

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO FACULDADE DE
DIREITO**

João Pedro Lajos Pinto

**TARIFA DE DISPONIBILIDADE: ANÁLISE SOBRE A VIABILIDADE DE
COBRANÇA DE TARIFA PELA DISPONIBILIDADE DOS SERVIÇOS
PÚBLICOS DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA E ESGOTAMENTO
SANITÁRIO**

TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

São Paulo

2024

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO

João Pedro Lajos Pinto

**TARIFA DE DISPONIBILIDADE: ANÁLISE SOBRE A VIABILIDADE DE
COBRANÇA DE TARIFA PELA DISPONIBILIDADE DOS SERVIÇOS
PÚBLICOS DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA E ESGOTAMENTO
SANITÁRIO**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado à Faculdade de Direito da
Pontifícia Universidade Católica de
São Paulo, como requisito parcial para
obtenção do título de BACHAREL em
Direito, sob a orientação do Prof.
Doutor Jacintho Silveira Dias de
Arruda Câmara.

São Paulo

2024

Pinto, João Pedro Lajos
TARIFA DE DISPONIBILIDADE: ANÁLISE DA VIABILIDADE DE
COBRANÇA DE TARIFA PELA DISPONIBILIZAÇÃO DOS SERVIÇOS
PÚBLICOS DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA E ESGOTAMENTO SANITÁRIO. /
João Pedro Lajos Pinto. -- São Paulo: [s.n.], 2024.
55p. il. ; cm.

Orientador: Jacintho Silveira Dias de Arruda Câmara.
Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) -- Pontifícia
Universidade Católica de São Paulo, Graduação em
Administração, 2024.

1. Serviço público. 2. Abastecimento de água e esgotamento
sanitário. 3. Natureza jurídica das taxas e das tarifas. 4.
Tarifa de disponibilidade. I. Câmara, Jacintho Silveira Dias
de Arruda. II. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo,
Trabalho de Conclusão de Curso para Graduação em
Administração. III. Título.

CDD

Dedico este trabalho à minha família, aos meus amigos, aos meus companheiros de turma, aos meus colegas de trabalho, aos meus professores e a todos que me apoiaram e me ensinaram ao longo dessa jornada acadêmica.

AGRADECIMENTOS

Ao meu pai de sangue, Murilo, ao meu pai de coração, José Antônio, e à minha mãe, Giuliane, por sempre me apoiarem, me proporcionarem uma base educacional e me incentivarem a ser um ser humano melhor a cada dia.

Aos meus irmãos, Ana Julia, Felipe e Guilherme, por me ensinarem a ser irmão mais velho e por estarem comigo nas fases de crescimento, sempre proporcionando momentos de muita felicidade.

Aos meus avós, Stefan, Ondina, Emília, Coelho e Jandira, pelos mimos e pelo companheirismo.

À memória de meu avô, Murilo, e à minha tia Adriana, por me incentivarem a cursar Direito.

Ao meu professor e orientador, Prof. Doutor Jacintho Silveira Dias de Arruda Câmara, por todo o apoio, não somente neste Trabalho de Conclusão de Curso, como também nas aulas, pelos momentos em que tive a honra de compartilhar com ele e por todo o aprendizado que me proporcionou e me inspirou e influenciou a cada vez mais me encantar pelo Direito Administrativo.

Aos meus colegas e ex-colegas de trabalho, por me ajudarem a me tornar cada vez mais um melhor profissional.

Aos meus companheiros de Pontifícia, pelos vários momentos que compartilhamos juntos ao longo do curso.

RESUMO

O presente trabalho teve como objetivo estudar a viabilidade da cobrança de tarifa pela disponibilidade no âmbito dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Inicialmente foi observada a carência de investimentos nesses setores e a importância da remuneração para alcançar a universalização de água e esgoto e introduziu a polêmica da Súmula 545 do STF. Então, com mais afinco, analiso as características gerais dos serviços públicos e, mais especificamente, os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, a partir do *Marco Legal de Saneamento Básico* (Lei Federal nº 11.445/2007). Diante desses conceitos, foram destacadas as características gerais das taxas e das tarifas, abrangendo o regime jurídico de cada modelo remuneratório e algumas características específicas que a doutrina e a jurisprudência entendem sobre esses institutos. Ademais, foi analisada a política tarifária para os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário e o que as normas de referência da ANA regulamentam sobre essa política, especialmente a NR6. Com as concepções gerais de taxa e de tarifa, retomo a questão chave do presente estudo, referente à compulsoriedade das taxas, a partir da Súmula 545 do Supremo Tribunal Federal (STF). Vislumbrou-se, a partir dos precedentes que deram origem ao enunciado da referida Súmula, que a compulsoriedade está relacionada com a atividade exclusiva do Estado e não pode ser confundida com a essencialidade ou obrigatoriedade dos serviços prestados. Dessa forma, não há que se falar sobre a impossibilidade de cobrança pela disponibilidade dos serviços públicos, ainda mais analisando os serviços prestados em rede, como os serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Assim, foi analisada a legislação e a jurisprudência sobre essa forma de cobrança pela disponibilidade dos serviços de água e esgoto. Ao final, foi verificado que a cobrança de tarifa pela disponibilidade dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário é amplamente aplicada no âmbito nacional.

PALAVRAS-CHAVE: Abastecimento de água; Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico; disponibilização; esgotamento sanitário; Lei Federal nº 11.445/2007; Lei Nacional de Saneamento Básico; Marco Legal de Saneamento; tarifa; tarifa de disponibilidade; taxa; serviço público; Súmula 545 STF.

ABSTRACT

The present study aimed to examine the feasibility of charging availability fees in the context of public water supply and sanitation services. Initially, the lack of investment in these sectors was observed, as well as the importance of remuneration to achieve the universalization of water and sanitation services, introducing the controversy surrounding Precedent 545 of the Brazilian Supreme Court (STF). Subsequently, I analyzed, in greater detail, the general characteristics of public services, specifically focusing on water supply and sanitation services, based on the Legal Framework for Basic Sanitation (Federal Law No. 11,445/2007). In light of these concepts, the general characteristics of fees and tariffs were highlighted, covering the legal regime of each remuneration model and specific characteristics as understood by legal doctrine and case law. Furthermore, the tariff policy for water supply and sanitation services was analyzed, along with the regulatory provisions of ANA (the National Water and Sanitation Agency), particularly the NR6 regulation. With these general concepts of fees and tariffs in mind, I revisited the key issue of the present study concerning the compulsory nature of fees, as addressed in Precedent 545 of the Brazilian Supreme Court (STF). The precedents that gave rise to the said Precedent revealed that compulsory payment is linked to the exclusive activity of the State and should not be confused with the essentiality or mandatory nature of the services provided. Therefore, it cannot be argued that charging for the availability of public services is impossible, especially when considering networked services such as public water supply and sanitation. As such, the legislation and case law concerning the charging for the availability of water and sanitation services were analyzed. In conclusion, it was found that charging an availability fee for public water supply and sanitation services is widely applied on a national level.

KEYWORDS: Water supply; availability; sanitation; National Basic Sanitation Law; Basic Sanitation Legal Framework; tariff; availability tariff; fee; public service; Precedent 545 Supreme Federal Court.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1.....	14
Figura 2.....	15

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Abastecimento de Água.....	13
Tabela 2 – Esgotamento Sanitário.....	14

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AGERGS	Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul
AI	Agravo Interno
ANA	Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico
ARESC	Agência de Regulação de Serviços Públicos de Santa Catarina
ARCON-PA	Agência de Regulação e Controle de Serviços Públicos do Estado do Pará
ARSAE-MG	Agência Reguladora de Serviços de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário do Estado de Minas Gerais
ARSP	Agência Reguladora de Serviços Públicos do Espírito Santo
Art.	Artigo
Capex	<i>Capital Expenditure</i>
CF/88	Constituição Federal de 1988
CORSAN	Companhia Riograndense de Saneamento
CTN	Código Tributário Nacional
DAERP	Departamento de Água e Esgoto de Ribeirão Preto
DF	Distrito Federal
LNSB	Lei Nacional de Saneamento Básico
NR	Norma de Referência
ONU	Organização das Nações Unidas
OPEX	<i>Operational Expenditure</i>
PE	Pernambuco
Plansab	Plano Nacional de Saneamento Básico
PPP	Parceria Público-Privada
RE	Recurso Extraordinário
RJ	Rio de Janeiro
RS	Rio Grande do Sul
SEMAE	Serviço Municipal de Águas e Esgoto
SINISA	Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento
STF	Supremo Tribunal Federal

STJ	Superior Tribunal de Justiça
TCC	Trabalho de Conclusão de Curso
TCU	Tribunal de Contas da União
TFDI	Tarifa Fixa de Disponibilidade de Infraestrutura
TJMG	Tribunal de Justiça de Minas Gerais
TJPR	Tribunal de Justiça do Paraná
TJSP	Tribunal de Justiça de São Paulo

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
CAPÍTULO I – SERVIÇO PÚBLICO	17
Princípios	18
Formas de prestação	19
Meios de remuneração	21
Titulares dos serviços públicos	22
CAPÍTULO II – ABASTECIMENTO DE ÁGUA E ESGOTAMENTO SANITÁRIO	24
CAPÍTULO III – NATUREZA JURÍDICA DAS TAXAS E DAS TARIFAS	31
Conceito de Taxa	31
Cobrança de taxa pela utilização potencial dos serviços públicos	33
Conceito de Tarifa	34
Política tarifária dos serviços de saneamento básico	36
CAPÍTULO IV – O QUE DIZ A SÚMULA 545 STF?	40
CAPÍTULO V – TARIFA DE DISPONIBILIDADE NOS SERVIÇOS DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA E ESGOTAMENTO SANITÁRIO	43
CAPÍTULO VI – COBRANÇA DE TARIFA DE DISPONIBILIDADE NO CENÁRIO NACIONAL	48
CONCLUSÃO	53
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	55

INTRODUÇÃO

A Lei Federal nº 14.026, de 15 de Julho de 2020¹, atualizou o *Marco Legal de Saneamento* (Lei Federal nº 11.445/2007²), promovendo importantes alterações, dentre as quais, destaca-se a meta de universalização dos serviços de saneamento básico. Conforme previsto no art. 11-B, os contratos de prestação dos serviços públicos de saneamento básico deverão definir as metas de universalização, com o objetivo de atender 99% (noventa e nove por cento) da população com abastecimento de água e 90% (noventa por cento) da população com coleta e tratamento de esgoto até o ano de 2032.

