

## Autonomia e redução da vulnerabilidade municipal no marco legal do saneamento básico

*Autonomy and reduction of municipal vulnerability in the legal milestone of basic sanitation*

Luciana Costa da Fonseca\*

Maria Isis da Silva Campos\*\*

**Resumo:** O saneamento básico no Brasil envolve um ambiente regulatório compartilhado entre os entes federativos. Este artigo identifica as normas envolvidas em tal processo e analisa de que maneira os municípios seriam atingidos com as mudanças normativas que impactam o financiamento com recursos advindos da esfera federal. Como metodologia, utilizou-se de revisão bibliográfica e de levantamento de dados em sites oficiais, corroborando com a identificação das vulnerabilidades nos municípios brasileiros. A pesquisa busca expor as principais circunstâncias que comprometem a autonomia municipal e o respeito às disparidades regionais e locais no contexto do saneamento básico. Concluiu-se que a autonomia municipal é confrontada, no mínimo, duplamente: tanto sob o aspecto da observância dos atos normativos da ANA como condição para financiamento, quanto pela vulnerabilidade fática observada pelos índices apresentados (IVS e PIB *per capita*).

**Palavras-chave:** autonomia municipal; normas de referência; novo marco legal do saneamento básico; saneamento básico; vulnerabilidades.

**Abstract:** Basic sanitation in Brazil involves a regulatory environment shared by federal entities. This article identifies the norms involved in such process and analyzes how municipalities would be affected by the regulatory changes that impact funding with resources from the federal sphere. As methodology, the bibliography review and data collection on official websites were adopted, corroborating the

\* Doutorado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2006). Mestrado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (1999). Especialização em Direito Sanitário pela Faculdade de Direito e pela Faculdade de Saúde Pública da USP (2001). Graduação em Direito pela Universidade Federal do Pará (1993). Atualmente é professora adjunta da Universidade Federal do Pará – UFPA e professora da Graduação e Pós – Graduação do Centro Universitário do Pará – CESUPA. Membro do Câmara Técnica de Assuntos Institucionais e Legais do Conselho Estadual de Recursos Hídricos do Pará. Área de atuação: Direito Ambiental.

\*\* Mestranda em Direito do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Pará (UFPA). Especialista em Direito Agroambiental pelo Centro Universitário do Estado do Pará (CESUPA). Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Pará (UFPA). Conselheira da Liga Acadêmica Jurídica do Pará (LAJUPA). Advogada.

**Submissão:** 30.05.2021. **Aceitação:** 14.09.2022.

identification of vulnerabilities in Brazilian municipalities. The research aims to expose the main circumstances that compromise municipal autonomy and the respect for regional and local disparities in the context of basic sanitation. It was concluded that the municipal autonomy is confronted, at least, doubly: both under the aspect of observance of ANA's normative acts as a condition for financing, and due to the factual vulnerability observed by the indices presented (IVS and GDP per capita).

**Keywords:** basic sanitation; municipal autonomy; new legal milestone of basic sanitation; reference standards; vulnerabilities.

## Introdução

A Lei Federal nº 14.026 de 15 de julho de 2020<sup>3</sup> alterou ao menos sete outras leis federais, e dentre elas o marco legal do saneamento básico, Lei Federal nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007<sup>4</sup>, estabelecendo uma metodologia própria para a regulação do saneamento básico. A referida lei atualizadora estabeleceu modificações institucionais significativas, como as atribuições acrescentadas à atual Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA).

Embora muitos mecanismos apresentados pela atualização ainda não tenham sido implementados pelos entes competentes, a constitucionalidade de vários dispositivos já é alvo de questionamento perante o Supremo Tribunal Federal, por meio das Ações Diretas de Inconstitucionalidades (ADI) nº 6.536 e 6.492.<sup>5</sup>

<sup>3</sup> 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, a Lei nº 10.768, de 19 de novembro de 2003, para alterar o nome e as atribuições do cargo de Especialista em Recursos Hídricos, a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, para vedar a prestação por contrato de programa dos serviços públicos de que trata o art. 175 da Constituição Federal, a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, para aprimorar as condições estruturais do saneamento básico no País, a Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, para tratar dos prazos para a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, a Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da Metrópole), para estender seu âmbito de aplicação às microrregiões, e a Lei nº 13.529, de 4 de dezembro de 2017, para autorizar a União a participar de fundo com a finalidade exclusiva de financiar serviços técnicos especializados. Brasília, DF: Presidência da República, 2020b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/114026.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/114026.htm). Acesso em: 25 jan. 2021.

<sup>4</sup> 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 nº 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. 2007. Brasília, DF: Presidência da República, 2007. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/11445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/11445.htm). Acesso em: 25 jan. 2021.

<sup>5</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI nº 6492*. Medida Cautelar na ação direta de inconstitucionalidade. Direito administrativo. Lei Federal 14.026/2020. Novo Marco Legal do saneamento Básico. Alegada ofensa aos Artigos 1º; 2º; 3º, III; 18; 22, XXVII; 23, IX; 24, XI; 25, § 3º; 29, caput, XI; 30, I, II E V; 34, VII, C; 35, IV; 37, caput, II E § 6º; 43; 165, § 7º; 167, II; 170, VII; e 241 da Constituição Federal e ao Artigo 113 do ADCT [...]. Relator: Min. Luiz Fux, 26 de agosto de 2020. Brasília, DF: STF, 2020a. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/>

Dentre os argumentos das referidas ADIs, sobressai o da violação ao pacto federativo em relação à apropriação e fragilização da competência atribuída pela Constituição ao Municípios.

Nesse contexto, busca-se analisar se a atual conjuntura socioeconômica e legislativa conforma fatores que assinalam a efetiva universalização, respeito à autonomia municipal e à observância das vulnerabilidades e disparidades regionais e locais.

Considerando demandas, problemas sociais e economias distintos, averigua-se em que medida os municípios seriam mais afetados em suas autonomias até a implementação da nova proposta para saneamento básico e se existem elementos capazes de assinalar a integração de demandas de grupos e municípios em situações de vulnerabilidade.

A metodologia utilizada envolveu o método dedutivo, a abordagem qualitativa e a técnica de pesquisa bibliográfica e documental<sup>6</sup>. A revisão bibliográfica envolveu principalmente bancos de teses e dissertações, bem como consulta a artigos científicos e levantamento de dados sobre a situação econômica e social dos municípios brasileiros em sites com índices oficiais.

