

A Agência Nacional de Águas e a coordenação federativa no Novo Marco do Saneamento Básico*

The National Water Agency and federative coordination in the new sanitation legal framework

Lídia Maria Ribas**

Anna Beatriz Savioli***

Hendrick Pinheiro****

RESUMO

Este artigo científico busca analisar a especificação dos campos de competência da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios e

* Artigo recebido em 8 de março de 2021 e aprovado em 2 de junho de 2021. DOI: <https://doi.org/10.12660/rda.v281.2022.86047>.

** Mestre e doutora em direito do Estado pela Pontifícia Universidade Católica (PUC/SP). Pesquisadora e professora permanente do programa de Mestrado em Direitos Humanos da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS). Líder do Grupo de Pesquisa Direito, Políticas Públicas e Desenvolvimento Sustentável. E-mail: limaribas@uol.com.br.

*** Doutoranda em direito do Estado pela Universidade de São Paulo (USP), em andamento. Mestrado em direito do Estado pela Universidade de São Paulo (USP, 2019). Graduação em direito pela Universidade de São Paulo (USP, 2013). Advogada em São Paulo. E-mail: anna.savioli@usp.br.

**** Mestre e pesquisador de doutorado pelo Departamento de Direito Econômico, Financeiro e Tributário pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (FDUSP). Advogado. E-mail: hen_drick@usp.br.

o papel da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) como instituição de coordenação federativa no novo marco legal de saneamento. Apresenta-se uma pesquisa qualitativa, de viés pós-positivista e caráter hipotético-dedutivo, conduzida por meio de revisão bibliográfica dogmática realizada a partir de textos do direito positivo brasileiro e da doutrina nacional. Conclui-se pela confirmação da hipótese inicial, segundo a qual o novo marco legal do saneamento contribuiu para uma definição mais precisa sobre as atribuições dos entes federados em relação ao saneamento básico e atribuiu à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico o papel de agente de coordenação federativa. O trabalho propõe uma análise, sob o prisma do federalismo cooperativo ambiental, da recente alteração legislativa introduzida pela Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020, e contribui para a técnica interpretativa das competências de cada ente estatal em matéria de saneamento básico.

PALAVRAS-CHAVE

saneamento básico — federalismo cooperativo ambiental — competência comum — política nacional de saneamento básico

ABSTRACT

This article aims to analyze the specification of competence of the Union, States, Federal District and Municipalities and the role of the National Water Agency as an institution of federalistic coordination in the new legal framework of sanitation. It presents a qualitative research, with a post-positivist bias and hypothetical deductive character, conducted through a dogmatic bibliographic review, carried out based on Brazilian positive legislation and national doctrine. It was concluded by confirming the initial hypothesis, according to which the new legal framework for sanitation contributed to a more precise definition of the attributions of the federated entities in basic sanitation and assigned the National Water Agency the role of federative coordinating agent. The work proposes an analysis, under the prism of cooperative environmental federalism, of the recent legislative change introduced by Law no. 14,026, of July 15, 2020 and contributes to the interpretative technique of the powers of each state entity in matters of basic sanitation.

KEYWORDS

basic sanitation — environmental cooperative federalism — common competence — national basic sanitation policy.

1. Introdução

A ampliação do acesso aos serviços de saneamento básico no Brasil é um fator decisivo para promover a redução das desigualdades regionais na busca por um desenvolvimento sustentável na esteira do que propõe a Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas.¹

O acesso ao saneamento básico integra o rol dos direitos fundamentais que garantem o mínimo existencial social e ambiental,² estando associado diretamente ao “direito a viver em um ambiente sadio, equilibrado e seguro”.³ Os diferentes estágios de atendimento às metas de universalização do saneamento ao longo do extenso território brasileiro, bem como a alta monta de investimentos necessários para cumpri-las, demandam, então, uma cuidadosa revisão das estratégias adotadas, privilegiando-se predicados como os da coordenação e da maior regionalização dos serviços.

É justamente nesse contexto que a ideia de “federalismo cooperativo ecológico”, o qual emerge das necessárias interações entre os entes da Federação na busca da promoção de um meio ambiente sustentável,⁴ pode ser invocada como um norte epistemológico importante na compreensão dos desafios do saneamento básico como parte da gestão ambiental no federalismo brasileiro.⁵

¹ SAVIOLI, Anna Beatriz; RIBAS, Lídia Maria. Saneamento básico na agenda 2030: contexto nacional de políticas públicas e desenvolvimento regional. In: CAMPELLO, Livia Gaigher Bósio (Coord.). *Direitos humanos e meio ambiente: os 17 objetivos de desenvolvimento sustentável da Agenda 2030*. São Paulo: IDHG, 2020. p. 216-246.

² CARVALHO, Sonia Aparecida de. O direito fundamental ao saneamento básico como garantia do mínimo existencial social e ambiental. *Revista Brasileira de Direito*, Passo Fundo, v. 8, n. 2, p. 6-37, out. 2012.

³ 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. 117.

⁴ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. A competência constitucional legislativa em matéria ambiental: à luz do “federalismo cooperativo ecológico” consagrado pelo ordenamento jurídico brasileiro. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, v. 18, n. 71, p. 55-116, jul./set. 2013.

⁵ ROCHA, Júlio Cesar de Sá da; BARRETO, Ariadne Murichi. Federalismo cooperativo na gestão ambiental: impasses e perspectivas na atuação dos consórcios públicos. *Revista Brasileira de Direito Ambiental*, Salvador, v. 14, n. 2, p. 107-122, maio/ago. 2019.

Nesse cenário, a Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020,⁶ conhecida como “Novo Marco Legal do Saneamento Básico”, trouxe inovações fundamentais quanto aos novos arranjos institucionais para a coordenação das competências federativas, com destaque para as novas atribuições da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA), que assume um papel de ente articulador, com vistas a uniformizar e conferir parâmetros objetivos com o propósito de orientar o exercício da regulação setorial e, por consequência, incentivar um ambiente de maior segurança e estabilidade para investimentos.

Na linha proposta, este artigo propõe uma análise sobre as inovações trazidas pelo Novo Marco Legal do Saneamento Básico na definição das atribuições dos entes federados e sobre o papel da ANA na coordenação federativa das políticas de saneamento do Brasil. Toma-se por hipótese que a nova regulação estabeleceu de forma mais clara as competências dos entes federativos brasileiros no tema e conferiu um protagonismo para essa agência reguladora federal. Para tanto, propõe-se analisar, em um primeiro momento, a forma pela qual se encontra estruturado o federalismo cooperativo em nosso ordenamento jurídico. Na sequência, examinar-se-á a repartição de competências no tema do saneamento básico no âmbito do arcabouço constitucional, de forma a se compreender o papel que é atribuído a cada um dos entes federados e a cooperação que emerge da estrutura constitucional proposta. Finalmente, pretende-se identificar as mudanças promovidas no âmbito da Lei nº 14.026/2020 com relação aos instrumentos com vistas à integração e coordenação regulatória, atribuídas essencialmente à ANA.

Trata-se de uma pesquisa qualitativa,⁷ apoiada na análise e discussão dos textos que a embasam, de viés pós-positivista, que busca a construção de uma perspectiva de verdade científica circunstancial,⁸ de caráter hipotético-dedutivo, na qual se busca demonstrar a procedência da hipótese a partir de uma revisão bibliográfica dogmática⁹ realizada a partir de textos do direito positivo brasileiro e da doutrina nacional.

⁶ BRASIL. *Lei n. 14.026, de 15 de julho de 2020*. Atualiza o marco legal do saneamento básico e altera a Lei n. 9.984, de 17 de julho de 2000 [...]. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Lei/L14026.htm. Acesso em: 30 set. 2020.

⁷ GUBA, Egon Gotthold; LINCOLN, Yvonna Sessions. Competing paradigms in qualitative research. In: DENZIN, Norman Kent; LINCOLN, Yvonna Sessions (Ed.). *Handbook of qualitative research*. Thousand Oaks, CA: Sage, 1994. p. 105-117.

⁸ ANDRADE, José Maria Arruda de. *Interpretação da norma tributária*. São Paulo: MP Editora, 2006.

⁹ ADEODATO, João Maurício. Bases para uma metodologia da pesquisa em direito. *Revista da Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo*, v. 4, p. 171-187, 1998.

2. Federalismo cooperativo na Constituição de 1988

A Federação pode ser pensada a partir da ideia de associação, uma união de entidades que dá lugar a um Estado.¹⁰ Essa associação, como elemento originário constitutivo do Estado federal, já era apontada pelos artigos federalistas como elemento de garante à soberania dos entes federados. Como aponta James Madison, diferentemente dos Estados nacionais ou confederados, nos quais uma autoridade suprema (nacional) pode fiscalizar, dirigir ou até abolir as autoridades locais, no federalismo esses entes subnacionais “formam partes distintas da soberania, tão independentes no círculo que lhe pertence de autoridade geral, como esta autoridade geral é delas independente”.¹¹

Construir uma Federação nessa perspectiva associativa tem a força de ressaltar que, mesmo unidas sob um único Estado, as unidades federadas mantêm certo grau de autonomia e independência.¹²

A autonomia política dos entes subnacionais na Federação está diretamente ligada à concretização do princípio republicano. Somente há uma verdadeira república no Estado federal quando os entes dispõem de liberdade para exercer suas competências constitucionais.¹³ Assim, é possível definir autonomia política como “poder de autodeterminação, dentro em barreiras que não determina”.¹⁴

Somente é possível falar em autonomia política dos entes federados com a garantia de meios financeiros para que eles desenvolvam suas atribuições constitucionais. Assim, o poder financeiro dos entes federados, consubstanciado na “autonomia na percepção, gestão e dispêndio de rendas próprias”,¹⁵ é o substrato para assegurar a autonomia política.