Essas metas são ousadas, considerando índice de atendimento desses serviços no cenário nacional. Observando os dados coletados pelo Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SINISA), tem-se os seguintes dados de atendimento dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Brasil:

Tabela 1 – Abastecimento de Água

Região	Total de Habitantes*	População atendida
Norte	17.355.778	64,22%
Nordeste	54.657.621	76,86%
Centro-Oeste	16.289.538	89,81%
Sul	29.937.706	91,64%
Sudeste	84.840.113	90,85%
Total	203.080.756	84,92%

Fonte: SINISA (2024). Disponível em: http://appsniis.mdr.gov.br/indicadores-hmg/web/agua_esgoto/mapa-agua

¹ BRASIL. Lei Federal nº 14.026, de 15 de julho de 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 e Saneamento Básico (ANA) competência para editar normas de referência sobre o serviço de saneamento, a Lei nº 10.768, de 19 de novembro de 2003, para alterar o nome e as atribuições do cargo de Especialista em Recursos Hídricos, 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 Federal, 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 (Estatuto da Metrópole), 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. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/114026.htm. Acesso em: 21 out. 2024

² BRASIL. Lei Federal nº 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 nºs 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 nº 6.528, de 11 de maio de 1978. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/L11445.htm. Acesso em 21 out. 2024.

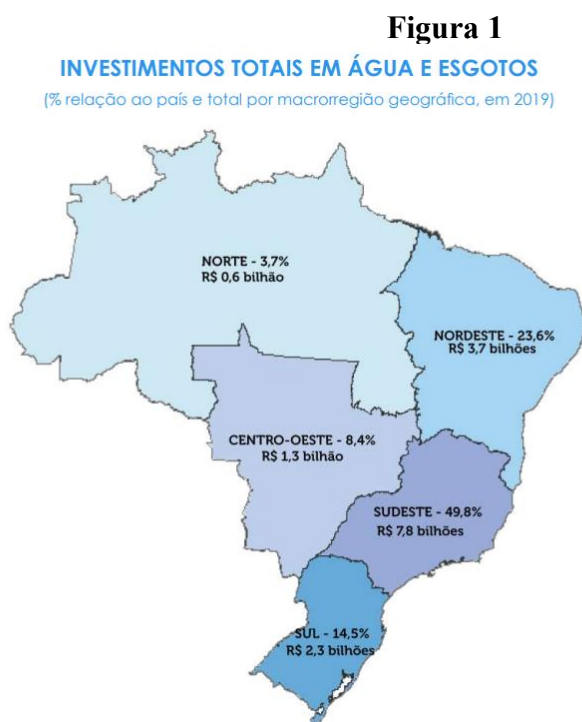
Tabela 2 – Esgotamento Sanitário

Região	Total de Habitantes*	População atendida
Norte	17.355.778	14,68%
Nordeste	54.657.621	31,36%
Centro-Oeste	16.289.538	62,33%
Sul	29.937.706	49,71%
Sudeste	84.840.113	80,89%
Total	203.080.756	84,92%

Fonte: SINISA (2024). Disponível em: http://appsniis.mdr.gov.br/indicadores-hmg/web/agua_esgoto/mapa-esgoto

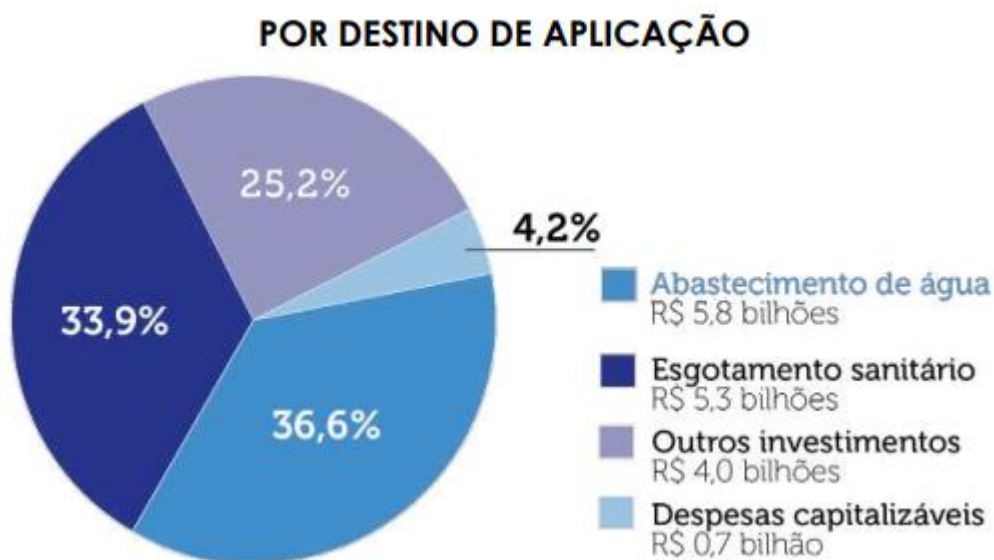
Os números são preocupantes, especialmente considerando as regiões Norte e Nordeste do Brasil, que apresentam índices muito abaixo das demais regiões. Os dados da região Sudeste, por outro lado, já se aproximam das metas definidas, assim como os dados de abastecimento de água na região Sul. Essa desigualdade é justificada analisando investimentos realizados nas diferentes regiões.

Conforme diagnóstico realizado pelo SINISA, na época denominado SNIS, verificou-se que dos 15,7 bilhões de reais investidos em água e esgoto no Brasil, quase metade desses investimentos foram destinados ao atendimento da região Sudeste do país. As figuras 1 e 2 a seguir apresentam a distribuição desses investimentos e o destino de aplicação:



Fonte: Diagnóstico SNIS-AE 2019. Disponível em: <http://www.snis.gov.br/diagnostico-anual-agua-e-esgotos/diagnostico-dos-servicos-de-agua-e-esgotos-2019>

Figura 2



Fonte: Diagnóstico SNIS-AE 2019. Disponível em: <http://www.snis.gov.br/diagnostico-anual-agua-e-esgotos/diagnostico-dos-servicos-de-agua-e-esgotos-2019>

Diante disso, a Lei nº 14.026/2020 se atentou a necessidade de ampliação desses investimentos em todo o território brasileiro, com o objetivo de atingir a meta prevista de universalização. O art. 29 determina que a sustentabilidade econômico-financeira dos serviços públicos de saneamento básico será assegurada pela remuneração através da cobrança dos serviços que, no caso dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, deve ocorrer por meio de taxas, tarifas ou outros preços públicos.

Importante compreender o conceito de sustentabilidade econômico-financeira como “a cobrança, arrecadação e efetiva disponibilização ao prestador de serviço de recursos financeiros, suficientes para fazer frente aos custos eficientes de operação e de manutenção (OPEX), de investimentos prudentes e necessários (CAPEX)”, conforme definição da Norma de Referência nº 01 (NR1) da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA)³.

³ BRASIL. Resolução ANA nº 79, de 14 de junho de 2021. Aprova a Norma de Referência nº 1 para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico, que dispõe sobre o regime, a estrutura e parâmetros da cobrança pela prestação do serviço público de manejo de resíduos sólidos urbanos, bem como os procedimentos e prazos de fixação, reajuste e revisões tarifárias. Disponível em: https://arquivos.ana.gov.br/resolucoes/2021/0079-2021_Ato_Normativo_20220117110324_ALTERACAO.pdf

Em meio a importância da remuneração dos serviços públicos de saneamento básico para a realização dos investimentos necessários a universalização, a doutrina e a jurisprudência discutem a sobre a viabilidade de cobrança de tarifa pela disponibilidade desses serviços. Os debates se iniciaram a partir da interpretação da Súmula nº 545 do STF⁴:

Preços de serviços públicos e taxas não se confundem, porque estas, diferentemente daqueles, são compulsórias e têm sua cobrança condicionada à prévia autorização orçamentária, em relação à lei que as instituiu.

