

## Saneamento básico: repartição de competências para garantir a segurança sanitária e o direito à saúde

Basic sanitation: distribution of powers to ensure health safety and the right to health

Saneamiento básico: división de poderes para garantizar la seguridad en salud y el derecho a la salud

### Gilmar Ferreira Mendes<sup>1</sup>

Supremo Tribunal Federal, Brasília, DF, Brasil

 <https://orcid.org/0000-0003-3919-7237>

 [audienciasgilmarmendes@stf.jus.br](mailto:audienciasgilmarmendes@stf.jus.br)

Autor convidado

### Resumo

**Objetivo:** o artigo defende a constitucionalidade do marco legal do saneamento, com foco nas controvérsias relacionadas à repartição de competências entre União, estados e municípios. **Metodologia:** tratou-se de um estudo jurisprudencial em que foi analisado o inteiro teor das ações diretas de inconstitucionalidade submetidas ao Supremo Tribunal Federal, as quais discutem a constitucionalidade da Lei nº 14.026/2020, bem como outras ações de controle de constitucionalidade relacionadas ao tema. O texto normativo foi obtido em sítio na internet, assim como o inteiro teor dos acórdãos das ações. **Resultados:** foram encontrados julgados anteriores que convergem para o que determinou o legislador na lei que instituiu o marco legal do saneamento. **Conclusão:** a despeito das críticas dirigidas ao novo marco legal do saneamento básico, sua formulação obedeceu aos critérios impostos pela Constituição Federal de 1988 e aos posicionamentos do Supremo Tribunal Federal no exercício do seu poder de interpretação do texto constitucional.

### Palavras-chave

Saneamento. Legislação Federal. Direito à Saúde.

### Abstract

**Objective:** the article defends the constitutionality of the Legal Sanitation Framework, focusing on controversies related to the division of powers between the Union, states and municipalities. **Methods:** it was a jurisprudential study in which the entire content of the direct actions of unconstitutionality submitted to the Federal Supreme Court, which discuss the constitutionality of Law n. 14.026/2020, as well as other judicial review cases related to the subject. The normative text was obtained on a website, as well as the full content of the judgments of the lawsuits. **Results:** previous judgments were found that converge with what the legislator determined in the Legal Sanitation Framework. **Conclusion:** despite the criticism directed at the new Legal Sanitation Framework, its formulation followed the criteria imposed by the Federal Constitution of 1988 and the positions of the Federal Supreme Court in the exercise of its power to interpret the constitutional text.

### Keywords

Sanitation. Federal Legislation. Right to Health.

### Resumen

**Objetivo:** el artículo defiende la constitucionalidad del Marco Jurídico Sanitario, centrándose en controversias relacionadas con la división de poderes entre la Unión, los estados y los municipios. **Metodología:** se trató de un estudio jurisprudencial en el que se analizó todo el contenido de la ADI

<sup>1</sup> Doutor em Direito, Universidade de Munique, Munique, Alemanha; Ministro, Supremo Tribunal Federal, Brasília, DF, Brasil.

presentada al Tribunal Supremo Federal en la que se discute la constitucionalidad de la Ley n. 14.026/2020, así como otros casos de control de constitucionalidad judicial relacionados con el tema. El texto normativo fue obtenido del sitio web, así como todo el contenido de los dictámenes de la Corte. **Resultados:** la investigación logró encontrar precedentes legales que convergen con lo determinado por el legislador en el Marco Jurídico Sanitario. **Conclusión:** a pesar de las críticas dirigidas al nuevo Marco Jurídico Sanitario, su formulación siguió los criterios impuestos por la Constitución Federal de 1988, así como las posiciones del Supremo Tribunal Federal en el ejercicio de su facultad de interpretación del texto constitucional.

### **Palabras clave**

Saneamiento. Legislación Federal. Derecho a la Salud.

## **Introdução**

As ações de saneamento básico desempenham um papel fundamental na garantia da saúde pública e do bem-estar da população. Ao fornecer acesso adequado à água potável, tratamento de esgoto e gerenciamento de resíduos sólidos, contribui-se, diretamente, para a prevenção de doenças e para a promoção da saúde. A repartição de competências para o correto gerenciamento de resíduos sólidos, o fornecimento de acesso adequado à água potável e o tratamento do esgoto melhoram as condições de vida da população e também reduzem a carga sobre o sistema de saúde, permitindo a garantia da segurança sanitária e o direito à saúde.

O Supremo Tribunal Federal (STF) debruçou-se, recentemente, sobre a constitucionalidade da Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020 (1), que atualizou o marco legal do saneamento básico brasileiro, previsto inicialmente na Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007 (2), que estabeleceu as diretrizes nacionais para o saneamento básico.

Não obstante sua importância, as políticas públicas previstas na redação original da Lei nº 11.445/2007 (2) não foram capazes de superar os problemas de acesso à rede de abastecimento de água e, principalmente, de acesso à rede coletora de esgoto e de destinação ambientalmente adequada de lixo nos municípios brasileiros.

Segundo dados do Sistema Nacional de Informações de Saneamento Básico (SNIS), em 2021 aproximadamente 15,8% da população brasileira ainda não tinha acesso à distribuição de água tratada e 44,2% não era atendida por sistema de coleta de esgoto. Atualmente, cerca de 104 milhões de habitantes não têm acesso a esgoto tratado (3).

Essa situação produz, evidentemente, consequências graves para o sistema de saúde, o que não escapou à avaliação feita pelo Congresso Nacional quando da aprovação do Projeto de Lei nº 4.162, de 2019 (4), que deu origem ao novo marco legal do saneamento básico.

São especialmente dignas de destaque as palavras proferidas pelo Senador Tasso Jereissati, relator do mencionado projeto de lei, por ocasião da sua aprovação no Senado Federal:

A atual crise sanitária causada pela pandemia da COVID-19 torna ainda mais urgentes as mudanças propostas, na medida em que evidenciou a vulnerabilidade das pessoas que não dispõem de acesso a água potável, esgotamento sanitário e coleta de resíduos sólidos. Enquanto órgãos de saúde pública de referência no plano internacional e no Brasil recomendam que se lavem as mãos com frequência para evitar a contaminação com o coronavírus, temos 35 milhões de brasileiros sem acesso à água tratada. Um grande e potencialmente letal paradoxo.