Os objetivos da pesquisa foram divididos em três seções distintas: na primeira seção são apresentados os dados de vulnerabilidades municipais e sua relação com o saneamento básico; na segunda seção é apresentada a legislação sobre o saneamento básico no Brasil; e na terceira seção do artigo, analisa-se em que medida a regulamentação jurídica do apoio técnico e financeiro pela Agência Nacional de Águas atende à autonomia municipal.

## **1. O saneamento básico e a redução das vulnerabilidades municipais**

Partindo do conceito legal disposto no artigo 3º, I da Lei nº 11.445/2007, com redação alterada pela Lei nº 14.026/2020, o saneamento básico é o conjunto de serviços públicos, infraestruturas e instalações operacionais de quatro espécies, assim definidas:

- a) abastecimento de água potável: constituído pelas atividades e pela disponibilização e manutenção de infraestruturas e instalações operacionais necessárias ao abastecimento público de água potável, desde a captação até as ligações prediais e seus instrumentos de medição;
- b) esgotamento sanitário: constituído pelas atividades e pela disponibilização e manutenção de infraestruturas e instalações operacionais necessárias à coleta, ao transporte, ao tratamento e à disposição final adequados dos esgotos sanitários,

---

downloadPeca.asp?id=15344214093&ext=.pdf. Acesso em: 25 jan. 2021.

<sup>6</sup> PRODANOV, C. C.; FREITAS, E. C. Metodologia do trabalho científico. 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

desde as ligações prediais até sua destinação final para produção de água de reuso ou seu lançamento de forma adequada no meio ambiente;

c) limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos: constituídos pelas atividades e pela disponibilização e manutenção de infraestruturas e instalações operacionais de coleta, varrição manual e mecanizada, asseio e conservação urbana, transporte, transbordo, tratamento e destinação final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos domiciliares e dos resíduos de limpeza urbana; e

d) drenagem e manejo das águas pluviais urbanas: constituídos pelas atividades, pela infraestrutura e pelas instalações operacionais de drenagem de águas pluviais, transporte, detenção ou retenção para o amortecimento de vazões de cheias, tratamento e disposição final das águas pluviais drenadas, contempladas a limpeza e a fiscalização preventiva das redes.<sup>7</sup>

A principal alteração conceitual foi a inclusão das expressões “pela disponibilização e manutenção de infraestruturas e instalações operacionais” que não constavam na redação original, destacando a preocupação não somente com a disponibilização, mas também com a manutenção dos sistemas operacionais.

A diversidade de medidas relacionadas ao saneamento básico demonstra que iniciar, desenvolver e consolidar políticas públicas de saneamento envolvem investimentos técnicos e financeiros específicos, considerando toda a complexidade legislativa e interdisciplinaridade abarcada pelo conceito de saneamento básico.

Nesse sentido, com o intuito de averiguar as desigualdades entre os municípios, os quais deverão suportar os encargos técnico e financeiro para implantação da política pública em questão, foram selecionados para análise dois índices principais.

O primeiro é o Índice de Vulnerabilidade Social (IVS) sistematizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), vinculado ao Governo Federal, em sua última edição do Atlas de Vulnerabilidade Social nos Municípios Brasileiros.

Tal índice destaca situações que indicam exclusão e vulnerabilidade social no território brasileiro em perspectiva além da pobreza entendida apenas como insuficiência de recursos monetários.<sup>8</sup> Para tanto, o estudo conjuga três principais dimensões: 1) infraestrutura urbana; 2) capital humano; e 3) renda e trabalho.

Assim, o subíndice que contempla a vulnerabilidade de infraestrutura urbana trata das condições de acesso aos serviços de saneamento básico e de mobilidade

<sup>7</sup> 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 nº 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. 2007. Brasília, DF: Presidência da República, 2007. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/11445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/11445.htm). Acesso em: 25 jan. 2021.

<sup>8</sup> COSTA, Marco Aurélio; MARGUTI, Bárbara Oliveira (Ed.). *Atlas da vulnerabilidade social nos municípios brasileiros*. Brasília, DF: IPEA, 2015. Disponível em: [http://ivs.ipea.gov.br/images/publicacoes/Ivs/publicacao\\_atlas\\_ivs.pdf](http://ivs.ipea.gov.br/images/publicacoes/Ivs/publicacao_atlas_ivs.pdf). Acesso em: 25 jan. 2021.

urbana, tidos como “dois aspectos relacionados ao lugar de domicílio das pessoas e que impactam significativamente seu bem-estar”.<sup>9</sup>

Já o subíndice referente ao capital humano compreende a saúde e a educação, considerando que tais aspectos determinam perspectivas atuais e futuras de inclusão social dos indivíduos. Por fim, a vulnerabilidade de renda e trabalho é o subíndice que conjuga indicadores relativos à insuficiência de renda presente, a desocupação de adultos, a ocupação informal de adultos pouco escolarizados, a dependência com relação à renda de pessoas idosas e a presença de trabalho infantil.

Os dados utilizados para composição das variáveis são os constantes nas bases do IBGE para a construção do IVS. Outrossim, optou-se pela utilização apenas dos dados contidos nos censos demográficos.

Sendo assim, o IVS é resultado da média aritmética dos subíndices: IVS Infraestrutura Urbana, IVS Capital Humano e IVS Renda e Trabalho, tidos com o mesmo peso.

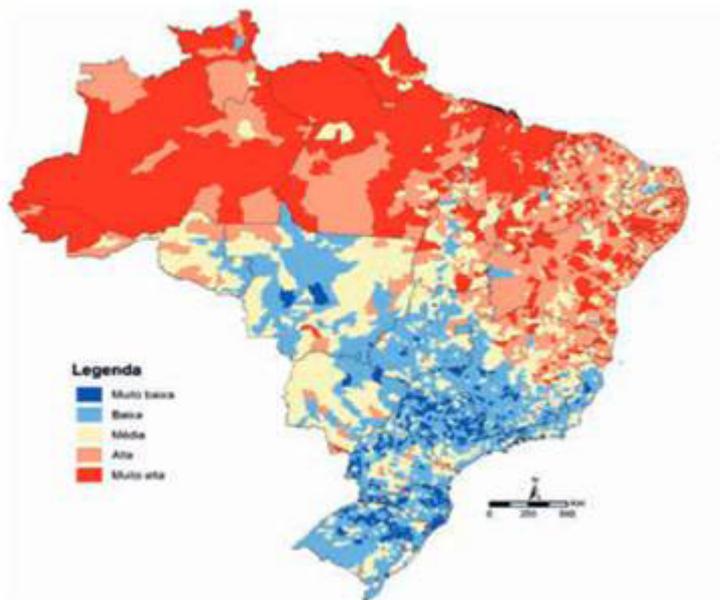
Na Figura 1, observa-se uma alta vulnerabilidade predominante nos municípios das regiões Norte e Nordeste e um cenário mais favorável para as demais regiões. Além disso, percebe-se a disparidade entre a conjugação de fatores quando a vulnerabilidade muito alta está concentrada em uma área específica e a baixa ou muito baixa em outra.