A principal questão está atrelada ao conceito de compulsoriedade. Para uma análise mais profunda do que diz a Súmula da Suprema Corte, necessário primeiro investigar as características das taxas e das tarifas, partindo da concepção geral do que é serviço público e da aplicação nos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário, objetos do presente estudo.

⁴ Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=30&sumula=2346>

CAPÍTULO I – SERVIÇO PÚBLICO

Quando tratamos da definição de serviço público, devemos levar em consideração que não há unanimidade na doutrina para caracterizá-lo. Gustavo Mello Knoplock⁵ apresenta as diferentes posições dos autores nesse sentido. O conceito mais geral engloba as funções legislativa, jurisdicional e administrativa, de modo que o serviço público seria a atividade exercida pelo Estado para alcançar seus objetivos.

A linha doutrinária que defende um sentido mais estrito, entende que o serviço público se relaciona somente às atividades exercidas apenas pela Administração Pública, portanto, somente ligado à função administrativa do Estado. Knoplock entende que essa posição é, ainda, muito generalizada. De acordo com o autor:

“Este conceito ainda é amplo, pois envolveria todas as atividades executadas pela Administração, tais como a polícia administrativa, o fomento à iniciativa privada e a intervenção na atividade econômica, que não devem se confundir com a prestação de serviços públicos. Assim, em sentido estrito, serviços públicos seriam apenas aquelas atividades prestadas pela Administração a fim de satisfazer as necessidades da coletividade. É nesse sentido mais estrito que devemos entender a expressão serviço público, para fins de concurso público”⁶

O professor Marçal Justen Filho⁷ determina que o serviço público detém algumas peculiaridades. Ele o conceitua como a função administrativa da atividade estatal, regulada sob regime de direito público, implicando uma atuação ativa do Estado, destinado a atender direitos fundamentais, necessidades de sujeitos indeterminados e interesses individuais e transindividuais.

Essa última característica que Justen Filho atribuiu aos serviços públicos é fundamental no âmbito deste estudo, pois a remuneração desses serviços está totalmente atrelada a ideia de fruição individual e coletiva das utilidades do serviço público. No momento, todavia, focarei apenas no conceito de serviço público.

⁵ KNOPLock, Gustavo Mello. Manual de direito administrativo: teoria, doutrina e jurisprudência – 11. ed. rev. e atual. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2018; pág. 527.

⁶ KNOPLock, Gustavo Mello. Manual de direito administrativo: teoria, doutrina e jurisprudência – 11. ed. rev. e atual. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2018; pág. 527.

⁷ JUSTEN FILHO, Marçal, 1955- Curso de direito administrativo – 14. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2023; 686.

Celso Sptizcovsky⁸ enfatiza que não está previsto na lei nenhum tipo de definição sobre o que seriam os serviços públicos. Seguindo a linha de Knoplock e Justen Filho, o autor caracteriza de forma sucinta o serviço público como “*aquele prestado pela Administração ou por particulares, mediante regras de direito público previamente estabelecidas por ela, visando à preservação do interesse público*”⁹.

Diante das considerações dos autores supramencionados, adota-se a ideia, para o presente estudo, que serviço público é a atividade estatal relacionada à função administrativa do Estado, que pode ser prestada diretamente pela Administração ou delegada para particulares. Importante destacar também que esses serviços visam a satisfação do interesse coletivo.

Princípios

Os serviços públicos devem observar determinados preceitos. De forma geral, como bem elenca Sptizcovsky, identificam-se os seguintes princípios norteadores: princípio da continuidade do serviço público, princípio da mutabilidade do regime jurídico, princípio da modicidade tarifária e princípio da generalidade.

A execução desses serviços não pode ser interrompida, uma vez que devem atender o interesse coletivo. É possível extrair essa diretriz da Lei Federal nº 8.987/95¹⁰, no §1º de seu art. 6º, ao estabelecer a continuidade como um dos elementos que se fazem presentes na adequada prestação dos serviços públicos. O §3º deste dispositivo disciplina as hipóteses de exceção, em que é permitida a paralisação desses serviços, nos casos de: emergência ou urgência (situações imprevisíveis); necessidade de realização de obras e intervenção; e inadimplência do usuário (desde que haja aviso prévio aos usuários inadimplentes).

No âmbito da supremacia do interesse público, é permitida a mudança na execução dos serviços públicos e, inclusive, é permitido à Administração Pública, ao delegar serviços aos entes privados, se valer de cláusulas exorbitantes nos contratos celebrados, garantindo sempre a possibilidade de reequilíbrio econômico-financeiro.

⁸ SPITZCOVSKY, Celso. Coleção Esquematizado – Direito Administrativo / Celso Spitzcovsky; coordenado por Pedro Lenza. – 7.ed. – São Paulo: SaraivaJur, 2024; pág. 542.

⁹ SPITZCOVSKY, Celso. Coleção Esquematizado – Direito Administrativo / Celso Spitzcovsky; coordenado por Pedro Lenza. – 7.ed. – São Paulo: SaraivaJur, 2024; pág. 542

¹⁰ BRASIL. Lei Federal nº 9.987, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18987cons.htm

O princípio da modicidade tarifária está relacionado ao da generalidade. Neste, tem-se a ideia de garantir o acesso aos serviços públicos prestados a todos os administrados, enquanto naquele vislumbra-se a garantia de valores tarifários acessíveis aos usuários a serem observados pelo prestador.

Existem autores que elencam ainda mais princípios que regem a prestação dos serviços públicos, como o da eficiência na prestação dos serviços, da segurança dos serviços prestados, da atualidade, da regularidade, entre outros, mas me limitarei aos princípios já descritos no presente estudo. Ressalta-se que todos os princípios tem como base a supremacia do interesse público perante o interesse privado.

Formas de prestação

Os princípios relacionados aos serviços públicos devem ser observados por todos os prestadores de serviços públicos, sejam titulares dos serviços ou prestadores particulares que exercem os serviços delegados. Nesse sentido, importante destacar a seguinte passagem de Alexandre Mazza:

“Serviço público só pode, por definição, ser titularizado por pessoa jurídica de direito público. Assim, observada a repartição de competências determinada pela Constituição e pela legislação, a titularidade de serviços públicos somente pode ser atribuída à União, Estados, Distrito Federal, Municípios, Territórios, autarquias, associações públicas ou fundações públicas.

Por isso, os instrumentos normativos de delegação de serviços públicos, como concessão e permissão, transferem apenas a prestação temporária, nunca delegam a titularidade do serviço público.

Mesmo no caso das pessoas jurídicas de direito privado pertencentes à Administração Indireta, não há transferência do serviço público em si. Empresas públicas e sociedades de economia mista prestadoras de serviços públicos, embora pertencentes ao Estado, nunca detêm a titularidade do serviço, na medida em que titularizam somente a prestação do serviço público.”¹¹

Sptizcovsky, diferencia a descentralização da desconcentração dos serviços públicos:

“...não se pode confundir a figura da descentralização com a da desconcentração, que significa a transferência de competências de um órgão para outro, mas dentro da Administração direta, mediante diversos critérios, como o territorial, o geográfico, o hierárquico, por matéria, como se verifica, a título de exemplo, com a criação de administrações regionais ou subprefeituras (modelo antigo usado em São Paulo até dezembro de 2016) ou prefeituras regionais, modelo atual adotado a partir de janeiro de 2017 ou, ainda, quando da transferência de um Ministério para outro ou de uma Secretaria de Estado para outra.

¹¹ MAZZA, Alexandre Manual de direito administrativo - 11. ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2021; pág. 1547

Com efeito, embora nas situações mencionadas haja uma transferência de competências para outros órgãos, situam-se estes dentro da estrutura da Administração direta, não se podendo, portanto, cogitar de descentralização, mas sim de desconcentração.

De mencionar-se que essa transferência de competências, característica da desconcentração, pode verificar-se também dentro de um mesmo órgão, desde que não extrapole os limites da Administração direta.

Por seu turno, a transferência da execução de serviços públicos pode ocorrer para terceiros que estejam dentro ou fora da estrutura da Administração Pública.

Nesse sentido, quando realizada para terceiros que estão dentro da estrutura da Administração, mas que não se confundem com a Administração direta, surgem as figuras das autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista e, mais recentemente, as agências reguladoras.

Oportuno registrar que essa descentralização na prestação de serviços públicos pode ser feita sob duas modalidades: por outorga ou por delegação.”¹²

Diante da explicação de Spitzcovsky, faz-se necessário identificar as formas de delegação dos serviços públicos. Essa delegação pode ocorrer através de autorização, permissão, concessão ou até parceria público-privada. Knoplock diferencia a autorização da permissão pelo fato daquela ensejar a vontade do particular, pessoa física ou jurídica, em prestar determinado serviço público. Já na permissão:

“...se permite ao particular a prestação de determinado serviço público desejado pela Administração, sendo exigida licitação para a escolha deste permissionário.”¹³

Na concessão de serviços públicos, é formalizado um contrato administrativo, pelo qual o particular passa a exercer o serviço que foi concedido pela Administração Pública. O art. 2º, II da Lei nº 8.987/1995 prevê seu conceito:

Art. 2º Para os fins do disposto nesta Lei, considera-se:

II - concessão de serviço público: a delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade concorrência ou diálogo competitivo, a pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado;

Por fim, a modalidade de PPP está prevista na Lei nº 11.079/2004¹⁴ e é a modalidade mais recente em relação aos outros modos de delegação dos serviços públicos. Na PPP, diferente

¹² SPITZCOVSKY, Celso. Coleção Esquematizado – Direito Administrativo / Celso Spitzcovsky; coordenado por Pedro Lenza. – 7.ed. – São Paulo: SaraivaJur, 2024; Págs. 552-553

¹³ KNOPLOCK, Gustavo Mello. Manual de direito administrativo: teoria, doutrina e jurisprudência – 11. ed. rev. e atual. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2018; Pág. 531.

