



PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA
DIRETÓRIO NACIONAL



EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO PRESIDENTE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.

PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA – PDT, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº 00.719.575/0001-69, com sede na SAFS - Quadra 02 - Lote 03 (atrás do anexo do Itamaraty), Plano Piloto - Brasília/DF, CEP: 70042-900, neste ato representado por seu presidente nacional, **CARLOS ROBERTO LUPI**, brasileiro, solteiro, administrador, portador da cédula de identidade nº: 036289023, expedida pelo IFP/RJ, inscrito no CPF/MF sob nº 434.259.097-20, com endereço eletrônico: clupi@uol.com.br, com endereço na SAFS, s/nº, Quadra 2, Lote 3, atrás do Anexo Itamaraty, Plano Piloto, Brasília/DF, CEP: 70.042-900, vem, respeitosamente, por seus advogados *in fine* assinados, constituídos mediante instrumento procuratório que segue em anexo (**doc. 01**), perante Vossa Excelência, com fundamento no art. 102, inciso I, *a*, da Constituição Federal, bem como nos dispositivos da Lei nº 9.868/1999, propor a presente

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR DE URGÊNCIA

com o cerne de impugnar os Art. 3º, art. 5º, art. 7º, art. 11º, art. 13, dentre outros por arrastamento, todos da Lei 14.026/2020, em razão de incidirem em iniludível ofensa aos artigos art. 3º, III e IV; art. 21, XX; art. 23, IX; art. 29, *caput*; 30, incisos I e V; art. 30, I e V; Art. 37, *caput*, e inciso XXI; art. 165, §7º; art. 170, VII; art. 241 da Constituição Federal e art. 113 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT); conforme será demonstrado nos tópicos a seguir alinhavados:



I. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

I.I A ÁGUA COMO DIREITO FUNDAMENTAL

A água é um recurso essencial e indispensável à vida humana, necessária a uma série de funções produtivas e vitais à humanidade, como o consumo individual diário, para o uso nos processos industriais e agropecuários e, também, para a manutenção da biodiversidade dos ecossistemas terrestres. A expansão industrial, agropecuária e o aumento e a concentração demográfica gerou impactos ambientais, intensos e generalizados. Esses impactos ambientais e sociais, desferidos pelo modo de produção contemporâneo, em função do lucro privado, trouxeram uma série de problemas que se agravam em uma proporção quase irreversível. Uma das consequências é a escassez de água potável. A escassez hídrica pode afetar cerca de quatro bilhões de pessoas até 2050, tendo em vista a proliferação de condições propícias para um século marcado por conflitos em torno da água. Isso porque à medida que a qualidade dos recursos hídricos piora e a quantidade disponível tem de atender às crescentes demandas ao longo do tempo, a competição entre os usuários de água se intensifica. ¹

É certo que a água potável limpa, segura e adequada é vital para a sobrevivência de todos os organismos vivos e para o funcionamento dos ecossistemas, comunidades e economias. No entanto, a qualidade da água encontra-se cada vez mais ameaçada à medida que as populações humanas crescem, atividades agrícolas e industriais se expandem e as mudanças climáticas alteram os ciclos hidrológicos. Conforme salientam Pires, Feijó e Luiz, as cidades, no contexto brasileiro, não têm conseguido oferecer infraestrutura urbana necessária para acompanhar o mesmo ritmo de crescimento

¹ BARBOSA, V. A Última Gota. São Paulo: Planeta, 2014. P. 210.



populacional e, por isso, muitas pessoas não conseguem ter o atendimento mínimo necessário para viver dignamente em comunidade.²

O crescimento das cidades demanda aumento de produção de água tratada, tanto para a manutenção de sua dinâmica, enquanto centro urbano, como em razão da expectativa de desenvolvimento e crescimento econômico para a geração de emprego e renda. Segundo Dilma Sali Peña Pereira, o Brasil, com índice de cobertura da ordem de 90% em relação aos serviços de abastecimento de água, em áreas urbanas, ainda enfrenta grandes desafios para a universalização dos serviços básicos de saneamento, devido principalmente as características dos déficits, concentrados na periferia das grandes cidades e nos pequenos municípios dispersos no país.³ De acordo com informações da Organização das Nações Unidas (ONU), “estima-se que um bilhão de pessoas carece de acesso a um abastecimento de água suficiente, definido como uma fonte que possa fornecer 20 litros por pessoa por dia a uma distância não superior a mil metros. Essas fontes incluem ligações domésticas, fontes públicas, fossos, poços e nascentes protegidos e a coleta de águas pluviais”.⁴ No Brasil, conforme os dados do Sistema Nacional de Informações Sobre Saneamento (SNIS), em torno de 84% da população brasileira tem acesso a água tratada. Ou seja, mais de 35 milhões de brasileiros não recebem esse serviço básico de saneamento.

A desigualdade regional no abastecimento de água é uma das questões mais graves a serem enfrentadas para garantir esse direito à população brasileira. No Norte, cerca de 45% da população não é abastecida com água tratada, ao passo que no Nordeste quase 30% da população se encontra na mesma situação. Ainda mais graves

² PIRES, Ewerton de Oliveira; FEIJÓ, Cláudia Cristina Ciappina; LUIZ, Leliana Casagrande. Gestão de Recursos Hídricos: Gestão Ambiental. São Paulo: Pearson Education do Brasil, 2009.P. 16.

³ PEREIRA, Dilma Seli Peña. Saneamento básico: situação atual na América Latina - enfoque Brasil. In: III CONGRESSO IBÉRICO SOBRE GESTÃO E PLANEJAMENTO DA ÁGUA. O diretivo quadro da água: realidade e futuro. Espanha, 2002.

⁴ Disponível em: < <https://nacoesunidas.org/acao/agua/>. > Acesso em 02 de julho de 2020.



são os dados sobre inadequação no abastecimento de água, associada às deficiências na potabilidade e intermitência no fornecimento: Segundo o Plano Nacional de Saneamento Básico, no Nordeste quase 94% de sua população supre suas necessidades hídricas de maneira inadequada; no Norte, o índice alcança 100% da população.⁵ Para além disso, o Brasil tem o pior desempenho na área do serviço de saneamento básico, em relação a países como a Colômbia, Suriname, o Chile e o Paraguai.⁶ A preocupação com o devido acesso à água potável não se configura como uma deambulação epifânica, pois conforme estudos do IPEA, o acesso aos serviços adequados de água e esgoto é um importante determinante das condições de vida da população e da salubridade do meio ambiente.⁷ Tanto é assim que Ewerton de Oliveira Pires aduz que essa constatação faz refletir na água dois aspectos, a saber, o quantitativo e o qualitativo; existindo um perfeito equilíbrio entre disponibilidade e abastecimento de qualidade.⁸ A conjugação desses dois fatores com um saneamento básico de qualidade consubstancia-se em um indicativo de saúde primordial, pois aproximadamente 80% de todas as doenças de origem hídrica e mais de um terço das mortes em países em desenvolvimento decorrem do consumo de água contaminada.⁹

O direito à água foi abordado pela primeira vez em 1977 no Plano de Ação da Conferência das Nações Unidas sobre a Água, que aconteceu em Mar Del Plata. Foi somente no dia 28 de julho de 2010, por meio da Resolução no 64/292, que a Organização das Nações Unidas (ONU), em sua Assembleia Geral, reconheceu o direito

⁵ Disponível em: < <http://www.snis.gov.br/diagnostico-anual-agua-e-esgotos/diagnostico-dos-servicos-de-agua-e-esgotos-2018> > . Acesso em 3 de julho de 2020.

⁶ DEMOLINDER, Karine Silva. Água e saneamento básico: regimes jurídicos e marcos regulatórios no ordenamento brasileiro. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008. P.135.

⁷ IPEA. INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: Relatório Nacional de Acompanhamento. Brasília: IPEA, mar., 2010.184 p.

⁸ PIRES, Ewerton de Oliveira. Poluição do solo, atmosfera e águas continentais. In: FEIJÓ, Cláudia Cristina Ciappina (Org.); et al. A sociedade, meio ambiente e cidadania. Londrina: Unopar, 2008, p 71.

⁹ HESPANHOL, Ivanildo. Água e saneamento básico. In: REBOUÇAS, Aldo da Cunha; BRAGA, Benedito; TUNDISI, José Galizia (Orgs.). Águas doces no Brasil: capital ecológico, uso e conservação. 3. ed. São Paulo: Escrituras, 2006. p. 271.



à água limpa e segura e o saneamento básico como direitos fundamentais. Com efeito, Ingo Sarlet e Tiago Fensterseifer aduzem que “o direito humano e fundamental à água potável e ao saneamento básico cumpre papel elementar não apenas para o resguardo do seu próprio âmbito de proteção e conteúdo, mas também para o gozo e o desfrute dos demais direitos humanos (liberais, sociais e ecológicos). Nesse sentido, a relação entre saneamento básico e proteção do ambiente resulta evidenciada, pois a ausência de redes de tratamento de esgoto resulta não apenas em violação ao direito à água potável e ao saneamento básico do indivíduo e da comunidade como um todo, mas também reflete de forma direta no direito a viver em um ambiente sadio, equilibrado e seguro”.¹⁰

Tem-se, no ponto, que a discussão do direito à água deve perpassar pela discussão das necessidades humanas básicas, como a alimentação o saneamento básico e o direito à água potável. Desse modo, não é de todo excessivo lembrar que esses direitos básicos derivam diretamente de direitos fundamentais sociais como a saúde, pois sem boas condições de potabilidade da água e saneabilidade das estruturas de esgoto e não contaminação do meio ambiente, certamente que não há condições mínimas para se falar em direito à saúde.¹¹ A consecução desses direitos no plano fático também influencia no cálculo do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Nesse sentido, cumpre asseverar, de acordo com Amartya Sen, que “o desenvolvimento assinala como à manifestação da própria liberdade do indivíduo, e que o desenvolvimento deve necessariamente resultar na eliminação da privação de liberdades substantivas como os bens sociais básicos: alimentação, habitação, água tratada,

¹⁰ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Direito Constitucional Ambiental: estudos sobre a Constituição, os Direitos Fundamentais e a proteção do ambiente. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. P. 116.

¹¹ GARCIA, Marcos Leite. Sustentabilidade e direitos fundamentais à saúde: a questão da qualidade da água para consumo humano. In: MORAES, Germana de Oliveira; MARQUES JÚNIOR, William Paiva; MELO, Álisson José Maia (orgs.). As Águas da UNASUL na RIO+20. Direito fundamental à água e ao saneamento básico, sustentabilidade, integração a América do Sul, novo constitucionalismo latino-americano e sistema brasileiro. Curitiba: CRV, 2013, p. 53.



saneamento básico, educação, rol que deve ser acrescido da qualidade do meio ambiente”.¹²

Nesse cenário, faz-se necessário identificar o âmbito de proteção do direito à água como um direito fundamental. Não só porque a água irriga e faz reverdecer o espectro dos direitos fundamentais mencionados, mas sobretudo porque sem ela não há possibilidade de diluição do sal da vida. Não por outra razão, salienta Canotilho que o âmbito de proteção significa que um bem é garantido, mas nesse âmbito podem intervir medidas desvantajosas de entes públicos ou de entes privados, no que o âmbito de garantia efetiva consubstancia-se no domínio do qual qualquer ingerência, pública ou privada, é ilícita.¹³ O reconhecimento da água como direito fundamental é inconteste, tendo este Egrégio Supremo Tribunal Federal deixado assente por ocasião do julgamento do RE 607.056/RJ, do RE 552948, do AgR no AI 682565, e da ADI 567.

Carlos Mauricio Sakata Mirandola e Luiza Saito Sampaio ainda reverberam que a água é um direito fundamental que apresenta quatro dimensões essenciais, a saber: a dimensão humanitária e de dignidade humana que implica criar condições de acesso a um mínimo de água, necessária à sobrevivência humana; a dimensão econômica remete à ideia de água como bem natural limitado quanti-qualitativamente, sendo necessária a sua exploração grandes investimentos econômicos; numa dimensão social a “água é fator de inclusão”; e, por fim, a dimensão sanitária lembra que não basta à disponibilidade de uma quantidade mínima de água, no que a “água deve ser limpa”, ou seja, não poluída, inclusive, por uma questão de saúde pública.¹⁴ Sobreleve-se, assim, que **mesmo que a escassez quanti-qualitativa da água lhe atribua valor econômico, em momento algum pode ser tratada como mercadoria, diante da sua natureza de**

¹² SEN, Amartya. Desenvolvimento como liberdade. São Paulo: Companhia das Letras, 2000 P. 18.

¹³ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Estado de Direito. Cadernos Democráticos, n. 7. Fundação Mário Soares. Lisboa: Gradiva, 1998. P. 346.

¹⁴ MIRANDOLLOA, Carlos Mauricio Sakata; SAMPAIO, Luiza Saito. Universalização do direito à água, p. 265/266. In: BARRAL, Walter; PIMENTEL, Luiz Otávio (organizadores). Direito Ambiental e desenvolvimento. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2006.



direito fundamental. Com efeito, sendo a água bem comum, não pode ser objeto de apropriação, nem do ente público ou particular. Isso porque direito fundamental é inalienável e irrenunciável.¹⁵ Ainda, por se tratar de um direito fundamental, o primeiro passo é estabelecer uma política efetiva de universalização do direito à água.

O princípio da universalidade pode ser entendido como o dever do serviço público se prestado a todos, sem distinção de pessoas, podendo ser denominado de princípio da igualdade de usuários, haja vista que ele deverá ser fornecido a todos que se encontrarem na mesma situação de isonomia jurídica sem poder haver preferência entre um o outro.¹⁶ Para Jorge Luis Salomoni, a universalização deve encarar três facetas do Estado, tanto quanto prestador do serviço quanto do poder concedente, a saber: “a) a impossibilidade de aumentar a tarifa de remuneração do serviço público sem a oitiva da população; b) o dever de diminuir a tarifa caso se verifique um maior lucro para o concessionário do que o previsto em sua oferta; e c) o imperativo do Estado revisar sempre o sistema de prestação para melhor ofertá-lo com base na verificação dos investimentos realizados”.¹⁷

No que tange especificamente à questão tarifária, cumpre anotar que pelo princípio da modicidade tarifária, os usuários não podem pagar importância para usufruir de um serviço público demasiado excessiva, no que para Marçal Justen Filho, as tarifas devem ser idênticas para usuários em situação idêntica.¹⁸ As tarifas devem ser módicas a tal ponto que facilitem o acesso ao serviço por todos, de modo a concretizar o princípio da universalidade. O limite módico está no ponto que as pessoas passam a deixar de usufruir do serviço público por impossibilidade de arcar com seu custo. Nos casos das

¹⁵ IRIGARAY, Carlos Teodoro Huguene. Água: um direito fundamental ou uma mercadoria? In: BENJAMIN, Antônio Herman (Org.). Congresso Internacional de direito Ambiental: direito, água e vida. São Paulo: Imprensa Oficial, 2003, V.1, p.398.

