

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – UNIRIO
Centro de Ciências Jurídicas e Políticas – CCJP
Programa de Pós-Graduação em Direito – PPGD
Mestrado em Direito

**O USO DE INSTRUMENTOS ECONÔMICOS NA IMPLEMENTAÇÃO DE
POLÍTICAS PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS DE SANEAMENTO BÁSICO**

Maida Pratis Pessanha Tejón

Rio de Janeiro

Março 2020

MAIDA PRATIS PESSANHA TEJÓN

O USO DE INSTRUMENTOS ECONÔMICOS NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS
PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS DE SANEAMENTO BÁSICO

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito e Políticas Públicas do Centro de Ciências Jurídicas e Políticas da Universidade Federal do estado do Rio de Janeiro como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Direito.

Rio de Janeiro

2020

MAIDA PRATIS PESSANHA TEJÓN

Esta dissertação foi julgada adequada para a obtenção do grau Mestre em Direito e Políticas Públicas e aprovada em sua forma final pelo Curso de Mestrado em Direito e Políticas Públicas da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro – UNIRIO.

Rio de Janeiro, ____ de _____ de 2020.

Professor Dr. Paulo de Bessa Antunes

Professor orientador

Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro - UNIRIO

Professor Dr. André Saddy

Professor convidado

Universidade Federal Fluminense – UFF

Professora Dra. Cláudia Tannus Gurgel do Amaral

Professora avaliadora

Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro - UNIRIO

AGRADECIMENTOS

Agradeço a minha mãe pelo incentivo e apoio.

Aos meus colegas de curso pelo companheirismo e compartilhamento de conhecimento.

Aos professores do PPGD – UNIRIO, sobretudo ao Professor Eduardo Domingues, por ter me auxiliado durante o estágio docente, e ao Professor Paulo de Bessa Antunes, por ter me orientado durante esta pesquisa.

Por fim, agradeço ao CAPES pelo financiamento.

RESUMO

A pesquisa se propõe a analisar de que forma os instrumentos econômicos podem servir na implementação de políticas públicas sustentáveis de saneamento básico sob a ótica de seu financiamento. Instrumentos econômicos são mecanismos de mercado que internalizam um custo social, induzindo um comportamento social, maximizando o bem-estar social e/ou financiando uma política pública. Os serviços públicos que compõem saneamento básico (abastecimento de água, esgotamento sanitário, manejo de resíduos sólidos e manejo de águas pluviais) são remunerados ou por tarifas ou por taxas, espécies de instrumentos econômicos. A partir de uma pesquisa teórica, será primeiramente analisada a política pública de saneamento básico no Brasil, sua inserção no contexto de desenvolvimento sustentável, sempre norteadas pelos instrumentos de política pública, para, ao final, se analisar os fundos municipais de saneamento básico instituídos pelas capitais brasileiras, o modo pelo qual as taxas e tarifas podem contribuir para a expansão local da política pública de saneamento básico.

PALAVRAS-CHAVE: Políticas públicas; saneamento básico; instrumentos econômicos; desenvolvimento sustentável; fundos municipais de saneamento básico.

THE USE OF ECONOMIC INSTRUMENTS IN THE IMPLEMENTATION OF SUSTAINABLE PUBLIC POLICY OF SANITATION

ABSTRACT

This research aims to analyze how economic instruments allow the implementation of sustainable public policy of sanitation. Economic instruments are market mechanisms that internalize a social cost, inducing a social behavior, maximizing social well-being or financing a public policy. The public services that compounds sanitation (water supply, sanitary sewer, solid-waste management and rainwater management) are supported by tariffs or taxes, types of economic instruments. From a theoretical research, it will be first analyzed the public policy of sanitation in Brazil, its insertion in the context of sustainable development, always guided by public policy instruments so that, at the end, the municipal funds of sanitation instituted by Brazilian capitals are analyzed, considering that taxes and tariffs may contribute to the expansion of local sanitation policy through the institution of funds.

KEYWORDS: public policies, sanitation, economic instruments, sustainable development, municipal funds of sanitation.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURA 1 - Evolução da proporção de domicílios com acesso a serviços de saneamento básico	20
FIGURA 2 - Linha do tempo das legislações referentes ao saneamento básico	24
FIGURA 3 - Ciclo de políticas públicas	25
FIGURA 4 - Proporção de municípios por situação do Plano Municipal de Saneamento Básico, segundo as Grandes Regiões e as Classes de tamanho da população dos municípios - 2011/2017	33
FIGURA 5 - Proporção de municípios com Conselho Municipal de Saneamento Básico, segundo as Grandes Regiões e as Classes e tamanho da população dos municípios - 2017	37
FIGURA 6 - Número de municípios que participam de consórcios na área de saneamento básico, segundo o tipo de serviço.....	39
FIGURA 7 - Proporção de Municípios com Fundo Municipal de Saneamento Básico, segundo as Grandes Regiões e as classes de tamanho da população dos municípios	74

SUMARIO

INTRODUÇÃO

1.	POLÍTICAS PÚBLICAS DE SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL.....	13
1.1.	Políticas Públicas: Conceito e Elementos.....	13
1.2.	Políticas Públicas e Direito.....	15
1.3.	Trajatória da Política Pública de Saneamento Básico no Brasil.....	19
1.4.	O Ciclo e os Instrumentos de Implementação de Políticas Públicas.....	24
1.5.	Instrumentos de Implementação de Políticas Públicas de Saneamento Básico e Controle Social.....	29
1.5.1.	Planos de Saneamento Básico.....	30
1.5.2.	Entidade Reguladora	34
1.5.3.	Conselhos de Saneamento Básico.....	36
1.5.4.	Gestão Associada: Convênios de Cooperação e Consórcios Públicos.....	37
2.	DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, POLÍTICA AMBIENTAL E POLÍTICA DE SANEAMENTO BÁSICO.....	40
2.1.	Desenvolvimento Sustentável.....	40
2.1.1.	Economia Ambiental Neoclássica.....	42
2.1.2.	Economia Ecológica	44
2.2.	Política Ambiental, Instrumentos de Comando e Controle e Instrumentos Econômicos.....	46
2.2.1.	Instrumentos de comando e controle	49
2.2.2.	Instrumentos Econômicos.....	51
2.3.	Política de Saneamento Básico e Desenvolvimento Sustentável.....	54
3.	FINANCIAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE SANEAMENTO BÁSICO.....	57
3.1.	Financiamento de Políticas Públicas: os serviços públicos e sua remuneração.....	57
3.2.	Serviços de Saneamento Básico e Formas de Remuneração.....	62
3.2.1.	O Manejo de Resíduos Sólidos Urbanos.....	63
3.2.2.	O Manejo de Águas Pluviais Urbanas.....	65
3.2.3.	O Abastecimento de Água e o Esgotamento Sanitário.....	66

3.3.	O Princípio da Universalização do Saneamento Básico, a Capacidade de Pagamento dos Usuários e os Subsídios.....	69
3.4.	Fundos de Universalização: Fundos Públicos Financeiros e a Política de Saneamento Básico.....	71
3.5.	Estudo dos Fundos de Saneamento Básico das Capitais Brasileiras.....	74
3.5.1.	Belo Horizonte (MG).....	76
3.5.2.	Florianópolis (SC).....	78
3.5.3.	João Pessoa (PB).....	79
3.5.4.	Recife (PE).....	80
3.5.5.	Salvador (BA).....	82
3.5.6.	São Paulo (SP).....	84
3.5.7.	Manaus (AM) e Palmas (TO).....	87
	CONCLUSÃO.....	89
	REFERÊNCIAS.....	92

INTRODUÇÃO

Tendo por tema o uso de instrumentos econômicos na implementação de políticas públicas de saneamento básico, o presente trabalho se preocupará em abordar de que maneira a remuneração destes serviços públicos pode contribuir para a universalização desta política, sobretudo quanto ao seu financiamento.

A origem da pesquisa se deu a partir do caso objeto do Recurso Especial nº 1.339.313/RJ, que entendeu que ser cabível o pagamento da tarifa de esgoto ainda que tais resíduos não fossem tratados, mas somente coletados. O fundamento da decisão do Superior Tribunal de Justiça foi a de que o objetivo da cobrança da tarifa é a manutenção do equilíbrio financeiro do contrato, o que possibilita a prestação contínua do serviço público. Isto quer dizer que, ao efetuar o pagamento da tarifa de esgoto, o usuário não paga apenas pelo serviço que lhe foi prestado, mas contribui para um sistema de expansão da política pública de saneamento básico.

O saneamento básico é regido hoje pela Lei nº 11.445/2007, que estabelece as diretrizes nacionais da matéria. Segundo o artigo 3º, inciso I desta norma, o saneamento básico é composto por quatro serviços públicos: abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, drenagem e manejo de águas pluviais e limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos.

Ainda segundo a Lei n. 11.445/2007, a remuneração destes serviços públicos deve atender a determinadas diretrizes, como ampliação de acesso aos cidadãos e localidades de baixa renda aos serviços, recuperação dos custos da prestação do serviço e remuneração adequada do capital investido pelos prestadores dos serviços (artigo 29, §1º), que devem também ser compatibilizadas com a capacidade de pagamento dos usuários. É neste contexto que surge o problema central da pesquisa, isto é, em como compatibilizar tais previsões.

Os meios pelos quais os serviços públicos podem ser remunerados são igualmente compreendidos como instrumentos econômicos, que são instrumentos de política pública cuja função é a de internalizar um custo social, que ficará à custa do poluidor ou do usuário do serviço, apresentando por vantagem a geração de receita que maximizem o bem-estar social, induzam um comportamento social e/ou financiem uma política pública. Assim, a análise dos instrumentos econômicos pode permitir que se encontrem meios que

permitam esta compatibilização, como a adoção de subsídios e, principalmente, a instituição de fundos de saneamento básico.

A realização deste trabalho se justifica pelos índices concernentes ao saneamento básico no País. Conforme o Instituto Trata Brasil divulgou em 2018, com base nos dados do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS)¹ de 2016, conquanto o total da população brasileira atendida por água potável apresente percentual relativamente bom, de 83,3%, com relação ao esgotamento sanitário, o índice nacional é de 51,9% para coleta e de 44,9% para esgoto tratado por água consumida. Os reflexos disto são visualizados na saúde dos indivíduos² e no meio ambiente³.

Ademais, recentemente a Lei n° 11.445/2007 vem sendo objeto de diversas propostas de alteração legislativa como as medidas provisórias n. 844 e 868, ambas de 2018, e o Projeto de Lei n° 4.162/2019 da Câmara dos Deputados, o que demonstra a relevância e atualidade da matéria.

Utilizando-se, portanto, do método indutivo, assim como do método auxiliar comparativo, o trabalho se organiza da seguinte forma: no primeiro capítulo serão apresentados os conceitos e elementos de políticas públicas, correlacionando-os com o Direito, bem como será abordada a política pública de saneamento básico no País a partir do ciclo de políticas públicas e dos instrumentos de implementação.

No segundo capítulo é feita uma conexão entre o desenvolvimento sustentável e o saneamento básico, demonstrando o que se entende pelo termo, a política ambiental e seus instrumentos de gestão para, então, tratar dos serviços de saneamento básico e das suas formas de remuneração.

Já no terceiro capítulo será desenvolvida a ideia de como a remuneração dos serviços de saneamento básico, enquanto instrumento econômico, pode servir de mecanismo de expansão da política pública de saneamento básico mediante a instituição de fundos públicos municipais.

¹ Embora possa ter a sua credibilidade questionada por ser informado voluntariamente pelos próprios Municípios, o SNIS constitui uma base ampla e organizada de dados sobre o saneamento básico no País, servindo de fonte para diversas pesquisas, a exemplo do Instituto Trata Brasil aqui mencionado.

² O SUS gastou R\$ 1 bilhão em 5 anos virtude de doenças relacionadas à falta de saneamento, de acordo com publicação da Folha de São Paulo.

³ 55% do esgoto coletado no Brasil é despejado na natureza, conforme publicado pelo G1 em abril de 2018.

A escolha por tratar especificamente dos municípios se deve ao novo modelo inaugurado pela Lei nº 11.445/2007, que apresenta um perfil mais democrático e descentralizado, permitindo que estes entes possam obter meios próprios de financiamento dos serviços de saneamento básico. Por fim, ainda no terceiro capítulo, serão analisados por meio de comparação legislativa os fundos municipais de saneamento já instituídos nas capitais brasileiras a fim de se verificar como funcionam, especialmente no que tange à composição de receitas e destinação da remuneração a estes fundos.

1. POLÍTICAS PÚBLICAS DE SANAMENTO BÁSICO NO BRASIL

1.1. Políticas Públicas: conceito e elementos

Este é um estudo sobre políticas públicas de saneamento básico com ênfase em uma das formas de seu financiamento. Entretanto, antes de tratar da política pública de saneamento básico, serão apresentados os conceitos e elementos referentes ao estudo de políticas públicas propriamente dito.

Inicialmente, com relação à origem do estudo das Políticas Públicas, verifica-se que ocorreu nos Estados Unidos e na Europa no contexto da Guerra Fria e da *valorização da tecnocracia* (SOUZA, 2006) pelos estudos de H.D. Laswell, H. Simon, C. Lindblom e D. Easton no âmbito da Ciência Política. Apesar disto, o tema assumiu um caráter disciplinar desde o princípio. Desta forma, Laswell defendia que *a policy science deveria libertar-se do estudo estreito das instituições e das estruturas políticas e compreender o trabalho e as conclusões de campos como a Sociologia e a Economia, o Direito e a Política*. (HOWLETT, 2013, p. 22)

Determinar precisamente o que é política pública não é uma tarefa simples, uma vez que diversos autores apresentam seu conceito⁴. Sendo assim, embora não haja um consenso na doutrina especializada, os autores que tratam do tema identificam como elementos fundamentais a intencionalidade pública e a resposta a um problema público. (SECCHI, 2013, P.01-02)

Além do problema público, são conteúdo do estudo das políticas públicas uma proposta de solução a este problema público, atores envolvidos, instituições formais e informais que moldam o comportamento dos atores e um processo de formulação. (SECCHI, 2013, p. 9)

Por problema público se entende uma realidade diferente de uma situação que se considera como adequada. Para Secchi (2013, p. 10), é

⁴Em pesquisa sobre o estado-da-arte em políticas públicas, Celina Souza (2006) apresenta as definições elaboradas por seus respectivos autores. Para Mead (1995), política pública é *o campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas*; para Lynn (1980), é *o conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos*; Peters (1986) conceitua política pública como *a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos*; Para Dye (1984) é *o que o governo escolhe fazer ou não fazer* e Laswell apresenta a definição mais conhecida, segundo a qual *decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz*.

a diferença entre a situação atual e uma situação ideal possível para a realidade pública (...) um problema só se torna público quando os atores políticos intersubjetivamente consideram problema (situação inadequada) e público (relevante para a coletividade)

Assim, para o problema identificado serão apresentadas possíveis soluções.

Os atores são os *indivíduos, grupos ou organizações que desempenham um papel na arena política* (SECCHI, 2013, p.99). Eles têm o poder de mobilizar a opinião pública e de influenciar na decisão das matérias que entram na agenda, seja de forma direta ou indireta. Considerando a natureza da economia política (se o Estado está inserido em uma democracia capitalista) e o sistema político (se o Estado é federal ou unitário) de um país, é possível estabelecer quais conjuntos de atores influenciam nos processos e resultados da política pública dentro do contexto do Estado capitalista democrático-liberal (HOWLETT, 2013, p. 69): políticos eleitos, burocracia, o público (destinatário das políticas públicas), partidos políticos, grupos de interesse, *think tanks* e organizações de pesquisa, meios de comunicação, experts e consultores acadêmicos.

As instituições correspondem à dimensão espacial das políticas públicas, ou seja, onde elas acontecem. Para a escola institucionalista tradicional, *instituições são regras formais que, de alguma forma, condicionam o comportamento dos indivíduos* (SECCHI, 2013, p.82). De acordo com esta corrente, a Constituição e as leis são instituições, onde as políticas públicas acontecem.

Posteriormente, na década de 1980, o neoinstitucionalismo deu uma nova abordagem ao sustentar que as instituições não são totalmente responsáveis em influenciar o comportamento dos indivíduos e que as regras informais, como os hábitos e as crenças, também desempenham um papel relevante (SECCHI, 2013, p. 82). Segundo Celina Souza (2006), o neoinstitucionalismo é a teoria *que enfatiza a importância crucial das instituições/regras para a decisão, formulação e implementação de políticas públicas*.

Já o processo de formulação de políticas públicas (*policy-making process*), ou ciclo de políticas públicas, é composto por sete fases (identificação do problema, formação de agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão, implementação, avaliação e extinção) sequenciais e interdependentes e tem o objetivo de demonstrar e analisar a “vida” de uma política pública, ainda que na realidade o processo não siga rigorosamente o percurso apresentado.

É importante registrar que existem outros modelos que servem para explicar e analisar políticas públicas, como o incrementalismo, as arenas sociais e o modelo *garbage can*. No entanto, para fins deste trabalho, o ciclo de políticas públicas será o adotado para a análise da política de saneamento básico e por isso é aqui tratado com maior destaque.

1.2. Políticas Públicas e Direito

O já mencionado caráter multidisciplinar é o que permite que o tema Política Pública seja também enxergado sob a ótica do Direito. Nesse sentido, Maria Paula Dallari Bucci (2006, p. 14) define política pública como

um programa ou quadro de ação governamental, porque consiste num conjunto de medidas articuladas (coordenadas), cujo escopo é dar impulso, isto é, movimentar a máquina do governo, no sentido de realizar algum objetivo de ordem pública ou, na ótica dos juristas, concretizar um direito.

Em outras palavras, no âmbito do Direito, a política pública pode ser compreendida como a efetivação de direitos a partir da atuação do Estado e o modo pelo qual essa atuação do Estado acontecerá será por intermédio de um programa ou um plano elaborado pelo governo.

Ao tratar *objetivo de ordem pública* como efetivação de um direito, a autora, além de demonstrar a relação entre os campos de estudo, trouxe luz a esta atribuição presente nas constituições modernas de reconhecimento dos direitos fundamentais.

Faz parte do estudo do Direito Constitucional o exame do modo pelo qual os direitos fundamentais foram inseridos nas constituições, sendo os direitos fundamentais justamente o produto da constitucionalização dos direitos humanos (CANELA JUNIOR, 2011 p. 20). Se a partir das revoluções burguesas houve uma transição de um Estado de polícia para um Estado liberal, calcado na proteção da liberdade do indivíduo pelo dever de abstenção do Estado, em um segundo momento verificou-se a necessidade de um agir do Estado, mas dessa vez no sentido de garantir que os indivíduos fossem colocados em posição de igualdade. É nesse ponto que emergem os direitos fundamentais sociais, *vinculando os poderes estatais ao cumprimento de programas de implementação desses direitos* (CANELA JUNIOR, 2011 p. 53), como educação, saúde, previdência e assistência social.

A maneira como se dá a atuação do Estado para a implementação destes direitos pode ocorrer mediante a prestação de serviços públicos. Convém esclarecer, no entanto,

que serviço público não é o mesmo que políticas públicas. Conforme Maria Paula Dallari Bucci (1997):

(...)O dado novo a caracterizar o Estado social, no qual passam a ter expressão os direitos dos grupos sociais e os direitos econômicos, é a existência de um modo de agir dos governos ordenado sob a forma de políticas públicas, um conceito mais amplo que o de serviço público, que abrange também as funções de coordenação e de fiscalização dos agentes públicos e privados.

Os direitos fundamentais uma vez inseridos na Constituição e, portanto, dotados de exigibilidade, tornam-se direitos subjetivos: em caso de violação, nasce para o titular, que pode ser qualquer cidadão, uma pretensão a ser exercida pelo direito de ação. Soma-se a isto o princípio da inafastabilidade da jurisdição, segundo o qual a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito (artigo 5º, inciso XXXV, CRFB/1988) e haverá uma situação em que o Poder Judiciário é posto para exercer o controle das políticas públicas.

Além da constitucionalização dos direitos fundamentais, foram também constitucionalizados os programas de ação do Estado, ou seja, adotadas normas programáticas, que pautam quais são os fins sociais a serem perseguidos pelo Estado.

Assim, o Judiciário que antes exercia o controle objetivo (verificação da observância da lei por parte da Administração), passa a exercer o controle subjetivo que é o de *tutelar os direitos subjetivos dos administrados assegurados pelo direito* (MOREIRA NETO, 2007). É o fenômeno da judicialização das políticas públicas.

A partir daí as questões que surgem são: até que ponto pode o Poder Judiciário intervir em políticas públicas? Toda atuação do Judiciário em políticas públicas é fruto da judicialização?

Antes de procurar responder a essas questões, é preciso diferenciar judicialização de ativismo judicial. A judicialização é, segundo Barroso (2012),

um fato, uma circunstância que decorre do modelo constitucional que se adotou, e não de um exercício deliberado de vontade política (...) Se uma norma constitucional permite que dela se deduza uma pretensão, subjetiva ou objetiva, ao juiz cabe dela conhecer, decidindo a matéria

Já o ativismo judicial consiste em uma interpretação ampla da Constituição *expandindo seu sentido e alcance* em situações em que há um distanciamento entre a vontade da classe política e da sociedade, podendo o Judiciário atuar por meio de

imposição de condutas ou de abstenções do Poder Público, notadamente em matéria de políticas públicas, além de outras formas. (BARROSO, 2012)

No julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n° 45, foram traçados limites correspondentes a atuação do Poder Judiciário em políticas públicas. Embora a formulação e a implementação sejam atribuições dos Poderes Executivo e Legislativo, cabe ao Judiciário uma atuação excepcional, isto é, *quando os órgãos competentes comprometerem a eficácia e a integridade de direitos individuais e coletivos.*

A objeção usualmente apontada para a implementação e até mesmo formulação de políticas públicas reside na falta ou escassez de recursos financeiros públicos. Na obra *The cost of rights: why liberty depends on taxes* (HOLMES et al., 1999), por exemplo, é defendida a tese de que tanto os direitos liberais de primeira geração, entendidos como negativos, quanto os direitos sociais de segunda geração, positivos, demandam igualmente recursos orçamentários. Ou seja, para que o direito de propriedade, por exemplo, seja garantido, o Estado deve prestar um serviço público que é o de segurança pública de forma que, na prática, todos os direitos são positivos:

The financing of basic rights through tax revenues helps us see clearly that rights are public goods: taxpayer-funded and government-managed social services designed to improve collective and individual well-being. All rights are positive rights. (HOLMES et al., 1999, p. 48)

O objeto da controvérsia da ADPF n° 45 ilustra um pouco esse ponto, na medida em que dizia respeito à alocação de recursos orçamentários: o então Presidente da República havia vetado proposição legislativa destinada a fixar as diretrizes pertinentes à elaboração da lei orçamentária anual de 2004, o que, segundo o autor da ADPF, desrespeitou o preceito fundamental decorrente da Emenda Constitucional n° 29/2000, cujo propósito era o de garantir recursos financeiros mínimos para ações e serviços de saúde.

Dessa falta ou escassez de recursos públicos decorre a cláusula da Reserva do Possível, que tem origem na Alemanha a partir da década de 1970. Na prática, essa cláusula representa uma espécie de obstáculo para a prestação de direitos sociais:

Assim, no início, na Alemanha, a reserva do possível passou a traduzir a ideia de que os direitos sociais a prestações materiais dependem da real disponibilidade de recursos financeiros por parte do Estado, disponibilidade esta que estaria localizada no

campo discricionário das decisões governamentais e parlamentares sintetizadas no orçamento público. (DEL RIO et al., 2017, p. 105)

O Relator da ADPF n° 45, Ministro Celso de Mello, não diminui a importância da cláusula da reserva do possível, a qual apresenta condicionamentos que se refletem no binômio razoabilidade da pretensão e disponibilidade financeira do Estado. No entanto, ele defende a *necessidade de preservação, em favor dos indivíduos, da integridade e da intangibilidade do núcleo consubstanciador do mínimo existencial*. Mínimo existencial seria, assim, o padrão mínimo de direitos que devem ser garantidos aos indivíduos e

É direito protegido negativamente contra a intervenção do estado e, ao mesmo tempo, garantido positivamente pelas prestações estatais. Diz-se, pois, que é direito de *status negativus* e de *status positivus*, sendo certo que não raro se convertem uma na outra ou se co-implicam mutuamente a proteção constitucional positiva e a negativa. (TORRES, 1989)

Além disso, sustentou-se ainda que a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental é instrumento adequado para *viabilizar a concretização de políticas públicas, quando previstas no texto da Carta Política*.

Com o objetivo de estabelecer os limites da atuação do Poder Judiciário no exercício do controle das políticas públicas, foi em 2018 editada a Lei n° 13.655 com a finalidade de alterar as Normas de Introdução ao Direito Brasileiro (LINDB). Assim, foram acrescentados os artigos 20 a 30, destacando-se aqui o artigo 22, caput, que prevê que *na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados*.

Pela leitura do Projeto de Lei n° 349 de 2015 do Senado Federal, que deu origem à Lei n° 13.655/2018, o propósito da inclusão dos referidos artigos na LINDB é o de submeter a regulamentação e a aplicação das leis a novos limites de *interpretação, processo e controle* para assim *eleva os níveis de segurança jurídica* (prejudicado justamente pelo avanço das normas de interpretação, processo e controle da administração, resultando em incerteza e imprevisibilidade das decisões) *e de eficiência na criação e aplicação do direito público*.

No caso específico do artigo 22, deve ser mencionado ainda o objetivo de *contribuir para aprimorar a gestão pública nacional* na medida em que busca combater

a suposta completude de determinação do Direito e a presunção de existência de um cenário fático ideal para concretização dos ambiciosos objetivos do direito público nacional ao considerar o contexto em que está inserido o administrador público (JORDÃO, 2018). Houve uma positivação de uma norma abstrata de segundo grau que foi o princípio da realidade⁵, vindo a dar mais um contorno legal à implementação de políticas públicas.

1.3. Trajetória da Política Pública de Saneamento Básico no Brasil

Em 1967, com a edição da Lei nº 5.318, foi instituída a Política Nacional de Saneamento que, segundo o seu artigo 1º, deveria compreender *o conjunto de diretrizes administrativas e técnicas destinadas a fixar a ação governamental no campo do saneamento*. Esta mesma Lei criou o Conselho Nacional do Saneamento, cuja Comissão Diretora (órgão que ao lado do Conselho Pleno compunha o referido Conselho), deveria elaborar e expedir o Plano Nacional de Saneamento (artigo 7º, a).