¹⁴ BRASIL. Lei Federal nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/111079.htm

da concessão, há uma “*retribuição financeira pela Administração, ao contrário do que ocorre com as delegações comuns, regidas pela Lei nº 8.987/1995, quando o delegatário é remunerado diretamente por tarifa paga pelos usuários*”¹⁵.

A prestação de serviços públicos pode ser realizada, ainda, por entidades criadas pelo Estado, através de leis específicas, como no caso das autarquias, fundações públicas, associações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista. Ressalta-se que, seja a administração direta ou indireta, o prestador de serviço público sempre terá responsabilidade objetiva em relação aos danos causados contra o usuário ou terceiros.

Meios de remuneração

Apresentadas as formas de delegação dos serviços públicos de forma sucinta, vez que não é o objetivo do presente estudo debater sobre as modalidades delegatórias, cumpre observar como são remunerados esses serviços. Aqui será feita apenas uma breve introdução para debatermos com mais afinco esses conceitos no *Capítulo III*.

Os serviços públicos podem ser remunerados por meio de taxas, tarifas ou impostos. Quando o serviço é divisível, ou seja, aquele que pode ser contabilizado o nível de aproveitamento de cada usuário ou de fruição individual (*uti singuli*), é remunerado por taxa ou tarifa.

Quanto aos impostos, são aplicados aos serviços em que não é possível identificar o benefício individual do usuário, também denominados de serviços indivisíveis ou *uti universi*. Juten Filho determina que:

“O serviço público produz a satisfação de necessidades individuais, homogêneas ou não, assim como a de interesses transindividuais (coletivos ou difusos). Isso não significa que apenas existiriam serviços públicos quando fossem produzidas utilidades fruíveis individualmente pelo usuário. Existem serviços públicos fruíveis individualmente e outros cuja fruição se faz coletivamente. Varrer as ruas é um serviço público que não é fruível individualmente. Já o fornecimento doméstico de energia é um serviço público que atende interesses difusos, coletivos e individuais. Aliás, há forte tradição em classificar os serviços públicos em fruíveis *uti singuli* e *uti universi*, o que influencia, inclusive, a disciplina tributária. A questão da fruição individual ou coletiva da utilidade tem relevância para a disciplina da remuneração cabível, não como pressuposto da configuração do serviço público.”¹⁶

¹⁵ KNOPLICK, Gustavo Mello. Manual de direito administrativo: teoria, doutrina e jurisprudência – 11. ed. rev. e atual. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2018; Pág. 542.

¹⁶ JUSTEN FILHO, Marçal, 1955- Curso de direito administrativo – 14. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2023; Pág. 786.

Em suma, para os serviços públicos em que há possibilidade de medição do proveito individual de cada consumidor podem ser remunerados por taxas ou tarifas, enquanto os serviços prestados no âmbito coletivo, são financiados por meio da cobrança de impostos.

Titulares dos serviços públicos

Finalizando a concepção geral das diversas características dos serviços públicos, passo a analisar a repartição das competências entre os entes federativos para compreender como é exercida a titularidade por esses entes.

Primeiramente, necessário saber o que significa deter a titularidade de serviço público. André Luiz Freire¹⁷ explica que titularidade se refere ao dever de apresentar uma estrutura legislativa, assim como organizar e prestar de forma concreta os serviços.

Justen Filho entende que a titularidade dos serviços públicos entre os diversos entes federativos é atribuída constitucionalmente:

“A organização federativa do Estado brasileiro acarreta a atribuição da titularidade dos serviços públicos a entes federais diversos. As disposições constitucionais referidas (em especial o art. 21 da CF/1988) não se destinam apenas a diferenciar serviço público e atividade econômica em sentido restrito. Sua finalidade é, também, promover a discriminação de competências entre os diversos entes federais.”¹⁸

Importante mencionar a explicação que Spitzcovsky apresenta em relação ao significado de deter a titularidade de serviço público:

“...a titularidade desses serviços foi repartida pela Constituição entre as quatro esferas de governo integrantes da Federação, vale dizer, federal, estadual, municipal e distrital.

Assim é que, para serviços públicos cuja competência foi reservada à União, será dela a decisão quanto à forma de execução dos serviços...”¹⁹

¹⁷ FREIRE, André Luiz. Saneamento básico: titularidade, regulação e descentralização. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direitos Difusos e Coletivos. Nelson Nery Jr., Georges Abboud, André Luiz Freire (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/379/edicao-1/saneamento-basico:-titularidade,-regulacao-e-descentralizacao>

¹⁸ JUSTEN FILHO, Marçal, 1955- Curso de direito administrativo – 14. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2023; Pág. 801.

¹⁹ SPITZCOVSKY, Celso. Coleção Esquematizado – Direito Administrativo / Celso Spitzcovsky; coordenado por Pedro Lenza. – 7.ed. – São Paulo: SaraivaJur, 2024; Pág. 556.

Dessa forma, os entes federativos não podem interferir nos serviços públicos de competência de outro ente. O ente titular de determinado serviço deve ter liberdade para legislar e atuar em conformidade com as normas que entender necessárias para aquele determinado serviço, mas, claro, sempre visando o interesse público. A alteração da titularidade para realizar determinado serviço público ocorre, haja visto, pela desconcentração.

Os serviços públicos de titularidade da União estão dispostos no art. 21 de nossa Magna Carta²⁰, em seus incisos X a XII. Aos Estados, compete explorar os serviços locais de gás canalizado, conforme art. 25, §2º, da CF/88, bem como exercer a titularidade subsidiária dos demais serviços. Aos Municípios, é reservada competência para organizar e prestar os serviços públicos de caráter local, inclusive, de transporte público que tem caráter essencial, bem como deve cooperar com os Estados e a União nos serviços de atendimento à saúde pública. Por fim, o Distrito Federal, de acordo com Mazza²¹, recebe a competência dos Estados e dos Municípios. O autor utiliza como argumento o poder para o DF legislar, de acordo com o art. 32, §1º, da CF/88:

Art. 32. O Distrito Federal, vedada sua divisão em Municípios, reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos com interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços da Câmara Legislativa, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição.

§ 1º Ao Distrito Federal são atribuídas as competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios.

Ainda, existem serviços públicos que são de titularidade comum entre os entes federativos. Segundo Mazza:

“Cabe lembrar que existem serviços públicos de titularidade comum entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, como saúde, educação, previdência social e assistência social. Tais serviços, chamados ainda de serviços sociais, também podem ser prestados por particulares mediante autorização estatal. Porém, só serão considerados serviços públicos propriamente ditos quando prestados pelo Estado.”²²

Diante do exposto, necessário analisar como são observadas as características de serviços públicos no âmbito dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

²⁰ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 out. 2024.

²¹ MAZZA, Alexandre Manual de direito administrativo - 11. ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2021; Pág. 1549

²² MAZZA, Alexandre Manual de direito administrativo - 11. ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2021; Pág. 1549

CAPÍTULO II – ABASTECIMENTO DE ÁGUA E ESGOTAMENTO SANITÁRIO

A própria lei estabelece que os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário são serviços públicos de saneamento básico. Isso está previsto no art. 3º, inciso I, “a” e “b” da Lei nº 11.445/2007. O dispositivo prevê, *in verbis*:

Art. 3º Para fins do disposto nesta Lei, considera-se:

I - saneamento básico: conjunto de serviços públicos, infraestruturas e instalações operacionais de:

a) abastecimento de água potável: constituído pelas atividades e pela disponibilização e manutenção de infraestruturas e instalações operacionais necessárias ao abastecimento público de água potável, desde a captação até as ligações prediais e seus instrumentos de medição;

b) esgotamento sanitário: constituído pelas atividades e pela disponibilização e manutenção de infraestruturas e instalações operacionais necessárias à coleta, ao transporte, ao tratamento e à disposição final adequados dos esgotos sanitários, desde as ligações prediais até sua destinação final para produção de água de reuso ou seu lançamento de forma adequada no meio ambiente;

O *Plansab*²³ já previa alguns princípios fundamentais para o saneamento básico, com base principalmente na Lei nº 11.445/2007. Primeiramente, destaca-se a universalização, como uma concepção de igualdade, garantindo a todos o acesso aos serviços de saneamento. De acordo com o estabelecido no Plano, esse foi o primeiro princípio introduzido no âmbito dos serviços públicos de saneamento básico e foi introduzido pelo *Marco Legal de Saneamento Básico*. Por óbvio, na época já era necessário observar os princípios gerais dos serviços públicos já deveriam ser observados pela Administração Pública na prestação dos serviços de saneamento. Contudo, a Lei Nacional de Saneamento Básico (LNSB) trouxe previsões e orientações diretamente vinculadas aos serviços de saneamento. O intuito foi justamente apresentar uma melhoria na prestação desses serviços.