¹⁶ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2006. P. 232.

¹⁷ SALOMONI, Jorge Luis. Teoría general de los servicios públicos. Buenos Aires: Ad-Hoc, 1999. P. 612.

¹⁸ JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de direito administrativo. 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2009. P. 134.



concessões de serviço público, por exemplo, se a tarifa constante na proposta vencedora não for módica o suficiente para garantir ampla fruição pelos usuários, o Estado não pode delegar a prestação de serviço, sob pena de desvio de finalidade. Se a tarifa for um empecilho para que a população usufrua devidamente do serviço público, o Estado deve subsidiar a atividade para que a modicidade da tarifa não seja prejudicada.¹⁹

Daniel Wunder Hachem afirma que o princípio da universalidade “determina que a Administração, ao prestar o serviço público, está incumbida do dever de assegurar que os bens econômicos por ele fornecidos serão faticamente acessíveis a todo o universo de indivíduos que deles necessitarem. Não basta uma declaração jurídica de que todos os que precisarem poderão acedê-los: impõe-se criar as condições reais e efetivas para que o acesso seja garantido no mundo dos fatos”.²⁰ Ou seja, não basta o reconhecimento tão somente da universalidade, no que é imperioso que haja meios materiais para a oferta do serviço público a toda população, sem distinção. Em relação ao serviço público de saneamento básico, notadamente no que tange à Lei nº 14.026/2020, tem-se que o tólos subjacente ao referido diploma legal, qual seja, a universalização do serviço público de saneamento básico, **não pode esmorecer diante do menoscabo ao patrimônio público das CESB (Companhias Estaduais de Saneamento Básico) e da discriminação dos Entes Estatais, em que o valor das tarifas de saneamento se transforme em um excessivo e espoliante instrumento de mercancia.** Com isso, os valores inevitavelmente subirão de forma exorbitante em uma marcha deliberada para tolher direitos fundamentais dos indivíduos. Essa é uma das razões pela qual o Partido Democrático Trabalhista (PDT) está a acionar a jurisdição constitucional deste Egrégio Supremo Tribunal Federal para salvaguardar os direitos

¹⁹ BATISTA, Joana Paula. Remuneração dos serviços públicos. São Paulo: Malheiros, 2005. P. 44.

²⁰ HACHEM, Daniel Wunder. Direito fundamental ao serviço público adequado e capacidade econômica do cidadão: repensando a universalidade do acesso à luz da igualdade material. A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, ano 14, n. 55, jan./mar. 2014. P.1.



fundamentais da população brasileira, conforme será melhor explicitado nos tópicos a seguir alinhavados.

I.II DO CONTEXTO FÁTICO

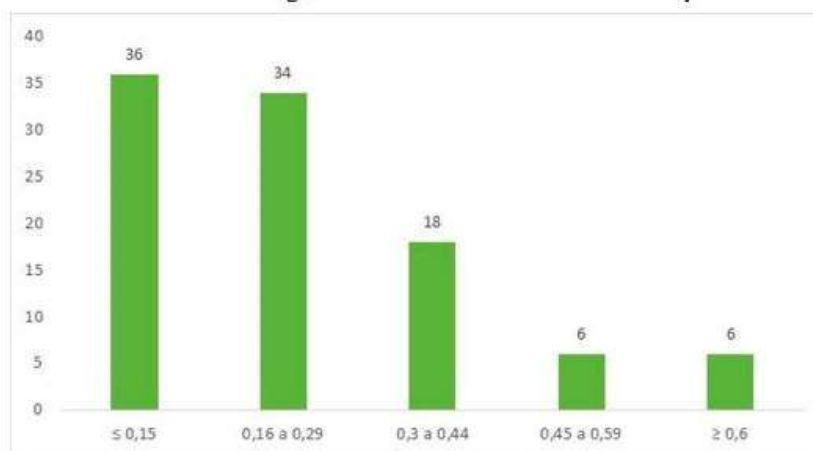
A busca pela melhoria nos serviços referentes ao saneamento básico no Brasil não se configura como um fato insólito. De há muito o debate floresceu nas veredas dos Poderes Constituídos para fins de normatizar a questão, tendo como norte a necessidade premente de universalizar o acesso à efetiva prestação dos serviços de saneamento básico no país, com ênfase para o abastecimento de água e, mais notadamente, o esgotamento sanitário. No Brasil, o investimento básico em saneamento ocorreu de forma intensa em alguns períodos específicos, como nas décadas de 1970 e 1980, ainda quando existia um predomínio da visão de que avanços nas áreas de abastecimento de água e de esgoto sanitário nos países em desenvolvimento resultariam na redução de taxas de mortalidade. Nesse período, foi consolidado o Plano Nacional de Saneamento (Planasa), que deu ênfase ao incremento dos índices de atendimento por sistemas de abastecimento de água, mas que, em contrapartida, não contribuiu para diminuir o déficit de coleta e tratamento de esgoto, o que é ainda verificado nos dias hodiernos.

O Brasil ainda está longe de cumprir as metas dos compromissos internacionais de que é signatário, que se aproximam da data limite. Em 2015, por exemplo, o Brasil se comprometeu com o Objetivo do Desenvolvimento Sustentável (ODS) da ONU para universalizar o saneamento básico até 2030. Internamente, há o compromisso de atingir a universalização proposto pelo Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANSAB) até 2033. De acordo com estudo realizado pelo Instituto Trata Brasil, 16,38% da população brasileira não tem acesso ao abastecimento de água (quase 35 milhões de pessoas – 3x a população de Portugal); 46,85% não dispõem da cobertura da coleta de esgoto (mais de 100 milhões de pessoas – mais de 2x a população da Argentina); e somente 46% do



volume gerado de esgoto no país é tratado.²¹ Para entender o avanço e o retrocesso dos indicadores, o estudo também analisou o índice de investimento sobre a arrecadação dos governos municipais, no que se evidenciou que a maior parte das grandes cidades do país tem um baixo nível de reinvestimento no setor de saneamento básico. De 100 (cem) cidades, 70 (setenta) reinvestem menos de 30% do que arrecadam no setor. Conforme os dados do PLANSAB, o investimento para alcançar a universalização até 2033 deveria estar em torno de R\$ 24 bilhões ao ano, sendo que ao longo dos últimos anos, os valores efetivamente investidos ficaram em torno de mais ou menos R\$ 12 bilhões. Com isso, a consequência é a demora no avanço em direção à universalização.²²

Gráfico 6 – Histograma dos investimentos sobre arrecadação



Como é cediço, o Brasil conta com 35 milhões de brasileiros que não têm acesso à água potável e outros 100 milhões com moradias sem conexão à rede de coleta e tratamento de esgoto. Além de servir para a expansão de doenças relacionadas à veiculação hídrica, essas condições não permitem que as pessoas cumpram a higienização mínima de lavar as mãos para evitar a proliferação do novo coronavírus, por

21 Disponível em: < <https://www.saneamentobasico.com.br/ranking-metas-saneamento-basico/> > . Acesso em 2 de julho de 2020.

22 Disponível em: < <https://www.saneamentobasico.com.br/ranking-metas-saneamento-basico/> > . Acesso em 2 de julho de 2020.



exemplo. Essa população abandonada tem convivido ainda com graves problemas de saúde como dengue, diarreia, cólera, febre tifoide, esquistossomose, hepatite infecciosa, entre muitos outros. Além dos prejuízos causados aos cidadãos afetados por essas doenças, elas impactam nos gastos da saúde pública. O IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) já realizou estudos mostrando que 34,7% dos municípios brasileiros registram avanços de epidemias ou endemias relacionadas à transmissão hídrica nos últimos anos.²³

Todo esse contexto foi o ponto de partida para a edição das Medidas Provisórias (MP) 844/2018 e 868/2018. As referidas Medidas Provisórias, inquinadas de inconstitucionalidade, não foram convertidas em lei. Apesar disso, editou-se a Lei nº 14.026/2020, com o cerne de promover segurança jurídica, reduzir instabilidade regulatória e estimular investimento públicos e privados para a expansão dos serviços de saneamento. A Lei nº 14.026/2020 “atualiza o marco legal do saneamento básico e altera a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, para atribuir à Agência Nacional de Águas 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”.

23 Disponível em: < <https://www.saneamentobasico.com.br/covid-19-cenario-saneamento/> >. Acesso em 2 de julho de 2020.



O “Novo Marco Legal do Saneamento Básico” provocou reações desfavoráveis na sociedade, especificamente perante as entidades que atuam no setor. O Observatório Nacional dos Direitos à Água e ao Saneamento (ONDAS) defende que a legislação pode criar um monopólio do setor privado nos serviços essenciais de acesso à água e ao esgotamento sanitário, o que não contribuirá com a universalização do acesso. Isso porque “as áreas mais carentes desses serviços encontram-se nos pequenos municípios, nas áreas rurais e nas periferias das grandes cidades, áreas onde residem populações com baixa capacidade de pagamento dos serviços, portanto, incompatível com a necessidade de lucro almejado pelas empresas privadas e por seus acionistas”.²⁴

Para a Associação Brasileira de Engenharia Sanitária (Abes), a legislação é uma alternativa à falta de prioridade do Governo Federal em relação ao saneamento básico, na medida em que não realiza o planejamento do setor e não disponibiliza recursos financeiros necessários à implantação de infraestrutura de sistemas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, nem para os serviços relativos a resíduos sólidos e drenagem urbana. Pondera a Abes que a novel legislação enfraquecerá as empresas estaduais de saneamento, na medida em que colocará em risco o sistema de subsídio cruzado, em que os municípios superavitários compensam os deficitários.²⁵

Não se pode olvidar que os efeitos decorrentes da pandemia do novo coronavírus estão irradiados em diversos espectros, mormente o econômico. É inegável que a pandemia da COVID-19 provocará mudanças profundas no cenário de investimentos a curto, médio e longo prazos. Há de se atentar, nesse ponto, que a Lei nº 14.026/2020 ainda impõe aos municípios a obrigatoriedade da universalização dos serviços de esgotamento sanitário e abastecimento de água até 2033; o que em condições econômicas normais já era uma tarefa inviável, agora se torna claramente intangível.

24 Disponível em: < <https://ondasbrasil.org/nota-do-ondas-sobre-a-aprovacao-do-pl-4-162-de-2019/>. > . Acesso em 2 de julho de 2020.

25 Disponível em: < <http://abes-dn.org.br/?p=35853> > Acesso em 2 de julho de 2020.



A Lei nº 14.026/2020 ainda colocará o Brasil na contramão do mundo, eis que conforme estudo realizado pelo *Transnational Institute*, 884 municípios em mais de 35 países reestatizaram seus serviços de saneamento de 2000 a 2017. As razões foram tarifas altas e a baixa qualidade na prestação de serviços cobrados pelas empresas.²⁶ Cite-se, à guisa de exemplo, a Inglaterra, primeiro país a privatizar o saneamento básico. Hoje, a experiência inglesa revela problemas típicos de modelos de privatização radical, especialmente em um setor como o saneamento básico, propício a monopólios, gera um “contínuo descumprimento de metas de aumento de eficiência e redução de desperdício, trajetória ambiental insustentável, enormes lucros para executivos e grandes acionistas e tarifas reajustadas cerca de 40% acima da inflação em relação aos preços cobradas até a privatização”.²⁷ **Todavia, não se quer entrar em um debate maniqueísta sobre privatização e estatização. Os vislumbres do Partido Democrático Trabalhista, seguindo sua tradição histórica é outra, a saber: fazer com que o saneamento seja um serviço público, prestado de maneira eficiente, de forma universal e com a efetivação do princípio da modicidade tarifária.**

Conforme será demonstrado nos tópicos a seguir alinhavados, os artigos da legislação ora impugnada promovem acintes frontais à Constituição Federal de 1988, notadamente em relação às normas constitucionais que perpassam pelo princípio federativo; pela desconsideração dos casos ressalvados em lei, que dispõe ser dispensável licitação; pela afronta ao objetivo fundamental da República de erradicar a pobreza e reduzir as desigualdades sociais e regionais; pelo acinte ao art. 241, que permite contrato programa entre os entes federativos, através da discriminação das empresas públicas de saneamento que não podem receber recursos públicos; contra o

26 Disponível em: < https://static.poder360.com.br/2020/06/The-Future-is-Public_TNI_May2020.pdf > . Acesso em 2 de julho de 2020.

27 Disponível em: < <http://www.assemae.org.br/noticias/item/5454-especialistas-alertam-limitacoes-do-pl-do-saneamento> > . Acesso em 2 de julho de 2020.



confisco das Companhias Estaduais de Saneamento Básico (CESB); e pela violação ao artigo 113 do Ato de Disposições Constitucionais Transitórias; dentre outras.

I.III DA LEGITIMIDADE

Nos termos do artigo 103, inciso VIII, da Constituição Federal de 1988, podem propor a ação direta de inconstitucionalidade partido político com representação no Congresso Nacional. O *telos* subjacente à legitimidade ativa conferida aos partidos políticos é o de assegurar às minorias parlamentares o direito de zelar pela supremacia constitucional e para incentivar o desenvolvimento da cidadania ativa na população. Atualmente, o requisito para que os partidos políticos possam impetrar ações de controle abstrato de constitucionalidade é aferido somente no momento do ingresso da ação devida, mesmo que durante a tramitação processual não mantenham sua representação no Congresso Nacional. Desse modo, o Partido Democrático Trabalhista (PDT) conta com representação no Congresso Nacional, sendo, por isso mesmo, legitimado à propositura da presente ADI.²⁸

I.IV DO CABIMENTO DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

O controle de constitucionalidade deita as raízes na necessidade de conferir harmonia ao princípio dos *checks and balances*. É do Professor Pinto Ferreira a lição de que o princípio da separação dos poderes ostenta o escopo ético e espiritual de uma distribuição genérica das funções Executiva, Legislativa e Judiciária pelos seus órgãos respectivos, mediante uma técnica restrita (presidencialismo) ou flexível

28 “O reconhecimento da legitimidade ativa das agremiações partidárias para a instauração do controle normativo abstrato, sem as restrições decorrentes do vínculo de pertinência temática, constitui natural derivação da própria natureza e dos fins institucionais que justificam a existência, em nosso sistema normativo, dos Partidos Políticos”. (ADIMC 1.096, rel. Min. Celso de Mello).



(parlamentarismo) de independência e equilíbrio dos poderes estatais.²⁹ No sistema de freios e contrapesos, cada um dos poderes estabelecidos tem obrigação de mitigar as ações do outro quando houver excesso de suas prerrogativas, com o objeto de manter a harmonia e a independência dos poderes, de modo a preservar o conteúdo da *Lex Legum*.³⁰ Esse tipo de controle tem como missão precípua a defesa da Constituição, e como consequência a estabilização das normas que indicam determinada estrutura da sociedade, uma visão ideológica consentânea com as forças políticas que obtiveram legitimidade para elaborar o Texto Maior. É uma tentativa de estabilizar as relações sociais aos padrões normativos que apresentem certa constância, essencial para o aprimoramento da força normativa dos mandamentos constitucionais.