¹⁰ CARRAZZA, Roque Antonio. Princípio federativo e tributação. *Iustitia*, v. 47, n. 130, p. 162-180, 1996, p. 64.

¹¹ MADISON, James. Conformidade do plano proposto com os princípios republicanos. Exame de uma objeção. In: HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. *O Federalista*: Rio de Janeiro: Typ. Imp. e Const. de J Villeneuve e Comp., 1840. t. 2. p. 99.

¹² ZIMMERMANN, Augusto. Federação: conceito e características. In: ALVIM, Eduardo Arruda; LEITE, George Salomão; STRECK, Lênio (Coord.). *Curso de direito constitucional*. Florianópolis: Tirant lo Blanch, 2018. p. 465-478.

¹³ ATALIBA, Geraldo. *República e constituição*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 45.

¹⁴ SAMPÁIO DÓRIA, Antônio. Autonomia dos municípios. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, v. 24, p. 419-432, 1928, p. 421.

¹⁵ SAMPÁIO DÓRIA, Antônio Roberto. *Discriminação de rendas tributárias*. São Paulo: José Bushatsky, 1972. p. 11.

No campo da independência, a organização do Estado na forma de associação federativa tem como consequência a descentralização geográfica do exercício do poder, por meio do estabelecimento de esferas de competências, dentro das quais os entes subnacionais podem exercer suas atribuições.¹⁶ Também está ligada a independência à garantia de participação dos entes descentralizados na formação da ordem jurídica total.¹⁷

Um dos corolários da independência é a ideia de imunidade recíproca dos entes federados, cujas origens estão cravadas no paradigmático julgamento do caso *McCulloch vs. Maryland*, de 1819, no qual a corte americana reconheceu que “o exercício da competência de um determinado ente federativo não pode obstar o desenvolvimento das competências (‘medidas constitucionais’) de outro”.¹⁸ Como explica Fernando dos Santos Arenhart:

O caso *McCulloch v. Maryland* explicitou a tensão existente na recém formada federação norte-americana, e a disputa pelo poder político. Originária de uma aliança entre Estados autônomos, a federação norte-americana necessitava limitar o poder dos Estados-membros, fortalecendo, por outro lado, a União. Estabeleceu-se, assim, a teoria dos poderes implícitos.¹⁹

Subjaz à construção da imunidade recíproca como limite à atuação dos entes um traço importante do federalismo: no Estado federal não se pode admitir que um ente influa no desenvolvimento das atribuições de outro.²⁰ A competência dos entes federados denota tanto o campo da liberdade de seus titulares quanto os limites para a atuação dos outros membros.

No Brasil, a Constituição Republicana de 1891 tinha o intento de incorporar os ideais federalistas de matriz norte-americana; porém, os frouxos laços federativos e as diversas intervenções centralizadoras levaram a um contraditório “federalismo autoritário”.²¹

¹⁶ VELLOSO, Carlos. Estado federal e estados federados na Constituição de 1988: do equilíbrio federativo. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro, v. 187, p. 1-36, jan. 1992, p. 3.

¹⁷ NEVES, Luís Fernando de. *Cofins*. São Paulo: Max Limonad, 1997. p. 47.

¹⁸ HORVATH, Estevão; PINHEIRO, Hendrick. Imunidade recíproca e os serviços públicos na visão do Supremo Tribunal Federal. In: FRATTARI, Rafael; LOBATO, Valter. (Org.). *30 Anos da Constituição Federal de 1988*. Belo Horizonte: Arraes, 2019. v. 1, p. 201-216.

¹⁹ ARENHART, Fernando Santos. Imunidade recíproca e federalismo: da construção norte-americana à atual posição do STF. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*. Brasília, v. 3, n. 2, p. 13-32, 2013, p. 30.

²⁰ COSTA, Alcides Jorge. Algumas ideias sobre uma reforma do sistema tributário brasileiro. *Direito tributário atual*. São Paulo: Resenha Tributária, v. 7-8, p. 1.733-1.768, 1987-1988, p. 1.741.

²¹ BONAVIDES, Paulo. A evolução constitucional do Brasil. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 14, n. 40, p. 155-176, dez. 2000.

As cartas constitucionais posteriores à Constituição da Primeira República exprimiram a alternância entre processos de descentralização de competências em momentos democráticos (1934 e 1946) e concentração de poder na figura da União nos regimes marcadamente autoritários (1937 e 1967), processo que pode ser descrito como “sístoles e diástoles” da federação brasileira.²²

A Constituição é fundamental como instrumento que define as competências dos entes em uma Federação²³ e a tutela desses limites é papel do Poder Judiciário, que tem como uma de suas principais missões “recolocar a União ou as unidades federativas dentro dos limites que lhes traçou a potestade soberana”.²⁴

No Brasil, o modelo federativo adotado pela Constituição de 1988 representa o rompimento como um movimento de concentração de competências na figura da União Federal do regime ditatorial anterior.²⁵ Esta ruptura descentralizante buscou assegurar autonomia e independência nos aspectos administrativo (capacidade de auto-organização), político (capacidade de eleição dos governantes locais) e financeiro (assegurando um conjunto de recursos próprios).²⁶

Embora a Constituição de 1988 tenha buscado promover uma maior descentralização das competências federativas, é importante pontuar que a estrutura permaneceu um tanto centralizadora, enfeixando na “União o poder de decidir os rumos da grande maioria das atividades estatais e de governo, sobrando pouco para Estados e, principalmente, para os Municípios”.²⁷

Outro elemento que denota o agigantamento da União no federalismo brasileiro está ligado à concentração de recursos financeiros no ente federal, circunstância que aumenta seu peso político nas decisões sobre quais políticas serão implementadas.²⁸ A autonomia política dos entes subnacionais deve,

²² SALLUM JR., Brasília. Federação, autoritarismo e democratização. *Tempo Social*, São Paulo, v. 8, n. 2, p. 27-52, out. 1996, p. 49.

²³ KELSEN, Hans. *Jurisdição constitucional*. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

²⁴ MANGABEIRA, João. *Em torno da constituição*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019. p. 103.

²⁵ TER-MINASSIAN, Teresa. Brazil. In: TER-MINASSIAN, Teresa (Ed.). *Fiscal federalism in theory and practice*. Washington: International Monetary Fund, 1997. p. 438-456, p. 438.

²⁶ CONTI, José Maurício. *Federalismo fiscal e fundos de participação*. São Paulo: Ed. Juarez de Oliveira. 2001. p. 8.

²⁷ KHAMIS, Renato Braz Mehanna; SARTORI, Ivan Ricardo Garisio. O impacto do federalismo sanitário brasileiro na efetividade do direito à saúde. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 7, n. 2, p. 302-312, 2017, p. 308.

²⁸ FÉ, Raquel Mousinho de Moura. A repartição de rendas entre os entes da federação e sua repercussão na caracterização do federalismo brasileiro: uma investigação acerca do desenvolvimento do federalismo fiscal-financeiro no Brasil. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 5, n. 1, p. 93-114, 2015, p. 112.

nesse contexto, ser compreendida como limitada diretamente pelas fontes de recursos a que eles têm acesso.

A forma federativa do Estado brasileiro tem tratamento de cláusula pétrea na ordem de 1988 (art. 60, inciso I, da CF), sendo o texto constitucional impassível de emenda tendente a extinguir esse modelo de organização estatal. A “super-rigidez”²⁹ da Federação no modelo brasileiro é um elemento que garante o caráter estável e duradouro do Estado federal brasileiro.³⁰

A violação a essa cláusula pétrea não depende de uma agressão direta, que busque revogar, alterar ou extinguir estruturas administrativas. Também representam violação à Constituição propostas que, de alguma forma, atentem “contra a autonomia dos Estados da Federação, inviabilizando sua capacidade de autogoverno”.³¹

Embora assegure a independência e autonomia dos entes federados, a Constituição de 1988 (seguindo uma tradição que remonta à Constituição de 1946) adota um modelo de federalismo cooperativo, trazendo estruturas destinadas a fortalecer os laços de cooperação entre seus membros.³²

A estrutura do federalismo cooperativo impõe desafios inerentes a um sistema estruturado sobre duas colunas fundamentais: a necessidade de coordenação das ações dos entes na busca pelo interesse comum; e a garantia de autonomia de seus membros. Um dos desafios, por exemplo, está ligado à questão do controle das transferências intergovernamentais, recursos que são repassados para serem aplicados por outras unidades federadas, com base em parâmetros e critérios estabelecidos pelo planejamento central. Contudo, embora o processo de coordenação seja fundamental para o sucesso da política desenvolvida em caráter descentralizado, sua condução deve deixar um grau razoável de autonomia para o ente subnacional executar seu próprio programa de governo.³³

Um dos traços mais sensíveis desse modelo de federalismo cooperativo está na atribuição de competências comuns a todos os entes federados

²⁹ ATALIBA, Geraldo. *República e constituição*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 45.

