais de Abastecimento. Em seu art. 21, inciso XX, a CF/88 determina, entre as

competências da União, o dever de instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, como o saneamento; para os municípios, a Carta Magna fixou, no art. 30, inciso I, a competência para legislar sobre os interesses locais; já no art. 23, inciso IX, define como competência comum entre União, Estados e Municípios o dever de promover a melhoria de condições de saneamento básico.

Como dito acima, o pensamento neoliberal de administração pública dominava o debate nacional. Nesse contexto, na década de 1990, para poder ter acesso à linhas de financiamento internacionais o Brasil se viu obrigado a seguir essas diretrizes ideológicas que pregavam a diminuição da intervenção estatal na economia, mas atuando apenas de modo regulador, de forma que a privatização de empresas estatais foi o meio encontrado para deixar visível aos olhos dos investidores estrangeiros que o país estava dando uma guinada ao ideário neoliberal após décadas de investimento direto do governo (SOUZA; COSTA, 2016).

Percebe-se que a Constituição Federal não deixou bem delineado a quem recaía a titularidade dos serviços de saneamento básico, criando uma disputa de interesses para a fixação do entendimento a ser firmado no país. Sem embargo, por interpretação, entende-se que esse dever foi dado aos municípios, devido à competência para legislar sobre assuntos locais recaírem aos municípios, como supramencionado. Os patronos da tese municipalista argumentam que, mesmo que em alguma etapa de todo o processo que envolve o saneamento básico ultrapasse os limites territoriais dos municípios e ainda que utilizem alguma estrutura que se interliguem a uma rede de abrangência regional, isso não deturpa o interesse local (VALENTE, 2019).

A partir do início do novo governo em 2003, autodeterminado progressista, liderado pelo ex-presidente Lula e com um ideário diferente do neoliberal, ressaltando a importância do Estado como indutor da economia, o cenário no setor de financiamento começou a mudar. Destaca-se a criação do Ministério das Cidades, além de a Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental ser considerada um marco, uma vez que dando aos agentes do setor um destinatário das suas demandas, pode-se ressaltar também a tentativa de atuação intersetorial entre as áreas de habitação, transporte urbano, saneamento básico, urbanização e acessibilidade, planejada pela Conferência Nacional das Cidades, em 2003 (BRITTO et al., 2012).

Nesse contexto, coube ao Ministério das Cidades reestruturar o setor de saneamento básico, com a criação de um marco regulatório, culminando em um

projeto de lei que entre suas principais inovações, instrumentos de gestão, agentes reguladores com poder efetivamente decisório para expedição de norma no setor, abriu uma grande discussão acerca da titularidade dos serviços, financiamento e sobre submeter os prestadores e serviço às normas emanadas por uma agência reguladora federal (SOUZA; COSTA, 2016).

Dessa discussão, restou criada a Lei nº 11.447/2007, que trouxe de maneira inédita para dentro do conceito de saneamento: *(i)* abastecimento de água potável; *(ii)* esgotamento sanitário; *(iii)* limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, compreendidos como um 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; e *(vi)* drenagem e manejo das águas pluviais, limpeza e fiscalização preventiva das respectivas redes urbanas, compreendido como um 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 (BRASIL, 2007)

O advento da referida lei consagrou a titularidade dos serviços aos municípios, representando importante vitória dos prefeitos dentro do Congresso Nacional, visto que, ao incluir o manejo e gestão dos resíduos sólidos e manejo da rede coletora de águas pluviais e, ainda no capítulo que fala sobre o exercício da titularidade dos serviços, percebe-se o caráter eminentemente local que a redação do dispositivo legal traz. No artigo 11 da referida legislação, o qual trata das condições de validade dos contratos a prestação de serviços públicos de saneamento básico, o inciso IV determina a obrigatoriedade de realização de audiências e consultas públicas que tratem do edital de licitação e, posteriormente, da minuta do contrato a ser assinado pela Administração Pública.

Posteriormente, em 2013, foi elaborado o PLANSAB, que, segundo o próprio documento, foi resultado de três etapas, coordenadas pelo Ministério das Cidades, a saber: *(i)* a criação do Pacto pelo Saneamento Básico, em 2008, *(ii)* a concepção do Panorama do Saneamento Básico no Brasil, que forjou uma prévia do que viria a ser efetivamente o plano; e *(iii)* uma consulta pública que buscou promover

o debate à população, gerando a redação final do plano, publicado em 2014. (BRASÍLIA, 2020)

Nos últimos anos, contudo, foram implementadas algumas medidas para atualizar o marco regulatório setorial, dentre elas a MP nº 868/2018 que trouxe consigo a centralização, na ANA, do papel regulatório da União frente aos demais entes federados. No entanto, após um intenso debate sobre o tema no Congresso Nacional, a vigência da MP caducou em junho de 2019 (COSTA; LOBO; SOARES, 2020).

Em 2019, ano de inauguração de um novo governo eleito nas eleições gerais de 2018, o Executivo Federal enviou um projeto de lei ao Legislativo, contendo uma redação semelhante à MP 868/2018, que previa também a criação de cargos no âmbito da Agência Nacional de Águas. Após todo o processo legislativo necessário, em julho de 2020 o Presidente da República sancionou o novo marco regulatório do saneamento básico.

Dentre as novidades trazidas ao debate, destaca-se a preponderância da ANA que passou a ser o órgão federal de referência para a expedição das normas regulatórias setoriais de saneamento básico, pretendendo com isso padronizar a regulação no setor. Outro fato relevante a ser destacado é o incentivo que o dispositivo legal faz à ligação entre usuários e a rede coletora de esgotamento sanitário. Em seu artigo 45, parágrafo 4º, ela obriga o pagamento de taxas de manutenção da infraestrutura de tratamento de esgoto, mesmo que a edificação não esteja a ela conectada, quando disponível.

Como relatado posteriormente, no âmbito do PLANASA, o esgotamento sanitário ficou relegado ao segundo plano por não ser considerado investimento com grau de retorno financeiros aos investidores. O novo marco setorial eleva esse serviço, em conjunto com o manejo de resíduos sólidos e rede de drenagem de águas pluviais, ao mesmo nível da importância que se deu ao serviço de abastecimento de água em décadas anteriores.

Outro avanço importante veio no artigo 8º, que definiu expressamente quem é o titular dos serviços, os municípios e o Distrito Federal, seguindo a interpretação que já se vinha adotando desde a inauguração da Constituição Federal, tais avanços serão mais profundamente abordados no capítulo seguinte. (BRASIL, 2020)

### **3 INOVAÇÕES DA LEI Nº 14.026/2020**

O segundo capítulo propõe-se a identificar as inovações trazidas pela Lei nº 14.026/2020, no que se refere à mudança na forma de prestação dos serviços. Ela passa a ter um titular claro pela legislação, o que não ocorria anteriormente em razão da omissão da Constituição Federal. Outro ponto proposto por este capítulo foca nas alterações nas competências da Agência Nacional de Águas, já reportado no capítulo anterior como uma das condições principais para a centralização de expedição normativa das normas regulatórias setoriais. Notadamente, serão tratados temas como a forma que nova legislação permite uma maior participação da iniciativa privada, as metas instituídas por meio dos novos contratos a serem firmados entre os titulares dos serviços e as empresas prestadoras, o empoderamento normativo da ANA, destacando o debate acerca da regulação de serviços essenciais.

Essa pesquisa é pertinente para este trabalho, visto que permite compreender como a iniciativa privada pode colaborar para a melhoria da prestação de serviços de saneamento básico, atingindo as metas estabelecidas no marco regulatório setorial e ainda qual a relevância da alteração das competências da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico e como isso deverá impactar a prestação dos serviços pelos *players* do setor. Para atingir essa finalidade, divide-se este capítulo em duas partes: (i) a primeira irá apontar as inovações legislativas exclusivamente quanto à prestação dos serviços pelas empresas ou outro agente que seja um prestador; (ii) a segunda aborda as alterações feitas nas competências da ANA e como essas mudanças irão afetar a forma de prestação dos serviços de saneamento básico.

