



A UNIVERSALIZAÇÃO DO SERVIÇO DE SANEAMENTO BÁSICO E AS PROPOSTAS DE ALTERAÇÃO LEGISLATIVA: CONFLITOS DE COMPETÊNCIA ENTRE OS ENTES FEDERATIVOS

THE UNIVERSALIZATION OF THE BASIC SANITATION SERVICE AND THE PROPOSALS FOR LEGISLATIVE AMENDMENT: CONFLICTS OF COMPETENCE BETWEEN THE FEDERATIVE AUTHORITIES

Recebido em:	10/06/2019
Aprovado em:	26/07/2019

Gisele Albuquerque Morais ¹

Beatriz Souza Costa ²

RESUMO

Esta pesquisa objetiva verificar a efetividade do serviço público de saneamento básico. É feita uma análise da distribuição de competências para normatizá-lo, executá-lo e fiscalizá-lo para,

¹ Mestranda em Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável pelo programa de Pós-graduação em Direito da Escola Superior Dom Helder Câmara. Endereço eletrônico: giseleamorais@adv.oabmg.org.br

² Doutora e Mestre em Direito Constitucional pela UFMG; Pós-doutora pela Universidade de Castilla-La Mancha, Espanha; Professora de Direito Ambiental Constitucional do Programa de Pós-Graduação do curso de Mestrado e Doutorado da Escola Superior Dom Helder Câmara; Pró-Reitora de Pesquisa da Escola Superior Dom Helder Câmara. Endereço eletrônico: biaambiental@yahoo.com.br



posteriormente, detectadas eventuais falhas, passar a analisar se elas podem ser corrigidas. Investiga-se se a alteração da competência legislativa, fiscalizatória e executória seria uma solução para a fragilidade do serviço de saneamento básico ou se os fracassos na prestação deste serviço público advém da necessidade de maiores incentivos aos competentes de interesse local. Avalia, também, as competências legislativas e materiais do tema, chegando à conclusão de que essas são atribuições do município, com o objetivo de se alcançar a universalização do instituto. Entretanto, ainda que a sociedade clame pela melhoria substancial na prestação do serviço, o Poder Público tem apresentado soluções inviáveis, as quais poderão retroceder os avanços até aqui obtidos. A metodologia utilizada foi jurídico-teórica com raciocínio dedutivo, através de técnicas de pesquisa doutrinária e jurisprudencial. Concluiu-se que o Brasil carece de incentivos aos municípios para que possam exercer efetivamente suas competências, tendo em vista que o saneamento básico é assunto de interesse local e o alcance de sua universalização depende da habilidade daquele ente que compreende as minúcias de sua jurisdição.

Palavras-chave: Alterações legislativas. Competências. Direito Ambiental. Direito Constitucional. Saneamento Básico.

ABSTRACT

This research aims at verifying the effectiveness of the public sanitation service. Is made an analysis of their failures, verifying whether they can be corrected by changing legislative, inspection and enforcement powers, or whether failures in the provision of this public service stem from the need for greater incentives for local stakeholders. Evaluating the legislative and enforcement powers of the theme, it is understood that these are attributions of the Municipality, aiming at reaching the universalization of the institute. However, even if society cries out for the substantial improvement in the service rendering, the Public Power has been presenting unviable solutions that can reverse the progress made. The methodology



used was legal-theoretical with deductive reasoning, through doctrinal and jurisprudential research techniques. It was concluded that Brazil lacks incentives to municipalities so that they can exercise their competences with praise, since basic sanitation is a matter of local interest and the scope of its universalization depends on the ability of the entity that understands the minutiae of its jurisdiction.

Keywords: Basic sanitation. Competencies. Constitutional Law. Environmental Law. Legislative Amendment.

1 INTRODUÇÃO

O estudo do meio ambiente possibilita o encontro de uma infinidade de autores que tratam o tema com diversas visões, conceitos e ponderações. Certo é que o assunto tem despertado no homem a necessidade de tratar o ecossistema de forma especial, em busca de conceituações acertadas quanto à sua forma e ocorrência e de sua preservação.

No âmbito do Brasil, rico por sua biodiversidade e miscigenação, a importância da ambiência se transformou com a evolução da sociedade. Assim, o meio ambiente passou a ser visto de maneira não meramente exploratória e comercial, e atingiu *status* de meio essencial de sobrevivência, com caráter de direito difuso.

Com o aumento dos centros urbanos e a infinita exploração dos recursos naturais para a sua manutenção, os problemas, inevitavelmente, passaram a um nível elevado, o suficiente para a conscientização dos homens em escolher suas atitudes com ponderação. Diante do útil e do necessário, chega-se ao entendimento de que homem é um fim em si mesmo e depende de boa interação com o meio ambiente para a sua sobrevivência.

Por esta razão, o tema do saneamento básico assume colocação dentre os direitos fundamentais, com abordagem indispensável em todas as coletividades. Por ser um direito inerente à sociedade, é atribuído ao Poder Público a sua implementação, regulamentação,



fiscalização e prestação. Da mesma forma, o princípio da universalização ganha previsão legal na regulamentação do serviço, a fim de se garantir o direito à igualdade.

A importância do tema é inquestionável. O planeta clama pelo enfreamento das atividades nocivas ao meio ambiente e à saúde dos seres vivos, em busca da não extinção dos recursos naturais e, como consequência, o extermínio da própria vida. O saneamento básico atinge várias esferas interligadas ao bem-estar social e à dignidade humana, e o seu aprimoramento tem relevância significativa.

Pesquisas lançadas publicamente no mundo demonstram a fragilidade em sua prestação, com ocorrência de danos ambientais e proliferação de doenças, principalmente nos locais onde o serviço não é proporcionado efetivamente.

A ineficácia dos serviços advém, principalmente, por falta de condições orçamentárias e de elaboração de políticas públicas eficazes, com a adequação conforme as necessidades do local de atendimento.

Dessa maneira, é necessário questionar se o melhoramento da efetividade na prestação de serviços de saneamento básico depende da alteração de competências legislativas, executivas e fiscalizatórias ou a solução seria o incentivo financeiro e técnico ao ente municipal, o qual detém a competência prevista constitucionalmente ante o melhor atendimento de interesse local.

Objetiva-se, assim, verificar se a sua efetividade depende da alteração da competência legislativa, fiscalizatória e administrativas, ou se as falhas na prestação deste serviço público advém da necessidade de maiores incentivos aos executores de interesse local.

Diante disso, será feita uma análise das legislações vigentes e das disposições constitucionais a fim de que se estabeleça um consenso quanto à competência ideal para legislar e executar os serviços de saneamento básico, de modo que as falhas deste direito fundamental sejam dirimidas.



Para tanto, serão identificadas as legislações do tema e analisadas as competências constitucionais legislativas e materiais. Serão buscadas decisões judiciais proferidas que mantenham relação com o assunto. Buscar-se-ão nas doutrinas os entendimentos e argumentos utilizados para fundamentar o resultado da pesquisa.

No primeiro momento, será conceituado o meio ambiente artificial, com destaque de sua formação e necessidades. Posteriormente, a evolução do saneamento básico será ponderada, através de corte de informações entre o início da sociedade brasileira e os dias atuais. Com isso, serão abordadas as competências para legislar, executar e fiscalizar o serviço de saneamento e seus percalços. Aborda-se em tópico específico as dificuldades para prestação dos serviços de saneamento básico pelos entes municipais. Por fim, serão discutidas as inovações legislativas e as discussões acerca de sua validade.