---

<sup>9</sup> COSTA, Marco Aurélio; MARGUTI, Bárbara Oliveira (Ed.). *Atlas da vulnerabilidade social nos municípios brasileiros*. Brasília, DF: IPEA, 2015, p. 13. Disponível em: [http://ivs.ipea.gov.br/images/publicacoes/ivs/publicacao\\_atlas\\_ivs.pdf](http://ivs.ipea.gov.br/images/publicacoes/ivs/publicacao_atlas_ivs.pdf). Acesso em: 25 jan. 2021.

Figura 1 – Mapa do IVS nos municípios brasileiros, ano 2010.

MAPA 2  
IVS (2010)



Fonte: Costa e Marguti<sup>10</sup>.

Nesse sentido, o país encontra-se dividido, predominantemente, entre regiões Norte e Nordeste com os cenários de avaliação negativa, possuindo alta vulnerabilidade social e as demais regiões com condições de vulnerabilidade em indicadores estáveis ou positivos.

Considerando a problemática em questão, passaremos à análise do indicador de Produto Interno Bruto dividido por número de habitantes (*PIB per capita*). Adverte Lôbo que:

Apesar da miríade de indicadores de bem-estar, é inegável que o nível de renda ainda seja um dos mais utilizados na literatura econômica em geral, seja ela acadêmica ou a veiculada nos meios de comunicação. Dentre as diversas formas para se expressar o nível de renda, a mais comum é o *PIB per capita*.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> COSTA, Marco Aurélio; MARGUTI, Bárbara Oliveira (Ed.). *Atlas da vulnerabilidade social nos municípios brasileiros*. Brasília, DF: IPEA, 2015, p. 25. Disponível em: [http://ivs.ipea.gov.br/images/publicacoes/Ivs/publicacao\\_atlas\\_ivs.pdf](http://ivs.ipea.gov.br/images/publicacoes/Ivs/publicacao_atlas_ivs.pdf). Acesso em: 25 jan. 2021.

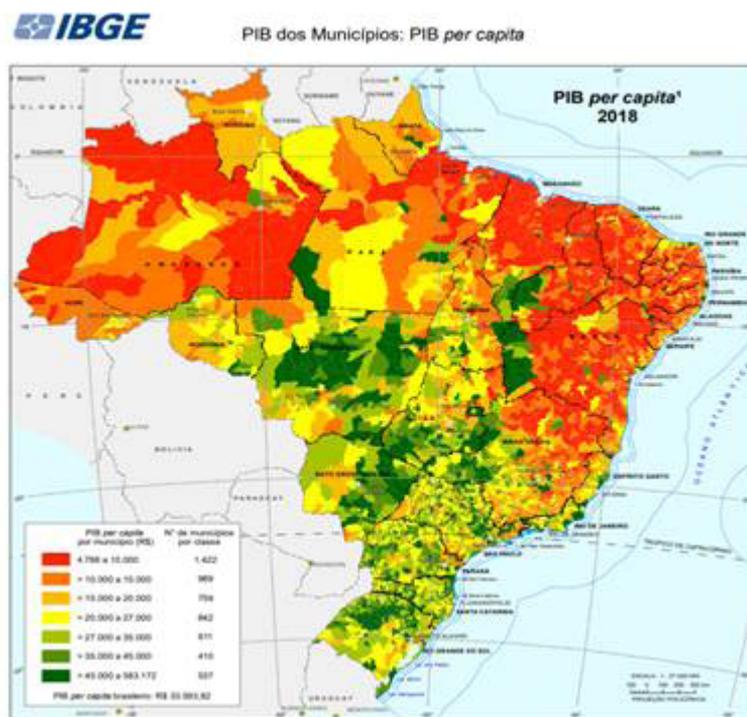
<sup>11</sup> LÔBO, Thiago Pereira. *Além do PIB per capita: ensaio sobre medidas de bem-estar para os estados brasileiros*. 2019. Dissertação (Mestrado em Economia) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto. Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2019, p. 18. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/96/96131/tde-13032019-085141/pt-br.php>. Acesso em: 25 jan. 2021.

É importante, porém, ressaltar a limitação do indicador em questão, na medida em que “o PIB não foi criado para medir o progresso, o bem-estar ou a qualidade de vida, mas tão somente para medir o crescimento econômico, através de transações que possam ser mensuradas em valores monetários”.<sup>12</sup>

Porém, tais dados são importantes quando conjugados a outros índices para avaliar a situação holística dos municípios, considerando que, mesmo em um indicador com menos variáveis, algumas regiões e entes municipais já partem da desvantagem e assim permanecem em outras análises mais apuradas como o IVS.

Segundo a análise dos últimos dados fornecidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), nota-se a concentração de um PIB *per capita* menor na região Norte e Nordeste, salvo pontuais enclaves destoantes (Figura 2).

Figura 2 – PIB dos Municípios *per capita*, ano 2018.



Fonte: IBGE.<sup>13</sup>

<sup>12</sup> FEIJÓ, Carmen Aparecida; VALENTE, Elvio; CARVALHO, Paulo G. Mibielli de. Além do PIB: uma visão crítica sobre os avanços metodológicos na mensuração do desenvolvimento sócio econômico e o debate no Brasil contemporâneo. *Estatística e Sociedade*, Porto Alegre, n. 2, p. 42-56, nov. 2012, p. 45. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/estatisticaesociedade/article/view/36554>. Acesso em: 04 fev. 2021.

<sup>13</sup> INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *PIB dos Municípios 2018* — — — *PIB per capita*. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. 1 mapa, color. Escala 1: 27.000.000. Disponível

Sendo assim, constata-se que os piores resultados de IVS, quais sejam, os municípios que possuem maior vulnerabilidade, em sua maioria também padecem com menores PIBs *per capita*.