O Brasil, em pleno século XXI, não pode aceitar ter condições de saneamento equivalentes àquelas que alguns países europeus já tinham no início do século XX. Com o novo marco legal, o País terá condições de, em período relativamente curto,

saldar essa aviltante dívida que é fundamentalmente social, dada a multidimensionalidade de seus impactos.

Aprovando neste momento o PL nº 4.162, de 2019, o Senado Federal estará não somente evitando, nos próximos anos, a morte de milhares de brasileiros, muitos deles ainda crianças, mas também reduzindo a pressão sobre o Sistema Único de Saúde, ao diminuir o número de internações provocadas pelo simples fato de que quase metade da população desse País, ainda que tenha acesso à cobertura de rede de telefonia celular, tem permanecido com os pés no esgoto. (5, p. 14-15)

Apesar da inegável importância da atualização da política pública descrita por Jereissati, alguns grupos da sociedade levantaram questionamentos sobre a sua adequação ao texto constitucional brasileiro. Os argumentos contrários ao marco legal do saneamento podem ser analisados a partir de dois eixos temáticos: i) a titularidade da prestação dos serviços públicos de saneamento básico de interesse local e de interesse comum; e ii) a autonomia federativa dos municípios diante das novas atribuições regulatórias da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) (6).

A despeito das críticas, como se perceberá neste estudo, a Lei nº 14.026/2020 (1) é de considerável importância para a superação dos desafios enfrentados pelo Brasil em relação ao saneamento básico. A atualização do marco legal visa não apenas à ampliação do acesso e ao aperfeiçoamento de serviços essenciais, como distribuição de água potável e coleta e tratamento de esgoto, mas também à promoção de um ambiente mais saudável e sustentável para as gerações presentes e futuras.

O trabalho que ora se apresenta debate a repartição de competências entre os entes federados no que se refere ao saneamento básico, determinadas pela Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020, os argumentos das ações diretas de inconstitucionalidade propostas contra a norma e alguns fundamentos que permitem concluir pela constitucionalidade da lei que instituiu o marco legal do saneamento.

## Metodologia

Trata-se de pesquisa qualitativa em Direito, com uso do estudo jurisprudencial (7), em que foram analisadas leis federais aprovadas pelo Poder Legislativo relativas ao marco legal do saneamento e às competências da ANA. Analisou-se, ainda, o inteiro teor das ações diretas de inconstitucionalidade submetidas ao Supremo Tribunal Federal em que se discute a constitucionalidade da Lei nº 14.026/2020, bem como de outras ações de controle de constitucionalidade relacionadas ao tema.

Os dados trabalhados (Quadro 1) foram obtidos nos repositórios oficiais de julgados do STF e nos sítios da internet da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e da Presidência da República. Também foram consultados dados disponibilizados no sítio da ANA. Todos os documentos consultados são de caráter público e disponíveis de modo digital.

### Quadro 1. Documentos analisados sobre a repartição de competência na matéria do saneamento básico

Documento	Identificação
Legislação	Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007 Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020 Decreto nº 10.588, de 24 de dezembro de 2020
Jurisprudência STF	ADI 2.077 ADI 1.842 ADI 2.238

	ADI 6.492 ADI 6.536 ADI 6.583 ADI 6.882
--	--

Fonte: elaborado pelo autor.

Por ser um trabalho eminentemente documental, com consulta em base de dados pública, não foi necessária a submissão ao Comitê de Ética em Pesquisa.

## Resultados

### *A titularidade dos serviços públicos de saneamento básico na Constituição de 1988 e arranjos institucionais de prestação regionalizada*

Houve certa controvérsia sobre a constitucionalidade do conceito de serviços públicos de saneamento básico de interesse local trazido pelo novo marco legal do saneamento, que os define como “[...] funções públicas e serviços cujas infraestruturas e instalações operacionais atendam a um único município” (1).

Os críticos dessa concepção defendem que haveria interesse local do município mesmo quando infraestruturas e instalações operacionais estiverem localizadas fora da área do território municipal.

Alguns grupos apontaram, também, falha na disposição legislativa que determina que os municípios e o Distrito Federal exercem a titularidade dos serviços públicos de saneamento básico no caso de interesse local e que “[...] o Estado, em conjunto com os Municípios que compartilham efetivamente instalações operacionais integrantes de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, instituídas por lei complementar estadual” exerce a titularidade no caso de interesse comum (1).

Aduzem que, ao contrário, os municípios e o Distrito Federal deveriam exercer a titularidade dos serviços públicos de saneamento básico de forma exclusiva, no caso de interesse local, e coletivamente com os demais municípios integrantes, no caso de criação de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões.

Essas teses remetem às longínquas controvérsias sobre a titularidade dos serviços de saneamento básico. Sem aprofundar o debate histórico, vale recordar que há uma especificidade marcante nesse setor. Diferentemente do que ocorreu em outros mercados de infraestrutura, como no de energia elétrica, o saneamento básico é tratado como uma questão nacional desde o início do século XX, tendência reforçada na década de 1970, com a edição do Plano Nacional de Saneamento (PLANASA), ainda que, historicamente, a titularidade dos serviços de saneamento básico tenha sido atribuída aos municípios.

Como bem destacado por Vinicius Marques de Carvalho,

[...] o estado atual dos serviços de saneamento básico no Brasil, incluindo suas qualidades e deficiências, é em grande medida produto do modelo de gestão do setor implementado durante o regime militar, que teve no PLANASA seu principal instrumental. Esse período foi o auge dos processos de intervenção do Estado, com o desenvolvimento e implementação de uma política nacional – com dimensões institucionais, financeiras e tecnológicas bem definidas – destinada a assegurar a prestação dos serviços de saneamento básico. [...] A refundação de uma política nacional para o setor era necessária, inclusive, com algum nível de centralização ou coordenação. Certamente, não era indispensável alijar os municípios das decisões

sobre os rumos do setor, até porque eles não eram os principais responsáveis pelos déficits de cobertura dos serviços. Na realidade, algumas propostas para uma política de saneamento centralizada nacionalmente, operada por serviços de saneamento autônomos e flexíveis e com políticas tarifárias realistas já constavam da agenda da comunidade de especialistas setoriais há algumas décadas. (8, p. 110-112)

Diante desse legado histórico, a Constituição de 1988 estabeleceu um complexo feixe de competências administrativas e legislativas para o planejamento e para a execução material dos serviços de saneamento básico.

O art. 23, IX, do texto constitucional, prevê a competência comum da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios para promover programas de saneamento básico. O art. 21 da Constituição, por sua vez, atribui à União a competência legislativa para instituir diretrizes para o setor.