#### **3.1 Alterações relacionadas à prestação dos serviços de saneamento básico**

O Novo Marco Legal do Saneamento Básico prevê, em seu artigo 6º, a mudança da ementa da Lei nº 11.445/2007, em que a principal modificação se nota na criação do Comitê Interministerial de Saneamento Básico (CISB), alteração que já tinha sido prevista inicialmente pela Medida Provisória nº 868/2018, mas como já destacado no capítulo anterior, perdeu a sua vigência. Essa modificação introduziu na lei regulatória os artigos 53-A ao 53-D, tratando sobre a criação e o funcionamento do CISB e estabelecendo como uma das políticas federais de saneamento básico a

execução de obras de infraestrutura básica de esgotamento sanitário e abastecimento de água potável (BRASIL, 2020).

A Lei nº 14.026/2020 também altera alguns princípios elencados no art. 2º do marco regulatório do saneamento, tais como o previsto no inciso I, adicionando a efetiva prestação dos serviços no princípio de universalização do acesso ao saneamento básico. Essa modificação demonstrou, a preocupação dos legisladores em fazer chegar àqueles que mais necessitam o tratamento de esgoto, a oferta de água potável, a limpeza urbana e o manejo das águas pluviais. Outra importante alteração prevista é o disposto no inciso IV, que introduz o tratamento das redes de drenagem de águas pluviais entre os princípios norteadores da Política Federal de Saneamento Básico (BRASIL, 2020).

Em consonância com a transformação da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico em um agente regulador central, o inciso VI inclui as políticas de recursos hídricos no rol daquelas que o saneamento básico seja fator preponderante para a melhoria da qualidade de vida. Os incisos XI a XII se relacionam quanto à eficiência da prestação dos serviços, porquanto, o primeiro inclui a continuidade como preceito de condução das políticas de saneamento; já o último prevê a adoção de mecanismos para estimular a perda de água tratada, aquela perdida durante a sua distribuição em razão de falhas na infraestrutura da rede, além de estimular o aproveitamento de outras fontes de água, como o reuso e as provenientes de chuva (BRASIL, 2020).

O Novo Marco Legal do Saneamento Básico projetou ser um documento norteador do qual se podem ser retirados conceitos para definir a atuação dos agentes inseridos no setor. Essa aspiração de ser a lei maior do saneamento, da qual todos deverão beber de seus conceitos, fora concretizada na reformulação do artigo 3º e inclusão dos artigos 3-A a 3-D. Logo, no primeiro inciso do primeiro dispositivo supramencionado, a legislação define o conceito de saneamento básico, que deve ser entendido como o conjunto de serviços públicos, infraestruturas e instalações operacionais de (i) abastecimento de água potável; (ii) esgotamento sanitário; (iii) limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos e; (iv) drenagem e manejo das águas pluviais urbanas. Em cada alínea desse inciso, o legislador quis deixar claro do que se tratavam e quais os objetivos a serem perseguidos por cada prestador desses serviços, sendo ainda mais especificada com o advento dos artigos 3-A, 3-B, 3-C e 3-D (BRASIL, 2020).

De forma inovadora e buscando sanar uma omissão da CF, a nova lei regulatória setorial deixa bem claro a quem deve ser atribuída a titularidade dos serviços de saneamento básico. Em seu art. 8º, o Marco Regulatório do Saneamento, que foi alterado pela Lei nº 14.026/2020, já prenuncia que os municípios e o Distrito Federal são os detentores dos serviços de saneamento básico.

Haverá casos em que esses serviços públicos de saneamento básico terão interesse comum entre vários entes federativos, tanto entre municípios e estado, quanto de município para município. Na linha de pretender tornar-se a lei central deste tema, o novo inciso IV, do art. 3º, da Lei nº 11.445/2007, introduzido pela Lei nº 14.026/2020, traz consigo a definição de interesse comum, desta forma:

[...] IV - serviços públicos de saneamento básico de interesse comum: serviços de saneamento básico prestados em regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões instituídas por lei complementar estadual, em que se verifique o compartilhamento de instalações operacionais de infraestrutura de abastecimento de água e/ou de esgotamento sanitário entre 2 (dois) ou mais Municípios, denotando a necessidade de organizá-los, planejá-los, executá-los e operá-los de forma conjunta e integrada pelo Estado e pelos Municípios que compartilham, no todo ou em parte, as referidas instalações operacionais; (BRASIL, 2020)

Cumprе ressaltar que a autonomia municipal não é esvaziada em casos em que o gestor opte por integrar organismo de gestão compartilhada em que o poder decisório seja concentrado em uma entidade autônoma aos titulares. Isso se deve à necessidade de se evitar eventuais prejuízos a alguns municípios participantes de tais consórcios, uma vez que problemas como as dificuldades técnicas podem surgir ameaçando, assim, todo o empenho dos outros entes federados. Dessa forma, a preservação da autonomia federativa é essencial sem, contudo, ser necessário que nesses órgãos de gestão de saneamento a participação seja paritária, ocorrendo de forma proporcional (HEINEN, 2021).

Contudo, preocupou-se a nova legislação em dar a responsabilidade ao gestor do sistema, como observamos no parágrafo 6º, do artigo 11-B, da Lei nº 11.445/2020, incluído pela Lei nº 14.026/2020. A redação deste dispositivo é clara ao determinar que as metas previstas no caput deverão ser observadas, na esfera municipal, quando este for o responsável pela gestão do contrato de concessão ou se prestar o serviço de forma direta; ou no campo da prestação regionalizada, quando for possível.

Outra inovação importantíssima para dar segurança jurídica ao setor foi a novidade trazida pela modificação do artigo 10 da Lei nº 11.445/2007, que deixou

evidenciada a necessidade de se realizar licitação para a contratação de empresas privadas, sendo vedada a subordinação a contratos de programa e outros instrumentos de natureza precária. Segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2019), os contratos de programas são entendidos comumente como contratos de gestão em que, levando em conta as características do contrato firmado, deverá ser entendido como um meio de gestão associada de determinado serviço regulado, disciplinado pelo contrato de programa.

Na mesma toada, o novo artigo 10-A da supramencionada lei estabelece as metas que deverão estar previstas nos novos contratos, como as de expansão dos serviços e melhoria da eficiência na gestão e uso dos recursos hídricos. Além disso, prevê também a sustentabilidade financeira ao passo que determina a busca por novas fontes de receitas e a implementação de sistemas que permitam aos concessionários a utilização de água de reuso e sua eventual disponibilização aos seus usuários (BRASIL, 2020).

De outro lado, o artigo 10-B trata dos contratos já existentes, determinando que eles sejam submetidos à reanálise da capacidade econômico-financeira da empresa, implementando, pela primeira vez dentro dessa legislação, um prazo para a universalização das áreas licitadas, que é 31 de dezembro de 2033, nos termos do parágrafo 2º, do artigo 11-B (BRASIL, 2020). Como mencionado acima, a legislação regulatória setorial pretendeu ser o bastião legal do saneamento brasileiro. Dessa forma, o artigo 11-B estabelece como universalização o atendimento de 99% (noventa e nove por cento) da população com serviço de abastecimento de água potável e 90% (noventa por cento) do atendimento da população com serviço de esgotamento sanitário no mesmo prazo definido pelo artigo 10-B. Nesse contexto, o §1º do mesmo artigo, levando em consideração as metas anunciadas no dispositivo anterior, determina aos *players* com contratos vigentes a inclusão daquelas mesmas metas de universalização dos serviços dentro dos instrumentos de concessão dos trabalhos (BRASIL, 2020).

Há de se ressaltar que a mesma legislação permite a dilatação deste prazo de universalização das áreas licitadas, conforme indica o novo parágrafo 9º, somente em casos em que os estudos de viabilidade econômico-financeira demonstrarem que mesmo após a reunião de vários municípios de diferentes portes não forem capazes de fazer cumprir esta data limite, podendo ser estendido até no máximo ao dia 1º de

janeiro de 2040, havendo permissão do órgão regulador, que deverá observar o princípio da modicidade tarifária, que institui o sistema de subsídios cruzados.

Da mesma forma, o art. 11, da Lei nº 11.445/200, que trata das condições de validade dos contratos relativos à prestação de serviços públicos de saneamento básico, reforçou que todos os contratos que porventura forem feitos ou renovados após a vigência do marco setorial deverão incluir cláusulas que estipulem as metas e cronograma de universalização dos serviços de concedidos (BRASIL, 2007).