O Plano Nacional de Saneamento (PLANASA) passou a ser implementado no País na década de 1970 e consistia em *um modelo centralizado de financiamento de investimentos em saneamento básico* (SAIANI et al., 2010) a partir da criação de sociedades de economia mista estaduais que celebravam contratos, formalmente considerados como de concessão, com os Municípios.

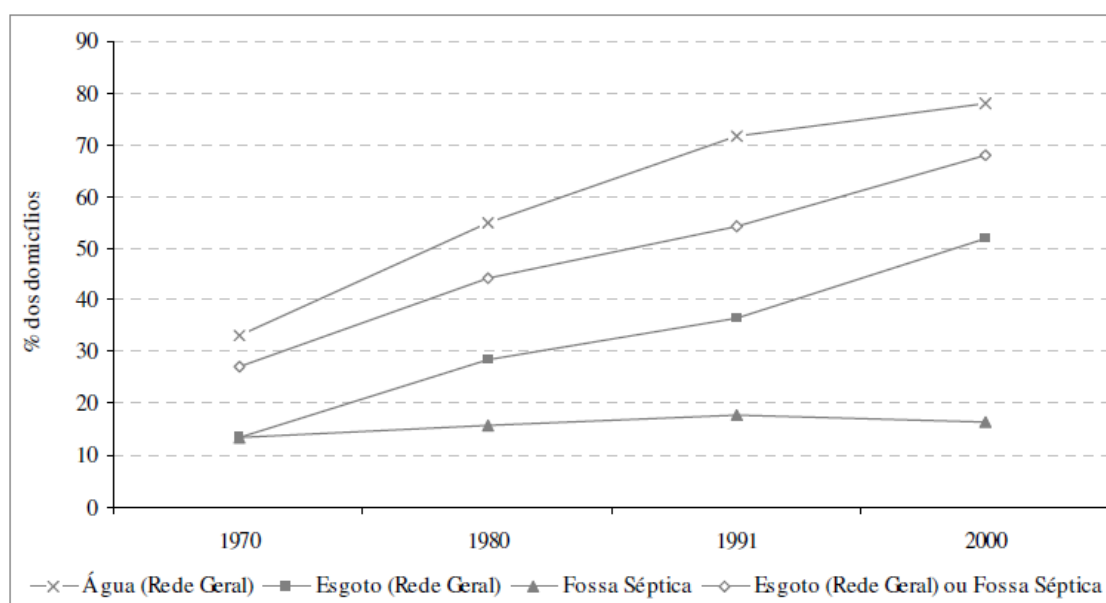
Essas sociedades de economia mista eram as Companhias Estaduais de Saneamento (CESBs) responsáveis pela execução de obras e operações dos sistemas. Já o financiamento ficava sob a responsabilidade do Banco Nacional de Habitação (BNH), responsável pela administração do Sistema Financeiro de Saneamento (SFS), o qual realizava empréstimos com recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). (SAIANI et al, 2010)

Até então, O PLANASA havia sido *o único mecanismo articulado de financiamento e modernização do setor de saneamento no Brasil* (SAIANI et al, 2002) e, embora tenha sido fundamental para a ampliação de acesso ao abastecimento de água, o

⁵ Conforme Diogo de Figueiredo Moreira Neto (2010, p. 91), o princípio da realidade indica que *o sistema legal-administrativo não se pode constituir em um repositório de determinações utópicas, irrealizáveis e intangíveis, mas em um instrumento sério de cumprimento da ordem jurídica, na disciplina possível da realidade da convivência humana*.

PLANASA avançou muito pouco em relação ao serviço de esgotamento sanitário, o que é demonstrado no quadro a seguir:

FIGURA 1 - Evolução da proporção de domicílios com acesso a serviços de saneamento básico



Extraído de SAIANI et al., 2010

O modelo de regulação por sua vez era bastante criticável, pois exercido pela mesma entidade que prestava o serviço, as CESBs. Conforme André Saddy (2017, p. 135-136),

O modelo regulatório do PLANASA combinava a regulação exercida sobre a verificação do cumprimento do plano, realizada pelos poderes públicos federal e estaduais, com a regulação exercida sobre a execução dos contratos administrativos celebrados entre os Municípios e as CESB. Nestes, os Municípios delegavam aos Estados a prestação dos serviços de água e esgoto; e os Estados, por sua vez, remetiam à União, por meio do Banco Nacional de Habitação (BNH), as atribuições de formulação da política de saneamento. Com isso, as CESB acabavam que se autorregulavam e, assim como em outros setores, realizavam dita regulação de forma precária e casuística, o que, a longo prazo, levou à hipotrofia da sua função reguladora.

Além disso, o PLANASA era um modelo pouco democrático, ante a ausência de controle social e transparência, e demasiadamente centralizado quanto à distribuição de recursos financeiros (CARVALHO, 2010, p. 55).

O PLANASA entrou em declínio na década de 1980 e foi encerrado em 1992, momento em que o País ficou sem uma política nacional para o setor. Isso não representou, contudo, uma completa inexistência de política de saneamento, pois a estrutura desenvolvida pelo PLANASA ainda é permanente: os serviços de saneamento básico continuam a ser prestados pelas CESBs em muitas localidades. Além disso, entre 1992 e 2007, foram adotados pelo Governo Federal diversos programas para a área⁶, como o Programa Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários PAT-Prosanear e o Programa de Saneamento Integrado em Pequenos Municípios (Sede Zero).

A promulgação da Constituição Federal em 1988 e suas posteriores alterações também trouxeram contribuições no âmbito do saneamento básico, mais especificamente com relação ao estabelecimento de competências.

Luís Roberto Barroso (2002) sistematizou a questão partindo da autonomia municipal (capacidade de auto-organização, auto-governo e auto-administração), bem como da repartição constitucional de competências (divisão vertical e espacial de poderes).

Dessa forma, o autor trata da competência comum estabelecida no artigo 23, inciso IX, CRFB/1988, que prevê a competência comum entre os entes, em que *é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (...) IX- promover programas de construção de moradias e a melhora das condições habitacionais e de saneamento básico. É de se destacar que essa competência não corresponde à titularidade, mas à possibilidade de ação de quaisquer dos entes, visando ao melhor resultado na matéria. A finalidade constitucional é a cooperação produtiva entre eles, e não, evidentemente, uma superposição inútil e dispendiosa.* (BARROSO, 2002)

A competência municipal está prevista no artigo 30, inciso V, CRFB/1988, segundo o qual *compete aos Municípios (...) V- organizar e prestar, diretamente ou sob*

⁶ Estes programas federais elaborados após o PLANASA podem ser classificados em três grupos, considerando como critério os seus objetivos (Saiani et al., 2010): (i) programas para a redução das desigualdades socioeconômicas, que privilegiavam os sistemas sem viabilidade econômico financeira; (ii) programas voltados para a modernização e o desenvolvimento institucional dos sistemas de saneamento e (iii) programas para aumentar a participação privada no setor.

regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o transporte coletivo, que tem caráter essencial. A competência dos Municípios e do Distrito Federal no exercício da competência municipal, conseqüentemente, se justificam pelo interesse local, fundamentado pelo princípio da subsidiariedade

pelo qual todos os serviços de interesse tipicamente local, isto é, que possam ser prestados adequadamente pelo município e se relacionem com a sua realidade de forma específica, estejam no âmbito de competência desse nível federativo. (BARROSO, 2002)

Pelo exame do artigo 25, §3º, CRFB/1988, a competência dos Estados se exerceria de forma regionalizada a partir da instituição de regiões metropolitanas:

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.

Mas isso se, em determinada circunstância, o saneamento básico for considerado um serviço de interesse comum ou regional, e não local, ele deverá ser prestado pelos Estados, e não pelos Municípios. (BARROSO, 2002)

Já a competência da União é verificada de duas formas: para instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos (artigo 21, inciso XX, CRFB/1988) e no planejamento e participação na execução, conforme o artigo 200, inciso IV, CRFB/1988: *ao sistema único de saúde compete, além de outras atribuições, nos termos da lei: (...) IV- participar da formulação da política e da execução das ações de saneamento básico. Com relação ao planejamento e a execução, o exercício desta competência poderá ser direto ou indireto sob a forma de custeio e investimentos financeiros, auxílio técnico etc.*

Em 2001 a promulgação do Estatuto da Cidade, por intermédio da Lei nº 10.257, estabeleceu as diretrizes gerais da política urbana sem tratar com maiores detalhes acerca do saneamento básico, mas considerando o setor como um dos requisitos para a garantia do direito a cidades sustentáveis (artigo 2º, I), assim como um interesse da política urbana, de competência da União.

Quanto à competência prevista no artigo 21, inciso XX da Constituição Federal, em 2007 foi editado um novo marco legal da matéria, a Lei nº 11.445, apresentando um perfil mais democrático, pois fundamentado nos princípios da transparência das ações e

no controle social, bem como descentralizado, quando comparado ao modelo anterior. Essa Lei refletiu também as ideias contidas na Constituição Federal, como a realização de consórcios (artigo 3º, inciso II). No entanto, não foi expressa quanto à atribuição da competência para a prestação destes serviços, embora tenha estabelecido que caberia ao titular a elaboração do plano de saneamento básico. Em 2010, a Lei foi regulamentada pelo Decreto nº 7.217, que tampouco tratou do ente titular do serviço.

Em 2018 foram editadas duas medidas provisórias com o propósito de alterar a Lei nº 11.445. A primeira medida provisória foi a nº 844 e, de acordo com a sua exposição de motivos, tinha o objetivo, de *garantir maior segurança jurídica aos investimentos no setor do saneamento básico e aperfeiçoar a legislação de gestão de recursos hídricos e a de saneamento básico, assim como a interação entre as políticas públicas dessas duas áreas*. A intenção era a de atrair a iniciativa privada a atuar no setor.

Essa Medida Provisória atribuiu ainda à Agência Nacional de Águas a elaboração de normas nacionais de referência regulatória, adequar as regras de consórcios públicos às especificidades do setor de saneamento, incluir como finalidade das ações públicas a ampliação dos serviços nos assentamentos urbanos irregulares e consolidados ocupados por pessoas de baixa renda, além de ter criado o CISB (Comitê Interministerial do Saneamento Básico), cujo intuito era *assegurar a implementação da política federal de saneamento básico e articular a atuação dos órgãos e das entidades federais na alocação de recursos financeiros*.

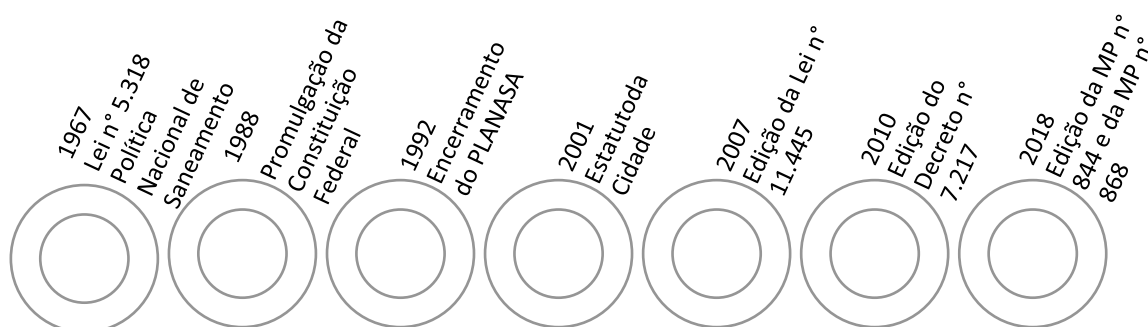
A alteração promoveu também a inclusão do artigo 8º-A que expressamente determinava que os Municípios e o Distrito Federal são os titulares do serviço público de saneamento básico. Isso significa que os Municípios e o Distrito Federal são os responsáveis pela formulação da política pública de saneamento básico da respectiva localidade, reforçando o entendimento já existente quanto a quem cabe a titularidade desta política.

Essa Medida Provisória foi alvo de duas ações diretas de inconstitucionalidade (nº 5993 e nº 6006), alegando basicamente a usurpação de competência municipal para legislar sobre assunto de interesse local e a ausência do requisito urgência para edição de medidas provisórias. Contudo elas sequer foram julgadas em virtude da perda de objeto ocasionada pelo encerramento sem conversão em lei ordinária.

Posteriormente foi editada nova Medida Provisória (nº 868) que, em linhas gerais, estabelecia as mesmas disposições da Medida Provisória nº 844. Assim, da mesma forma que a medida provisória nº 844, a medida provisória nº 868 também foi objeto de ação direta de inconstitucionalidade (nº 6128), pelos motivos invocados, nas ADIs nº 5993 e nº 6006, e também porque esta espécie normativa reeditava na mesma sessão legislativa matéria objeto de medida provisória que perdeu a eficácia por decurso de prazo. Da mesma maneira, a referida ADI foi prejudicada pela perda de objeto uma vez que a medida provisória foi igualmente encerrada sem ter sido convertida em lei.

Em 17 de dezembro de 2019 foi aprovado na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei nº 4.162 de autoria do Poder Executivo com o intuito de promover alterações no marco legal do saneamento básico em linhas semelhantes ao que propuseram as Medidas Provisórias nº 844 e 868.

FIGURA 2 - Linha do tempo das legislações referentes ao saneamento básico



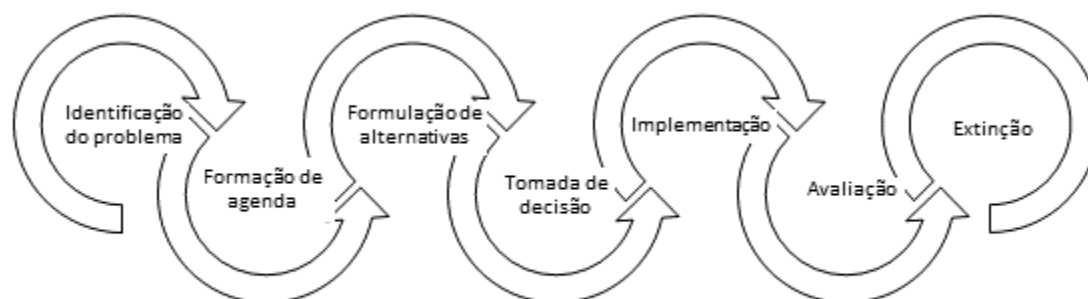
Fonte: elaboração própria

1.4. O Ciclo e os Instrumentos de Implementação de Políticas Públicas

Dentre as diversas tipologias existentes para explicar e analisar políticas públicas, o modelo do ciclo (ou *policy making process*) permite visualizar o início, meio e eventual fim de uma determinada política pública. Embora não represente fielmente o desenvolvimento de uma determinada política pública, o modelo do ciclo de políticas

públicas é bastante útil para o que se propõe, sendo composto por sete fases consecutivas e interdependentes, conforme demonstra o esquema a seguir:

FIGURA 3 - Ciclo de políticas públicas



Fonte: elaboração própria.

Uma vez identificado o problema público, o que requer a percepção e delimitação do problema, bem como a avaliação da possibilidade de solução (SECCHI, 2013, p. 45); segue-se para a etapa de formação ou montagem da agenda. Neste segundo estágio, são verificados quais problemas públicos são relevantes o suficiente para entrar na agenda, que pode ser política ou formal. (SECCHI, 2013, p. 46)

A agenda política consiste na reunião de problemas considerados relevantes para a comunidade política, enquanto que a agenda formal considera os problemas que o Poder Público já decidiu tratar e é desta última que comumente se referem os estudiosos, de modo que pode se apresentar de diversas formas, como a de um programa de governo ou planejamento orçamentário. (SECCHI, 2013, p. 46)

Os estudos sobre esse momento do ciclo preocupam-se com as razões pelas quais um tema ou um problema adquirem relevância suficiente para ingressarem na agenda e por que o mesmo não acontece com outros problemas e temas. (KINGDON, 2006, p. 221)

Na fase de formulação de alternativas (ou de políticas) são estabelecidas quais as possíveis soluções para o problema inserido na agenda. Além de considerar o que fazer a respeito do problema público que ingressou na agenda, nesta fase são também considerados quais instrumentos serão adotados para resolvê-lo, como regulamentação ou desregulamentação, realização de campanhas, adoção de impostos ou taxas, concessão de isenções fiscais etc.

Na tomada de decisão ocorre o momento *em que uma ou mais, ou nenhuma das opções que foram debatidas ou examinadas durante os dois estágios anteriores do ciclo político é aprovada como curso oficial de ação* (HOWLETT, 2013, p. 157). A forma de explicitação destas opções ocorre, normalmente, mediante a elaboração de normas.

Durante o processo de tomada de decisão para elaboração das novas diretrizes do saneamento básico tramitaram diversos projetos de lei⁷ com o propósito de atender ao disposto no artigo 21, inciso XX da Constituição, como o Projeto de Lei n° 1.144/2003 da Câmara dos Deputados. Neste Projeto a nomenclatura escolhida para tratar da matéria foi *saneamento ambiental*, que, na forma do artigo 2º, inciso I, corresponde ao

conjunto de ações socioeconômicas que têm por objetivo, alcançar níveis crescentes de salubridade ambiental, por meio do abastecimento de água potável, coleta e disposição sanitária de resíduos sólidos, líquidos e gasosos, promoção de disciplina sanitária do uso e ocupação do solo, drenagem urbana e controle de vetores e reservatórios de doenças transmissíveis, com a finalidade de proteger e melhorar as condições de vida, tanto nos centros urbanos, quanto nas comunidades rurais e propriedades rurais mais carentes.

Trata-se de um conceito que se aproxima mais da ideia de saneamento básico como uma necessidade do meio ambiente, tendo em vista a preocupação com a salubridade ambiental, que, conforme o artigo 2º, inciso II, Projeto de Lei n°1.144/2003, consiste no

estado de higidez em que vive a população urbana e rural, tanto no que se refere à sua capacidade de inibir, prevenir ou impedir a ocorrência de doenças veiculadas pelo meio ambiente, quanto no tocante ao seu potencial de promover o aperfeiçoamento de condições mesológicas favoráveis ao plena o gozo de saúde e bem-estar.

Entretanto, o Projeto de Lei que deu origem à Lei n° 11.445/2007 e que teve início no Senado Federal com o PLS n° 219/2006 e tramitou na Câmara dos Deputados pelo Projeto de Lei de n° 7.361/2006, optou pela expressão saneamento básico.

Maria Paula Dallari Bucci (2006, p.11) identifica como expressões jurídicas de políticas públicas as políticas no texto constitucional, as políticas com suporte legal, as políticas com amparo infra legal e as políticas em instrumentos de natureza diversa, como os contratos e os convênios.

⁷ Na Câmara dos Deputados por exemplo, tramitaram, por exemplo, os Projetos de Lei n° 4.147/2001, n° 6.963/2002, n° 7.345/2003, n° 1.772/2003, n° 2.627/2003, n° 4.092/2004, n° 5.578/2005 e n° 5.296/2005.

Nesse contexto, a Lei nº 11.445/2007 representa um suporte legal da política pública de saneamento básico, fruto da etapa de tomada de decisão, existindo ainda um suporte infra legal desempenhado pelo Decreto nº 7.217/2010.

A implementação da política pública é a fase em que se espera que ocorram os resultados a partir da aplicação das possíveis soluções consolidadas no documento produzido na etapa de tomada de decisão. Esta fase, segundo RUA (2014, p. 4),

compreende o conjunto dos eventos e das atividades que acontecem após a definição das diretrizes de uma política pública, que incluem tanto o esforço para administrá-la como os seus impactos substantivos sobre pessoas e eventos.

É aqui que serão utilizados os instrumentos estabelecidos na etapa de tomada de decisão com o fito de executar a política pública.

O momento de avaliação da política pública é aquele *em que o processo de implementação e o desempenho da política pública são examinados com o intuito de conhecer melhor o estado da política e o nível de redução do problema que a gerou* (SECCHI, 2013, P. 63). A avaliação pode ser realizada tanto pelo governo quanto por interessados bem como pelos subsistemas políticos e sociedade civil, a partir da qual poderão expressar apoio ou contrariedade, além de propor alterações (HOWLETT, 2013, p. 199) e, para aferir o progresso da política pública, estes atores utilizam-se de critérios (*performance standards*) como a economicidade, que trata do grau de utilização de recursos (*inputs*) e a produtividade, que trata do produto de um processo (*outputs*). (SECCHI, 2013, p. 63)

Com relação aos instrumentos de implementação de políticas públicas, estes podem ser classificados em informação (nodalidade), em autoridade, no tesouro e na organização, sendo assim chamado de modelo NATO. Os instrumentos de informação são as campanhas públicas de informação, a exortação ou persuasão, benchmarking e indicadores de desempenho e comissões e inquéritos. As campanhas de informação consistem na divulgação de dados para a sociedade, o que pode ocorrer por informes ou relatórios, a fim de que, uma vez informado, o público possa realizar escolhas, mudar sua conduta. No entanto não há uma vinculação do público, ou seja, a mudança na conduta pode não ocorrer. (HOWLETT, 2013, p. 131)

A persuasão, por seu turno, se apresenta como um grau mais intenso das campanhas de informação na medida em que os anúncios públicos, por exemplo,

procuram *influenciar as preferências e ações dos membros da sociedade, em vez de apenas informar o público sobre uma situação* (HOWLETT, 2013, p. 132), esse instrumento requer um esforço maior por parte da Administração. Benchmarking e indicadores de desempenho são instrumentos que se utilizam de dados para aplicação em processos, servindo para que governos melhorem seu desempenho nas atividades prestadas (HOWLETT, 2013, p. 132). Já as comissões e os inquéritos consistem em órgãos temporários cuja função é a de *coletar informações sobre uma questão ou às vezes os usam apenas para adiar a tomada de uma decisão*. (HOWLETT, 2013, p. 132)

Os instrumentos baseados na autoridade podem ser a regulação de comando e controle (ou regulamentação), a regulação delegada (ou autorregulação) e os comitês consultivos. Em linhas gerais, a regulamentação é o instrumento que, por meio de regras, restringe a liberdade social, econômica ou política dos indivíduos (SECCHI, 2013, p. 58), enquanto que na regulação delegada *os governos permitem que os atores não governamentais regulem a si mesmos* (HOWLETT, 2013, p. 135). Ou seja, as regras a serem seguidas pelos atores privados serão elaboradas por eles próprios mediante a autorização do governo. Os comitês consultivos consistem em grupos cujos componentes são *selecionados pelos governos e dotados de alguns direitos especiais no processo político*. (RUA, 2014, p. 33)

Os instrumentos baseados no tesouro consistem no fluxo financeiro entre governos e outros indivíduos como empresas e organizações sob comando governamental a outros indivíduos, empresas e organizações, servindo de incentivo ou desincentivo de uma atividade privada para atender às finalidades pretendidas pelo governo (HOWLETT, p. 137) e podem ocorrer mediante a concessão de subsídios, financiamento de grupos de interesse, advocacia e *think tanks*, bem como pela instituição de determinados tributos de forma extrafiscal ou ainda pela concessão de isenções.

Os instrumentos de organização referem-se à capacidade de o governo se organizar para realização da política pública a que se propõe, podendo ser a própria estrutura estatal a prestar os serviços necessários à implementação da política pública, como ocorre com a Seguridade Social, o que é denominado provisão direta, ou mediante parcerias.

As parcerias podem ser realizadas entre entes federativos, como ocorrem nos consórcios regidos pela Lei nº 11.107/2005; mediante o ajuste de uma Parceria Público

Privada, concessão especial regida pela Lei nº 11.079/2004; ou por convênios. Quanto à atuação dos agentes privados, esta pode ocorrer com intuito lucrativo, como se verifica nas concessões e permissões, constituindo o chamado segundo setor, ou sem esse intuito lucrativo, o terceiro setor. Compõem o terceiro setor figuras como as organizações sociais, as organizações da sociedade civil de interesse público, organizações da sociedade civil, assim como as entidades do sistema S que, por exercerem atividades relevantes ao interesse público, demandam fomento.

Existem ainda figuras como a criação de mercado, no qual o governo cria ou dá apoio às trocas de mercado, como é o caso do mercado de créditos de carbono em que uma empresa ou indivíduo que reduziu as suas emissões de carbono na atmosfera recebe um certificado que lhe permite que seja negociado no mercado internacional; e as (re)organizações governamentais, que é a forma pela qual o governo opta por se estruturar ou reestruturar, como em casos de reforma ministerial. (HOWLETT, 2013, p. 147)

Da análise da Lei nº 11.445/2007 e do Decreto nº 7.217/2010 é possível identificar quais foram os instrumentos selecionados para compor a política de saneamento básico no Brasil. Um exemplo é a possibilidade de gestão associada, um instrumento de organização, conforme visto. Uma forma de análise dos instrumentos de implementação estabelecidos na Lei nº 11.445/2007 pode se dar também sob o filtro do controle social.

1.5. Instrumentos de Implementação de Políticas Públicas de Saneamento Básico e Controle Social

Uma consequência do aspecto democrático estabelecido pela Lei nº 11.445/2007 consiste na previsão de um controle social, ou seja, de um *conjunto de mecanismos que possibilitam a participação do cidadão ou da sociedade civil organizada no processo de realização de funções administrativas do poder público* (MOTA, p. 262). Trata-se de uma das formas de controle que pode ser exercida sobre uma atividade estatal e que decorre dos princípios da participação e da consensualidade, de onde se busca a substituição de uma Administração autoritária para uma Administração que, a partir da oitiva da sociedade, estabelece consensos e formula e implementa políticas públicas, bem como as avalia.

Na Lei nº 11.445/2007, o controle social é princípio segundo o qual deverão os serviços de saneamento básico ter por fundamento (artigo 2º, inciso X), sendo definido pelo artigo 3º, inciso IV da referida Lei como

conjunto de mecanismos e procedimentos que garantem à sociedade informações, representações técnicas e participações nos processos de formulação de políticas, de planejamento e de avaliação relacionados aos serviços públicos de saneamento básico.

Para concretização do controle social, as legislações, de uma maneira geral, estabelecem instrumentos como audiências e consultas públicas para que a sociedade possa participar de forma organizada. No caso do saneamento básico, o artigo 34 do Decreto nº 7.217/2010, prevê que o controle social pode ser instituído pela adoção dos mecanismos de *debates e audiências públicas, consultas públicas, conferências das cidades ou participação de órgãos colegiados de caráter consultivo na formulação da política de saneamento básico, bem como no seu planejamento e avaliação*⁸.

Além destas formas de manifestação, o controle social alcança também os instrumentos de implementação da política de saneamento básico como o Plano de Saneamento Básico, Entidades Reguladoras, Conselhos de Saneamento Básico e a Gestão Associada.