O controle de constitucionalidade advém, basicamente, da supremacia e da supralegalidade de que goza a Constituição.³¹ Parte-se da premissa de que a Lei Ápice é a lei mais importante do ordenamento jurídico.³² Pondera Carl Schmitt que a lei fundamental é uma norma absolutamente inviolável e suas regulamentações não podem ser desobedecidas pelo legislador infraconstitucional.³³ Uma das funções precípua do controle de constitucionalidade é a garantia dos direitos fundamentais, para que os cidadãos possam usufruí-los na sua inteireza. Jorge Miranda ensina que o controle de constitucionalidade é também uma norma que expressa função constitucional - função de garantia. A defesa dos direitos fundamentais abrange a proteção contra

29 FERREIRA, Pinto. Princípios gerais do direito constitucional moderno. 6. Ed. São Paulo: Saraiva, 1983. p. 705.

30 AGRA, Walber de Moura. Aspectos controvertidos do controle de constitucionalidade. Salvador: JusPodvim, 2008. p. 13.

31 OTTO, Ignacio de. Derecho constitucional. Sistema de fuentes. 6. Ed. Barcelona: Ariel, 1998. p. 24.

32 COLAUTTI, Carlos E. Derecho constitucional. Buenos Aires: Editorial Universidad, 1998. p. 54.

33 SCHMITT, Carl. Teoría de la constitución. Tradición de Francisco Ayla. 2. Ed. Madrid: Alianza, 1992. p. 63.



inconstitucionalidades materiais e formais e a não concretização das normas de eficácia limitada.³⁴

Para Zagrebelsky, o controle de constitucionalidade possui duas características, a saber: uma de natureza jurídico-formal, que ressalta a Constituição como norma jurídica, e a outra de natureza política, que enfatiza o pluralismo político como força social. A primeira é a condição teórica da justiça constitucional e a segunda, a condição prática.³⁵ O controle atinge tanto as leis, espécie genérica que representa as proposições normativas, como os atos normativos (art. 101 da CF). São passíveis de controle de constitucionalidade pelo Supremo Tribunal Federal as espécies normativas elencadas no artigo 59 da Constituição Federal de 1988, a saber: emendas à Constituição, leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções. Os diversos acintes à Carta Magna narrados nesta petição inicial de Ação Direta de Inconstitucionalidade são perpetrados pela Lei nº 14.026/2020, que estabelece o novo Marco de Regulação do Saneamento Básico, razão pela qual deve sujeitar-se ao controle concentrado de constitucionalidade exercido por este Egrégio Supremo Tribunal Federal.

II. DO ATO NORMATIVO IMPUGNADO

Editada em 16 de julho de 2020, a Lei nº 14.026/2020 ostenta o escopo de estabelecer o Novo Marco Legal do Saneamento Básico, alterando, para tanto, a Lei nº 9.984/00, a Lei nº 10.768/03, a Lei nº 11.107/05, a Lei nº 11.445/07, a Lei nº 12.305/10, a Lei nº 13.089/15 e a Lei nº 13.529/17. A Lei nº 14.026/2020 atribuiu à Agência Nacional de Águas competência para editar normas de referência sobre o serviço de saneamento,

34 MIRANDA, Jorge. Contributo para uma teoria da inconstitucionalidade. Coimbra: Coimbra Editora, 1996. p. 225.

35 ZAGREBELSKY, Gustavo. La giustizia costituzionale. Bologna: Il Mulino, 1998. p. 14.



bem como proibiu a prestação por contrato de programa dos serviços públicos de que trata o art. 175 da Constituição. Para além disso, a referida legislação atacada estabeleceu o contrato de concessão como regra na contratação de serviço de saneamento pelos titulares e vinculou o apoio orçamentário da União aos municípios ao cumprimento do que estabelece a própria. Eis o teor dos dispositivos impugnados:

Art. 3º A Lei nº 9.984, de 2000, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 4º-A

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

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

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

Art. 5º A Lei nº 10.768, de 19 de novembro de 2003, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 1º Ficam criados, no quadro de pessoal da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA), os seguintes cargos efetivos, integrantes de carreiras de mesmo nome, e respectivos quantitativos:

I - 239 (duzentos e trinta e nove) cargos de Especialista em Regulação de Recursos Hídricos e Saneamento Básico;”



PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA
DIRETÓRIO NACIONAL



Art. 7ºA Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, passa a vigorar com as seguintes alterações:

Art. 10-A. Os contratos relativos à prestação dos serviços públicos de saneamento básico deverão conter, expressamente, sob pena de nulidade, as cláusulas essenciais previstas no art. 23 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, além das seguintes disposições:

I - metas de expansão dos serviços, de redução de perdas na distribuição de água tratada, de qualidade na prestação dos serviços, de eficiência e de uso racional da água, da energia e de outros recursos naturais, do reúso de efluentes sanitários e do aproveitamento de águas de chuva, em conformidade com os serviços a serem prestados;

II - possíveis fontes de receitas alternativas, complementares ou acessórias, bem como as provenientes de projetos associados, incluindo, entre outras, a alienação e o uso de efluentes sanitários para a produção de água de reúso, com possibilidade de as receitas serem compartilhadas entre o contratante e o contratado, caso aplicável;

III - metodologia de cálculo de eventual indenização relativa aos bens reversíveis não amortizados por ocasião da extinção do contrato; e

IV - repartição de riscos entre as partes, incluindo os referentes a caso fortuito, força maior, fato do príncipe e álea econômica extraordinária.

§ 1º Os contratos que envolvem a prestação dos serviços públicos de saneamento básico poderão prever mecanismos privados para resolução de disputas decorrentes do contrato ou a ele relacionadas, inclusive a arbitragem, a ser realizada no Brasil e em língua portuguesa, nos termos da Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996.

§ 2º As outorgas de recursos hídricos atualmente detidas pelas empresas estaduais poderão ser segregadas ou transferidas da operação a ser concedida, permitidas a continuidade da prestação do serviço público de produção de água pela empresa detentora da outorga de recursos hídricos e a assinatura de contrato de longo



PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA
DIRETÓRIO NACIONAL



prazo entre esta empresa produtora de água e a empresa operadora da distribuição de água para o usuário final, com objeto de compra e venda de água."

"art. 17 § 3º O plano regional de saneamento básico dispensará a necessidade de elaboração e publicação de planos municipais de saneamento básico."

"Art. 22, III -prevenir e reprimir o abuso do poder econômico, ressalvada a competência dos órgãos integrantes do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência;
e

IV - definir tarifas que assegurem tanto o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos quanto a modicidade tarifária, por mecanismos que gerem eficiência e eficácia dos serviços e que permitam o compartilhamento dos ganhos de produtividade com os usuários." (NR)

"Art. 29. Os serviços públicos de saneamento básico terão a sustentabilidade econômico-financeira assegurada por meio de remuneração pela cobrança dos serviços, e, quando necessário, por outras formas adicionais, como subsídios ou subvenções, vedada a cobrança em duplicidade de custos administrativos ou gerenciais a serem pagos pelo usuário, nos seguintes serviços:

I -abastecimento de água e esgotamento sanitário, na forma de taxas, tarifas e outros preços públicos, que poderão ser estabelecidos para cada um dos serviços ou para ambos, conjuntamente;

II - de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, na forma de taxas, tarifas e outros preços públicos, conforme o regime de prestação do serviço ou das suas atividades; e

III -drenagem e manejo de águas pluviais urbanas, na forma de tributos, inclusive taxas, ou tarifas e outros preços públicos, em conformidade com o regime de prestação do serviço ou das suas atividades.



PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA
DIRETÓRIO NACIONAL



§ 2º Poderão ser adotados subsídios tarifários e não tarifários para os usuários que não tenham capacidade de pagamento suficiente para cobrir o custo integral dos serviços.

§ 3º As novas edificações condominiais adotarão padrões de sustentabilidade ambiental que incluam, entre outros procedimentos, a medição individualizada do consumo hídrico por unidade imobiliária, nos termos da Lei nº 13.312, de 12 de julho de 2016.

§ 4º Na hipótese de prestação dos serviços sob regime de concessão, as tarifas e preços públicos serão arrecadados pelo prestador diretamente do usuário, e essa arrecadação será facultativa em caso de taxas.

“Art. 35. As taxas ou as tarifas decorrentes da prestação de serviço de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos considerarão a destinação adequada dos resíduos coletados e o nível de renda da população da área atendida, de forma isolada ou combinada, e poderão, ainda, considerar:

- II - as características dos lotes e as áreas que podem ser neles edificadas;
- IV - o consumo de água; e
- V - a frequência de coleta.

§ 1º Na hipótese de prestação de serviço sob regime de delegação, a cobrança de taxas ou tarifas poderá ser realizada na fatura de consumo de outros serviços públicos, com a anuência da prestadora do serviço.

§ 2º A não proposição de instrumento de cobrança pelo titular do serviço nos termos deste artigo, no prazo de 12 (doze) meses de vigência desta Lei, configura renúncia de receita e exigirá a comprovação de atendimento, pelo titular do serviço, do disposto no art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, observadas as penalidades constantes da referida legislação no caso de eventual descumprimento.



"Art. 44. O licenciamento ambiental de unidades de tratamento de esgotos sanitários, de efluentes gerados nos processos de tratamento de água e das instalações integrantes dos serviços públicos de manejo de resíduos sólidos considerará os requisitos de eficácia e eficiência, a fim de alcançar progressivamente os padrões estabelecidos pela legislação ambiental, ponderada a capacidade de pagamento das populações e usuários envolvidos.

§ 1º A autoridade ambiental competente assegurará prioridade e estabelecerá procedimentos simplificados de licenciamento para as atividades a que se refere o caput deste artigo, em função do porte das unidades, dos impactos ambientais esperados e da resiliência de sua área de implantação.

"Art. 45. As edificações permanentes urbanas serão conectadas às redes públicas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário disponíveis e sujeitas ao pagamento de taxas, tarifas e outros preços públicos decorrentes da disponibilização e da manutenção da infraestrutura e do uso desses serviços.

§ 4º Quando disponibilizada rede pública de esgotamento sanitário, o usuário estará sujeito aos pagamentos previstos no caput deste artigo, sendo-lhe assegurada a cobrança de um valor mínimo de utilização dos serviços, ainda que a sua edificação não esteja conectada à rede pública.

§ 4º Quando disponibilizada rede pública de esgotamento sanitário, o usuário estará sujeito aos pagamentos previstos no caput deste artigo, sendo-lhe assegurada a cobrança de um valor mínimo de utilização dos serviços, ainda que a sua edificação não esteja conectada à rede pública.

"Art. 53-A. Fica criado o Comitê Interministerial de Saneamento Básico (Cisb), colegiado que, sob a presidência do Ministério do Desenvolvimento Regional, tem a finalidade de assegurar a implementação da política federal de saneamento básico e de



articular a atuação dos órgãos e das entidades federais na alocação de recursos financeiros em ações de saneamento básico.

Art. 11º A Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 54. A disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos deverá ser implantada até 31 de dezembro de 2020, exceto para os Municípios que até essa data tenham elaborado plano intermunicipal de resíduos sólidos ou plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos e que disponham de mecanismos de cobrança que garantam sua sustentabilidade econômico-financeira, nos termos do art. 29 da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, para os quais ficam definidos os seguintes prazos:

I - até 2 de agosto de 2021, para capitais de Estados e Municípios integrantes de Região Metropolitana (RM) ou de Região Integrada de Desenvolvimento (Ride) de capitais;

II - até 2 de agosto de 2022, para Municípios com população superior a 100.000 (cem mil) habitantes no Censo 2010, bem como para Municípios cuja mancha urbana da sede municipal esteja situada a menos de 20 (vinte) quilômetros da fronteira com países limítrofes;

III - até 2 de agosto de 2023, para Municípios com população entre 50.000 (cinquenta mil) e 100.000 (cem mil) habitantes no Censo 2010; e

IV - até 2 de agosto de 2024, para Municípios com população inferior a 50.000 (cinquenta mil) habitantes no Censo 2010.

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

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



PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA
DIRETÓRIO NACIONAL



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

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

É diante das inegáveis inconstitucionalidades que permeiam o ato normativo ora impugnado, que o Partido Democrático Trabalhista (PDT) vale-se desta Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) para expurgar do ordenamento jurídico os dispositivos que afrontam o texto e o espírito da Lei Ápice, conforme será demonstrado nos tópicos a seguir alinhavados.

Art. 14. Em caso de alienação de controle acionário de empresa pública ou sociedade de economia mista prestadora de serviços públicos de saneamento básico, os contratos de programa ou de concessão em execução poderão ser substituídos por novos contratos de concessão, observando-se, quando aplicável, o Programa Estadual de Desestatização.

§ 1º Caso o controlador da empresa pública ou da sociedade de economia mista não manifeste a necessidade de alteração de prazo, de objeto ou de demais cláusulas do contrato no momento da alienação, ressalvado o disposto no § 1º do art. 11-B da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, fica dispensada anuência prévia da alienação pelos entes públicos que formalizaram o contrato de programa.

§ 2º Caso o controlador da empresa pública ou da sociedade de economia mista proponha alteração de prazo, de objeto ou de demais cláusulas do contrato de que trata este artigo antes de sua alienação, deverá ser apresentada proposta de substituição dos contratos existentes aos entes públicos que formalizaram o contrato de programa.



Art. 18. Os contratos de parcerias público-privadas ou de subdelegações que tenham sido firmados por meio de processos licitatórios deverão ser mantidos pelo novo controlador, em caso de alienação de controle de empresa estatal ou sociedade de economia mista.

IV. DO SANEAMENTO BÁSICO E SUA FUNÇÃO SOCIAL.

O saneamento básico é um conjunto de medidas para a conservação do meio ambiente e prevenção de doenças, consubstanciando-se em um conjunto de intervenções multidimensionais articuladas a fatores sociais, econômicos, políticos e culturais. O saneamento básico incorpora os sistemas de abastecimento de água, a drenagem de águas pluviais, a limpeza urbana, o esgotamento sanitário e outros sistemas. A definição clássica de saneamento básico explicita ser essa ação “o conjunto de medidas que visam a modificar as condições do meio ambiente, com a finalidade de prevenir doenças e promover a saúde”. A noção de saneamento está ligada à de higiene e, uma vez que a palavra higiene significa algo relativo à saúde, a noção de saneamento está umbilicalmente interligada à noção de saúde.³⁶

No plano normativo, as provisões para o saneamento básico no Brasil vertem dos artigos 23, 196 e 225 da Constituição Federal de 1988, que estabelecem as diretrizes relacionadas ao saneamento, aos serviços de saúde e à proteção ambiental; e dos artigos 21, 25, 30 e 182, da *Lex Mater*, que destacam as competências dos entes federados (União, Estados, Distrito Federal e municípios) apoiando-se no pacto federalista que garante a relativa autonomia das esferas administrativas.