Embora haja alguns indicadores de PIB destoantes, a exemplo de municípios com produto superior à média nas regiões Norte e Nordeste e municípios com produtos inferiores à média na região Sudeste, pode-se observar que o IVS, o qual considera outros fatores relevantes, é bastante homogêneo ao demonstrar que os municípios mais vulneráveis estão majoritariamente situados nas regiões Norte e Nordeste.

Ressalta-se que é necessário apontar as disparidades existentes tanto no Produto Interno Bruto por município quanto no Índice de Vulnerabilidade Social nos municípios devido à existência de diferenças econômicas, sociais e ambientais, as quais não se escondem em qualquer dos dois índices, apenas trazem maior precisão quando associado a outras variáveis acrescentadas na análise.

Nesse contexto, considerando as problemáticas da interferência na autonomia municipal por meio de uma regulação que condiciona repasses à observância a normas limitadoras e das disparidades e vulnerabilidades municipais, é fundamental observar a diminuta capacidade de escolha que os municípios das regiões mais vulneráveis enfrentarão na conjuntura de implantação e adequação das políticas públicas de saneamento básico.

Outrossim, a universalização do acesso ao saneamento básico bem como sua efetiva prestação enquanto serviço público dependem da eficácia das políticas públicas voltadas ao setor.

Corroborando essa ideia, a Organização Mundial de Saúde (OMS) estabeleceu diretrizes e alertou sobre a necessidade de implantação de políticas essenciais na área para o bem-estar, consolidadas em 2018 em um compilado de medidas indicando diretrizes sobre saneamento e saúde, *Guidelines on Sanitation and Health*, no qual observa:

O saneamento previne doenças e promove a dignidade humana e o bem-estar, tornando-o a expressão perfeita da definição de saúde da OMS, expressa em sua constituição, como: “Um estado de completo bem-estar físico, mental e social, e não apenas a ausência de doença ou enfermidade”.<sup>14</sup>

---

em: <https://www.ibge.gov.br/apps/pibmunic/>. Acesso em: 25 jan. 2021.

<sup>14</sup> No original inglês, “sanitation prevents disease and promotes human dignity and well-being, making it the perfect expression of WHO’s definition of health, as expressed in its constitution, as ‘A state of complete physical, mental, and social well-being, and not merely the absence of disease or infirmity’”. In: ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE SAÚDE. *Guidelines on sanitation and health*. Genebra, 2018, p. VII. Disponível em: <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/274939/9789241514705-eng.pdf?ua=1>. Acesso em: 25 jan. 2021.

A relevância de políticas públicas para saneamento básico perpassa também pela prevenção de doenças e melhoria do bem-estar. Para tanto, as diretrizes indicam obras a serem realizadas no setor de saneamento que impactam a saúde, tais como controle da qualidade da água e destinação dos resíduos sólidos, dentre outras medidas.

## 2. Legislação sobre saneamento básico no Brasil

Ao realizar a análise das normas mais relevantes para a abordagem do histórico do saneamento básico no Brasil, Scriptore<sup>15</sup>, Guimarães<sup>16</sup>, Machado<sup>17</sup> e Duarte<sup>18</sup> apontam: o Código de Águas, Decreto nº 24.643, de 10 de julho de 1934;<sup>19</sup> o Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANASA), Decreto nº 82.587, de 6 de novembro de 1978;<sup>20</sup> a Lei de Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico, Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007<sup>21</sup> e o Plano Nacional do Saneamento Básico

<sup>15</sup> SCRIPTORE, Juliana Souza. *A parceria público-privada no saneamento básico: uma proposta para o desenvolvimento do setor*. 2010. Dissertação (Mestrado em Economia) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2010. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/96/96131/tde-05052010-162539/pt-br.php>. Acesso em: 25 jan. 2021.

<sup>16</sup> GUIMARÃES, Ester F. *Modelo inclusivo para a universalização do saneamento básico em áreas de vulnerabilidade social*. 2015. Tese (Doutorado em Ciências da Engenharia Ambiental) – Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2015. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/18/18139/tde-17122015-153306/en.php>. Acesso em: 25 jan. 2021.

<sup>17</sup> MACHADO, Adriana de Souza. *A estrutura tarifária e a universalização dos serviços de saneamento básico: tensões e possíveis conciliações*. 2018. Dissertação (Mestrado em Direito da Regulação) – Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/27362>. Acesso em: 25 jan. 2021.

<sup>18</sup> DUARTE, Stênio Cezar. *Ambiente regulatório do setor de saneamento no Brasil: limites e possibilidades de atuação da agência nacional de águas junto aos entes federados subnacionais*. 2019. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Políticas de Infraestrutura) – Escola Nacional de Administração Pública. Brasília, 2019. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3988/1/St%C3%AAnio%20Cezar%20Duarte.pdf>. Acesso em: 25 jan. 2021.

<sup>19</sup> BRASIL. *Decreto nº 24.643, de 10 de julho de 1934*. Decreta o Código de Águas. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1934. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-24643-10-julho-1934-498122-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 25 jan. 2021.

<sup>20</sup> BRASIL. *Decreto nº 82.587, de 6 de novembro de 1978*. Regulamenta a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978, que dispõe sobre as tarifas dos serviços públicos de saneamento e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1978. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d82587.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d82587.htm). Acesso em: 25 jan. 2021.

<sup>21</sup> 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 nº 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. 2007. Brasília, DF: Presidência da República, 2007. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/111445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111445.htm). Acesso em: 25 jan. 2021.

(PLANASB), Decreto nº 8.141, de 20 de novembro de 2013<sup>22</sup>, como principais marcos legislativos.

Nesse contexto, atualmente, tem-se a necessidade de observância de diversas normas para a consecução de políticas públicas no âmbito do saneamento básico brasileiro, para além das normas que tratam especificamente sobre o tema. Tendo em vista a complexidade legislativa própria envolvida no processo atual de gestão pelos entes públicos do saneamento básico, Heinen<sup>23</sup> observa uma estrutura da regulação dividida em normas classificadas como de 1º e 2º graus.

Para as normas de primeiro grau, tem-se: Estatuto da Metrópole, Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015;<sup>24</sup> Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001;<sup>25</sup> Política Nacional de Resíduos Sólidos, Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010;<sup>26</sup> Lei da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico – ANA, Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000<sup>27</sup> e Marco Legal do Saneamento Básico, Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007.<sup>28</sup>

---

<sup>22</sup> BRASIL. *Decreto nº 8.141, de 20 de novembro de 2013*. Dispõe sobre o Plano Nacional de Saneamento Básico – PNSB, institui o Grupo de Trabalho Interinstitucional de Acompanhamento da Implementação do PNSB e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2013. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/decreto/d8141.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/d8141.htm). Acesso em: 25 jan. 2021.

