

A complexidade regulatória do saneamento básico

Autor(a): Juliano Heinen

Publicado em: 21 de julho de 2020

Publicação: conjur_import

Link JurisTube:

<https://juristube.com.br/colunistas/juliano-heinen/heinen-a-complexidade-regulatoria-do-saneamento-basico>

Fonte original: <https://www.conjur.com.br/2020-jul-21/heinen-complexidade-regulatoria-saneamento-basico>

Identificador citável: juristube.com.br/colunistas/juliano-heinen/heinen-a-complexidade-regulatoria-do-saneamento-basico#ep-6deb7a28

Resumo

No último dia 16 foi sancionada a Lei nº 14.026/2020, a qual se compromete a implementar um novo marco legal no saneamento básico no

Texto integral

No último dia 16 foi sancionada a Lei nº 14.026/2020, a qual se compromete a implementar um novo marco legal no saneamento básico no Brasil. Pretendemos, neste texto, expor como a regulação do setor é e continuará a ser complexa. A importância da regulação no setor de saneamento era tão importante que contava com uma interpretação autêntica feita no artigo 3º da Lei nº 11.445/2007, o qual não foi modificado pelo novo marco legal. Contudo, o referido dispositivo, à época, foi vetado, mas regulado pelo então vigente Decreto nº 7.217/2010 (artigo 2º). Tal regra diferencia regulação da fiscalização. A par das críticas que se possa fazer a esse conceito [1], no setor de saneamento, os atos normativos desta natureza deverão conter dimensões econômicas, técnicas e sociais. Derivado do poder de regular e com lastro nestes três vetores, uma série de faculdades podem ser elencadas, exemplificativamente: — Planejamento do setor; — Fiscalização no cumprimento das normas e dos contratos; — Aplicação de penalidades; — Garantia da qualidade da prestação do serviço; — Modicidade tarifária; — Manutenção do equilíbrio econômico-financeiro; — Coibição da concentração econômica; e — Estabelecimento de metas à universalização. Vamos a um exemplo da importância ímpar da regulação no setor de saneamento. Veja que o usuário do serviço público fica completamente vulnerável aos padrões de qualidade de água, porque possui sérias dificuldades, para dizer o mínimo, em auferir se os padrões regulatórios foram mantidos. Sem contar que o descumprimento das metas e das disposições relativas à qualidade da água pode comprometer a saúde e a vida de uma série de pessoas. Enfim, com este exemplo queremos mostrar como a regulação deve ser eficiente no setor de saneamento. Não é e não será fácil a regulação do serviço público de saneamento básico no Brasil. Primeiro porque, como vimos, a titularidade do serviço público foi legada aos municípios e ao Distrito Federal (artigo 8º, inciso I, da Lei nº 11.445/2007). A rigor, então, poder-se-ia ter um manancial de normas oriundas de cada ente local. E não há obrigatoriedade de os referidos entes federados aderirem às normas setoriais, ou regionais (artigo 4º-B da Lei nº 9.982/2000). De outro lado, os Estados teriam (veja o tempo verbal) um papel essencial na construção de uma regulamentação setorial em regiões metropolitanas, aglomerações etc., seguindo a lógica da CF/88 (artigo 25, §3º [2]) ou do Estatuto da Metrópole (Lei nº

13.089/2015). No ponto, cabe trazer à lume as reflexões do STF justamente na área do saneamento básico de interesse regional ou supramunicipal: "O interesse comum inclui funções públicas e serviços que atendam a mais de um Município, assim como os que, restritos ao território de um deles, sejam de algum modo dependentes, concorrentes, confluentes ou integrados de funções públicas, bem como serviços supramunicipais" [3] . Para tanto, a regionalização foi estruturada da seguinte forma (artigo 3º, inciso VI): "Prestação regionalizada: modalidade de prestação integrada de um ou mais componentes dos serviços públicos de saneamento básico em determinada região cujo território abranja mais de um município, podendo ser estruturada em: a) Região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião: unidade instituída pelos Estados mediante lei complementar, de acordo com o §3º do artigo 25 da Constituição Federal, composta de agrupamento de Municípios limítrofes e instituída nos termos da Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da Metrópole); b) Unidade regional de saneamento básico: unidade instituída pelos Estados mediante lei ordinária, constituída pelo agrupamento de Municípios não necessariamente limítrofes, para atender adequadamente às exigências de higiene e saúde pública, ou para dar viabilidade econômica e técnica aos Municípios menos favorecidos; c) Bloco de referência: agrupamento de municípios não necessariamente limítrofes, estabelecido pela União nos termos do §3º do artigo 52 desta lei e formalmente criado por meio de gestão associada voluntária dos titulares" . Contudo, ainda que o Estado crie blocos e agrupe os municípios com interesses e conexões comuns na área do saneamento, a adesão ao bloco regional continua a ser voluntária por parte dos entes federados locais — conforme artigo 8ª-A da Lei nº 11.445/2007 [4] . Significa dizer que uma região metropolitana pode contar com uma entidade interfederativa, mas sem a segurança de que se terá a adesão dos interessados [5] . Para exemplificar, imagine que o Estado não crie condições para estruturar uma regulação e implementação do saneamento básico de modo regional. Ou até implemente esforços nesse sentido, mas não conte com a adesão das municipalidades. Nessas situações, poder-se-ia vivenciar a tragédia de cada qual regular o setor de modo descompassado. E, em territórios limítrofe, as canalizações e as demais estruturas serem construídas em duplicidade, com grave perda de economia de escala e gasto de recursos públicos de modo completamente ineficiente. Ou mesmo estas estruturas não serem compatíveis. Ou imagine que todos os municípios da região metropolitana tenham aderido ao bloco e à regulação comum, menos um. Mas este que não aderiu justamente vem a seccionar a conexão da capital para com os demais. Nessa situação, a voluntária manifestação do município dissidente poderia impedir os demais de aderirem. Em termos amplos, quer-se dizer que nem todos os desafios da regulação no setor não foram superados ou de todo resolvidos pelo novo marco legal . Ao contrário. Medidas normativas simples poderiam ter sido bem mais eficazes, como a determinação de adesão compulsória quando os Estados federados criassem os blocos. Mas a complexidade não estanca aí. Além das leis (normas de primeiro grau), bem como das regulamentações que podem ser expedidas por todos os municípios do país ou de modo regional, quando há a criação e a adesão a blocos, o setor passará a contar com "normas de referência", oriundas da ANA . Essas regulações pretendem ser um parâmetro nacional ao direito do saneamento básico no Brasil. É dizer que o setor contará com leis gerais e regulamentos gerais, a par dos regulamentos regionais e locais, o que, ao nosso juízo, não há precedentes nos demais setores regulados. Mas não é só. A par das leis, dos regulamentos de referência e dos regulamentos, outras normatizações são centrais no setor de saneamento : os Planos Nacional, Estadual e Municipal de Saneamento devem, em suma, conferir operacionalidade à prestação do serviço público — por exemplo, definem metas de universalização, qualidade etc. Todo o conteúdo do plano baliza diretamente os contratos de concessão e, por conseguinte, tudo o que dele deriva.