³⁰ DALLAVERDE, Alexandra Katia. *As transferências voluntárias no modelo constitucional brasileiro*. São Paulo: Blucher, 2016. p. 34.

³¹ RIBEIRO, Ricardo Lodi. Pacto federativo e reforma tributária. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 222, p. 87-96, out. 2000, p. 89.

³² BERCOVICI, Gilberto. Federalismo e desenvolvimento regional no Brasil. In: SCHOUERI, Luís Eduardo (Coord.). *Direito tributário: homenagem a Paulo de Barros Carvalho*. São Paulo: Quartier Latin, 2008. p. 889-905, p. 890.

³³ MASCARENHAS, Caio Gama; RIBAS, Lídia Maria. Transferências intergovernamentais de desempenho ou resultado: o federalismo fiscal da Nova Administração Pública. *Revista de Direito Administrativo*, v. 280, n. 1, p. 89-119, 30 abr. 2021, p. 116.

(art. 23 da CF): “precisam ser exercidas pelos três entes, de forma cooperada, sob pena de não serem realizadas de forma plena”.³⁴ Como explica Raul Machado Horta:

[...] A Constituição de 1988, ultrapassando o dualismo dos poderes enumerados e dos poderes reservados, poderosa criação do federalismo clássico, acrescentou e desenvolveu, na repartição de competências, a competência comum, de caráter cooperativo, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (art. 23, I a XII) e a competência concorrente, de natureza legislativa, da União, dos Estados e do Distrito Federal, nela contemplando, entre outras matérias, o direito tributário, o direito financeiro [...].³⁵

A necessidade de cooperação entre os entes federados torna-se mais sensível na realização de finalidades estruturais, como a promoção do desenvolvimento em um viés sustentável.³⁶ A inclusão do meio ambiente entre as competências comuns dos entes federados representa o reconhecimento de que somente a coordenação de esforços entre entes estatais, no paradigma do chamado “federalismo cooperativo ecológico”,³⁷ é o caminho para a superação de gargalos estruturais da sociedade brasileira.

Essa necessária cooperação entre os entes federados, imposta pelo regime de competências comuns e concorrentes, pode ser considerada uma das contribuições do direito ambiental brasileiro para a proteção do meio ambiente. Justamente por reconhecer a importância das políticas de proteção ambiental — entre elas o saneamento básico —, o constituinte de 1988 compartilhou a competência para legislar sobre a matéria com todos os entes federativos brasileiros.

A competência para legislar sobre saneamento básico no Brasil integra uma estrutura constitucional complexa e a promoção da coordenação federativa nesse tema depende de instrumentos legislativos que estabeleçam os campos de atuação de cada esfera de governo. Como se verá a seguir, a Política Nacional de Saneamento Básico (Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de

³⁴ PINHEIRO, Hendrick; SANTOS, Marcela de Oliveira. Planejamento e federalismo na constituição de 1988: os desafios da ordem urbanística. In: COELHO, Diva Julia Safe; FERREIRA, Rildo Mourão; COELHO, Saulo de Oliveira Pinto (Org.). *Direito e sustentabilidade nos 30 anos da constituição*. Florianópolis: Tirant Lo Blanch, 2018. p. 51-72, p. 55.

³⁵ HORTA, Raul Machado. As novas tendências do federalismo e seus reflexos na Constituição brasileira de 1988. *Revista do Legislativo*, Belo Horizonte, n. 25, p. 14-25, jan./mar. 1999, p. 17.

³⁶ RIBAS, Lídia Maria; PINHEIRO, Hendrick. Taxa de resíduos sólidos como instrumento para promoção do direito fundamental ao meio ambiente equilibrado. *Revista de Direito Econômico e Socioambiental*, Curitiba, v. 10, n. 2, p. 233-260, set. 2019.

³⁷ Ingo Wolfgang Sarlet e Tiago Fensterseifer, *Direito constitucional ambiental*, op. cit., p. 116-117.

2007) foi um primeiro passo na repartição de responsabilidades federativas, tarefa esta que foi aperfeiçoada pelo Novo Marco Legal do Saneamento (Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020).

3. Competência para legislar sobre saneamento básico no Brasil

A Constituição de 1988 trouxe um complexo arranjo constitucional de repartição de competências federativas no que tange ao saneamento básico, e as principais disposições são o inciso XX do art. 21 e o inciso IX do art. 23 do texto constitucional.

O artigo 21 diz respeito a competências materiais privativas da União, isto é, competências gerais para atuação concreta da União, por meio da prestação de serviços públicos ou da edição de atos administrativos e políticos, em relação aos diversificados temas que discrimina.³⁸ Aqui, o saneamento básico figura como objeto de uma atividade de planejamento da União em relação ao desenvolvimento urbano (art. 21, XX).³⁹ Essa competência da União é fundamental como forma de integração e coordenação federativa.⁴⁰

O inciso IX do art. 23 da Constituição insere a elaboração de programas de saneamento básico em um rol de competências materiais compartilhadas entre os diversos entes da Federação, denominadas “competências comuns”. Trata-se de matérias que devem ser objeto de preocupação por parte de todos os entes da Federação, exigindo-se sua atuação conjunta e coordenada, “em função do interesse público existente na preservação de certos bens (alguns particularmente ameaçados) e no cumprimento de certas metas de alcance social, a demandar uma soma de esforços”.⁴¹

Essas disposições constitucionais que tratam expressamente do saneamento básico não são aptas para determinar a titularidade do serviço de saneamento básico. O art. 21 apenas atribui a competência de planejamento de diretrizes gerais à União, enquanto o art. 23, IX, “alude expressamente

³⁸ ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*. São Paulo: Atlas, 1991. p. 90-91.

³⁹ HORTA, Raul Machado. *Direito constitucional*. 4. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. p. 349.

⁴⁰ BERCOVICI, Gilberto. Saneamento básico e federalismo: serviço público e competências comuns. In: LUNA, Guilherme Ferreira Gomes et al. (Coord.). *Saneamento básico: temas fundamentais, propostas e desafios*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017. p. 197-212.

⁴¹ Fernanda Dias Menezes de Almeida, *Competências na Constituição de 1988*, op. cit., p. 140.

ao concurso dos três entes para promover a melhoria nas condições de saneamento básico, e não para organizar e prestar esses serviços”.⁴² Na visão de Luis Roberto Barroso:

A norma não se refere à titularidade do serviço, mas à possibilidade de uma ação de quaisquer dos entes estatais visando ao melhor resultado na matéria. A finalidade constitucional é a cooperação produtiva entre eles, e não, evidentemente, uma superposição inútil e dispendiosa.⁴³

A competência comum não define competência federativa para a prestação de serviços, mas apenas traduz intenções programáticas do constituinte por meio de recomendações dirigidas à União, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, por meio de “regras não exclusivas, não dotadas de privatividade e que deverão constituir objeto comum dos quatro níveis de governo”.⁴⁴

Assim, deve-se inferir a titularidade dos serviços de saneamento básico a partir de outras disposições constitucionais. Não havendo menção desses serviços no rol taxativo de competências privativas da União, resta definir se há enquadramento nas competências municipais (previstas pelo art. 30 da Constituição) ou se, caso contrário, trata-se de caso enquadrado na competência residual dos estados (Constituição, art. 25, § 1º).

Conforme a Constituição, são de competência municipal as matérias e serviços de interesse local (art. 30, I e V). A chave da questão, portanto, é determinar se os serviços de saneamento básico se enquadram na categoria de interesse local. Há serviços de saneamento — como o manejo de resíduos sólidos e de águas pluviais — que são pacificamente reconhecidos como pertencentes ao interesse local dos municípios.⁴⁵ Maior controvérsia existe no caso dos serviços de distribuição de água e coleta de esgoto, especialmente quando esses serviços exigem medidas de coordenação intermunicipal, transcendendo o âmbito de apenas um município, isoladamente considerado. A princípio, entende-se que os serviços de distribuição de água e coleta

⁴² MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo. As parcerias público-privadas no saneamento ambiental. In: SUNDFELD, Carlos Ari (Coord.). *Parcerias público-privadas*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 339.

⁴³ BARROSO, Luís Roberto. Saneamento básico: competências constitucionais da União, Estados e Municípios. *Revista de Informação Legislativa*, v. 38, n. 153, p. 255-270, jan./mar. 2002, p. 260.

⁴⁴ Raul Machado Horta, *Direito constitucional*, op. cit., p. 355.