<sup>23</sup> HEINEN, Juliano. *Novo marco legal do saneamento básico (Lei n. 14.026/2020)* — Prof. Juliano Heinen. [S.l.: s.n.], 28 jul. 2020. 1 vídeo (20min37s). Publicado pelo canal Juliano H. Disponível em: <https://youtu.be/lGoGhC5crUg>. Acesso em: 25 jan. 2021.

<sup>24</sup> BRASIL. *Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015*. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm). Acesso em: 25 jan. 2021.

<sup>25</sup> BRASIL. *Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001*. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2001. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm). Acesso em: 25 jan. 2021.

<sup>26</sup> BRASIL. *Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010*. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2010. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/112305.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112305.htm). Acesso em: 25 jan. 2021.

<sup>27</sup> BRASIL. *Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000*. Dispõe sobre a criação da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA), entidade federal de implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, integrante do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (Singreh) e responsável pela instituição de normas de referência para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico. Brasília, DF: Presidência da República, 2000. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19984.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19984.htm). Acesso em: 25 jan. 2021.

<sup>28</sup> 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 nº 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. 2007. Brasília, DF: Presidência da República, 2007. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/11445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/11445.htm). Acesso em: 25 jan. 2021.

Por sua vez, segundo o autor, as normas de segundo grau seriam: Normas de Referência da ANA; Normas Regulatórias das Agências Reguladoras Estaduais e Municipais; Planos de Saneamento Básico Nacional, Estadual e Municipal e contratos firmados com as empresas prestadoras do serviço.

Para além do exposto, torna-se necessária uma atualização dessa classificação, com vistas a inserir, para análise, outras normas pertinentes ao tema.

Partindo do contexto da aprovação da Lei nº 14.026 de 15 de julho de 2020<sup>29</sup>, tida como novo marco do saneamento básico, além da Constituição da República Federativa do Brasil<sup>30</sup>, das Constituições Estaduais e das Leis Orgânicas Municipais, tem-se a existência de espécies normativas a serem observadas pelos entes para implantação de políticas públicas de saneamento básico no Brasil adequadas à legalidade.

Nesse sentido, seguindo uma classificação em normas de primeira ordem e normas de segunda ordem, tem-se:

Quadro 1 – Classificação das normas atinentes à gestão pública sobre saneamento básico.

NORMAS DE PRIMEIRA ORDEM	NORMAS DE SEGUNDA ORDEM
Constituição da República Federativa do Brasil	Normas de Referência da ANA
Constituições dos Estados e Leis Orgânicas dos Municípios	Planos de Saneamento Básico Nacional, Regional e Municipal
Lei das Concessões e Permissões de Prestação dos Serviços Públicos	Plano Diretor do Município
Marco Legal do Saneamento Básico	Contratos firmados com as empresas que prestarão os serviços

<sup>29</sup> 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, a Lei nº 10.768, de 19 de novembro de 2003, para alterar o nome e as atribuições do cargo de Especialista em Recursos Hídricos, a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, para vedar a prestação por contrato de programa dos serviços públicos de que trata o art. 175 da Constituição Federal, a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, para aprimorar as condições estruturais do saneamento básico no País, a Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, para tratar dos prazos para a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, a Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da Metrópole), para estender seu âmbito de aplicação às microrregiões, e a Lei nº 13.529, de 4 de dezembro de 2017, para autorizar a União a participar de fundo com a finalidade exclusiva de financiar serviços técnicos especializados. Brasília, DF: Presidência da República, 2020b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/114026.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/114026.htm). Acesso em: 25 jan. 2021.

<sup>30</sup> BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 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: 25 jan. 2021.

Lei da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico – ANA	
Estatuto da Cidade	
Estatuto da Metrópole	

Fonte: elaborado pelas autoras.

Usou-se como critério para compilação dos atos normativos do quadro acima a frequência de remissões cruzadas entre as normas, isso é, quais normativos eram mais remetidos com ordens de observância. A título de exemplificação, o Marco Legal do Saneamento faz referência às Normas de Referência da ANA:

Art. 25-A. A ANA instituirá normas de referência para a regulação da prestação dos serviços públicos de saneamento básico por seus titulares e suas entidades reguladoras e fiscalizadoras, observada a legislação federal pertinente.<sup>31</sup>

Para a classificação em primeira e segunda ordem, a título didático, as leis de maior abrangência e generalidades foram separadas para o primeiro grupo; para o segundo, escolheram-se os atos normativos em sentido amplo, leis locais e instrumentos de contratos.

Utilizando como base a legislação já atualizada pela Lei nº 14.026 de 15 de julho de 2020<sup>32</sup>, a metodologia específica que se depreendeu da atual estrutura para regulação do saneamento básico conforme as regras brasileiras perpassa, principalmente, pela observância de tal norma.

Nesse sentido, torna-se relevante observar o encargo atribuído aos municípios, relativo à absorção das normas obrigatórias de maneira a adequar a realidade

<sup>31</sup> 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 nº 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. Brasília, DF: Presidência da República, 2007. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/111445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111445.htm). Acesso em: 25 jan. 2021.

<sup>32</sup> 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, a Lei nº 10.768, de 19 de novembro de 2003, para alterar o nome e as atribuições do cargo de Especialista em Recursos Hídricos, a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, para vedar a prestação por contrato de programa dos serviços públicos de que trata o art. 175 da Constituição Federal, a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, para aprimorar as condições estruturais do saneamento básico no País, a Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, para tratar dos prazos para a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, a Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da Metrópole), para estender seu âmbito de aplicação às microrregiões, e a Lei nº 13.529, de 4 de dezembro de 2017, para autorizar a União a participar de fundo com a finalidade exclusiva de financiar serviços técnicos especializados. Brasília, DF: Presidência da República, 2020b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/114026.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/114026.htm). Acesso em: 25 jan. 2021.

municipal e a discricionariedade do governante à atual conjuntura legislativa sobre saneamento básico.

Tais municípios devem ainda levar em consideração sua maior ou menor dependência em relação aos repasses federais e os condicionantes atuais para o financiamento, os quais atualmente centram-se, basicamente, na observância das normas de referência emitidas pela ANA.