36 MENEZES, L. C. C. Considerações sobre saneamento básico, saúde pública e qualidade de vida. Revista Engenharia Sanitária e Ambiental, Rio de Janeiro, v.23, n.1, jan./mar., p. 26.



As diretrizes constitucionais norteiam o desenvolvimento das políticas públicas de saneamento no Brasil. Porém, as formas como essas políticas devem ser desenvolvidas são regulamentadas por leis infraconstitucionais. Nesse contexto se inserem a Lei nº 11.445/2007, o Decreto Federal 7.217/2010, a Lei nº 10.257/2001, o Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab) de 2013, e as Diretrizes para a Definição da Política e Elaboração de Planos Municipais e Regionais de Saneamento Básico de 2010 que colocam a universalização do acesso aos serviços de saneamento básico como o principal objetivo para a promoção das políticas públicas no setor. Vê-se, por esse prisma, que o saneamento básico deflui diretamente do direito à saúde (art. 6º e art. 196 da Constituição Federal de 1988). Por estar circunscrito ao direito à saúde, o saneamento básico adequado é direito de todos e dever do Estado, que deve efetivá-lo com o desenvolvimento de políticas sociais e econômicas para a redução de agravos e para o acesso igualitário aos serviços oferecidos.

O direito à saúde instiga o Estado ao cumprimento das demandas que possam propiciar aos cidadãos uma vida sem nenhum comprometimento que afete seu equilíbrio físico ou mental. Sua extensão de incidência é muito ampla, já que engloba todas as medidas que protegem a integridade da pessoa humana.³⁷ **Portanto, exige medidas de caráter preventivo, como o objetivo de impedir o surgimento de doenças, e medidas de caráter recuperativo, visando restabelecer o bem-estar da população.**

De acordo com Orlando Soares, o direito à saúde corresponde a um conjunto de preceitos higiênicos referentes aos cuidados para que as funções orgânicas e as medidas de ordem preventiva em relação às doenças.³⁸ O direito ora retratado ultrapassa a vinculação com o direito à vida, que se encontra destituído de indicações valorativas, mormente, no mais das vezes, reduzido à constatação da produção de sinais vitais, para

37 AGRA, Walber de Moura. Curso de direito constitucional. 9. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018. P. 838.

38 SOARES, Orlando. Comentários à Constituição da República Federativa do Brasil. 5. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 1991. p. 863.



resguardar a proteção à integridade física, que engloba a saúde corporal e psicológica, bem como o direito ao desenvolvimento da personalidade

Tem-se, ainda, no binômio saneamento-saúde, a necessidade de reconhecimento da importância do saneamento para a saúde ambiental e humana, pois as questões relacionadas ao saneamento propiciaram o desenvolvimento teórico das determinantes sociais de saúde atuais, que incluem hábitos, condições de vida e aspectos organizacionais. Além da relação “saneamento-saúde”, a Constituição Federal de 1988 reconhece as implicações das condições de saneamento para a definição da qualidade ambiental. Quando os artigos 196 e 225 da Constituição Federal de 1988 estabelecem a saúde e o meio ambiente equilibrados como direitos fundamentais, entende-se que esses direitos são efetivados quando o acesso às condições sanitárias adequadas é possibilitado, pois as condições de saneamento são determinantes das condições ambientais que interferem na saúde pública.

V. DA REGULAÇÃO DO SANEAMENTO BÁSICO

José Luís Saldanha Sanches arremata que a regulação estatal consubstancia-se na criação de normas jurídicas que vão disciplinar o exercício de certas atividades, um especial modo de acesso a certos bens ou o exercício de certas atividades comerciais.³⁹ No Brasil, em função de alguns setores da infraestrutura de serviços públicos serem prestados por operadores públicos, entende-se a regulação como a intervenção do Estado nas ordens econômica e social com a finalidade de se alcançarem eficiência e equidade, traduzidas como universalização na provisão de bens e serviços públicos de natureza essencial por parte dos prestadores de serviços estatais e privados.⁴⁰ É nesse

39 SANCHES, José Luís Saldanha. Regulação: história breve de um conceito. Revista da Ordem dos Advogados, Lisboa, ano 60. P. 5-22, 2000.

40 GALVÃO JÚNIOR, A. C.; PAGANINI, W. S. Aspectos conceituais da regulação dos serviços de água e esgoto no Brasil. Engenharia Sanitária e Ambiental, Rio de Janeiro, v. 14, n. 1, p. 79-88, jan./mar. 2009.



PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA
DIRETÓRIO NACIONAL



contexto que se insere a regulação dos serviços públicos de saneamento básico, introduzida pela Lei nº 11.445/2007, a qual tem o cerne de expandir os investimentos e trazer segurança jurídica, além de criar incentivos para uma adequada e eficiente prestação dos serviços. De acordo como o art. 2º, inciso I, da Lei nº 11.445/2007, a universalização é um princípio fundamental, sendo conceituada como a ampliação progressiva do acesso de todos os domicílios ocupados ao saneamento básico.

No Brasil, o marco histórico no setor de saneamento básico foi a criação do Banco Nacional da Habitação (BNH), em 1964, com a missão de implantar uma política de desenvolvimento urbano. Em 1967, o BNH foi encarregado de realizar o diagnóstico inicial da situação do setor de saneamento e nesse âmbito criou-se o Sistema Financeiro do Saneamento (SFS), que passou a centralizar recursos e a coordenar ações no setor. Foram criados fundos de água e esgoto estaduais, além de programas estaduais trienais. A partir da década de 70, o setor passou a adquirir a configuração atual, através do Plano Nacional de Saneamento (Planasa), que apresentou uma resposta relativamente bem-sucedida às pressões causadas pela urbanização da economia brasileira na segunda metade do século passado, mas deparou-se com falhas que impediram avanços maiores em direção à universalização dos serviços. Desde meados dos anos 1980, com o fim do Planasa, o saneamento básico não dispunha de uma política pública setorial, até a publicação da Lei nº 11.445/2007.

A regulação, nos moldes estabelecidos pela Lei nº 11.445/2007, tem como objetivos o estabelecimento padrão e normas para a adequada prestação dos serviços e para a satisfação dos usuários; garantir o cumprimento das condições e metas estabelecidas; prevenir e reprimir o abuso do poder econômico, ressalvada a competência dos órgãos integrantes do sistema nacional de defesa da concorrência e; definir tarifas que assegurem tanto o equilíbrio econômico e financeiro dos contratos como a modicidade tarifária, mediante mecanismos que induzam a eficiência e eficácia dos serviços e que permitam a apropriação social dos ganhos de produtividade. Na seara



do saneamento básico, o Brasil conta com 52 (cinquenta e duas) agências reguladoras, sendo 25 (vinte e cinco) estaduais, 21 (vinte e uma) municipais e 5 (cinco) consorciadas.



Para Alceu de Castro Galvão Júnior, essas agências reguladoras, mesmo diante das limitações impostas pelos poderes executivos, obtém resultados importantes para o setor. Esses resultados são traduzidos “nos processos de revisão tarifária, onde se dá transparência aos números dos prestadores de serviços e eventualmente são estabelecidas metas de eficiência nas metodologias tarifárias; nas fiscalizações, onde são apontados problemas na prestação dos serviços, dificilmente detectáveis pelos usuários, e definidos prazos para correção das não conformidades, bem como na aplicação de sanções em caso de não cumprimento das determinações; no acompanhamento dos instrumentos contratuais e de planejamento, onde se verificam o cumprimento de metas; além do atendimento às demandas de ouvidoria dos usuários, equilibrando a hipossuficiência destes em relação aos prestadores dos serviços”.⁴¹

41 GALVÃO JÚNIOR, Alceu de Castro. Regulação do Saneamento Básico. Caderno IERBB – Vozes para o Saneamento Básico / Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, CAO Meio Ambiente e Patrimônio Cultural. – Rio de Janeiro: Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, 2020, p. 19.



VII. DOS CUSTOS DE TRANSAÇÃO DOS MECANISMOS DE GOVERNANÇA PROPOSTOS.

Reconhecida a relevância do saneamento básico prestado como serviço público apto a promover políticas públicas adequadas à realização da redução das desigualdades à promoção da dignidade humana e outros princípios fundamentais, se faz necessário aferir a proposta de desenho institucional incorporada na legislação ora atacada pelo prisma da redução dos custos de transação para a realização dos investimentos necessários, é dizer, sua aptidão à Eficiência. A modificação do nível de equilíbrio (*low-level equilibrium*) para alcançar a superação do baixo desempenho verificado não pode ser alcançada sem custos. Nesse sentido, a superação do *path depende* provocado pelo *hold up* dos contratos de longo prazo exige muito mais uma governança regulatória adequada à redução dos custos de transação que torne viáveis os investimentos em ativos de infraestrutura com elevado grau de especificidade, fazendo com que os contratos já delineados e os que serão realizados, respeitem os direitos fundamentais dos cidadãos e possam ser realizados de forma eficiente.

A governança sem o respeito às Companhias Estaduais de Saneamento Básico, privilegiando apenas empresas privadas e discriminando os entes estatais, como pretende a legislação ora atacada, não é uma solução universalmente aplicável, independente da natureza das transações.⁴² A dificuldade de enquadrar algumas transações na governança pelo mercado vem da exigência de um certo tipo de governança, a cooperativa. A cooperação, nesse sentido, se relaciona com o problema econômico para a adaptação em face das mudanças de circunstâncias ao longo do tempo da transação. No caso específico do saneamento básico, deixar que estas

⁴² GLACHANT, Jean-Michel; PEREZ, Yannick. Regulation and deregulation in network industry. In New institutional economics: a guide book, edited by Eric Brousseau and Jean-Michel Glachant. p. 340



adaptações aconteçam de forma autônoma e espontânea, isto é, ao sabor da oferta e da demanda do serviço, dependendo de agentes que respondam unicamente a incentivos com vistas à maximização da sua própria utilidade ou riqueza – E é o caso das empresas, legitimamente – significa abrir mão da eficiência e do telos do serviço público. Veja-se que não se trata de demonizar as empresas da iniciativa privada. Estas têm o objetivo, lícito, de lucro financeiro e este é o motor de suas decisões, mas sem impingir a tarifa de saneamento patamares escorchantes, que excluirão parte significativa da população.

As adaptações às circunstâncias no caso do saneamento básico, portanto, depende de uma estrutura de governança cooperativa, quer dizer, as partes nestas transações, **empresas pública e privadas**, devem cooperar ao longo do tempo no sentido de concluir as operações com sucesso, para a definição e normatização das utilidades esperadas; para criação de estruturas para informação e mediação, ligadas aos mecanismos de incentivos adequados; para projeção de compromissos críveis e garantias; para resolução de litígios e para adaptação dos arranjos no caso de eventualidades imprevistas.⁴³

Neste momento, é preciso que o Brasil aprenda com as experiências já realizadas ao redor do mundo. A renitência em apegar-se a experiências teorizadas pelas escolas de minimização estatal, modelado em ideias como a de Robert Nozick⁴⁴, espraiado a partir dos países centrais, para os periféricos, com a forte influência do agir inspirado no chamado Consenso de Washington, com a supervalorização do mercado e a subvalorização do papel do Estado, seguindo uma visão econômica de que a desregulação é a melhor política em qualquer situação⁴⁵ revela a falta de capacidade de levantar as vistas para a realidade, e observar os resultados obtidos com sua

⁴³ GLACHANT, Jean-Michel; PEREZ, Yannick. Regulation and deregulation in network industry. In New institutional economics: a guide book, edited by Eric Brousseau and Jean-Michel Glachant. p. 340,ss.

⁴⁴ NOZICK, Robert. Anarquia, estado e utopia. Martins fontes, 2011.

⁴⁵ Sen, Amartya; Kliksberg, Bernardo. As pessoas em primeiro lugar. Companhia das Letras. Edição do Kindle. Posição 5610



implementação custa vidas. Já podemos observar com a condução da saúde pública no que respeita à pandemia de Coronavírus. A transferência do planejamento e execução do saneamento básico exclusivamente para agentes privados tende a ser igualmente desastrosa, pelo desenho estrutural e institucional que pretende a novel legislação atacada. Não se trata aqui de um exercício de futurologia, mas da observação de experiências já realizadas, que apontam aumento das tarifas, baixa qualidade da prestação dos serviços, descumprimento de metas, trajetórias ambientais insustentáveis. Já são mais de 35 os países que reestatizaram seus serviços de saneamento público.⁴⁶ É preciso insistir, com as luzes de Albert Einstein. “Insanidade é continuar fazendo sempre a mesma coisa e esperar resultados diferentes”!

VIII. DAS INCONSTITUCIONALIDADES DA LEI Nº 14.026/2020.

VIII.I DO ACINTE AO PRINCÍPIO DA UNIVERSALIDADE DO SERVIÇO PÚBLICO. DA MODICIDADE TARIFÁRIA.

Hely Lopes Meirelles⁴⁷ conceitua serviço público como sendo todo aquele que é prestado pela Administração ou por esta delegado, através de normas e sob o controle estatal, com intuito de satisfazer as necessidades da coletividade. Por sua vez, Maria Sylvia Zanella Di Pietro⁴⁸ o define como a totalidade de atividades materiais que a lei estabelece como competência estatal, de modo que a exerça, de forma direta ou indireta, com fulcro de satisfazer concretamente às necessidades coletivas. Nesta esteira, observa-se que o conceito de serviço público é indissociável da busca pela satisfação

⁴⁶ Disponível em: < https://static.poder360.com.br/2020/06/The-Future-is-Public_TNI_May2020.pdf > . Acesso em 2 de julho de 2020;

Disponível em: < <http://www.assemae.org.br/noticias/item/5454-especialistas-alertam-limitacoes-do-pl-do-saneamento> > . Acesso em 2 de julho de 2020.

⁴⁷ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. São Paulo: Malheiros, 2005. P. 323.

⁴⁸ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2010. P. 102.



das necessidades coletivas, ou seja, a razão maior do serviço público ser de titularidade do estado consubstancia-se na sobrevalência do interesse público ao particular. Celso Antônio Bandeira de Mello⁴⁹ versa que a qualificação de serviço público enquanto tal não se prestaria a nenhuma finalidade se as atividades prestadas enquanto serviço público fossem prestadas sob regime de economia privada.

Demais disso, o conceito de serviço público e todos os seus contornos podem ser visualizados na Constituição Federal de 1988, que positiva todos os critérios para a pretendida definição, lastreando-se na noção de bem-estar social. Portanto, o Estado tem como encargo a prestação de diversos serviços públicos, com objetivo único de promover as necessidades públicas e o bem estar social.⁵⁰ A Magna Carta de 1988 não atribui à determinados serviços públicos esta qualidade de forma aleatória ou desprovida de concatenação lógica, mas tem um núcleo semântico para tal qualificação de determinados serviços enquanto públicos, qual seja, a referibilidade do serviço ao interesse público, consubstanciada na observância da necessária tutela da dignidade da pessoa humana e de políticas fundamentais.⁵¹

Neste ínterim, a prestação do serviço público, por ter como finalidade o atendimento ao interesse público, necessariamente tem que observar os princípios da regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade de tarifas. A modicidade tarifária diz respeito à limitação da cobrança de taxas e tarifas na prestação de serviço público, vez que estas devem se destinar única e exclusivamente ao custeio e possibilidade da prestação do serviço pelo estado, e nunca o lucro, vez que a promoção de bem-estar social é o único objetivo a ser

⁴⁹ MELLO, Celso Antônio Bandeira. Curso de direito administrativo. 27. ed. Malheiros, 2010. P. 671.