Observa-se que o parágrafo 3º, do artigo 11-A, buscando dar efetividade ao sistema de subsídio cruzado, cria um impedimento às subconcessões e subdelegações, a não ser que estes institutos não importem em aumento dos custos a serem pagos pelo usuário (BRASIL, 2007).

Em comparação com a redação anterior e mesmo com aquela instituída pelas MP nº 844 e 868, o artigo 17, da Lei nº 11.445/2007, tornou muito mais simples a adoção, por parte de municípios, de planos regionais de saneamento básico, construídos em conjunto com outras cidades, uma vez que dispensou a necessidade de convalidação do plano regional e ainda a necessidade de elaborar um plano municipal de saneamento básico próprio (BRASIL, 2007).

Considerando o que se propõe essa parte da pesquisa, faz-se necessário avançar até o capítulo VI do marco regulatório social, que trata quase que exclusivamente da forma de remuneração pelos serviços prestados e instituindo categorias, se podemos assim dizer, de usuários, definição necessária por levar em conta a capacidade de pagamento de cada cliente. Essa parte da legislação também é a que autoriza a instituição dos subsídios cruzados dentro do sistema de saneamento básico.

Como acima mencionado, esta legislação institui o princípio da modicidade tarifária entre os norteadores para a construção das políticas públicas de saneamento. Podemos comparar a antiga redação do artigo 29 com a alteração feita pela Lei nº 14.026/2020 em que foi acrescido ao texto a possibilidade de subsídios e subvenções para custear os serviços públicos, afim de que não se altere o custo a ser pago pelo usuário final.

Nesse contexto, em linha com o princípio supra, o parágrafo 2º, do mesmo dispositivo, possibilita a adoção do sistema de subsídios cruzados para cobrir o custo do uso por aqueles usuários que não possuem capacidade de pagamento para o pagamento integral do serviço.

Buscando também universalizar os serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, o Novo Marco Regulatório do Saneamento Básico autoriza a cobrança de tarifas exclusivamente para estes serviços devendo considerar obrigatoriamente, contudo, a renda da população da área quem vai ser prestada o serviço, trazendo aqui novamente o princípio da modicidade tarifária, e ainda, a destinação adequada dos resíduos coletados.

O artigo 35, da Lei nº 11.445/2007, alterado pela Lei nº 14.026/2020, também autoriza a consideração dos seguintes fatores: (i) as características dos lotes e áreas que podem ser edificadas naquele local; (ii) o peso ou volume médio dos resíduos coletados, que pode ser por habitante ou por domicílio; (iii) o consumo de água; e (iv) a frequência da coleta a ser realizada (BRASIL, 2007).

Avançando, o capítulo VII da legislação ora em análise trata acerca dos aspectos técnicos da prestação dos serviços. Como se pode observar, logo no artigo 43, a lei transfere para a União a responsabilidade de expedir parâmetros mínimos de potabilidade da água, bem como atribui aos agentes reguladores competentes o limite máximo de perda de água quando da sua distribuição, após ser tratada (BRASIL, 2007).

No sentido de se alcançar as metas de universalização, a Lei nº 14.026/2020 reformulou o artigo 45, da Lei nº 11.445/2007, para obrigar o pagamento das tarifas decorrentes da mera disponibilização da infraestrutura necessária ao saneamento básico, ou seja, mesmo que uma edificação não esteja conectada ao sistema de esgotamento sanitário, o seu proprietário pagará um valor mínimo por ter à sua disposição a rede coletora de esgoto (BRASIL, 2007).

Apesar desta disposição, o parágrafo 5º, da mesma lei, assegura que mesmo o proprietário de imóvel não conectado à infraestrutura disponível realizando o pagamento dessas tarifas mínimas, não o isenta da obrigação de fazer a ligação à rede pública de saneamento básico, ficando sujeito ao pagamento de multas e a imposição das sanções previstas (BRASIL, 2007).

Inovando, a Lei nº 14.026/2020 incluiu os parágrafos 8º ao 12, que tratam essencialmente da isenção do pagamento da tarifa para usuários de baixa renda e formas alternativas de captação de água para imóveis não residenciais ou condomínios regidos pela Lei nº 4.591/64.

O parágrafo 8º faculta ao titular do serviço a conceder aos imóveis em que vivam famílias de baixa renda a gratuidade dos serviços de esgotamento sanitário,

mesmo que esse seja prestado por meio de concessão, devendo o titular observar o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos. Já o parágrafo 9º determina que os titulares deverão estabelecer os critérios para a concessão dessa gratuidade, levando sempre em consideração as especificidades locais.

Conforme mencionado anteriormente, foi criado o Comitê Interministerial de Saneamento Básico – Cisb, através do artigo 53-A, previsto inicialmente na medida provisória 844/2018, para assegurar a concretização da política federal de saneamento básico, que foi incluída a esta a execução de obras de abastecimento de água e esgotamento sanitário em qualquer local do território nacional, excetuado aqueles em situação de risco.

### **3.2 Mudanças nas competências da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico – ANA**

A segunda linha de investigação irá abordar as mudanças realizadas nas competências da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico para que essa se torne o órgão de expedição de normas de referência na esfera federal.

A Lei nº 14.026/2020, logo em sua ementa, preconiza um de seus objetivos “[...] atribuir à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) competência para editar normas de referência sobre o serviço de saneamento, [...]” (BRASIL, 2020).

A legislação que originalmente trata da criação da ANA é a 9.984/2000. Logo em sua ementa, alterada pelo Novo Marco Legal do Saneamento, podemos perceber, em relação à sua redação anterior, sem a interferência das Medidas Provisórias já citada, que à agência foi dada a competência de “[...] instituição de normas de referência para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico.” (BRASIL, 2020).

Os artigos 1º e 3º da respectiva lei tratam de fazer valer a nova redação da ementa, determinando o poder ao órgão regulador de instituir normas de referências para regular os serviços de saneamento a nível nacional. A mudança mais substancial que a Lei nº 14.026/2020 realizou na norma que institui a ANA foi o acréscimo do artigo 4-A e 4-B. O artigo 4-A inaugurou a competência da autarquia hidrossanitária para expedir normas referente à regulação de serviços de saneamento básico (BRASIL, 2020).

Nesse sentido, o parágrafo 1º desse dispositivo lista as matérias que a ANA poderá se pronunciar, como questões de competência técnica relacionadas à qualidade e eficiência da prestação dos serviços das concessionárias, normas de política tarifária, regulamentos acerca da expansão da cobertura dos serviços com vistas à universalização, caminhos para o pagamento de indenizações referentes à infraestrutura já construída e não amortizada, dentre outros.

Importante ressaltar a redação do parágrafo 2º do mesmo artigo, da Lei nº 9.984/2000, faz definir que a Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico deverá seguir os princípios do inciso 1º, do artigo 2º, da Lei 11.445/2007, quais sejam: (i) universalização do acesso e (ii) efetiva prestação dos serviços. Esta disposição demonstra a preocupação da Lei nº 14.026/2020, que alterou as duas leis em estudo nesta pesquisa, em parear as legislações relativas ao tema no sentido de dar máxima eficiência a todos os envolvidos no sistema de saneamento básico (BRASIL, 2020).

Além disso, o mesmo parágrafo determina que a ANA deve garantir a instituição das suas normas regulatórias de referência no setor de saneamento, incumbência nova para a agência e que certamente representará um grande desafio aos seus servidores, serão implementadas de forma gradual (BRASIL, 2020).

No mesmo sentido de pretender ser a fonte primária do direito de saneamento no Brasil e concatenado com a diretriz neoliberal do Governo Federal, a Lei nº 14.026/2020 procura estimular a concorrência no setor, dando suporte jurídico por meio de um ambiente de negócios mais estável e previsível aos agentes privados que porventura prestem serviço aos titulares. Essa nova lógica de atração de capital privado em detrimento do investimento direto público que, como vimos anteriormente, dominou a linha de atuação das Administrações passadas se dá, em grande parte, pela alegada falta de capacidade de investimento do Estado brasileiro, visto a deterioração das finanças públicas federais (HEINEN, 2021).