Ainda que o constituinte não tenha definido, de forma explícita, a qual ente político caberia a *prestação* de tal serviço público, a doutrina convergiu na interpretação de que os serviços de saneamento básico são considerados serviços de interesse local e, portanto, são de competência dos municípios<sup>2</sup> (9).

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal carrega profundas controvérsias relacionadas à convivência do regime de titularidade local com o regime de competências comuns dos entes federativos para a promoção dos programas de saneamento básico.

Desde a segunda metade dos anos 1990, quando ganharam maior tração as políticas de incentivo aos investimentos privados no setor, o STF foi instado a discutir a constitucionalidade de disposições de leis e constituições estaduais que limitavam o conceito de interesse local ou, de alguma forma, deslocavam para a esfera estadual a titularidade desses serviços.

A matéria foi enfrentada nos paradigmáticos casos da ADI 2.077-MC (10) e da ADI 1.842 (11). Neste último julgado, que envolveu a análise dos atos normativos que disciplinam a região metropolitana do Rio de Janeiro, a Corte afirmou a inconstitucionalidade de transferência ao Estado-membro do poder concedente de funções e serviços públicos de interesse comum.

Reconheceu-se, na ocasião, que o interesse comum é mais do que a soma de cada interesse local envolvido, pois a má condução da função de saneamento básico por apenas um município pode colocar em risco todo o esforço do conjunto, além das consequências para a saúde pública de toda a região. A análise da constitucionalidade, na ocasião, voltou-se ao respeito à divisão de responsabilidades entre municípios e Estado, evitando-se que o poder decisório e o poder concedente se concentrassem em um único ente, de modo a preservar o autogoverno e a autoadministração dos municípios (11).

Nos mencionados precedentes, o STF assentou importantes balizas para a compreensão da titularidade dos serviços de saneamento básico.

Em primeiro lugar, reconheceu, como regra, a titularidade dos municípios para a prestação do serviço público de saneamento básico, cujo interesse fosse predominantemente local.

---

<sup>2</sup> Conforme o disposto no art. 30, incisos I a V, da Constituição:

“Art. 30. Compete aos Municípios:

I – legislar sobre assuntos de interesse local;

II – suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

III – instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas

rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;

IV – criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;

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

Em segundo lugar, constatou que, apesar da titularidade dos municípios, a função pública do saneamento básico frequentemente extrapola o interesse local e passa a ter natureza de interesse comum no caso de instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, nos termos do art. 25, § 3º, da Constituição Federal<sup>3</sup> (9).

Nas hipóteses em que for extrapolado o interesse local, entendeu-se que a titularidade do serviço de saneamento básico não é transferida aos estados, mas ao colegiado formado pelos municípios e pelo Estado-membro.

Em terceiro lugar, a Corte definiu que a instituição de formas de prestação regionalizadas, por meio de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas ou microrregiões, como gatilho jurídico de transferência da titularidade para o órgão de representação colegiada, não ofende a autonomia municipal.

Assim, a instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas ou microrregiões pode vincular a participação de municípios limítrofes com o objetivo de executar e de planejar a função pública do saneamento básico, seja para atender adequadamente às exigências de higiene e saúde pública, seja para dar viabilidade econômica e técnica aos municípios menos favorecidos.

Considerou-se, ainda, que a integração da função pública de saneamento básico implica, necessariamente, a concentração da regulação, do controle, do planejamento e da supervisão do serviço do saneamento básico, de forma a uniformizar sua execução. Nesse sentido, a Corte compreendeu que tal concentração não viola a autonomia municipal nos casos em que a titularidade do interesse comum seja de órgão em que os representantes eleitos das comunidades locais (autogoverno) participem de decisão colegiada (autoadministração).

Essas três balizas jurisprudenciais convergem para a constitucionalidade dos mencionados pontos do novo marco do saneamento, a despeito do que seus críticos alegam.

A rigor, a norma em questão parece ter reproduzido, de forma bastante didática, a disciplina de competências administrativas afetas aos municípios e aos consórcios colegiados, formados por municípios e pelo Estado, para a prestação do serviço de saneamento básico.

O novo desenho legislativo quis dar sistematicidade ao que fora decidido pelo próprio Supremo Tribunal Federal, naquilo em que divisou as hipóteses de definição do interesse local, a atrair a titularidade municipal e do interesse comum, e a atrair a titularidade da estrutura colegiada formada pelos municípios e Estado.

É oportuno recordar que o reconhecimento da constitucionalidade da prestação regionalizada do serviço de saneamento básico pelo Supremo Tribunal ponderou justamente as especificidades econômicas e sociais da prestação desse serviço, que, por vezes, demandam uma coordenação que ultrapassa as fronteiras de um único município.

As circunstâncias naturais e o elevado custo para a adequada prestação do serviço público e para a instalação e a manutenção da infraestrutura necessária – como canais e tubos em paralelo para amplo abastecimento de água e recolhimento de esgoto, estruturas de drenagem de águas pluviais, estações de tratamento etc. – demandam expressivos aportes financeiros, além de condições técnicas, que nem sempre estão ao alcance da grande maioria dos municípios brasileiros.

---

<sup>3</sup> “Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição. [...]

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

Além disso, o serviço de saneamento básico constitui monopólio natural, pois os custos fixos de implantação e de manutenção do sistema são tão elevados que uma única fornecedora pode atender a toda a demanda com custo menor do que múltiplas fornecedoras (12, p. 35) (13, p. 367).

Nesse contexto, poucos são os municípios que, individualmente, têm condições de atender, de modo adequado, à função pública de saneamento básico. Em geral, o próprio acesso aos recursos hídricos depende da integração das redes de abastecimento entre diversos municípios, uma vez que a captação, o tratamento, a adução, a reserva, a distribuição e, posteriormente, o recolhimento e a condução do esgoto, bem como a sua disposição final, indicam várias etapas que costumam ultrapassar os limites territoriais de um mesmo município.

Assim, não se deve falar em inconstitucionalidade na identificação do interesse comum pelo compartilhamento de instalações operacionais de infraestrutura de abastecimento de água e/ou de esgotamento sanitário entre dois ou mais municípios.

Também não merecem prosperar as alegações de inconstitucionalidade que foram feitas a respeito da determinação de que, nas hipóteses de formação de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, instituídas por lei complementar estadual, a titularidade do serviço caberá ao estado, em conjunto com os municípios que compartilham, efetivamente, instalações operacionais integrantes de regiões metropolitanas (6).