O marco teórico se consubstanciou na pesquisa desenvolvida por Camatta (2015), a qual trouxe importantes dados sobre os desafios do saneamento básico e impasses sociais, através de um transcurso sobre a matéria de competências na visão do Poder Judiciário.

A metodologia utilizada foi jurídico-teórica com raciocínio dedutivo, por meio de técnicas de pesquisa doutrinária e jurisprudencial.

2 O MEIO AMBIENTE ARTIFICIAL

Com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/88), o meio ambiente foi elevado ao patamar de garantia fundamental, com a inserção de um capítulo especialmente dedicado à matéria em seu corpo.

Não obstante, é necessário ressaltar que algumas legislações federais anteriores ao texto constitucional já abordavam sua proteção, de modo que alguns conceitos relativos ao assunto aqui abordado já eram encontrados, como é o caso da Lei nº. 6.938, de 31 de agosto de 1981, a qual define a Política Nacional do Meio Ambiente.



Citada lei traz em seu bojo o artigo 3º, o qual define que se entende por “meio ambiente, o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas” (BRASIL, 1981).

É importante consignar que esse é o conceito legal de meio ambiente, já que a sua apreciação pode abranger incontáveis searas da vida, cada uma com pontuações determinantes à sua análise. Para o presente trabalho, é a definição legislativa que será levada em apreço, ante a necessidade de adequá-lo ao Direito Ambiental, foco do estudo.

Em uma abordagem constitucional, o meio ambiente é tratado no artigo 225 da CF/88 como direito difuso³, ou seja, “bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida”, com a necessidade de ser mantido “ecologicamente equilibrado” pelo “Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações” (BRASIL, 1988).

Deduz-se das definições legais a importância do ecossistema e sua infinidade conceitual. O meio ambiente é termo que abrange muito além da visão primitiva de natureza, com a certeza de que os seres vivos, através de quaisquer de suas interações, devem considerá-lo para fins de preservação. É em razão disso que muitos doutrinadores o denominam “macrobem”, por englobar em seu conceito sua máxima complexidade.

Apesar de não haver uma menção expressa na legislação quanto à presença do homem na composição da ambiência, Milaré (2018, p. 145) ensina a necessidade de implicar que “considerado como indivíduo ou como coletividade, é parte integrante do mundo natural e, por conseguinte, do meio ambiente”.

Em razão disso, e em atenção às disposições legais, o meio ambiente urbano, construído pelo homem em um ajuste às suas necessidades, também se insere no rol de

³ Andrade; Masson; Andrade: “Os interesses ou direitos difusos [...] são os interesses ou direitos objetivamente indivisíveis, cujos titulares são pessoas indeterminadas e indetermináveis, ligadas entre si por circunstâncias de fato” (2015, p. 49).



inquietações da sociedade. Isso decorre principalmente da infinidade de recursos e atividades que, ao atender aos anseios humanos, deterioram o macrobem.

E não é só. O texto constitucional prevê, além disso, que o ser humano necessita ver efetivado um mínimo de garantia de seus direitos sociais, e dita um rol de direitos sociais em seu artigo 6º, como “educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados” (BRASIL, 1988).

Chama a atenção a presença do termo “saúde” no citado rol, o que denota a indissociabilidade à preocupação ambiental. Neste ínterim, cita-se como exemplo as epidemias marcantes do fim do século XIX e início do século XX⁴ advindas, principalmente, em virtude da ausência de corretas práticas de descartes de resíduos. Portanto, saneamento básico é meio de preservação ambiental e sua ausência afeta diretamente o direito social à saúde.

Não se olvida ser a saúde tema indissociável ao saneamento básico, tanto que a CF/88, em seu artigo 200, IV, traça o dever do sistema único de saúde a participação “da formulação da política e da execução das ações de saneamento básico” (BRASIL, 1988).

Para corroborar com tal premissa, é imperioso mencionar a Lei Federal nº. 8.080, de 19 de setembro de 1990, a qual “dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes” (BRASIL, 1990).

Infere-se do artigo 3º da referida lei que a preocupação quanto à manutenção da saúde humana está intimamente ligada à necessidade de uma política pública que vise a qualidade, dentre outros, de um sistema de um efetivo de saneamento básico e um meio ambiente contrabalançado.

⁴ BARATA: “Dentre as doenças transmitidas por vetores destacam-se nesse período a febre amarela, a peste, a malária, as leishmanioses cutâneo-mucosas e a doença de Chagas” (2000, p. 335).



Não se olvida, quanto à isso, que a construção dos espaços dos homens devem se atentar a um parâmetro mínimo de equilíbrio entre os meios e os fins, inclusive com a vigilância dos direitos intergeracionais, ou seja, que comunica entre as diversas gerações.

Tais comunidades comumente são chamadas “meio ambiente artificial”. Difere-se do meio ambiente natural que, nas palavras de Marques (2010, p. 43), “também chamado de físico, é aquele composto dos elementos existentes na natureza, para cuja criação não concorreu o homem”.

Silva (2012, p. 190/191) induz que a própria CF/88 faz uma divisão dos “espaços” do meio ambiente ao tratar, de maneira apartada do solo, água, ar, flora e fauna, o meio ambiente cultural, artificial e do trabalho. O autor depreende que o constituinte previu o meio ambiente cultural ao dispor nos artigos 215 e 216 (BRASIL, 1988) sobre o patrimônio artístico, histórico, arqueológico, turístico e paisagístico.

De igual forma, sugere formar o meio ambiente artificial os espaços resguardados nos artigos 182 e 183 da CF/88, atribuídos quanto política urbana de responsabilidade do município, compostos por edificações, ruas, praças, avenidas e todos os demais componentes públicos (SILVA, 2012).

Finaliza Silva (2012, p. 191) que o ambiente de trabalho protegido nos artigos 7º, XXII e 200, VIII, ambos da CF/88, seriam uma terceira classificação do meio ambiente, subentendido dentro do conceito de meio ambiente artificial.

A classificação do meio ambiente em natural, artificial e cultural já foi reconhecida em decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) de modo que, em sede de julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 3.540-MC, do Distrito Federal, publicada no Diário de Justiça de 03/02/06, o Ministro Celso de Mello exarou:

A incolumidade do meio ambiente não pode ser comprometida por interesses empresariais nem ficar dependente de motivações de



índole meramente econômica, ainda mais se se tiver presente que a atividade econômica, considerada a disciplina constitucional que a rege, está subordinada, dentre outros princípios gerais, àquele que privilegia a "defesa do meio ambiente" (CF, art. 170, VI), **que traduz conceito amplo e abrangente das noções de meio ambiente natural, de meio ambiente cultural, de meio ambiente artificial (espaço urbano) e de meio ambiente laboral** (BRASIL, 2006, grifos nossos).

Não é difícil perceber que o meio ambiente artificial assim é denominado justamente em razão de não ser consequência do meio natural mas, tão somente, da ação humana ao utilizar-se da diversidade dos recursos que lhes são disponíveis.

E, por ser decorrente da interação do homem com a natureza, é que se inclui na classificação de meio ambiente contida no artigo 3º da Política Nacional do Meio Ambiente (BRASIL, 1981). Além disso, com um destaque especial, deve estar inserido nas preocupações ambientais justamente por promover sensíveis mudanças em um patrimônio transnacional, ou seja, interliga várias nações.