Nesse contexto, o parágrafo 3º do dispositivo acima mencionado estabelece os objetivos das normas que mais à frente a ANA expedirá. São objetivos que têm como núcleo a busca da economicidade das concessões, levando em conta a livre concorrência dos prestadores durante o processo licitatório. Além disso, a prestação dos serviços de forma regionalizada tem como propósito aumentar a ocorrência dessas atividades sem, necessariamente, amplificar os custos da produção.

Em seu inciso 1º, o dispositivo elenca os princípios que as normas a serem expedidas pela Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico deverão seguir para assegurar a correta prestação dos serviços de saneamento básico, a saber: (i) regularidade; (ii) continuidade; (iii) eficiência; (iv) segurança; (v) atualidade; (vi) generalidade; (vii) cortesia; (viii) modicidade tarifária; (ix) utilização racional dos recursos hídricos; e (x) universalização dos serviços.

Como remédio para assegurar que a ANA ultrapasse as dificuldades que poderão existir durante a sua preparação interna, tanto dos seus funcionários quanto da própria instituição, o parágrafo 4º, do artigo 4-A, prevê a possibilidade do órgão: (i) avaliar as melhores práticas regulatórias do setor, observando as entidades especializadas sobre regulação e fiscalização e ainda os representantes dos municípios, os titulares do serviço; (ii) a realização de audiências públicas com o intuito de dar publicidade aos seus atos bem como perceber como suas normas regulatórias poderão afetar os interessados; e (iii) constituição de grupos ou comissões de trabalho, com participação das entidades reguladoras, em conjunto dos representantes dos município para a construção das normas a serem expedidas pela agência (BRASIL, 2020).

Nesse mesmo sentido é que o parágrafo 11 impõe à autarquia a responsabilidade para a capacitação do seu quadro de servidores e funcionários para que a regulação setorial se torne cada vez mais eficiente e adequada.

Entende-se que essas faculdades foram atribuídas à ANA para proporcionar a todos os interessados a possibilidade de elaborar as normas regulatórias para que essas possam atender a todos de forma satisfatória e ainda, como já citado anteriormente, para que a autarquia possa superar as novas barreiras técnicas que derivaram de suas novas competências (BRASIL, 2020).

O parágrafo 8º, associado ao princípio da modicidade tarifária, oriundo da Lei nº 11.445/2007, estipula para as normas de referência a serem expedidas pela Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico deverão dar forma a sistemas de subsídios para a população de baixa renda, relacionado ao mesmo propósito da lei supramencionada, a universalização dos serviços (BRASIL, 2020).

O antigo artigo 4-B, que fora incluído pela Medida Provisória nº 844/2018, tratava do acesso a recursos públicos federais para o financiamento dos serviços de saneamento, contudo, não foi incluído pela Lei nº. 14.026/2020, sendo excluído do seu texto final. Em vez disso, esse tema foi atacado através do Decreto nº

10.588/2020, que traz normas mais específicas para o alcance desses recursos, levando em conta, também, as normas expedidas pela Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico, dado que essa passa a ser o órgão de expedição de normas de referência para o setor (BRASIL, 2020).

Além desses dois artigos, outras pequenas alterações na Lei nº 9.984/2000 foram feitas para simplesmente dar à agência a credibilidade necessária para atuar como o ente regulador central do setor, responsável por uniformizar as normas de referência, como podemos perceber no parágrafo 1º, do artigo 11, proibindo os dirigentes da ANA possuírem interesse direto ou indireto em empresas ligadas de alguma maneira ao Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH).

### **3.3 Análise e crítica das alterações feitas pela Lei Nº 14.026/2020**

Conforme já mencionado, o Novo Marco Legal do Saneamento aconteceu em um contexto em que se buscou dar efetividade à prestação dos serviços por meio da universalização realizada, preferencialmente, pela iniciativa privada, dado que essa ação possui uma capacidade de investimento e de endividamento maior que a Administração Pública atualmente.

Dessa forma, o marco regulatório trouxe mecanismos no intuito de encorajar a existência de concorrência, com a entradas de *players* de capital privado, tendo em vista a necessidade de melhorar a qualidade dos serviços de saneamento prestados aos usuários. Esse encorajamento em muito se dá pela dificuldade de alocação de recursos públicos diretamente para o desenvolvimento do sistema de saneamento e a infraestrutura necessária para operacionalizá-lo. O principal mecanismo que materializa o exposto acima é a obrigatoriedade de licitar a outorga dos serviços às empresas concessionárias, de modo a não mais utilizar os modelos de contrato de programa, realizados principalmente com as companhias públicas de abastecimento e progressivamente encerrar os que se encontram vigentes (HEINEN, 2021).

A expressa menção da lei à efetiva prestação dos serviços demonstra que o legislador não quis produzir uma “peça de ficção”, nome dados àqueles documentos que são teoricamente irretocáveis, mas, que levados ao plano prático são impossíveis

de serem executados. É patente, assim, afirmar que o empenho legislativo foi direcionado a dar efetividade e continuidade à prestação dos serviços.

Em verdade, a novel legislação traduz a dedicação dos agentes públicos em prol da abertura do setor de saneamento ao capital privado, por meio da atração de investimentos que tornam o ambiente de negócios estável e previsível graças à segurança jurídica. Tal ponto é representado pelo apontamento da competência de uma autarquia federal responsável pela regulação central. Nesse sentido, cabe à ANA estabelecer normas gerais de regulação do setor de saneamento. Essas normas são de observância obrigatória àqueles que pretendem acessar os recursos públicos federais permissivos ao financiamento para construção e expansão de todo o sistema.

Isso ocorre porque, em linhas gerais, enquanto política pública, o saneamento deve ser estruturado cinco fundamentos que trarão o seu máximo rendimento: *(i)* planejamento; *(ii)* planejamento; *(iii)* regulação; *(iv)* fiscalização e; *(v)* prestação do serviço. Observa-se que o titular dos serviços de saneamento é competente para exercer todas essas funções, sendo importante fazer três apontamentos fundamentais: o município deverá ser o responsável pelo planejamento das ações de saneamento básico, ainda que possa contar com o apoio de outros entes federativos; na esteira de facilitar o acesso de empresas de capital privado a esse setor, a prestação do serviço poderá ser feita através de licitação, ou, não decidindo o gestor, poderá ocorrer de forma direta ou associada; e o prestador não poderá regular a si próprio (DE OLIVEIRA, 2021).

Dessarte, isso ocorre, como pode-se perceber, porque a lógica de operação no setor foi alterada pela Lei nº 14.026/2020, tendo sido propositadamente estruturada de forma a ocorrer o monopólio das Companhias Estaduais de Abastecimento. Assim, cabe agora à ANA o dever de providenciar a transformação que tanto se espera para que a universalização seja atingida.

Cumpra mencionar que o papel da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico é, fundamentalmente, atuar de forma a se fazer cumprir as metas de universalização, por intermédio de uma regulação una e sistematizada por todo o país. Esse papel é reforçado por meio da obrigatoriedade de os titulares seguirem as regras emanadas pela agência regulatória setorial para que acessem os fundos federais de financiamento, sem os quais a maioria dos municípios não poderão executar o seu planejamento, dada a precaríssima carência de recursos que esses entes federados possuem (HEINEN, 2021).

Entendendo ser o melhor caminho a ser tomado, mantendo a coerência que regeu a construção do Novo Marco Legal do Saneamento Básico, o legislador incluiu o § 9º no artigo 50, da Lei nº 11.445/2007, no sentido de manter a segurança jurídica de atos já praticados para não impedir o acesso àqueles recursos públicos federais e financiamento para os contratos celebrados anteriormente à vigência da alteração legislativa e suas respectivas previsões de desembolso.

É indiscutível que a nova legislação tem um enorme potencial para promover ações assertivas quanto à concorrência no setor, universalização dos serviços e ganhos de economia de escala, uma vez que pretende utilizar a rede já existentes pelos blocos de município a serem formados. Todavia, o marco setorial definiu que a forma de prestação dos serviços será constituída pela forma de monopólio. Isso se dá em razão das dificuldades inerentes à infraestrutura que compõe o sistema de saneamento, como o seu alto custo, empecilhos em construir redes paralelas de diferentes empresas para o mesmo fim, hiperespecialização dos funcionários e a grave depreciação dos ativos (HEINEN, 2021).