Essa escolha legislativa é compatível com o decidido pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI 1.842 (11). A partir de divergência aberta pelos Ministros Nelson Jobim e Joaquim Barbosa, o STF rechaçou a disposição que transferia poder concedente aos estados, mantendo como titular do serviço não a soma dos municípios, mas o condomínio formado pela participação dos municípios com o estado.

Como esclarecido no voto do Ministro Joaquim Barbosa, “[...] a titularidade do exercício das funções públicas de interesse comum passa para a nova entidade político-territorial-administrativa, de caráter intergovernamental, que nasce em consequência da criação da região metropolitana” (11). Daí o acerto do Parlamento ao estabelecer que, nas situações de prestação de serviço público de saneamento básico de interesse comum, a titularidade é assumida pelo estado em conjunto com os municípios.

Ressalta-se que a constitucionalidade do arranjo institucional que define a região metropolitana, por sua vez, depende da garantia de que haja respeito à divisão de responsabilidades entre municípios e Estado, evitando-se que o poder decisório e o poder concedente se concentrem nas mãos de um único ente para preservação do autogoverno e da autoadministração dos municípios.

Nesse aspecto, a participação dos entes políticos nas decisões colegiadas de administração da região não precisa ser paritária, mas deve ser apta a prevenir a concentração do poder decisório no âmbito de um único ente. A participação de cada município e do estado deve ser, assim, estipulada em cada região metropolitana conforme suas particularidades, sem que se permita que um ente tenha predomínio absoluto.

Isto é, ainda que a participação do Estado federado nessa organização seja imprescindível, inclusive para assegurar os interesses de outras comunidades não abrangidas pela aglomeração de municípios, seu voto isolado não pode ser suficiente para fixar todo o planejamento e a execução da função pública de saneamento básico (14, 15, 16, 17).

Evidentemente, não se exige que o estado ou o município-polo tenham peso idêntico a comunidades menos expressivas, seja em termos populacionais, seja em termos financeiros. A

preservação da autonomia municipal impede apenas a concentração do poder decisório e regulatório nesses entes.

### ***Autonomia federativa dos entes subnacionais e novas atribuições da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico***

Alguns se insurgiram, também, contra a atribuição à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) de competência para editar normas de referência para o setor de saneamento básico, cuja observância passaria a ser condição para o acesso, pelos entes federativos, a determinados recursos financeiros públicos da União (6).

Os críticos desse movimento alegam que haveria violação à autonomia político-administrativa dos estados-membros e municípios, porquanto, a pretexto de fixar diretrizes sobre saneamento básico, a norma acabaria por permitir que a União assumisse a titularidade do serviço de saneamento básico dos municípios.

Apesar das divergências, a Lei nº 14.026/2020 pretendeu, na verdade, endereçar o problema da baixa capacidade institucional das entidades hoje responsáveis pela regulação dos serviços de saneamento básico em nível subnacional. É o que demonstra a Exposição de Motivos Interministerial nº 189/2019, que serviu de subsídio à proposição legislativa:

Doze anos após a edição da Lei n. 11.445, de 2007, o país continua convivendo com um arranjo institucional de mais de 49 agências reguladoras responsáveis pela regulação de 2.906 municípios dos 5.570 existentes, ou seja, 48% dos municípios não possuem nenhum tipo de regulação e num ambiente em que cada município pode ter a sua agência reguladora.

Um primeiro problema decorrente deste arranjo, se deve à baixa capacidade regulatória dos titulares do serviço, o que afeta negativamente a eficiência e desenvolvimento do setor de saneamento básico, e influencia na qualidade e preço dos serviços de forma inadequada. Uma segunda consequência da falta de padronização regulatória é a existência de custos de transação relevantes aos prestadores, públicos e privados, que trabalham para diferentes titulares. Estes são obrigados a se adaptar a regras regulatórias potencialmente muito diferentes na prestação de um mesmo serviço. (18)

Atualmente, o Brasil conta com 52 agências reguladoras dos serviços de saneamento básico, sendo 25 delas estaduais, 21 municipais e cinco consorciadas. Essa multiplicidade de entidades reguladoras, com diferentes níveis de capacidade institucional e expertise técnica, foi identificada pelo Poder Executivo Federal como um entrave à adoção de melhores práticas regulatórias no país. A melhoria do ambiente regulatório do saneamento básico tornou-se peça-chave do processo de reforma setorial voltado à promoção da atratividade ao capital privado.

Para enfrentar a situação, a Lei nº 14.026/2020 estabeleceu um rol de matérias que seriam regulamentadas pela ANA com base na edição daquilo que se chamou de normas de referência para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico<sup>4</sup> (1).

---

<sup>4</sup> “Art. 4º - A ANA instituirá normas de referência para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico por seus titulares e suas entidades reguladoras e fiscalizadoras, observadas as diretrizes para a função de regulação estabelecidas na Lei.

§ 1º Caberá à ANA estabelecer normas de referência sobre:

I - padrões de qualidade e eficiência na prestação, na manutenção e na operação dos sistemas de saneamento básico;

II - regulação tarifária dos serviços públicos de saneamento básico, com vistas a promover a prestação adequada, o uso racional de recursos naturais, o equilíbrio econômico-financeiro e a universalização do acesso ao saneamento básico;

Considerando o caráter não vinculativo das normas de referência editadas pela ANA, o novo marco legal buscou tornar atrativa a adoção das melhores práticas regulatórias utilizando como instrumento de incentivo o acesso aos recursos públicos federais para projetos de saneamento básico nos municípios e nas regiões metropolitanas.

Nesse sentido, o legislador determinou que a adoção das normas de referências nacionais para a regulação da prestação dos serviços públicos de saneamento básico estabelecidas pela ANA “[...] será obrigatória no momento da contratação dos financiamentos com recursos da União ou com recursos geridos ou operados por órgãos ou entidades da administração pública federal”<sup>5</sup> (1).