Rosa e Costa (2018) asseveram que o meio ambiente artificial equivale ao *habitat* natural do homem. A junção dos costumes ou culturas humanas na exploração de recursos da natureza é que determina o seu ambiente construído, vista como fator de interferência direta na segurança ambiental, quer seja pela degradação do ecossistema, quer seja pela mutação da biodiversidade.

Para que as condutas dos homens sejam balanceadas, o legislador passou a criar normas de acordo com os seus costumes e necessidades, com respeito ao macrobem como algo transindividual ou coletivo, transnacional e transgeracional.



Nesse sentido, algumas leis federais brasileiras precedentes à CF/88, e também a própria Constituição e outras leis esparsas, derivadas da amplitude na definição de competências para legislar sobre o tema, regem o Direito Ambiental com a finalidade de garantir o tão mencionado meio ambiente equilibrado.

Uma importante alteração sentida na natureza pela ação do homem diz respeito à antiga prática do descarte irregular de dejetos, lixos e outros poluentes, a qual afeta sensivelmente os recursos hídricos, a saúde humana e os solos.

Hoje, o tema é organizado através de políticas públicas de saneamento básico, um dos principais pontos a serem debatidos ao se falar em meio ambiente artificial e dignidade da pessoa humana⁵.

Entretanto, para que se conheça a importância desta matéria, é indispensável que se remonte às primeiras civilizações brasileiras no que concerne ao saneamento básico e entender o desenvolvimento da consciência social neste sentido.

3 A EVOLUÇÃO DO SANEAMENTO BÁSICO

Idêntico ao já dito anteriormente, a sociedade brasileira em relação ao meio ambiente, desde a sua colonização, fora construída com uma visão meramente comercial e utilitarista. A infraestrutura do Brasil Colônia era extremamente primitiva, o que demandava a extração dos recursos para a sua manutenção sem um parâmetro de razoabilidade ou proteção ambiental.

Com a chegada da Corte Portuguesa nas terras brasileiras, assim também de outras nações, como Inglaterra e Holanda, é que se sentiu investimentos na qualidade de vida coletiva, dada a necessidade de fornecer conforto aos nobres. Entretanto, com uma visão

⁵ A dignidade da pessoa é o princípio basilar que norteia todo o ordenamento da sociedade, com previsão no artigo 1º, III, da CF/88 como fundamento da República (BRASIL, 1988).



pouco humanitária e solidária, a preocupação era apenas com estes últimos (CAMATTA, 2015).

Esse tipo de comportamento das classes ditas dominantes nunca foi visto com bons olhos por aqueles que não eram prioridade. Por essa razão, constantemente são citados na história do Brasil movimentos e lutas sociais pela reivindicação de tratamento igualitário e respeito à dignidade do indivíduo. Por óbvio, a saúde é fator que atinge uma coletividade. Entretanto, o olhar limitado dos ilustres não permitia dimensionar as consequências insustentáveis das atitudes perpetradas.

Em meados do século XVIII começavam os surtos de epidemias decorrentes da falta de atenção à saúde e ao correto descarte de dejetos. Conquanto houvesse legislação que atribuísse ao Estado a função de promover saúde aos seus cidadãos, tal eminência era repassada à iniciativa privada. De maneira especial, o interesse maior era o lucro, o que levou ao favorecimento de empresas estrangeiras, principalmente com capital inglês, as quais assumiram a instalação de sistemas de saneamento. Por serem sistemas onerosos, os favorecidos eram os influentes (CAMATTA, 2015).

O progresso do instituto do saneamento básico foi algo com bastante movimento na biografia brasileira. Sobre essa afirmação, Édis Milaré (2018, p. 1393) consignou que o “Brasil viveu diversas fases, registrando uma concepção colonialista, em sua origem, e muitos ‘altos e baixos’ em seus modelos de gestão, principalmente sob o aspecto estatal”.

Percebe-se que o histórico brasileiro em relação ao saneamento básico perpetuou na sociedade discrepâncias na distribuição de serviços públicos, já que na atualidade a falta de isonomia é algo sensível.

Ao se remontar o histórico trazido neste estudo, é possível verificar que o mundo ainda brada por um aprimoramento quanto às políticas públicas para o saneamento básico. Em particular, o Brasil, rico em sua biodiversidade e extensão territorial, pouco consagrou a questão.



Dados colhidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE) informam que o Brasil conta com 5.570 (cinco mil, quinhentos e setenta) cidades. A última pesquisa oficial do instituto, em 2008, a qual investigou as condições do saneamento básico no Brasil, demonstrou disparidades na distribuição e na formulação de políticas públicas.

Imperioso ressaltar que alguns municípios sequer contam com um plano de elaboração de políticas públicas. Já em regiões como o sudeste, especialmente no Estado de São Paulo, os serviços de saneamento básico já se encontram consolidados e contam com planejamentos de melhora em níveis superiores às regiões mais pobres (IBGE, 2008).

Borja (2014, p. 434), em estudo quali-quantitativo acerca de investimentos do Governo Federal em saneamento básico, afirmou que “os déficits denunciam o atraso do País na garantia de direitos básicos como acesso à água e ao destino seguro dos dejetos e resíduos sólidos”. Demonstra que os mais prejudicados são aqueles que residem em área rural, o que é fruto de uma política capitalista herdada e mantida desde a colonização.

De igual modo, Silva e Cunha (2017, p. 288) já se convenciam de que a universalização do acesso à água, embora item básico, não alcançam suas metas em razão das injustiças que predominam no Brasil, chegando a falar na existência de uma “subcidadania”. Isto é fator também para o avanço nas epidemias, como dengue⁶ e zika⁷ na atualidade. Tudo isso é fruto da falta de transparência nos sistemas de abastecimento e desconfiança das populações em seus governos.

⁶ O vírus da dengue é um arbovírus. Arbovírus são vírus transmitidos por picadas de insetos, especialmente os mosquitos. [...] O transmissor (vetor) da dengue é o mosquito *Aedes aegypti*, que precisa de água parada para se proliferar. O período do ano com maior transmissão são os meses mais chuvosos de cada região, mas é importante manter a higiene e evitar água parada todos os dias, porque os ovos do mosquito podem sobreviver por um ano até encontrar as melhores condições para se desenvolver (Disponível em: <<http://www.saude.gov.br/saude-de-a-z/dengue>>. Acesso em: 05 Jul. 2019).

⁷ O vírus Zika é um arbovírus. [...] A doença pelo vírus Zika apresenta risco superior a outras arboviroses, como dengue, febre amarela e chikungunya, para o desenvolvimento de complicações neurológicas, como encefalites, Síndrome de Guillain Barré e outras doenças neurológicas. [...]

O transmissor (vetor) do Zika vírus é o mosquito *Aedes aegypti*, [...]. (Disponível em: <<http://www.saude.gov.br/saude-de-a-z/zika-virus>>. Acesso em: 05 Jul. 2019).



Em que pese a universalização ser um dos princípios norteadores da política de saneamento básico, o Instituto Trata Brasil⁸ revela que 83,5% da população brasileira tem acesso à água tratada e apenas 52,36% tem acesso à rede coletora de esgoto. Sem dúvidas, essas falhas geram muitos prejuízos à saúde e ao meio ambiente, além de atingirem toda a sociedade, de maneira transnacional e transgeracional.

Importante destacar que, de acordo com Camatta (2015, p. 128-129), o princípio da universalização, previsto na Lei 11.445/07, em seu artigo 3º, I, “denota o conceito de inclusão, na qual todos os brasileiros são possuidores do direito ao serviço de que necessitam, sem qualquer impedimento, seja de natureza legal, econômica, física ou cultural”.