Além deste, o *Plansab* elencou outros princípios que regem a prestação dos serviços públicos de saneamento básico, tais como: princípio da equidade, princípio da integralidade e princípio da sustentabilidade dos serviços. Em 2020, com a edição da Lei nº 14.026/2020, esses princípios foram atualizados e outros foram incorporados.

Nesse sentido, o art. 2º do *Marco Legal de Saneamento* indica as disposições que orientam a prestação dos serviços de saneamento básico:

Art. 2 Os serviços públicos de saneamento básico serão prestados com base nos seguintes princípios fundamentais:

- I - universalização do acesso e efetiva prestação do serviço;
- II - integralidade, compreendida como o conjunto de atividades e componentes de cada um dos diversos serviços de saneamento que propicie à população o acesso a eles em conformidade com suas necessidades e maximize a eficácia das ações e dos resultados;
- III - abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos realizados de forma adequada à saúde pública, à conservação dos recursos naturais e à proteção do meio ambiente;
- IV - disponibilidade, nas áreas urbanas, de serviços de drenagem e manejo das águas pluviais, tratamento, limpeza e fiscalização preventiva das redes, adequados à saúde pública, à proteção do meio ambiente e à segurança da vida e do patrimônio público e privado;
- V - adoção de métodos, técnicas e processos que considerem as peculiaridades locais e regionais;
- VI - articulação com as políticas de desenvolvimento urbano e regional, de habitação, de combate à pobreza e de sua erradicação, de proteção ambiental, de promoção da saúde, de recursos hídricos e outras de interesse social relevante, destinadas à melhoria da qualidade de vida, para as quais o saneamento básico seja fator determinante;
- VII - eficiência e sustentabilidade econômica;
- VIII - estímulo à pesquisa, ao desenvolvimento e à utilização de tecnologias apropriadas, consideradas a capacidade de pagamento dos usuários, a adoção de soluções graduais e progressivas e a melhoria da qualidade com ganhos de eficiência e redução dos custos para os usuários;
- IX - transparência das ações, baseada em sistemas de informações e processos decisórios institucionalizados;
- X - controle social;
- XI - segurança, qualidade, regularidade e continuidade;
- XII - integração das infraestruturas e dos serviços com a gestão eficiente dos recursos hídricos;
- XIII - redução e controle das perdas de água, inclusive na distribuição de água tratada, estímulo à racionalização de seu consumo pelos usuários e fomento à eficiência energética, ao reúso de efluentes sanitários e ao aproveitamento de águas de chuva;
- XIV - prestação regionalizada dos serviços, com vistas à geração de ganhos de escala e à garantia da universalização e da viabilidade técnica e econômico-financeira dos serviços;
- XV - seleção competitiva do prestador dos serviços; e
- XVI - prestação concomitante dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário.

O grande objetivo da atualização introduzida pela Lei nº 14.026/2020 foi a universalização do saneamento. Destaca-se que a prestação regionalizada foi pauta importante na atualização da LNSB, como justamente um meio para a universalização dos serviços. Dessa forma, houve novidade quanto à titularidade dos serviços de saneamento básico.

Importante ressaltar que a nossa Constituição, apesar de determinar à União o dever de instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, incluindo o saneamento básico, nos termos do art. 21, XX, não defere à União, propriamente, a titularidade dos serviços públicos de saneamento básico. Ao menos é a visão de Alexandre Mazza:

“Registre-se ainda o caso curioso do serviço público de saneamento básico (art. 21, XX, da CF), cuja titularidade a Constituição Federal não atribuiu expressamente a nenhuma entidade federativa”.²⁴

Assim, a titularidade está expressa no *Marco Legal de Saneamento*. Inicialmente, a titularidade era privativa dos Municípios e do Distrito Federal, conforme art. 8º. O §2º previa a hipótese de interesse comum, em que deveriam exercer essa titularidade em colegiado interfederativo (inciso I) - formado pela instituição de região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião - ou por instrumentos de gestão associada – consórcios públicos ou convênios de cooperação.

A Lei nº 14.026/2020 alterou a configuração dessa titularidade:

Art. 8º Exercem a titularidade dos serviços públicos de saneamento básico:

I - os Municípios e o Distrito Federal, no caso de interesse local;

II - o Estado, em conjunto com os Municípios que compartilham efetivamente instalações operacionais integrantes de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, instituídas por lei complementar estadual, no caso de interesse comum.

§ 1º O exercício da titularidade dos serviços de saneamento poderá ser realizado também por gestão associada, mediante consórcio público ou convênio de cooperação, nos termos do art. 241 da Constituição Federal, observadas as seguintes disposições:

I - fica admitida a formalização de consórcios intermunicipais de saneamento básico, exclusivamente composto de Municípios, que poderão prestar o serviço aos seus consorciados diretamente, pela instituição de autarquia intermunicipal;

II - os consórcios intermunicipais de saneamento básico terão como objetivo, exclusivamente, o financiamento das iniciativas de implantação de medidas estruturais de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana, manejo de resíduos sólidos, drenagem e manejo de águas pluviais, vedada a formalização de contrato de programa com sociedade de economia mista ou empresa pública, ou a subdelegação do serviço prestado pela autarquia intermunicipal sem prévio procedimento licitatório.

Fica evidente o incentivo à regionalização, importante principalmente para os Municípios que não conseguem auferir recursos para a adequada prestação dos serviços de saneamento. Dessa forma a prestação regionalizada permite a união desses Municípios, inclusive com os Estados, para que consigam atingir a eficiência necessária.

A LNSB também possibilita que os serviços públicos de saneamento sejam delegados e prevê determinadas condições a serem observadas para que sejam firmados contratos de prestação desses serviços, nos termos dos arts. 10 e 11:

²⁴ MAZZA, Alexandre Manual de direito administrativo - 11. ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2021; Pág. 1549

Art. 10. A prestação dos serviços públicos de saneamento básico por entidade que não integre a administração do titular depende da celebração de contrato de concessão, mediante prévia licitação, nos termos do art. 175 da Constituição Federal, vedada a sua disciplina mediante contrato de programa, convênio, termo de parceria ou outros instrumentos de natureza precária.

Art. 11. São condições de validade dos contratos que tenham por objeto a prestação de serviços públicos de saneamento básico:

I - a existência de plano de saneamento básico;

II - a existência de estudo que comprove a viabilidade técnica e econômico-financeira da prestação dos serviços, nos termos estabelecidos no respectivo plano de saneamento básico;

III - a existência de normas de regulação que prevejam os meios para o cumprimento das diretrizes desta Lei, incluindo a designação da entidade de regulação e de fiscalização;

IV - a realização prévia de audiência e de consulta públicas sobre o edital de licitação, no caso de concessão, e sobre a minuta do contrato.

V - a existência de metas e cronograma de universalização dos serviços de saneamento básico.

O *Marco Legal de Saneamento* também confere à ANA grande importância para estabelecer as diretrizes sobre as normas de regulação, especialmente após a edição da Lei nº 14.026/2020. O principal objetivo da Norma que inovou não somente a LNSB, mas também a Lei nº 9.984/2000²⁵, que dispõe sobre a criação da ANA, foi transformar a agência em um órgão de supervisão regulatória ou, como conhecido na doutrina internacional, um órgão de *oversight regulation*²⁶, ou seja, que estabelece um diretrizes para a regulação dos serviços de saneamento básico.

Assim, a ANA passou a ter a atribuição de instituir normas de referência para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico diante da inovação do art. 4º-A:

Art. 4º-A . A ANA instituirá normas de referência para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico por seus titulares e suas entidades reguladoras e fiscalizadoras, observadas as diretrizes para a função de regulação estabelecidas na Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007 .

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

I - padrões de qualidade e eficiência na prestação, na manutenção e na operação dos sistemas de saneamento básico;

²⁵ BRASIL. Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000. Dispõe sobre a criação da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA), entidade federal de implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, integrante do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (Singreh) e responsável pela instituição de normas de referência para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19984.htm#:~:text=LEI%20No%209.984%2C%20DE%2017%20DE%20JULHO%20DE%202000.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20cria%C3%A7%C3%A3o%20da,H%C3%ADricos%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAsncias. Acesso em: 20 out. 2024.

²⁶ WIENER, Jonathan B., “issues in the comparison of regulatory oversight bodies”, texto produzido para a reunião do Grupo de Trabalho da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, realizada em Paris nos dias 21 e 22 de Outubro de 2008.

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;

IV - metas de universalização dos serviços públicos de saneamento básico para concessões que considerem, entre outras condições, o nível de cobertura de serviço existente, a viabilidade econômico-financeira da expansão da prestação do serviço e o número de Municípios atendidos;

V - critérios para a contabilidade regulatória;

VI - redução progressiva e controle da perda de água;

VII - metodologia de cálculo de indenizações devidas em razão dos investimentos realizados e ainda não amortizados ou depreciados;

VIII - governança das entidades reguladoras, conforme princípios estabelecidos no art. 21 da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007 ;

IX - reúso dos efluentes sanitários tratados, em conformidade com as normas ambientais e de saúde pública;

X - parâmetros para determinação de caducidade na prestação dos serviços públicos de saneamento básico;

XI - normas e metas de substituição do sistema unitário pelo sistema separador absoluto de tratamento de efluentes;

XII - sistema de avaliação do cumprimento de metas de ampliação e universalização da cobertura dos serviços públicos de saneamento básico;

XIII - conteúdo mínimo para a prestação universalizada e para a sustentabilidade econômico-financeira dos serviços públicos de saneamento básico.”