1.5.1. Planos de Saneamento Básico

De acordo com o artigo 24 do decreto nº 7.217/2010, o processo de planejamento do saneamento básico compreende a elaboração de um plano pelo titular dos serviços (inciso I), do Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab), elaborado pela União, e dos planos regionais de saneamento básico que, segundo o artigo 52, §2º, da Lei nº 11.445/2007 deverão ser

elaborados e executados em articulação com os Estados, Distrito Federal e Municípios envolvidos para as regiões integradas de desenvolvimento econômico ou nas que haja a participação de órgão ou entidade federal na prestação de serviço público de saneamento básico.

⁸ Um exemplo de controle social no âmbito ambiental e, conseqüentemente, do saneamento básico foram as oficinas “Se esse rio fosse nosso” que realizou o mapeamento de 28 conflitos socioambientais ao longo da Bacia do Sarapuí na região da Baixada Fluminense. Deste trabalho verificou-se que dentre os conflitos socioambientais estão a coleta irregular de lixo, falta de tratamento de esgoto e poluição do ar, além da falta de continuidade de políticas públicas já iniciadas. As oficinas foram realizadas por moradores de quatro municípios da Região (Mesquita, Nilópolis, São João de Meriti e Duque de Caxias) que fizeram a partir disto um rol de propostas de controle social, como o incidente sobre os projetos públicos futuros para a região.

O Plansab apresenta uma concepção mais global:

Destaca-se que a lógica adotada para a elaboração do Plansab é a de um planejamento que dá ênfase a uma visão estratégica de futuro. Nesse modelo, o futuro não é simplesmente uma realidade desenhada pela equipe de planejamento, abordagem esta usual no planejamento tradicional, mesmo se sabendo que o planejador não dispõe da capacidade de influenciar todos os fatores determinantes desse futuro. O enfoque adotado, ao contrário, é o de procurar visualizar possíveis futuros, denominados de cenários, a partir das incertezas incidentes, com base em sólida análise da situação atual e pregressa. Parte da premissa de que não é possível predizer o futuro, mas apenas fazer previsões de possibilidades, procurando reduzir os riscos das incertezas e propiciar ferramentas que facilitem a definição de estratégias.

Quanto ao plano de saneamento básico, usualmente referido como Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB), em virtude da titularidade atribuída aos municípios, representa o ponto de partida para a fase de implementação desta política pública, na medida em que a prestação dos serviços deverá observar o que estiver estabelecido neste Plano (artigo 19, caput, Lei n° 11.445/2007). Dessa maneira, segundo o artigo 19 da Lei n° 11.445/2007, o seu conteúdo deve abranger pelo menos:

- I - diagnóstico da situação e de seus impactos nas condições de vida, utilizando sistema de indicadores sanitários, epidemiológicos, ambientais e socioeconômicos e apontando as causas das deficiências detectadas;
- II - objetivos e metas de curto, médio e longo prazos para a universalização, admitidas soluções graduais e progressivas, observando a compatibilidade com os demais planos setoriais;
- III - programas, projetos e ações necessárias para atingir os objetivos e as metas, de modo compatível com os respectivos planos plurianuais e com outros planos governamentais correlatos, identificando possíveis fontes de financiamento;
- IV - ações para emergências e contingências;
- V - mecanismos e procedimentos para a avaliação sistemática da eficiência e eficácia das ações programadas.

A verificação do cumprimento do plano ficará a cargo da entidade reguladora e fiscalizadora dos serviços, conforme o disposto em lei, regulamentos e contratos (artigo 20, parágrafo único da Lei n° 11.445/2007). Além disso, devem ser revistos periodicamente, em período não superior a quatro anos e antes da elaboração do Plano Plurianual (artigo 19, §4°, Lei n° 11.445/2007).

Atendendo ao Princípio da Publicidade (artigo 37, caput, CRFB/1988) e ao Princípio da Transparência das Ações, previsto no artigo 2°, inciso IX da Lei n° 11.445/2007, o artigo 19, §5° da mesma Lei estabelece que deverá ser *assegurada ampla*

divulgação das propostas dos planos de saneamento básico e dos estudos que as fundamentem, inclusive com a realização de audiências e consultas públicas, reflexo do controle social.

Ainda nesse aspecto de instrumento alcançado pelo controle social, o artigo 26 do Decreto nº 7.217/2010 prevê que

A elaboração e a revisão dos planos de saneamento básico deverão efetivar-se, de forma a garantir a ampla participação das comunidades, dos movimentos e das entidades da sociedade civil, por meio de procedimento que, no mínimo, deverá prever fases de:

- I- Divulgação, em conjunto com os estudos que os fundamentarem;
- II- Recebimento de sugestões e críticas por meio de consulta ou audiência pública; e
- III- Quando previsto na legislação do titular, análise e opinião por órgão colegiado criado nos termos do artigo 47 da Lei nº 11.445, de 2007.

A importância do PMSB se dá também pela prerrogativa que lhe confere o artigo 26, §2º do Decreto nº 7.217/2010 de servir como

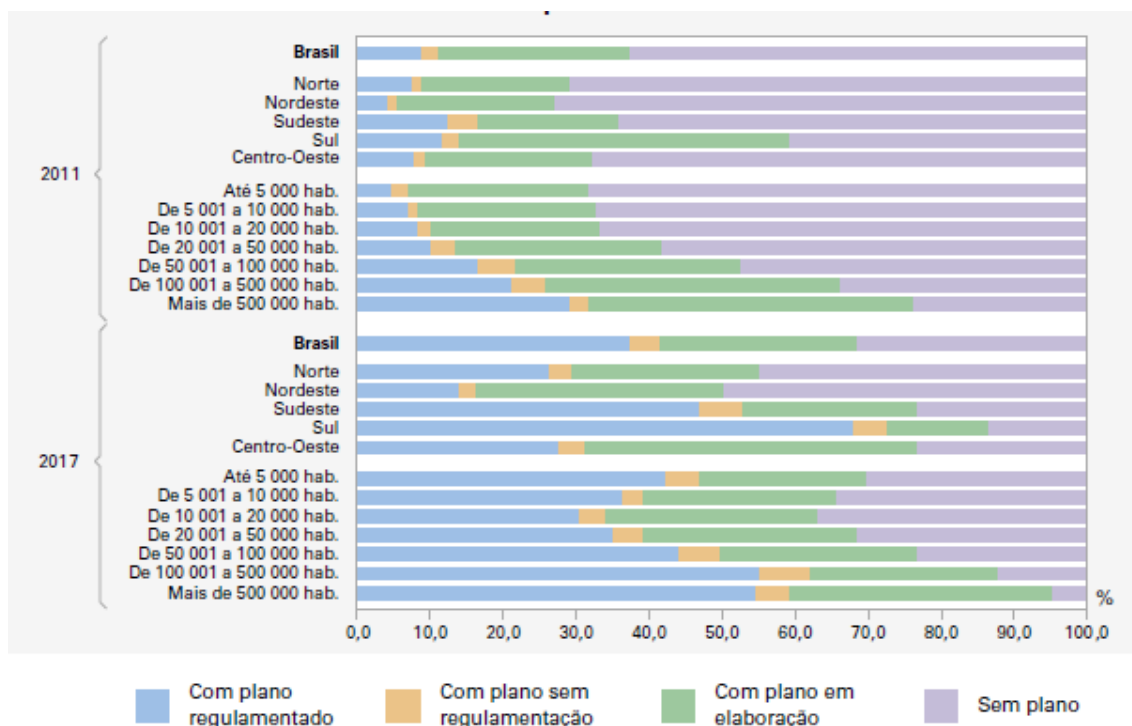
condição para o acesso aos recursos orçamentários da União ou aos recursos de financiamentos geridos ou administrados por órgão ou entidade da administração pública federal, quando destinados ao saneamento básico

Na redação original do Decreto, essa condição tinha início a partir do exercício financeiro de 2014. Esse prazo foi alterado em 2014 para dezembro de 2015, como termo final. Em 2015 foi novamente alterado, desta vez para constar que somente após 31 de dezembro de 2017 a existência do PMSB seria a condição de acesso aos recursos financeiros. No entanto, em 2017 o Decreto foi mais uma vez modificado, passando a constar o dia 31 de dezembro de 2019 como termo inicial para tanto⁹.

A razão para tantas alterações se justifica pela ainda insatisfatória existência de Planos elaborados nos Municípios brasileiros. De acordo com a Pesquisa Nacional de Saneamento Básico realizada em 2017 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 41,5% dos municípios possuem o PMSB. Destaca-se, contudo, que esse número vem progredindo, conforme demonstra a ilustração a seguir:

⁹ O decreto não foi alterado após essa data.

FIGURA 4 - Proporção de municípios por situação do Plano Municipal de Saneamento Básico, segundo as Grandes Regiões e as Classes de tamanho da população dos municípios - 2011/2017



Extraído de: IBGE, 2017

Destaca-se, finalmente, a importância dos Planos de Saneamento Básico com relação à validade dos contratos de prestação de serviços. De acordo com o artigo 38 do Decreto nº 7.217/2010, os serviços de saneamento podem ser prestados diretamente, por contrato, ou na forma da lei do titular, conforme descrito a seguir:

I- Diretamente, por meio de órgão de sua administração direta ou por autarquia, empresa pública ou sociedade de economia mista que integre a sua administração indireta, facultado que contrate terceiros, no regime da Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993 para determinadas atividades;

II- De forma contratada:

a) **Indiretamente, mediante concessão ou permissão, sempre precedida de licitação na modalidade concorrência pública, no regime da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; ou**

b) **No âmbito de gestão associada de serviços públicos, mediante contrato de programa autorizado por contrato de consórcio público ou por convênio de cooperação entre entes federados, no regime da Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005; ou**

III- Nos termos de lei do titular, mediante autorização a usuários organizados em cooperativas ou associações, no regime previsto no art. 10, §1º, da Lei nº 11.445, de 2007, desde que os serviços se limitem a:

a) Determinado condomínio; ou

b) Localidade de pequeno porte, predominantemente ocupada por população de baixa renda, onde outras formas de prestação apresentem

custos de operação e manutenção incompatíveis com a capacidade de pagamento dos usuários. (Grifo nosso)

A prestação mediante contrato deve seguir as condições de validade previstas no artigo 39 do Decreto nº 7.217/2010, sendo a existência do Plano de Saneamento Básico uma delas (artigo 39, inciso I)¹⁰.

1.5.2. Entidade Reguladora

Diferentemente do modelo da política anterior, do PLANASA, caracterizado pela massiva intervenção do Estado na economia, a Lei nº 11.445/2007 preocupou-se em estabelecer a existência de uma entidade que desempenhasse as funções de regulação, entendidas, na forma do artigo 2º, inciso II, Decreto nº 7.217/2010, como

todo e qualquer ato que discipline ou organize determinado serviço público, incluindo suas características, padrões de qualidade, impacto socioambiental, direitos e obrigações dos usuários e dos responsáveis por sua oferta ou prestação e fixação e revisão do valor de tarifas e outros preços públicos para atingir os objetivos do artigo 27.

Tais objetivos são o estabelecimento de padrões e normas para a adequada prestação dos serviços e para satisfação dos usuários, a garantia do cumprimento das condições e metas estabelecidas, a prevenção e repressão de abuso do poder econômico, ressalvada a competência dos órgãos integrantes do sistema nacional de defesa da concorrência e a definição de tarifas e outros preços públicos.

Portanto, se no modelo do PLANASA havia uma mesma entidade encarregada de prestar os serviços e em regular a atividade, uma vez que os Municípios celebravam ajustes com as companhias estatais estaduais (CESB) e estas é que acumulavam essas funções, no modelo atual há a obrigatoriedade da separação destas funções, na forma do inciso IV do artigo 2º do Decreto nº 7.217/2010. Este dispositivo prevê ainda que a entidade reguladora poderá assumir a forma de agência reguladora, consórcio público de regulação ou de qualquer entidade de direito público dotada de competências tipicamente regulatórias.

¹⁰ As demais condições são: II- existência de estudo comprovando a viabilidade técnica e econômico financeira da prestação universal e integral dos serviços, nos termos do respectivo plano de saneamento básico; III- existência de normas de regulação que prevejam os meios para o cumprimento das diretrizes da Lei nº 11.445, de 2007, incluindo a designação da entidade de regulação e de fiscalização; e IV- realização prévia de audiência e de consulta públicas sobre o edital de licitação e sobre a minuta de contrato, no caso de concessão ou de contrato de programa.

Embora represente um grande avanço com relação ao modelo anterior, essa obrigatoriedade pode se demonstrar inviável para muitos municípios brasileiros. Segundo Rodrigo Pinto de Campos (2010, p. 99), o conteúdo mínimo das normas a serem editadas pela entidade reguladora, conforme estabelecido no artigo 23 da Lei nº 11.445/2007, é complexo para muitos desses entes:

Parece fora de dúvida que a esmagadora maioria dos 5.564 Municípios brasileiros não dispõe de condições adequadas para exercer todo esse conjunto de competências regulatórias, em qualquer das três dimensões acima apontadas. Faltam recursos orçamentários, falta infraestrutura técnica e faltam quadros capazes de cumprir funções tão amplas e que requerem certo grau de especialização.

Definida a entidade que realizará as funções de regulação, será então estabelecido o regime jurídico sob o qual serão prestados os serviços (CAMPOS, 2010, p. 103), segundo determina o já mencionado artigo 38 da Lei nº 11.445/2007. Registre-se que a existência de uma entidade reguladora é uma das condições de validade dos contratos de prestação destes serviços (artigo 11, inciso III, Lei nº 11.445/2007).

Considerando o ciclo de políticas públicas, a existência de uma entidade reguladora representa igualmente a etapa de avaliação da política de saneamento básico, uma vez que a Lei nº 11.445/2007 dá a entender, pela redação do artigo 9º, inciso II¹¹, bem como de outros dispositivos, que a regulação e a fiscalização¹² serão prestadas em conjunto, pela mesma pessoa.

No que tange ao controle social, o artigo 23, inciso X da Lei nº 11.445/2007, estabelece entre o conteúdo mínimo dos quais as normas de regulação deverão abordar os *padrões de atendimento ao público e mecanismos de participação e informação*. Isso significa que a forma pela qual se dará o controle social ficará a cargo da própria entidade reguladora, mas, com relação à publicidade dos relatórios, estudo e decisões a respeito de regulação e fiscalização dos serviços será garantida transparência aos interessados (artigo 26, Lei nº 11.445/2007).

¹¹ Artigo 9º. O titular dos serviços formulará a respectiva política pública de saneamento básico, devendo, para tanto: (...) II- prestar diretamente ou autorizar a delegação dos serviços e definir o ente responsável pela sua regulação e fiscalização, bem como os procedimentos de sua atuação.

¹² O Decreto nº 7.217/2010 definiu fiscalização como *atividades de acompanhamento, monitoramento, controle ou avaliação, no sentido de garantir o cumprimento de normas e regulamentos editados pelo poder público e a utilização, efetiva ou potencial, do serviço público* (artigo 2º, inciso III).

1.5.3. Conselhos de Saneamento Básico

O artigo 47 da Lei nº 11.445/2007 estabelece como faculdade aos Estados, Distrito Federal e Municípios a instituição de órgãos colegiados para o exercício do controle social dos serviços abrangidos pelo saneamento básico. Para tanto, deverá ser garantida, na forma dos incisos do artigo 47 da Lei nº 11.445/2007, a representação:

- I- dos titulares dos serviços;
- II- de órgãos governamentais relacionados ao setor de saneamento básico;
- III- dos prestadores de serviços públicos de saneamento básico;
- IV- dos usuários de serviços de saneamento básico;
- V- de entidades técnicas, organizações da sociedade civil e de defesa do consumidor relacionadas ao setor de saneamento básico.

As atividades desempenhadas pelos conselhos podem ser exercidas por outro órgão colegiado já existente (artigo 34, §4º, Decreto nº 7.217/2010), como é o caso de Conselhos Municipais do Meio Ambiente ou de Saúde. É um meio, inclusive, de articular as políticas públicas discutidas.

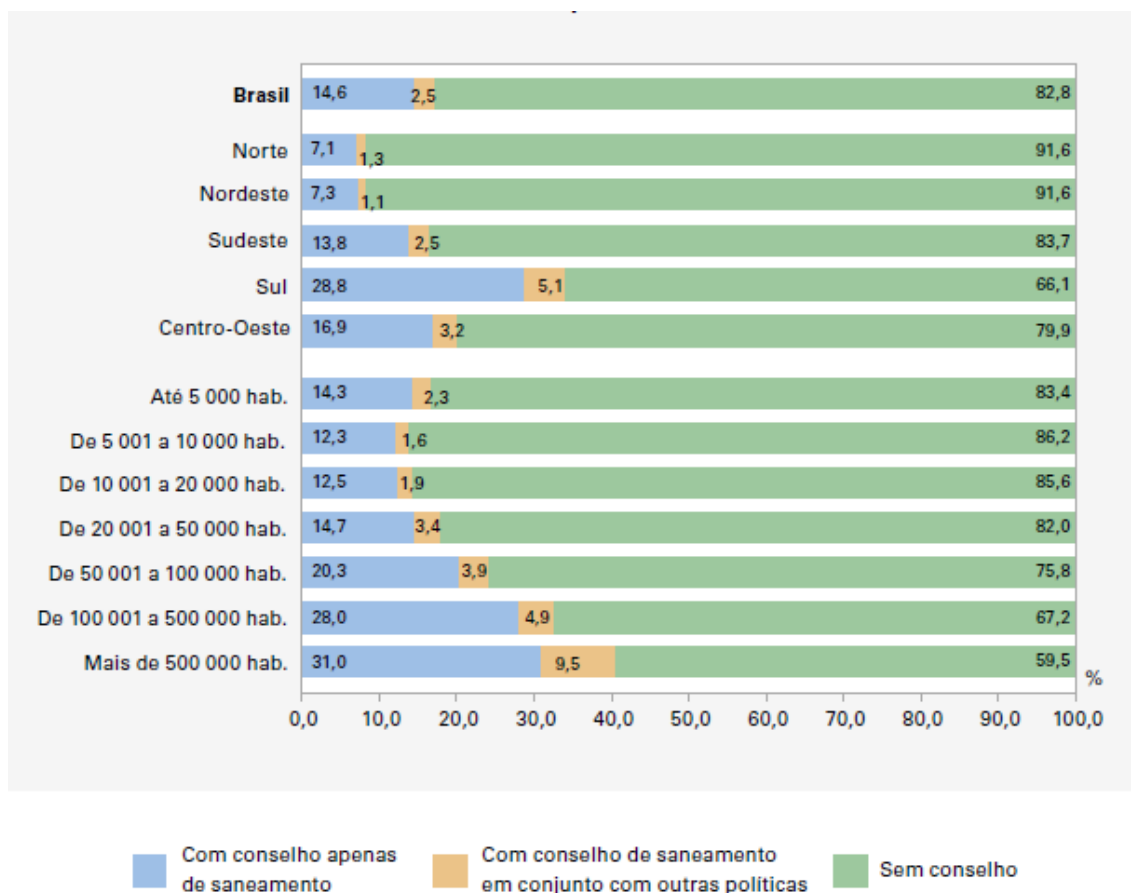
Além dessas funções, a instituição de um Conselho de Saneamento Básico, ainda que em conjunto com outras políticas, é condição para o acesso a recursos financeiros oriundos dos projetos do Governo Federal:

Artigo 34, §6º, Decreto nº 7.217/2010. Após 31 de dezembro de 2014, será vedado o acesso aos recursos federais ou aos geridos ou administrados por órgão ou entidade da União, quando destinados a serviços de saneamento básico, àqueles titulares de serviços públicos de saneamento básico que não instituírem, por meio de legislação específica, o controle social realizado por órgão colegiado, nos termos do inciso IV do caput.

Diferentemente da previsão semelhante, referente aos Planos de Saneamento Básico, este dispositivo não sofreu nenhuma alteração posterior ao dia 31 de dezembro de 2014.

O quadro a seguir demonstra a distribuição dos Conselhos Municipais de Saneamento Básico, segundo levantado pela Pesquisa Nacional de Saneamento Básico realizada em 2017 pelo IBGE.

FIGURA 5 - Proporção de municípios com Conselho Municipal de Saneamento Básico, segundo as Grandes Regiões e as Classes e tamanho da população dos municípios - 2017



Extraído de: IBGE, 2017

1.5.4. Gestão Associada: Convênios de Cooperação e Consórcios Públicos

Ao tratar dos Planos de Saneamento Básico, mencionou-se que um dos meios de prestação dos serviços de saneamento se dá, de forma contratada, pela gestão associada, seja por consórcio público, seja por convênio de cooperação entre os entes (artigo 38, inciso II, alínea *b* do Decreto nº 7.217/2010).

Tanto o convênio de cooperação quanto os consórcios são previstos no artigo 241 da Constituição Federal com redação conferida pela Emenda Constitucional nº 19 de 1998, no âmbito da chamada reforma administrativa.

Embora os convênios de cooperação não tenham sido disciplinados por lei, os consórcios foram introduzidos no ordenamento brasileiro por intermédio da Lei nº 11.107/2005 e são ajustes celebrados pelos entes federativos interessados em desenvolver

um determinado objetivo público dando origem a uma pessoa jurídica de direito privado ou a uma pessoa jurídica de direito público, no caso uma associação pública (artigo 1º, §1º, Lei nº 11.107/2005), com fundamento no federalismo de cooperação.

Os consórcios seguem a sistemática na qual primeiramente é realizado um protocolo de intenções, que consiste na minuta do futuro contrato de consórcio, contendo as suas definições básicas (artigos 3º e 4º da Lei nº 11.107/2005); em seguida, esse protocolo é ratificado pelo Poder Legislativo de cada ente celebrante para que haja a personificação do consórcio, instituição da pessoa jurídica e assinatura do contrato principal. Por fim, são assinados o contrato de rateio e o contrato de programa, que são conexos. O contrato de rateio tem por propósito tratar do repasse orçamentário dos entes para o consórcio, na forma do artigo 8º, e o contrato de programa constitui e regula as obrigações que os entes federativos contraírem entre si, conforme previsão do artigo 13.

O convênio de cooperação *é o acordo administrativo multilateral firmado entre entidades públicas de qualquer espécie, ou entre estas e organizações particulares, visando a cooperação recíproca para alcançar objetivos de interesse comum a todos os conveniados* (MEIRELLES, 2002, p. 383). Deste conceito é possível extrair que, enquanto o consórcio só pode ser celebrado entre entes federativos, o convênio de cooperação pode ser celebrado entre pessoas da Administração Pública, bem como entre elas e particulares. Outra diferença é que os convênios não dão origem a uma nova pessoa jurídica autônoma.

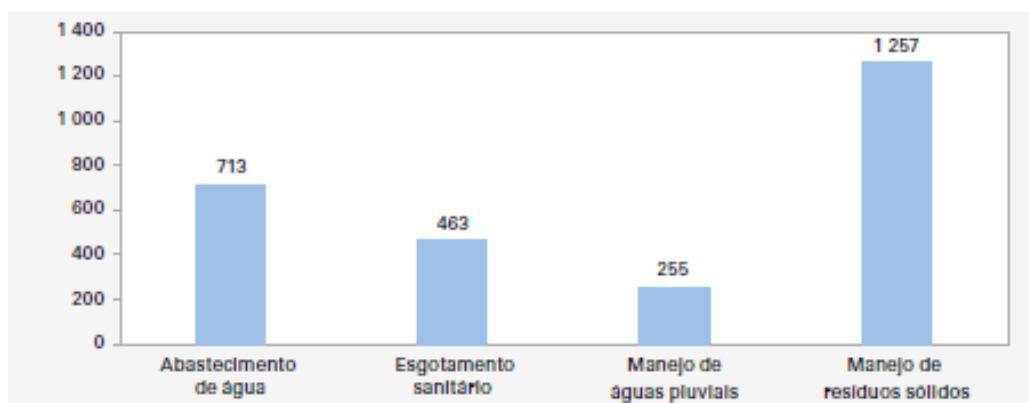
No caso da política de saneamento básico, a celebração de consórcios ou convênios apresenta vantagem sobretudo no que se refere aos custos, uma vez que, se considerada a titularidade do ente municipal para a prestação dos serviços, esta em muitos casos será prejudicada por insuficiência de recursos. Neste sentido, referindo-se aos consórcios, Laone Lago (2017, p. 118) sustenta que:

Não há dúvida de que o consórcio é uma forma de parceria na qual os municípios, associando-se a outros entes federativos, visam contornar suas deficiências de recursos, infraestrutura e pessoal, tendo como objetivos, exemplificativamente, a gestão associada, a prestação de serviços, inclusive de assistência técnica, a execução de obras e o fornecimento de bens à Administração Pública direta ou indireta dos entes consorciados, além do compartilhamento ou uso comum de instrumentos e equipamentos, promoção do uso racional dos recursos naturais e a proteção do meio ambiente.

Com relação a este instrumento, segundo a Pesquisa Nacional de Saneamento Básico (IBGE, 2017), 30,2% dos municípios brasileiros informaram integrar consórcio público de algum dos serviços abrangidos pelo setor, sendo as regiões Sul e Nordeste com os maiores percentuais: 34,9% e 31,5%, respectivamente. Já a região Norte apresenta o menor percentual, 17,8%, enquanto o Centro Oeste tem índice de 29,8% e Sudeste de 29,0%.

Quanto ao serviço público que é feito mais consórcios, está o de manejo de resíduos sólidos:

Figura 6 - Número de municípios que participam de consórcios na área de saneamento básico, segundo o tipo de serviço



Extraído de: IBGE, 2017

O que se conclui destes instrumentos é que estes são ainda pouco utilizados, mas que vem paulatinamente sendo empregados pelos entes federativos.

2. DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, POLÍTICA AMBIENTAL E POLÍTICA DE SANEAMENTO BÁSICO

2.1. Desenvolvimento Sustentável

Em que pese ser hoje um termo já consolidado, a ideia de desenvolvimento sustentável foi precedida pela ideia de *ecodesenvolvimento*, encontrando ambas raízes no ambientalismo, isto é, *no conjunto de ações teóricas e práticas visando a preservação do meio ambiente*. (MONTIBELLER FILHO, 1999, p. 24)

O responsável por introduzir o termo *ecodesenvolvimento* foi Maurice Strong, secretário – geral da Conferência de Estocolmo (1972), mas o responsável pela sua difusão foi Ignacy Sachs. *Ecodesenvolvimento* pode ser compreendido como o desenvolvimento de uma determinada região de modo autônomo, compatibilizando o seu desenvolvimento social com o econômico e gerindo de modo prudente os seus recursos ambientais:

O *ecodesenvolvimento* pressupõe, então, uma solidariedade sincrônica com os povos atuais, na medida em que desloca o enfoque da lógica da produção para a ótica das necessidades fundamentais da população; e uma solidariedade diacrônica, expressa na economia de recursos naturais e na perspectiva ecológica para garantir possibilidade de vida às próximas gerações. (MONTIBELLER FILHO, 1999, p.27)

Já o termo desenvolvimento sustentável tem sua origem comumente atribuída ao Relatório Brundtland, denominado de *Nosso futuro Comum* e elaborado pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, estabelecendo que:

O desenvolvimento sustentável é o desenvolvimento que encontra as necessidades atuais sem comprometer a habilidade das futuras gerações de atender suas próprias necessidades.