### **3. A regulamentação do apoio técnico e financeiro pela ANA e a autonomia municipal**

Um dos aspectos fundamentais acerca da disciplina jurídica do saneamento básico é compreender qual a técnica de repartição de competências e rendas e identificar a autonomia dos entes da federação.

O Estado brasileiro é constituído por uma Federação que possui entes com atribuições especificamente disciplinadas pela Constituição da República Federativa do Brasil através da designação das competências constitucionais.

Sendo assim, a autonomia dos Estados e Municípios se revela por competências próprias, possibilidade de auto-organização e escolha de seus governantes e dos membros do Poder Legislativo, que terão competência para legislar sobre as matérias fixadas no texto constitucional.

Diante disso, implica a descentralização política, administrativa e financeira do poder. Assim, Dalmo Dallari conceitua autonomia como “direito e poder de autogovernar-se, fixando suas prioridades e desempenhando suas competências com meios próprios”.<sup>33</sup>

Dessa forma, a autonomia implica: a) o exercício de competências próprias; e, b) a utilização de meios próprios para desenvolver essas competências, por meio de rendas próprias.

Nesse sentido, é a Constituição Federal que determina a competência de cada ente da Federação, bem como a forma de repartição de rendas, evitando assim uma eventual dependência entre as unidades, que venha a prejudicar as suas respectivas autonomias.

Assim, outro elemento caracterizador da autonomia é a descentralização legislativa efetuada através da repartição de competências dentre os membros da Federação.

Nesse contexto, o art. 23, IX da Constituição Federal estabelece a competência Comum da União, Estados e Municípios para promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico; e o art. 200, inciso IV determina a competência do Sistema Único de Saúde para

<sup>33</sup> DALLARI, Dalmo. *O Estado Federal*. São Paulo: Ed. Ática, 1986, p. 78.

participar da formulação da política e da execução das ações de saneamento básico.<sup>34</sup>

Especificamente em relação ao saneamento básico, a determinação constitucional é a competência privativa da União para instituir as diretrizes do setor (art. 21, XX), o que ocorreu através da Lei nº 11.445/2007; a competência comum da União, Estados e Municípios promover programas de saneamento básico (art. 23, X); e a competência privativa dos Municípios para organizar e prestar diretamente, ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local (art. 30, V).<sup>35</sup>

Sobre a titularidade para prestação do serviço público de saneamento básico, a Lei Federal nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, alterada pela Lei nº 14.026, de 2020, determina no seu artigo 8º que a titularidade será dos Municípios e o Distrito Federal, no caso de interesse local e será do Estado, em conjunto com os Municípios que compartilham efetivamente instalações operacionais integrantes de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, instituídas por lei complementar estadual, no caso de interesse comum.<sup>36</sup>

O exercício da competência pelos Estados demanda apoio técnico e financeiro dos demais entes da Federação para concretização das políticas públicas de saneamento.

Assim sendo, o Decreto Federal nº 10.588 de 24 de dezembro de 2020 dispõe sobre o apoio técnico e financeiro a ser prestado pela União, bem como sobre a alocação de recursos públicos federais e financiamentos com recursos da União tratados pelo art. 50 da Lei nº 11.445/2007.

Tal regulamentação, por parte do Executivo Federal, dentre outras condições, estabelece a observância das normas de referência para regulação dos serviços públicos de saneamento básico emitidas pela ANA diversas vezes em seu texto:

Art. 3º A União prestará apoio técnico e financeiro para a adaptação dos serviços públicos de saneamento básico às disposições da Lei nº 14.026, de 2020, nos termos do disposto do art. 13 da referida Lei, para a realização de uma ou mais das

<sup>34</sup> BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 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: 25 jan. 2021.

<sup>35</sup> BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 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: 25 jan. 2021.

<sup>36</sup> 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 nº 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. 2007. Brasília, DF: Presidência da República, 2007. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/11445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/11445.htm). Acesso em: 25 jan. 2021.

seguintes atividades, no que couber, condicionado à existência de disponibilidade orçamentária e financeira: [...]

VII – elaboração ou atualização das normas de regulação e fiscalização, observadas as normas de referência para regulação dos serviços públicos de saneamento básico emitidas pela Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico – ANA, conforme a sua disponibilização; [...]

X – apuração do valor de indenização dos investimentos vinculados a bens reversíveis não amortizados ou depreciados, se houver, na hipótese de substituição dos contratos vigentes por novos contratos de concessão, observadas as normas de referência para regulação dos serviços públicos de saneamento básico emitidas pela ANA, conforme a sua disponibilização;

XI – estruturação de política de recuperação de custos, em regime de eficiência, por meio da cobrança dos serviços de saneamento básico e da definição de diretrizes e critérios da estrutura tarifária e da tarifa social, observadas as normas de referência para regulação dos serviços públicos de saneamento básico emitidas pela ANA, conforme a sua disponibilização;

§ 5º O apoio técnico e financeiro da União ficará condicionado à observância das normas de referência para regulação dos serviços públicos de saneamento básico emitidas pela ANA, no que couber, conforme a sua disponibilização.<sup>37</sup>

As disposições expressas condicionam as ações dos entes na elaboração das normas, estabelecimento de valores de indenização e estrutura tarifária, dentre outras ações, tais como as dispostas no art. 4º, I, a, b, e c, III, do Decreto nº 10.588/2020. A não observância a essa principal condicionante exclui o ente, unidade regional ou bloco de referência, do apoio técnico e financeiro da União previsto na legislação analisada.

Nesse sentido, é válido observar que os planos municipais ou regionais deverão estar de acordo com as normas de referência da ANA. Embora não prevista de maneira expressa tal disposição, o Decreto estabelece controle sobre diversos requisitos<sup>38</sup> importantes, obrigando tacitamente aos que desejam receber tais incentivos do Governo Federal à minuciosa observância das normas em questão para elaboração dos planos.

Empreendimentos na área do saneamento reclamam investimentos vultosos que dificilmente serão suportados por municípios com recursos financeiros escassos. Isso significa dizer que a concretização de políticas públicas, na seara em questão, demandará financiamentos dos outros entes, notadamente da União.

<sup>37</sup> BRASIL. *Decreto nº 10.588, de 24 de dezembro de 2020*. Dispõe sobre o apoio técnico e financeiro de que trata o art. 13 da Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020, sobre a alocação de recursos públicos federais e os financiamentos com recursos da União ou geridos ou operados por órgãos ou entidades da União de que trata o art. 50 da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Brasília, DF: Presidência da República, 2020c. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/decreto/D10588.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10588.htm). Acesso em: 25 jan. 2021.