Até o momento, a ANA editou 9 normas de referência (NRs), dentre as quais duas são focadas nos serviços de manejo de resíduos sólidos (NRs 1 e 7) e cinco focadas nos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário (NRs 3, 5, 6, 8 e 9). Além disso, a NR 2 foi revogada.

Cumpra-se destacar que já foi proposta Ação Direta de Inconstitucionalidade com o objetivo de declarar a edição das normas de referência pela ANA inconstitucional, que, dentre outras razões, supostamente feria o exercício da titularidade dos serviços exercida pelos Municípios:

"Ementa: AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.492, 6.536, 6.583 E 6.882. DIREITO CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO E REGULATÓRIO. LEI 14.026/2020. ATUALIZAÇÃO DO MARCO LEGAL DO SANEAMENTO BÁSICO. RENOVAÇÃO EM QUATRO LEIS FEDERAIS – NA LEI 9.984/2000, QUE INSTITUIU A AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS (ANA); NA LEI 10.768/2003, QUE DISPÕE SOBRE O QUADRO FUNCIONAL DA ANA; NA LEI 11.107/2005, A LEI DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS; E, PRINCIPALMENTE, NA LEI 11.445/2007, QUE ESTABELECE AS DIRETRIZES NACIONAIS PARA O SANEAMENTO BÁSICO. JUÍZO DE ADMISSIBILIDADE POSITIVO. MÉRITO. QUATRO PREMISSAS TEÓRICAS. (A) DISCIPLINA CONSTITUCIONAL DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE SANEAMENTO. (B) FUNCIONALIDADE E ATRIBUTOS ECONÔMICOS DO SANEAMENTO. (C) REALIDADE BRASILEIRA À LUZ DA REDAÇÃO ORIGINAL DA LEI 11.445/2007. DESATENDIMENTO ÀS ESSENCIALIDADES SANITÁRIAS. (D) OBJETIVOS

SETORIAIS DA LEI 14.026/2020. TEMÁTICAS APRECIADAS. PRIMEIRO PILAR DA LEI 14.026/2020. (1) OS INSTRUMENTOS DE PRESTAÇÃO REGIONALIZADA VERSUS A AUTONOMIA POLÍTICA E FINANCEIRA DOS MUNICÍPIOS. CONSTITUCIONALIDADE DOS INSTITUTOS LEGAIS DE COOPERAÇÃO. SEGUNDO PILAR DA LEI 14.026/2020. (2) A MODELAGEM CONTRATUAL QUE DETERMINOU A CONCESSÃO OBRIGATÓRIA E, AO MESMO TEMPO, A VEDAÇÃO AO CONTRATO DE PROGRAMA. CONTRAPONTO: “ESVAZIAMENTO” DA AUTONOMIA ADMINISTRATIVA DOS MUNICÍPIOS E DESRESPEITO A ATOS JURÍDICOS PERFEITOS. IMPROCEDÊNCIA. DEFASAGEM E ACOMODAÇÃO GERADAS PELO CONTRATO DE PROGRAMA. TERCEIRO PILAR DA LEI 14.026/2020. (3) O ROBUSTECIMENTO DA INSTÂNCIA FEDERAL PARA A COORDENAÇÃO DO SISTEMA DE SANEAMENTO. ALEGAÇÕES: VÍCIO FORMAL ORIGINÁRIO NA ATRIBUIÇÃO DAS COMPETÊNCIAS FISCALIZATÓRIAS E SANCIONADORAS À AGÊNCIA; E ABUSO DE PODER NO PROCEDIMENTO CONDICIONANTE À ELEGIBILIDADE PARA AS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS. IMPROCEDÊNCIA. CONSIDERAÇÕES SOBRE A TUTELA DA SEGURANÇA JURÍDICA, EM FACE DOS ARTS. 13 E 14 DA LEI 14.026/2020. AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE CONHECIDAS E, NO MÉRITO, JULGADAS IMPROCEDENTES." (STF; Ação Direta de Inconstitucionalidade ADI 6492; Relator(a): Luiz Fux; Órgão Julgador: Tribunal Pleno; Data da Decisão: 02/12/2021; Data de Publicação: 25/05/2022)

Na oportunidade, sob a relatoria do Ministro Luiz Fux, o STF decidiu, pela maioria de seus membros, pelo indeferimento dos pedidos apresentados. Cabe destacar o voto do Relator, na passagem em que ele analisa justamente a legitimidade da atuação da ANA:

“Essencialmente, a impugnação desse dispositivo repousa em dois argumentos: a) a reorganização da ANA traria impactos sistêmicos sobre a boa execução das políticas públicas de gestão da água, que não teriam sido bem avaliadas; b) a instituição de “normas de referência” pela ANA, com a consequente fiscalização decorrente dessas normas, seria ofensiva da autonomia municipal para dispor sobre o serviço de saneamento básico.

Quanto à primeira questão, não é preciso ir muito longe para perceber que se trata de um tema exclusivamente político, que não pode ser traduzido num problema jurídico-constitucional.

(...)

De fato, as ações, quando impugnam a reorganização da ANA, mais denotam inconformismo com a opção legislativa do Congresso Nacional, que lhes parece equivocada, do que qualquer preocupação na comparação do texto legal com o da Constituição. Tanto isso é verdade que nas próprias ações diretas de inconstitucionalidade são invocadas como parâmetros de controle normas muito abertas, as quais, por sua vastidão semântica, são capazes de acomodar diversas opções legislativas, inclusive a que foi escolhida pela lei impugnada.

Quanto à questão da possível ofensa à autonomia municipal, em razão da competência da ANA para editar normas de referência, também não vislumbro inconstitucionalidade.

Ora, como já expus na contextualização histórico-jurídica que fiz acima, a circunstância de a titularidade do serviço de saneamento básico ser dos Municípios não implica de modo algum que a União não possa ter influência sobre os padrões desses serviços. A Constituição da República expressamente prevê (art. 21, XX) que a União deve editar diretrizes no tema...”

Há ainda questão polêmica no que se refere aos limites de atuação da ANA. O TCU, por exemplo, já decidiu que essa agência tem o condão apenas de editar normas de referência para a prestação dos serviços de saneamento. É o que se identifica na decisão apresentada frente à solicitação do Congresso Nacional²⁷:

“...Ocorre que competência da ANA, em matéria de saneamento básico, diz respeito à edição de normas de referência para a regulação dos serviços por seus titulares e suas entidades reguladoras e fiscalizadoras, conforme art. 4º-A da Lei 9.984/2000 e art. 25-A da Lei 11.445/2007, com redação dada pela Lei 14.026/2020. Ou seja, não compete à ANA fiscalizar a atuação das concessionárias de saneamento básico, mas apenas editar normas gerais de referência para regulação do setor.”

Por fim, ainda sobre as características dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário, destaca-se que são serviços divisíveis e, como já visto, podem ser remunerados pela cobrança de taxas, tarifas ou outros preços públicos. Como o cerne desse estudo é identificar a viabilidade das formas remuneratórias, passo a analisar de forma aprofundada os conceitos de taxa e de tarifa.

²⁷ TCU; Solicitação do Congresso Nacional (Scn) 031.795/2023-4; Relator(a): Aroldo Cedraz; Órgão Julgador: Plenário; Data da Decisão: 13/12/2023; Data de Publicação: 13/12/2023.

CAPÍTULO III – NATUREZA JURÍDICA DAS TAXAS E DAS TARIFAS

Conceito de Taxa

O art. 145, II de nossa Magna Carta confere às taxas natureza jurídica de tributo de competência comum dos entes federativos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios). O dispositivo constitucional determina, *in verbis*:

Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:

(...)

II - taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição;

Denota-se que o fato gerador das taxas é o exercício do poder de polícia ou a utilização de serviços públicos, mesmo que estes serviços sejam meramente disponibilizados e não sejam, de fato, utilizados pelo contribuinte. É o que Azevedo Marques chama de tributo vinculado, que ocorre quando a hipótese de incidência está vinculada a uma atuação estatal²⁸. Dessa forma, dentre as hipóteses que o art. 145, II da Constituição Federal nos traz, é certo que a Administração Pública deve, ao menos, estar prestando serviço público específico e divisível.

Extraí-se também da Constituição que os entes federativos possuem competência comum para instituir as taxas, de forma que o ente competente para a prestação de determinado serviço público é o sujeito ativo do referido tributo²⁹. Essa previsão também encontra-se na redação do art. 77, *caput*, do Código Tributário Nacional (CTN)³⁰, o qual dispõe que as taxas são cobradas pelos entes federativos no âmbito de suas atribuições. Nesse viés, Leandro Paulsen, a partir de uma interpretação do STF, dispõe:

“Ao analisar a taxa de fiscalização ambiental de recursos hídricos instituída pelo Estado do Amapá, por exemplo, o STF considerou que inexistia vício formal, porquanto “o Poder Público, em todos os níveis, tem o dever constitucional de garantir a saúde da população e a conservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado – direito público subjetivo estampado no art. 225, cabeça, da Constituição Federal –, razão pela qual se inserem, no âmbito da competência comum da União, dos Estados,

²⁸ MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Parecer tarifas para remunerar a prestação de serviços públicos de RSU, 2019. Pág. 10.