⁴⁵ Floriano Peixoto de Azevedo Marques Neto, *As parcerias público-privadas no saneamento ambiental*, op. cit., p. 337.

de esgoto são de competência municipal,⁴⁶ mas a controvérsia quanto à titularidade desses serviços em regiões metropolitanas ainda não foi plenamente esclarecida,⁴⁷ a despeito do julgamento da ADI nº 1.842 pelo STF, que versava sobre o tema.⁴⁸

Um critério seguro para determinar se um serviço de saneamento está compreendido na competência do município é a possibilidade de prestação integral do serviço dentro do seu âmbito territorial, uma vez que, nesses casos, a predominância do interesse local sobre a prestação do serviço de saneamento será menos questionável. Os serviços de manejo de resíduos sólidos, por exemplo, podem ser prestados integralmente no âmbito do município e, por isso, podem ser considerados de titularidade municipal.⁴⁹

Dois outros pontos de contato relevantes entre a Constituição e o tema do saneamento se dão em relação à saúde e ao meio ambiente.

A Constituição insere, expressamente, o saneamento básico no âmbito das políticas públicas de saúde, admitindo a participação da União no planejamento e na execução das políticas de saneamento.⁵⁰ Isto se dá por meio do inciso IV do art. 200 da Constituição, que determina ser competência do Sistema Único de Saúde (SUS) “participar da formulação da política e da execução das ações de saneamento básico”.⁵¹

No campo específico do saneamento, é possível identificar um desalinhamento entre uma estrutura federativa centralizadora, que concentra na União o poder de definir os rumos das políticas públicas, com um alto nível de descentralização previsto pela Constituição para a implementação das políticas de saúde. O alinhamento dessas duas compreensões do federalismo na estrutura constitucional brasileira é fundamental para a coordenação das políticas de saneamento. Nesse sentido, a criação de fóruns como as

⁴⁶ CAMMAROSANO, Márcio. A divisão constitucional de competências e a cooperação federativa na prestação de serviços municipais de saneamento básico. In: DAL POZZO, Augusto Oliveira; OLIVEIRA, José Pimenta de; BERTOCCELLI, Rodrigo de Pinho (Coord.). *Tratado sobre o marco regulatório do saneamento básico no direito brasileiro*. São Paulo: Contracorrente, 2017. p. 245.

⁴⁷ MARTINS, Ricardo M. Titularidade do serviço de saneamento básico. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 249, p. 171-198, set. 2008.

⁴⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1842*. Rel. min. Luiz Fux, julg. 6 mar. 2013, DJe-181, pub. 16 set. 2013.

⁴⁹ Floriano Peixoto de Azevedo Marques Neto, *As parcerias público-privadas no saneamento ambiental*, op. cit., p. 339.

⁵⁰ Luís Roberto Barroso, *Saneamento básico*, op. cit., p. 264.

⁵¹ BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 30 set. 2020.

Comissões de Intergestores Bipartite (CIB) e Tripartite (CIT) é um caminho para “estabelecer arenas de negociação e pactuação entre os entes federativos para fins de implementação de políticas públicas de saúde”.⁵²

Apesar de não haver menção expressa ao saneamento nos dispositivos constitucionais sobre o meio ambiente, deve-se reconhecer que há relevante impacto ambiental de políticas públicas efetivas para coleta de esgoto e manejo de resíduos sólidos, cuja formulação deve ser entendida como dever do poder público, à luz do art. 225 da Constituição.⁵³

O saneamento básico também pode ser analisado sob o prisma da ordem econômica da Constituição da República. Isso decorre da sua caracterização como um serviço público em sentido próprio,⁵⁴ isto é, como integrante do conjunto das atividades do Estado “dotadas de conteúdo econômico, revestidas de especial relevância social, cuja exploração a Constituição ou a Lei cometem à titularidade de uma das esferas da federação como forma de assegurar o seu acesso a toda gente, permanentemente”.⁵⁵ Sua prestação caracteriza função pública, por atender a um interesse coletivo, mas esse aspecto não exclui sua exploração econômica — como é o caso da jurisdição ou do poder de polícia —, uma vez que o serviço público propriamente dito envolve a prestação de uma utilidade econômica aos cidadãos, individualmente fruível.⁵⁶

Os serviços públicos, no sentido anteriormente delineado, são parte da ordem econômica da Constituição, pois regulados pelo seu art. 175, que determina caber “ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos”.⁵⁷ Percebe-se que esse dispositivo, apesar de atribuir a titularidade dos serviços públicos ao Estado, por força da sua essencialidade

⁵² Renato Braz Mehanna Khamis e Ivan Ricardo Garisio Sartori, O impacto do federalismo sanitário brasileiro na efetividade do direito à saúde, op. cit., p. 311.

⁵³ PESSOA, João Paulo. Constituição, saneamento básico e controle social. In: Augusto Neves Dal Pozzo, José Roberto Pimento Oliveira e Rodrigo de Pinho Bertocelli (Coord.), *Tratado sobre o marco regulatório do saneamento básico no direito brasileiro*, op. cit., p. 972-974.

⁵⁴ MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 19. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. p. 376-377.

⁵⁵ MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo. Nova regulação dos serviços públicos. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 228, p. 13-30, abr. 2002, p. 22.

⁵⁶ ARAGÃO, Alexandre Santos de. O conceito de serviços públicos no direito positivo brasileiro. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; SUNDFELD, Carlos Ari (Org.). *Doutrinas essenciais*: v. 5: Direito administrativo. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012. p. 71.

⁵⁷ BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 30 set. 2020.

para o atendimento de interesses da coletividade, permite a delegação da sua exploração à iniciativa privada, devido à natureza econômica desses serviços.

A abordagem das interfaces da disciplina constitucional da ordem econômica com os serviços públicos de saneamento básico dá ensejo para tratar da função de planejamento, referida pela Constituição no capítulo da ordem econômica, mais especificamente no art. 174. A Constituição prevê o instituto não como forma de planificação da economia, e sim como uma técnica de ação racional do Estado,⁵⁸ que determina objetivos de desenvolvimento nacional, articulando os meios a serem empregados para esse fim, os quais serão vinculantes ao Poder Público — mas não ao setor privado.⁵⁹ Mais do que apenas uma forma de intervenção macroeconômica do Estado, o planejamento é uma etapa essencial do próprio ciclo de formulação de políticas públicas,⁶⁰ como uma forma de orientar e organizar a atuação do Estado em geral.⁶¹

O planejamento é uma figura essencial para o regime do saneamento básico no Brasil. Nesse caso, seu fundamento constitucional não se extrai, diretamente, do art. 174 da Constituição, e sim do próprio art. 21, XX, que determina competir à União a elaboração de diretrizes de saneamento básico como forma de estruturar, orientar e coordenar a ação dos demais entes federativos em relação aos serviços de saneamento básico. Como bem aponta Vinicius Marques de Carvalho, essas diretrizes:

[...] nada mais são do que a concretização da função planejadora da União no setor de saneamento básico. Elas estipulam os fins a serem perseguidos pelos atores que interagem na gestão dos serviços e os meios mais adequados para persegui-los. Além disso, por se tratar da organização em nível nacional de um serviço alvo de intervenções de todos os entes da Federação, as diretrizes nacionais não se podem abster de instituir critérios de repartição e compartilhamento das funções regulatórias, estimulando o relacionamento cooperativo. Com isso, a União assume o papel de ordenadora das ações referentes à implementação da política pública no setor de saneamento básico.⁶²

⁵⁸ PINHEIRO DA SILVA, Hendrick. Planejamento e controle: uma reflexão sobre ética. *Revista Contas Abertas*, v. 3, n. 3, p. 24-27, 2017.

⁵⁹ MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo; QUEIROZ, João Eduardo Lopes. Planejamento. In: CARDOZO, José Eduardo Martins; QUEIROZ, João Eduardo Lopes; SANTOS, Márcia Batista dos (Org.). *Curso de direito administrativo econômico*. São Paulo: Malheiros, 2006. v. 2, p. 74.

⁶⁰ CALIL, Ana Luiza Fernandes. *O planejamento público como mecanismo para a inovação: os desafios jurídicos de planejar para inovar*. Dissertação (mestrado em direito) — Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019. p. 44.

⁶¹ GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990. p. 318.

⁶² CARVALHO, Vinicius Marques de. Elementos para a implementação do novo marco

Nas políticas de saneamento, a União opera como um agente de coordenação responsável pela edição de normas gerais. Contudo, a depender da compreensão do alcance do conceito de “normas gerais”, é possível que haja uma concentração de poder na figura da União. Como bem aponta Carlos Bastide Horbach, a interpretação que tem sido dada pelo Supremo Tribunal Federal, que considera “norma geral” aquilo que a União edita como tal, é redutora da autonomia dos estados.⁶³ Nesse contexto, embora as normas gerais sejam um instrumento fundamental de cooperação federativa, é importante que sua utilização não sirva para alijar os entes subnacionais da participação na formulação e implementação das políticas públicas.

Essas diretrizes foram implementadas pela Lei Nacional do Saneamento Básico (Lei nº 11.445/2007), que, originariamente, instituiu normas gerais aplicáveis aos serviços de saneamento. Esse instrumento normativo confere papel de destaque à atividade de planejamento, definindo, como parte da política pública de saneamento básico, a elaboração de planos de saneamento básico (art. 9º, I), tanto pela União — com a elaboração do plano nacional e dos planos regionais de saneamento — quanto pelos entes federativos titulares dos serviços de saneamento.⁶⁴

Contudo, o papel da União no planejamento da política de saneamento básico ficou mais acentuado com o novo marco do saneamento, que passou a prever a possibilidade de criação, de forma subsidiária aos estados, de blocos de referência para prestação regionalizada desses serviços (art. 52, § 3º, da Lei nº 11.445/2007).