<sup>38</sup> Previstos nos art. 3º, VII, X, XI, § 5º; art. 4º, I, a, b, e c, III, do Decreto nº 10.588 de 24 de dezembro de 2020.

Portanto, os municípios que não conseguem observar as normas de referência por dificuldades financeiras acabam tendo sua autonomia confrontada diante da necessidade de obter financiamentos, mesmo que tais normas não sejam compatíveis com a realidade municipal e a discricionariedade do governante.

Tem-se, então, uma relação entre supressão de recursos e redução da autonomia do ente. Quando se adequar às normas de referência os repasses serão efetuados, mas para os destoantes de tais normas não haverá repasse.

Porém, essa redução de autonomia se faz mais ofensiva para os municípios mais vulneráveis, que, em sua maioria, possuem arrecadação diminuta para fazer frente às necessidades, inclusive é o que fundamenta os repasses obrigatórios, inviabilizando totalmente suas ações na área.

Para os municípios que puderem prescindir do financiamento e apoio técnico, notadamente os mais estruturados e com melhores índices sociais e econômicos, a redução de autonomia será em intensidade menor e não compromete totalmente a concretização da política de saneamento básico.

Nesse contexto, mostra-se importante analisar as realidades díspares entre os municípios do país, bem como a vulnerabilidade social destes, tendo em vista o abrangente conceito legal de saneamento básico brasileiro.

## **Considerações finais**

Diante do exposto, observando a nova conjuntura legislativa após a atualização do marco legal do saneamento básico, verifica-se que a autonomia municipal é confrontada, no mínimo, duplamente: tanto sob o aspecto da observância dos atos normativos da ANA como condição para financiamento, quanto pela vulnerabilidade fática observada pelos índices apresentados (IVS e PIB *per capita*).

Assim, também fora considerado que alguns municípios serão muito mais atingidos do que outros, notadamente nas regiões Norte e Nordeste, cuja vulnerabilidade pode ser verificada por índices que avaliam dados relativos à infraestrutura, capital humano, renda e trabalho, além de um índice exclusivo para renda.

As restrições financeiras e estruturais já vivenciadas por um grupo considerável de municípios impactam a capacidade de investimento público e restringem a capacidade de autodeterminação dos entes municipais subordinados a transferências de recursos. Tais ponderações ao constituir políticas para saneamento terão menor influência quanto maior seja a independência socioeconômica.

Sendo assim, a tentativa de diversificar a base de financiamento seria uma forma de auxiliar aos municípios com diminutas possibilidades para investimentos do porte de obras necessárias para saneamento básico. Nesse sentido, mitigar-

-se-ia o impacto das vulnerabilidades na autonomia dos entes demasiadamente dependentes, como demonstrado pela análise dos índices presentes na pesquisa.

Nesse contexto, a problemática se concentrou em expor que na esfera da regulação sanitária existem questões determinantes como recursos envolvidos e um ambiente de gestão compartilhada que necessitariam de soluções prevendo assimetrias entre os entes envolvidos.

A regulamentação do saneamento parte do texto constitucional até legislação infraconstitucional. Considerando a complexidade legislativa, a gestão pelos entes públicos do saneamento básico, a estrutura da regulação pode ser dividida em normas classificadas como de 1º e 2º grau. Partindo da proposta de classificação de Heinen<sup>39</sup>, a pesquisa apresentou uma atualização das normas consideradas de 1º e 2º graus.

As normas de primeiro grau são: a Constituição da República Federativa do Brasil, as Constituições dos Estados, Leis Orgânicas Municipais, Lei de Concessão e permissão da prestação de serviços públicos, Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, Lei da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico – ANA, Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, marco legal do saneamento básico, Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, o Estatuto da Metrópole, Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015; Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. As de segundo grau são: as Normas de Referência da ANA; Normas Regulatórias das Agências Reguladoras Estaduais e Municipais; Planos de Saneamento Básico Nacional, Estadual e Municipal e contratos firmados com as empresas prestadoras do serviço.

Para as regiões e municípios mais vulneráveis, não houve menção legislativa de alguma hipótese de financiamento diferenciado para assegurar ampla universalização do serviço público de saneamento básico, nem ponderação capaz de equilibrar a autonomia de entes que dependeriam majoritariamente de recursos da esfera federal.

Compromete-se, assim, a meta de universalização do serviço público de saneamento básico ao não se considerar a dificuldade socioeconômica de algumas regiões, as quais já partem de um ponto inicial de desigualdade acentuada e terão mais dificuldades para implementação do referido serviço.

Portanto, confrontar a autonomia dos municípios, os quais possuem desigualdades visíveis, em uma tentativa de adesão compulsória, do ponto de vista fático, de normas de referência nacionais para realidades com disparidades acentuadas, não deveria ser a opção legislativa de um país que segue a lógica da independência

---

<sup>39</sup> HEINEN, Juliano. *Novo marco legal do saneamento básico (Lei n. 14.026/2020)* — Prof. Juliano Heinen. [S.l.: s.n.], 28 jul. 2020. 1 vídeo (20min37s). Publicado pelo canal Juliano H. Disponível em: <https://youtu.be/IGoGhC5crUg>. Acesso em: 25 jan. 2021.

entre os entes federados e que possui como objetivo a redução das disparidades sociais e regionais.

## Referências

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 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: 25 jan. 2021.

BRASIL. *Decreto nº 24.643, de 10 de julho de 1934*. Decreta o Código de Águas. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1934. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-24643-10-julho-1934-498122-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 25 jan. 2021.

BRASIL. *Decreto nº 82.587, de 6 de novembro de 1978*. Regulamenta a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978, que dispõe sobre as tarifas dos serviços públicos de saneamento e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1978. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d82587.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d82587.htm). Acesso em: 25 jan. 2021.

BRASIL. *Decreto nº 8.141, de 20 de novembro de 2013*. Dispõe sobre o Plano Nacional de Saneamento Básico – PNSB, institui o Grupo de Trabalho Interinstitucional de Acompanhamento da Implementação do PNSB e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2013. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2011-2014/2013/decreto/d8141.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2013/decreto/d8141.htm). Acesso em: 25 jan. 2021.