De certo que um pedido de reequilíbrio econômico-financeiro deverá ser avaliado a partir dos planos, para ficarmos em um exemplo apenas. Veja que os artigos 17, 19, §1º, 49, inciso I, 52, inciso I e §1º, e 53-H, entre outros, deram ampla operacionalidade aos planos, determinando uma série de medidas e de providências. E como se não bastasse tudo isso, o setor de saneamento básico é notadamente regulado pelo contrato — "regulação pelo contrato" . Apesar de este documento ter de respeitar o que dispõe a lei, os regulamentos e os planos, será uma fonte expressiva na construção da disciplina jurídica do setor. Em outros termos, não se deve menosprezar a força dos pactos. Enfim, neste texto, expusemos os desafios da regulação do setor de saneamento que dão conta de gerar novos e complexos desafios concretos na implementação dessa política pública. É certo que o setor de saneamento básico reclama mais concretude, e menos abstração. Ou, dito coloquialmente, reclama mais obra e menos regra. [1] C f. LIMA, Gisele Rocha de. Op. Cit., p. 6 [2] CF/88, artigo 25, §3º: "§3º. Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum". [3] STF, ADI nº 1.842=RJ, rel. p/ o ac. Min. Gilmar Mendes, Pleno, j. 6/3/2013. [4] Lei nº 11.445/2007, artigo 8º-A: "É facultativa a adesão dos titulares dos serviços públicos de saneamento de interesse local às estruturas das formas de prestação regionalizada". [5] Apesar disso, os artigos 49 e 50 da Lei nº 11.445/2007, com redação dada pela Lei nº 14.026/2020, determinam que a União incentive a regionalização, permitindo, ainda, que ela própria faça regionalizações subsidiariamente aos Estados.

Como citar este documento

As citações abaixo seguem os padrões ABNT NBR 6023:2018, APA 7ª edição, Chicago Author-Date (17ª ed.) e BibTeX (LaTeX). Copie o formato exigido pelo periódico ou gerenciador bibliográfico (Zotero, Mendeley, EndNote).

ABNT (NBR 6023:2018)

HEINEN, Juliano. A complexidade regulatória do saneamento básico. *conjur_import*, 21 jul. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-jul-21/heinen-complexidade-regulatoria-saneamento-basico>. Acesso via: JurisTube — Acervo Digital de Direito. Disponível em: <https://juristube.com.br/colunistas/juliano-heinen/heinen-a-complexidade-regulatoria-do-saneamento-basico>. Acesso em: 12 set. 2026.

APA 7ª edição

Heinen, J. (2020, July 21). A complexidade regulatória do saneamento básico. **conjur_import**. <https://www.conjur.com.br/2020-jul-21/heinen-complexidade-regulatoria-saneamento-basico>

Chicago Author-Date (17ª ed.)

HEINEN, Juliano. 2020. “A complexidade regulatória do saneamento básico.” **conjur_import**, July 21. <https://www.conjur.com.br/2020-jul-21/heinen-complexidade-regulatoria-saneamento-basico>

BibTeX

```
@article{juliano-heinen-a-complexidade-regulat-ria-do-saneamento-2020,  
author = {Heinen, Juliano},  
title = {A complexidade regulatória do saneamento básico},  
journal = {conjur_import},  
year = {2020},  
url =  
{https://www.conjur.com.br/2020-jul-21/heinen-complexidade-regulatoria-saneamento-basico},  
urldate = {2020-07-21}  
}
```



Licença de Uso — CC BY-NC-SA 4.0

Este conteúdo está licenciado sob a licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-CompartilhaIgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0). O uso para fins acadêmicos e educacionais é permitido, desde que citada a fonte original (JurisTube) conforme as normas técnicas indicadas neste documento.

Termos completos:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.pt-br>