



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO**  
**SECRETARIA-GERAL DE CONTENCIOSO**

**AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE NºS 6492, 6536, 6583 E 6882**

**REQUERENTES:** PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA;  
PARTIDO COMUNISTA DO BRASIL, PARTIDO DOS TRABALHADORES; PARTIDO  
SOCIALISMO E LIBERDADE E PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO;  
ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS SERVIÇOS MUNICIPAIS DE SANEAMENTO –  
ASSEMAE; E  
ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS EMPRESAS ESTADUAIS DE SANEAMENTO -  
AESBE

**INTDOS.** PRESIDENTE DA REPÚBLICA E CONGRESSO NACIONAL

**RELATOR:** MINISTRO LUIZ FUX

## **ROTEIRO DE SUSTENTAÇÃO ORAL**

- 1. Excelentíssimo Ministro Presidente e Relator, Luiz Fux,**
- 2. Excelentíssimas Ministras,**
- 3. Excelentíssimos Ministros,**
- 4. Excelentíssimo Procurador-Geral, da República, Dr. Augusto  
Aras,**
- 5. Colegas Advogados, públicos e privados, demais servidores;**
- 6. Senhoras e senhores, Boa tarde.**

1. Excelências, como já bem relatado, o presente caso trata de quatro ações diretas de inconstitucionalidade tendo por objeto diversos dispositivos da Lei nº 14.026/2020, que “*atualiza o marco legal do saneamento básico*” brasileiro.

2. Iniciando, é importante observarmos que todas as impugnações são tentativas de substituição de uma escolha legítima e acertada do Poder Legislativo buscando a adoção de uma nova estratégia para garantir a universalização do acesso à água e ao saneamento básico no Brasil. Uma nova estratégia que se faz absolutamente necessária, e que não possui qualquer traço de inconstitucionalidade, como passo a demonstrar.
3. A Lei nº 14.026/2020 possui como pilares **(i) universalização;** **(ii) concorrência e regulação;** e **(iii) regionalização, e para que eu possa demonstrar a** sua plena constitucionalidade, vou explorar aqui **5 eixos**, de modo a refutar os argumentos centrais trazidos nas 4 ações diretas.
4. O **primeiro eixo** é a demonstração da RELEVÂNCIA da Lei nº 14.026/2020, trazendo uma nova realidade para o setor, com vistas a superar a ineficiência do modelo anterior e estabelecendo uma meta de **universalização até 2033**.
5. Segundo dados de 2018 do Sistema Nacional de Informações de Saneamento Básico – SNI, 46,8% da população não é atendida por sistema de coleta de esgoto. Ou seja, quase a metade da população brasileira não tem acesso a esgoto sanitário. E, mesmo quando há acesso, a mera existência da rede coletora não garante, necessariamente, o correto

tratamento do esgoto. **Esse índice é alarmante, especialmente se considerarmos a relação intrínseca entre a saúde da população e as condições de saneamento básico da realidade onde vivem.**

6. Além disso, conforme dados de 2018, o índice de perda de água na distribuição é de 38,5%. Portanto, quase 4 litros de água tratada são desperdiçados para cada 10 litros produzidos.
7. Aliado a esse déficit histórico na prestação do serviço, o Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab) indica uma necessidade de investimentos de cerca de R\$ 357 bilhões até 2033 para se atingir índices de 99% de acesso à água; e de 92% de acesso a esgotamento sanitário.
8. Esses números deixam claro que não há qualquer respaldo fático em se defender que a manutenção do modelo anterior garantiria eficiência do serviço. Como ressaltado por Sua Excelência o Ministro Luiz Fux, ao indeferir a medida cautelar, “*A manutenção do status quo perpetua a violação à dignidade de milhares de brasileiros e a fruição de diversos direitos fundamentais.*”
9. *O segundo eixo* desta defesa, excelências, envolve a garantia da universalização. Nas ações diretas, argumenta-se que a lei (i) elevaria os preços públicos; e (ii) poderia minar a existência

de subsídio cruzado.