⁵⁰ Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/25342/aplicacao-da-modicidade-tarifaria-como-direito-subjetivo-do-individuo-de-acesso-ao-servico-publico/3>. Acesso em: 18.7.2020, às 19:00hrs.

⁵¹ Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/25342/aplicacao-da-modicidade-tarifaria-como-direito-subjetivo-do-individuo-de-acesso-ao-servico-publico/3>. Acesso em: 18.7.2020, às 19:00 hrs.



alcançado na prestação de serviços públicos. Fernanda Marinella ⁵² ensina que o princípio da modicidade tarifária advém de simples constatações, no sentido de que o Brasil é um país pobre, o que implica na necessidade do serviço público de abarcar os diferentes grupos sociais, de forma a intentar o bem comum. Portanto, quando for imprescindível que o serviço público seja prestado mediante taxa ou tarifa, estas devem dialogar com a realidade econômica de todo o povo brasileiro, ou seja, deve ser a mais baixa possível. Seguindo este raciocínio, Celso Antônio Bandeira de Mello⁵³ versa que o princípio da modicidade é um dos mais relevantes direitos da população, vez que quando não observado, o próprio serviço público pode ser inconstitucionalmente sonogado. Assim, a modicidade impõe que o serviço público tem de ser garantido à coletividade, como um todo, refletindo, portanto, em um verdadeiro direito subjetivo do indivíduo e um instrumento de efetivação dos demais princípios constitucionais, tanto os que informam a prestação do serviço público, como a continuidade, como os que dizem respeito ao indivíduo, como a dignidade da pessoa humana⁵⁴.

Ao se falar em saneamento básico, traz-se à baila também, inevitavelmente, o direito fundamental à saúde, positivado na Magna Carta de 1988, nos seus artigos 6 e 196. A Organização Mundial de Saúde (OMS) define saúde como um estado integral de bem-estar físico, mental e social, ou seja, não se trata apenas de ausência de doença; A OMS também apresenta conceito de saneamento básico, consubstanciado no controle da totalidade fatores do meio físico do ser humano, que exercem ou podem exercer efeito deletério sobre seu bem estar físico, mental e social. Nesta esteira, resta claro que, pela seu próprio conceito, o saneamento é indissociável do conceito de saúde. Ressalte-se que, inúmeras doenças infecciosas e parasitárias tem no meio ambiente uma fase de seu ciclo de transmissão, como por exemplo, doenças de veiculação hídrica ou com

⁵² MARINELLA, Fernanda. Direito administrativo. SalvadorPodivm, 2007. P. 441.

⁵³ MELLO, Celso Antônio Bandeira. Curso de direito administrativo. 27. ed. Malheiros, 2010. P. 734.

⁵⁴ Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/25342/aplicacao-da-modicidade-tarifaria-como-direito-subjetivo-do-individuo-de-acesso-ao-servico-publico/3>. Acesso em 18.7.2020, às 18:25 hrs.



transmissão feco-oral. Assim, o sistema de saneamento tem o condão de interferir no meio ambiente, de maneira a interromper o ciclo de transmissão da doença.⁵⁵

Importa salientar que o saneamento básico também diz respeito, inexoravelmente, à qualidade da água ofertada ao consumo público, e que o consumo ou uso da água sem o tratamento adequado resulta em quadros clínicos críticos que podem resultar em morte, por meio de doenças como hepatite A cólera, leptospirose e diarreias infecciosas, tendo em vista que estas advêm de bactérias, vírus e germes presentes em águas contaminadas. Há também consequências outras, como a diminuição da concentração e raiocínio e o aumento da incidência de doenças secundárias como pressão alta, artrites, asma, colite, diabetes tipo II e colesterol.⁵⁶

Não é de todo excessivo rememorar que diferentemente de demais infraestruturas urbanas, as infraestruturas necessárias para os serviços de saneamento, considerando suas características físicas como grandes redes de adução de água e robustas tubulações de coleta de esgotos, incitam um monopólio natural. Nesse sentido, o fato de as empresas no setor de saneamento serem monopolistas em suas áreas de atuação permite que elas pratiquem discriminação de preço. No entanto, esse comportamento não ostenta o escopo de maximizar os lucros, uma vez que a maioria delas é regulada por agentes, com o intuito de traduzir a universalidade de acesso do serviço público. Nesses casos, ocorre a discriminação de preço, ou seja, quando o monopolista consegue vender um produto com preços que se modificam de acordo com o consumidor e com a quantidade vendida. *In casu*, os preços variam por grupos de consumidores, a saber: residencial, comercial, industrial etc.

⁵⁵ Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/267890631.pdf>. Acesso em: 18.7.2020.

⁵⁶ Disponível em: <https://www.eosconsultores.com.br/importancia-do-saneamento-basico-na-saude-publica/>. Acesso em: 18.7.2020.



A tarifa ocorre em dois momentos. O primeiro é obrigatório e corresponde ao pagamento de um volume inicial mínimo, independentemente do consumo ter ocorrido em sua integralidade. Todo o volume que ultrapassar determinada quantidade, encontra-se no segundo bloco e onera a conta proporcionalmente ao consumido. Permite-se, com isso, que alguns grupos de consumo paguem aquém do custo marginal enquanto outros pagam acima, o que caracteriza o subsídio cruzado entre os consumidores. O lado positivo do subsídio cruzado é que quem tem capacidade de pagamento subsidia a tarifa de determinados grupos, de modo a promover o acesso universal ao bem.

Sustentam Karlos Arcanjo da Cruz e Francisco de Sousa Ramos que “os diversos municípios associados a uma CESB normalmente são heterogêneos no custo para o fornecimento da água e a coleta do esgoto, visto que, para o processo de captação, tratamento, adução, armazenamento e distribuição de um SAACE, ele não é constante entre regiões geográficas, uma vez que fatores como a topologia, a geologia, o tipo de manancial (superficial e subterrâneo), a qualidade da água, a economia de escala, de densidade e de escopo e o Índice de Perdas de Faturamento (IPF) interferem no dispêndio final para o abastecimento da água e a coleta de esgoto. Essas diferenças normalmente não se refletem no sistema tarifário, ou seja, a tarifa aplicada nos diversos municípios é constante, e isso pode ser traduzido por um subsídio tarifário cruzado entre municípios, ou, simplesmente, subsídio cruzado”.⁵⁷

Como a novel legislação prevê a possibilidade de exploração por blocos, onde haveria áreas de maior e menor interesse econômico licitadas em conjunto, a empresa vencedora do certame tem que assumir as metas de universalização em toda a área. No entanto, a assunção do compromisso não é suficiente para crer

⁵⁷ CRUZ, K. E. A.; RAMOS, F. S. Eficiência na gestão do saneamento básico e seus impactos sobre a promoção da saúde: uma aplicação da análise envoltória de dados – DEA. In: XVII ENCONTRO REGIONAL DE ECONOMIA, 2012, Fortaleza. Anais.Fortaleza: ANPEC, 2012.



que a iniciativa privada ou empresa pública conseguirá explorar essas regiões com eficiência e sem cobrar tarifas excessivas como forma de compensar o investimento em cidades com pouca infraestrutura para receber o serviço, por exemplo.

É inegável a necessidade de subsídios no setor de saneamento. A questão tormentosa trazida com a nova legislação é que não há estímulos que induza as empresas privadas a atender os mais pobres, observando-se que essas empresas querem a maximização do lucro. Outrossim, discriminou-se assaz intensamente as empresas públicas, impedindo-se que os contratos de programas, já firmados e resguardados com cláusulas pétreas, contassem com subsídios e subvenções estatais. O que acontecerá é uma indução para que essas empresas apenas busquem competição por municípios superavitários, deixando os deficitários sob a responsabilidade exclusiva dos municípios e estados. Isso aponta em sentido contrário à universalização, pois os municípios que não possuem viabilidade econômica-financeira para custar os serviços não serão alvo de interesse, comprometendo a prestação do serviço de forma regionalizada, no que agrava ainda mais as diferenças na qualidade e na cobertura dos serviços de saneamento, penalizando a população mais pobre.

Nesta esteira, resta cristalina a responsabilidade estatal no fornecimento de saneamento básico, de forma universal, tendo em vista que a saúde pública depende da atenção ao saneamento. Ademais, a possibilidade de falta de continuidade na prestação pelo não pagamento das taxas e tarifas implicaria em inaceitável acinte ao objetivo maior da Constituição e da Democracia, que é a promoção do bem-estar social. A Lei 14.026/2020 traz em seus dispositivos menção à modicidade tarifária, em seu art. 22, IV, que versa: “*definir tarifas que assegurem tanto o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos quanto a modicidade tarifária.*” Todavia, o faz de forma totalmente intangível, vez que a finalidade da prestação de qualquer serviço, no âmbito privado, é o lucro, ou seja, não dialoga com a modicidade tarifária.



PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA
DIRETÓRIO NACIONAL



Vê-se que com a discricionariedade na composição de blocos de Municípios, as empresas deixarão de atender de forma realmente satisfatória aquelas unidades federativas deficitárias. Um ponto que merece ser ressaltado é que na hipótese de expansão demográfica do município, se houver mudança da manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, a empresa poderá readequá-lo. No entanto, ao fazê-lo, certamente acabará por ocasionar danos à população, de modo a onerar excessivamente o usuário.

Importa observar que no mesmo dispositivo, impõe-se que as tarifas não obedecerão apenas ao princípio da modicidade, mas também ao equilíbrio econômico-financeiro dos contratos, o que resguarda a possibilidade de lucro na exploração do serviço, sobre o viés de “equilíbrio econômico financeiro”. Esta expressão também dá azo ao repasse aos usuários de custos para **resguardar a manutenção dos lucros em razão de condições adversas**, que não deveriam ser custeados pelos cidadãos, pois certamente serão recuperados ao longo da prestação de serviços. Vê-se, nesse sentido, que o texto do dispositivo legal desagua em interpretações que fogem aos ditames estabelecidos pela Lei Maior, razão pela qual o artigo art. 22, IV, da Lei nº 14.026/2020 deve receber **interpretação conforme à Constituição, mormente para que as tarifas subam de acordo com o salário mínimo, para fins de conferir efetivo prestígio aos princípios constitucionais que orbitam pela temática posta à apreciação, notadamente para que o discurso da universalização do serviço de saneamento básico não repouse apenas na seara retórica, de modo a garantir que os cidadãos não sejam onerados com a intensificação da mercancia da água, direito fundamental inalienável e irrenunciável.**

VIII.II DO CONFISCO DE BENS DAS COMPANHIAS ESTADUAIS DE SANEAMENTO. DO ENRIQUECIMENTO ILÍCITO DAS NOVAS EMPRESAS CONCESSIONÁRIAS. DA VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA. DO NECESSÁRIO REGIME DE TRANSIÇÃO. VIOLAÇÃO AO ATO JURÍDICO PERFEITO



PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA
DIRETÓRIO NACIONAL



Como se sabe, atualmente, as cidades firmam acordos diretamente com empresas estaduais e municipais de água e esgoto, sob o chamado contrato de programa, que contém regras de prestação e tarifação, mas permite que as estatais assumam os referidos serviços sem concorrência. Vale dizer, os municípios, responsáveis pelos serviços de saneamento, podiam optar entre a concessão direta às Companhias Estaduais, sem necessidade de licitação, ou concessão à iniciativa privada através de processo licitatório. A Lei nº 14.026/2020 pôs fim a esse modelo, transformando-o, de forma inconstitucional, em contrato de concessão, sem nem mesmo o respeito às garantias constitucionais, sob o argumento de que o estímulo à ampla concorrência traria mais eficiência à prestação do serviço. Cite-se, no ponto, que, hoje, a prestação de serviço de saneamento pelas estatais alcança o percentual de 94% dos municípios brasileiros. **Interessante que se pode falar em livre concorrência em nichos, em que há monopólios naturais e em setores em que cartéis monopolizarão o serviço público de saneamento.**

A Lei nº 14.026/2020, ao mudar esse estado da arte, descurou de impor um regime de transição razoável, notadamente para garantir a efetivação da segurança jurídica nos contratos em vigor. Com isso, haverá inevitavelmente o desmonte das empresas estatais, que terão seus ativos estiolados e muitas delas estavam, inclusive, avançando na direção da expansão de seus serviços e na melhora de sua eficiência. Vê-se, no ponto, que sem um regime de transição justo, que prestigie a segurança jurídica, haverá o rompimento de uma estrutura existente sob o regime atual, soerguida ao longo de anos, de modo a inviabilizar novos investimento e paralisar os investimentos em andamento. Demais disso, um prazo de transição razoável serviria, inclusive, para preservar o valor do patrimônio das empresas estaduais e municipais, em ordem a salvaguardar os interesses da Administração Pública.



Assevera Sebastião Tejal que haverá inevitavelmente a interrupção brusca de situações já consolidadas, concernentes à prestação dos serviços pelas estatais, independentemente do instrumento contratual que formalize sua vinculação com a prestação do serviço. Desse modo, sustenta que poderão ocorrer graves prejuízos às empresas, ante a necessidade de eventuais paralisações de projetos em andamento. A consequência inarredável será a redução na competitividade das empresas públicas nos certames licitatórios do setor. Haverá também “a imposição de um óbice à amortização gradual de investimentos já realizados, o que poderá acarretar a necessidade de pagamentos de quantias vultosas a título de indenização pelo poder público, agravando a já suficientemente complicada situação financeira das estatais”⁵⁸ O efeito prático dessa situação, para Gabriel Muricca Galípolo, é que “uma concessionária, ainda que estadual, não tem bens físicos do seu ativo, ela tem a posse para fazer a exploração daquele serviço durante 20 ou 30 anos, porque a propriedade continua sendo do governo, do município. Então, quando eu retiro o prazo de concessão, eu eliminei o ativo da estadual, porque o ativo é o fluxo de recebíveis que ela tinha. Se eu falar que ela tem fluxo de recebíveis até 2022, mais dois anos, eu zerei o valor da estadual e zerei o valor do ativo. Se ela não tem ativo, ela não tem como pagar o privado”.