Impôs, ainda, a edição de decreto destinado à adaptação dos serviços públicos de saneamento básico às disposições previstas na norma:

Art. 13 Decreto disporá sobre o apoio técnico e financeiro da União à adaptação dos serviços públicos de saneamento básico às disposições desta Lei, observadas as seguintes etapas:

I - adesão pelo titular a mecanismo de prestação regionalizada;

II - estruturação da governança de gestão da prestação regionalizada;

III - elaboração ou atualização dos planos regionais de saneamento básico, os quais devem levar em consideração os ambientes urbano e rural;

IV - modelagem da prestação dos serviços em cada bloco, urbano e rural, com base em estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental (EVTEA);

---

III - padronização dos instrumentos negociais de prestação de serviços públicos de saneamento básico firmados entre o titular do serviço público e o delegatário, os quais contemplarão metas de qualidade, eficiência e ampliação da cobertura dos serviços, bem como especificação da matriz de riscos e dos mecanismos de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro das atividades;

IV - metas de universalização dos serviços públicos de saneamento básico para concessões que considerem, entre outras condições, o nível de cobertura de serviço existente, a viabilidade econômico-financeira da expansão da prestação do serviço e o número de Municípios atendidos;

V - critérios para a contabilidade regulatória;

VI - redução progressiva e controle da perda de água;

VII - metodologia de cálculo de indenizações devidas em razão dos investimentos realizados e ainda não amortizados ou depreciados;

VIII - governança das entidades reguladoras, conforme princípios estabelecidos no art. 21 da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, art. 21 da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007;

IX - reúso dos efluentes sanitários tratados, em conformidade com as normas ambientais e de saúde pública;

X - parâmetros para determinação de caducidade na prestação dos serviços públicos de saneamento básico;

XI - normas e metas de substituição do sistema unitário pelo sistema separador absoluto de tratamento de efluentes;

XII - sistema de avaliação do cumprimento de metas de ampliação e universalização da cobertura dos serviços públicos de saneamento básico;

XIII - conteúdo mínimo para a prestação universalizada e para a sustentabilidade econômico-financeira dos serviços públicos de saneamento básico.

§ 2º As normas de referência para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico contemplarão os princípios estabelecidos no inciso I do caput do art. 2º da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, inciso I do caput do art. 2º da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, e serão instituídas pela ANA de forma progressiva.

§ 3º As normas de referência para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico deverão:

I - promover a prestação adequada dos serviços, com atendimento pleno aos usuários, observados os princípios da regularidade, da continuidade, da eficiência, da segurança, da atualidade, da generalidade, da cortesia, da modicidade tarifária, da utilização racional dos recursos hídricos e da universalização dos serviços;

II - estimular a livre concorrência, a competitividade, a eficiência e a sustentabilidade econômica na prestação dos serviços;

III - estimular a cooperação entre os entes federativos com vistas à prestação, à contratação e à regulação dos serviços de forma adequada e eficiente, a fim de buscar a universalização dos serviços e a modicidade tarifária;

IV - possibilitar a adoção de métodos, técnicas e processos adequados às peculiaridades locais e regionais;

V - incentivar a regionalização da prestação dos serviços, de modo a contribuir para a viabilidade técnica e econômico-financeira, a criação de ganhos de escala e de eficiência e a universalização dos serviços;

VI - estabelecer parâmetros e periodicidade mínimos para medição do cumprimento das metas de cobertura dos serviços e do atendimento aos indicadores de qualidade e aos padrões de potabilidade, observadas as peculiaridades contratuais e regionais;

VII - estabelecer critérios limitadores da sobreposição de custos administrativos ou gerenciais a serem pagos pelo usuário final, independentemente da configuração de subcontratações ou de subdelegações; e

VIII - assegurar a prestação concomitante dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário. [...]” (BRASIL, 2020a)

<sup>5</sup> Cf. art. 4º-B, § 2º, da Lei 14.026/2020.

V - alteração dos contratos de programa vigentes, com vistas à transição para o novo modelo de prestação;

VI - licitação para concessão dos serviços ou para alienação do controle acionário da estatal prestadora, com a substituição de todos os contratos vigentes.

§ 1º Caso a transição referida no inciso V do caput deste artigo exija a substituição de contratos com prazos distintos, estes poderão ser reduzidos ou prorrogados, de maneira a convergir a data de término com o início do contrato de concessão definitivo, observando-se que:

I - na hipótese de redução do prazo, o prestador será indenizado na forma do art. 37 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, art. 37 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; e

II - na hipótese de prorrogação do prazo, proceder-se-á, caso necessário, à revisão extraordinária, na forma do inciso II do caput do art. 38 da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, inciso II do caput do art. 38 da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007.

§ 2º O apoio da União será condicionado a compromisso de conclusão das etapas de que trata o caput deste artigo pelo titular do serviço, que ressarcirá as despesas incorridas em caso de descumprimento desse compromisso.

§ 3º Na prestação dos serviços públicos de saneamento básico, os Municípios que obtiverem a aprovação do Poder Executivo, nos casos de concessão, e da respectiva Câmara Municipal, nos casos de privatização, terão prioridade na obtenção de recursos públicos federais para a elaboração do plano municipal de saneamento básico.

§ 4º Os titulares que elegerem entidade de regulação de outro ente federativo terão prioridade na obtenção de recursos públicos federais para a elaboração do plano municipal de saneamento básico.

Em obediência à previsão legal, foi editado o Decreto nº 10.588, de 24 de dezembro de 2020, que reforçou a vinculação dos repasses federais à observância das normas de referência ao oferecer apoio técnico e financeiro para a adaptação dos serviços públicos ao novo marco legal, exigindo, como contrapartida ao benefício, o atendimento de condições que incluem o cumprimento das normas de referência, no que couber e conforme a sua disponibilização.

Nesse sentido, o benefício do apoio financeiro federal ficou adstrito aos entes cujas entidades reguladoras incorporaram as normas de referência a seus critérios regulatórios e fiscalizatórios; em seus contratos (seja nas alterações daqueles vigentes ou na preparação de novos); e na apuração de indenização de bens reversíveis não amortizados ou depreciados, com vistas à transição para o novo modelo de prestação.

Um dos focos das alegações de inconstitucionalidade do novo marco foi essa decisão do legislador de vincular o recebimento dos recursos federais à adesão às normas de referências expedidas pela ANA. Alguns sustentam que tal opção legislativa implicaria a violação à autonomia dos municípios brasileiros.

Em clássico estudo sobre o tema, José Alfredo Baracho assentou que a autonomia pressupõe poder de direito público não soberano, que pode, em virtude de direito próprio, e não em virtude de delegação, estabelecer regras de direito obrigatórias (14, p. 85).