A tão falada concorrência se dará apenas na parte em que é feita a contratação do prestador por parte do titular, se os serviços a serem prestados forem de forma indireta, uma vez que a dificuldade natural de construção de infraestrutura que a realidade impõe não permite que o usuário escolha a empresa ou prestador, caso seja feita por autarquias ou órgão da Administração Pública.

Dessa forma, a regulação se faz imperiosa de modo a garantir a eficiência dos serviços prestados e evitar o descumprimento dos contratos. O motivo da criação desses monopólios, agora permitida a empresas privadas, explica-se no ganho de produtividade ou economia de escala a ser visto. Isso é considerado visto que em regiões as quais a rede de saneamento pode ser ou já é compartilhada a redução de custos poderá acontecer, como uma região metropolitana que compartilha dutos de distribuição de água e coleta e tratamento de esgoto (HEINEN, 2021).

Como já mencionada acima, a Lei nº 14.026/2020 impôs a obrigatoriedade de observância das normas de referências expedidas pela ANA para que se tenha acesso a recursos públicos federais reservados para a subvenção dos sistemas de saneamento básico. Algumas questões relevantes foram levantadas acerca dessa obrigatoriedade, a mais importante, foi acerca da constitucionalidade de tal dispositivo do novo marco regulatório setorial. É possível que a União imponha os interessados em acessar esses recursos públicos federais sem que isso possa configurar uma

atitude inconstitucional? Em razão do princípio federativo, entende-se pela impossibilidade de tal previsão da nova lei. Contudo, levando em consideração um dos princípios do Novo Marco Legal do Saneamento Básico, a efetividade, tal exigência coaduna com o supramencionado conceito de política pública (OLIVEIRA, 2021).

Se as políticas públicas são as ações do Estado que traduzem o projeto político da sociedade, é necessário que os recursos públicos sejam utilizados de forma satisfatória e efetiva, que, nesse caso, representa a universalização dos serviços de saneamento básico.

Em sentido contrário, outra parte da doutrina entende que mora um perigo inexorável nessa imposição da União. Em síntese, entende ser necessário que o Governo Federal observe a diversidade de situações agravadas pelas diferenças regionais, de modo que a uniformização de regras não seja capaz de solucionar todos os problemas descobertos. No entanto, a crítica que se faz a esse pensamento é certa ao considerar que a Lei 14.026/2020 buscou trazer a segurança jurídica e previsibilidade ao setor (OLIVEIRA, 2021).

A alteração legislativa trouxe importantes inovações para o setor de saneamento, prevendo ainda a dificuldade de uniformização das normas de referências a serem expedidas pela Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico. Nesse sentido, o §5º, do novo artigo 8º, da Lei nº 11.455/2020, que, como já relatada, encerrou uma discussão acerca da titularidade dos serviços de saneamento, assentando tal competência nos municípios. Como já vinha sendo interpretado, isso determinou aos municípios que eles definam a entidade responsável pela regulação e fiscalização desses serviços, não importando como eles sejam prestados ao usuário, seja de forma direta, indireta ou associada.

Para reforçar essa competência, o inciso II do artigo 9º da mesma lei dispõe que os titulares deverão formular a política pública de saneamento, necessitando, para tal, a definição da entidade responsável pela regulação e fiscalização dos serviços públicos de saneamento. Adiante, o artigo 21 define que a função de regulação deve ser “[...] desempenhada por entidade de natureza autárquica dotada de independência decisória e autonomia administrativa, orçamentária e financeira, atenderá aos princípios de transparência, tecnicidade, celeridade e objetividade das decisões.” (BRASIL, 2007).

Percebe-se que, contemporaneamente, adota-se comportamento semelhante ao PLANASA, uma vez que a União naquela época condicionou o acesso a recursos públicos federais para subsidiar a construção das redes de abastecimento de água e, mais raramente, coletora de esgoto às Companhias Estaduais de Abastecimento. Agora, em movimento semelhante, um órgão regulador de âmbito nacional foi definido como parâmetro a ser seguido pelos agentes interessados em atuar no setor para que acessar os recursos destinados ao setor.

Entretanto, o princípio federativo deve prevalecer frente às intenções da União. As relações entre os entes federativos, que à época do PLANASA, encontravam-se tolhidas em razão do lastimável regime ditatorial, agora encontram-se equilibradas no regime democrático. Aquela obrigação que os governos militares compeliram os demais entes federados para o acesso de recursos não é mais tolerada hoje em dia. Como bem determinou a Lei 14.026/2020, a competência regulatória pertence aos municípios, prevalecendo os interesses locais, não ocorrendo mais a usurpação de competências dos demais participantes da federação, seja de forma direta ou indireta (OLIVEIRA, 2021).

Em resumo, a necessária reestruturação do setor de saneamento básico no país, com o objetivo de abrir o “mercado” aos agentes de capital privado, que, em teoria, possuem mais capacidade de realizar os gigantescos aportes financeiros nos sistemas de saneamento, a fim de que seja alcançada a universalização de todos os serviços, deverão ir além da mera outorga aos novos prestadores e expedição das normas de referência pela ANA. Várias dificuldades, como a regulação pelos titulares a nível local, pelos estados a nível regional e ainda a constituição dos blocos regionais e aqueles em municípios não limítrofes, requerem uma resposta construída através do diálogo interfederativo, além da interseccionalidade das ações a serem adotadas.

A abertura do setor, que como já foi vista, recolhe-se apenas à fase licitatória, desenha-se uma situação complexa. Contudo, o novo marco regulatório setorial é um instrumento muito eficaz para promover as mudanças necessárias para que se universalizem os serviços dentro dos prazos estipulados pela Lei nº 14.026/2020, de modo a vincular todos os *players* operantes, em conformidade com a regulação da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico.

A conjectura de substituição da lógica do setor, antes majoritariamente estatal, tende a se concretizar por meio das novas concessões e das reformas dos contratos em vigor, respeitadas as diretrizes federais, expedidas pela ANA, que

deverá considerar todas os participantes, incluindo os usuários das diferentes regiões do país e suas peculiaridades.

## 4 ESTUDO DE EXPERIÊNCIAS PRÁTICAS.

Demonstrados os acertos e erros da nova legislação setorial, o terceiro capítulo tem o intuito de analisar a experiência de lugares em que foi facilitada a entrada de *players* privados no setor de saneamento, tanto no exterior, como no caso da Colômbia, através da análise do artigo de Barrera-Osorio, bem como o caso do município de São José de Ribamar, no Maranhão. Tal investigação é importante ao passo que proporciona a compreensão dos efeitos da privatização do setor, o processo de definição dos investimentos na visão das prestadoras privadas e como afeta a saúde dos usuários.

Para tanto, este capítulo se divide em duas partes: (i) a análise dos efeitos da privatização da água na Colômbia, através do artigo de Barrera-Osório; e (ii) o segundo trata da experiência em São José de Ribamar e Paço do Lumiar, no Maranhão

### 4.1 Experiência Internacional: o caso da Colômbia

Durante a década de 1990, imperou na América Latina o pensamento neoliberal, resultando na adoção de várias medidas de cunho privatizador em vários setores da economia. No Brasil, pode-se citar a privatização do setor de telefonia como *case* de sucesso.

Na Colômbia, essas mesmas premissas neoliberais foram adotadas. Contudo, lá se mirou no setor de água, ocorrendo movimentos nesse sentido desde a década de 1980, quando a prestação dos serviços de distribuição de água foi descentralizada para os municípios. Logo após, no começo da década de 1990, depois de uma reforma constitucional, ferramentas foram introduzidas no ordenamento jurídico daquele país com vistas a facilitar a entrada de agentes privados no setor (BARRERA-OSORIO; OLIVERA, 2007).

Barrera-Osorio destaca que a privatização não é uma medida popular dentre os habitantes latino-americanos, senão vejamos:

In 2002, according to Latinobarómetro, an annual survey in 17 Latin American countries, 61 percent of respondents<sup>2</sup> disagreed with the statement that privatizations have been beneficial to the country. In Colombia, 65 percent of the population disagrees with privatizations (BARRERA-OSORIO; OLIVERA, 2007, p. 04).

Contudo, a razão da privatização ser tão impopular se encontra no aumento de preços que vem junto com essa medida, mesmo que isso importe em melhora nos níveis de saúde e bem-estar geral da população.