Nessa esteira, configura-se verdadeiro confisco das empresas estaduais, isso porque a empresa estatal ficará sem o seu patrimônio, único e principal, em razão de que seus ativos consistem única e exclusivamente nas concessões já firmadas, tendo como sua única fonte financeira as tarifas auferidas de seu serviço. Os bens móveis e imóveis utilizados pelas CESB são de titularidade dos entes concedentes, quais seja, os municípios, assim, não há o que ser revertido. Destarte, a sobrevivência das CESBs, em um contexto de extinção dos contratos de programa é inviável, pois apenas a manutenção dos contratos de programa garantiria algum ativo para que houvesse valor

58 Disponível em: < <https://www.conjur.com.br/2020-jul-16/sebastiao-tojal-comecou-mal-marco-saneamento>>. Acesso em 20 de julho de 2020.



comercial. Ademais, todos os investimentos feitos por essas estatais em infraestrutura, que é um patrimônio preciosíssimo, bem como o valor mensal das tarifas, de valor substancial em cada um desses Estados membros, sofrerão confisco, pois serão apropriados de forma inconstitucional pelas empresas privadas que ganharem as licitações.

Enriquecimento ilícito nada mais é que o acréscimo de bens que se verifica no patrimônio de uma pessoa, seja ela física ou jurídica, em detrimento de outrem, sem que para isso tenha um fundamento jurídico.⁵⁹ Ora, no caso em tela, empresas privadas locupletar-se-ão dos investimentos feitos pelas estatais sem que para isso tenham feito qualquer contrapartida, pelo contrário, participarão apenas no recolhimento dos lucros aos quais não deram causa. A mudança abrupta nos modelos de prestação de serviço apenas ocasiona prejuízos, pois não possibilita uma competição justa entre público e privado, vez que estes entes partem de condições diferentes, impossibilitando a competição e ocasionando uma privatização desinteligente, que em nada privilegia o mercado ou o interesse público. Assim, não se fala em dicotomia entre estatização e privatização, mas, em verdade, configura-se em uma privatização mal feita.

Note-se, ainda, que a permissão ora analisada, configura-se na quebra de ato jurídico perfeito, haja vista que os mencionados contratos já estavam todos firmados seguindo os parâmetros normativos vigentes. Ato Jurídico Perfeito foi positivado pela Magna Carta de 1988, em seu art. 5, XXXVI, com fulcro de garantir segurança e estabilidade nas relações jurídicas. Nesta toada, ato jurídico perfeito é aquele que sob a égide de determinada lei tornou-se apto para irradiar efeitos desde que detenha todos os requisitos que lhe são indispensáveis.⁶⁰

59 Disponível em: https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-civil/enriquecimento-sem-causa-como-clausula-geral-do-codigo-civil-interpretacao-civil-constitucional-e-aplicabilidade-judicial/#_ftn2 . Acesso em: 22.7.2020.

60 Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-processual-civil/ato-juridico-perfeito-coisa-julgada-e-direito-adquirido/> . Acesso em: 22.7.2020.



Neste ínterim, a Lei 14.026/2020 não apenas impossibilita a renovação dos contratos de programa vigentes, como torna impossível a manutenção destes. Insta salientar que a convalidação dos contratos é fator condicionante da sobrevivência das companhias de saneamento.⁶¹ Dessa forma, configura-se como flagrantemente inconstitucional o art. 7º, da Lei 14.026, que acrescenta à Lei 11.445/07 o art. 10-A, obrigando que os contratos de saneamento, tenham, sob pena de nulidade, as cláusulas essenciais do contrato de concessão.

Essa inconstitucionalidade, que é sistêmica em virtude de atingir vários vetores da *Lex Excelsa*, foi decorrente do veto presidencial que revogou o texto do art. 16, que cominava que os contratos de programa, em vigência ou que cuja vigência tenha sido expirada, poderão ser reconhecidas como tal modalidade de acordo e formalizadas ou renovadas mediante pactuação entre as parte até 31 de março de 2022, com um prazo máximo de vigência por trinta anos. Fruto de amplo diálogo entre o governo e a oposição, que foi desrespeitado pelo Executivo, essa diretriz preservava o interesse coletivo e o patrimônio público, ensejando que as companhias estaduais de saneamento básico que prestam um bom serviço público pudessem continuar a efetuá-los, com o escopo de alcançar as metas de universalização e modicidade de preços. Todavia, sua anomia normativa forcejou diversas inconstitucionalidades que ainda serão expostas a seguir.

VIII.III DA VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA AUTONOMIA FEDERATIVA (ART. 18, 29, CAPUT, 30, INCISOS I E V DA CF/88).

A principal característica de uma forma de Estado federativa é a competência entre os entes que a compõem. Competência é a possibilidade de realizar algo que foi previsto em lei, defluindo da autonomia da União, dos Estados, dos municípios e do Distrito

61 Disponível em: <https://ondasbrasil.org/sancionado-o-novo-marco-do-saneamento-ameaca-ao-fim-do-subsidio-cruzado/> . Acesso em 22.7.2020.



Federal.⁶² Para o Professor Pinto Ferreira, competência é a capacidade jurídica de agir em uma esfera determinada.⁶³ Já para Celso Ribeiro Bastos, competência são os poderes que a lei confere para que cada órgão público possa desempenhar suas atribuições específicas.⁶⁴ A divisão de competência significa o núcleo da federação assumindo especial dimensionamento porque ostenta a função de evitar atritos entre os seus componentes. Em decorrência da dificuldade de se precisar a quem pertence determinado interesse, o critério de repartição de competência adotado pelo Brasil não foi realizado apenas através da definição de qual ente estatal teria predominância na matéria, seguindo a fórmula de que, se o interesse fosse predominantemente nacional, caberia à União; se fosse estadual, ao estado; se fosse municipal, ao município.

O critério escolhido foi híbrido, também influenciado pelas decisões políticas tomadas em um contexto social determinado, pela tradição histórica e pela real possibilidade de implantação das competências, haja vista que aquelas matérias que necessitam de grande aporte financeiro ou de uniformidade legislativa na federação devem ficar ao encargo da União. As técnicas de repartição de competências podem ser: a) numeração das prerrogativas para a União e o remanescente para os demais componentes federativos; b) numeração dos poderes para os estados-membros e o remanescente para a União; e c) competência numerada para todos os órgãos federativos. Apesar de a Constituição de 1988 ter tentado implantar um federalismo cooperativo, a principal característica dessa forma de Estado, infelizmente, ainda continua a ser o seu caráter centrípeto, em que há uma preponderância da União, incumbindo-se de um maior número de funções e de prerrogativas. O que não quer dizer que se possam desrespeitar as competências indicadas para os estados e para os municípios.

62 AGRA, Walber de Moura. Curso de direito constitucional. 9. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 395.

63 FERREIRA, Luís Pinto. Comentários à Constituição brasileira. São Paulo: Saraiva, 1990. V. 1. P. 491.

64 BASTOS, Celso Ribeiro. Curso de direito administrativo. 5. Ed. São Paulo: Saraiva, 2001. P. 107.



A forma de Estado federativa tem como característica básica a descentralização de poder entre os entes políticos. Portanto, cada um deles tem uma esfera de competência própria, no que caracteriza sua autonomia. Rudolf Smend caracteriza a forma de Estado federativa como um sistema integrado unitário, com polos políticos distintos, compostos pelo Estado federal ou global e pelos Estados individuais ou federados, advindo, assim, uma necessidade de legitimidade homogênea de ambos.⁶⁵

O princípio federativo está inserido de forma explícita no texto constitucional, tendo, inclusive, recebido o *status* de cláusula pétrea.⁶⁶ Para a Ministra Cármen Lúcia Antunes Rocha, ter conquistado essa condição no ordenamento jurídico representa significativa vitória. Afinal, por meio dessa forma de Estado há maior aproximação entre o poder e o seu titular, o cidadão, de modo a garantir de forma mais eficaz a participação popular, assegurando equilíbrio nos interesses representados, que ficaram por muito tempo à mercê de decisões políticas tendenciosas.⁶⁷ Conforme antedito, no âmago do conceito de federalismo está a repartição de competências entre os entes federativos, no que não há que se falar em autonomia se um dos entes for responsável pelo estabelecimento da competência dos demais, o que deve ser feito de forma inexorável pela Constituição Federal.

Assevera Enoch Alberti Rovira que, dentre as complexas relações de interdependência entre a União e os entes federados, no federalismo que se diz cooperativo, deve-se distinguir a coordenação de cooperação. A coordenação é, em verdade, um modo de atribuição e exercício conjunto de competência no qual os vários integrantes da Federação possuem certo grau de participação, com o cerne de buscar

65 SMEND, Rudolf. *Constitución y derecho constitucional*. Tradução de José M. Beneyto Pérez. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1985. p. 189.

66 Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta: § 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: I - a forma federativa de Estado; II - o voto direto, secreto, universal e periódico; III - a separação dos Poderes; IV - os direitos e garantias individuais.

67 ROCHA, Carmén Lúcia Antunes. *República e Federação no Brasil: traços constitucionais da organização política brasileira*. Belo Horizonte: Del Rey, 1996, P. 22.



um resultado comum e do interesse de todos. Para tanto, a decisão comum, tomada no âmbito federal, há de ser adaptada às peculiaridades e necessidades regionais, e executada autonomamente por cada ente federado.⁶⁸

Quanto aos municípios, conforme ensina o Professor Hely Lopes Meirelles⁶⁹, tem-se que a Magna Carta de 1988 o incluiu enquanto entidade de terceiro grau, reconhecendo-o como peça essencial da organização político-administrativa brasileira. Neste ínterim, além da competência comum com a União, Estados e Distrito Federal delineada no art. 23 da CF/88, tem-se, ainda, a competência privativa municipal, positivada pelo art. 30 da CF/88, dentre as quais destaca-se a competência para legislar acerca de “assuntos de interesse local”, no inciso I do referido artigo. **Feitas essas digressões, agora, à norma impugnada.**

Cuida-se, na hipótese vertente, de análise do arcabouço legislativo que atualiza o Marco do Saneamento Básico, por meio da alteração de diversas normas conexas. Nesta toada, tem-se que a União, nos termos do art. 21, XX, da CRFB 88, detém competência para instituir as diretrizes acerca da prestação do serviço de saneamento básico. Todavia, conforme ressalta o Ministro Luís Roberto Barroso, a mencionada competência não resulta em aquiescência para exaurimento do conteúdo, esgotando a autonomia dos demais entes federativos em prestar o supramencionado serviço.⁷⁰ Neste mesmo sentido, o art. 200 da CF/88, pontua que a União participará de ações, em comunhão com os outros entes, do planejamento e execução de ações de saneamento básico, não

68 ROVIRA, Enoch Alberti. Federalismo y cooperacion em la Republica Federal Alemana. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1986. P. 463.

69MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. 17ª Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2013. P. 44.

70BARROSO, Luís Roberto. Saneamento Básico: Competências constitucionais da União, Estados e municípios. Revista de Informação Legislativa, 2002. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/762/R153-19.pdf?sequence=4#:~:text=N%C3%A3o%20h%C3%A1%20norma%20espec%C3%ADfica%20que,%C3%A9%20o%20disposto%20no%20art.> . Acesso em: 02/7/2020.



importando, sobremaneira, em competência legislativa privativa ou titularidade do serviço.

Ademais, o art. 23, IX, da CF/88 estabelece a competência comum da União, dos Estados, Distrito Federal e Municípios para cooperar entre si, com intuito de promover melhorias na prestação de serviço de saneamento básico. Cumpre ressaltar que a competência versada pelo art. 23, IX da CRFB/88 não abarca competência legislativa, tampouco estabelece titularidade da prestação, mas existe com o intuito de possibilitar atuação conjunta dos entes na melhoria do serviço. Por seu turno, quanto à titularidade na prestação do serviço de saneamento básico, a Lei Maior furtou-se de ser expressa neste sentido, entretanto, não há omissão normativa neste caso, uma vez que o art. 30, V, da CF/88 atribui aos municípios competência geral de organizar e prestar serviços públicos de interesse local. Hely Lopes Meirelles, ao versar sobre conceito de “interesse local”, ensina que o conceito de interesse local transcende o interesse privativo, uma vez que não diz respeito à exclusividade do interesse pelo município, mas sim à sua prevalência, ou seja, predomina o interesse municipal sobre o dos demais entes.⁷¹ Portanto, qualquer matéria que tiver o condão de repercutir de forma direta e imediata no município, ainda que possa interessar também, de forma mediata e indireta, ao Estado ou a União, está adstrito à competência municipal posta no art. 30, V, da CF/88, de forma que a ingerência de outro ente importaria em ofensa inconstitucional à autonomia municipal.

Acerca da titularidade do serviço de saneamento, Ricardo Marcondes Martins entende que os municípios possuem autonomia federativa para tanto, sendo a forma federativa cláusula pétrea e que o modelo de federalismo adotado pelo Brasil é o

⁷¹MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. 17ª Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2013. P. 111/112.



cooperativo.⁷² Destas premissas o autor delinea as seguintes conclusões, a saber: a primeira é no sentido de que a alteração das competências apenas é possível quando não desemboca em alteração do modelo federativo, ou seja, a Constituição Federal de 1988 não acolhe mudanças que desrespeitem o grau de autonomia positivado para cada ente; a segunda caminha no sentido de que, por ser cláusula pétrea, não pode o Poder Reformador alterar o modelo de federalismo cooperativo estabelecido pela Magna Carta de 1988. Portanto, as competências normativas atribuídas à União, nos incisos XIX e XX do art. 21 e no inciso IV do art. 22, ambos da CF/88, não alteram a competência administrativa municipal para prestação do serviço.

No caso em comento, a Lei nº 14.026/2020, ao tratar de saneamento básico, legisla sobre assunto que orbita pelo interesse local, uma vez que a prestação de serviço de saneamento básico é, por excelência, exemplo de assunto de interesse local, por possuir capacidade impactante direta e imediata sobre a vida municipal. **Nesse sentido, ensina o Ministro Barroso que serviços afetos ao saneamento público, assim como quaisquer outros que não tenham sido expressamente destinados à competência dos demais entes federativos e que possam ser caracterizados como de predominante interesse local, pertencem à seara de competência municipal.**⁷³

No caso em apreço, os artigos 3º, 5º e 11º da Lei nº 14.026/2020 alteram, respectivamente, as Leis nº 9.984 de 2000, nº 11.445 de 2007 e nº 12.305 de 2010; consubstanciando normas de regulação do serviço de saneamento básico, que violam frontalmente a Constituição Federal de 1988, na medida em que mitigam a autonomia

72MARTINS, Ricardo. Titularidade do Serviço de Saneamento Básico. Biblioteca digital FGV, 2018. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/download/2545/2858>. Acesso em: 03/07/2020.