Especificamente quanto à autonomia dos municípios, a doutrina destaca quatro atribuições ou capacidades essenciais: a) poder de auto-organização (elaboração de lei orgânica própria); b) poder de autogoverno, pela eletividade do prefeito, do vice-prefeito e dos vereadores; c) poder normativo próprio, ou de autolegislação, mediante a elaboração de leis municipais na área de sua competência exclusiva e suplementar; e d) poder de autoadministração: administração própria para criar, manter e

prestar os serviços de interesse local, bem como legislar sobre seus tributos e aplicar suas rendas (19, p. 93).

Dessas atribuições, caracterizam-se os elementos da autonomia municipal, quais sejam, autonomia política (capacidade de auto-organização e de autogoverno), autonomia normativa (capacidade de fazer leis próprias sobre matéria de sua competência), autonomia administrativa (administração própria e organização de serviços locais) e autonomia financeira (capacidade de decretação de seus tributos e aplicação de suas rendas, que é uma característica da autoadministração) (20, p. 8-9).

A questão relativa à competência da ANA para edição das normas de referência para as agências subnacionais foi intensamente debatida no Congresso Nacional, principalmente nas discussões realizadas na Comissão Mista que analisou a Medida Provisória nº 868, de 2018, cujas disposições foram reproduzidas pela Lei nº 14.026/2020.

À época, diversas propostas de emendas legislativas buscaram suprimir a competência regulatória da agência nacional. A posição prevalecente, porém, foi bem consubstanciada no já mencionado Parecer (CN) nº 1/2019, de autoria do Senador Tasso Jereissati, o qual destacou que a atribuição da função de expedir diretrizes regulatórias à ANA, além de não violar a autonomia dos municípios, é algo central para a adoção de melhores práticas regulatórias em nível nacional:

Diversas emendas pretendem modificar os arts. 1º, 3º e 4º da Lei da ANA alterados pela MPV e os arts. 4º-C e 4º-D, introduzidos pelo art. 2º da MPV. Esses artigos tratam da competência da ANA para editar normas de referência nacionais para regulação dos serviços de saneamento básico, da atuação da Agência em situação crítica de escassez hídrica que impacte rios de domínio da União, dos parâmetros e objetivos das normas de referência e das condições de acesso a recursos da União.

[...]

Entendemos que essas emendas também não devem ser acatadas porque desvirtuam os propósitos da MPV, sobretudo o de possibilitar a adoção de melhores práticas regulatórias por meio da harmonização das regras de regulação a partir das normas de referência instituídas pela ANA, cuja adesão não é obrigatória, mas sim incentivada. Não há que se falar em obrigatoriedade ou em sanções no caso de descumprimento das normas de referência que, como o próprio nome diz, são normas orientadoras, referenciais. A União apenas institui por meio da ANA as normas de referência para harmonizar a regulação dos serviços e condiciona o acesso a recursos federais ao cumprimento dessas normas de referência, sem qualquer hierarquia sobre os entes estaduais ou municipais. O objetivo é conferir maior segurança jurídica aos investimentos necessários para a universalização do saneamento básico, por meio da harmonização da regulação. (21, p. 10)

No mesmo sentido, a doutrina tem sustentado a posição de que atribuir à ANA o poder de editar normas de referência contribui substancialmente para a diminuição da insegurança jurídica e dos riscos de falha regulatória no setor. Como bem destacado por Aloísio Zimmer,

[...] as normas de referência, quando internalizadas, possivelmente reduzirão a insegurança jurídica presente no setor, pois os operadores seguidamente deparam-se com a administração de diferentes regras e parâmetros de fiscalização, com prejuízos evidentes à sua governança. [...] Na verdade, o sombreamento de competências normativas e/ou fiscalizatórias dos órgãos e das entidades controladoras, nacionais e subnacionais, produz uma tensão permanente, reduzindo a competitividade e aumentando a taxa de retorno buscada para os investimentos. Excesso de controle e

insegurança jurídica, no final das contas, encarecem o serviço prestado aos usuários, algo grave, já que a maior parte das modelagens delegam para eles a responsabilidade de sustentar os custos do empreendimento — o caso da concessão comum (Lei n. 8.987/1995, art. 2º). (22)

Bem compreendido o modelo adotado no novo marco do saneamento, verifica-se que os destinatários das normas de referência são as próprias entidades reguladoras subnacionais; estas sim, capazes de adotar normas de observância compulsória por parte dos prestadores dos serviços. A observância das normas de referências por essas entidades reguladoras, por sua vez, não é compulsória, mas sim facultativa, motivo pelo qual não há de se falar em qualquer violação à autonomia federativa dos municípios.

Por outro lado, caso desejem fazer jus aos benefícios premiaes da adesão às normas de referência da ANA, caberá às agências reguladoras subnacionais, mediante revisão de contratos administrativos ou por meio da edição de atos normativos próprios, impor aos prestadores dos serviços públicos a observância das regras espelhadas pela agência nacional.

Conforme lição de Rafaela Guzela, as normas de referência a que se refere a Lei nº 14.026/2020 “[...] atuam como norma primária ou endonorma. A elas correspondem normas secundárias ou perinormas que disciplinam os efeitos de sua efetiva observância: a possibilidade de acesso a recursos públicos federais” (23, p. 201).

Nesse sentido, a autora sustenta a necessidade de diferenciar os destinatários diretos e indiretos da regulamentação da ANA:

A relação entre as normas de referência e seus destinatários secundários apresentará características distintas da que se conforma com seus destinatários primários. Caso estes, de maneira voluntária, adotem as normas de referência e as internalizem em editais, contratos de prestação de serviço e regras regulatórias locais, estas passarão a ser imperativas para os destinatários secundários, que não terão outra escolha senão a elas se submeter e que poderão ser punidos caso as descumpram. Para os destinatários primários, porém, não há imperatividade ou punição. Tal como no fomento, as normas de referência não identificam violação à ordem jurídica na ação das agências reguladoras subnacionais ou municípios titulares para, então, pretenderem restaurar a juridicidade. Do contrário, porque a regulação promovida por esses entes se dá em conformidade com o espectro de competências que lhes é atribuído, é que a União oferece incentivos para induzir nessa atividade potenciais melhorias, uniformidade regulatória e condutas “superconformes” por meio dos recursos que dispõe. (23, p. 201)

A função atribuída à ANA passa a ser, na realidade, a de uma agência de coordenação do planejamento regulatório em nível nacional. Não é por acaso que a nova lei prevê que a ANA deverá manter atualizada e disponível em seu site “[...] a relação das entidades reguladoras e fiscalizadoras que adotam as normas de referência nacionais para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico, com vistas a viabilizar o acesso aos recursos públicos federais [...]”. Ou seja, a ANA atuará como um *hub* de produção normativa e de acompanhamento diuturno da qualidade regulatória das agências municipais.