O novo marco do saneamento (Lei nº 14.026/2020) também colabora ao deixar claro que a titularidade dos serviços de saneamento básico é dos municípios e do Distrito Federal, apenas nos casos em que haja interesse local,⁶⁵ enquanto seria do Estado, exercida em conjunto com os municípios, no caso de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões (art. 8, incisos I e II, respectivamente, da Lei nº 11.445/2007).

regulatório na gestão dos serviços de saneamento básico no Brasil: qual o espaço da iniciativa privada? In: SHAPIRO, Mário Gomes (Coord.). *Direito econômico: direito e economia na regulação setorial*. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 197-198.

⁶³ HORBACH, Carlos Bastide. Forma de Estado: federalismo e repartição de competências. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 3, n. 2, p. 1-12, 2013, p. 11.

⁶⁴ OLIVEIRA, José Roberto Pimenta de. O planejamento do serviço público de saneamento. In: Augusto Neves Dal Pozzo, José Roberto Pimento Oliveira e Rodrigo de Pinho Bertocelli (Coord.), *Tratado sobre o marco regulatório do saneamento básico no direito brasileiro*, op. cit., p. 561-578.

⁶⁵ Márcio Cammarosano, A divisão constitucional de competências e a cooperação federativa na prestação de serviços municipais de saneamento básico, op. cit., p. 245.

A região metropolitana é um instrumento de cooperação entre os municípios que a integram.⁶⁶ Porém, na redação anterior, quando se identificava o interesse comum (mesmo em regiões metropolitanas), a gestão dos serviços dependia da instituição de consórcios ou colegiados interfederativos. O novo marco avança ao atribuir ao estado a capacidade de regular a matéria no âmbito metropolitano, ficando ele responsável por promover a cooperação e articulação entre os municípios. Também define o estado como foco ejetor de regras nessa matéria.

Com as modificações do novo marco, a lei também deixa claro que os titulares são responsáveis pela regulação e fiscalização dos serviços de saneamento (art. 8, § 5º, da Lei nº 11.445/2007). Essa disposição busca eliminar a sobreposição de competências e órgãos responsáveis pela fiscalização desses serviços.

Adicionalmente, para além de traçar uma definição mais concreta quanto ao exercício da titularidade, conforme mencionado, a Lei Nacional do Saneamento Básico, na redação conferida pela Lei nº 14.026/2020, igualmente buscou conferir maior atenção à cooperação federativa, seja pela delimitação do uso dos instrumentos de gestão associada no setor, seja pela atribuição à Agência Nacional de Águas (que, com a nova redação, passou a se denominar Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico) do papel de estabelecer normas de referência, cujo objetivo é justamente o de conferir maior uniformidade à regulação setorial. Passamos, então, a analisá-la.

4. A ANA como estrutura de coordenação federativa

Com o objetivo de promover o uso e a exploração sustentáveis da água (art. 2º), a União, por meio de sua competência privativa prevista no art. 21, XIX, da Constituição Federal, instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos, pela Lei nº 9.433/1997. Para implementá-la, previu-se a criação de um aparato institucional — Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos — composto por diversos órgãos públicos, entre os quais se destacavam as agências de águas, entidades dotadas de um papel fundamental na gestão

⁶⁶ PINHEIRO, Hendrick; SANTOS, Marcela de Oliveira. Planejamento e federalismo na constituição de 1988: os desafios da ordem urbanística. In: COELHO, Diva Julia Safe; FERREIRA, Rildo Mourão; COELHO, Saulo de Oliveira Pinto (Org.). *Direito e sustentabilidade nos 30 anos da constituição*. Florianópolis: Tirant Lo Blanch, 2018. p. 51-72.

das bacias hidrográficas. Foi justamente nesse cenário de implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos que se percebeu a necessidade de constituir uma entidade de caráter nacional, com o propósito de organizar e coordenar as ações de natureza regulatória das agências de águas. Seguindo a experiência já existente em outros setores de infraestrutura, instituiu-se uma agência reguladora nacional para os recursos hídricos, denominada Agência Nacional de Águas (ANA), criada pela Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000.⁶⁷

Destaque-se, portanto, que a atuação de referida agência já contemplava, desde sua criação, um papel essencial de articuladora de órgãos e entidades públicas dos demais entes federados, com vistas à implementação de uma política pública cuja competência de fiscalização igualmente é compartilhada entre a União, o Distrito Federal, os estados e os municípios (art. 23, XI, Constituição Federal). A competência regulatória da ANA restringia-se, porém, à esfera dos recursos hídricos.

Com a modificação proposta pela Lei nº 14.026/2020, a ANA passa a abarcar, também, a função de instituir normas de referência para a regulação dos serviços de saneamento básico. De acordo com as modificações promovidas na Lei nº 9.984/2000, o conteúdo das normas de referência abará desde aspectos materiais da regulação, como os padrões de qualidade, eficiência e universalização dos serviços, redução e controle da perda da água, reúso de efluentes sanitários e substituição de sistemas unitários para o de separação total (respectivamente incisos I, IV, VI, IX, XII e XIII do art. 4-A), até elementos procedimentais, como a definição de modelos de contratos, critérios de contabilidade regulatória e de cálculo de indenizações e de avaliação do cumprimento de metas (incisos III, V, VII, VIII, XII do art. 4-A). Abrange, portanto, uma extensa e detalhada gama de temas envolvidos nos serviços de saneamento básico.

A mudança é significativa. Até então, embora se conferisse um grande peso à existência de um poder regulador, elemento de validade para a celebração de contratos de saneamento básico, seu exercício era promovido integralmente pelos municípios (de forma direta ou mediante delegação) e, em determinadas situações, pelos estados e municípios, de modo conjugado, porém sem muita atenção quanto à necessidade, ou não, de sua uniformização para além das fronteiras do(s) ente(s) federado(s) ao(s) qual(is) os serviços

⁶⁷ BRASIL. *Lei n. 9.984, de 17 de julho de 2000*. Dispõe sobre a criação da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) [...]. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19984.htm. Acesso em: 30 set. 2020.

se encontravam vinculados. A bem da verdade, as próprias características do setor de saneamento privilegiam e incentivam tal modelo de regulação localizado, de modo que se abarquem as particularidades de cada localidade nas normas regulatórias. Conforme ressaltam Egon Bockmann Moreira, Heloisa Conrado Caggiano e Gabriel Jamur Gomes:

[...] Considerou o constituinte que a necessidade de observância das peculiaridades locais tornaria mais eficiente a prestação do serviço. Qualquer padronização das regras do jogo, portanto, que perca de vista esses elementos, tende a gerar ineficiência. Esse é um dos riscos de se ter a regulação federal para saneamento básico, que eventualmente pode restar desconectada das demandas e da realidade de cada município ou região.⁶⁸

Desde logo, é possível afastar um questionamento, mais geral e abstrato, de usurpação, por parte da União, da competência municipal relacionada com o exercício dos serviços de saneamento básico e que abrange o poder regulador. De fato, o compartilhamento de competências em matéria de saneamento básico é, como visto na seção precedente, tema de alta complexidade, seja porque há fundamentos para o exercício de competência material comum, conjugada com a competência local dos municípios, seja porque, em termos concretos, muitas vezes os altos investimentos e a lógica de sua infraestrutura demandam instrumentos de coordenação de distintas esferas. Independentemente desse cenário, é de se observar que a Constituição resguardou à União uma função de uniformização das regras setoriais, outorgando-lhe a competência legislativa privativa para a definição das diretrizes gerais de saneamento básico, concretizada pela edição da Lei nº 11.445/2007 e pela instituição de um instrumento de planejamento em âmbito nacional, de observância pelos demais entes.

A despeito de a delegação regulatória conferida à ANA não se encontrar, *a priori*, inserida no âmbito da referida competência constitucional, é inegável que a instituição de um órgão de caráter nacional com o propósito de uniformização tende a auxiliar não só na concretização da função legislativa anteriormente descrita outorgada à União, mas também a construir um ambiente de maior estabilidade e segurança regulatória.

⁶⁸ MOREIRA, Egon Bockmann; CAGGIANO, Heloisa Conrado; GOMES, Gabriel Jamur. O novo marco legal do saneamento básico: os pontos mais importantes da Medida Provisória n. 844/2018. *Revista de Direito Público da Economia — RDPE*, Belo Horizonte, v. 16, n. 63, p. 177-219, jul./set. 2018, p. 101.

Importante destacar que houve uma preocupação, por parte do legislador, em resguardar a autonomia dos municípios e dos estados (no caso de regiões metropolitanas, microrregiões e aglomerações urbanas) quanto à sua estrutura regulatória ao dispor que a adesão às normas de referência que passam a ser atribuição da ANA terá caráter voluntário. De acordo com a nova redação do art. 23 da Lei nº 11.445/2007, as agências reguladoras remanescem com a competência para editar normas relativas às dimensões técnica, econômica e social dos serviços prestados, observadas, entretanto, as “diretrizes determinadas pela ANA” quando houver prévia adesão a elas por parte do ente titular.⁶⁹ Para incentivar, porém, que ocorra efetivamente essa adesão dos entes federados às normas editadas pela ANA, a União fez uso de dois mecanismos de fomento.