73BARROSO, Luís Roberto. Saneamento Básico: Competências constitucionais da União, Estados e municípios. Revista de Informação Legislativa, 2002. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/762/R153-19.pdf?sequence=4#:~:text=N%C3%A3o%20h%C3%A1%20norma%20espec%C3%ADfica%20que,%C3%A9%20o%20disposto%20no%20art.> . Acesso em: 02/7/2020, às 14:15.



municipal que verte do texto constitucional. Isso porque, *in casu*, a União, no uso de competência para estabelecer diretrizes que deveriam limitar-se ao tratamento genérico da matéria, passará a exaurir (de maneira multiplamente inconstitucional) conteúdo que deveria ser tratado de maneira mínima. Por meio do art. 3º da 14.026/2020, acrescenta-se à Lei nº 9.984 de 2000 o art. 4º-A, o qual atribui à ANA (Agência Nacional de Águas), competência para o estabelecimento de normas gerais acerca da regulação tarifária dos serviços públicos de saneamento básico e a padronização dos instrumentos negociais referentes ao serviço de saneamento básico, impondo que os mesmos conterão metas de qualidade, eficiência e ampliação de cobertura dos serviços.

Impõe-se, ainda, que esses instrumentos terão que especificar a matriz de riscos e os mecanismos de manutenção do equilíbrio econômico financeiro das atividades. **A inconstitucionalidade reside no fato de que se dá à ANA o condão de criar normas de caráter regulamentador, que seriam de competência dos municípios, utilizando-se do subterfúgio de classificar tais normas como de referência, como a regulamentação tarifária e a padronização dos instrumentos negociais.** Sobre as normas de referências nacionais, Souza e Alvim versam que seriam meras recomendações que não devem servir à vulneração de competências constitucionais. Todavia, ao utilizar o termo “norma”, a legislação ora impugnada incorre em contradição com os significantes de cada termo.⁷⁴ Isto porque a norma caracteriza-se justamente por sua natureza vinculante, ao contrário do que deveriam ser as diretrizes da União, que teriam caráter geral e não coercitivo. **Além do que, pelo que se delineou nas linhas acima, os postulados da Lei supracitada estão distantes de serem meramente recomendações ou diretrizes, pois além de esgotar a competência municipal, ainda se revestem de caráter coercitivo, na medida em que vinculam a obediência aos**

74 SOUZA, Rodrigo e col. Saneamento básico e insegurança jurídica: comentários à Medida Provisória 844/2018. Cadernos Jurídicos TJSP, 2018. Disponível em: http://www.tjsp.jus.br/download/EPM/Publicacoes/CadernosJuridicos/48.15%20souza_alvim.pdf?d=636970733448306078. Acesso em 03/07/2020.



atos normativos como requisito ao acesso dos recursos da União (spending power).

Destarte, essa delegação à ANA configura-se como inconstitucional, mitigando os art. 29, caput, 30, incisos I e V, da CF/88, que versam sobre a autonomia e competência legislativa municipal. Aparentemente, a autorização para a delegação de tais atribuições à ANA se fez sob o amparo do art. 20, XX, da CF/88, que entrega competência à União para “instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos”. Cite-se que essas diretrizes foram exaustivamente tratadas na Lei nº 11.445/2007, tais como: exercício da titularidade (art. 8º e seguintes); a prestação regionalizada (art. 14 e seguintes); o planejamento (art. 19 e seguintes); a regulação (art. 21 e seguintes); os aspectos econômicos e sociais (art. 29 e seguintes); os aspectos técnicos (art. 43 e seguintes) e o controle social (art. 47).

Como se vê, a amplitude da norma ultrapassa as diretrizes do comando constitucional, pois não se autorizou apenas a emissão de normas de referência, atribuiu-se à Agência Nacional de Águas verdadeiro poder normativo para regulamentar o setor de saneamento em sua integralidade e sem limitação material ou temporal, o que difere absolutamente de emissão de diretrizes norteadoras. O poder normativo, como a faculdade de emitir normas para disciplinar matérias não privativas de lei, foi conferido ao titular dos serviços de saneamento básico (municípios), o qual tem autoridade constitucional para emití-las através de suas agências reguladoras subnacionais. Nesse ponto, percebe-se que o referido artigo fere a supremacia material da Constituição Federal, cuja finalidade é delimitar o conteúdo possível das normas inferiores.

Além do que, de acordo com pesquisa formulada, nos últimos anos, a União enredou esforços para capacitar agências reguladoras federais e subnacionais e investiu milhões de dólares do programa “Interáguas”, com a intenção de homogeneizar o pensamento regulatório do setor; todavia, agora, em ação totalmente oposta, abandona



as ações realizadas para criar nova metodologia, que nitidamente empreende esforços em prol da privatização do setor, em desconformidade com a necessária observância do interesse público, que é sempre superior ao privado. ⁷⁵

Este Egrégio Supremo Tribunal Federal já se manifestou sobre a matéria, por ocasião do julgamento da **ADI 2340**, na qual decidiu que a competência para legislar sobre as obras e serviços para fornecimento de água potável e eliminação de detritos sanitários domiciliares, incluindo a captação, condução, tratamento e despejo adequado, é do ente municipal, assim como medidas de interesse da saúde pública em geral e dos usuários em particular. Cite-se:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ESTADO DE SANTA CATARINA. DISTRIBUIÇÃO DE ÁGUA POTÁVEL. LEI ESTADUAL QUE OBRIGA O SEU FORNECIMENTO POR MEIO DE CAMINHÕES-PIPA, POR EMPRESA CONCESSIONÁRIA DA QUAL O ESTADO DETÉM O CONTROLE ACIONÁRIO. DIPLOMA LEGAL QUE TAMBÉM ESTABELECE ISENÇÃO TARIFÁRIA EM FAVOR DO USUÁRIO DOS SERVIÇOS. INADMISSIBILIDADE. INVASÃO DA ESFERA DE COMPETÊNCIA DOS MUNICÍPIOS, PELO ESTADO-MEMBRO. INTERFERÊNCIA NAS RELAÇÕES ENTRE O PODER CONCEDENTE E A EMPRESA CONCESSIONÁRIA. INVIABILIDADE DA ALTERAÇÃO, POR LEI ESTADUAL, DAS CONDIÇÕES PREVISTAS NO CONTRATO DE CONCESSÃO DE SERVIÇO PÚBLICO LOCAL. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. I - Os Estados-membros não podem interferir na esfera das relações jurídico-contratuais estabelecidas entre o poder concedente local e a empresa concessionária, ainda que esta esteja sob o controle acionário daquele. II - Impossibilidade de alteração,

75INTERAGUAS, Programa de Desenvolvimento do Setor Água. Disponível em: <http://interaguas.ana.gov.br/Paginas/Valores.aspx>. Acesso em: 03/07/2020, às 12:24.



por lei estadual, das condições que se acham formalmente estipuladas em contrato de concessão de distribuição de água. III - Ofensa aos arts. 30, I, e 175, parágrafo único, da Constituição Federal. IV - Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. (ADI 2340, Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 06/03/2013, DJe-087 DIVULG 09-05-2013 PUBLIC 10-05-2013).

Pertinente, também, a **ADI 1.842**, na qual este Supremo Tribunal Federal exarou entendimento de que a concentração do poder decisório sobre serviços de interesse comum nas mãos de um único ente federado não respeita a autonomia dos municípios. Decidiu-se, na ocasião, que o poder concedente e a titularidade do referido serviço deve ser conferida a um colegiado formado pelos municípios e pelo estado, englobados por uma determinada região metropolitana. Cite-se:

“5. Inconstitucionalidade da transferência ao estado- membro do poder concedente de funções e serviços públicos de interesse comum. O estabelecimento de região metropolitana não significa simples transferência de competências para o estado. O interesse comum é muito mais que a soma de cada interesse local envolvido, pois a má condução da função de saneamento básico por apenas um município pode colocar em risco todo o esforço do conjunto, além das consequências para a saúde pública de toda a região. O parâmetro para aferição da constitucionalidade reside no respeito à divisão de responsabilidades entre municípios e estado. É necessário evitar. que o poder decisório e o poder concedente se concentrem nas mãos de um único ente para preservação do autogoverno e da autoadministração dos municípios. Reconhecimento do poder concedente e da titularidade do serviço ao colegiado formado pelos municípios e pelo estado federado. A participação dos entes nesse colegiado não necessita de ser paritária, desde que apta a prevenir a concentração do poder decisório no âmbito de um único ente. A participação de cada Município e do Estado deve ser estipulada em cada região metropolitana de acordo com suas particularidades,



sem que se permita que um ente tenha predomínio absoluto. Ação julgada parcialmente procedente para declarar a inconstitucionalidade da expressão “a ser submetido à Assembleia Legislativa” constante do art. 5o, I; e do § 2o do art. 4o; do parágrafo único do art. 5o; dos incisos I, II, IV e V do art. 6o; do art. 7o; do art. 10; e do § 2o do art. 11 da Lei Complementar n. 87/1997 do Estado do Rio de Janeiro, bem como dos arts. 11 a 21 da Lei n. 2.869/1997 do Estado do Rio de Janeiro.” (AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 1.842 RIO DE JANEIRO, STF)

A Lei nº 14.026/2020 ainda condiciona o apoio da União aos municípios a subserviência destes aos seus dispositivos, dentre eles, ao agrupamento obrigatório de Municípios, mesmo que não haja finalidade pública em tal disposição.⁷⁶ Além das regiões metropolitanas, a Lei 14.026/2020 inaugura outras duas formas de prestação regionalizada, quais sejam, a unidade regional de saneamento básico (Instituída pelos estados, via Lei Ordinária, podendo ser constituída por municípios não limítrofes); e bloco de referência (criado pela união, quando da omissão dos estados, podendo também ser composta por municípios não limítrofes e formalmente constituída a partir de gestão associada dos titulares (consórcio público ou convênio de cooperação)).⁷⁷

Por todo o exposto, é evidente a violação à autonomia federativa por meio da elaboração de norma exauriente pela União, sem deferir qualquer margem para que os entes federativos se adéquem às peculiaridades regionais, ainda mais quando se trata de assunto afeto ao município, uma vez que, por sua própria natureza, é inerentemente atrelado ao interesse local. Não por outra razão, Nelson Nery Costa ⁷⁸ reverberou que a autonomia municipal, versa que a organização dos serviços públicos locais diz respeito essencialmente que versam sobre a vida urbana, ao transporte, instrução primária,

⁷⁶Disponível em: <https://br.lexlatin.com/opiniao/o-que-esperar-do-novo-marco-legal-do-saneamento-basico> Acesso em 21.7.2020.

⁷⁷Op. cit.

⁷⁸COSTA, Nelson Nery. Direito Municipal Brasileiro. 3ª Ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2006. P. 120



saúde, água, saneamento, entre outros que estejam associados as necessidades comuns e bem-estar das pessoas.

VIII.IV DA INCONSTITUCIONALIDADE POR AFRONTA AO ART. 3º, III, DA CRFB/88

A Magna Carta de 1988 positiva, em seu art. 3º, III, da CRFB/88, o objetivo fundamental de erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais. Este postulado advém da superação do estado liberal pelo estado social, uma vez que se objetiva, além da proteção da liberdade, um estado de Bem-Estar Social para todos. Conforme ensina Novelo, o Estado de Bem-Estar Social emergiu com o cerne de empenhar-se em sobrepujar as regras compelidas pelo mercado - as quais dominavam a sociedade -, de modo a compensar suas fraquezas e riscos, fortalecendo, por conseguinte, os movimentos sociais, resguardando direitos sociais e estendendo seus benefícios a todas as áreas de distribuição vital para o bem-estar societário⁷⁹. O Professor Paulo Bonavides, por sua vez, ensina que o Estado Social é na substância a democracia participativa que sobe ao poder para materializar um programa de justiça, liberdade e segurança⁸⁰.

Neste ínterim, de imediato, a Carta Política de 1988 demonstra no Preâmbulo o notável compromisso com o Estado Social, dialogando com os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, insculpidos no seu artigo 3º, que estabelece a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, assim como a erradicação da pobreza e da marginalização, além da redução das desigualdades sociais. Da mesma forma, resta positivado no artigo 170 da *Lex Mater* que a diminuição das desigualdades regionais e sociais; e a busca do pleno emprego constituem princípios da ordem

79 NOVELO, U. F. Estado keinesiano e estado neoliberal. In: LAURELL, A. C. (Org.). Estado e políticas sociais no neoliberalismo. São Paulo: Cortez, 1995. P. 153

80 BONAVIDES, Paulo. Do estado liberal ao estado social. 10. Ed. São Paulo: Malheiros, 2011. P. 11.



econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, que tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social. A ideia do princípio da justiça social, baluarte do Estado Social, implica no imperativo de melhoria de condições de repartição dos bens e diminuição das desigualdades sociais, com a ascensão das classes menos favorecidas.⁸¹

Destarte, entende-se que qualquer lei ou ato normativo que fragilize o ideal norteador da Carta Ápice de construir uma sociedade mais justa e igualitária é incompatível, não apenas com a Constituição, mas com todo o ideal moral e ético de justiça que impera, atualmente, na sociedade, constituindo, portanto, mácula irreparável no trajeto da evolução social. Assim sendo, as normas da Lei 14.026/2020 que possibilitam um lucro exacerbado das empresas de saneamento, que não obriga que municípios de menor porte participe da formação de blocos, que privilegia empresas privadas e que aniquila empresas públicas, é reprovável diante do ordenamento jurídico vigente, vez que, vai aquém de não contribuir em nada para erradicação da miserabilidade e mitigação das diferenças regionais, dificultando-as, na medida em que, de forma sistêmica, permite a aferição de lucros vultosos para a execução de um serviço público, que vai onerar ainda mais as pessoas advindas de classes sociais mais vulneráveis, que estarão à mercê das regras mercantis na exploração do serviço de saneamento. Cumpre ressaltar que, os princípios implicam, mesmo sem regulamentação, efeitos mediatos negativos, no sentido de que normas infraconstitucionais não podem afrontar o seu enunciado. Saliente-se que todas as normas constitucionais têm eficácia. Se não fosse assim, a Constituição seria reduzida a uma folha de papel, conforme postulava Lassale.⁸²

81 CORRÊA, Oscar Dias. A Constituição de 1988: contribuição crítica. Rio de Janeiro: Forense: 1991. P. 206.

82 LASSALE, Ferdinand. Qué es una constitución. Buenos Aires: Siglo veinte uno, 1969. P. 21.



Quanto às desigualdades acentuadas com a Lei nº 14.026/2020 tem-se que estas não atingem apenas as pessoas mais vulneráveis, mas também corrobora com a acentuação das desigualdades regionais, tendo em vista que os municípios também enfrentarão em prejuízo, não só em sua autonomia, mas também orçamentária, na medida em a estrutura legal mencionada se preocupa apenas em garantir rentabilidade as empresas privadas, inclusive possibilitando a utilização sem parâmetros de recursos públicos, mas sem prestar a devida atenção em barreiras para a elevação tarifária ou para a inclusão de Municípios mais pobres.

Bercovici, no âmbito das desigualdades regionais e a importância do Estado, bem pontua que os problemas referentes às desigualdades regionais são diretamente ligadas ao Estado brasileiro, e associam elementos referentes à própria forma federativa, pelo que, o anseio de minimização de tais desigualdades perpassa necessariamente pelas políticas públicas que interferem na distribuição territorial de renda no Brasil.⁸³ Assim, as desigualdades regionais podem ser entendidas como produto político, na medida em que resultam de ações discricionárias. Portanto, essas ações devem caminhar no sentido de tentar minorar tais desigualdades, e qualquer atitude política que não dialogue com o nobre objetivo constitucional deve ser execrado do ordenamento, tais como as alterações legislativas propostas pela Lei nº 14.026/2020, no **Art. 7º** da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, em seu art. 22, IV; art. 29; art. 35; art. 45.