BRASIL. *Decreto nº 10.588, de 24 de dezembro de 2020*. Dispõe sobre o apoio técnico e financeiro de que trata o art. 13 da Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020, sobre a alocação de recursos públicos federais e os financiamentos com recursos da União ou geridos ou operados por órgãos ou entidades da União de que trata o art. 50 da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Brasília, DF: Presidência da República, 2020c. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/decreto/D10588.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10588.htm). Acesso em: 25 jan. 2021.

BRASIL. *Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978*. Dispõe sobre as tarifas dos serviços públicos de saneamento básico, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1978. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L6528.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6528.htm). Acesso em: 25 jan. 2021.

BRASIL. *Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995*. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1995. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8987compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8987compilada.htm). Acesso em: 25 jan. 2021.

BRASIL. *Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000*. Dispõe sobre a criação da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA), entidade federal de implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, integrante do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (Singreh) e responsável pela instituição de normas de referência para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico. Brasília, DF: Presidência da República, 2000. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19984.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19984.htm). Acesso em: 25 jan. 2021.

BRASIL. *Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001*. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

Brasília, DF: Presidência da República, 2001. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm). Acesso em: 25 jan. 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 nº 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. 2007. Brasília, DF: Presidência da República, 2007. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/111445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111445.htm). Acesso em: 25 jan. 2021.

BRASIL. *Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010*. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2010. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/112305.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112305.htm). Acesso em: 25 jan. 2021.

BRASIL. *Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015*. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/L13089.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/L13089.htm). Acesso em: 25 jan. 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, a Lei nº 10.768, de 19 de novembro de 2003, para alterar o nome e as atribuições do cargo de Especialista em Recursos Hídricos, a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, para vedar a prestação por contrato de programa dos serviços públicos de que trata o art. 175 da Constituição Federal, a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, para aprimorar as condições estruturais do saneamento básico no País, a Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, para tratar dos prazos para a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, a Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da Metrópole), para estender seu âmbito de aplicação às microrregiões, e a Lei nº 13.529, de 4 de dezembro de 2017, para autorizar a União a participar de fundo com a finalidade exclusiva de financiar serviços técnicos especializados. Brasília, DF: Presidência da República, 2020b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/114026.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/114026.htm). Acesso em: 25 jan. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI nº 6492*. Medida Cautelar na ação direta de inconstitucionalidade. Direito administrativo. Lei Federal 14.026/2020. Novo Marco Legal do saneamento Básico. Alegada ofensa aos Artigos 1º; 2º; 3º, III; 18; 22, XXVII; 23, IX; 24, XI; 25, § 3º; 29, caput, XI; 30, I, II E V; 34, VII, C; 35, IV; 37, caput, II E § 6º; 43; 165, § 7º; 167, II; 170, VII; e 241 da Constituição Federal e ao Artigo 113 do ADCT [...]. Relator: Min. Luiz Fux, 26 de agosto de 2020. Brasília, DF: STF, 2020a. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15344214093&ext=.pdf>. Acesso em: 25 jan. 2021.

COSTA, Marco Aurélio; MARGUTI, Bárbara Oliveira (Ed.). *Atlas da vulnerabilidade social nos municípios brasileiros*. Brasília, DF: IPEA, 2015. Disponível em: [http://ivs.ipea.gov.br/images/publicacoes/ivs/publicacao\\_atlas\\_ivs.pdf](http://ivs.ipea.gov.br/images/publicacoes/ivs/publicacao_atlas_ivs.pdf). Acesso em: 25 jan. 2021.

DALLARI, Dalmo. *O Estado Federal*. São Paulo: Ed. Ática, 1986.

DUARTE, Stênio Cezar. *Ambiente regulatório do setor de saneamento no Brasil: limites e possibilidades de atuação da agência nacional de águas junto aos entes federados subnacionais*.

2019. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Políticas de Infraestrutura) – Escola Nacional de Administração Pública, Brasília, 2019. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3988/1/St%C3%AAnio%20Cezar%20Duarte.pdf>. Acesso em: 25 jan. 2021.

FEIJÓ, Carmen Aparecida; VALENTE, Elvio; CARVALHO, Paulo G. Mibielli de. Além do PIB: uma visão crítica sobre os avanços metodológicos na mensuração do desenvolvimento sócioeconômico e o debate no Brasil contemporâneo. *Estatística e Sociedade*, Porto Alegre, n. 2, p. 42-56, nov. 2012. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/estatisticaesociedade/article/view/36554>. Acesso em: 04 fev. 2021.

GUIMARÃES, Ester F. *Modelo inclusivo para a universalização do saneamento básico em áreas de vulnerabilidade social*. 2015. Tese (Doutorado em Ciências da Engenharia Ambiental) — Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/18/18139/tde-17122015-153306/en.php>. Acesso em: 25 jan. 2021.

HEINEN, Juliano. *Novo marco legal do saneamento básico* (Lei n.º 14.026/2020) — Prof. Juliano Heinen. [S.l.: s.n.], 28 jul. 2020. 1 vídeo (20min37s). Publicado pelo canal Juliano H. Disponível em: <https://youtu.be/lGoGhC5crUg>. Acesso em: 25 jan. 2021.

IBGE. *PIB dos Municípios 2018*: PIB per capita. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. 1 mapa, color. Escala 1: 27.000.000. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/apps/pibmunic/>. Acesso em: 25 jan. 2021.

LÔBO, Thiago Pereira. *Além do PIB per capita*: ensaio sobre medidas de bem-estar para os estados brasileiros. 2019. Dissertação (Mestrado em Economia) — Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto – Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2019. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/96/96131/tde-13032019-085141/pt-br.php>. Acesso em: 25 jan. 2021.

MACHADO, Adriana de Souza. *A estrutura tarifária e a universalização dos serviços de saneamento básico*: tensões e possíveis conciliações. 2018. Dissertação (Mestrado em Direito da Regulação) – Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/27362>. Acesso em: 25 jan. 2021.

OMS. *Guidelines on sanitation and health*. Genebra, 2018. Disponível em: <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/274939/9789241514705-eng.pdf?ua=1>. Acesso em: 25 jan. 2021.

PRODANOV, C. C.; FREITAS, E. C. *Metodologia do trabalho científico*. 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

SCRIPTORE, Juliana Souza. *A parceria público-privada no saneamento básico*: uma proposta para o desenvolvimento do setor. 2010. Dissertação (Mestrado em Economia) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2010. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/96/96131/tde-05052010-162539/pt-br.php>. Acesso em: 25 jan. 2021.