10. Ao contrário do alegado, a nova legislação estabeleceu justamente mecanismos eficazes para a manutenção da modicidade tarifária. Além de ser vetor das normas de referência a serem fixadas pela ANA, a modicidade também será garantida por mecanismos já previstos na lei, como por exemplo, a vedação de *subconcessões ou subdelegações que impliquem sobreposição de custos administrativos ou gerenciais a serem pagos pelo usuário final.*
11. A argumentação trazida em algumas das peças autorais parece, em verdade, contrapor o lucro à possibilidade de modicidade das tarifas, como se fossem inconciliáveis, quando a prestação indireta dos serviços públicos possui fundamento constitucional. E, ao contrário desse tipo de argumento, é a própria Lei nº 8.987, de 1995, que impõe a modicidade das tarifas como critério para medir a adequação de um serviço prestado por concessionários e permissionários. Ou seja, ao mesmo tempo em que as empresas têm garantido o equilíbrio econômico-financeiro do contrato, estão vinculadas ao oferecimento de preços módicos.
12. E mais, para garantir tarifas módicas e universalização, não se inviabilizou a concessão de subsídios diretos e cruzados.

Com a alteração legislativa, a Lei 9984/2000 passa a determinar que a ANA estabeleça norma de referência sobre os subsídios para as populações de baixa renda. E a ideia é que o subsídio, direto ou cruzado, seja fixado de forma racional e efetivamente direcionado a quem mais precisa.

13. Já no *terceiro eixo* de argumentação, Excelências, entramos na discussão sobre o desenho federativo do novo marco e a autonomia dos entes federativos.

14. As disposições da Lei nº 14.026/2020 respeitam o desenho constitucional das competências. O novo marco legal estabeleceu a solução definitiva sobre a titularidade do serviço, principalmente deixando claras as definições de interesse local e interesse comum. Como prevê seu artigo 8º, a titularidade será dos Municípios (e do Distrito Federal), **isoladamente, no caso de interesse local, ou a titularidade será exercida em conjunto com os Estados, nos casos das regiões metropolitanas, aglomerações e microrregiões.**

15. Um dos avanços mais relevantes da Lei 14.026/2020 foi a possibilidade de a Agência Nacional De Águas – a ANA estabelecer normas gerais de referência, o que representa incremento na segurança jurídica e nos padrões de qualidade do serviço, a partir da uniformização dos critérios de regulação

- e de fiscalização do setor de saneamento.
16. É essencial haver clareza nas normas de regulação. Então, fundamental estabelecer um padrão mínimo de prestação dos serviços e de conteúdo dos contratos firmados com o Poder Público, isso diante de um setor extremamente fragmentado, com mais de 49 agências reguladoras para regular 2906 municípios dos 5570 municípios existentes e, portanto, com 48% dos municípios sem qualquer regulação.
  17. Destaco que essas normas de referência consistem em regulação indireta e não impositiva, ou seja, são normas de referência, orientadoras, não vinculantes para os Estados e Municípios.
  18. Enfim, a previsão de edição de normas de referência pela ANA não viola a competência dos Municípios, já que o próprio regramento prevê (i) que compete ao titular do serviço a elaboração das políticas públicas de saneamento e a decisão sobre prestá-lo diretamente ou sob regime de concessão; e mais (ii) que compete ao titular do serviço definir a entidade responsável pela regulação e fiscalização (como consta dos artigos 8º e 9º da Lei 11445/2007).
  19. Do mesmo modo, Excelências, não procede o argumento de que as normas de referência seriam coercitivas, porque o

acesso a recursos da União estaria condicionado à observância dessas normas. Essa regra, na verdade, trata da aplicação racional dos recursos públicos federais ou geridos por órgãos ou entidades federais, visando assegurar investimentos eficientes, respeitar o dever de probidade administrativa e assegurar que os referidos recursos atinjam, de fato, o objetivo de universalização do saneamento.

20. E já finalizando esse ponto específico do modelo federativo, é importante esclarecer a prestação regionalizada do serviço de saneamento. Como já dito, o novo marco legal tem a prestação regionalizada como pilar, e para isso estabeleceu instrumentos que possibilitam o exercício compartilhado da sua titularidade pelos entes federativos. Isso se dá através de arranjos interfederativos, da gestão associada por meio de consórcios e convênios de cooperação, em consonância, inclusive, com o artigo 241 da Constituição. O objetivo é o fortalecimento das estruturas de governança interfederativa, assegurando a universalização e a prestação adequada dos serviços de saneamento básico, especialmente nas regiões mais pobres.

21. Os consórcios interagem com as formas de prestação regionalizada previstas no artigo 3º, VI da Lei nº 11.445/2007, as quais são plenamente compatíveis com a Constituição e com

a jurisprudência dessa Corte Suprema.