A saída que os colombianos encontraram para mitigar o aumento de preços nos serviços de distribuição de água foi a adoção de subsídios cruzados (BARRERA-OSORIO; OLIVERA, 2007). Esse sistema é composto por expedientes tarifários que os usuários de um sistema podem pagar preços diferentes pelo mesmo serviço, de modo a arcar a utilização desses por aqueles com menor poder aquisitivo (CRUZ; RAMOS, 2016, p.2).

Antes da privatização, a participação de agentes privados na Colômbia se encontrava em níveis muito baixos comparados a outros setores e isso se deve a características únicas do setor de distribuição de água que contribuía para tal cenário, como a: (i) o monopólio do Estado no setor e altos custos fixos de operacionalização do sistema; (ii) outras áreas de interesse do Estado, como saúde, desenvolvimento e pobreza, que podem ser mitigados pela simples distribuição de água encanada e; (iii) a limitação do governo central após a descentralização dos serviços ao municípios (BARRERA-OSORIO; OLIVERA, 2007).

Foi denotado que a privatização dos serviços de água teve repercussão nos preços, que aumentaram, na cobertura, na continuidade do serviço e qualidade da água provida aos usuários. No entanto, também foi percebida a melhora na saúde dos usuários que antes recebiam uma água de pior qualidade.

Há que se destacar ainda que a diferença entre áreas em que o serviço de distribuição de água foi privatizado com áreas em que o serviço permaneceu público mostra que o acesso a esses serviços, bem como a qualidade da água, é melhor. A continuidade dos serviços, ou seja, se o serviço é prestado ininterruptamente ou não, também demonstrou aumentos nos níveis em áreas privatizadas. Não obstante, os efeitos sobre o custo dos serviços se mostraram negativos, com o aumento das tarifas, mesmo para as camadas mais pobres da sociedade.

Na questão da saúde dos usuários de áreas privatizadas, doenças provenientes da má qualidade da água, como diarreia e verminoses, demonstraram queda na incidência em crianças moradoras de áreas rurais, culminando na melhora dos níveis gerais de peso e altura desses sujeitos.

Ao tempo da pesquisa, o resultado mostrou que os efeitos da privatização estariam sendo mais perceptíveis em áreas urbanas em detrimento das áreas rurais.

Isso acontece porque a infraestrutura necessária para a prestação mínima dos serviços, como tubulações, já estava disponível para essas prestadoras, barateando os custos de produção e distribuição do serviço. O desafio posto às autoridades colombianas responsáveis, as reguladoras, principalmente, é fazer esses serviços serem expandidos às áreas rurais e com um custo menor, fator que ajuda a manter a alta impopularidade da privatização como um instituto.

Nesse contexto, o aumento de preços ao usuário pode ser contrastado com a melhora na qualidade de vida, especialmente a famílias mais pobres, resultando em mais efeitos positivos que negativos advindos da privatização da água. Esse aumento das tarifas pode ser explicado também, no caso da Colômbia, devido ao fato da eliminação do subsídio cruzado. Isso é decorrente do pensamento neoliberal de racionalização dos custos com vistas a fazer refletir o preço real do serviço, “(...) afirma-se que eles devem ser substituídos por outros mecanismos eficientes, uma vez que distorcem os sinais de preços e induzem à ineficiência e ao sobreconsumo.” (CRUZ; RAMOS, 2016, p. 2).

Entretanto, essa questão pode ser resolvida com regras efetivas de regulação, a fim de forçar as prestadoras a montarem um sistema sustentável de tarifas que mitiguem os efeitos negativos da privatização dos serviços.

#### **4.2 Exame do Consórcio Intermunicipal de Saneamento Básico: São José de Ribamar e Paço do Lumiar**

A Lei Complementar nº 29/2013, do município de São José de Ribamar/MA, foi o documento de data mais antiga encontrado por este pesquisador que nos oferece os meios para compreender o caminho da constituição do Consórcio Intermunicipal de Saneamento Básico (CISAB), formado, além do município já mencionada, por Paço do Lumiar/MA. De modo geral, a supramencionada legislação ratifica o protocolo de intenções para a instituição do CISAB.

A professora Maria Sylvia Zanello Di Pietro (2019) elenca cinco fases para a constituição de um consórcio público, todas disponíveis na Lei nº 11.107/2005, a saber: (i) subscrição do protocolo de intenções; (ii) publicação deste protocolo na imprensa oficial; (iii) uma lei que ratifique, de forma total ou parcial, o protocolo de intenções por cada partícipe; (iv) a celebração do contrato; e (v) quando se tratar de

consórcio com personalidade de direito privado, o atendimento das disposições da legislação civil.

Ainda na Lei Complementar nº 29/2013, foram previstos os mecanismos para atender as exigências contratuais previstas na Lei n 11.107/2005, entre as quais metas de expansão dos serviços a serem concedidos, as de qualidade e eficiência, instrumentos de controle social, instrumentos de controles por parte da Administração e ainda expedientes para subsidiar a implementação do CISAB.

Contudo, o que se observa a seguir, com base nos documentos disponíveis, é que o consórcio só começou a atuar de forma efetiva no fim do ano de 2015, com a realização de uma Assembleia Geral Extraordinária do CISAB, em que foram eleitos o novo presidente, vice-presidente e as nomeações do secretário-executivo e seu adjunto. Em outra ata de assembleia geral extraordinária, foram definidos os valores que cada município consorciado deveria repassar à autarquia, cabendo a maior cota ao município de São José de Ribamar.

No *site* da empresa prestadora de serviço, a BRK Ambiental, consta que em 2015 a ela foi delegado os serviços de saneamento básico. Nesse mesmo espaço, a empresa apresenta alguns dados acerca da expansão dos serviços. Em 2015, a disponibilização de água encanada era de 38% nos dois municípios consorciados, índice este que saltou para 82%. Já quanto ao esgotamento sanitário, antes da atuação da empresa, apenas 8% das pessoas tinham acesso a este serviço, que compreende coleta e tratamento. De acordo com a própria empresa, hoje em dia 39% da população tem seu esgoto coletado e 30% possui ele tratado.

Ante a dificuldade na obtenção de documentos que melhor poderiam subsidiar esta pesquisa, durante análise das edições do Diário Oficial do Município (DOM) foi descoberto que este consórcio possui uma câmara de regulação, como se pode perceber no conteúdo da edição nº 6, ano II, de São José de Ribamar. Cumpre ressaltar a data desta edição, que se refere ao dia 24 (vinte e quatro) de agosto de 2016, ano eleitoral. Esta observação e suas consequências irão alterar toda a gestão do CISAB.

Iniciada a nova gestão do município de São José de Ribamar em 2017, foi editado o Decreto nº 1175/2017, que possuía como escopo a apuração de denúncias feita pela população, reverberadas pela mídia, sobre a má prestação dos serviços, através de uma Comissão Especial. Tal comissão tinha como objetivo a investigação do histórico de constituição do CISAB e seus pormenores, como a política tarifária, o

procedimento licitatório e analisar os fundamentos das ações judiciais movidas contra o município em razão da transferência da prestação dos serviços de saneamento básico a um agente privado.

Através da análise de várias edições do DOM de São José de Ribamar, foi verificado o esforço que se empreendeu para fazer cumprir com o contrato de cessão dos serviços por parte do consórcio, contudo, em fevereiro de 2018 uma Ação Civil Pública, movida pelo Ministério Público do Maranhão, resultou em uma sentença, proferida pela Vara de Interesses Difusos e Coletivos de São Luís, no sentido de anular os contratos dos municípios com a empresa prestadora, que foi apelada pelo município.

Em sua ação, o Ministério Público alegou a falta da publicação do protocolo intenções e outros documentos, o que de fato esta pesquisa não encontrou, pelos municípios consorciados e ainda a cobrança abusiva por parte da empresa dos serviços prestados, demonstrando irregularidades no processo de constituição do CISAB.

Efetivamente, o consórcio formado entre os dois municípios consubstancializa o interesse desses entes federados em realizar um esforço conjunto com vistas à universalização do saneamento básico em suas jurisdições, por meio do repasse da gestão dos serviços ao setor privado, o que foge da costumeira forma de atuação dos outros municípios no Maranhão.