Especialmente em relação ao tema de saneamento básico, o princípio da universalização tem íntima ligação com o direito fundamental da isonomia ou igualdade, previsto na CF/88, tanto em seu sentido substancial como material, o que não será minuciado neste momento, posto que demanda estudo pormenorizado.

Borja corrobora com este raciocínio ao afirmar que a universalização do saneamento básico é meta a ser alcançada pelo Brasil, posto que tal serviço é indispensável para “a saúde pública e para a qualidade ambiental [...]. O déficit dos serviços ainda se encontra em patamares incompatíveis para um País que em 2012 passou a ser a 6ª economia do mundo” (BORJA, 2014, p. 435).

De igual forma, o conceito e os desdobramentos do termo “saneamento básico” são vários, com inúmeras abordagens pela doutrina e jurisprudência de linhas que o interligam ora à saúde, ora ao meio ambiente, ora à questão urbanística, sem findar-se nestes.

Camatta (2015, p. 71), verifica que “a conceituação de saneamento básico torna-se flexível de acordo com o entendimento de cada pesquisador”. Diante de uma extensa análise

⁸ O Instituto Trata Brasil é uma OSCIP - Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, formado por empresas com interesse nos avanços do saneamento básico e na proteção dos recursos hídricos do país. (Disponível em: <<http://www.tratabrasil.org.br/institucional/quem-somos>>. Acesso em: 05 Jul. 2019).



sobre o tema, a autora faz uma abordagem a vários doutrinadores com sensível conhecimento sobre o instituto. Com este pensamento, conclui Camatta que é possível “afirmar que a estruturação do saneamento básico de forma universal e integrada constitui o primeiro passo fundamental para a promoção da sadia qualidade de vida, do meio ambiente e da saúde pública” (2015, p. 78).

Diante da acepção de que o respeito às garantias fundamentais do indivíduo faz parte da dignidade da pessoa humana, e sendo a saúde uma destas garantias, é possível concluir ser o saneamento básico indispensável para a sobrevivência de todo o ser humano. Isto porque, para que este tenha uma vida condizente com o bem-estar inerente à todos os cidadãos, a saúde deve fazer parte do necessário para o alcance deste princípio fundamental. E saúde e saneamento básico tem íntima ligação.

Após um longo período para a elevação da importância do saneamento básico ao patamar de integrante do mínimo existencial⁹ para a vida digna, é que se chegou à atual legislação, que merece um estudo mais detalhado em capítulo específico.

Após a promulgação da CF/88, diversas foram as legislações que permearam as políticas públicas com as diretrizes do saneamento básico. Entretanto, vale ressaltar que o marco legal do tema, conforme se expressa uma parte majoritária de doutrinadores, foi determinado em 2007, ou seja, quase vinte anos após, com a entrada em vigor da Lei nº. 11.445/2007, a qual estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico, além de outras providências.

O conceito legal do saneamento básico pode ser extraído do artigo 3º, I, da citada lei. De igual forma, estabelece que são considerados como de saneamento básico os serviços de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e drenagem e manejo das águas pluviais urbanas (BRASIL, 2007).

⁹ Alexy (2014, p. 502) consigna que mínimo existencial é o núcleo principal da dignidade humana, o necessário para caracterizá-la. Além de não poder ser alterado, é indispensável para a existência digna.



Outra importante lei que integra os serviços de saneamento básico é a 12.305, de 02 de agosto de 2010. Responsável pela Política Nacional de Resíduos Sólidos, articula junto à Lei 11.445/07 a Política Nacional do Meio Ambiente, definida pela Lei nº. 6.938, de 31 de agosto de 1981.

Destaca-se a nítida intenção do legislador, principalmente nas legislações já citadas, em abarcar uma pluralidade de questões concernentes ao saneamento básico, de forma a garantir a incolumidade da saúde pública, a proteção do meio ambiente e a garantia do mínimo existencial para a dignidade da vida humana.

Todavia, basta a leitura das referidas leis para verificar a imensidão de alterações legislativas sofridas em sua vigência, sobretudo na Lei 11.445/07 que recebeu a edição das Medidas Provisórias (MP) 844 e 868 de 2018, já sem vigência.

Entretanto, a fim de se compreender as controvérsias de tais alterações legislativas, é necessário entender a divisão de atribuição entre os entes federativos para legislar, implementar e fiscalizar tal serviço de atribuição do Poder Público. Assim, passa-se ao estudo das competências constitucionais e possíveis conflitos legislativos.

4 SANEAMENTO BÁSICO: COMPETÊNCIAS E SEUS PERCALÇOS

Para que se estabeleça um programa de saneamento básico efetivo, é necessário que o órgão definido como competente o implemente através de políticas públicas. Da mesma forma, serão divididas as tarefas de execução e fiscalização. Essa divisão de competências é encontrada na própria CF/88, denominadas comuns, concorrentes e exclusivas.

Pietro (2018, p. 1013) define políticas públicas como “metas e instrumentos de ação que o Poder Público define para a consecução de interesses públicos que lhe incumbe proteger”. Pode se dizer que o Poder Público irá elaborar, através de escolhas, qual a maneira se dará a sua atuação na organização e gerenciamento dos programas de saneamento básico.



Sobre a divisão de competências, Milaré (2018, p. 210) afirma que “pode-se dizer que o Estado brasileiro adotou um modelo de ampla descentralização administrativa, cujo espírito perpassa toda a Constituição de 1988”. Por fim, complementa que a organização de competências no que tange ao meio ambiente pode ser chamado de federalismo cooperativo, face à possibilidade de proteção ambiental por todos os entes ao mesmo tempo.

Em relação às diretrizes do saneamento básico, a Constituição define ser competência exclusiva da União a sua instituição, entabulado no artigo 21, XX (BRASIL, 1988). Portanto, a elaboração de normas com os parâmetros que nortearão as políticas públicas de saneamento básico é dever de âmbito federal.

A promulgação da Lei 11.445/2007 veio suprir o dever legislativo federal, e orienta “normas práticas voltadas para uma infraestrutura social de incalculável alcance, como o é o complexo de ações do saneamento básico” (MILARÉ, 2018, p. 1394). Ressalte-se que a Lei dos Resíduos Sólidos é uma importante aliada nos serviços do saneamento básico.

O texto constitucional, em seu artigo 23, IX, atribui à todos os entes, por meio de competência comum, a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico (BRASIL, 1988).

Sobre competência comum, Pietro leciona:

O objetivo da norma constitucional é o de consolidar a gestão associada entre os entes federados para consecução de fins de interesse comum. Normalmente, essas matérias são as que se inserem na competência comum prevista no artigo 23 da Constituição. Muitas vezes, o serviço que uma pessoa jurídica pública não pode ou tem dificuldades para executar sozinha torna-se possível ou mais eficiente mediante a conjugação de esforços (PIETRO, 2018, p. 657).



Em resumo, é importante mencionar que, apesar de ser atribuição comum dos entes federados a melhoria das condições de saneamento básico, eles deverão trabalhar concomitantemente e em equilíbrio, sem que um se sobreponha ao outro.

Camatta (2015, p. 13), em consonância com o pensamento dos doutrinadores mencionados acima, afirma que tal vínculo de dependência recíproca entre os entes federativos possibilita ao Estado uma eficiência na prestação dos serviços ditos essenciais, como o de saneamento básico. Os consórcios públicos e parcerias público-privadas são instrumentos de grande valor para a sua viabilização.