O fomento, vale lembrar, consiste em um dos instrumentos à disposição do Estado quando da intervenção estatal que tem por objetivo viabilizar ou auxiliar, direta ou indiretamente, a consecução dos interesses públicos, sem que haja o uso de coação estatal. Nesse sentido, Jordana de Pozas define o fomento como:

[...] a ação da Administração projetada para proteger ou promover aquelas atividades, estabelecimentos ou riquezas devidas aos particulares e que satisfaçam necessidades públicas ou se estimem de utilidade geral, sem usar de coação, nem criar serviços públicos. [tradução nossa]⁷⁰

Por meio de tal mecanismo, portanto, os particulares livremente escolhem por aderir, ou não, ao incentivo público, podendo usufruí-lo somente no caso de conformarem sua atuação à promoção do interesse público buscado pelo fomento.⁷¹ Note-se que, embora o conceito tenha sido inicialmente concebido com enfoque na intervenção no domínio econômico privado, seu

⁶⁹ BRASIL. Lei n. 11.445, de 05 de janeiro de 2007. Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico; cria o Comitê Interministerial de Saneamento Básico; altera as Leis n. 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.666, de 21 de junho de 1993, e 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; e revoga a Lei n. 6.528, de 11 de maio de 1978. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/11445.htm. Acesso em: 29 de set. 2020.

⁷⁰ Redação original: “a acción de la Administración encaminada a proteger o promover aquellas actividades, establecimientos o riquezas debidas a los particulares y que satisfacen necesidades públicas o se estiman de utilidad general, sin usar de la coacción ni crear servicios públicos” (POZAS, Jordana de. Ensayo de una teoría del fomento em el derecho administrativo. *Revista de Estudios Políticos*, Madri, n. 48, 1949, p. 46).

⁷¹ MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Fomento. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (Coord.). *Funções administrativas do Estado*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. v. 4, p. 410-411.

uso se expandiu de forma a abarcar, ainda, a própria estrutura interna da administração pública.⁷² Nada obsta, nesse sentido, que incentivos sejam direcionados a outros órgãos e entidades estatais com vistas à satisfação de necessidades públicas, contexto no qual se estruturam os instrumentos de incentivo concebidos especificamente para a aderência dos entes federados às normas de referência do setor de saneamento básico editadas pela ANA que passamos a analisar.

O primeiro deles consiste na transferência de recursos federais. Dispõe o art. 50 da Lei nº 11.445/2007 que a alocação de recursos públicos federais e financiamentos com recursos da União ou, ainda, que sejam geridos ou operados por órgãos e entidades da União devem ser aplicados em conformidade com a Política Federal de Saneamento Básico, bem como devem observar, como novas condicionantes, “[...] as normas de referência para a regulação da prestação dos serviços públicos de saneamento básico expedidas pela ANA” (art. 50, inciso III).⁷³ Assim, somente terão acesso aos recursos de financiamento federal aqueles entes que, entre outros requisitos, aderirem às normas de referência da ANA em termos de regulação. Em um contexto de atendimento às metas de universalização e de necessidade de recursos para fazer frente aos correspondentes investimentos, a previsão legal torna-se de uma importância ímpar para a viabilização de projetos de saneamento básico.⁷⁴

O segundo mecanismo de fomento adotado consiste na possibilidade de transferência da regulação, pelo ente titular, para agências reguladoras situadas em outros estados da Federação. Embora a delegação da regulação já fosse permitida na redação original da Lei nº 11.445/2007, impunha-se uma limitação de ordem territorial: seu exercício somente poderia ser transferido para entes constituídos dentro do respectivo Estado do titular dos serviços de saneamento básico. Guardava-se, assim, uma relação de territorialidade inerente à ideia de adequada fiscalização dos serviços.

Com o novo marco, a regulação poderá ser promovida por qualquer ente regulador, independentemente de sua localização, desde que mediante a celebração de instrumentos de cooperação interfederativa,⁷⁵ observadas

⁷² MELLO, Célia Cunha. *Atividade estatal de fomento*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. p. 32.

⁷³ Brasil, *Lei n. 11.445, de 05 de janeiro de 2007*, op. cit.

⁷⁴ Egon Bockmann Moreira, Heloisa Conrado Caggiano e Gabriel Jamur Gomes, *O novo marco legal do saneamento básico*, op. cit.

⁷⁵ PIRES, Thiago Magalhães. Federalismo, flexibilidade e assimetria no direito brasileiro: agrupamentos municipais, convênios de cooperação e consórcios públicos. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 275, p. 125-154, maio/ago. 2017.

determinadas condições definidas de forma taxativa no âmbito do art. 23, §1-A, da Lei nº 11.445/2007, quais sejam:

- [...] I — não exista no Estado do titular agência reguladora constituída que tenha aderido às normas de referência da ANA;
- II — seja dada prioridade, entre as agências reguladoras qualificadas, àquela mais próxima à localidade do titular; e
- III — haja anuência da agência reguladora escolhida, que poderá cobrar uma taxa de regulação diferenciada, de acordo com a distância de seu Estado [...].⁷⁶

Privilegiam-se, assim, as agências reguladoras que tenham aderido às normas de referência da ANA. Embora a redação não seja explícita nesse sentido, pode-se depreender que a delegação da competência regulatória somente é autorizada nos casos em que não houver entidade constituída no Estado do titular e que tenha aderido às referidas normas. O incentivo, nesse caso, é, portanto, direcionado primordialmente às entidades reguladoras (e não aos entes titulares). Primeiro porque significa para as agências que, caso elas observem as normas de referência, restringirão automaticamente a possibilidade de que um determinado município (localizado em seu estado) possa delegar a competência reguladora para agências de outro estado. Segundo porque representa uma possibilidade de majoração da arrecadação de ditas entidades reguladoras, na medida em que a Lei cria uma clara preferência de sua contratação.

Ademais, como medida para resguardar a autonomia municipal, limitou-se o exercício do poder normativo da ANA por meio da imposição de que as normas de referência considerem métodos, técnicas e processos que se adequem e considerem as peculiaridades locais e regionais (art. 4-A, § 3º, IV, da Lei nº 9.984/2000).

Esses indicativos servem para fundamentar o argumento de que, em termos abstratos, não houve uma mácula, por parte da União, à competência que foi atribuída e assegurada aos municípios. A despeito dos instrumentos de fomento previstos pela legislação, caberá, em última instância, a cada ente titular, no uso de suas atribuições, avaliar a compatibilidade, bem como a viabilidade de se aderir às normas de referência, ante os mecanismos de incentivo anteriormente descritos, as particularidades da prestação dos serviços no âmbito de referido ente e, finalmente, a maturidade da estrutura regulatória já existente.

⁷⁶ Brasil, *Lei n. 11.445, de 05 de janeiro de 2007*, op. cit.

Para além de tais previsões legislativas expressas, algumas cautelas adicionais se farão presentes para fins da preservação da autonomia municipal em termos de regulação.

Primeiro porque o conteúdo das normas de referência, como destacado, é essencialmente extenso, podendo abarcar praticamente todo e qualquer tema relacionado com a prestação dos serviços de saneamento básico. O risco aqui é que eventuais normas de conteúdo regulador, em especial aquelas de natureza material (definição de padrões de qualidade e eficiência, bem como metas de universalização e redução progressiva e controle de perdas de água), limitem demasiadamente as funções de planejamento e gestão dos serviços, ocasionando, por consequência, uma usurpação, parcial ou completa, da competência do ente titular.

A cautela na edição das normas de referência, nesse sentido, se atrela diretamente à necessidade de assegurar um espaço normativo que vise a endereçar as peculiaridades locais e regionais. Esse espaço poderá ser mais ou menos extenso a depender especificamente do tema a ser tratado e das dificuldades de implementação com ele relacionados. Ainda, elementos como prazos e procedimentos, em especial, deverão ser objeto de um cuidado adicional, de forma a não ocasionar impedimentos ou restrições que dificultem a incorporação das normas de regulação por parte dos entes titulares. Todo esse cenário deve considerar ainda as características inerentes aos níveis de Federação e a desigualdade — tanto em termos de estrutura quanto de atendimento dos padrões de serviço de saneamento básico — existente entre eles, decorrente das diferenças socioeconômicas regionais.

Em segundo lugar, entra-se em um debate mais teórico, porém igualmente relevante. O legislador teve o cuidado de adotar uma expressão — “normas de referência” — até o momento pouco utilizada no ordenamento jurídico. A escolha tem efeitos positivos na medida em que se afasta da tradicional contenda relativa à delimitação de normas gerais, que, embora tão conhecida pela doutrina e pela jurisprudência pátrias, resta ainda indefinida.⁷⁷ Por outro lado, a singularidade do termo acarreta uma insegurança significativa quanto ao modo de exercício de tal competência: se de forma mais pormenorizada, com vistas ao detalhamento de tais temas, ou, ainda, se de forma mais genérica, como se norma geral fosse. A única conclusão que se pode obter a partir de uma primeira leitura é que tais normas são, ao menos em tese,

⁷⁷ MOREIRA NETO, Diogo de F. Competência concorrente limitada: o problema da conceituação das normas gerais. *Revista de Informação Legislativa*, v. 25, n. 100, p. 127-162, out./dez. 1988.

indicativas, isso é, de referência para os entes que escolham aplicá-las. Quanto à extensão de seu conteúdo, porém, remanescem as incertezas.