Isso pois, enquanto serviço público essencial, o gestor do sistema de saneamento básico deve empreender todos os esforços para atingir as metas previstas no marco regulatório setorial, que mesmo aquela época já previa a universalização dos serviços.

Nesse sentido, cabe à Câmara de Regulação expedir as normas técnicas e gerais acerca da prestação dos serviços pela prestadora, tais como vetar eventuais aumentos abusivos das tarifas aos consumidores, como se bem observa na Resolução nº 13/2019.

Através dessa deliberação, a Câmara de Regulação do CISAB indeferiu o pedido de reajuste da tarifa. Em sua justificativa, o colegiado suscitou o art. 37, da Lei nº 11.445/2007, que trata do intervalo de tempo que autoriza o reajuste dos preços aos consumidores, apontando que a BRK Ambiental reiteradamente descumpria o plano de investimentos apresentados aos consorciados e ainda fazendo menção ao processo judicial que tramita questionando o contrato de concessão em si.

Nesse contexto, a conduta tomada pelo ente regulador encontra guarita na legislação regulatória setorial, conforme vemos:

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; (...) (BRASIL, 2007)

O artigo acima, com a redação ainda inalterada pela Lei nº 14.026/2020, demonstra os fundamentos aptos a respaldar a decisão da Câmara de Regulação do CISAB, como a proteção de interesse dos usuários e ainda o exercício do seu juízo de conveniência e oportunidade. Em verdade, a já antiga redação da supramencionada legislação já demonstrava o esforço de universalização, uma vez que permitia a delegação dos serviços aos entes privados.

A ratificação do protocolo de intenções caracterizou uma nova fase no setor de saneamento dos municípios consorciados e de um ciclo em que apenas a companhia pública estadual, enquanto empresa, operava neste setor no estado.

É correto dizer que as obrigações contraídas tanto pelos municípios quanto pela empresa prestadora têm a capacidade de ocasionar implicações positivas para o usuário final que vive na área privatizada, uma vez que, apesar dos vários descumprimentos do plano de investimentos pela BRK Ambiental Maranhão, o índice de expansão dos serviços aumentou consideravelmente.

Nesse cenário, com o advento do Novo Marco Regulatório do Saneamento Básico, através da Lei nº 14.026/2020, no intuito de promover a concorrência e entrada de investidores privados para atuarem neste setor, o contrato assinado pelas partes necessitará de adequações, visto que foram celebrando antes da vigência da nova legislação setorial. Infelizmente, esta pesquisa não logrou êxito em encontrar o protocolo de intenções, que mais tarde, após ser ratificadas pelos municípios, se transformou em contrato do próprio consórcio. Aliás, este é um dos motivos pelos quais o Ministério Público busca na justiça a anulação dos contratos, uma vez que, as administrações dos municípios à época, em 2013, não fizeram públicos tais documentos.

Como ainda se encontra muito recente esta experiência de privatização do sistema de água e esgoto dos municípios de São José de Ribamar e Paço do Lumiar,

razão esta que talvez possa explicar a falta da documentação disponível em *sites* oficiais, esta pesquisa entende que a nova legislação é muito mais adequada a proporcionar uma alteração no cenário de estudo, dado que se adequa às aspirações contemporâneas e permite subordinar todos os agentes, tanto poder público quanto iniciativa privada às normas de referências reguladoras a serem expedidas pela Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico.

Com o novo marco setorial, o prenúncio de mudanças significativas é aguardado, ainda que as adequações a todo o sistema gestor do sistema de água e esgoto dos municípios necessite das alterações que sejam efetivamente adequadas à nova legislação.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nos últimos tempos, a Administração Pública tem posto em destaque a relevância da atuação de agentes privados no setor de saneamento básico, ao estimular a sua participação por intermédio de iniciativas legislativas a fim de proporcionar maior segurança jurídica aos agentes. A partir de um amplo debate no legislativo federal, interseccionado com os setores da sociedade que detém interesse no assunto, foram reformuladas as normas gerais para que uma nova configuração se formasse no setor de saneamento básico, buscando a universalização dos serviços com metas bem definidas, por meio da Lei nº 14.026/2020.

Nesse contexto de incentivo pelo governo vigente à abertura do setor de saneamento básico aos *players* privados, essa pesquisa procurou formular críticas ao novo modelo, principalmente quanto à preferência pela privatização dos serviços de saneamento. Isso se deu em razão de a Lei n 14.026/2020, objeto principal de análise deste estudo, não obstante possua a capacidade de acirrar a concorrência no setor, o modelo privatista apresentou diversos desfalques a serem cobertos pelos agentes regulatórios, particularmente (i) o aumento de preços aos usuários de áreas privatizadas e (ii) e a dificuldade das prestadoras em estender a oferta dos serviços às áreas rurais.

Consoante ponderado no terceiro capítulo, as novas regras de concessão dos serviços se tornam mais factíveis de serem cumpridas, em comparação aos modelos anteriores, como o PLANASA e o PAC. Apresentando a lei expressamente, em definitivo e acabando com vários anos de discussão, os municípios como titulares dos serviços de saneamento básico – e sendo essa uma definição fundamental para a definição das políticas públicas – é inequívoca a tão desejada segurança jurídica reivindicada pelo setor privado fora atendido. Ademais, com essa definição, levando em conta que a competência concorre em caso de interesse comum dos entes federativos, como nos casos das regiões metropolitanas, cada município fica livre para decidir qual modelo atenderá suas necessidades, ou o privatista, passando a prestação dos serviços aos agentes privados ou por meio da prestação direta.

Embora resta demonstrada uma melhora na qualidade de vida dos usuários de áreas privatizadas, em razão da melhora da qualidade da água servida e pela

continuidade do serviço, o aumento de preços experimentado pelas populações locais demonstrou, no quarto capítulo, que é necessária a adoção de um sistema de subsídio cruzado para amenizar os efeitos da privatização para a população mais pobre.

No decurso dessa pesquisa, procurou-se demonstrar a importância da regulação setorial para o desenvolvimento do setor de saneamento básico, tal como evidenciado no quarto capítulo, por meio da importância da imposição, pelo órgão regulador, da obrigação dos prestadores de serviços em adotarem um sistema de subsídios cruzados a fim de mitigar os efeitos negativos da privatização, a saber, o aumento de preços das tarifas.

Nesse contexto, a importância da regulação no âmbito econômico, apesar de se mostrar relevante, nele não se extingue. É necessário ao atual órgão regulador, a Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico – ANA que fiscalize todos os contratos de concessão dos serviços, mesmo aqueles serviços que serão ou são prestados de forma direta pelos seus titulares. Dessa forma, é perceptível a concretização de direitos sociais constitucionalmente previstos.

Com base nesse cenário, podemos concluir que (i) cabe aos municípios a execução da política de saneamento básico, que antes era entendido como majoritariamente dever da União; (ii) existem interesses comuns entre os entes federativos, encontrando campos de atuação diversos entre cada um deles; e (iii) a necessidade de haver um sistema de subsídio cruzado para mitigar os efeitos da privatização entre as camadas mais pobres da sociedade e ajudar a desmistificar a própria privatização como instituto essencialmente mau para a sociedade.

Dessa forma, em muito contribuiu o artigo de Barrera-Osorio enquanto estudo da realidade de um país vizinho que facilitou a atuação de agentes privados. Em um contexto semelhante à realidade brasileira, a análise das falhas cometidas pelos colombianos permitiu adotar medidas no sentido de evitar cometer os mesmos erros.

Desse modo, embora ainda se questione se esse é o melhor caminho a ser adotado pela sociedade brasileira, que aspira a ser reconhecida na comunidade internacional como país desenvolvido, é necessário utilizar os mecanismos postos às mãos para ajudar àqueles que mais sofrem com a falta do saneamento básico, que são justamente as pessoas mais pobres.

## REFERÊNCIAS

AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio. **Sistema político brasileiro: uma introdução**. Unesp, 2007.

BARRERA-OSORIO, Felipe; OLIVERA, Mauricio. Does Society Win or Lose as a Result of Privatization: Provision of Public Services and Welfare of the Poor: the case of water sector privatization in colombia. **Inter-American Development Bank**, Nova Iorque, p. 1-41, mar. 2007. Disponível em: <https://publications.iadb.org/en/publication/10756/does-society-win-or-lose-result-privatization-provision-public-services-and>. Acesso em: 19 fev. 2021.