Contudo, embora haja uma disposição constitucional para distribuir a fiscalização, formalização de normas e diretrizes, previsão orçamentária e expressa necessidade de atenção ao saneamento básico, nota-se uma dificuldade na implementação das políticas públicas.

Não é demais dizer que o país ainda carrega, implicitamente, um modelo retrógrado com predominância de influência social ditada pelos ditos “poderosos”. Assevera Borja (2015, p. 443) que “a ação ilegal de lobistas, a corrupção, o patrimonialismo, e, ainda, as dificuldades do exercício da cidadania plena, crítica e ativa, como também as fragilidades dos movimentos sociais são fatores que influenciam nas dinâmicas sociais de conquistas de direitos”.

O citado diploma carrega em seu teor inúmeras alterações na redação, especialmente com a edição das MP’s 844/2018 e 868/2018, as quais principalmente ditam regras de competência para editar normas de referência nacional sobre o serviço de saneamento. Vale ressaltar que tais medidas já não estão em vigência, mas abriram espaço para a propositura de projetos de leis, os quais serão abordados oportunamente no presente trabalho.

Como dito, o grande desafio que transpassa a legislação da matéria é a definição das reais competências de cada ente federado. Camatta (2015, p. 95-99) aponta que existe grande controvérsia sobre a repartição diante do desafio de interpretação do termo “diretrizes”



contido no artigo 21, XX, da CF/88, em face do utilizado no artigo 24, §1º, do mesmo documento. O que se questiona é se o termo empregado alcança um sentido de normas gerais ou de característica executiva.

Entretanto, adota-se a linha de que a União detém a competência de traçar as normas gerais relativas ao meio ambiente e à saúde, de maneira a respeitar a capacidade autoadministrativa dos Estados em organizar e gerir os serviços de saneamento básico. E com vistas à maior eficiência em face do fato com as questões de interesse local, imputa-se aos Municípios legislar sobre tais assuntos, como preconiza o artigo 30, I, da CF/88.

Em sua obra, Camatta (2015, p. 102) confirma tal inteligência ao enfatizar que “[...] a possibilidade de transferência da titularidade desses serviços ao Estado não parece possível, uma vez que atua em sentido contrário ao fenômeno da regionalização [...] pois cada município sabe de suas prementes necessidades locais [...]”.

Esse imperativo é extraído da própria CF/88, que em seu artigo 21, XX, define como competência privativa da União a instituição de “diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos” (BRASIL, 1988).

Já em seu artigo 23, estabelece como competência comum de todos os entes federativos a promoção “programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico” (BRASIL, 1988).

Por fim, o artigo 30, I, institui aos municípios a competência para “legislar sobre assuntos de interesse local”, advertindo sobre a responsabilidade de “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” (BRASIL, 1988).

Da mesma forma, o STF, em apreciação de pedido liminar na ADI 2.337-SC, em 20 de fevereiro de 2002, bem como no julgamento da ADI 2.340-SC, em 10 de maio de 2013, já havia se posicionado quanto ao tema, com a confiança na impossibilidade da interferência estadual



através de normas que interferissem na competência municipal para legislar em relação a assuntos de interesse local, o que viola o disposto no artigo 30, I, e 175, da CF/88.

Quanto à titularidade dos serviços de saneamento básico, insta salientar que, embora a Lei 11.445/07 tenha cumprido o papel da União em regular o serviço do saneamento básico, ela pouco dispôs sobre titularidade. Tendo em vista que a prestação dos serviços era prestada pelas companhias estaduais anteriormente à CF/88, e diante da autonomia dada aos municípios para essa execução, houve embates entre os entes destes dois níveis (CAMATTA, 2015, p. 115).

É importante mencionar que Camatta (2015, p. 117) entende que em relação às regiões metropolitanas, o fato de serem criadas por lei complementar estadual, o interesse local não predomina, sendo repassadas ao Estado visando facilitar a universalização do serviço, diante de uma integração compulsória dos municípios.

Tal afirmação é pertinente diante da pluralidade de interesses que devem ser resguardados em uma região com maior abrangência de necessidades, podendo se falar em interesse comum ou regional. Entretanto, a cooperação entre estado e município é de rigor, tendo em vista a cooperação entre os entes federativos.

De toda forma, não implica dizer em hierarquização entre os dois entes, indo em desencontro com a CF/88; o que se vislumbra é uma forma de se desburocratizar a prestação do serviço de saneamento básico e a busca por sua universalização.

Não obstante a fragilidade da Lei 11.445/07 no que tange a atribuição de titularidade ao prestador de serviços de saneamento básico, é possível afirmar que esta ausência de uma regra taxativa garante que um ente não se sobreponha a outro, mas que consigam, em um trabalho conjunto, definir a melhor opção para a execução do saneamento básico.

É possível presumir, portanto, que o titular da prestação de serviço de saneamento básico é o município, em consonância com o artigo 30, V, da CF/88, salvo quando se tratar de



região metropolitana, sendo corroborado pelo instituído no artigo 25, §3º, da CF/88 (BRASIL, 1988).

Percebe-se, assim, ser pacífico na doutrina e na jurisprudência, ainda que seja da União a competência para editar normas gerais de saneamento básico, ser do Município o dever de regular e prestar tais serviços e do Estado quanto às regiões metropolitanas, o que garante uma maior efetividade do princípio da universalização, previsto no artigo 3º, I, da Lei 11.445/07.

Nesse sentido, Barroso (2002, p. 261), definiu que são da competência municipal aqueles serviços públicos que não estejam determinados a “outro ente federativo e que possa ser caracterizado como de predominante interesse local”, inclusive os relativos ao saneamento básico.

Ao analisar a matéria do meio ambiente artificial, afirma-se que a Lei 11.445/07 também se comunica com outros diplomas, e em especial, com o texto legislativo inerente à Política de Regularização Fundiária Urbana, instituída pela Lei 13.465, de 11 de julho de 2017, diante da necessidade de projetar as cidades com a implementação de um programa efetivo de saneamento básico.

Não obstante, a competência para a o tratamento do tema ainda é fruto de discussões no legislativo e no judiciário, de forma a desencontrar com o basilar princípio do saneamento básico: a universalização.

Necessariamente à competência dos entes municipais na prestação dos serviços de saneamento básico, é imperioso destacar as principais dificuldades enfrentadas, o que passa a ser feito no próximo tópico.

5 AS POLÊMICAS PROPOSTAS DE ALTERAÇÃO LEGISLATIVA QUE ATINGEM AS REGRAS DO SANEAMENTO BÁSICO NO ORDENAMENTO BRASILEIRO



Toda a temática trazida até aqui demonstra a competência indubitável dos Municípios para regular e prestar serviços de interesse local, sobretudo o de saneamento básico, posto a facilidade de se conhecer as condições e necessidades daquela sociedade e, deste modo, caminhar rumo à maior aproximação do princípio da universalidade.

Todavia, as MP's 844/2018 e 868/2018, ainda que tenham reconhecido a competência municipal quanto à esta matéria, a esvaziava ao atribuir à Agência Nacional das Águas (ANA) a função de regulador central não só dos recursos hídricos, mas também do serviço de saneamento básico.

As ementas das referidas medidas são, respectivamente:

Medida Provisória nº. 844: Atualiza o marco legal do saneamento básico e altera a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, para atribuir à Agência Nacional de Águas competência para editar normas de referência nacionais sobre o serviço de saneamento, a Lei nº 10.768, de 19 de novembro de 2003, para alterar as atribuições do cargo de Especialista em Recursos Hídricos, e a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, para aprimorar as condições estruturais do saneamento básico no País (BRASIL, 2018).