²⁹ MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Parecer tarifas para remunerar a prestação de serviços públicos de RSU, 2019. Pág. 10.

³⁰ BRASIL. Código Tributário Nacional. Lei Federal nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172Compilado.htm. Acesso em: 20 out. 2024.

do Distrito Federal e dos Municípios, a proteção ao meio ambiente, o combate à poluição em qualquer de suas formas bem assim a preservação das florestas, da fauna e da flora – art. 23, incisos VI e VII”, de forma que “surge possível, aos diversos entes da Federação, o desempenho de atividade administrativa traduzível em exercício regular do poder de polícia alusivo à exploração e ao aproveitamento de recursos hídricos, a ser remunerado mediante taxa, na forma e nos limites do art. 145, inciso II, da Lei Maior”³¹

A Constituição Federal restringe a utilização de base de cálculo de impostos para a cobrança de taxas (art. 145, §2º). Isso porque, como já destacado, as taxas são aplicáveis aos serviços públicos específicos e divisíveis, de modo que é possível medir o quanto cada beneficiário pode usufruir do serviço prestado. Os serviços indivisíveis são custeados por impostos. Trata-se de questão já estudada aqui no capítulo anterior, referente aos conceitos *uti singuli* e *uti universi*, introduzidos pelo professor Alexandre Mazza.

No cerne desta discussão, o Tribunal de Justiça do Estado do Paraná (TJPR), em meio a Apelação Cível nº 000217205.2020.8.16.0094, analisou a legalidade da cobrança da taxa de conservação de estradas no âmbito do Município de Iporã. O Relator Desembargador Fernando Wolff Bodziak, em seu voto, determinou que a cobrança vinculada “somente pode ser realizada em contraprestação, efetiva ou potencial, de serviço específico e divisível, vedada a utilização de base de cálculo idêntica a de outros tributos (CF/88, art. 145, §2º e CTN, art. 77, parágrafo único)”³².

Nesse mesmo sentido, o STF³³, já derrubou lei que instituía a taxa para segurança de eventos, no julgamento da ADI 2692/DF, com o entendimento de que o serviço de segurança pública tem natureza universal, devendo ser prestado para toda a coletividade e, dessa forma, ser remunerado através de impostos:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 1.732, DE 27 DE OUTUBRO DE 1997, E DECRETO N. 19.972, DE 30 DE DEZEMBRO DE 1998, AMBOS DO DISTRITO FEDERAL. TAXA DE SEGURANÇA PARA EVENTOS. SEGURANÇA PÚBLICA. SERVIÇO GERAL E INDIVISÍVEL. 1. O serviço de segurança pública tem natureza universal, devendo ser prestado a toda a coletividade ainda que o Estado se veja na contingência de fornecer condições de segurança a grupo específico. 2. O serviço de segurança deve ser remunerado mediante impostos, jamais por meio de taxas. 3. Pedido julgado procedente para declarar-se a inconstitucionalidade da Lei n. 1.732, de 27 de outubro de 1997, e, por arrastamento, do Decreto n. 19.972, de 30 de dezembro de 1998, ambos do Distrito Federal. (ADI 2692, Relator(a): NUNES MARQUES, Tribunal Pleno, julgado em 03-10-2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-216 DIVULG 25-10-2022 PUBLIC 26-10-2022)

³¹ PAULSEN, Leandro Curso de Direito Tributário Completo – 13. ed. – São Paulo : SaraivaJur, 2022;Pág. 95.

³² TJPR - 1ª Câmara Cível - 0002172-05.2020.8.16.0094 - Iporã - Rel.: DESEMBARGADOR FERNANDO WOLFF BODZIAK - J. 01.07.2024; Pág. 4.

³³ SPITZCOVSKY, Celso. Coleção Esquematizado – Direito Administrativo / Celso Spitzcovsky; coordenado por Pedro Lenza. – 7.ed. – São Paulo: SaraivaJur, 2024. Pág. 564.

Esse é um entendimento já fixado pelo Supremo com base na Constituição da República. No voto do Relator, fica evidente as diferenças dos conceitos de serviços universais e serviços específicos. O parágrafo único do art. 77 do CTN reforça a previsão constitucional de que as taxas não podem ter base de cálculo ou fato gerador idênticos ao de impostos.

Para os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, como já mencionado neste trabalho, é legítima a cobrança de taxas por se tratarem de serviços divisíveis.

Ainda, nosso Código Tributário é claro ao especificar o que são considerados poder de polícia e serviços públicos específicos e divisíveis para fins da aplicação das taxas, em conformidade com a interpretação constitucional. Nesse sentido, o art. 78 conceitua poder de polícia como a atividade da administração pública de regular a prática de ato ou abstenção de fato em razão de interesse público, impondo limites ou disciplinando direitos. Essa regulação pode estar relacionada “à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos” (art. 78, *in verbis*).

Já o art. 79 apresenta as características dos serviços públicos remunerados por taxas, sendo aqueles: (i) utilizados pelos contribuintes, mesmo que potencialmente (inciso I, “a” e “b”); (ii) específicos, ou seja, que podem ser destacados em unidades autônomas de intervenção, utilidade ou de necessidades públicas (inciso II); e (iii) divisíveis, que podem ser utilizados separadamente por cada usuário (inciso III).

Merece destaque, no cerne do presente estudo, os serviços utilizados potencialmente pelos contribuintes, mencionados no art. 79, I, “b” do CTN.

Cobrança de taxa pela utilização potencial dos serviços públicos

Uma das características que diferencia as taxas dos impostos e demais tributos é a possibilidade de sua cobrança pelo uso potencial de determinado serviço, estando intrinsecamente relacionada com a questão da especificidade. Por ser um tributo que vincula determinada atividade estatal, o contribuinte pode utilizar-se desse serviço prestado a qualquer momento e, nesse caso, pela mera disponibilidade do serviço ele deve remunerar o Estado.

Importante destacar aqui também a lição de Marques Neto. Ao realizar uma análise histórica dessa utilização efetiva ou potencial das taxas, o professor e Ministro enfatiza:

“Cabe destacar que, quando se trata de serviços de utilização potencial, a potencialidade está associada à utilização do serviço e não à sua natureza, ou mesmo à regulação que pode obrigar ou não seu consumo. Ao autorizar a tributação de serviços colocados à disposição do contribuinte, a norma de competência quer garantir que sejam tributados serviços efetivamente oferecidos, independentemente da manifestação de vontade do contribuinte no sentido de adquiri-los.”

No âmbito jurisprudencial, a possibilidade de cobrança de taxas pela utilização potencial dos serviços já é unanimidade. O STF já decidiu no AI 441.038-AgR/RS que “...é *legítima a cobrança de taxa, ainda que o particular não utilize o serviço público, bastando, para tanto, que o serviço seja efetivamente existente e esteja à disposição do contribuinte*”³⁴.

Marques Neto denomina este tipo de cobrança como “*taxa de disponibilidade*”³⁵. Feitas as considerações sobre a cobrança de taxa pela utilização potencial dos serviços públicos, cumpre analisar se este método é aceito também para a cobrança de tarifas. Passo, assim, a uma concepção preliminar do conceito de tarifa.

Conceito de Tarifa

A cobrança de tarifa é outra forma de remuneração pelos serviços públicos prestados pela Administração Pública. Diferente das taxas, as tarifas não possuem natureza jurídica de tributo, mas de preços públicos. Marcus Abraham³⁶ entende que as tarifas (preços públicos) são cobradas somente no âmbito dos serviços públicos não essenciais, passíveis de delegação. Justen Filho³⁷ complementa essa ideia, considerando a cobrança de tarifas como alternativa às taxas para viabilizar as contratações do setor privado na prestação dos serviços públicos:

“Reputa-se que a concessão de serviço público comporta remuneração por meio de tarifa, em vista do estabelecimento de uma relação contratual entre Poder Concedente e concessionário. A referência constitucional à utilização da taxa em referência a serviços públicos não implica vedação à adoção de modelo tarifário, especificamente nos casos de concessão. É inviável promover concessão e subordinar a remuneração do concessionário a regime tributário. Essa solução conduziria, inclusive, à violação da reserva de Administração que se verifica relativamente à gestão do serviço público objeto de concessão.”

³⁴ Citar jurisprudência – salva em downloads.

³⁵ MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Parecer tarifas para remunerar a prestação de serviços públicos de RSU, 2019. Verificar página no parecer.

³⁶ JUSTEN FILHO, Marçal, 1955- Curso de direito administrativo – 14. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2023. Pág. 372

³⁷ JUSTEN FILHO, Marçal, 1955- Curso de direito administrativo – 14. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2023. Pág. 842.