A cautela aqui, quanto à delimitação dos liames a partir dos quais as normas de referência devem ser estruturadas, deverá ser construída por meio da aplicação concreta do poder normativo. Nesse sentido, os instrumentos de participação social (como consultas e audiências públicas), as consultas aos agentes setoriais e os estudos de impacto regulatório, todos previstos na Lei nº 9.984/2000, poderão, portanto, ser termômetros relevantes com relação aos limites de exercício da competência normativa.

O Novo Marco Regulatório do Saneamento Básico, ao estabelecer a competência da ANA para criar normas de referência, atribuição esta acompanhada de mecanismos de fomento que garante sua adesão, conferiu a este órgão um importante papel de coordenação federativa, sem, com isso, ofender ou limitar os campos de independência e autonomia dos entes federados.

5. Conclusão

Diante do caminho que foi percorrido ao longo do presente artigo, verificou-se que, a despeito das disposições no sentido de garantir a autonomia dos entes federados, a Constituição Federal de 1988 privilegiou, essencialmente, um modelo de federalismo cooperativo ambiental que se reflete, seja no modo pelo qual se previu a repartição de competências, seja pela previsão, já na Carta Magna, da possibilidade de adoção de mecanismos de gestão associada entre os entes federados.

Essa necessidade de cooperação torna-se ainda mais evidente no âmbito do setor de saneamento básico. A previsão da instituição de programas de saneamento e mesmo da proteção ao meio ambiente entre as competências materiais comuns, a serem desenvolvidas pela União, pelos estados, pelo Distrito Federal e pelos municípios, concomitantemente, bem como as diretrizes gerais editada pela União conjugadas às controvérsias relativas ao enquadramento das distintas categorias dos serviços de saneamento como de interesse local (competência municipal) ou regional (competência estadual conjugada com a dos municípios), apenas reflete parte do complexo cenário no qual se insere a temática da viabilização de investimentos do setor de saneamento básico.

Entre as diversas mudanças decorrentes da edição da Lei nº 14.026/2020, que buscam mitigar os conflitos de competência e promover uma atuação

mais coordenada dos entes federados, destacou-se o papel normativo atribuído à ANA, que passa agora a deter competência para editar as normas de referência de saneamento. Apesar de não representar uma violação ao sistema de repartição de competências descrito, remanesçam, porém, as incertezas quanto ao seu exercício, seja pela vastidão das matérias que se encontram abrangidas em seu objeto, seja pela aura de imprecisão ainda existente com relação à extensão do conteúdo abarcado por normas de referência propriamente consideradas. Demandarão, portanto, uma análise mais concreta, a partir da efetivação do poder normativo pela ANA, para fins de averiguar a necessidade, ou não, de possíveis instrumentos adicionais de balanceamento de seu exercício pela agência e de resguardo da autonomia dos entes titulares dos serviços de saneamento.

Por derradeiro, concluiu-se pela confirmação da hipótese inicial, segundo a qual o Novo Marco Legal do Saneamento contribuiu para uma definição mais precisa sobre as atribuições dos entes federados em relação ao saneamento básico e atribuiu à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico o papel de agente de coordenação federativa.

Referências

ADEODATO, João Maurício. Bases para uma metodologia da pesquisa em direito. *Revista da Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo*, v. 4, p. 171-187, 1998. Disponível em: <https://revistas.direitosbc.br/index.php/fdsbc/article/view/661>. Acesso em: 6 abr. 2020.

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*. São Paulo: Atlas, 1991.

ANDRADE, José Maria Arruda de. *Interpretação da norma tributária*. São Paulo: MP Editora, 2006.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. O conceito de serviços públicos no direito positivo brasileiro. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; SUNDFELD, Carlos Ari (Org.). *Doutrinas essenciais*: v. 5: Direito Administrativo. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012. p. 53-88.

ARENHART, Fernando Santos. Imunidade recíproca e federalismo: da construção norte-americana à atual posição do STF. *Revista Brasileira de*

Políticas Públicas, Brasília, v. 3, n. 2, p. 13-32, 2013. Disponível em: www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/view/2548/pdf. Acesso em: 22 nov. 2020. DOI: 10.5102/rbpp.v3i2.2548.

ATALIBA, Geraldo. *República e constituição*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

BARROSO, Luís Roberto. Saneamento básico: competências constitucionais da União, Estados e Municípios. *Revista de Informação Legislativa*, v. 38, n. 153, p. 255-270, jan./mar. 2002. Disponível em: www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/762. Acesso em: 30 set. 2020.

BERCOVICI, Gilberto. Federalismo e desenvolvimento regional no Brasil. In: SCHOUERI, Luís Eduardo (Coord.). *Direito tributário: homenagem a Paulo de Barros Carvalho*. São Paulo: Quartier Latin, 2008. p. 889-905.

BERCOVICI, Gilberto. Saneamento básico e federalismo: serviço público e competências comuns. In: LUNA, Guilherme Ferreira Gomes et al. (Coord.). *Saneamento básico: temas fundamentais, propostas e desafios*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017. p. 197-212.

BONAVIDES, Paulo. A evolução constitucional do Brasil. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 14, n. 40, p. 155-176, dez. 2000.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 30 set. 2020.

BRASIL. *Lei n. 9.984, de 17 de julho de 2000*. Dispõe sobre a criação da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) [...]. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19984.htm. Acesso em: 30 set. 2020.

BRASIL. *Lei n. 11.445, de 05 de janeiro de 2007*. Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico; cria o Comitê Interministerial de Saneamento Básico; altera as Leis n. 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.666, de 21 de junho de 1993, e 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; e revoga a Lei n. 6.528, de 11 de maio de 1978. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/11445.htm. Acesso em: 29 set. 2020.

BRASIL. *Lei n. 14.026, de 15 de julho de 2020*. Atualiza o marco legal do saneamento básico e altera a Lei n. 9.984, de 17 de julho de 2000 [...]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Lei/L14026.htm. Acesso em: 30 set. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1842*. Rel. min. Luiz Fux, julg. 6 mar. 2013, DJe-181, pub. 16 set. 2013.

CALIL, Ana Luiza Fernandes. *O planejamento público como mecanismo para a inovação: os desafios jurídicos de planejar para inovar*. Dissertação (mestrado em direito) — Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019.

CAMMAROSANO, Márcio. A divisão constitucional de competências e a cooperação federativa na prestação de serviços municipais de saneamento básico. In: DAL POZZO, Augusto Oliveira; OLIVEIRA, José Pimenta de; BERTOCCELLI, Rodrigo de Pinho (Coord.). *Tratado sobre o marco regulatório do saneamento básico no direito brasileiro*. São Paulo: Contracorrente, 2017.

CARRAZZA, Roque Antonio. Princípio federativo e tributação. *Iustitia*, v. 47, n. 130, p. 162-180, 1996.

CARVALHO, Sonia Aparecida de. O direito fundamental ao saneamento básico como garantia do mínimo existencial social e ambiental. *Revista Brasileira de Direito*, Passo Fundo, v. 8, n. 2, p. 6-37, out. 2012. Disponível em: <https://seer.imed.edu.br/index.php/revistadedireito/article/view/286/236>. Acesso em: 26 set. 2020. DOI :<https://doi.org/10.18256/2238-0604/revistadedireito.v8n2p6-37>.

CARVALHO, Vinicius Marques de. Elementos para a implementação do novo marco regulatório na gestão dos serviços de saneamento básico no Brasil: qual o espaço da iniciativa privada? In: SHAPIRO, Mário Gomes (Coord.). *Direito econômico: direito e economia na regulação setorial*. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 183-230.

CONTI, José Maurício. *Federalismo fiscal e fundos de participação*. São Paulo: Ed. Juarez de Oliveira, 2001.

COSTA, Alcides Jorge. Algumas ideias sobre uma reforma do sistema tributário brasileiro. *Direito Tributário Atual*, São Paulo, v. 7-8, p. 1.733-1.768, 1987-1988.

DALLAVERDE, Alexandra Katia. *As transferências voluntárias no modelo constitucional brasileiro*. São Paulo: Blucher, 2016.

FÉ, Raquel Mousinho de Moura. A repartição de rendas entre os entes da federação e sua repercussão na caracterização do federalismo brasileiro: uma

investigação acerca do desenvolvimento do federalismo fiscal-financeiro no Brasil. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 5, n. 1, p. 93-114, 2015. Disponível em: www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/view/2869/2560. Acesso em: 22 nov. 2020. DOI: 10.5102/rbpp.v5i1.2869.

GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990.

GUBA, Egon Gotthold; LINCOLN, Yvonna Sessions. Competing paradigms in qualitative research. In: DENZIN, Norman Kent; LINCOLN, Yvonna Sessions (Ed.). *Handbook of qualitative research*. Thousand Oaks, CA: Sage, 1994. p. 105-117.