Medida Provisória nº. 868: Atualiza o marco legal do saneamento básico e altera a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, para atribuir à Agência Nacional de Águas competência para editar normas de referência nacionais sobre o serviço de saneamento; a Lei nº 10.768, de 19 de novembro de 2003, para alterar as atribuições do cargo de Especialista em Recursos Hídricos; a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, para aprimorar as condições estruturais do saneamento básico



no País; e a Lei nº 13.529, de 4 de dezembro de 2017, para autorizar a União a participar de fundo com a finalidade exclusiva de financiar serviços técnicos especializados (BRASIL, 2018).

É possível extrair de ambas MP's a inclusão da ANA como órgão autorizado a regulamentar questões de âmbito nacional sobre o saneamento, alterando a Lei 9.984, de 17 julho de 2000, a qual criou a citada autarquia federal, bem como alterou a Lei 11.445/07, dando poder de ditar regras para aprimoramento das condições estruturais do saneamento básico no país.

De maneira mais abrangente, a MP 868/2018 ainda incluía em suas disposições que a União estaria autorizada a participar do fundo, o que possibilitaria o financiamento de serviços técnicos especializados (BRASIL, 2018).

A CF/88 define a medida provisória, no artigo 62, como uma solução para o Presidente da República, nos casos de relevância e urgência, determinações que podem vigorar com força de lei. Já o artigo 63 disciplina que essas medidas devem ser convertidas em Lei no prazo de sessenta dias, observadas as formalidades legais (BRASIL, 1988).

Por essa razão, cumpre ressaltar que ambas não foram convertidas em Lei no prazo prescrito, e tiveram a sua vigência declarada como encerrada, respectivamente, em 20 de novembro de 2018, por força do Ato Declaratório nº. 70 de 2018, proferido pelo Presidente da Mesa do Congresso Nacional, Senador Eunício Oliveira, e Ato Declaratório nº. 36 de 2019, proferido pelo Presidente da Mesa do Congresso Nacional, Senador Davi Alcolumbre.

Contudo, a prolação destas medidas foi suficiente para que o Partido Socialista Brasileiro (PSB) ajuizasse, em 21 de agosto de 2018, a ADI 5.993/DF. Este partido arguiu, dentre outros pontos, a inadequação da matéria tratada na referida MP 844/2018 com o disposto no artigo 62 da CF/88, a inviabilidade de formalização do ato de maneira unilateral do Executivo para alteração de diploma construído pelo Legislativo. E mais ainda, a



usurpação da competência dos entes municipais ao atribuir à ANA competência para elaborar normas gerais sobre o serviço de saneamento básico, o que viola o princípio da autonomia municipal. Na mesma esteira, o Partido dos Trabalhadores (PT) também ajuizou, em 04 de setembro de 2018, a ADI 6.006/DF.

A ADI 5.993/DF fora julgada em 25 de abril de 2019, sem análise do seu mérito, em razão da perda do objeto diante do Ato Declaratório nº. 70, que atestou o fim de sua vigência. Da mesma forma, a ADI 6.006/DF teve idêntica decisão em 16 de maio de 2019.

Já em referência à MP 868/2018, sua validade também foi questionada por meio da ADI 6.128/DF, proposta pelo PT em 06 de maio de 2019, com relatoria do Ministro Alexandre de Moraes. Aludia o Requerente que a referida MP 868/2018 reeditava a MP 844/2018, o que por si só já acarretaria vício insanável. Entretanto, diante da perda da eficácia, o processo também foi extinto em 04 de junho de 2019, nos mesmos termos.

Entretanto, a perda da eficácia dessas medidas provisórias culminaram na proposição de alguns projetos de lei, sendo eles: Projeto de Lei (PL) 10.996/2018, do deputado Hildo Rocha (MA), proposta perante a Câmara dos Deputados em novembro de 2018, em trâmite; PL 3.189/2019, do deputado Fernando Monteiro (PE), proposta perante a Câmara dos Deputados em maio de 2019, em trâmite; PL 3.235/2019, do deputado Evair Vieira de Melo (ES), proposta perante a Câmara dos Deputados em maio de 2019, em trâmite; PL 3.239/2019, do deputado Samuel Moreira (SP), proposta perante a Câmara dos Deputados em maio de 2019, em trâmite; e PL 3.261/2019, do senador Tasso Jereissati (CE), proposta perante o Senado Federal com caráter de urgência¹⁰, e com aprovação pelo relator Roberto Rocha.

¹⁰ Em justificativa da PL 3.261/19, o Senador Tasso Jereissati utiliza como argumento de urgência as estatísticas de habitantes sem acesso à água tratada e rede coletora de esgoto, fornecidos pelo Instituto Trata Brasil. Acrescenta a necessidade de universalização do serviço e demonstra dados orçamentários previstos para o serviço.



A proposta do senador Tasso Jereissati, encaminhada ao Senado Federal, fora aprovada com algumas emendas, inclusive com a supressão de algumas sugestões. Remetida à Câmara dos Deputados, encontra-se apensada às outras propostas aqui citadas.

Dentre as alterações do texto aprovado, o Senador Roberto Rocha chama a atenção quanto à intenção de se atribuir à ANA a competência para ditar normas gerais de prestação de serviços de saneamento básico. Assim, recomendou a sua eliminação a fim de se atender aos requisitos de constitucionalidade no que diz respeito à reserva de iniciativa dessa matéria ao município.

Não obstante, as demais propostas de alteração legislativa permanecem com a sugestão de atribuição ao órgão federal para a edição de regulamentos sobre a prestação dos serviços públicos de saneamento básico.

A fim de se estabelecer um entrosamento com o debate estabelecido, imperioso mencionar que a ANA foi criada pela Lei nº. 9.984/00. A sua definição original dispunha sobre sua criação, sendo a autarquia “entidade federal de implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e de coordenação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, e dá outras providências” (BRASIL, 2000).

Com a edição das referidas propostas de alteração legislativa, é sugerido que, dentre as atribuições da ANA, seja “responsável pela instituição de normas de referência nacionais para a regulação da prestação dos serviços públicos de saneamento básico” (BRASIL, 2018). A função primordial da agência, até então, era alcançar o cumprimento das metas estabelecidas pela Lei das Águas do Brasil em relação aos recursos hídricos, principalmente o estatuído no artigo 44 (Lei nº. 9.433, de 8 de janeiro de 1997).

A ANA funciona como autarquia federal sob regime especial, com autonomia administrativa e financeira, e, até o final de 2018, estava vinculada ao Ministério do Meio Ambiente. Entretanto, com a edição da MP 870, de 1º de janeiro de 2019, foi incorporada ao



recente Ministério do Desenvolvimento Regional, responsável pelas Políticas Nacionais de Recursos Hídricos e de Segurança Hídrica (PNRH), além da política nacional de saneamento.

A ANA foi criada com a função precípua de implantar instrumentos para que uso da água se dê de maneira sustentável e da forma de cobrança para outorga de seu uso. É dela também o dever de fiscalizar todas as atividades em corpos d'água de domínio da União.

Enquanto esteve voltada à realização de suas funções, a ANA desempenhou importantes aprimoramentos na gestão dos recursos hídricos, como demonstram os relatórios anuais prestados pela agência à comunidade brasileira.

Percebe-se, entretanto, que citada entidade possui estrutura deficitária de pessoal e orçamentária para as atividades que vem desempenhando. Em consulta aos dados fornecidos pela própria agência, o último concurso público para provimentos de cargos foi em 2012, o que sugere uma defasagem de pessoal. Atribuir à ela o papel de regulamentar de maneira geral os serviços de saneamento básico a nível federal é retroceder aos avanços obtidos até o momento.