Um mundo onde a pobreza e a desigualdade são endêmicas estará sempre propenso a crises ecológicas, entre outras... o desenvolvimento sustentável requer que as sociedades atendam às necessidades humanas tanto pelo aumento do potencial produtivo como pela garantia de oportunidades iguais para todos.

Muitos de nós vivemos além dos recursos ecológicos, por exemplo, em nossos padrões de consumo de energia.... No mínimo, o desenvolvimento sustentável não deve pôr em risco os sistemas naturais que sustentam a vida na Terra: a atmosfera, as águas, os solos e os seres vivos.

Na sua essência, o desenvolvimento sustentável é um processo de mudança no qual a exploração dos recursos, o direcionamento dos

investimentos, a orientação do desenvolvimento tecnológico e a mudança institucional estão em harmonia e reforçam o atual e futuro potencial para satisfazer as aspirações e necessidades humanas.

Montibeller Filho (1999, p. 28) afirma, no entanto, que a expressão foi empregada primeiramente pela União Internacional pela Conservação da Natureza, já na década de 1980, de influência anglo saxônica e indica que, embora compartilhem uma dimensão ambiental, o desenvolvimento sustentável *ênfatiza o papel de uma política ambiental, a responsabilidade com os problemas globais e com as futuras gerações. A disparidade entre ambos situam-se, portanto, principalmente no campo político e no que respeita as técnicas de produção.* (MONTIBELLER FILHO, 1999, p. 32)

Em *Estratégias de transição para o século XXI: desenvolvimento e meio ambiente*, ao tratar das cinco dimensões do ecodesenvolvimento, é possível perceber que seu autor, Ignacy Sachs, emprega o termo como sinônimo de desenvolvimento sustentável. Para ele, o desenvolvimento sustentável (ou ecodesenvolvimento) possui cinco dimensões, as quais devem ser consideradas em seu planejamento, que são as dimensões social, econômica, ecológica, espacial e cultural.

A sustentabilidade social tem por base a ideia de *boa sociedade*. Há sustentabilidade social quando o desenvolvimento é voltado para a redução das desigualdades sociais. (SACHS, 1993, p. 25)

A sustentabilidade econômica é aquela *possibilitada por uma alocação e gestão mais eficiente dos recursos e por um fluxo regular do investimento público e privado.* (SACHS, 1993, p. 25)

Na sustentabilidade ecológica, Sachs apresenta seis mecanismos para sua efetivação: a *intensificação do uso dos recursos potenciais dos vários ecossistemas – com um mínimo de dano aos sistemas de sustentação da vida – para propósitos socialmente válidos*; a substituição de combustíveis fósseis e demais recursos esgotáveis ou poluentes por recursos renováveis e ambientalmente inofensivos; limitação de consumo entre países e classes ricas; intensificação em pesquisas sobre tecnologias limpas e adoção de normas de proteção ambiental, *bem como escolha do conjunto de instrumentos econômicos, legais e administrativos necessários para assegurar o cumprimento das regras.* (SACHS, 1993, p. 25-26)

A sustentabilidade espacial considera que deve haver uma melhor distribuição entre os assentamentos humanos e atividades econômicas nas áreas urbanas e rurais (SACHS, 1993, p. 26) e na sustentabilidade cultural perseguem-se soluções que considerem *as especificidades de cada ecossistema, de cada cultura e de cada local*. (SACHS, 1993, p. 27)

O desenvolvimento sustentável pode ser representado ainda por um tripé, também chamado de *triple bottom line* e consiste em uma sintetização das cinco dimensões apresentadas. Por essa visão, não são consideradas as dimensões espacial e cultural, e consideradas apenas as dimensões econômica, social e ambiental. Conclui-se, portanto, que para que haja o desenvolvimento sustentável, devem ser contemplados esses elementos, a depender da posição adotada.

Com a consolidação da concepção de desenvolvimento sustentável, este passou a ser o paradigma do movimento ambientalista. Entretanto, em momento anterior a esse, considerava-se apenas o desenvolvimento econômico¹³. Essas teorias que consideravam apenas o desenvolvimento econômico foram denominadas *desenvolvimentistas* ou *teorias clássicas do desenvolvimento econômico e não levam em conta componentes ambientais tais como a degradação do meio ambiente pela poluição, destruição de ecossistemas ou exaustão de recursos naturais, renováveis ou não*. (MONTIBELLER FILHO, 1999, p. 56)

Com a inclusão da questão ambiental nas teorias econômicas, estas passaram igualmente a adotar o desenvolvimento sustentável como modelo. Assim, em termos de economia do meio ambiente, citam-se duas correntes teóricas: a Economia Ambiental Neoclássica e a Economia Ecológica.

2.1.1. Economia Ambiental Neoclássica

A Economia Ambiental, baseada na Teoria Econômica Neoclássica, entendia inicialmente que os recursos naturais não representavam um empecilho para o desenvolvimento econômico. Posteriormente, quando o ambientalismo adquiriu relevância perante a sociedade, entrando na agenda, os recursos naturais passam a ser

¹³ Montibeller Filho destaca que essas teorias ainda são empregadas em sociedades onde o desenvolvimento econômico é mais valorizado que o desenvolvimento social e ambiental.

considerados, mas se compreendia que a sua falta poderia ser superada pelo capital ou pelo trabalho. É a *sustentabilidade fraca*. Sendo assim,

O sistema econômico é visto como suficientemente grande para que a indisponibilidade de recursos naturais (RN) se torne uma restrição à sua expansão, mas uma restrição apenas **relativa**, superável **indefinidamente** pelo progresso científico e tecnológico. Tudo se passa como se o sistema econômico fosse capaz de se mover suavemente de uma base de recursos para outra à medida que cada uma é esgotada, sendo o progresso científico e tecnológico a variável-chave para garantir que esse processo de substituição não limite o crescimento econômico a longo prazo. (ROMEIRO, 2010, p. 09)

A Economia Ambiental tem como pressuposto a valoração monetária de um bem, neste caso de um serviço ou recurso natural, em que *procura-se normatizar uma economia (poupança) do uso de um bem, e determinar artificialmente (sem qualquer relacionamento com as leis do mercado) um valor para a conservação dos recursos naturais*. (DERANI, 2008, p. 89)

Para a Economia Ambiental, os mercados não alocam corretamente os recursos, pois *os preços dos bens econômicos não refletem o verdadeiro valor da totalidade dos recursos usados na produção* (MONTIBELLER FILHO, 1999, p. 61). O resultado disso é que os custos privados e os custos sociais encontram-se em posições díspares. Assim,

a valoração monetária constitui para o pensamento neoclássico o pressuposto para que nas decisões de alocação de recursos na economia sejam levados em consideração os custos sociais e desta forma se consiga incluí-los nos custos privados, num processo de internalização das externalidades. (MONTIBELLER FILHO, 1999, p. 61)

Externalidades são efeitos de uma atividade sobre terceiros. Será positiva quando proporcionar benefícios e negativa quando proporcionar prejuízos, custos. A externalidade negativa é também conhecida como custo social (DERANI, 2008, p. 91), acima tratado. Duas teorias cuidam da correção do custo social: a Teoria da Correção de Mercado, de Arthur C. Pigou, e a Teoria da Extensão do Mercado, de Ronald Coase.

De acordo com Pigou, responsável por ter desenvolvido o termo *externalidades*, o Estado deverá agir para corrigir esta falha de mercado mediante a instituição de um imposto (taxação pigouviana) e o valor desse imposto seria obtido por uma curva marginal. De acordo com Romeiro (2010, p. 11):

Desse modo, criar-se-ia para o agente econômico um *trade-off* entre seus custos (marginais) de controle da poluição e os custos (marginais) dos impactos ambientais (externalidades) provocados por suas atividades produtivas, que ele seria forçado a “internalizar” por meio do pagamento das taxas correspondentes: o agente econômico vai procurar minimizar seu custo total que resulta da soma do quanto vai gastar para controlar a poluição (custo de controle) com a quantia a ser gasta com o pagamento de taxas por poluir (custo da degradação). O ponto de equilíbrio é chamado de “poluição ótima”.

O custo social pode ser internalizado mediante o emprego do princípio do poluidor-pagador¹⁴. Segundo a OCDE (1972):

O princípio a ser usado para a alocação dos custos da prevenção e das medidas de controle da poluição que sirvam para encorajar o uso racional dos escassos recursos ambientais e para evitar distorções no comércio e no investimento é o assim chamado “Princípio do Poluidor Pagador”. Este princípio significa que o poluidor deve suportar os custos de realização das medidas acima mencionadas decididas pelas autoridades públicas para assegurar que o ambiente esteja em um estado aceitável. Em outras palavras, os custos destas medidas devem estar refletidos no custo dos bens e serviços que causam poluição na produção e/ou consumo. Estas medidas não devem ser acompanhadas por subsídios que criem significativas distorções no comércio e investimento internacionais.

Diferentemente de Pigou, Ronald Coase em 1960 defendeu que nem todas as externalidades eram negativas para a sociedade, sendo algumas inclusive positivas. O Estado, portanto, não deveria agir para corrigir falhas de mercado, mas sim para garantir o seu livre funcionamento mediante a atribuição de direitos de propriedade aos bens e serviços ambientais (ROMEIRO, 2010, p. 11). Na prática, a Teoria da Extensão do Mercado defende que os bens e serviços ambientais devem ser privatizados para que possam ser livremente negociados com os que desejam explorá-los (negociação coaseana).

2.1.2. Economia Ecológica

A Economia Ecológica (ou Ecoeconomia) é uma vertente mais contemporânea, que importa conceitos e temas da ecologia para a economia (MONTIBELLER FILHO, 1999, p. 84). Assim, assuntos como sistema, capacidade de suporte e resiliência, oriundos da ecologia, são adaptados para essa corrente: *é da adaptação dos princípios e conceitos*

¹⁴ Eugenio Miguel Cánepa (p. 83) menciona que, além do princípio do poluidor pagador, servem também como instrumento de internalização das externalidades os Certificados Negociáveis de Poluição (CNPs), cujo uso vem crescendo com relação à poluição do ar, enquanto que o princípio do poluidor pagador é mais aplicado nos casos de poluição das águas.

da ecologia (geral) aos estudos da interrelação entre o homem e seu meio ambiente, que se consolida a corrente de pensamento denominada ecologia humana, na qual está inserida a economia ecológica (MONTIBELLER FILHO, 1999, p. 87), compreendendo-se por ecologia humana *como uma ciência interdisciplinar voltada ao estudo dos dinâmicos processos biológicos e sociais que ocorrem entre os homens – como indivíduos, coletividades e sociedades -, e igualmente entre estes e o ambiente em que vivem.* (MONTIBELLER FILHO, 1999, p. 84)

Para a Economia Ecológica, o sistema econômico é visto *como um subsistema de um todo maior que o contém, impondo uma restrição absoluta à sua expansão. Capital e recursos são essencialmente complementares* (ROMEIRO, 2010, p. 12). A ideia de sistema tem origem em ecossistema, os quais *resultam das complexas, dinâmicas e contínuas interações entre seres vivos e não vivos em seus ambientes físicos e biológicos* (ROMEIRO, 2010, p. 13).

Para que um ecossistema seja considerado equilibrado ele deve conter capacidade de suporte, isto é, o grau de trocas de energia e materiais de um ecossistema devem ser iguais. Dessa forma, no desenvolvimento de atividades humanas, esse fator deve ser considerado, sob pena de o crescimento não se mostrar sustentável. (MONTIBELLER FILHO, 1999, p. 94)

Haverá sustentabilidade nas atividades econômicas praticadas quando o ecossistema respectivo for resiliente (ROMEIRO, 2010, p. 14). Portanto, em havendo uma alteração no comportamento médio dos ecossistemas, ocorrerá o chamado *limiar de resiliência do ecossistema*. Nestas situações, desenvolve Romeiro (2010, p.14),

o grande problema está no fato de que estes limiares não são conhecidos na maioria dos casos, em especial quando se trata de macrossistemas regulatórios como aquele responsável pela estabilidade climática. Nos casos em que o risco de perdas irreversíveis decorrentes de sua ruptura é muito elevado, a única solução é a adoção de medidas baseadas no princípio da precaução.

Pelo princípio da precaução, originário do Direito alemão na década de 1970, busca-se a cautela de uma atividade que pode provocar consequências potencialmente danosas, mas circundada de incertezas:

na sua formulação original, o princípio estabelecia que a precaução era desenvolver em todos os setores da economia processos que reduzissem

significativamente as cargas ambientais, principalmente aquelas originadas por substâncias perigosas. (ANTUNES, 2017, p. 29)

Como o progresso científico e tecnológico assumem grande importância para a Economia Ecológica, em razão de ser entendido como *fundamental para aumentar a eficiência na utilização dos recursos naturais em geral (renováveis e não renováveis)* (ROMEIRO, 2010, p. 12), o Princípio da Precaução adquire relevância na formulação de políticas públicas ambientais:

Portanto, esse princípio se situa na articulação de duas lógicas opostas: de um lado, se encontra reafirmada a busca do enraizamento da inovação tecnológica e da ação econômica no conhecimento científico dos riscos de modo que as decisões públicas sejam tomadas em todo conhecimento de causa; por outro lado, se reconhece a incapacidade frequente do conhecimento científico em fornecer em tempo hábil as bases adequadas para uma decisão pública positiva ou substantivamente racional, fundada sobre provas científicas. Por esta razão a precaução é frequentemente interpretada como um meio de restaurar a primazia do político na definição dos problemas e na oportunidade de engajar uma ação pública. (ROMEIRO, 2010, p. 23-24)

O ponto de contato entre a Economia Ecológica e a Economia Ambiental Neoclássica, esta segunda em sua vertente Pigouviana, é que ambas se inclinam para uma espécie de tributação ecológica. Para Romeiro (2010, p. 12), as duas correntes compartilham a *convicção de que é possível instituir uma estrutura regulatória baseada em incentivos econômicos capaz de aumentar esta eficiência*, sendo a eficiência a que o autor se refere a de utilização dos recursos naturais em geral.

Porém, enquanto a Economia Ambiental trabalha com a ideia de valoração monetária dos bens e dos serviços ambientais, a Economia Ecológica entende que, em virtude da incomensurabilidade diacrônica, não é possível realizar essa valoração, pois não há como *definir os custos ambientais completos das atividades econômicas que têm consequências ecológicas futuras e incertas. Portanto, não há como chegar a preços 'corretos'* (MONTIBELLER FILHO, 1999, p. 101). A instituição de uma tributação serviria então para se estabelecer *preços ecologicamente corrigidos*.

2.2. Política Ambiental, Instrumentos de Comando e Controle e Instrumentos Econômicos

Correlacionando as correntes econômicas que se dedicam a cuidar da Economia do Meio Ambiente apresentadas no item anterior, constata-se que os recursos naturais

desempenham um papel central sobre o desenvolvimento da atividade econômica, a diferença ocorrerá conforme a abordagem conferida. Para a Economia Ambiental Neoclássica, os recursos naturais não representam necessariamente um entrave para a economia, eis que percebidos como bens econômicos, enquanto que para a Economia Ecológica os recursos naturais constituem um limitador da expansão economia.

A conservação destes recursos é um dos elementos constitutivos da política ambiental, que são

todos os movimentos articulados pelo poder público com vistas a estabelecer os mecanismos capazes de promover a utilização de recursos ambientais de forma a mais eficiente possível, considerando como elementos primordiais a capacidade de suporte do meio ambiente, a conservação dos recursos naturais renováveis e não renováveis. A política ambiental está inserida no contexto do desenvolvimento econômico e social, sendo indissociável deles. (ANTUNES, 2017, p. 118)

A política ambiental determinará qual a postura a ser adotada pelos agentes econômicos na utilização dos recursos naturais conforme os instrumentos que ela estabelecer. Ou seja, como política pública que é, a política ambiental é uma opção política feita pelos atores competentes.

Internacionalmente, pode-se dizer que a política ambiental passou por três momentos. No primeiro, as disputas se deram no âmbito da reparação de danos ocasionados pela poluição. Essa fase se relaciona aos instrumentos oferecidos pelo Direito Civil. Na segunda fase, são empregados instrumentos de comando e controle (ou regulatórios), relacionados ao Direito Administrativo, cujo propósito é o de direcionar as ações dos agentes econômicos, permitindo ou proibindo condutas, conforme estabelecido em lei. No terceiro momento, há a introdução de instrumentos econômicos, que são instrumentos de mercado que atuam indiretamente na conduta dos agentes econômicos, mediante a internalização do custo social. O resultado é uma política ambiental de caráter misto. (LUSTOSA et al., 2010, p. 164-165)

No Brasil, a política ambiental foi instituída em 1981 por intermédio da Lei nº 6.938, conhecida como Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA). Trata-se de uma política pública de suporte legal que, embora não tenha previsto resultados ou metas a serem perseguidos, (BUCCI, 2006, p. 12), determina seus objetivos gerais e específicos, as respectivas competências para consecução da Política Ambiental ao criar o Sistema

Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), seus princípios, além de estabelecer conceitos e prever seus instrumentos.

O contexto político da elaboração da PNMA foi o do regime cívico-militar, o que se reflete no emprego de expressões como *interesses da segurança nacional* (artigo 2º, caput). Ela é fruto de diversos fatores como

O (i) reconhecimento por parte dos Programas Nacionais de Desenvolvimento que o crescimento industrial gerava externalidades negativas que impactavam a sociedade e ao meio ambiente; a (ii) existência de uma conjuntura internacional favorável à proteção ambiental e à saúde humana e (iii) a existência de uma crescente consciência ecológica no País e a (iv) crescente tentativa dos estados em assegurar o controle da poluição. (ANTUNES, 2019)

Com a iniciativa dos estados em exercer o controle sobre a poluição em seus territórios, os estados instituíram entidades com tal propósito. Destacando-se os Estados de São Paulo com a CETESB, o Rio de Janeiro, com a Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente e Minas Gerais, com o Centro Tecnológico de Minas Gerais (CETEC) e com a Fundação João Pinheiro (FJP) (ANTUNES, 2019). Na prática, o intuito era outro: *O governo federal, ao editar a Lei nº 6.938/81 subtraiu do controle da autoridade estadual as atividades capazes de causar maior impacto ambiental e poluição, utilizando-se para tal a doutrina de segurança nacional, então em voga.* (ANTUNES, 2019)

Hoje a leitura do PNMA deve ser realizada em conjunto com a Lei Complementar nº 140/2011, que fixa as normas para a cooperação entre os entes federativos em consonância com a divisão de competências estabelecidas no artigo 23 da Constituição Federal de 1988, que tratam do meio ambiente. Com isso *se buscou redistribuir o poder relativo ao controle ambiental que, no entanto, ainda permanece muito centralizada.* (ANTUNES, 2019)

Os instrumentos da PNMA estão elencados em seu artigo 9º, contendo tanto instrumentos de comando e controle como instrumentos econômicos, denotando o atual caráter misto da Política:

Art 9º - São instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente:
I - o estabelecimento de padrões de qualidade ambiental;
II - o zoneamento ambiental;
III - a avaliação de impactos ambientais;
IV - o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras;

V - os incentivos à produção e instalação de equipamentos e a criação ou absorção de tecnologia, voltados para a melhoria da qualidade ambiental;

VI - a criação de espaços territoriais especialmente protegidos pelo Poder Público federal, estadual e municipal, tais como áreas de proteção ambiental, de relevante interesse ecológico e reservas extrativistas;

VII - o sistema nacional de informações sobre o meio ambiente;

VIII - o Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumentos de Defesa Ambiental;

IX - as penalidades disciplinares ou compensatórias ao não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção da degradação ambiental.

X - a instituição do Relatório de Qualidade do Meio Ambiente, a ser divulgado anualmente pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - IBAMA;

XI - a garantia da prestação de informações relativas ao Meio Ambiente, obrigando-se o Poder Público a produzi-las, quando inexistentes;

XII - o Cadastro Técnico Federal de atividades potencialmente poluidoras e/ou utilizadoras dos recursos ambientais.

XIII - instrumentos econômicos, como concessão florestal, servidão ambiental, seguro ambiental e outros.

A seguir serão estudados os instrumentos de comando e controle e os instrumentos econômicos, que agora terão seus respectivos conteúdos melhor desenvolvidos sob uma ótica ambiental e que, posteriormente, serão igualmente correlacionados à legislação referente ao saneamento básico.

2.2.1. Instrumentos de comando e controle

Os instrumentos de comando e controle inserem-se em um contexto onde deverá haver um órgão responsável pela regulação. Segundo Lustosa (2010, p. 169):

O órgão regulador estabelece uma série de normas, controles, procedimentos e regras e padrões a serem seguidos pelos agentes poluidores e também diversas penalidades (multas, cancelamento de licença, entre outras) caso eles não cumpram o estabelecido.

Justamente por representarem uma interferência do Estado na atividade do particular, os instrumentos regulatórios remetem à ideia de que seriam uma expressão do poder de polícia, ou seja, da *atividade administrativa que, com base na lei, limita a liberdade e a propriedade dos membros da coletividade, conformando-as ao atendimento do interesse público juridicamente definido*. (ARAGÃO, 2012, p. 190)

Com exceção dos instrumentos indicados no inciso XIII, os demais instrumentos tratados no artigo 9º da PNMA são considerados de comando e controle. É possível

identificar nos instrumentos indicados cada uma das atividades do poder de polícia: a ordem de polícia, que é a própria norma jurídica limitadora da ação dos agentes econômicos; o consentimento, conforme verificado no licenciamento ambiental de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras; a fiscalização, quando o Poder Público verifica se o particular age em conformidade com a lei, e a sanção, quando se verifica o descumprimento da norma legal a exemplo da imposição de multas e suspensão de atividade.

A regulação, entretanto, é conceito de conteúdo mais amplo que o de poder de polícia na medida em que é uma forma de atuação estatal em que há a adequação da atividade econômica aos interesses da coletividade, competência esta que, substancialmente, não é alterada pelo uso de estratégias mais ou menos coercitivas ou consensuais em relação aos regulados. (ARAGÃO, 2012, p. 203)

Quando o instrumento utilizado tiver por objetivo principal a resolução de alguma questão ambiental, ele será considerado direto. É o caso do estabelecimento de padrões de qualidade ambiental. Quando o instrumento tiver um outro propósito, mas reflexamente apresentar efeitos sobre uma questão ambiental, ele será indireto. Exemplo de instrumento indireto de comando e controle é o Programa de Restrição de Veículos Automotores no Município de São Paulo, instituído pela Lei Municipal nº 12.490/1997, que tinha o objetivo de melhorar as condições do tráfego reduzindo o número de veículos em circulação, mas que teve impacto positivo no controle da poluição. (VARELA, 2001)

Estes instrumentos são alvo de críticas por *necessitar de um pesado aparelho administrativo e de capacidade de administração* (MAY, 2005). De acordo com Sergio Margulis (1996):

Para que os instrumentos do tipo CEC possam funcionar com eficácia, os papéis regulador e policial dos governos precisam funcionar em associação. O sucesso do sistema dependerá quase exclusivamente da capacidade que o órgão de controle ambiental tiver para assegurar a obediência à lei, ou seja, fazer os poluidores se conformarem com os padrões e punir os infratores, e do poder político que o setor tiver para resistir às eventuais ações legais movidas pelos agentes econômicos, contestando suas iniciativas.

Mesmo nos países em que estas condições são atendidas, os instrumentos do tipo CEC não estão fundamentalmente preocupados com os efeitos econômicos ou os custos em que as indústrias possam incorrer para chegarem a um certo nível de controle. A adoção de um determinado padrão tecnológico, por exemplo, pode trazer eficiência

mas também conspirar contra a viabilidade econômica de produtores menores, criando assim um problema de distribuição. Também pode aumentar os custos de produção de empresas situadas em localidades isoladas, onde a poluição não seja um problema.

Diante destas deficiências, os instrumentos econômicos apresentam-se como alternativa interessante para implementação da política ambiental.

2.2.2. Instrumentos Econômicos

Os instrumentos econômicos (ou de mercado) caracterizam-se por atuar *diretamente nos custos de produção e consumo – promovendo aumento ou redução – dos agentes econômicos cujas atividades estão contempladas nos objetivos da política* (MOTTA, 2005). Isso significa que estes instrumentos têm por função influenciar de forma indireta o comportamento dos agentes econômicos para que eles ajam conforme o objetivo pretendido pela política pública.