HORBACH, Carlos Bastide. Forma de Estado: federalismo e repartição de competências. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 3, n. 2, p. 1-12, 2013. Disponível em: www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/view/2391/pdf_1. Acesso em: 22 nov. 2020. DOI: 10.5102/rbpp.v3i2.2391.

HORTA, Raul Machado. As novas tendências do federalismo e seus reflexos na Constituição brasileira de 1988. *Revista do Legislativo*, Belo Horizonte, n. 25, p. 14-25, jan./mar. 1999.

HORTA, Raul Machado. *Direito constitucional*. 4. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

HORVATH, Estevão; PINHEIRO, Hendrick. Imunidade recíproca e os serviços públicos na visão do Supremo Tribunal Federal. In: FRATTARI, Rafael; LOBATO, Valter (Org.). *30 Anos da Constituição Federal de 1988*. Belo Horizonte: Arraes, 2019. v. 1, p. 201-216.

KELSEN, Hans. *Jurisdição constitucional*. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

KHAMIS, Renato Braz Mehanna; SARTORI, Ivan Ricardo Garisio. O impacto do federalismo sanitário brasileiro na efetividade do direito à saúde. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 7, n. 2, p. 302-312, 2017. Disponível em: www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/view/4613/pdf. Acesso em: 22 nov. 2020. DOI: 10.5102/rbpp.v7i2.4613.

MADISON, James. Conformidade do plano proposto com os princípios republicanos. Exame de uma objeção. In: HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. *O Federalista*: t. 2. Rio de Janeiro: Typ. Imp. e Const. de J Villeneuve e Comp., 1840. p. 91-101.

MANGABEIRA, João. *Em torno da constituição*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo. As parcerias público-privadas no saneamento ambiental. In: SUNDFELD, Carlos Ari (Coord.). *Parcerias público-privadas*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Fomento. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (Coord.). *Funções administrativas do Estado*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. v. 4, p. 410-411.

MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo. Nova regulação dos serviços públicos. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 228, p. 13-30, abr. 2002. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/46521/57635>. Acesso em: 30 set. 2020. DOI: <http://dx.doi.org/10.12660/rda.v228.2002.46521>.

MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo; QUEIROZ, João Eduardo Lopes. Planejamento. In: CARDOZO, José Eduardo Martins; QUEIROZ, João Eduardo Lopes; SANTOS, Márcia Batista dos (Org.). *Curso de direito administrativo econômico*. São Paulo: Malheiros, 2006. v. 2, p. 40-127.

MARTINS, Ricardo M. Titularidade do serviço de saneamento básico. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 249, p. 171-198, set. 2008. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/2545>. Acesso em: 22 nov. 2020. DOI: <https://doi.org/10.12660/rda.v249.2008.2545>.

MASCARENHAS, Caio Gama; RIBAS, Lídia Maria. Transferências intergovernamentais de desempenho ou resultado: o federalismo fiscal da Nova Administração Pública. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 280, n. 1, p. 89-119, 30 abr. 2021.

MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 19. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

MELLO, Célia Cunha. *Atividade estatal de fomento*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

MOREIRA, Egon Bockmann; CAGGIANO, Heloisa Conrado; GOMES, Gabriel Jamur. O novo marco legal do saneamento básico: os pontos mais importantes da Medida Provisória n. 844/2018. *Revista de Direito Público da Economia — RDPE*, Belo Horizonte, v. 16, n. 63, p. 177-219, jul./set. 2018.

MOREIRA NETO, Diogo de F. Competência concorrente limitada: o problema da conceituação das normas gerais. *Revista de Informação Legislativa*, v. 25, n. 100, p. 127-162, out./dez. 1988. Disponível em: www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/181992. Acesso em: 30 set. 2020.

NEVES, Luís Fernando de. *Cofins*. São Paulo: Max Limonad, 1997.

OLIVEIRA, José Roberto Pimenta de. O planejamento do serviço público de saneamento. In: DAL POZZO, Augusto Oliveira; OLIVEIRA, José Pimenta de; BERTOCCELLI, Rodrigo de Pinho (Coord.). *Tratado sobre o marco regulatório do saneamento básico no direito brasileiro*. São Paulo: Contracorrente, 2017. p. 561-578.

PESSOA, João Paulo. Constituição, saneamento básico e controle social. In: DAL POZZO, Augusto Neves; OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; BERTOCCELLI, Rodrigo de Pinho (Coord.). *Tratado sobre o marco regulatório do saneamento básico no direito brasileiro*. São Paulo: Contracorrente, 2017. p. 972-974.

PINHEIRO, Hendrick; SANTOS, Marcela de Oliveira. Planejamento e federalismo na constituição de 1988: os desafios da ordem urbanística. In: COELHO, Diva Julia Safe; FERREIRA, Rildo Mourão; COELHO, Saulo de Oliveira Pinto (Org.). *Direito e sustentabilidade nos 30 anos da constituição*. Florianópolis: Tirant Lo Blanch, 2018. p. 51-72.

PINHEIRO DA SILVA, Hendrick. Planejamento e controle: uma reflexão sobre ética. *Revista Contas Abertas*, v. 3, n. 3, p. 24-27, 2017.

PIRES, Thiago Magalhães. Federalismo, flexibilidade e assimetria no direito brasileiro: agrupamentos municipais, convênios de cooperação e consórcios públicos. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 275, p. 125-154, maio/ago. 2017. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/71650>. Acesso em: 22 nov. 2020. DOI: <https://doi.org/10.12660/rda.v275.2017.71650>.

POZAS, Jordana de. Ensayo de una teoria del fomento em el derecho administrativo. *Revista de Estudios Políticos*, Madri, n. 48, p. 41-54, 1949.

RIBAS, Lídia Maria; PINHEIRO, Hendrick. Taxa de resíduos sólidos como instrumento para promoção do direito fundamental ao meio ambiente equilibrado. *Revista de Direito Econômico e Socioambiental*, Curitiba, v. 10, n. 2,

p. 233-260, set. 2019. Disponível em: <https://periodicos.pucpr.br/index.php/direitoeconomico/article/view/23915/24220>. Acesso em: 26 set. 2020. DOI: <http://dx.doi.org/10.7213/rev.dir.econ.soc.v10i2.23915>.

RIBEIRO, Ricardo Lodi. Pacto federativo e reforma tributária. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 222, p. 87-96, out. 2000. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/48939>. Acesso em: 30 set. 2020. DOI: <http://dx.doi.org/10.12660/rda.v222.2000.48939>.

ROCHA, Júlio Cesar de Sá da; BARRETO, Ariadne Murichi. Federalismo cooperativo na gestão ambiental: impasses e perspectivas na atuação dos consórcios públicos. *Revista Brasileira de Direito Animal*, Salvador, v. 14, n. 2, p. 107-122, maio/ago. 2019. Disponível em: <https://portalseer.ufba.br/index.php/RBDA/article/view/33327>. Acesso em: 30 set. 2020. DOI: <http://dx.doi.org/10.9771/rbda.v14i2.33327>.

SALLUM JR., Brasília. Federação, autoritarismo e democratização. *Tempo Social*, São Paulo, v. 8, n. 2, p. 27-52, out. 1996.

SAMPAIO DÓRIA, Antônio. Autonomia dos municípios. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, v. 24, p. 419-432, 1928. Disponível em: www.revistas.usp.br/rfdsp/article/view/65229. Acesso em: 30 set. 2020. DOI: <https://doi.org/10.11606/issn.2318-8227.v24i0p419-432>.

SAMPAIO DÓRIA, Antônio Roberto. *Discriminação de rendas tributárias*. São Paulo: José Bushatsky, 1972.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. A competência constitucional legislativa em matéria ambiental: à luz do “federalismo cooperativo ecológico” consagrado pelo ordenamento jurídico brasileiro. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, v. 18, n. 71, p. 55-116, jul./set. 2013.

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.

SAVIOLI, Anna Beatriz; RIBAS, Lídia Maria. Saneamento básico na agenda 2030: contexto nacional de políticas públicas e desenvolvimento regional. In: CAMPELLO, Livia Gaigher Bósio (Coord.). *Direitos humanos e meio ambiente: os 17 objetivos de desenvolvimento sustentável da Agenda 2030*. São Paulo: IDHG, 2020. p. 216-246.

TER-MINASSIAN, Teresa. Brazil. In: TER-MINASSIAN, Teresa (Ed.). *Fiscal federalism in theory and practice*. Washington: International Monetary Fund, 1997. p. 438-456.

VELLOSO, Carlos. Estado federal e estados federados na Constituição de 1988: do equilíbrio federativo. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 187, p. 1-36, jan. 1992. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/44969>. Acesso em: 30 set. 2020. DOI: <http://dx.doi.org/10.12660/rda.v187.1992.44969>.

ZIMMERMANN, Augusto. Federação: conceito e características. In: ALVIM, Eduardo Arruda; LEITE, George Salomão; STRECK, Lênio (Coord.). *Curso de direito constitucional*. Florianópolis: Tirant lo Blanch, 2018. p. 465-478.