Por outro lado, é inegável que os municípios possuem orçamentos reduzidos, o que contribui para dificultar os financiamentos para prestação dos serviços públicos. Nada obsta, entretanto, que a União incentive esses entes financeiramente para melhoria do saneamento básico, ante a importância do serviço para toda a comunidade.

Em que pese a adesão de pessoas à ideia de se atribuir à ANA a regulamentação geral para a prestação dos serviços de saneamento básico, sob a justificativa de que uma linha geral para regulamentar a forma da prestação de serviços e uniformização de taxas pelo uso ampliaria a concorrência e fomentaria a melhora do saneamento básico, é de se lembrar as notáveis diferenças sociais e econômicas em cada região brasileira.

Inegavelmente, as referidas propostas possuem em seu conteúdo questões de necessária apreciação pelo STF a fim de se verificar a sua constitucionalidade.



6 CONCLUSÕES

Sem dúvidas, o meio ambiente artificial é o *habitat* natural do homem. É forçoso reconhecer e admitir o surgimento deste espaço diante da aglomeração de comunidades, elaborado através dos recursos naturais disponíveis.

A exploração necessária do meio ambiente afeta a sua estrutura e todos os que dela se utilizam. Atinge, inclusive, as futuras gerações e toda a comunidade, posto se tratar de um macrobem, de direito difuso.

As interações do homem com o meio ambiente tem consequências que abrangem não apenas a esfera natural, e repercute sobremaneira na saúde dos seres vivos, principalmente se ocorre de maneira desarrazoada.

É por este motivo que a formação do meio ambiente artificial demanda o acompanhamento de profissionais nos mais diversos setores, com expertise em cada seara tocada, a fim de se assegurar o bem-estar, a dignidade da pessoa humana, a proteção do meio ambiente e segurança social.

Em decorrência de tal indignância, dos números de epidemias e contaminações de solos e águas, houve sensível aumento na conscientização da importância dos serviços de saneamento básico. Assim, a legislação brasileira passou a incorporar este serviço como direito fundamental, com o estabelecimento de diretrizes e competências para a sua implementação.

Foi assim que a CF/88 instituiu como competência exclusiva da União a edição de normas gerais para a implementação e fiscalização dos serviços de saneamento, conferindo aos Municípios, diante de capacidade autoadministrativa e ingerência no trato de assuntos locais, o dever de legislar e prestar os serviços dentro de suas jurisdições. Este entendimento foi firmado pela CF/88, corroborados através de Leis infraconstitucionais e pacificado em julgamentos perante o STF.



No entanto, recentes propostas de alteração legislativa visam a alteração da redação do marco legal do saneamento básico ao tentar transferir a competência de regulação geral e fiscalização dos serviços de saneamento básico à ANA.

A atribuição à essa agência de tarefas complexas de planejamento, fiscalização e gestão dos serviços de saneamento, ainda que em nível federal, extrapolam inegavelmente a sua atribuição, claramente taxada na Lei das Águas. De maneira idêntica, invadem a competência constitucional atribuída aos Municípios e reconhecidas pelo de maneira pacífica pelo STF em regular e prestar os serviços de saneamento básico.

Em que pese o argumento de que as referidas propostas somente visam a alteração das atribuições de regulamentação da prestação do saneamento básico a nível federal, deve ser levado em conta que a União já cumpriu a sua competência legislativa ao elaborar a Lei 11.445/07, que estabelece as diretrizes gerais.

Como dito, as atribuições pormenorizadas, como forma de cobrança e execuções dos serviços é papel que incumbe ao ente com maior interesse e conhecimento sobre o local da prestação. Assim, município e estado podem, de maneira colaborativa, exercer com mais eficácia tais atribuições.

Ao se concentrar esses deveres em uma agência de nível federal seria claro retrocesso às conquistas legislativas no âmbito do saneamento básico, uma vez que o Brasil é um país de extenso território, com cerca de cinco mil e seiscentos municípios, cada um com suas peculiaridades já que construídos conforme os costumes e necessidades de seus habitantes, o que forma uma pluralidade de meio ambientes artificiais.

Se for instalada a dificuldade de regular e fiscalizar os serviços de saneamento básico, fazendo-o de maneira genérica, seria nítido uma afronta ao direito fundamental da isonomia, que assegura o tratamento de maneira igual aos iguais e, de maneira desigual os desiguais, na medida de suas desigualdades.



Não é forçoso ressaltar que a sociedade brasileira é marcada por diferentes classes sociais e diferentes geografias, o que demanda estudos complexos para o estabelecimento de regras para tratar temas da saúde e de meio ambiente.

Portanto, para que a ANA pudesse exercer o seu papel, notadamente demandaria, inclusive, a contratação de pessoal suficiente para o encargo e uma infinidade de subnormas para adequar as especificidades de cada região. Com toda a certeza, medidas tomadas nesse sentido onerariam ainda mais os cofres públicos, o que refletiria diretamente no orçamento dos cidadãos.

Conclui-se, portanto, que dentre todas as questões levantadas nas ADI's em relação às extintas medidas provisórias mencionadas, também para as propostas de alteração legislativa deverá ser observada a possível usurpação da competência legislativa dos Municípios em relação ao saneamento básico. Com a transferência de atribuições à ANA, configuraria um prejuízo sem medidas para os avanços já alcançados, situação preocupante diante da inegável necessidade de melhora na prestação do serviço.

Para o alcance de uma efetiva prestação do serviço de saneamento básico, em busca do exaurimento do princípio da universalização, a solução de maior eficiência seria o fornecimento de incentivo financeiro e técnico aos Municípios (ou Estados, em caso de regiões metropolitanas), principalmente diante da certeza de que são os próprios governantes locais que conhecem as suas necessidades e seus pormenores.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. 2. ed. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2014.



ANDRADE, Adriano; MASSON, Cleber; ANDRADE, Landolfo. **Interesses difusos e coletivos esquematizado**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015. ISBN 978-85-309-6389-7.

BARATA, Rita Barradas. Cem anos de Endemias e Epidemias. Rio de Janeiro: **Ciência & Saúde Coletiva**, vol. 5, n. 2, 2000. P. 333 – 345. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S1413-81232000000200008>>. Acesso em: 05 Jul. 2019.

BARROSO, Luís Roberto. Saneamento básico: competências constitucionais da União, Estados e Municípios. Distrito Federal: **Revista de informação legislativa**: v. 39, n. 153 (jan./mar. 2002). Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/762>>. Acesso em: 18 Mai. 2019.

BORJA, Patrícia Campos. **Política pública de saneamento básico: uma análise da recente experiência brasileira**. Saúde soc. [online]. Vol. 23, n. 2, pp. 432-447. São Paulo: 2014. ISSN 0104-1290. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0104-12902014000200007>>. Acesso em: 11 Mai. 2019.

BRASIL. Congresso Nacional. **Ato Declaratório nº. 36, de 04 de junho de 2019**. Brasília, DF: publicado no Diário Oficial da União, em 06 de junho de 2019. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/diarios/BuscaDiario?codDiario=101063&paginaDireta=275#diario>>. Acesso em: 09 Jul. 2019.