22. A primeira dessas formas – a *região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião* – enquadra-se na prestação regionalizada no âmbito da competência dos Estados de organização intermunicipal, tal como prevista no § 3º do artigo 25 da Constituição Federal. E, nesse ponto, é relevante lembrar que esse Supremo Tribunal Federal já assentou que a instituição de regiões metropolitanas por lei complementar estadual não é capaz de vulnerar a autonomia municipal. Como destacado na ADI nº 1842, também de Relatoria do Min. LUIZ FUX, tendo como Rel. p/Acórdão o Min. GILMAR MENDES).

23. Já as outras duas formas de prestação regionalizada, que são unidade regional de saneamento básico e bloco de referência, foram pensadas para Municípios que não sejam necessariamente limítrofes. Assim como as demais formas de gestão associada (que são os consórcios públicos), essas não são compulsórias. Os blocos são formados com base na sustentabilidade econômico-financeira e prestigiam a cooperação, inclusive em localidades menos favorecidas. Assim, não há que se falar que somente haveria interesse da iniciativa privada nos municípios superavitários.



24. Pois bem. Esse é o panorama da prestação regionalizada, que em tudo se adequa à divisão de competências e ao art. 241 da Constituição Federal.

25. E, nesse panorama, precisamos compreender que os convênios de cooperação e os consórcios públicos, que são instrumentos de cooperação interfederativa e que estão previstos no artigo 241 da Constituição, não se confundem com o contrato de programa. O contrato de programa é firmado entre pessoa jurídica de direito público e o ente federativo. Então, é totalmente descabida qualquer alegação de que a proibição de contratos de programa ofenderia o artigo 241 da Constituição e que essa proibição impediria, como se disse, *“as formas de interação entre os entes públicos para a prestação do serviço”*.

26. Além do mais, Excelências, os atuais contratos de programa são, no geral, marcados pela ausência de cláusulas transparentes e de metas bem definidas. Segundo a Subsecretaria de Regulação e Mercado do Ministério da Economia, *“21% dos municípios atendidos por companhias estaduais de saneamento operam com contratos vencidos e mais 5% não possuem contratos formalizados”*.

27. E, encerrando o ponto relativo aos contratos de programa,

também são totalmente insubsistentes os argumentos relativos à segurança jurídica e ato jurídico perfeito, já que a Lei nº 14.026/2020 prevê que “*os contratos de programa regulares vigentes permanecem em vigor até o advento do seu termo contratual*” (artigo 10, § 3º da Lei nº 11.445/2007). O fato é que essas garantias constitucionais não servem para abrigar a manutenção de situações incompatíveis com a ordem constitucional. Assim, caso o prestador não demonstre capacidade econômico-financeira para alcançar as metas de universalização, na forma estabelecida no plano de saneamento básico, não haverá direito subjetivo à manutenção do contrato (como dispõe o artigo 11 da Lei nº 11.445/2007).

28. Esse ponto nos leva, então, **ao quarto eixo** de defesa, que é a total insubsistência de se falar em privilégio para empresas privadas. Na verdade, não há nenhum impedimento a que as empresas públicas participem dos procedimentos licitatórios para a prestação do serviço. O que a Lei faz é estabelecer a obrigatoriedade de licitação prévia, isso à luz do artigo 175 da Constituição. A exigência de licitação nada mais é do que garantir a seleção do prestador com maior aptidão para cumprir as metas de universalização. Estimula-se a disputa entre os agentes econômicos para a mais adequada prestação dos

serviços. Além disso, a lei não estabelece qualquer privilégio para as empresas privadas, mas também, e isso é fato, não prestigia estatais ineficientes.

29. Por fim, e já caminhando para a conclusão, *no quinto e último eixo de defesa*, é preciso esclarecer que a redesignação do cargo de Especialista em Regulação de Recursos Hídricos para o cargo de Especialista em Regulação de Recursos Hídricos e Saneamento Básico apenas espelhou a ampliação do espectro de atuação da ANA. Desse modo, a Lei nº 14.026/2020 apenas propiciou a continuidade normativa em relação aos servidores da ANA e não criou nenhuma despesa obrigatória, de modo que não há qualquer ofensa ao artigo 113 do ADCT. Nessa linha, também não há qualquer ofensa à regra do concurso público, pois, além de as novas atividades voltadas à regulação e fiscalização possuírem estreita relação com as atribuições originais do cargo, não houve modificação salarial, nem de escolaridade, nem de regime do exercício desse cargo.

30. Portanto, Excelências, com essas considerações, e agradecendo a atenção de Vossas Excelências, a AGU manifesta-se pela total improcedência dos pedidos.

31. Muito obrigado.