Comparados aos instrumentos de comando e controle, os instrumentos econômicos apresentam como vantagens:

- (i) Permitir a geração de receitas fiscais e tarifárias – por meio da cobrança de taxas, tarifas ou emissão de certificados – para garantir os recursos para pagamento dos incentivos e prêmios ou capacitar os órgãos ambientais. É considerado um duplo-dividendo, pois além da melhoria ambiental, gera receitas para os órgãos reguladores.
- (ii) Considerar as diferenças de custo de controle entre os agentes e, portanto, alocar de forma mais eficiente os recursos econômicos à disposição da sociedade, permitindo que aqueles custos menores tenham incentivos para expandir as ações de controle. Portanto, com os instrumentos econômicos a sociedade incorre em custos de controle inferiores àqueles que seriam incorridos se todos os poluidores ou usuários fossem obrigados a atingir os mesmos padrões individuais.
- (iii) Possibilitar que tecnologias menos intensivas em bens e serviços ambientais sejam estimuladas pela redução da despesa fiscal que será obtida em função da carga poluente ou da taxa de extração.
- (iv) Atuar no início do processo de uso dos bens e serviços ambientais.
- (v) Evitar os dispêndios em pendências judiciais para aplicação de penalidades.
- (vi) Implementar um sistema de taxa progressiva ou de alocação inicial de certificados segundo critérios distributivos em que a capacidade de pagamento de cada agente econômico seja considerada. (LUSTOSA et al, 2010, p. 170)

Com a adoção de uma política mista, conjugando instrumentos de comando e controle com instrumentos econômicos, é possível tanto adequar os instrumentos conforme o caso quanto combiná-los. Ou seja, é possível empregar padrões de qualidade,

um instrumento de comando e controle, preferencialmente em políticas de redução de poluentes de estoque (caso do mercúrio, que se acumula em animais marinhos), e os instrumentos econômicos em políticas de redução à poluição de fluxo, que é o caso dos poluentes que se degradam naturalmente. Por outro lado, na combinação dos instrumentos, permite-se que a partir do estabelecimento de padrões de qualidade os agentes sejam induzidos a se comportar da maneira que objetiva a política ambiental. (LUSTOSA et al, 2010, p. 166)

De acordo com o objetivo da política pública, o instrumento econômico pode ser classificado segundo três critérios: maximização do bem-estar, financiamento de uma atividade social e indução de um comportamento social. Os instrumentos de maximização do bem-estar social são aqueles que corrigem *um preço de mercado de um bem ou serviço de tal forma que esse bem se torne equivalente a um valor social*. Tais instrumentos não existem puramente ante a *dificuldade de medir o dano ambiental de forma total e não controversa*. Os instrumentos classificados como de financiamento de uma atividade social corrigem *o preço de mercado de um bem ou serviço a fim de financiar um nível de receita desejado para cobrir os custos de provisão ou investimentos*. Ou seja, *objetiva a maximização da receita gerada*. A indução de um comportamento social consiste em instrumento econômico que *corrige o preço de mercado de um bem ou serviço a fim de induzir uma mudança no comportamento do agente econômico, de forma a alterar o padrão de uso*. (MOTTA, 2005)

Embora o Brasil tenha se comprometido a adotar instrumentos econômicos tanto na Declaração do Rio sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento Sustentável (1992)¹⁵, quanto no âmbito do MERCOSUL, conforme o Acordo Quadro sobre o Meio Ambiente do Mercosul (2001)¹⁶, estes somente foram inseridos de forma expressa na Política Nacional do Meio Ambiente em 2006, por intermédio da Lei nº 11.284, que acrescentou o inciso XIII no artigo 9º da Lei. São exemplos de instrumentos econômicos, a concessão

¹⁵Princípio 16: as autoridades nacionais devem procurar promover a internacionalização dos custos ambientais e o uso de instrumentos econômicos, tendo em vista a abordagem segundo a qual o poluidor deve, em princípio, arcar com os custos da poluição, com a devida atenção ao interesse público e sem provocar distorções no comércio e nos investimentos internacionais.

¹⁶ O Acordo Quadro sobre o Meio Ambiente tem por objetivo o *desenvolvimento sustentável e a proteção do meio ambiente mediante a articulação entre as dimensões econômicas, sociais e ambientais, contribuindo para uma melhor qualidade do meio ambiente e de vida das populações* (artigo 4º). O seu artigo 3º elenca em rol exemplificativo as orientações para o alcance deste objetivo, destacando-se a alínea f: *fomento à internacionalização dos custos ambientais por meio do uso de instrumentos econômicos e regulatórios de gestão*.

florestal, a servidão ambiental e o seguro ambiental, conforme o artigo 9º, inciso XIII, PNMA, como também são instrumentos econômicos as tarifas e os tributos.

Isso não significa, entretanto, que no País não se fizesse uso dos instrumentos econômicos antes disso. Ainda que de modo incipiente, pode-se perceber, antes de 2006, seu emprego na adoção do ICMS ecológico primeiramente pelo Estado do Paraná, em 1991, seguido por São Paulo (1993), Minas Gerais (1995), Rondônia (1996), Rio Grande do Sul (1998), entre outros Estados-membros, assim como na Lei nº 9.393 de 1996, que dispõe sobre o Imposto territorial Rural (ITR), que determina que não serão tributáveis áreas de preservação permanente e reserva legal, de interesse ecológico para a preservação de ecossistemas, dentre outras (artigo 10, inciso II, alínea *a*).

A extrafiscalidade tributária pode ser considerado um mecanismo favorável ao desenvolvimento sustentável. Os tributos extrafiscais são conhecidos como aqueles pelo qual o Estado intervém no domínio econômico. Utilizando-se o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços ICMS como exemplo, tem-se um imposto de finalidade preponderantemente arrecadatória, um imposto fiscal, portanto. Ocorre que o artigo 158, parágrafo único da Constituição Federal, apresenta os critérios de repartição de receita do produto do ICMS recolhido pelos Estados aos Municípios: dos 25% arrecadados ao que os Municípios têm direito, pelo menos $\frac{3}{4}$ serão repassados *na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seu território* (artigo 158, parágrafo único, inciso I, CRFB/1988), já o restante (1/4), segundo a redação do artigo 158, parágrafo único, inciso II, CRFB/1988, será repassado em conformidade com o que estabelecer lei estadual, caracterizando uma extrafiscalidade. Esta lei estadual poderá, deste modo, determinar que será contemplado o Município que adotar práticas consideradas sustentáveis.

Cabe ainda mencionar que a política ambiental não se restringe ao PNMA, havendo igualmente a previsão expressa de instrumentos econômicos na norma que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei nº 12.305/2010)¹⁷, no Código Florestal (Lei nº 12.651/2012) e na Lei 11.445/2007, objeto desta pesquisa.

¹⁷ No caso da Lei nº 12.305/2010, é feita expressa menção aos instrumentos econômicos (artigos 1º e 42), fundamentando-se nos princípios do poluidor-pagador e do protetor-recebedor (artigo 6º, inciso II). O princípio do protetor-recebedor corresponde a uma espécie de recompensa àqueles que praticarem condutas de preservação ambiental, como concessão de isenção fiscal e redução na base de cálculo e alíquotas de um tributo.

2.3. Política de Saneamento Básico e Desenvolvimento Sustentável

A Lei nº 11.445/2007 não é uma lei propriamente ambiental, tampouco é uma lei exclusivamente de direito urbanístico. Perseguindo-se uma classificação nos ramos do Direito, é considerada uma lei que trata de serviços públicos, uma lei de Direito Administrativo, portanto (SANTOS, 2010, p. 199). No entanto, é evidente a relação que há entre saneamento básico e as políticas ambiental e urbana, que conseqüentemente se refletem na norma jurídica.

A conexão entre saneamento básico e meio ambiente é corroborada na medida em que o primeiro se utiliza de recursos naturais, como a captação de água, e que com a emissão de esgoto sanitário sem tratamento no meio ambiente causa poluição. A respeito da poluição, é importante apresentar a definição legal constante na PNMA:

Art 3º - Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por: III - poluição, a degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que direta ou indiretamente: a) prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população; b) criem condições adversas às atividades sociais e econômicas; c) afetem desfavoravelmente a biota; d) afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente; e) lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos

Em razão disto, a Lei 11.445/2007 consagrou entre seus princípios, que *abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos deverão ser realizados de formas adequadas à saúde pública e à proteção do meio ambiente* (art. 2º, inciso III). É possível observar ainda que outros artigos da Lei nº 11.445/2007 trazem previsões relacionadas ao meio ambiente, como o artigo 19, inciso I, que se refere ao planejamento.

Com relação ao emprego de instrumentos de gestão da política ambiental, destaca-se o licenciamento em razão de sua importância. Trata-se de um instrumento de comando e controle¹⁸ que permite a realização de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras (artigo 9º, inciso IV) e, segundo a Resolução nº 237 de 1997 do Conselho Nacional de Meio Ambiente (artigo 1º, inciso I), consiste em

procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos

¹⁸ O licenciamento dos serviços de saneamento básico, assim como a existência de uma entidade reguladora tratada no tópico 1.5.2, representam os instrumentos de comando e controle neste setor. Todavia, o licenciamento foi destacado por representar este ponto de contato da Política Ambiental com a Política de Saneamento.

ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso.

Na Lei nº 11.445/2007, o artigo 44 cuida do licenciamento ambiental aplicável ao esgotamento sanitário e ao tratamento de água¹⁹, dispondo que

o licenciamento ambiental de unidades de tratamento de esgotos sanitários e de efluentes gerados nos processos de tratamento de água considerará etapas de eficiência, a fim de alcançar progressivamente os padrões estabelecidos pela legislação ambiental, em função da capacidade de pagamento dos usuários.

Existe ainda a previsão de um procedimento simplificado a ser determinado pela autoridade ambiental competente em função do porte das unidades e dos impactos ambientais esperados (artigo 44, §1º), cujas regras estão previstas na Resolução nº 377/2006 do CONAMA. O objetivo é agilizar o procedimento.

Quanto aos instrumentos econômicos, além das formas de remuneração dos serviços, que será tratada no capítulo seguinte, menciona-se a criação do Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento do Saneamento Básico (REISB), por intermédio da Lei nº 13.329/2016, acrescentando os artigos 54-A e 54-B à Lei nº 11.445/2007, com vigência até 2026. O intuito é de *estimular a pessoa jurídica prestadora de serviços públicos de saneamento básico a aumentar seu volume de investimentos por meio da concessão de créditos tributários* (artigo 54-A, Lei 11.445/2007).

O 54-B traz previsão no sentido de conceder os benefícios fiscais atendidos os requisitos da *sustentabilidade e da eficiência dos sistemas de saneamento básico e em acordo com o Plano Nacional de Saneamento Básico* (artigo 54-B, caput), requisitos definidos pelo artigo 54-B, §1º:

§ 1º Para efeitos do disposto no caput, ficam definidos como investimentos em sustentabilidade e em eficiência dos sistemas de saneamento básico aqueles que atendam:

I - ao alcance das metas de universalização do abastecimento de água para consumo humano e da coleta e tratamento de esgoto;

II - à preservação de áreas de mananciais e de unidades de conservação necessárias à proteção das condições naturais e de produção de água;

III - à redução de perdas de água e à ampliação da eficiência dos sistemas de abastecimento de água para consumo humano e dos sistemas de coleta e tratamento de esgoto;

IV - à inovação tecnológica.

¹⁹ O licenciamento ambiental referente aos resíduos sólidos é abordado na Lei nº 12.305/2010.

Realizando a pessoa jurídica beneficiária do REISB o investimento conforme o artigo 54-B, §1º, os créditos tributários seriam os relativos às contribuições ao Programa de Integração Social (PIS) e ao Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP), bem como para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS). Entretanto tal previsão foi vetada de forma que a previsão se tornou inócua, carecendo de uma regulamentação²⁰.

²⁰ Em junho de 2017 foi proposto o Projeto de Lei nº 7.776 que objetivava conceder por cinco exercícios financeiros os créditos relativos às contribuições para o PIS e a Cofins. No entanto, o Projeto foi arquivado em dezembro de 2018 por inadequação financeira e orçamentária.

3. FINANCIAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE SANEAMENTO BÁSICO

3.1. Financiamento de Políticas Públicas: os serviços públicos e sua remuneração

As atividades abrangidas pelo saneamento básico (abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e a drenagem e o manejo de águas pluviais) são consideradas serviços públicos pelo Decreto nº 7.217/2010 (artigo 2º, inciso XI). Os serviços públicos constituem espécie do gênero atividade econômica em sentido amplo. Dessa maneira, atividade econômica em sentido amplo abrange, além de serviço público, a espécie atividade econômica em sentido estrito, que é a atividade de circulação de bens e serviços a um destinatário final, realizada por agentes econômicos privados. Segundo Eros Grau (2012, p. 99 apud GRAU, 1988, p. 109):

A prestação de *serviço público* está voltada à satisfação de necessidades, o que envolve a utilização de bens e serviços, recursos escassos. Daí podermos afirmar que o *serviço público* é um tipo de *atividade econômica*.

Serviço público- dir-se-á mais – é o tipo de *atividade econômica* cujo desenvolvimento compete *preferencialmente* ao setor público. Não *exclusivamente*, note-se, visto que o setor privado presta serviço público em regime de concessão ou permissão.

Desde aí poderemos também afirmar que o *serviço público* está para o setor privado assim como a *atividade econômica* está para o setor privado.

Para Celso Antônio Bandeira de Mello (2010, p. 671):

Serviço público é toda atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade material destinada à satisfação da coletividade em geral, mas fruível singularmente pelos administrados, que o Estado assume como pertinente a seus deveres e presta por si mesmo ou por quem lhe faça as vezes, sob um regime de Direito Público- portanto, consagrador de prerrogativas de supremacia e de restrições especiais -, instituído em favor dos interesses definidos como públicos no sistema normativo.

A partir do estabelecido na Constituição Federal, o autor elenca quatro situações: serviços de prestação obrigatória e exclusiva do Estado (serviço postal e correio aéreo nacional; artigo 21, inciso X, CRFB/1988); serviços de prestação obrigatória do Estado e em que é também obrigatório outorgar em concessão a terceiros (radiodifusão sonora e de sons e imagens; artigo 223, CRFB/1988); serviços de prestação obrigatória pelo

estado, mas sem exclusividade (educação, saúde, previdência social, assistência social e de radiodifusão sonora e de sons e imagens); e serviços de prestação não obrigatória pelo Estado, mas não os prestando é obrigado a promover-lhes a prestação, tendo pois que outorga-los em concessão ou permissão a terceiros (todos os demais, com destaque para os serviços dos incisos XI e XII, artigo 21, CRFB/1988). (BANDEIRA DE MELLO, 2010, p. 683-690)

Alexandre Santos de Aragão (2012, p. 361-364) aponta quatro acepções de serviço público, também a partir do texto constitucional, para determinar o que é serviço público: amplíssima, ampla, restrita e restritíssima. A acepção amplíssima considera que toda atividade estatal é serviço público e é fruto da escola clássica do serviço público de Léon Duguit (ARAGÃO, 2012, p. 361). A acepção ampla engloba a titularidade do estado, ainda que não haja a exclusividade na prestação por parte dele. Assim, abrange os serviços públicos econômicos, que são os serviços de fruição individual (*uti singuli*); os serviços de fruição geral (*uti universi*), e os serviços sociais, que podem ser igualmente prestados pelo particular sem que haja a necessidade de delegação, como os serviços de saúde e educação. Esta acepção exclui o poder de polícia e o fomento, isto é, o incentivo que o Estado fornece ao particular atue na ordem econômica e social e é semelhante ao conceito apresentado por Celso Antônio Bandeira de Mello. A acepção restrita abrange apenas os serviços públicos econômicos e os serviços públicos sociais, excluindo, portanto, os serviços *uti universi*. Por fim, a acepção restritíssima contempla apenas os serviços públicos econômicos, excluindo, nas palavras de Alexandre Santos de Aragão (2012, p. 364):

(...) além dos serviços *uti universi*, os serviços sociais, que (1) não são titularizados pelo Estado com exclusividade, constituindo atividades também franqueadas à iniciativa privada, e (2) geralmente são prestados gratuitamente pelo Estado.

Essas considerações a respeito dos serviços públicos permitem a compreensão da forma a respeito da qual cada espécie de serviço será remunerada, o que pode ocorrer mediante a instituição de um tributo ou mediante a cobrança de tarifa ou preço público.

Sendo um serviço público indivisível, de fruição por toda a coletividade, um serviço *uti singuli*, a sua remuneração ocorrerá mediante a cobrança de imposto. No entanto, trata-se de espécie tributária que não carece de nenhuma atividade estatal específica relativa ao contribuinte, caracterizando-se por ser não contraprestacional:

Código Tributário Nacional, artigo 16. Imposto é o tributo cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte.

Segundo Regis Fernandes de Oliveira, *este tributo é o que maiores meios fornece ao Estado para o abastecimento de seus cofres e para cumprimento de suas atividades.* (OLIVEIRA, 2019, p. 276)

Se o serviço público for específico e divisível de utilização potencial ou efetiva, a espécie tributária a remunerá-lo será a taxa (artigo 79, CTN). Conforme o disposto nos incisos II e III do artigo 79, CTN, o serviço é específico quando é possível destacar unidades autônomas e o usuário puder ser identificado. Trata-se, portanto, de um tributo contraprestacional.

Contudo, quando este serviço público houver sido concedido, a hipótese será de preço público ou tarifa²¹. Para Joana Paula Batista (2005, p.89), preço público consiste em

remuneração privada dos serviços públicos, arcada pelos seus usuários, fixadas pelo Estado, na qualidade de poder concedente no exercício do poder tarifário, segundo os termos fixados na proposta vencedora da licitação que definiu o concessionário do serviço público.

A concessão é um critério relevante, porém o estabelecimento dos limites entre preço e taxa é complexo:

No Direito Brasileiro os autores afirmam que é tarefa das mais difíceis apartar taxa de preço. A jurisprudência é bastante indefinida, e embora afirme, por vezes, cuidar-se de preço, diante de relação jurídica privada, ao mencionar serviços fundamentais, como os de transporte, água e esgotos etc., afirma cuidar-se de serviços industriais ou comerciais e aceita a cobrança de preços. Daí a tentativa que se faz no sentido de deixar clara a distinção entre ambos. (OLIVEIRA, 2019, p. 295)

No Enunciado da Súmula n° 545 do STF, o entendimento foi que *preços de serviços públicos e taxas não se confundem, porque estas, diferentemente daqueles, são compulsórias e têm sua cobrança condicionada a prévia autorização orçamentária, em relação à lei que as instituiu.* O requisito a distinguir a taxa do preço público seria, então, a compulsoriedade: se a utilização do serviço for obrigatória, o serviço será remunerado por taxa. Se o usuário tiver uma alternativa, o serviço será remunerado por tarifa.

²¹ Aqui as expressões serão empregadas como sinônimas consoante o entendimento de Regis Fernandes de Oliveira de que a tarifa seria apenas o tabelamento do preço ou da taxa.

Existem ainda atividades que não se enquadram como serviços públicos a serem remunerados por taxa ou imposto e que a solução encontrada para seu financiamento foi a instituição de contribuições especiais. Mencione-se nesse sentido a Contribuição Provisória de Movimentação Financeira, instituída pela Lei nº 9.311/1996, cujo artigo 18 estabelece que

O produto da arrecadação da contribuição de que trata esta Lei será destinado integralmente ao Fundo Nacional de Saúde, para financiamento das ações e serviços de saúde, sendo que sua entrega obedecerá aos prazos e condições estabelecidos para as transferências de que trata o artigo 159 da Constituição Federal. (Grifo nosso)

Outro exemplo, este mais patente, é o da Contribuição para o Custeio do Serviço de Iluminação Pública (COSIP), fruto da Emenda Constitucional nº 39 de 2002, que originou o artigo 149-A da CRFB/1988, de competência municipal. Por se tratar de um serviço de natureza geral e indivisível, não haveria a possibilidade de remuneração por taxa, há inclusive entendimento do Supremo Tribunal Federal fixado no enunciado de Súmula Vinculante nº 21. Assim como não seria possível a criação de um imposto ante a sua característica de ser não vinculado.

As formas de remuneração dos serviços públicos representam uma parcela do conteúdo referente a necessidades públicas e atividade financeira do Estado, bem como de seu financiamento. A necessidade pública refere-se a um conceito amplo, relacionado à ideia de decisão política. A amplitude se justifica na medida em que abrange não apenas serviços públicos, mas também atividades como regulação de atividade econômica, o exercício do poder de polícia e documentação da vida política, econômica e pessoal da nação. Já a correlação entre necessidade pública e decisão política se verifica porquanto a Constituição e as leis veiculam quais as necessidades que serão selecionadas pelo Estado, ou seja, quais as necessidades públicas que serão escolhidas. (OLIVEIRA, 2019 p. 152 - 153)

A ideia de atividade financeira do Estado, por seu turno, é que ela consiste em meio para atingir os fins pretendidos pelo Estado, que são as necessidades públicas. Ainda segundo OLIVEIRA (2019, p. 154),

A atividade financeira é precedida pela definição das necessidades públicas. Conhecendo-as, passam a existir três momentos distintos: (a) o da obtenção de recursos; (b) o de sua gestão (intermediado pelo orçamento: aplicação, exploração dos bens do Estado etc.); e (c) o do

gasto, com o qual se cumpre a previsão orçamentária e se satisfazem as necessidades previstas.

Atividade financeira é, pois, a arrecadação de receitas, sua gestão, fiscalização e a realização do gasto, a fim de atender às necessidades públicas.

A respeito do orçamento público, este constitui instrumento de planejamento das políticas públicas, ou seja, ao prever receitas e fixar despesas conforme lei pré-determinada em torno de objetivos perseguidos pelo Estado, ele reflete o seu caráter de programação para a implementação de políticas públicas. Regis Fernandes de Oliveira conceitua orçamento público como *lei periódica que contém previsão de receitas e fixação de despesas, programando a vida econômica e financeira do Estado, de cumprimento obrigatório, vinculativa do comportamento do agente público*. Sentencia, ainda, este autor que o orçamento constitui *um poderoso instrumento de intervenção na economia e na sociedade. Passa a ser um programa de governo* (2019, p. 540).

Segundo José Afonso da Silva (2012, p. 742), a programação é princípio orçamentário relacionado a um plano de ação governamental:

O orçamento moderno deve ter conteúdo e forma de programação, que implica, em primeiro lugar, a formulação de objetivos e o estudo de alternativas da ação futura para alcançar os fins da atividade governamental; importa, em segundo lugar, na redução dessas alternativas de um número muito amplo a um pequeno e, finalmente na prossecução do curso da ação adotada através do programa de trabalho.

A concepção de orçamento enquanto programa é verificada por igual no artigo 174 da Constituição Federal, ao determinar que ao Estado cabe, enquanto agente normativo e regulador da atividade econômica, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo o planejamento determinante para o setor público.

As leis orçamentárias (plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentárias anual) evidenciam esse caráter programático na medida de suas especificidades. O plano plurianual é justamente o desdobramento do orçamento programa (OLIVEIRA, 2019, p. 570), uma lei de longa duração (4 anos), que contém as despesas de caráter continuado, estabelecendo *de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada* (artigo 165, §1º, CRFB/1988).

A lei de diretrizes orçamentárias traz as metas e prioridades da Administração (artigo 165, §2º, CRFB/1988). É uma lei anual cujo propósito é o de estabelecer as regras que orientam a elaboração da lei orçamentária anual. Já a lei orçamentária anual, prevista no artigo 165, inciso I e §5º da Constituição, é uma lei voltada para a execução do orçamento, compreendendo três espécies: orçamento fiscal (artigo 165, §5º, inciso I, CRFB/1988), de investimento (artigo 165, §5º, inciso II, CRFB/1988) e de seguridade social (artigo 165, §5º, inciso III, CRFB/1988). Em virtude do princípio da exclusividade, a lei orçamentária anual só pode conter disposições referentes à previsão de receitas e fixação de despesas²².

Sobre as despesas, pode-se dizer que se tratam de um dispêndio para o custeio dos objetivos pretendidos pelo Estado, dentre eles os serviços públicos:

Após traçar as finalidades que devem ser atendidas – qualificadas como de interesse público -, o Estado tem necessidade de se abastecer monetariamente para financiar o atendimento e o cumprimento de seus objetivos. Após a entrada de dinheiro, por arrecadação, deve aplica-lo nos fins previamente traçados. Daí a despesa. (OLIVEIRA, 2019, p. 404)

Já as receitas são a *entrada definitiva de dinheiro e bens nos cofres públicos* (OLIVEIRA, 2019, p. 222). No que se refere à remuneração dos serviços públicos, os tributos constituem as receitas derivadas, eis que oriundas do patrimônio de terceiros e fundamentadas em relação de direito público, e as tarifas ou preços públicos correspondem às receitas originárias, oriundas do próprio patrimônio do Estado e fundamentadas por relações de direito privado e de direito público disponível.

3.2. Serviços de Saneamento Básico e Formas de Remuneração

Apresentada uma visão geral sobre os serviços públicos, formas de remuneração, financiamento de políticas públicas, e uma visão geral de orçamento público, despesas e receitas, cabe agora analisar com mais atenção os serviços públicos que compõem o saneamento básico e como a legislação correlata tratou a remuneração destes serviços.

É importante assentar que, considerando que para ser caracterizado como serviço público determinada atividade deve ser prestada pelo Estado direta ou indiretamente, não são consideradas serviços públicos de saneamento básico as soluções individuais, ou seja,

²² O artigo 165, §8º, CRFB/1988 prevê como exceções a autorização para a abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito.

todas e quaisquer soluções alternativas de saneamento básico que atendam apenas uma unidade de consumo (artigo 2º, inciso XXV, Decreto nº 7.217/2010), conforme estabelece o artigo 5º da Lei nº 11.445/2007:

Não constitui serviço público a ação de saneamento executada por meio de soluções individuais, desde que o usuário não dependa de terceiros para operar os serviços, bem como as ações e serviços de saneamento básico de responsabilidade privada, incluindo o manejo de resíduos de responsabilidade do gerador.

As exceções ocorrem em duas circunstâncias: (1) quando for atribuído ao Poder Público a responsabilidade pela operação, controle ou disciplina nas soluções individuais, nos termos de norma específica (artigo 2º, §2º, inciso II, Decreto nº 7.217/2010) e (2) na ausência de rede pública de esgotamento sanitário, observadas as normas editadas pela entidade reguladora e pelos órgãos responsáveis pelas políticas ambientais, de saúde e de recursos hídricos (artigo 6º, §1º, Decreto nº 7.217/2010).

3.2.1. O Manejo de Resíduos Sólidos Urbanos

De acordo com o artigo 3º, inciso XVI da Lei nº 12.305/2010, que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos, resíduos sólidos são o

material, substância, objeto ou bem descartado resultante de atividades humanas em sociedade, a cuja destinação final se procede, se propõe proceder ou se está obrigado a proceder, nos estados sólido ou semissólido, bem como gases contidos em recipientes e líquidos cujas particularidades tornem inviável o seu lançamento na rede pública de esgotos ou em corpos d'água, ou exijam para isso soluções técnica ou economicamente inviáveis em face da melhor tecnologia disponível.

O artigo 12 do Decreto nº 7.217/2010, por sua vez, considera como serviço público de manejo de resíduos sólidos

(...) as atividades de coleta e transbordo, transporte, triagem para fins de reutilização ou reciclagem, tratamento, inclusive por compostagem, e disposição final dos:

I - resíduos domésticos;

II - resíduos originários de atividades comerciais, industriais e de serviços, em quantidade e qualidade similares às dos resíduos domésticos, que, por decisão do titular, sejam considerados resíduos sólidos urbanos, desde que tais resíduos não sejam de responsabilidade de seu gerador nos termos da norma legal ou administrativa, de decisão judicial ou de termo de ajustamento de conduta; e

III - resíduos originários dos serviços públicos de limpeza pública urbana, tais como:

a) serviços de varrição, capina, roçada, poda e atividades correlatas em vias e logradouros públicos;

- b) asseio de túneis, escadarias, monumentos, abrigos e sanitários públicos;
- c) raspagem e remoção de terra, areia e quaisquer materiais depositados pelas águas pluviais em logradouros públicos;
- d) desobstrução e limpeza de bueiros, bocas de lobo e correlatos; e
- e) limpeza de logradouros públicos onde se realizem feiras públicas e outros eventos de acesso aberto ao público.