Não seria absurdo alegar, em sentido contrário, que, mesmo sendo a adesão às normas de referência meramente facultativa, a extrema dependência dos recursos financeiros da União tornaria, na prática, a vinculação ao cumprimento das regras da ANA uma opção mandatária. Não obstante, o

Decreto nº 10.588/2020 deixa claro que o mecanismo de *spending power*<sup>6</sup>, criado pelo marco do saneamento, atinge apenas os recursos da União cujos repasses não são constitucionalmente obrigatórios. Ou seja, apenas a destinação voluntária de recursos é que será racionalizada em termos de adesão às normas de referência.

A rigor, a imposição de condições à destinação de recursos federais via transferências voluntárias já poderia ocorrer mesmo antes da edição do novo marco legal. Em essência, esse tipo de condição onerosa sequer demanda lei disciplinadora. A única novidade do diploma é trazer a observância das normas de referência da ANA como uma dessas novas condicionantes.

A esse respeito, no julgamento da ADI 2.238 (24), o Supremo Tribunal Federal declarou a constitucionalidade do art. 11 da Lei de Responsabilidade Fiscal, que condiciona o repasse de transferências voluntárias aos entes subnacionais à instituição, à previsão e à efetiva arrecadação de todos os tributos da sua competência constitucional.

### Considerações finais

Percebe-se, portanto, que, a despeito das críticas dirigidas ao novo marco legal do saneamento básico, sua formulação obedeceu aos critérios impostos pela Constituição Federal de 1988, bem como aos posicionamentos do Supremo Tribunal Federal no exercício do seu poder de interpretação do texto constitucional.

Por esses motivos, o STF reconheceu a constitucionalidade da Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020, quando do julgamento das ações diretas de inconstitucionalidade nºs 6.492, 6.536, 6.583 e 6.882, todas de relatoria do Ministro Luiz Fux (6).<sup>7</sup>

A Corte identificou que a nova regulamentação para o setor foi uma opção legítima do Congresso Nacional para aumentar a eficácia da prestação desses serviços e buscar sua universalização, reduzindo as desigualdades sociais e regionais, além de garantir o direito fundamental à saúde.

Em última análise, o julgamento pelo Supremo Tribunal Federal representa um marco na busca por uma solução adequada para os problemas persistentes de saneamento básico no Brasil. A reflexão sobre as implicações constitucionais e as consequências sociais e de saúde pública reforça a

<sup>6</sup> De origem norte-americana, trata-se de mecanismo fiscal que condiciona e vincula a alocação de recursos financeiros aos estados ao cumprimento de requisitos e/ou regulamentos, fundado na ideia do atendimento do bem-estar geral.

<sup>7</sup> “AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.492, 6.536, 6.583 E 6.882. DIREITO CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO E REGULATÓRIO. LEI 14.026/2020. ATUALIZAÇÃO DO MARCO LEGAL DO SANEAMENTO BÁSICO. RENOVAÇÃO EM QUATRO LEIS FEDERAIS – NA LEI 9.984/2000, QUE INSTITUIU A AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS (ANA); NA LEI 10.768/2003, QUE DISPÕE SOBRE O QUADRO FUNCIONAL DA ANA; NA LEI 11.107/2005, A LEI DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS; E, PRINCIPALMENTE, NA LEI 11.445/2007, QUE ESTABELECE AS DIRETRIZES NACIONAIS PARA O SANEAMENTO BÁSICO. JUÍZO DE ADMISSIBILIDADE POSITIVO. MÉRITO. QUATRO PREMISSAS TEÓRICAS. (A) DISCIPLINA CONSTITUCIONAL DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE SANEAMENTO. (B) FUNCIONALIDADE E ATRIBUTOS ECONÔMICOS DO SANEAMENTO. (C) REALIDADE BRASILEIRA À LUZ DA REDAÇÃO ORIGINAL DA LEI 11.445/2007. DESATENDIMENTO ÀS ESSENCIALIDADES SANITÁRIAS. (D) OBJETIVOS SETORIAIS DA LEI 14.026/2020. TEMÁTICAS APRECIADAS. PRIMEIRO PILAR DA LEI 14.026/2020. (1) OS INSTRUMENTOS DE PRESTAÇÃO REGIONALIZADA VERSUS A AUTONOMIA POLÍTICA E FINANCEIRA DOS MUNICÍPIOS. CONSTITUCIONALIDADE DOS INSTITUTOS LEGAIS DE COOPERAÇÃO. SEGUNDO PILAR DA LEI 14.026/2020. (2) A MODELAGEM CONTRATUAL QUE DETERMINOU A CONCESSÃO OBRIGATÓRIA E, AO MESMO TEMPO, A VEDAÇÃO AO CONTRATO DE PROGRAMA. CONTRAPONTO: “ESVAZIAMENTO” DA AUTONOMIA ADMINISTRATIVA DOS MUNICÍPIOS E DESRESPEITO A ATOS JURÍDICOS PERFEITOS. IMPROCEDÊNCIA. DEFASAGEM E ACOMODAÇÃO GERADAS PELO CONTRATO DE PROGRAMA. TERCEIRO PILAR DA LEI 14.026/2020. (3) O ROBUSTECIMENTO DA INSTÂNCIA FEDERAL PARA A COORDENAÇÃO DO SISTEMA DE SANEAMENTO. ALEGAÇÕES: VÍCIO FORMAL ORIGINÁRIO NA ATRIBUIÇÃO DAS COMPETÊNCIAS FISCALIZATÓRIAS E SANCIONADORAS À AGÊNCIA; E ABUSO DE PODER NO PROCEDIMENTO CONDICIONANTE À ELEGIBILIDADE PARA AS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS. IMPROCEDÊNCIA. CONSIDERAÇÕES SOBRE A TUTELA DA SEGURANÇA JURÍDICA, EM FACE DOS ARTS. 13 E 14 DA LEI 14.026/2020. AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE CONHECIDAS E, NO MÉRITO, JULGADAS IMPROCEDENTES.”

necessidade de um diálogo contínuo entre os poderes constituídos e a sociedade civil, visando aprimorar a política pública e garantir um futuro mais saudável e digno para todos os cidadãos brasileiros.