BRASIL. Congresso Nacional. **Ato Declaratório nº. 70, de 20 de novembro de 2018**. Brasília, DF: publicado no Diário Oficial da União, em 21 de novembro de 2018. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/atodecpm/2018/atodeclaratoriodopresidenteda>>



mesa-70-20-novembro-2018-787328-publicacaooriginal-156724-cn.html>. Acesso em: 18 Mai. 2019.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 11 Mai. 2019.

BRASIL. Lei nº. 6.938, de 31 de Agosto de 1981. **Política Nacional do Meio Ambiente**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm>. Acesso em: 11 Mai. 2019.

BRASIL. **Lei nº. 8.080, de 19 de setembro de 1990**. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm>. Acesso em: 11 Mai. 2019.

BRASIL. Lei. 9.433, de 8 de janeiro de 1997. **Lei das Águas do Brasil**. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9433.htm>. Acesso em: 18 Mai. 2019.

BRASIL. **Lei nº. 9.884, de 17 de julho de 2000**. Dispõe sobre a criação da Agência Nacional de Águas - ANA, entidade federal de implementação da Política Nacional de Recursos



Hídricos, de coordenação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos e responsável pela instituição de normas de referência nacionais para a regulação da prestação dos serviços públicos de saneamento básico. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9984.htm>. Acesso em: 18 Mai. 2019.

BRASIL. Lei nº. 11.445, de 05 de janeiro de 2007. **Política de Saneamento Básico**. Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico, cria o Comitê Interministerial de Saneamento Básico, altera a Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, a Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990, a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, e revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm>. Acesso em: 11 Mai. 2019.

BRASIL. Lei 12.305, de 02 de agosto de 2010. **Política Nacional de Resíduos Sólidos**. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei no 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm>. Acesso em: 09 Jun. 2019.

BRASIL. Lei 13.465, de 11 de julho de 2017. **Política de Regularização Fundiária Urbana**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis nos 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, 13.001, de 20 de junho de 2014, 11.952, de 25 de junho de 2009, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 12.512, de 14 de outubro de 2011, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 13.105, de 16 de março de 2015



(Código de Processo Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 11.124, de 16 de junho de 2005, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 10.257, de 10 de julho de 2001, 12.651, de 25 de maio de 2012, 13.240, de 30 de dezembro de 2015, 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.036, de 11 de maio de 1990, 13.139, de 26 de junho de 2015, 11.483, de 31 de maio de 2007, e a 12.712, de 30 de agosto de 2012, a Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, e os Decretos-Leis nº 2.398, de 21 de dezembro de 1987, 1.876, de 15 de julho de 1981, 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 3.365, de 21 de junho de 1941; revoga dispositivos da Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993, e da Lei nº 13.347, de 10 de outubro de 2016; e dá outras providências. Extinta pelo Ato Declaratório nº. 70, de 20 de novembro de 2018, proferido pelo Presidente da Mesa do Congresso Nacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm>. Acesso em: 17 Mai. 2019.

BRASIL. **Medida Provisória nº. 844, de 6 de julho de 2018.** Atualiza o marco legal do saneamento básico e altera a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, para atribuir à Agência Nacional de Águas competência para editar normas de referência nacionais sobre o serviço de saneamento, a Lei nº 10.768, de 19 de novembro de 2003, para alterar as atribuições do cargo de Especialista em Recursos Hídricos, e a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, para aprimorar as condições estruturais do saneamento básico no País. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Mpv/mpv844.htm#art8>. Acesso em: 11 Mai. 2019.

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



cargo de Especialista em Recursos Hídricos; a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, para aprimorar as condições estruturais do saneamento básico no País; e a Lei nº 13.529, de 4 de dezembro de 2017, para autorizar a União a participar de fundo com a finalidade exclusiva de financiar serviços técnicos especializados. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Mpv/mpv868.htm#art2>. Acesso em: 11 Mai. 2019.

BRASIL. **Medida Provisória nº. 870, de 01 de janeiro de 2019.** Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Mpv/mpv870.htm>. Acesso em: 18 Mai. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 2337 MC/SC.** Relator: Ministro Celso de Mello, publicação da concessão de medida liminar publicada no D.J. e no D.O.U. em 28 de fevereiro de 2002. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1871400>>. Acesso em: 18 Mai. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 2340 MC/SC.** Relator: Ministro Ricardo Lewandowski, trânsito em julgado em 21 de maio de 2013. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1871562>>. Acesso em: 18 Mai. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 3540 MC/DF.** Relator: Ministro Celso de Mello, trânsito em julgado em 19 de fevereiro de



2015. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2311268>>. Acesso em: 11 Mai. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5993 MC/DF**. Relator: Ministro Marco Aurélio, julgamento publicado no DJE em 30 de abril de 2019. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5528593>>. Acesso em: 11 Mai. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 6006 MC/DF**. Relator: Ministro Marco Aurélio, julgado em 16 de maio de 2019. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5539706>>. Acesso em: 11 Mai. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 6128 MC/DF**. Relator: Ministro Alexandre de Moraes, distribuído em 03 de maio de 2019. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5689088>>. Acesso em: 11 Mai. 2019.

CAMATTA, Adriana Freitas Antunes. **Saneamento básico: desafios na universalização frente aos impasses econômicos e sociais**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015. ISBN: 978-85-8440-297-7.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Panorama Brasileiro**. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/panorama>>. Acesso em: 08 Jun. 2019.



INSTITUTO TRATA BRASIL. **Principais Estatísticas: Água.** Disponível em: <<http://www.tratabrasil.org.br/saneamento/principais-estatisticas/no-brasil/agua>>. Acesso em: 05 Jul. 2019.

INSTITUTO TRATA BRASIL. **Principais Estatísticas: Esgoto.** Disponível em: <<http://www.tratabrasil.org.br/saneamento/principais-estatisticas/no-brasil/esgoto>>. Acesso em: 05 Jul. 2019.

MARQUES, José Roberto. **Meio ambiente urbano.** 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2010. ISBN: 978-85-218-0471-0.

MILARÉ, Édís. **Direito do ambiente.** 11. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018. ISBN 978-85-5321-048-0.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Dengue: causas, sintomas, tratamento e prevenção.** Disponível em: <<http://www.saude.gov.br/saude-de-a-z/dengue>>. Acesso em: 05 Jul. 2019.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Zika Vírus: o que é, causas, sintomas, tratamento, diagnóstico e prevenção.** Disponível em: < <http://www.saude.gov.br/saude-de-a-z/zika-virus>>. Acesso em: 05 Jul. 2019.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito administrativo.** 31. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018. ISBN 978-85-309-7956-0.

ROSA, Flávio Henrique; COSTA, Ulisses Espartacus de Souza. **A necessidade da regulação objetiva do patrimônio ambiental artificial como perspectiva para uma cidade mais**



humana e sustentável. In: CONPEDI, 1, 2018, Belo Horizonte. Artigo Científico. Belo Horizonte: Conpedi, 2018. p. 1 - 21. Disponível em: <<http://conpedi.danilolr.info/publicacoes/k7bhb2vw/oq7cr7p7/Y14jjmbx30S90cQc.pdf>>. Acesso em: 11 Mai. 2019.

SILVA, J. I. A. O.; CUNHA, Belinda Pereira da. Água, democracia e a construção da cidadania: linhas para uma análise socio-jurídica complexa. Belo Horizonte: **Veredas do Direito**, v. 14, n. 30, p. 269-291, set./dez. 2017. Disponível em: <<http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/1114>>. Acesso em: 18 Mai. 2019.

SILVA, Romeu Faria Thomé da. **Manual de Direito Ambiental**. 2. ed. Bahia: Editora JusPodivm, 2012.