Schalch (2002), classifica os resíduos sólidos de acordo com a sua fonte de geração. Assim, o resíduo sólido poderá ser classificado em urbano, industrial, agrícola ou radioativo. Os resíduos sólidos urbanos classificam-se ainda em domiciliar, de varrição regular, de serviços de saúde e de serviços em geral (entulho, feira livre, poda e capinação, comercial, limpeza de bocas de lobo, parques e jardins).

Verifica-se, portanto, que o Decreto nº 7.217/2010 contemplou em seu conceito de serviço de resíduo sólido urbano além dos resíduos urbanos, os resíduos provenientes de atividade industrial, feitas as devidas ressalvas, conforme acima transcrito do texto legal.

Com relação à remuneração deste serviço, consta no artigo 14 do Decreto nº 7.217/2010 a seguinte previsão:

Art. 14. A remuneração pela prestação de serviço público de manejo de resíduos sólidos urbanos deverá levar em conta a adequada destinação dos resíduos coletados, bem como poderá considerar:

- I - nível de renda da população da área atendida;
- II - características dos lotes urbanos e áreas neles edificadas;
- III - peso ou volume médio coletado por habitante ou por domicílio; ou
- IV - mecanismos econômicos de incentivo à minimização da geração de resíduos e à recuperação dos resíduos gerados.

O que se depreende daí é que, embora a correta destinação dos resíduos seja um fator a ser obrigatoriamente a ser observado, inclusive por questões atinentes ao meio ambiente, as disposições dos incisos consistem em faculdades.

Em sendo remunerado mediante taxa, as taxas possuem duas limitações legais que constam no parágrafo único do artigo 77 do Código Tributário Nacional: a taxa não pode ser calculada em função do capital das empresas e nem ter base de cálculo ou fato gerador idêntico aos que correspondam a impostos.

Por causa desta segunda limitação, diversos questionamentos foram apresentados nos tribunais superiores em razão de alguns Municípios, ao instituí-la, tomar por base de cálculo o metro quadrado do imóvel, mesmo elemento considerado para base

de cálculo do Imposto sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU)²³. Questionou-se também que não seria possível individualizar o usuário do serviço prestado.

Neste sentido, em 2009 o Supremo Tribunal Federal editou o enunciado de súmula vinculante n° 19 no qual entendeu que *a taxa cobrada exclusivamente em razão dos serviços públicos de coleta, remoção e tratamento ou destinação de lixo ou resíduos provenientes de imóveis, não viola o artigo 145, II da Constituição Federal*, e em 2010, o enunciado de súmula vinculante n° 29 que, embora não aplicável exclusivamente ao caso da taxa de coleta de lixo, põe fim à divergência apresentada: *é constitucional a adoção no cálculo do valor da taxa de um ou mais elementos da base de cálculo própria de determinado imposto, desde que não haja integral identidade entre uma base e outra*.

Por fim, verifica-se pela redação do inciso IV, que é atribuída à remuneração pela prestação deste serviço uma indução a um comportamento social, que objetiva à redução na geração de resíduos sólidos.

3.2.2. O Manejo de Águas Pluviais Urbanas

O artigo 15 do Decreto n° 7.217/2010 considera como serviço público de manejo de água pluviais urbanas uma ou mais das seguintes atividades:

- I- Drenagem urbana;
- II- Transporte de águas pluviais urbanas;
- III- Detenção ou retenção de águas pluviais urbanas para amortecimento de vazões cheias;
- IV- Tratamento e disposição final de águas pluviais urbanas.

A importância do manejo de águas pluviais urbanas reside no impacto que o processo de urbanização acarreta no meio ambiente, destacando-se, neste caso, as inundações. No meio ambiente urbano podem ocorrer dois tipos de inundações, em conjunto ou isoladamente: as inundações de áreas ribeirinhas e as inundações em razão da urbanização. As inundações de áreas ribeirinhas *são inundações naturais que ocorrem no leito maior dos rios por causa da variabilidade temporal e espacial da precipitação e do escoamento na bacia hidrográfica*, já as inundações em razão da urbanização *são as*

²³ A título de ilustração, o Código Tributário do Município do Rio de Janeiro prevê que *a taxa será calculada e devida anualmente, em função da área do imóvel edificado, ou no caso de terreno, em função da testada fictícia...* (artigo 107). A área é justamente um dos indicadores considerados na apuração do valor venal de um imóvel, o que constitui a base de cálculo do IPTU carioca.

inundações que ocorrem na drenagem urbana por causa do efeito da impermeabilização do solo, canalização do escoamento ou obstrução do escoamento. (TUCCI, 2008)

Com o objetivo de evitar tais consequências, a Lei nº 13.308 de 2016 alterou a Lei nº 11.445/2007 a fim de acrescentar regras de manutenção preventivas das redes de drenagem pluvial. A Lei nº 13.308/2016 alterou igualmente a Lei nº 6.766/1979 em seu artigo 2º, §5º, para acrescentar o escoamento de águas pluviais como equipamento urbano integrante da infraestrutura básica dos lotes urbanos.

Com relação à forma de remuneração deste serviço, esta deverá ser realizada *na forma de tributos, inclusive taxas, em conformidade com o regime de prestação de serviço ou de suas atividades* (artigo 29, inciso III, Lei nº 11.445/2007).

O artigo 16 do Decreto nº 7.217/2010 reproduz o disposto no artigo 36 da Lei nº 11.445/2007 no sentido de prever que a cobrança deve considerar os percentuais de impermeabilização e a existência de dispositivos de amortecimento ou de retenção de água e apresenta como faculdade considerar o nível de renda da população da área atendida e as características dos lotes urbanos e as áreas que podem ser neles edificadas.

3.2.3. O Abastecimento de Água e o Esgotamento Sanitário

O Decreto nº 7.217/2010, em seu artigo 4º, considera como serviço público de abastecimento de água

(...) a sua distribuição mediante ligação predial, incluindo eventuais instrumentos de medição, bem como, quando vinculadas a esta finalidade, as seguintes atividades:

- I- Reservação de água bruta;
- II- Captação;
- III- Adução de água bruta;
- IV- Tratamento de água;
- V- Adução de água tratada; e
- VI- Reservação de água tratada

Já o serviço público de esgotamento sanitário é definido pelo artigo 9º do mesmo Decreto como

(...) serviços constituídos por uma ou mais das seguintes atividades:

- I- Coleta, inclusive ligação predial, dos esgotos sanitários;
- II- Transporte dos esgotos sanitários;
- III- Tratamento dos esgotos sanitários;

- IV- Disposição final dos esgotos sanitários e dos lodos originários da operação de unidades de tratamento, coletivas ou individuais, inclusive fossas sépticas.

No que se refere a forma de remuneração destes serviços, a Lei nº 11.445/2007 consagrou como princípios a eficiência e a sustentabilidade econômica (artigo 2º, inciso VII). Em seu artigo 29, inciso I, determina que

os serviços públicos terão a sustentabilidade econômico-financeira assegurada, sempre que possível, mediante remuneração pela cobrança dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário: **preferencialmente na forma de tarifas e outros preços públicos**, que poderão ser estabelecidos para cada um dos serviços ou para ambos conjuntamente. (Grifo Nosso)

O Decreto nº 7.217/2010 prevê em seu artigo 8º que a remuneração do serviço de abastecimento de água *pode ser fixada com base no volume consumido de água, podendo ser progressiva em razão do consumo*. Essa faculdade concedida pelo Decreto demonstra a possibilidade de a tarifa de água ser utilizada como um instrumento econômico de indução de um comportamento social, o de evitar desperdícios da água enquanto recurso natural. Com relação ao esgotamento sanitário, o artigo 10 prevê que o serviço *poderá ter a sua remuneração fixada com base no volume de água cobrado pelo serviço de abastecimento de água*.

No Recurso Especial 1.339.313/RJ, submetido ao regime de processamento e julgamento de recursos especiais repetitivos do artigo 543-C do então vigente Código de Processo Civil/1973, o Superior Tribunal de Justiça indiretamente reconheceu o caráter de instrumento econômico de financiamento de política pública. Isto porque o pagamento da tarifa de esgoto é devido ainda que seja apenas realizada a atividade de coleta destes resíduos:

(...) a legislação em vigor dá suporte para a cobrança da tarifa de esgoto mesmo ausente o tratamento sanitário dos dejetos, principalmente porque não estabelece que somente existirá serviço público de esgoto sanitário quando todas as etapas estiverem presente, tampouco proíbe a cobrança da tarifa pela prestação de uma só ou de algumas destas atividades.

Embora não efetivadas todas as atividades que subdividem o serviço de esgotamento sanitário, certo é que algumas fases foram prestadas, as quais representam dispêndio do Poder Público e, como tal, deve ser devidamente ressarcido.

Em outras palavras, o fato de não estar sendo feito o tratamento dos dejetos, antes deles serem lançados em rios, não impede a cobrança da tarifa, eis que a remuneração há de ser devida como contraprestação

pela instalação, operação e manutenção da infra-estrutura de coleta e descarga de esgoto.

Esse posicionamento fica mais evidente no entendimento da Corte de que o objetivo da cobrança é a manutenção do equilíbrio financeiro do contrato, possibilitando a prestação contínua do serviço, uma vez que é o valor pago que *viabiliza a construção e expansão da infraestrutura necessária à coleta e ao transporte de dejetos*²⁴.

O pagamento da tarifa de esgoto pelo usuário representa, portanto, a contribuição para um sistema de expansão da política pública de saneamento básico.

No que tange à tarifa de água, conquanto a Lei nº 11.445/2007 expressamente exclua os recursos hídricos de integrar os serviços de saneamento básico²⁵, cabe mencionar a Política Nacional de Recursos Hídricos, instituída pela Lei nº 9.433/1997, que traz previsões relevantes a respeito deste recurso ambiental.

A água é um recurso limitado dotado de valor econômico (artigo 1º, inciso II), que deve ter seu uso cobrado, na forma do artigo 5º, inciso IV. Deste modo, o artigo 19 enumera os objetivos da cobrança pelo uso de recursos hídricos:

Art. 19. A cobrança pelo uso de recursos hídricos objetiva:

- I- Reconhecer a água como bem econômico e dar ao usuário uma indicação de seu real valor;
- II- Incentivar a racionalização do uso da água;
- III- Obter recursos financeiro para o financiamento dos programas e intervenções contemplados nos planos de recursos hídricos.

Logo, o que se constata é que os incisos I e II evidenciam um propósito de indução de um comportamento social, enquanto o inciso III busca o financiamento de uma atividade social, ainda que não a de saneamento básico propriamente, em razão do artigo 4º, caput da Lei nº 11.445/2007.

²⁴ A título de informação, cabe mencionar o voto vencido, redigido pelo Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, para quem haveria ilegitimidade na cobrança de tarifa cheia, pois, segundo ele, *isso não é taxa, isso é um preço, e o preço é contraprestacional e proporcional ao dispêndio do prestador*.

²⁵ Lei nº 9.433/1997, artigo 4º Os recursos hídricos não integram os serviços públicos de saneamento básico.

3.3. O Princípio da Universalização do Saneamento Básico, a Capacidade de Pagamento dos Usuários e os Subsídios

A Lei nº 11.445/2007 consagra como um de seus princípios a universalização do acesso, assim entendido como *a ampliação progressiva do acesso de todos os domicílios ocupados ao saneamento básico* (artigo 2º, inciso I e 3º, inciso III). Este compromisso adotado legalmente e infra legalmente (tais disposições foram repetidas no Decreto nº 7.217/2010) foi reiterado em 2015 na Cúpula das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, onde foi estabelecida uma agenda de dezessete objetivos a serem atingidos até 2030.

O artigo 29, §1º da Lei nº 11.445/2007 estipula quais as diretrizes a serem seguidas na instituição da remuneração dos serviços de saneamento básico, destacando-se que, além de garantir a ampliação do acesso dos cidadãos e localidades de baixa renda aos serviços (inciso II), deve-se obter recursos suficientes para realização de investimentos (inciso III), bem como recuperar os custos da prestação do serviço (inciso V) e a remuneração adequada do capital investido por quem presta o serviço (inciso VI)²⁶.

Além dessas diretrizes, o artigo 47, inciso I do Decreto nº 7.217/2010 prevê que *a estrutura de remuneração e de cobrança dos serviços poderá levar em consideração a capacidade de pagamento dos consumidores*. Trata-se de uma faculdade que se assemelha à previsão constante na Lei nº 8.987/1995, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos, a respeito da modicidade das tarifas.

A modicidade das tarifas, por seu turno, é *instrumento para atingir a universalização de acesso aos serviços públicos* (BATISTA, 2005, p. 43) e o *limite módico está no ponto que as pessoas deixam de usufruir o serviço público por impossibilidade de arcar com o seu custo* (BATISTA, 2005, p. 105), o que, no caso dos serviços de saneamento básico, sobretudo esgotamento sanitário e abastecimento de água,

²⁶ Os demais incisos determinam as seguintes diretrizes: I - *prioridade para atendimento das funções essenciais relacionadas à saúde pública*; (...) IV - *inibição do consumo supérfluo e do desperdício de recursos*; (...) VII - *estímulo ao uso de tecnologias modernas e eficientes, compatíveis com os níveis exigidos de qualidade, continuidade e segurança na prestação dos serviços*; VIII - *incentivo à eficiência dos prestadores dos serviços*.

por serem inerentes às funções vitais humanas, não há como o indivíduo que já possui acesso deixar de fazê-lo.

A solução legalmente oferecida para os usuários que não possuam capacidade de pagamento é a possibilidade de adoção de subsídios²⁷. Na forma do artigo 29, §2º da Lei nº 11.445/2007, *poderão ser adotados subsídios tarifários e não tarifários para os usuários e localidades que não tenham capacidade de pagamento ou escala econômica suficiente para cobrir o custo integral dos serviços.*

Estes subsídios podem ser públicos ou privados, podendo ser conceituados como

recursos orçamentários transferidos por determinado ente público para outros entes ou entidades públicas, titulares ou prestadoras de serviços públicos, e aos recursos orçamentários gerais do próprio titular alocados para financiamento desses serviços (investimentos ou custeio). (FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE, 2014, p. 51)

A Lei nº 11.445/2007 determina em seu artigo 3º os conceitos que serão utilizados, sendo o de subsídios entendido como *instrumento econômico de política social para garantir a universalização do acesso ao saneamento básico, especialmente para populações de baixa renda* (inciso VII). O detalhamento a respeito do modo pelo qual o subsídio será tratado no âmbito da política de saneamento básico é realizado pelo Decreto nº 7.217/2010.

Dessa maneira, verifica-se inicialmente que, para fins desta norma, é apresentado o conceito de subsídios no artigo 2º, nos quais os seus incisos apresentam seis espécies de subsídios: diretos, quando destinados a determinados usuários (artigo 2º, inciso XIV); indiretos, quando destinados ao prestador do serviço público (artigo 2º, inciso XV); interno, quando concedido dentro do território de cada titular (artigo 2º, inciso XVI); entre localidades, quando concedidos nos casos em que houver gestão associada ou prestação regional (artigo 2º, inciso XVII); tarifários, quando integrarem a estrutura tarifária (artigo 2º, inciso XVIII); e fiscais, quando decorrerem da alocação de recursos orçamentários, inclusive por meio de subvenções (artigo 2º, inciso XIX).

²⁷ A lei determina também que o plano de saneamento básico elaborado pelo titular dos serviços, ao identificar situações em que não há capacidade de pagamento pelo usuário, deverão ser indicadas soluções para atingir as metas de universalização (artigo 25, §6º, Lei nº 11.445/2007).

Os subsídios públicos costumam se manifestar pelo repasse de recursos entre entes federativos, correspondendo aos subsídios fiscais acima mencionados. Desenvolvem-se

mediante realização de investimentos, transferências financeiras para o prestador do serviço ou pagamento direto aos usuários, com recursos fiscais provenientes do orçamento ou de fundos públicos, quando capitalizados com recursos orçamentários cuja receita não tenha vinculação específica com o serviço prestado. (FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE, 2014, p. 113,)

Já os subsídios privados costumam ser tarifários, integrando a estrutura da remuneração do serviço da mesma forma que o seu custo econômico, desdobrando-se em subsídio tarifário cruzado externo e subsídio tarifário cruzado interno (p. 51). O subsídio tarifário cruzado externo corresponde ao subsídio entre localidades do artigo 2º, inciso XVII do Decreto nº 7.217/2010. O interno é o previsto no artigo 2º inciso XVI do Decreto nº 7.217/2010: *neste caso o subsídio é pago por uma parcela ou por categorias distintas de usuários, mediante tarifas ou taxas diferenciadas, beneficiando grupos ou outras categorias de usuário do mesmo serviço.* (FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE, 2014, p. 113)

A adoção de subsídios, entretanto, enfrenta dois obstáculos: o custo elevado dos sistemas de informação, o que tem efeito sobre prestadores de pequeno porte, e a qualificação técnica insuficiente dos gestores e a falta de profissionais especializados. A solução apontada para a questão dos sistemas de informação é o emprego do compartilhamento de dados, o que pode se dar por gestão associada. O segundo caso é mais complexo por envolver diversos fatores, como remuneração e condições de trabalho. (FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE, 2014, p. 114)

Outro instrumento a ser utilizado com o fito de garantir a universalização do saneamento básico também a partir da política de cobrança pela prestação dos serviços é pela instituição de fundos, consoante será desenvolvido a seguir.

3.4. Fundos de Universalização: Fundos Públicos Financeiros e a Política de Saneamento Básico

Fundos públicos financeiros são reservas de recursos que deverão ser destinadas para o ente federativo determinado pelo texto constitucional ou para a atividade que a lei

que o instituiu determinou financiar. Os fundos públicos financeiros podem ser assumir duas formas: fundos de destinação (ou especiais) ou fundos de participação.

Os fundos de participação são aqueles previstos nos artigos 157 e 162 da Constituição e consistem em transferência da receita tributária de um ente federativo para outro. Já os fundos de destinação consistem em vinculação de receitas para aplicação em determinada atividade estabelecida em lei, sendo também tratado na Constituição, em seu artigo 165, §9º, inciso II:

Artigo 165, §9º. Cabe à lei complementar:

II- estabelecer as normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos;

Os fundos de destinação são tratados na Lei nº 4.320/1964, que *estatuí normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal*, sob a denominação de “Fundos Especiais”, e que estabelece em seus artigos 71 e 72 os requisitos a serem observados na elaboração destes fundos:

Artigo 71. Constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação;

Artigo 72. A aplicação das receitas orçamentárias vinculadas a fundos especiais far-se-á através de dotação consignada na Lei Orçamentária ou em créditos adicionais.

Os fundos públicos financeiros não possuem personalidade jurídica, constituindo-se em meros lançamentos fiscais, e nem personalidade judiciária:

O gerenciamento do fundo será efetuado com base na legislação, ficando assegurada a participação da sociedade civil; nenhum administrador pode sacar contra ele e não pode assumir obrigações em seu nome. Se o fundo não pode assumir obrigações, nem ninguém por ele – e, da mesma forma, não é titular de direitos -, não há como lhe reconhecer personalidade judiciária; tampouco é de ser feita comparação com outras coletividades que podem sofrer restrições na ordem jurídica e, pois, são dotadas de personalidade judiciária. (OLIVEIRA, 2019, p. 506)

Outra característica destas figuras é que, com exceção da repartição do produto da arrecadação de impostos prevista nos artigos 158 e 159 da Constituição, o artigo 167,

inciso IV da Constituição proíbe a vinculação de receita de impostos a fundos, assim como a órgão e despesa.

A espécie de fundo que interessa para este trabalho são os fundos de destinação. De acordo com a finalidade, estes fundos podem se organizar em três modos: fundos de gestão orçamentária, fundos de gestão especial ou em fundos de natureza contábil. Nos fundos de natureza orçamentária, as despesas são financiadas pelos recursos orçamentários que serão a elas vinculados. Nos fundos de gestão especial, os recursos serão afetados pela lei orçamentária anual ou por incentivo fiscal para financiar programas de capitalização ou empréstimos a entidades públicas ou privadas. Já os fundos de natureza contábil movimentam e controlam receitas orçamentárias para os fins já determinados, mas, diferentemente dos outros fundos, não são responsáveis pela execução orçamentária e financeira das despesas. (SALVADOR et al., 2014, p. 16-17)

Na política de saneamento básico, os fundos públicos financeiros de destinação podem representar um relevante instrumento econômico de universalização destes serviços públicos:

Lei nº 11.445/2007, artigo 13. Os entes da Federação, isoladamente ou reunidos em consórcios públicos, poderão instituir fundos, **aos quais poderão ser destinadas, entre outros recursos, parcelas das receitas dos serviços, com a finalidade de custear, na conformidade do disposto nos respectivos planos de saneamento básico, a universalização dos serviços públicos de saneamento básico.**

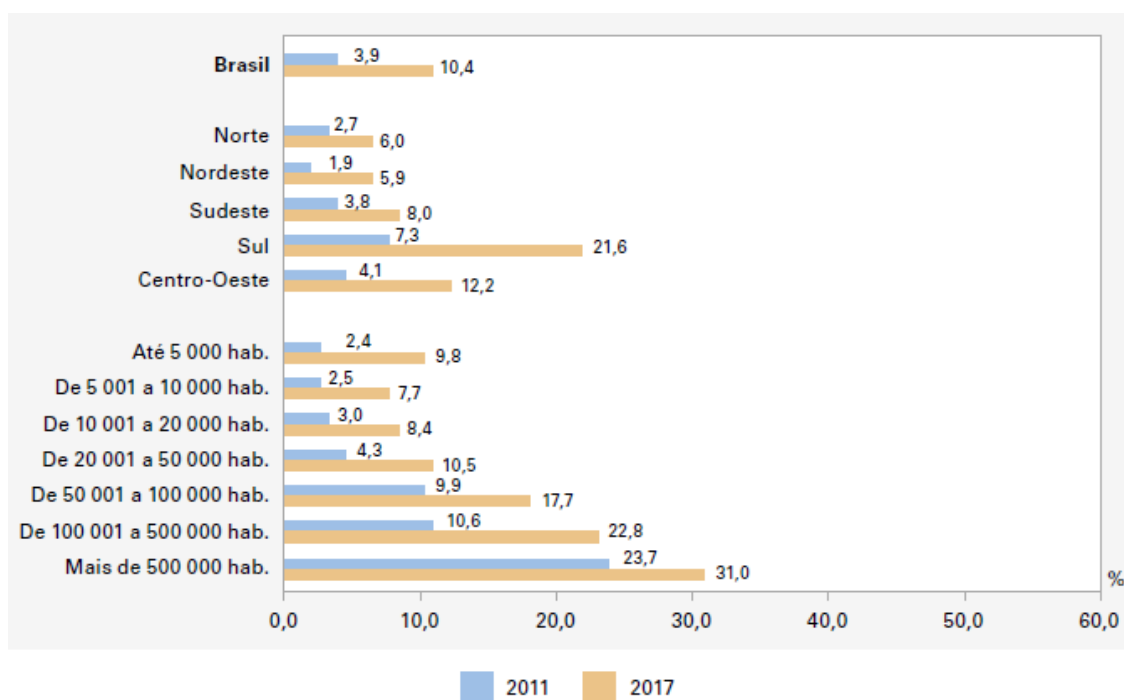
Parágrafo único. Os recursos dos fundos a que se refere o caput deste artigo poderão ser utilizados como fontes ou garantias em operações de crédito para financiamento dos investimentos necessários à universalização dos serviços públicos de saneamento básico. (Grifo Nosso)

Neste sentido, uma política de remuneração dos serviços públicos de saneamento básico aliada à instituição de um fundo de universalização dos serviços *pode ser suficiente para financiar integralmente os serviços e alavancar os investimentos, diretamente ou mediante empréstimos, podendo até mesmo não depender de recursos de terceiros no médio ou longo prazo* (FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE, 2014, p. 50), sobretudo com relação aos Municípios, entes que em muitos casos não conseguem receitas suficientes para cobrir suas necessidades e que terminam por recorrer à União em busca de verbas.

3.5. Estudo dos Fundos de Saneamento Básico das Capitais Brasileiras

De acordo com a Pesquisa de Informações Básicas Municipais sobre os aspectos gerais da gestão da política de saneamento básico, realizada em 2017 pelo IBGE, verificou-se um aumento na instituição de fundos municipais referentes a este setor. Enquanto em 2011 existiam 215 fundos, o que representava 3,9% dos municípios, em 2017 esse número passou para 580, ou seja, 10,4%. Pela ilustração a seguir, o IBGE demonstrou de que forma houve essa expansão nas regiões e nos municípios segundo a quantidade de habitantes:

FIGURA 7 - Proporção de Municípios com Fundo Municipal de Saneamento Básico, segundo as Grandes Regiões e as classes de tamanho da população dos municípios



Extraído de: IBGE, 2017

Dentre as capitais, contudo, apenas oito adotaram um Fundo Municipal de Saneamento Básico. São elas Belo Horizonte (MG), Florianópolis (SC), João Pessoa (PB), Manaus (AM), Palmas (TO), Recife (PE), Salvador (BA) e São Paulo (SP).

Na publicação *Gestão Econômico-Financeira no Setor de Saneamento*, elaborada pela Fundação Nacional de Saúde (FUNASA), foi sugerido um modelo de projeto de lei de instituição de fundo especial de saneamento básico. A partir desta

publicação é possível destacar alguns pontos que podem servir de parâmetro para comparação com as leis dos fundos já instituídos.

Dessa forma, o modelo recomenda que o fundo tenha uma natureza contábil com o objetivo geral de

Concentrar e gerir os recursos para a realização de investimentos em ampliação, expansão, substituição, melhoria e modernização das infraestruturas operacionais e em recursos gerenciais necessários para a prestação dos serviços de saneamento básico, bem como gerir recursos destinados a subsídios tarifários de interesse social concedidos por Lei Municipal.

Dentre as finalidades específicas estão as funções de garantia em operações de crédito para financiamento, conforme prevê o parágrafo único do artigo 13 da Lei nº 11.445/2007, a cobertura de investimentos emergenciais e o financiamento direto em ações de investimento em infraestrutura e outros bem relacionados ao saneamento básico.