Todos os artigos colacionados acima versam acerca da inconstitucional cobrança do serviço de saneamento básico, que oneram ainda mais o povo brasileiro, especialmente as camadas mais vulnerabilizadas da população, sem a especificação de qualquer baliza palpável, no que colide diretamente com o princípio da proporcionalidade, agasalhado no texto constitucional através da diretriz isonômica. Cumpre ressaltar que, a possibilidade do subsídio trazida pelo §2º do art. 29 não é supedâneo para assegurar

⁸³BERCOVICI, Gilberto. Desigualdades Regionais, Estado e Constituição. São Paulo: Max Limonad, 2003. P. 67.



que haverá a devida tarifa para os hipossuficientes. Inclusive, sem as devidas ponderações, o subsídio cruzado pode se constituir um acinte e perda do direito fundamental para a já combatida classe média brasileira.

VIII.IV. DO ULTRAJE AO ART. 113 DO ADCT.

Conforme a dicção do artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, “a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro”. O *telos* subjacente ao dispositivo constitucional não é outro senão o de exigir que projetos que impliquem em criação de despesa estejam sempre acompanhados de estimativa de impacto financeiro.

O STF, em decisão monocrática exarada pelo Ministro Roberto Barroso no MS 34.474-MC, em 3.11.2016, no item 4 da ementa, já se manifestou sobre a importância da responsabilidade fiscal pelos entes públicos, positivada no do art. 113 da ADCT, versando que: “A responsabilidade fiscal é fundamento das economias saudáveis, e não tem ideologia. Desrespeitá-la significa predeterminar o futuro com déficits, inflação, juros altos, desemprego e todas as consequências negativas que advêm. A democracia, a separação de Poderes e a proteção dos direitos fundamentais decorrem de escolhas orçamentadas transparentes e adequadamente justificadas, e não da realização de gastos superiores às possibilidades do Erário, que comprometam o futuro e cujos ônus recaem sobre as novas gerações.”⁸⁴

In casu, o art. 5º da Lei nº 14.026/2020 cria onerações vultosas sem as devidas estimativas de impacto fiscal e financeiro, haja vista que cria mais uma “agência

84 Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-set-03/estimativa-impacto-orcamentario-financeiro-renuncias-fiscais> . Acesso em: 22.7.2020.



reguladora”, que necessitará de largo quadro de pessoal, estimado em 239 (duzentos e trinta e nove) cargos de Especialista em Recursos Hídricos e Saneamento Básico. Cite-se:

Art. 5º - A Lei nº 10.768, de 19 de novembro de 2003, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 1º Ficam criados, no quadro de pessoal da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA), os seguintes cargos efetivos, integrantes de carreiras de mesmo nome, e respectivos quantitativos:

I - 239 (duzentos e trinta e nove) cargos de Especialista em Regulação de Recursos Hídricos e Saneamento Básico;”

É importante pôr em destaque que em nota, a ANA explicitou que necessita de recursos para abarcar as novas competências que serão postas com o novo marco legal do saneamento básico.⁸⁵ Nesse passo, a Lei atacada também cria o Comitê Interministerial de Saneamento Básico – Sisb, também sem a feitura dos impactos orçamentários para tanto, conforme preconiza a Constituição Federal de 1988. Veja-se:

Art. 7º A Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, passa a vigorar com as seguintes alterações: Art. 53-A. Fica criado o Comitê Interministerial de Saneamento Básico (Cisb), colegiado que, sob a presidência do Ministério do Desenvolvimento Regional, tem a finalidade de assegurar a implementação da política federal de saneamento básico e de articular a atuação dos órgãos e das entidades federais na alocação de recursos financeiros em ações de saneamento básico.

85 Disponível em: < <https://www.agenciacma.com.br/e-preciso-receber-condicoes-apos-novas-atribuicoes-do-marco-saneamento-diz-ana/>. > Acesso em 3 de julho de 2020.



Vê-se, portanto, claramente inconstitucionais os dispositivos *sus*o delineados, porquanto violam a exigência contida no art. 113 do ADCT, uma vez que evidentemente indicam aumento de despesa sem que a imposição tenha sido alvo de estudo de impacto econômico, financeiro e orçamentário.

VIII.V. DO ACINTE AO ART. 241 DA CRFB/88

O art. 241 da Magna Carta de 1988 versa que a União, os Estados, o Distrito Federal e Municípios devem disciplinar os consórcios e convênios de cooperação, por via de Lei, autorizando a gestão associada de serviços públicos e a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade de prestação dos serviços transferidos. Nesta esteira, contratos de programa são recorrentemente utilizados para, em observância ao art. 241 da Lei Ápice, permitir a interação entre os entes para a prestação de serviço público, de modo a atender o interesse público. Todavia, em contrapartida ao artigo supracitado, a Lei 14.026/2020, em seus arts. 13, 14 e 18, encerra a possibilidade de contratos de programa serem firmados para prestação de serviço de saneamento básico, instituindo o contrato de concessão como único possível. Por pertinência, traz-se à colação:

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

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

Art. 14. Em caso de alienação de controle acionário de empresa pública ou sociedade de economia mista prestadora de serviços públicos de saneamento básico, **os contratos de programa ou de concessão em execução poderão ser substituídos por novos contratos de concessão**, observando-se, quando aplicável, o Programa Estadual de Desestatização.



§ 1º Caso o controlador da empresa pública ou da sociedade de economia mista não manifeste a necessidade de alteração de prazo, de objeto ou de demais cláusulas do contrato no momento da alienação, ressalvado o disposto no § 1º do art. 11-B da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, fica dispensada anuência prévia da alienação pelos entes públicos que formalizaram o contrato de programa.

§ 2º Caso o controlador da empresa pública ou da sociedade de economia mista proponha alteração de prazo, de objeto ou de demais cláusulas do contrato de que trata este artigo antes de sua alienação, deverá ser apresentada proposta de substituição dos contratos existentes aos entes públicos que formalizaram o contrato de programa.

Art. 18. Os contratos de parcerias público-privadas ou de subdelegações que tenham sido firmados por meio de processos licitatórios deverão ser mantidos pelo novo controlador, em caso de alienação de controle de empresa estatal ou sociedade de economia mista. (Grifos nossos)

Insta salientar que, contratos de programa são substitutivos dos antigos convênios, diferindo em várias de suas características, entre elas, em razão da simbiose de interesse público, de serem realizados sem licitação pública, bem como por terem suas finalidades inseridas no âmbito de uma prestação de serviços públicos de forma associada, com base em consórcio público ou convênio de cooperação.⁸⁶

Os contratos de concessão, por seu turno, são regulados pela Lei nº 8.987/95 e tem como objeto a terceirização da gestão e execução de um Serviço do Poder Público à ente privado, devendo este assumir os riscos inerentes à atividade empresarial no tocante à prestação. O Estado fica na incumbência única de verificar a adequada execução do contrato. O concessionário, por sua vez, irá obter remuneração através de tarifas cobrada de forma módica dos usuários e fixada de acordo com o projeto de

86 Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/310825/o-subsidio-cruzado-e-os-contratos-de-programa>. Acesso em 22.7.2020.



licitação apresentado. Esta tarifa tem por fulcro financiar a operação, aprimoramento tecnológico e proporcionar lucro ao concessionário.⁸⁷

O art. 7º da Lei nº 14.026/2020 altera dispositivos da Lei nº 11.445/07, estabelecendo, em seu art. 10, a obrigatoriedade do uso de contrato de concessão quando da prestação de serviços concernentes ao saneamento básico por entidade que não integre a administração do titular, vedando uso de contrato programa, convênio, termo de parceria, entre outros. Ao vetar o uso de contratos de programa pelas estatais, o art. 241 da Magna Carta resta cerceado, pois constitui empecilho as formas de interação entre os entes públicos para prestação de serviço, permissão dada e incentivada pela própria constituição. **Neste item, resta claro a sobreposição inconstitucional do interesse privado ao interesse público.**

IX. DA MEDIDA CAUTELAR DE URGÊNCIA

Conforme comando expresso do artigo 102, inciso I, *p*, da Constituição Federal de 1988, compete ao Supremo Tribunal Federal processar e julgar, originariamente, o pedido de medida cautelar das ações diretas de inconstitucionalidade. A possibilidade de concessão de medida cautelar de urgência em Ação Direta de Inconstitucionalidade também está disposta nos artigos 10 a 12 da Lei nº 9.868/99. Para o Ministro Luís Roberto Barroso, os requisitos a serem satisfeitos para a concessão da medida cautelar em ação direta são: “a) a plausibilidade jurídica da tese exposta (*fumus boni iuris*); b) a possibilidade de prejuízo decorrente do retardamento da decisão postulada (*periculum in*

⁸⁷ Disponível em: <https://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/3070/Contrato-de-concessao-de-servicos-publicos#:~:text=As%20normas%20gerais%20sobre%20as,e%20deveres%20das%20partes%20envolvidas>. Acesso em: 22.7.2020.



mora); e c) a irreparabilidade ou insuportabilidade dos danos emergentes dos próprios atos impugnados.⁸⁸

In casu, a **probabilidade do direito** resta consubstanciada na patente inconstitucionalidade que permeiam os artigos 3º, art. 5º, art. 7º, art. 11º e 13, dentre outros por arrastamento, todos da Lei 14.026/2020, em razão de incidirem em iniludível ofensa aos artigos art. 3º, III e IV; art. 21, XX; art. 23, IX; art. 29, *caput*; 30, incisos I e V; art. 30, I e V; Art. 37, *caput*, e inciso XXI; art. 165, §7º; art. 170, VII; art. 241 da Constituição Federal e art. 113 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). De igual modo, o **perigo da demora** ressumbre na forma qualificada. Os atos normativos impugnados por meio desta Ação Direta de Inconstitucionalidade promovem uma série de golpes em desfavor da Constituição Federal de 1988, máxime em relação aos direitos constitucionais dos municípios e do próprio povo brasileiro. Não se pode extorquir direitos de capital importância, principalmente em tempos de uma crise que ultrapassa a seara econômica. Já quanto à **irreparabilidade dos danos emergentes** dos atos impugnados, evidencie-se que a situação atual *per se* já está a causar um amplo espectro de danos à população brasileira.

X. DOS PEDIDOS.

Pelo fio do exposto, **requer** a Vossa Excelência o seguinte:

I) A concessão de **medida cautelar ad referendum do Plenário**, nos termos do artigo 10, §3º, da Lei nº 9.868/99, para determinar a **suspensão imediata** dos artigos 3º, 5º, 7º, 11º e 13º dentre outros por arrastamento, todos da Lei 14.026/2020, em razão de incidirem em iniludível ofensa aos artigos 3º, III e IV; art. 21, XX; art. 23, IX; art. 29, *caput*;

88 BARROSO, Luís Roberto. O controle de constitucionalidade no direito brasileiro. 5. Ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 213.



PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA
DIRETÓRIO NACIONAL



30, incisos I e V; art. 30, I e V; Art. 37, caput, e inciso XXI; art. 165, §7º; art. 170, VII; art. 241 da Constituição Federal e art. 113 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT); e, alternativamente, que se possa conferir interpretação conforme à Constituição à nova redação conferida pela Lei nº 14.026/2020 ao art. 22, IV, da Lei 11.445/2007 para que além da licitante vencedora não poder excluir das avenças os Municípios que não darão lucro, as tarifas subam de acordo com o salário mínimo, para fins de conferir efetivo prestígio aos princípios constitucionais que orbitam pela temática posta à apreciação, notadamente para que o discurso da universalização do serviço de saneamento básico não repouse apenas na seara retórica, de modo a garantir que os cidadãos não sejam onerados com a intensificação da mercancia da água, direito fundamental inalienável e irrenunciável;

II) Em não sendo o caso deste Egrégio Supremo Tribunal Federal entender pela excepcional urgência a que alude o artigo 10, §3º, da Lei nº 9.868/99, pugna ao (à) Excelentíssimo (a) Ministro (a) Relator (a) pela aplicação do rito descrito no artigo 12 da Lei nº 9.868/99;

III) Seja oficiado, no prazo de 30 (trinta) dias, o Excelentíssimo Senhor Presidente da República, nos termos do artigo 6º, da Lei nº 9.868/99;

IV) Seja citada o Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral da República, nos termos do artigo 103, §1º, da Constituição Federal, para atuar como *custos legis*, bem como o Advogado-Geral da União, para defender o ato impugnado, a teor da determinação vertida do artigo 103, §3º, da Lei Ápice, ambos no prazo de 15 (quinze) dias (artigo 8º, da Lei nº 9.868/99);

V) Seja a presente Ação Direta de Inconstitucionalidade conhecida e julgada procedente para que seja declarada, ao final, a inconstitucionalidade dos artigos Art. 3º, 5º, 7º e 11º e 13º, dentre outros por arrastamento, todos da Lei 14.026/2020, todos da Constituição Federal de 1988, com eficácia *erga omnes* e efeito vinculante em relação à Administração Pública e ao Poder Judiciário, e, conseqüentemente, a sua extirpação do



PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA
DIRETÓRIO NACIONAL



ordenamento jurídico pátrio. Outrossim, para que também se possa conferir interpretação conforme à Constituição à nova redação conferida pela Lei nº 14.026/2020 ao art. 22, IV, da Lei 11.445/2007 para que além da licitante vencedora não poder excluir das avenças os Municípios que não darão lucro, as tarifas subam de acordo com o salário mínimo, para fins de conferir efetivo prestígio aos princípios constitucionais que orbitam pela temática posta à apreciação, notadamente para que o discurso da universalização do serviço de saneamento básico não repouse apenas na seara retórica, de modo a garantir que os cidadãos não sejam onerados com a intensificação da mercancia da água, direito fundamental inalienável e irrenunciável

Protesta, se necessário, pela produção de provas admitidas pelo artigo 9º, §§1º e 3º, da Lei nº 9.868/99.

Nestes termos, pede deferimento.

Brasília (DF), 22 de julho de 2020.

WALBER DE MOURA AGRA
OAB/PE 757-B

MARA HOFANS
OAB/RJ 68.152

IAN RODRIGUES DIAS
OAB/DF 10.074

MARCOS RIBEIRO DE RIBEIRO
OAB/RJ 62.818



PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA
DIRETÓRIO NACIONAL



ALISSON LUCENA

OAB/PE 37.719

NARA CYSNEIROS

OAB/PE 29.561

EMILIANE ALENCASTRO

OAB/PE 40.723

ANA CAROLINE ALVES LEITÃO

OAB/PE 49.456

PEDRO DE MENEZES CARVALHO

OAB/PE 29.199