### Conflito de interesses

O autor declara que não há conflito de interesses.

### Editores

Editora científica: Alves SMC

Editores convidados: Delduque MC, Gonet Branco PHM

### Referências

1. 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 [...]. Brasília: Presidência da República, 15 jul. 2020 [citado em 28 ago. 2023]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/114026.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/114026.htm)
2. 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 [...]. Brasília: Presidência da República, 5 jan. 2007 [citado em 28 ago. 2023]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/111445.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111445.htm)
3. Brasil. Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional. Sistema Nacional de Informação sobre Saneamento. Sistema nacional de informação sobre saneamento 2021. Brasília: Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional, [s. d.] [citado em 25 ago. 2023]. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/saneamento/snis/painel>
4. Brasil. Senado Federal. Projeto de Lei nº 4.162, de 2019. Atualiza o marco legal do saneamento básico e altera a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, para [...]. Brasília: Senado Federal, 2019 [citado em 4 set. 2023]. Disponível em: [https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8062567&ts=1652816058925&disposition=inline&gl=1\\*if41ub\\*\\_ga\\*MjAwNjcxOTg4Ni4xNjkwMzg1NjE4\\*\\_ga\\_CW3ZH25XMK\\*MTY5Mzg2MTk3NS4yLjEuMTY5Mzg2MjAwMi4wLjAuMA](https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8062567&ts=1652816058925&disposition=inline&gl=1*if41ub*_ga*MjAwNjcxOTg4Ni4xNjkwMzg1NjE4*_ga_CW3ZH25XMK*MTY5Mzg2MTk3NS4yLjEuMTY5Mzg2MjAwMi4wLjAuMA)
5. Brasil. Senado Federal. Parecer nº 71/2020 do Plenário, sobre o Projeto de Lei nº 4.162, de 2019. Relator: Senador Tasso Jereissati. Brasília: Senado Federal, 2020 [citado em 28 ago. 2023]. Disponível em: [https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8125482&ts=1652816063296&disposition=inline&gl=1\\*k5s785\\*\\_ga\\*NTAzNzMSMjEuMTY5MzI0NTAzMQ.\\*\\_ga\\_CW3ZH25XMK\\*MTY5MzI0NTAzMS4xLjEuMTY5MzI0NTEyMi4wLjAuMA](https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8125482&ts=1652816063296&disposition=inline&gl=1*k5s785*_ga*NTAzNzMSMjEuMTY5MzI0NTAzMQ.*_ga_CW3ZH25XMK*MTY5MzI0NTAzMS4xLjEuMTY5MzI0NTEyMi4wLjAuMA)
6. Brasil. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). ADI 6.492, 6.536, 6.583 e 6.882. Relator: Ministro Luiz Fux. Petição Inicial. Julgamento em 2 dez. 2021 [citado em 28 ago. 2023]. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15351391086&ext=.pdf>
7. Epstein L, King G. Pesquisa empírica em Direito: as regras de inferência. São Paulo: Direito FGV; 2013.
8. Carvalho VM de. O direito do saneamento básico. São Paulo: Quartier Latin; 2010.
9. Brasil. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Presidência da República, 2023 [citado em 4 set. 2023]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)
10. Brasil. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). ADI 2.077. Relator: Ministro Ilmar Galvão. Redator do acórdão: Ministro Joaquim Barbosa. Julgamento em 6 mar. 2013 [citado em 28 ago. 2023]. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=630088>
11. Brasil. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). ADI 1.842. Relator: Ministro Luiz Fux. Redator do acórdão: Ministro Gilmar Mendes. Julgamento em 6 mar. 2013 [citado em 28 ago. 2023]. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=630026>
12. Cooter R, Ulen T. Law and economics. 5. ed. Boston: Pearson; 2007.
13. Posner R. Economic analysis of law. 7. ed. New York: Aspen; 2007.
14. Baracho JAO. Teoria geral do federalismo. Rio de Janeiro: Forense; 1986.
15. Alves AC. Regime jurídico do planejamento metropolitano e autonomia municipal. Vox Legis. 1980(137)12:1.
16. Silva JAS. Direito urbanístico brasileiro. 4. ed. São Paulo: Malheiros; 2006. p. 164

17. Alochio LHA. O problema da concessão de serviços públicos em regiões metropolitanas: (re)pensando um tema relevante. *Interesse Público*. 2004; 5(24):187-204.
18. Brasil. Presidência da República. Exposição de Motivos Interministerial nº 189/2019. Brasília: Presidência da República, 8 jun. 2019 [citado em 28 ago. 2023]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/114026.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/114026.htm)
19. Meirelles HL. *Direito municipal brasileiro*. 14. ed. São Paulo: Malheiros; 2006.
20. Silva JAS. *O município na Constituição de 1988*. São Paulo: RT; 1989.
21. Brasil. Congresso Nacional. Parecer nº 1/2019 da Comissão Mista da Medida Provisória nº 868, de 2018. Relator: Senador Tasso Jereissati. Brasília: Senado Federal, 7 maio 2019 [citado em 28 ago. 2023]. Disponível em: [https://legis.senado.leg.br/sdleg-](https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7948754&ts=1630410483018&disposition=inline)
22. Zimmer A. *Direito administrativo do saneamento: um estudo a partir do Novo Marco Legal (Lei 14.026/2020)* [Internet]. Porto Alegre: Evangraf; 2021 [citado em 28 ago. 2023]. Disponível em: [https://aloisiozimmer.adv.br/images/141/DIREITO\\_ADMINISTRATIVO\\_DO\\_SANEAMENTO\\_ALOISIO\\_ZIMMER.pdf](https://aloisiozimmer.adv.br/images/141/DIREITO_ADMINISTRATIVO_DO_SANEAMENTO_ALOISIO_ZIMMER.pdf)
23. Guzela RP. Normas de referência para o setor de saneamento: um exame conceitual. *Revista de Direito Público da Economia: RDPE*. 2021;19(74):187-206.
24. Brasil. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). ADI 2.238. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Julgamento em 24 jun. 2020 [citado em 28 ago. 2023]. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15344404366&ext=.pdf>

### Como citar

Mendes GF. Saneamento básico: repartição de competências para garantir a segurança sanitária e o direito à saúde. *Cadernos Ibero-Americanos de Direito Sanitário*. 2023 jul./set.;12(3):14-28  
<https://doi.org/10.17566/ciads.v12i3.1213>

### Copyright

(c) 2023 Gilmar Ferreira Mendes.