Recomenda-se que a gestão fique a cargo de um conselho gestor, que pode ser exercido pela entidade reguladora. Já com relação à receita, o modelo sugere o seguinte rol, do qual se destaca o mencionado no inciso II:

- I. recursos provenientes de dotações orçamentárias do Município;
- II. parcelas vinculadas às receitas de taxas, tarifas e outros preços públicos incidentes sobre os serviços de saneamento básico;
- III. receitas de contribuições de melhorias relativas à implantação de infraestruturas vinculadas aos serviços de saneamento básico;
- IV. receitas de multas relativas a infrações administrativas e de posturas municipais previstas na legislação pertinente;
- V. retornos de amortizações e remunerações de investimentos realizados direta ou indiretamente pelo (SIGLA DO SAAE)²⁸ com recursos do FMSB;
- VI. subvenções e transferências voluntárias de entes da Federação, bem como contribuições, doações, auxílios e repasses de autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações e de pessoas físicas e jurídicas privadas, destinadas a ações de saneamento básico no Município de xx;
- VII. rendimentos provenientes de aplicações financeiras dos recursos disponíveis do FMSB.

Feita essa apresentação, será agora realizada uma análise do que estabelece as Leis Municipais que instituíram os Fundos Municipais de Saneamento destas Capitais em torno dos critérios de destinação dos recursos do Fundo, beneficiários, responsável pela

²⁸ Trata-se da entidade responsável pelo saneamento.

gestão, composição da receita do Fundo, bem como o percentual mínimo da receita de taxas e tarifas a ser direcionado ao Fundo.

A escolha por capitais se deu em razão da impossibilidade de se encontrar e, conseqüentemente, analisar todas as legislações elaboradas pelos 580 municípios que informaram ao IBGE ter instituído um Fundo de Saneamento Básico. Ademais, as capitais costumam ser localizações mais populosas, sede da Administração dos Estados membros, o que permite comparar seus perfis de atuação com relação ao tema.

3.5.1. Belo Horizonte (MG)

Em Belo Horizonte, o Fundo Municipal de Saneamento Básico foi instituído em 2001 por intermédio da Lei Municipal nº 8.260. Ele é anterior à Lei que estabeleceu as diretrizes gerais para o setor e foi o primeiro dentre as capitais. Esta lei instituiu a Política de Saneamento Básico do Município e, conforme o seu artigo 2º, inciso II, entende saneamento básico como:

(...) o conjunto de ações entendidas como de saúde pública, compreendendo:

- a) Abastecimento de água em quantidade suficiente para assegurar higiene adequada e conforto, e com qualidade compatível com os padrões de potabilidade;
- b) A coleta, o tratamento e a disposição adequada dos esgotos e resíduos sólidos;
- c) A drenagem urbana das águas pluviais;
- d) Controle de vetores transmissores e de reservatórios de doenças.

A Política de Saneamento Básico de Belo Horizonte estabeleceu um Sistema Municipal de Saneamento do qual são agentes institucionais Conselho Municipal de Saneamento (COMUSA), Secretaria Municipal da Coordenação de Política Urbana e Ambiental e órgãos e instituições responsáveis pela implementação das ações e dos serviços de saneamento (artigo 18).

O Fundo Municipal de Saneamento (FMS) compõe o Sistema Municipal de Saneamento na forma de instrumento, assim como os instrumentos a seguir, enumerados pelo artigo 19:

- I- Conferência Municipal de Saneamento – COMUS;
- II- Plano Municipal de Saneamento – PMS;
- III- convênios de cooperação, contratos de concessão ou permissão dos serviços de saneamento, além de contratos de aquisição de água

- tratada e de tratamento de esgotos e disposição final dos efluentes, celebrados pelo Município;
- IV- tarifas ou taxas cobradas pela prestação dos serviços de saneamento;
- V- legislação ambiental e demais regulamentos legais afetos ao saneamento e às atribuições dos órgãos constituintes do Sistema de Saneamento (...)

Ele se caracteriza por ter natureza contábil, dotado de autonomia administrativa e financeira (artigo 31, parágrafo único), e tem por propósito financiar, de forma isolada ou complementar, os instrumentos da Política. Para tanto, deverá ter havido a aprovação destes programas pelo Conselho Municipal de Saneamento (COMUSA), conforme estabelece o artigo 30.

Inicialmente, a competência para a gestão do FMS era da Secretaria Municipal de Coordenação de Finanças, mas a partir de 2017, foi transferida para a Secretaria Municipal de Obras e Infraestrutura. No entanto, permaneceu a determinação legal de que a gestão deve estar em consonância com as deliberações do COMUSA (artigo 31).

Para fazer jus à posição de beneficiário do FMS, deve ser cumprido o requisito de apresentação de contrapartida (que pode ser dispensada conforme critérios estabelecidos pelo COMUSA), podendo ser órgãos ou entidades do Município de Belo Horizonte, do Estado de Minas Gerais ou da Região Metropolitana, *vinculados à área de saneamento cujas ações se desenvolveram dentro do Município ou que se destinem ao atendimento de seus munícipes* (artigo 32).

As receitas que compõem o FMS estão elencadas no artigo 35:

- I- recursos provenientes de dotações orçamentárias do Município;
- II- **recursos provenientes de contribuições vinculadas à receita tarifária dos serviços de saneamento;**
- III- transferência de outros fundos do Município e de origem estadual e federal para realização de obras de interesse comum;
- IV- recursos provenientes de doações ou subvenções de organismos e entidades nacionais e internacionais, públicas ou privadas;
- V- recursos provenientes de ajuda e cooperação internacional e de acordos bilaterais entre governos;
- VI- rendas provenientes das aplicações de seus recursos;
- VII- parcelas de royalties;
- VIII- bens móveis e imóveis recebidos em doação de entidades públicas e privadas; recursos eventuais;
- IX- outros recursos. (Grifo Nosso)

O parágrafo único deste artigo determina que *o montante dos recursos a que se referem os incisos II e VII deste artigo será definido por meio de legislação específica*. Assim, tanto as parcelas provenientes das remunerações dos serviços de saneamento básico como as de royalties devem ser regulamentadas por meio de lei. Em 2003 foi editado o Decreto n° 11.289, que regulamenta o FMS e o COMUSA, no entanto ele não traz nenhuma previsão neste sentido.

3.5.2. Florianópolis (SC)

No mesmo ano da elaboração da Lei n° 11.445, 2007, o Município de Florianópolis editou a sua Política Municipal de Saneamento Ambiental por meio da Lei n° 7.474. Segundo o seu artigo 17, uma lei deveria criar o Fundo Municipal de Saneamento Básico, que deveria ser administrado pela Secretaria de Habitação e Saneamento Ambiental e pelo Conselho Municipal de Saneamento Básico. Em dezembro de 2007, foi criado o Fundo Municipal de Saneamento Básico pela Lei Complementar n° 310.

Em sua redação original, o artigo 1° da Lei Complementar 310/2007, determinava que o objetivo do Fundo era de

criar condições financeiras e de gerência de recursos destinados ao desenvolvimento do saneamento básico da cidade, podendo aplicar seus recursos em ações emergenciais de Saneamento Básico, recuperação da malha viária danificada em razão de obras da CASAN²⁹, bem como em projetos, levantamentos cartográficos e formação de cadastros.

Em 2016 esse dispositivo foi alterado pela Lei Complementar 557, de modo que o objetivo do Fundo hoje é, além dos já mencionados, financiar ações de *pesquisas, projetos, levantamentos cartográficos, fiscalização formação de cadastro, geoprocessamento*.

A Lei não estabelece o responsável pela gestão do Fundo, mas determina que está vinculado à Secretaria Municipal de Habitação e Saneamento Ambiental e a sua coordenação será determinada pelo Prefeito (artigo 2°).

Já no que concerne às receitas do Fundo, há previsão no artigo 4° da Lei de parcela proveniente da remuneração dos serviços:

²⁹ CASAN é a Companhia Catarinense de Águas e Saneamento.

- I- As transferências oriundas do orçamento geral do Município;
- II- Alienações patrimoniais e os rendimentos e os juros provenientes de aplicações financeiras;
- III- O produto de convênios firmados com outras entidades, inclusive de gestões associadas para a prestação dos serviços de Saneamento Básico, prevista na Lei nº 11.445/2007;
- IV- O produto da arrecadação de multas e juros de mora por infração ao Fundo Municipal de Saneamento Básico (FMSB), bem como de Ajustes de Conduta dele oriundos;
- V- **As parcelas do produto de arrecadação de outras receitas próprias oriundas das atividades econômicas, de prestação de serviços e de outras transferências que o Município tenha direito a receber por força de lei e de convênios do setor; e**
- VI- Doações em espécie feitas diretamente para este Fundo. (Grifo Nosso)

3.5.3. João Pessoa (PB)

O Fundo Municipal de Saneamento Básico do Município de João Pessoa (PB) foi instituído pela Lei Complementar nº 93/2015, que dispõe sobre a sua Política Municipal de Saneamento Básico.

A norma referente ao objetivo do Fundo é semelhante àquela constante na Lei da Política de Saneamento de Belo Horizonte:

Artigo 25. Fica instituído o Fundo Municipal de Saneamento Básico – FMSB, destinado a financiar, isolada ou complementarmente, os instrumentos da Política Municipal de Saneamento Básico previsto nesta Lei, cujos programas tenham sido aprovados pelo Conselho Municipal de Saneamento Básico, buscando a universalização do acesso dos serviços de saneamento básico.

O artigo 26, que trata dos beneficiários dos recursos do FMSB, também é semelhante à regra constante do artigo 32 da Lei nº 8.260/2001 do Município de Belo Horizonte:

Serão beneficiários dos recursos do Fundo Municipal de Saneamento Básico, sempre que apresentarem contrapartida, órgãos ou entidades do Município, vinculados à área de saneamento básico, que atuem como prestador de serviços nos moldes do artigo 5º desta Lei, tais como:

- I- Pessoas jurídicas de direito público.
- II- Empresas públicas ou sociedades de economia mista.
- III- Fundações ou Autarquias vinculadas à Administração Pública Municipal.

Parágrafo único. Sempre que definidos pelo Conselho Municipal de Saneamento Básico os beneficiários estarão desobrigados da apresentação de contrapartida.

Contudo, no que concerne à receita do Fundo, não há menção expressa à remuneração dos serviços de saneamento básico, conforme se verifica a seguir:

Artigo 29. Constitui receita do Fundo Municipal de Saneamento Básico:

- I- Recursos provenientes de dotações orçamentárias do Município;
- II- Recursos provenientes de fundos estaduais e federais, inclusive orçamentários do Estado e da União, ressalvadas os condicionantes para aplicação dos recursos oriundos dos fundos das demais esferas governamentais;
- III- Transferência de outros fundos do Município e do estado para a realização de obras de interesse comum;
- IV- Parcelas de amortização e juros dos empréstimos concedidos;
- V- Recursos provenientes de doações ou subvenções de organismos e entidades nacionais e internacionais, públicas ou privadas;
- VI- Recursos provenientes de ajuda e cooperação internacional e de acordos bilaterais entre governos;
- VII- As rendas provenientes das aplicações dos seus recursos;
- VIII- Parcelas de royalties;
- IX- Recursos eventuais;
- X- Outros recursos.

Parágrafo único. O montante dos recursos referidos no inciso VIII deste artigo deverá ser definido por meio de legislação específica.

Neste caso, embora a instituição do Fundo seja um fator positivo para à universalização, o potencial da remuneração dos serviços de saneamento básico, enquanto instrumento econômico (sobretudo quanto ao critério de financiamento de uma atividade social), foi subaproveitado. No entanto, ao prever que outros recursos possam ser contemplados pelo Fundo, há uma possibilidade a ser verificada na prática de dotação neste sentido.

3.5.4. Recife (PE)

Em Recife, o Fundo Municipal de Saneamento foi criado em conjunto com o Conselho Municipal de Saneamento por intermédio da Lei Municipal nº 17.104/2005. A destinação dos recursos do Fundo era o financiamento de projetos de saneamento básico e preservação ambiental. Já a gestão ficaria a cargo da Autarquia de Saneamento de Recife (SANEAR) *a partir de diretrizes fixadas pelo Conselho Municipal de Saneamento* (artigo 8º).

O artigo 9º da Lei Municipal tratava da receita do Fundo, trazendo previsão abrangendo as tarifas:

Artigo 9º. Constituem receitas do Fundo Municipal de Saneamento:

- I- Dotações orçamentárias próprias;
- II- Tarifas e receitas de multas estabelecidas em Lei;**
- III- Subvenções e transferências de órgãos e entidades públicas nacionais ou internacionais;
- IV- Outros recursos, inclusive decorrentes de convênios e contratos. (Grifo Nosso)

Posteriormente, esta norma foi revogada pela Lei Municipal nº 17.855, em 2013, e em 2015, a Lei Municipal nº 18.208 instituiu a Política Municipal de Saneamento Básico, estabelecendo um Sistema Municipal de Saneamento Básico, assim definido pelo artigo 10:

O Sistema Municipal de Saneamento Básico fica definido como o conjunto de agentes institucionais que, no âmbito das respectivas competências, atribuições, prerrogativas e funções, articulam-se, de modo integrado e cooperativo, para a formulação das políticas, definição de estratégias e execução de ações de saneamento.

O Fundo Municipal de Saneamento Básico, compõe este Sistema, assim como o Plano Municipal de Saneamento Básico, o Conselho Municipal de Saneamento Básico, a Conferência Municipal de Saneamento Básico e o Sistema Municipal de Informações em Saneamento Básico (artigo 11).

Neste novo diploma legal, o Fundo Municipal de Saneamento Básico (FUMSAN) tem por objetivo financiar, de forma isolada ou complementar, os instrumentos da Política Municipal de Saneamento Básico (artigo 26), sendo os beneficiários do FUMSAN os órgãos ou entidades municipais vinculados ao saneamento básico, como pessoas jurídicas de direito público, estatais, fundações e autarquias e entidades do terceiro setor, como organizações sociais e organizações da sociedade civil de interesse público (artigo 27). A competência para gestão do Fundo é da Autarquia de Saneamento do Recife (SANEAR), conforme prevê o artigo 30.

A previsão quanto à composição da receita do Fundo está prevista no artigo 29:

Artigo 29. Constitui receita do FUMSAN:

- I- Recursos provenientes de dotações orçamentárias do Município;
- II- Da arrecadação total ou parcial das tarifas e taxas decorrentes da prestação dos serviços de captação, tratamento e distribuição de água, de coleta e tratamento de esgotos, e serviços de drenagem urbana, bem como da arrecadação total ou parcial de multas aplicadas com base no regulamento dos Serviços, de taxas**

de ligação e religação de água e esgoto e da remuneração de serviços prestados aos usuários do sistema;

III- De fundos estaduais e federais, inclusive orçamentários do estado e da União;

IV- Transferência de outros fundos do Município, do Estado e da União para a execução de planos e programas decorrentes da implementação da Política e do Plano Municipal de Saneamento Básico;

V- Parcelas de amortização e juros dos empréstimos concedidos;

VI- Recursos provenientes de doações, convênios, penalidades, termos de cooperação ou subvenções, contribuições em dinheiro, valores, bens móveis e imóveis, que venha a receber de pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, nacionais ou internacionais;

VII- Rendimento de qualquer natureza que venha a auferir como remuneração decorrente de aplicações do seu patrimônio;

VIII- Parcelas royalties

IX- Outros definidos em Lei. (Grifo Nosso)

Constata-se que houve a intenção da nova lei em aumentar as fontes de receita do Fundo, mantendo-se ainda a previsão de parcela ou totalidade da remuneração dos serviços de saneamento.

3.5.5. Salvador (BA)

O Fundo Municipal de Saneamento Básico de Salvador foi instituído pela Lei Municipal nº 7.981, em 2011. Esta Lei também aprovou o Plano Municipal de Saneamento Básico referente aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, além de autorizar a celebração de contrato de programa entre o Município e a Empresa Baiana de Águas e Saneamento S/A (EMBASA) e ratificar o convênio de cooperação firmado com outros entes federativos em 2009.

O artigo 4º fixa a destinação dos recursos do Fundo que é o custeio dos programas e ações de saneamento básico e infraestrutura urbana, destacando-se aqueles enumerados nos incisos:

I - intervenções em áreas de influência ou ocupadas predominantemente por população de baixa renda, visando à regularização urbanística e fundiária de assentamentos precários e de parcelamentos do solo irregulares, a fim de viabilizar o acesso dos ocupantes aos serviços de saneamento básico;

II - ampliação e manutenção do sistema de drenagem e manejo de águas pluviais urbanas;

III - ampliação e manutenção dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos;

IV - drenagem, contenção de encostas e eliminação de riscos de deslizamentos;

- V - controle da ocupação das encostas, fundos de vale, talvegues e áreas de preservação permanente ao longo dos cursos e espelhos d'água.
- VI - recuperação da malha viária danificada em razão de obras de saneamento básico;
- VII - estudos e projetos de saneamento;
- VIII - ações de educação ambiental em relação ao saneamento básico;
- IX - ações de reciclagem e reutilização de resíduos sólidos, inclusive por meio de associação ou cooperativas de catadores de materiais recicláveis;
- X - desapropriação de áreas para implantação das ações de responsabilidade do Fundo;
- XI - desenvolvimento de sistema de informação em saneamento básico;
- XII - formação e capacitação de recursos humanos em saneamento básico e educação ambiental.

Ficará a cargo da Câmara Técnica de Saneamento do Conselho Municipal de Salvador a aprovação de quais projetos receberão recursos do Fundo (artigo 4º, §1º) e a gestão do Fundo será de responsabilidade de um Conselho Gestor (artigo 6º).

A respeito da receita do Fundo, o artigo 5º estabelece que será formado pelos recursos oriundos:

- I- Das receitas a ele destinada pela Empresa Baiana de Águas e Saneamento S/A – Embasa, nos termos do contrato de programa previsto no artigo 9º desta Lei;
- II- Das dotações orçamentárias a ele especificamente destinadas;
- III- Dos créditos adicionais a ele destinados;
- IV- Das doações, reembolsos, legados ou subvenções de pessoas físicas ou jurídicas de direito público ou privado, nacionais ou internacionais;
- V- Dos rendimentos obtidos com a aplicação de seu patrimônio;
- VI- De outras receitas eventuais.

Merece, para fins deste trabalho, atenção os recursos tratados no inciso I, pois este se refere à remuneração dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. No artigo 9º, inciso VI da Lei há a seguinte previsão:

Artigo 9º. No âmbito da gestão associada autorizada pelo convênio de Cooperação mencionado no artigo 8º, fica o Poder Executivo autorizado a celebrar contrato de programa com a Empresa Baiana de Águas e Saneamento S/A- Embasa, tendo por objeto a prestação dos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, o qual deverá conter, obrigatoriamente, as cláusulas que prevejam:

(...)

VI- a transferência de valores para o Fundo Municipal de saneamento Básico – FMSB, no montante mínimo de 3% (três por cento) sobre a

arrecadação bruta da Embasa, no Município, para atendimento as finalidades previstas no artigo 4º desta Lei.

Essa é uma previsão interessante, pois, estabelece um parâmetro mínimo que a entidade responsável pela prestação dos serviços deverá investir a partir da remuneração dos serviços, o que as leis até então analisadas não haviam fixado.

3.5.6. São Paulo (SP)

Em São Paulo, a Lei Municipal nº 14.934 de 2009, foi o instrumento que instituiu o Fundo Municipal de Saneamento Ambiental e Infraestrutura, bem como autorizou o Poder Executivo a celebrar os ajustes necessários entre o Estado de São Paulo, a Agência Reguladora competente (Agência Reguladora de saneamento e Energia do Estado de São Paulo – ARSESP) e a Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (SABESP).

Conforme a redação do artigo 6º, caput, a destinação dos recursos do Fundo é o apoio a ações de saneamento básico e ambiental e de infraestrutura do Município. O parágrafo único do artigo 6º, traz uma especificação destas ações, que demonstra uma articulação entre as políticas de saneamento básico, mas também com a política urbana e ambiental:

Parágrafo único. Sem prejuízo das ações de saneamento básico e ambiental de responsabilidade da SABESP, os recursos do Fundo deverão ser aplicados no custeio de obras e serviços relativos a:

I – intervenções em áreas de influência ou ocupadas predominantemente por população de baixa renda, visando à regularização urbanística e fundiária de assentamentos

precários e de parcelamentos do solo irregulares;

II - limpeza, despoluição e canalização de córregos;

III - abertura ou melhoria do viário principal e secundário, vielas, escadarias e congêneres, em áreas de influência ou ocupadas predominantemente por população de baixa renda, visando à regularização urbanística e fundiária de assentamentos precários e de parcelamentos do solo irregulares;

IV – provisão habitacional para atendimento de famílias em áreas de influência ou ocupadas predominantemente por população de baixa renda, visando à regularização urbanística e fundiária de assentamentos precários e de parcelamentos do solo irregulares;

V - implantação de parques e de outras unidades de conservação necessárias à proteção das condições naturais e de produção de água no Município, de reservatórios para o amortecimento de picos de cheias, de áreas de esporte, de obras de paisagismo e de áreas de lazer;

VI – drenagem, contenção de encostas e eliminação de riscos de deslizamentos;

VII - desapropriação de áreas para implantação das ações de responsabilidade do Fundo.

A gestão do Fundo será de responsabilidade de um Conselho Gestor integrado por 12 membros entre Secretários Municipais e representantes da sociedade civil, do qual será Presidente do Conselho Gestor o Secretário Municipal de Habitação e o Vice-Presidente será o Secretário Municipal do Verde e do Meio Ambiente, na forma do artigo 10

A constituição da receita do Fundo está prevista no artigo 7º da Lei:

Art. 7º. O Fundo Municipal de Saneamento Ambiental e Infraestrutura será constituído

de recursos provenientes:

I – das receitas mencionadas no inciso I do art. 5º;

II – das dotações orçamentárias a ele especificamente destinadas;

III – dos créditos adicionais a ele destinados;

IV - das doações, reembolsos, legados ou subvenções de pessoas físicas ou jurídicas de

direito público ou privado, nacionais ou internacionais;

V – dos rendimentos obtidos com a aplicação de seu próprio patrimônio;

VI – de outras receitas eventuais.

O artigo 7º, inciso I, remete ao artigo 5º, inciso I, que disciplina de que forma a receita obtida da remuneração dos serviços de abastecimento de água e esgoto serão destinadas ao fundo:

Art. 5º. A partir da data de celebração dos ajustes referidos no art. 1º, e durante todo o período de vigência de tais instrumentos, incluindo eventual prorrogação, **a SABESP deverá destinar, no mínimo, os percentuais abaixo indicados, aplicados sobre a receita bruta obtida a partir da exploração dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Município de São Paulo, observadas as deduções previstas no § 2º:**

I – 7,5 % (sete inteiros e cinco décimos por cento) para o Fundo Municipal de Saneamento Ambiental e Infraestrutura, em periodicidade trimestral, sendo que eventuais inadimplências dos órgãos da administração direta, fundações e autarquias do Município serão deduzidas do montante a ser transferido;

II – 13,0% (treze inteiros por cento) para investimentos em ações de saneamento básico e ambiental de interesse do Município, a serem definidos nos ajustes referidos no art. 1º e realizados pela SABESP.

§ 1º. Com o início da destinação prevista no inciso I deste artigo, a SABESP e o Município pactuarão o término do convênio atualmente existente entre o Município e a SABESP, pelo qual a SABESP destina a totalidade dos valores a ela pagos pelo Município, descontados os tributos incidentes, à realização de ações em saneamento básico e ambiental de interesse do Município.

§ 2º. Serão deduzidos da receita bruta referida no “caput” deste artigo, para efeito de aplicação dos percentuais definidos nos incisos I e II, a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – COFINS e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público – PASEP, bem como os tributos que vierem a substituí-los.

§ 3º. A SABESP fornecerá trimestralmente a composição da receita bruta e das deduções referidas no § 2º deste artigo, em formato passível de auditoria independente, sendo que eventuais compensações, para mais ou para menos, serão realizadas nos trimestres subsequentes. (Grifo Nosso)

Da mesma forma que a regra constante no artigo 9º, inciso V da Lei Municipal nº 7.981/2011 de Salvador, é aqui fixado um parâmetro mínimo do quanto deve ser investido a partir da receita auferida pela prestação dos serviços, estabelecendo-se uma periodicidade trimestral para tanto.

3.5.7. Manaus (AM) e Palmas (TO)

De acordo com o *Suplemento Aspectos gerais da gestão da política de saneamento básico (MUNIC)* elaborado pelo IBGE, os municípios de Manaus (AM) e Palmas (TO) possuem um Fundo Municipal de Saneamento Básico, entretanto não foram localizadas quaisquer legislações que tratassem especificamente deste tipo de instrumento. Por outro lado, constatou-se que os dois municípios possuem fundos que tratam de outros temas, mas que, de forma reflexiva, atingem o saneamento básico.

No caso de Manaus, a Lei Municipal nº 66 de 1991 institui o Conselho Municipal de Saúde (CMS) e o Fundo Municipal de Saúde (FMS). O objetivo do FMS é estabelecido no artigo 7º da Lei, destacando-se o inciso VI, alínea *a*, por ser a única menção a saneamento básico:

Artigo 7º. Fica instituído o Fundo Municipal de Saúde – FMS, que tem por objetivo criar condições financeiras e de gerência dos recursos destinados ao desenvolvimento das ações e serviços de saúde, executadas ou coordenadas pela Secretaria Municipal de Saúde, que tem como atribuições:

(...)

VII- Colaborar na formulação, planejamento e execução de políticas de:

a) Saneamento básico em articulação com o Estado e a União e demais órgãos;

Dentre as receitas que compõem o FMS não há as parcelas referentes à remuneração de nenhum dos serviços de saneamento básico, conforme se verifica no artigo 12 da Lei:

Artigo 12. São receitas do Fundo:

- I - as transferências oriundas do Fundo Nacional de Saúde e o Fundo Estadual de Saúde, como decorrência do que dispõe o artigo 30, inciso VII, da Constituição da república;
- II - os rendimentos e os juros provenientes de aplicações financeiras;
- III - o produto de ajustes firmados com outras entidades financeiras;
- IV - o produto de arrecadação das taxas multa e juros de mora por infrações ao Código Sanitário Municipal;
- V - o produto das parcelas de serviços e de outras transferências que o Município tenha direito a receber por força da lei e de convênios no setor;
- VI - doações em espécie feitas diretamente para este Fundo.

Manaus possui ainda um Fundo Municipal para Desenvolvimento e Meio Ambiente, o FMDMA, instituído pela Lei Municipal nº 605 de 2001 e que constitui um dos instrumentos da Política Municipal de Meio Ambiente (artigo 4º), todavia, não há qualquer menção nesta Lei acerca da Política de Saneamento Básico.

Em Palmas, a Lei Municipal nº 1.536 de 2008 criou o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (FMHIS), bem como instituiu o Conselho Gestor do FMHIS. O artigo 6º desta Lei trata da destinação dos recursos do Fundo, listando entre eles:

Artigo 6º. As aplicações dos recursos do FMHIS serão destinadas a ações vinculadas aos programas de habitação de interesse social que contemplem:

(...)