BRASIL. **Lei nº 11.107**, de 6 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Brasília, DF, Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/l11107.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11107.htm). Acesso em: 5 jun. 2021.

BRASIL. **Lei nº 11.445**, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico; cria o Comitê Interministerial de Saneamento Básico; altera as Leis nos 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.666, de 21 de junho de 1993, e 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; e revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978. (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020). Brasília, DF, Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/L11445compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/L11445compilado.htm). Acesso em: 3 abr. 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 3 abr. 2021.

BRASIL. **Lei nº 14.026**, de 15 de julho de 2020. Atualiza o marco legal do saneamento básico e altera a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, para atribuir à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) competência para editar normas de referência sobre o serviço de saneamento. Brasília, DF, Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/l14026.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l14026.htm). Acesso em: 1 maio 2021.

BRASIL. **Medida Provisória nº 844**, de 6 de julho de 2018. Atualiza o marco legal do saneamento básico e altera a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, para atribuir à Agência Nacional de Águas competência para editar normas de referência nacionais sobre o serviço de saneamento, a Lei nº 10.768, de 19 de novembro de 2003, para alterar as atribuições do cargo de Especialista em Recursos Hídricos, e a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, para aprimorar as condições estruturais do saneamento básico no País. Brasília, Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/Mpv/mpv844.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Mpv/mpv844.htm). Acesso em: 19 fev. 2021.

BRASIL. **Medida Provisória nº 868**, de 27 de dezembro de 2018. Atualiza o marco legal do saneamento básico e altera a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, para atribuir à Agência Nacional de Águas competência para editar normas de referência nacionais sobre o serviço de saneamento; a Lei nº 10.768, de 19 de novembro de 2003, para alterar as atribuições do cargo de Especialista em Recursos Hídricos; a

Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, para aprimorar as condições estruturais do saneamento básico no País; e a Lei nº 13.529, de 4 de dezembro de 2017, para autorizar a União a participar de fundo com a finalidade exclusiva de financiar serviços técnicos especializados. **Diário Oficial da União**, Brasília, 27 dez. 2018c. Disponível em: [https://www.in.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/57221628/do1-2018-12-28-medida-provisoria-n-868-de-27-de-dezembro-de-2018-57221394](https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/57221628/do1-2018-12-28-medida-provisoria-n-868-de-27-de-dezembro-de-2018-57221394). Acesso em: 19 fev. 2021.

BRASIL. **Panorama do Saneamento Básico no Brasil**. Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico, Brasília, 2020. Disponível em: <https://www.ana.gov.br/saneamento/panorama-do-saneamento/panorama>. Acesso em: 19 fev. 2021.

BRASIL. **Plano Nacional de Saneamento Básico**. Ministério das Cidades, Brasília, 2013. Disponível em: [http://www.cecol.fsp.usp.br/dcms/uploads/arquivos/1446465969\\_BrasilPlanoNacionalDeSaneamentoB%C3%A1sico-2013.pdf](http://www.cecol.fsp.usp.br/dcms/uploads/arquivos/1446465969_BrasilPlanoNacionalDeSaneamentoB%C3%A1sico-2013.pdf). Acesso em: 19 fev. 2021.

BRASÍLIA. Ministério do Desenvolvimento Regional. Secretaria Nacional de Saneamento. **Plano Nacional de Saneamento Básico - PLANSAB**: Relatório Anual de Avaliação 2018. Relatório Anual de Avaliação 2018. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/saneamento/plansab>. Acesso em: 3 abr. 2021.

BRASÍLIA. Ministério do Desenvolvimento Regional. Secretaria Nacional de Saneamento. **Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento**: esgotamento sanitário 2018. Esgotamento Sanitário 2018. 2018. Disponível em: <http://snis.gov.br/painel-informacoes-saneamento-brasil/web/painel-esgotamento-sanitario>. Acesso em: 19 fev. 2021.

BORJA, Patrícia Campos. Política pública de saneamento básico: uma análise da recente experiência brasileira. **Revista Saúde e Sociedade**, v. 23, p. 432-447, 2014.

CANÇADO, Vanessa Lucena *et al.* A política de saneamento básico: limites e possibilidades de universalização. *In*: X Seminário sobre a Economia Mineira. UFMG/Cedeplar, 2002. Diamantina. **Anais...** Diamantina, 2002.

CONTI, José Maurício. **Federalismo fiscal e fundos de participação**. Ed. Juarez de Oliveira, 2001.

COSTA, Taís; LOBO, Carlos Fernando Ferreira; SOARES, Weber. Condições e projeções de acesso ao saneamento básico nas cidades médias brasileiras. **Terra Plural**, v. 14, p. 1-22, 2020.

CRUZ, Karlos Arcanjo da; RAMOS, Francisco de Sousa. Evidências de subsídio cruzado no setor de saneamento básico nacional e suas consequências. **Nova Economia**, v. 26, n. 2, p. 623-651, 2016.

HEINEN, Juliano (org.). **Direito da Regulação**: teoria e prática dos setores regulados. Salvador: Juspodivm, 2021. 528 p.

HELLER, Léo; REZENDE, Sonaly Cristina; HELLER, Pedro Gasparini Barbosa. **Participação e controle social em saneamento básico**: aspectos teórico-

conceituais. Regulação: controle social da prestação dos serviços de água e esgoto. Fortaleza: Pouchain Ramos, p. 37-68, 2007.

LEITE, Harrison. **Manual de Direito Financeiro**: revisada, atualizada e ampliada. 9. ed. Salvador: Juspodivm, 2020. 827 p.

MIDERLE, Juliana Jerônimo; CAPODEFERRO, Morganna Werneck; PARENTE, Ana Tereza Marques. **Reformulação do Marco Legal do Saneamento no Brasil**. 2020. Centro de Estudos em Regulação e Infraestrutura. Disponível em: <https://ceri.fgv.br/setores/agua-e-saneamento>. Acesso em: 3 abr. 2021.

OLIVEIRA, Carlos Roberto de *et al.* **Novo Marco do Saneamento Básico no Brasil**. Editora Foco, 2021.

PAIVA BRITTO, Ana Lucia Nogueira *et al.* Da fragmentação à articulação. A política nacional de saneamento e seu legado histórico. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais (RBEUR)**, v. 14, n. 1, p. 65-83, 2012.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2019.

SÃO JOSÉ DE RIBAMAR, Prefeitura de. **Dário Oficial**: Ano I Nº 001 São José De Ribamar, Quarta-Feira, 30 De Dezembro De 2015. Disponível em: [https://www.saojosederibamar.ma.gov.br/abrir\\_arquivo.aspx?cdLocal=12&arquivo={BC2A3BEC-EBBB-281C-132A-EECBC200ECBD}.pdf](https://www.saojosederibamar.ma.gov.br/abrir_arquivo.aspx?cdLocal=12&arquivo={BC2A3BEC-EBBB-281C-132A-EECBC200ECBD}.pdf). Acesso em: 5 jun. 2021.

SÃO JOSÉ DE RIBAMAR, Prefeitura de. **Dário Oficial**: Ano II Nº 006 São José De Ribamar, Quarta-Feira, 24 De Agosto De 2016. Disponível em: [https://www.saojosederibamar.ma.gov.br/abrir\\_arquivo.aspx?cdLocal=12&arquivo={1CBAD4B2-BDEC-6E5D-44AA-DC22D330A7AE}.pdf](https://www.saojosederibamar.ma.gov.br/abrir_arquivo.aspx?cdLocal=12&arquivo={1CBAD4B2-BDEC-6E5D-44AA-DC22D330A7AE}.pdf). Acesso em: 5 jun. 2021.

SOUSA, Ana Cristina A. de; COSTA, Nilson do Rosário. **Política de saneamento básico no Brasil**: discussão de uma trajetória. História, Ciências, Saúde – Manguinhos, Rio de Janeiro, v.23, n.3, jul.-set. 2016, p.615-634.

VALENTE, Sergio Ruy David Polimeno. Direito e Políticas Públicas: uma visão jurídico-institucional sobre o caso do saneamento básico no Brasil. **REI-Revista Estudos Institucionais**, v. 5, n. 3, p. 1064-1092, 2019.