IV- implantação de saneamento básico, infra-estrutura e equipamentos urbanos, complementares aos programas habitacionais de interesse social;

Assim como o artigo 7º, inciso VI, alínea *a*, da Lei nº 66/1991 de Manaus, esta é a única menção ao saneamento básico, que também não prevê em sua receita recursos oriundos da remuneração destes serviços (artigo 6º).

Em 2009, Palmas elaborou a Lei Municipal nº 1.626, que estabeleceu as normas de gestão e aplicação dos recursos do Fundo Municipal de Saúde, instituído pela Lei

Municipal n° 141 de 1991. Os recursos deste Fundo devem ser aplicados nas ações previstas no Plano Municipal de Saúde, conforme o artigo 6°. Segundo o artigo 7° inciso II, alínea *l*, são consideradas despesas com ações e serviços públicos de saúde, dentre outras, *as relativas à promoção, proteção, recuperação e reabilitação da saúde, incluindo saneamento básico e do meio ambiente, desde que associado diretamente ao controle de vetores ou a ações próprias de pequenas comunidades ou em nível domiciliar.*

O artigo 5°, que trata da receita deste Fundo, também não enumera os recursos provenientes da remuneração dos serviços de saneamento básico.

Verifica-se, portanto, que no caso de Palmas, por não haver um fundo específico para saneamento básico, os recursos para financiar as atividades deste setor podem vir tanto do Fundo Municipal de Saúde quanto do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social, mas sem contemplar a remuneração dos serviços como instrumento econômico.

CONCLUSÃO

A preocupação com saneamento básico enquanto política pública é um tema ainda recente no Brasil. Desde o modelo do Plano Nacional de Saneamento (PLANASA), cuja implementação se deu a partir da década de 1970 até o Projeto de Lei n° 4.162, aprovado em 17 de dezembro de 2019 na Câmara dos Deputados, verificou-se uma atenção a sua forma de financiamento.

Conforme se buscou demonstrar, a política do PLANASA apresentou o grande mérito de avançar com o serviço de abastecimento de água potável, contudo, o seu modelo concentrado na União, característico do período político do País, não foi capaz de proporcionar o avanço do serviço de esgotamento sanitário.

Com a edição da Lei n° 11.445, em 2007, o saneamento básico passou a contar com um novo modelo de política pública, desta vez mais democrático. Tal afirmação é constatada nos instrumentos oferecidos, que são alcançados pelo controle social e pela autonomia dos entes federativos nas decisões.

A política de saneamento básico estabelecida na Lei n° 11.445/2007 preocupou-se também com aspectos relacionados ao meio ambiente, uma vez que surge no contexto em que a ideia de desenvolvimento sustentável já vinha sendo discutida. Com isso, há a necessidade de que os serviços que compõem o saneamento básico sejam desenvolvidos de acordo com os aspectos sociais, econômicos, ecológicos, espaciais e culturais, da mesma forma que já ocorre com a política ambiental, com a qual a política de saneamento deve ser articulada.

Duas espécies de instrumento permitem a conexão entre o desenvolvimento sustentável e a política pública de saneamento básico, que são os instrumentos de comando e controle e os instrumentos econômicos. Estes instrumentos, já previstos na Política Nacional do Meio Ambiente, direcionam a conduta dos agentes econômicos da maneira desejada pela política pública estabelecida.

O estabelecimento de padrões de qualidade e o licenciamento ambiental são dois exemplos de instrumentos de comando e controle utilizados pela política de saneamento básico. Eles são importantes, porém não são totalmente satisfatórios, seja pelos altos custos de manter uma estrutura administrativa, seja porque em alguns casos tornam-se

obstáculos para a própria atividade econômica, o que pode ser verificado na demora em se fornecer uma licença ambiental.

Diante deste cenário, os instrumentos econômicos podem se mostrar eficientes, na medida em que, com fundamento no princípio do poluidor-pagador, internalizam o custo social de uma atividade. Estes instrumentos podem ter como objetivo, de acordo com o que estabelece a respectiva política pública, de aumentar a maximização do bem-estar social, financiar uma política pública e/ou induzir um comportamento social.

No caso específico do saneamento básico, este trabalho abordou a tributação e o preço público que remuneram estes serviços públicos, os subsídios e os fundos municipais de saneamento básico. O objetivo era o de se compreender de que maneira a receita oriunda da prestação dos serviços públicos de saneamento poderia servir como mecanismo de expansão, aqui entendido como financiamento, dos serviços públicos de saneamento básico. A maneira encontrada foi mediante a instituição de fundos municipais, uma possibilidade concedida pela legislação e que já é empregada por alguns municípios.

Nesse sentido, foram estudados os fundos municipais instituídos pelas capitais brasileiras para examinar como funcionam. Das oito capitais analisadas, seis instituíram Fundos exclusivamente para o saneamento básico (Belo Horizonte, Florianópolis, João Pessoa, Recife, Salvador e São Paulo) e outras duas criaram fundos sobre outros temas, como saúde e política urbana, mas que podem servir para financiar o saneamento básico, conforme dispõe as leis que os regulamentam.

De uma maneira geral, o que se conclui é que os instrumentos de política pública disponibilizados pela Lei nº 11.445/2007 ainda são pouco utilizados pela maioria dos entes da federação, sobretudo pelos municípios, que foram aqui considerados diante da presunção de que a titularidade para prestação destes serviços lhes cabe, assim como ao Distrito Federal³⁰. O plano municipal de saneamento básico, principal instrumento de implementação desta política, sequer foi elaborado na maioria dos municípios brasileiros.

³⁰ O Projeto de Lei nº 4.162 de 2019, aprovado na Câmara dos Deputados em dezembro de 2019, prevê a alteração do artigo 8º da Lei nº 11.445/2007 para a seguinte redação: *Art. 8º São titulares dos serviços de saneamento básico: I - os Municípios e o Distrito Federal, na hipótese de interesse local; e II - a estrutura de governança interfederativa instituída nos termos do § 3º do art. 25 da Constituição, na hipótese de interesse comum.*

Parágrafo único. O exercício da titularidade dos serviços de saneamento básico poderá ser realizado por gestão associada, por meio de consórcios públicos ou convênios de cooperação, nos termos do disposto no art. 241 da Constituição.

Sendo assim, era de se esperar que houvesse uma baixa instituição de fundos municipais de saneamento básico.

Com relação aos Fundos Municipais de Saneamento Básico já criados e aqui analisados, o que se conclui é que eles ainda podem ter o seu potencial desenvolvido. Das seis capitais que instituíram um Fundo específico para o saneamento básico, apenas João Pessoa (PB) não determinou expressamente que a remuneração destes serviços seria destinada ao Fundo. Neste sentido, as leis municipais que tratam do tema, elaboradas por Salvador e São Paulo, sinalizam um aspecto positivo ao estabelecer não apenas que a remuneração compõe a receita do Fundo, mas também um percentual mínimo que deve ser destinado a ele.

REFERÊNCIAS

ANTUNES, Paulo de Bessa. A formação da política nacional do meio ambiente. **Revista Direito das Políticas Públicas**, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, v. 1, n.1, p. 7 – 28, jan/jun. 2019.

_____. **Direito ambiental**. São Paulo: Atlas, 2017.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Curso de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2010.

BARROSO, Luis Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. **(Syn)Thesis**, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, vol.5, nº 1, 2012, p. 23-32. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/synthesis/article/view/7433/5388>

BOLETIM SARAPUÍ VIVO. Rio de Janeiro: Projeto Bioma Mata Atlântica: A luta pelo direito à água do Rio SarapuÍ na Baixada Fluminense, edição especial, maio 2018.

_____. Saneamento básico: competências constitucionais da União, Estados e Municípios. **Revista de informação legislativa**, v. 38, n. 153, p. 255-270, jan./mar. 2002.

BELO HORIZONTE. **Lei nº 8.260, de 3 de dezembro de 2001**. Institui a política municipal de saneamento e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/mg/b/belo-horizonte/lei-ordinaria/2001/826/8260/lei-ordinaria-n-8260-2001-institui-a-politica-municipal-de-saneamento-e-da-outras-providencias> Data de acesso: 06 set 2019.

_____. **Decreto nº 11.289, de 24 de março de 2003**. Regulamenta o fundo municipal de saneamento e o conselho municipal de saneamento. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/mg/b/belo-horizonte/decreto/2003/1129/11289/decreto-n-11289-2003-regulamenta-o-fundo-municipal-de-saneamento-e-o-conselho-municipal-de-saneamento-2003-03-24-versao-original> Data de acesso: 06 fev 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em: 02 out. 2019.

_____. **Decreto nº 7.217, DE 21 DE JUNHO DE 2010**, regulamenta a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico, e dá outras providências.

_____. **Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942**, Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro.

_____. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

_____. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966**, dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios.

_____. **Lei nº 5.318, de 26 de setembro de 1967**. Institui a Política Nacional de Saneamento e cria o Conselho Nacional de Saneamento.

_____. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981**, dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências.

_____. **Lei nº 9.311, DE 24 DE OUTUBRO DE 1996**. Institui a Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira - CPMF, e dá outras providências.

_____. **Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997**. 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.

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

_____. **Lei nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007.** Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nºs 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências.

_____. **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.

_____. **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 de 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.

_____. **Projeto de lei do Senado Federal nº 349, de 2015.** Inclui, na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-lei nº 4.657, de 1942), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e aplicação do direito público.

_____. **Projeto de lei da Câmara dos Deputados nº 1.144, de 2003.** Institui a Política Nacional de Saneamento Ambiental, define diretrizes para a prestação dos serviços públicos de água e esgoto, e dá outras providências.

_____. **Projeto de lei da Câmara dos Deputados nº 7.776, de 2017.** Altera a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, para conceder, durante cinco exercícios financeiros, créditos relativos à Contribuição para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Contribuição para o PIS/Pasep) e à Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), de modo a estimular o aumento do

volume de investimentos das pessoas jurídicas sujeitas ao Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento do Saneamento Básico (REISB).

_____. **Projeto de lei da Câmara dos Deputados nº 4.162, de 2019.** Atualiza o marco legal do saneamento básico e altera a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, para atribuir à Agência Nacional de Águas competência para editar normas de referência 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 Saneamento Básico; 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; 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, 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.

_____. **Resolução CONAMA nº 237, de 19 de dezembro de 1997.** Dispõe sobre a revisão e complementação dos procedimentos e critérios utilizados para o licenciamento ambiental.

_____. **Resolução CONAMA nº 377, de 9 de outubro de 2006.** Dispõe sobre licenciamento ambiental simplificado de Sistemas de Esgotamento Sanitário.

_____. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 45/DF. Repte: Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). Intdo: Presidente da República. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, 04 de maio de 2004. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2175381>

_____. Supremo Tribunal Federal. Súmula nº 545. Preços de serviços públicos e taxas não se confundem, porque estas, diferentemente daqueles, são compulsórias e têm sua cobrança condicionada à prévia autorização orçamentária, em relação à lei que as instituiu. Disponível em:

<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=545.NUME.%20NAO%20S.FLSV.&base=baseSumulas>

_____. Supremo Tribunal Federal. Súmula vinculante n° 19. A taxa cobrada exclusivamente em razão dos serviços públicos de coleta, remoção e tratamento ou destinação de lixo ou resíduos provenientes de imóveis, não viola o artigo 145, II, da Constituição Federal. Disponível em:

<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=19.NUME.%20E%20S.FLSV.&base=baseSumulasVinculantes>

_____. Supremo Tribunal Federal. Súmula vinculante n° 21. É inconstitucional a exigência de depósito ou arrolamento prévios de dinheiro ou bens para admissibilidade de recurso administrativo. Disponível em:

<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=21.NUME.%20E%20S.FLSV.&base=baseSumulasVinculantes>

_____. Supremo Tribunal Federal. Súmula vinculante n° 29. É constitucional a adoção, no cálculo do valor de taxa, de um ou mais elementos da base de cálculo própria de determinado imposto, desde que não haja integral identidade entre uma base e outra. Disponível em:

<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=29.NUME.%20E%20S.FLSV.&base=baseSumulasVinculantes>

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In:

POLÍTICAS públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 1- 47.

_____. Políticas públicas e direito administrativo. **Revista de informação legislativa**, Brasília, n. 133, p. 89-98, 1997.

CAMPOS, Rodrigo Pinto de. Regulação e federalismo no serviço público de saneamento básico. In: MOTA, Carolina. **Saneamento Básico no Brasil: aspectos jurídicos da lei federal n° 11.445/07**. São Paulo: Quartier Latin, 2010. p. 91 -110.

CANELA JUNIOR, Osvaldo. **Controle Judicial de Políticas Públicas**. São Paulo: Saraiva, 2011.

CARVALHO, Vinicius Marques de. Cooperação e planejamento na gestão dos serviços de saneamento básico. In: MOTA, Carolina. **Saneamento Básico no Brasil: aspectos jurídicos da lei federal n° 11.445/07**. São Paulo: Quartier Latin, 2010. p. 55- 88.

DEL RÍO, Andrés *et alii*. Direitos sociais, políticas públicas e poder judiciário: desafios e obstáculos. In: ----; MARTON, Silmara Lúcia (Org.). **Os Desafios das Políticas Públicas no Brasil**: um olhar interdisciplinar. Curitiba: CRV, 2017.

DERANI, Cristiane. **Direito Ambiental Econômico**. São Paulo: Saraiva, 2008. 3. Ed.

FLORIANÓPOLIS. **Lei n° 7.474, de 19 de novembro de 2007**. Dispõe sobre a política municipal de saneamento ambiental, cria o conselho municipal de saneamento, autoriza convênio com a CASAN e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sc/f/florianopolis/lei-ordinaria/2007/748/7474/lei-ordinaria-n-7474-2007-dispoe-sobre-a-politica-municipal-de-saneamento-ambiental-cria-o-conselho-municipal-de-saneamento-autoriza-convenio-com-a-casan-e-da-outras-providencias-2011-03-21-versao-compilada> Data de acesso: 06 fev 2020.

_____. **Lei Complementar n° 93, de 27 de dezembro de 2007**. Cria o fundo municipal de saneamento básico e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sc/f/florianopolis/lei-complementar/2007/31/310/lei-complementar-n-310-2007-cria-o-fundo-municipal-de-saneamento-basico-e-da-outras-providencias?q=310> Data de acesso: 06 set 2019.

GRAU, Eros. **A ordem econômica na Constituição de 1988 (interpretação e crítica)**. São Paulo: Malheiros, 2012.

HOLMES, Stephen; SUSTEIN, Cass. **The cost of rights: why liberty depends on taxes**. New York, London: w.w. Norton & Company, 1999.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. **Política pública**: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013. 3. Ed.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEORGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. Pesquisa de informações básicas municipais: perfil dos municípios brasileiros – aspectos gerais da gestão da política de saneamento básico. Brasil, 2017. 41 p.

JOÃO PESSOA. **Lei Complementar n° 93, de 30 de dezembro de 2015**. Dispõe sobre a política municipal de saneamento básico do município de João Pessoa, seus instrumentos, e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pb/j/joao-pessoa/lei-complementar/2015/10/93/lei->

[complementar-n-93-2015-dispoe-sobre-a-politica-municipal-de-saneamento-basico-do-municipio-de-joao-pessoa-seus-instrumentos-e-da-outras-providencias?q=93](#) Data de acesso: 06 set 2019.

JORDÃO, Eduardo. Art. 22 da LINDB Acabou o romance: reforço do pragmatismo no direito público brasileiro. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, Edição Especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB (Lei nº 13.655), p. 63-92, nov. 2018.

KINGDON, John. **Como chega a hora de uma ideia e juntando as coisas**. In: SARAVIA, Enrique e FERRAREZI, Elisabete. Políticas Públicas – Coletânea, Volume 1. Brasília, ENAP, 2006.

LAGO, Laone. Consórcio público em matéria de saneamento básico: gestão associada de cooperação voluntária como alternativa viável ao cenário brasileiro. In: SADDY, André; Chauvet, Rodrigo da Fonseca. **Aspectos jurídicos do saneamento básico**. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2017. p. 109-132.

LUSTOSA, Maria Cecília Junqueira; CÁNEPA, Eugenio Miguel; YOUNG, Carlos Eduardo Frickmann. Política ambiental. In: MAY, Peter H. **Economia do Meio Ambiente**. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010. p. 163-179.

MANAUS. **Lei nº 66, de 11 de junho de 1991**. Institui o Conselho Municipal de Saúde – CMS, o Fundo Municipal de Saúde – FMS e dá outras providências. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/am/m/manaus/lei-ordinaria/1991/7/66/lei-ordinaria-n-66-1991-institui-o-conselho-municipal-de-saude-cms-o-fundo-municipal-de-saude-fms-e-da-outras-providencias?q=66>> Data de acesso: 06 fev 2020.

_____. **Lei nº 605, de 24 de julho de 2001**. Institui o Código Ambiental do Município de Manaus e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/am/m/manaus/lei-ordinaria/2001/61/605/lei-ordinaria-n-605-2001-institui-o-codigo-ambiental-do-municipio-de-manaus-e-da-outras-providencias?q=605> Data de acesso: 06 fev 2020.

MARGULIS, Sergio. A regulamentação ambiental: instrumentos e implementação. Brasília: Ipea, 1996. (Texto para Discussão, n. 437). Disponível em:

http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_0437.pdf Data de acesso: 30 nov 2019.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

MERCADO COMUM DO CONE SUL (MERCOSUL). **Decisão CMC nº 02/01. Acordo-quadro sobre meio ambiente do Mercosul**. Assunção, 22 jun. 2001

MEZZARROBA, Orides; MONTEIRO, Cláudia Servilha. **Manual de metodologia da pesquisa no direito**. São Paulo: Saraiva, 2014. 6. Ed.

MONTIBELLER FILHO, Gilberto. **O mito do desenvolvimento sustentável**. 1999. 255 f. Tese (Doutorado em Filosofia) – Curso de Doutorado Interdisciplinar em Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina, 1999.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Apontamentos sobre o controle judicial de políticas públicas**. Apontamentos da exposição apresentada ao V Congresso do Instituto Mineiro de Direito Administrativo, 2007.

_____. **Curso de direito administrativo**: parte introdutória, parte geral, parte especial. 15. ed. rev., refund. e atual Rio de Janeiro: Forense, 2010.

MOTTA, R.S. **Instrumentos Econômicos e Política Ambiental**. In: MAY, Peter H.; AMARAL, Carlos; MILLIKAN, Brent, ASCHER, Petra (org.). **Instrumentos econômicos para o desenvolvimento sustentável na Amazônia brasileira**. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2005.

OLIVEIRA, Gesner; PIRES, Rodrigo Cintra; SCAZUFCA, Pedro. **RANKING DO SANEAMENTO INSTITUTO TRATA BRASIL 2018**. Disponível em: <<http://www.tratabrasil.org.br/images/estudos/itb/ranking-2018/realatorio-completo.pdf>>
Data de acesso: 15 out 2019.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de Direito Financeiro**. São Paulo: Malheiros. 2019. 8. Ed.

PALMAS. **Lei nº 1.536, de 12 de março de 2008**. Cria o fundo municipal de habitação de interesse social – FMHIS e institui o conselho gestor do FMHIS. Disponível em:

<https://leismunicipais.com.br/a/to/p/palmas/lei-ordinaria/2008/154/1536/lei-ordinaria-n-1536-2008-cria-o-fundo-municipal-de-habitacao-de-interesse-social-fmhis-e-institui-o-conselho-gestor-do-fmhis?q=1536> Data de acesso: 06 fev 2020.

_____. **Lei nº 1.626, de 12 de agosto de 2009.** Estabelece normas de gestão e aplicação dos recursos do fundo municipal de saúde e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/to/p/palmas/lei-ordinaria/2009/163/1626/lei-ordinaria-n-1626-2009-estabelece-normas-de-gestao-e-aplicacao-dos-recursos-do-fundo-municipal-de-saude-e-da-outras-providencias?q=1626> Data de acesso 06 fev 2020.

PEIXOTO, João Batista. **Gestão econômico-financeira no setor de saneamento.** Brasília, 2014. 2 ed. 204 p.

RECIFE. **Lei nº 17.104, de 13 de julho de 2005.** Cria a autarquia de saneamento do Recife – SANEAR, o conselho municipal de saneamento e o fundo municipal de saneamento. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pe/r/recife/lei-ordinaria/2005/1711/17104/lei-ordinaria-n-17104-2005-cria-a-autarquia-de-saneamento-do-recife-sanear-o-conselho-municipal-de-saneamento-e-fundo-municipal-de-saneamento?q=17104> Data de acesso: 06 set 2019.

_____. **Lei nº 18.208, de 30 de dezembro de 2015.** Dispõe sobre a política municipal de saneamento básico, cria o sistema municipal de saneamento básico e institui os elementos para elaboração do plano municipal de saneamento básico do Recife, destinado a promover saúde, a qualidade de vida e do meio ambiente, a organizar a gestão e estabelecer as condições para prestação dos serviços públicos de saneamento básico e sua universalização. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pe/r/recife/lei-ordinaria/2015/1821/18208/lei-ordinaria-n-18208-2015-dispoe-sobre-a-politica-municipal-de-saneamento-basico-cria-o-sistema-municipal-de-saneamento-basico-e-institui-os-elementos-para-elaboracao-do-plano-municipal-de-saneamento-basico-do-recife-destinado-a-promover-a-saude-a-qualidade-de-vida-e-do-meio-ambiente-a-organizar-a-gestao-e-estabelecer-as-condicoes-para-prestacao-dos-servicos-publicos-de-saneamento-basico-e-sua-universalizacao?q=18208> Data de acesso: 06 fev 2020.

ROMEIRO, Ademar Ribeiro. Economia ou economia política da sustentabilidade. In: MAY, Peter H. **Economia do Meio Ambiente.** 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010. p. 03-31.

RUA, Maria das Graças; ROMANINI, Roberta. A implementação de políticas públicas (unidade IX). In: **Para aprender políticas públicas – Volume 1 Conceito e Teorias**. Brasília: IGEPP, 2014.

SACHS, Ignacy. **Estratégias de transição para o século XXI**: desenvolvimento e meio ambiente. São Paulo: Studio Nobel: Fundação do desenvolvimento administrativo, 1993.

SADDY, André. Regulação do saneamento básico: obrigatoriedade da existência de uma entidade que preste e outra que regule e fiscalize os serviços de saneamento básico. In: SADDY, André; Chauvet, Rodrigo da Fonseca. **Aspectos jurídicos do saneamento básico**. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2017. p. 133- 151.

SAIANI, Carlos César Santejo; TONETO JUNIOR, Rudinei. Evolução do acesso a serviços de saneamento básico no Brasil (1970 a 2004). **Econ. soc.**, Campinas, v. 19, n. 1, p. 79-106, Apr. 2010. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-6182010000100004&lng=en&nrm=iso>. Access on 10 Dec. 2018. <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-06182010000100004>.

SALVADOR, Evilasio; TEIXEIRA, Sandra O. **Orçamento e Políticas Sociais**: metodologia de análise na perspectiva crítica. In: Revista de Políticas Públicas. São Luís: EDUFMA, V. 18, n.1, janeiro/junho 2014.

SALVADOR. **Lei nº 7.981, de 31 de maio de 2011**. Aprova o Plano Municipal de Saneamento Básico – serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, autoriza o município a celebrar contrato de programa com a Empresa Baiana de Águas e Saneamento S/A – EMBASA, institui o fundo municipal de saneamento básico – FMBS, ratifica o convênio de cooperação entre entes federados firmado em dezembro de 2009 e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/ba/s/salvador/lei-ordinaria/2011/799/7981/lei-ordinaria-n-7981-2011-aprova-o-plano-municipal-de-saneamento-basico-servicos-de-abastecimento-de-agua-e-esgotamento-sanitario-autoriza-o-municipio-a-celebrar-contrato-de-programa-com-a-empresa-baiana-de-aguas-e-saneamento-s-a-embasa-institui-o-fundo-municipal-de-saneamento-basico-fmsb-ratifica-o-convenio-de-cooperacao-entre-entes-federados-firmado-em-dezembro-de-2009-e-da-outras-providencias?q=7981> Data de acesso: 06 set 2019.

SÃO PAULO. **Lei n° 12.490, de 3 de outubro de 1997**. Autoriza o Executivo a implantar Programa de Restrição ao Trânsito de Veículos Automotores no Município de São Paulo, e dá outras providências.

_____. **Lei n° 14.934, de 18 de junho de 2009**. Autoriza o Poder Executivo a celebrar contratos, convênios ou quaisquer outros tipos de ajustes necessário, inclusive convênio de cooperação e contrato de programa, com o Estado de São Paulo, a Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo – ARSESP e a Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo – SABESP, para as finalidades e nas condições que especifica; cria o Fundo Municipal de Saneamento Ambiental e Infraestrutura; e dá outras providências. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-14934-de-18-de-junho-de-2009> Data de acesso: 11 jul 2019.

SCHALCH, Valdir; LEITE, Wellington Cyro de Almeida; FERNANDES JÚNIOR, José Leomar; CASTRO, Marcus Cesar Avezum Alves de. **Gestão e gerenciamento de resíduos sólidos**. 2002. 93 f. Universidade de São Paulo, 2002.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: conceitos, esquema de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 35. ed. ver. atual. São Paulo: Malheiros, 2012.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura**, Sociologias, ano 8, n.16, jul/dez, Porto Alegre: UFRGS, 2006, p. 20-45.

TORRES, Ricardo Lobo. O mínimo existencial e os direitos fundamentais. **Revista de direito administrativo**, v. 177, p. 29-49, jul./set. 1989.

TUCCI, Carlos E. M.. **Águas urbanas**. Estud. av. São Paulo, v. 22, n. 63, p. 97-112, 2008. Available from http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142008000200007&lng=en&nrm=iso. Acesso em 10 set. 2019.

VARELA, C. A. **Instrumentos de políticas ambientais, casos de aplicação e seus impactos para as empresas e a sociedade**. VIII ENGEMA. Rio de Janeiro, 2008. Disponível em:

<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/3030/Rel%2062-2001.pdf?sequence=1&isAllowed=y> Data de Acesso: 08 fev 2019.

VELASCO, Clara. **Saneamento avança, mas Brasil ainda joga 55% do esgoto que coleta na natureza, diz estudo**. G1. 18 abr 2018. Disponível em:

<https://g1.globo.com/economia/noticia/saneamento-avanca-mas-brasil-ainda-joga-55-do-esgoto-que-coleta-na-natureza-diz-estudo.ghtml> Data de acesso: 02 out 2019.