Ainda, Alexandre Mazza atribui às tarifas natureza de cunho privado-contratual³⁸. Para fins conceituais, acompanho a interpretação de Azevedo Marques:

“Tarifa é uma das modalidades de preço público (relação de troca econômica, de remuneração regulada pelas normas de direito público). Mesmo ciente das dissensões doutrinárias sobre as diferenças conceituais entre o preço público e a tarifa, tomarei preço público como sinônimo de tarifa. Faço assim porque a Constituição Federal de 1988, quando trata da disciplina sobre a remuneração dos concessionários e permissionários, notadamente o preço a ser cobrado pelos usuários do serviço público, refere-se à política tarifária.”³⁹

O professor entende que as tarifas não estão adstritas aos contratos de concessão, podendo ser cobradas, por exemplo, por autarquias prestadoras de serviço público⁴⁰, como no caso do Serviço Municipal de Águas e Esgoto (SEMAE), entidade autárquica responsável pela prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário do Município de Mogi das Cruzes.

Importante destacar que o texto constitucional impõe o dever do Poder Público de prestar os serviços públicos diretamente ou sob forma de concessão, nos termos do art. 175. O §3º do parágrafo único deste dispositivo constitucional estabelece que lei deverá dispor sobre a política tarifária. Já as alterações dos valores tarifários não devem, necessariamente, ser implementadas por lei. Isso porque nas relações contratuais estabelecidas com os particulares para prestação desses serviços públicos, pode haver necessidade de reequilíbrios econômicos, com possível alteração tarifária e poderia gerar um volume desnecessário de normas jurídicas se suas alterações ocorressem mediante autorização normativa.

Nota-se, portanto, que as tarifas não estão sujeitas aos mesmos princípios constitucionais das taxas, justamente por estarem relacionadas à remuneração de entes privados prestadores de serviço público. Isso possibilita com que as tarifas sejam mais flexíveis e possam ser estabelecidas por entidades reguladoras por exemplo.

Como visto, a previsão sobre a política tarifária é norma de eficácia limitada, ou seja, que necessita de uma outra norma para que seja efetivada. Dessa forma, para o presente estudo, cabe analisarmos as normas que disciplinam a política tarifária no âmbito dos serviços públicos

³⁸ MAZZA, Alexandre Manual de direito administrativo - 11. ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2021. Pág. 1567.

³⁹ MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Parecer tarifas para remunerar a prestação de serviços públicos de RSU, 2019. Pág. 33.

⁴⁰ MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Parecer tarifas para remunerar a prestação de serviços públicos de RSU, 2019. Pág. 34.

de saneamento básico, especialmente dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

Política tarifária dos serviços de saneamento básico

Para a análise da política tarifária dos serviços públicos de saneamento básico, necessário observar as previsões da LNSB. O art. 11 dispõe que, dentre as condições de validade dos contratos para a prestação dos serviços de saneamento básico, é necessário prever o sistema de cobrança e composição das taxas e das tarifas, bem como os reajustes e revisões do modelo remuneratório (art. 11, IV, “a” e “b”). Além disso, o *Marco Legal de Saneamento* delimita que os contratos devem indicar uma entidade reguladora, responsável por estabelecer as normas relativas às tarifas (art. 12, II e V) e, no caso dos serviços serem prestados mediante concessão, as disposições sobre o pagamento de tarifas deverão estar previstas no próprio contrato (art. 12, §4º).

A Norma é clara ao delimitar à entidade reguladora competência para estabelecer e regular as tarifas pela prestação dos serviços públicos de saneamento básico. O art. 29 disciplina que a cobrança será conjunta entre os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e serviços de drenagem urbana e manejo de águas pluviais. Ademais, para os contratos de concessão, a cobrança pela prestação dos serviços deverá ser feita pelo prestador diretamente ao usuário (art. 29, §4º).

O *Marco Legal de Saneamento* é bastante enfático no que tange à modicidade tarifária e possibilita que sejam adotados subsídios tarifários para os usuários que não tenham capacidade de pagamento (art. 29, §2º e art. 31). Observando atingir essa modicidade, as tarifas deverão ser reajustadas a cada 12 (doze) meses, nos termos do art. 37, *caput* da LNSB. A Norma também prevê que sejam realizadas revisões tarifárias para reavaliação da prestação dos serviços, podendo ser periódicas ou extraordinárias, está última quando verificadas alterações das condições de prestação dos serviços não estabelecidas contratualmente. As pautas das revisões deverão ser estabelecidas pelas entidades reguladoras (art. 38, §1º) e o fator de eficiência poderá estar presente nessas revisões (art. 38, §2º). Por fim, destaca-se que a LNSB determina que os reajustes e as revisões deverão tornar-se públicos no prazo de até 30 (trinta) dias, vide art. 39.

Importante mencionar a Norma de Referência ANA nº 6/2024 (NR6)⁴¹, que dispõe sobre os modelos de regulação tarifária dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Instituída pela Resolução ANA nº 183, de 5 de fevereiro de 2024, a NR6 estabelece que os modelos regulatórios podem ser contratual, em que as principais regras e procedimentos de remuneração, formação da tarifa, metas de cobertura e expansão do atendimento dos serviços, níveis de desempenho e qualidade da prestação e alocação de riscos já são definidos nos termos do instrumento contratual pactuado, ou discricionários, em que as regras e procedimentos são definidos nas revisões tarifárias periódicas, conforme previsão contratual ou de regulamento. O objetivo da regulação tarifária é assegurar o equilíbrio econômico-financeiro e a modicidade tarifária, através de mecanismos que gerem eficácia e eficiência na prestação dos serviços.

A NR6 também estabelece que cumpre à entidade reguladora regular os contratos sujeitos à regulação discricionária, determinando os ritos e procedimentos das revisões tarifárias periódicas, observadas as demais normas da ANA. Ademais, no processo de reajuste, cumpre à entidade reguladora definir a tarifa referencial necessária para recuperar, ao longo do próximo ciclo tarifário, os custos incorridos na prestação do serviço, em regime de eficiência, e remunerar o capital investido de modo prudente, bem como estabelecer os procedimentos para definição dos custos operacionais e utilizados para definição da Base de Remuneração Regulatória a serem considerados nos processos de revisão tarifária periódica. Por fim, as entidades reguladoras devem disciplinar o escopo e a admissibilidade de pedidos de revisão tarifária extraordinária para recomposição do equilíbrio econômico-financeiro.

Analisando a jurisprudência, é possível verificar que já se consolidou no sentido de permitir essas atribuições às entidades reguladoras. É o que entendeu o TJMG no Agravo de Instrumento nº 0499024-30.2022.8.13.0000:

"EMENTA: AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PREVENÇÃO. ART. 79, CAPUT, RITJMG. PRELIMINAR DE INCOMPETÊNCIA ABSOLUTA. REJEIÇÃO. TARIFA ÚNICA DE ESGOTO. AUMENTO. RESOLUÇÃO ARASAE MG Nº 154/2021. COMPETÊNCIA DA AGÊNCIA REGULADORA. POLÍTICA TARIFÁRIA. COBRANÇA DE TARIFA UNIFICADA EM LOCAIS ONDE NÃO HÁ A PRESTAÇÃO DE TODAS AS ETAPAS DO SERVIÇO. POSSIBILIDADE. ENTENDIMENTO FIRMADO PELO STJ NO RESP nº 1.339.313/RJ (RECURSO REPETITIVO). LEGALIDADE. OFENSA AO PRINCÍPIO DA MODICIDADE DA TARIFA NÃO DEMONSTRADA.

⁴¹ BRASIL. Resolução ANA nº 183, de 5 de fevereiro de 2024. Aprova a Norma de Referência ANA nº 6/2024, que dispõe sobre os modelos de regulação tarifária dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Disponível em: <http://www.in.gov.br/web/dou/-/resolucao-ana-n-183-de-5-de-fevereiro-de-2024-541943312>. Acesso em: 20 out. 2024.

PRESUNÇÃO DE LEGITIMIDADE DO ATO ADMINISTRATIVO. RECURSO CONHECIDO E NÃO PROVIDO.

1. Verifica-se a ocorrência de prevenção quando a questão de direito discutida na demanda é idêntica à aventada em recurso anteriormente distribuído ao relator integrante do órgão julgador, nos termos do art. 79, caput, do Regimento Interno do Tribunal de Justiça de Minas Gerais.

2. Considerando que a abrangência da condenação pleiteada na presente demanda é o Município de Conquista e que as normas insertas nos arts. 2º, da Lei nº 7.347/85 e 93, I, do CDC, estabelecem a competência funcional do Juízo do local do dano para julgamento das ações civis públicas em que se discutem danos causados aos consumidores, patente a competência absoluta do Juízo da comarca de Conquista para julgamento da presente demanda.

3. A competência para prestação do serviço público de abastecimento de água e esgotamento sanitário é dos Municípios que podem fazê-lo diretamente ou sob regime de concessão, nos termos do art. 30, V, da CR/88.

4. A Lei Federal nº 11.445/2007, que estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico, com as alterações trazidas pela Lei Federal nº 14.026/2020, que atualizou o marco legal do saneamento básico, estabelece, em seu art. 8º, inciso I, que os Municípios e o Distrito Federal exercem a titularidade dos serviços públicos de saneamento básico no caso de interesse local, e a norma do §5º prevê que o titular deverá definir a entidade responsável pela regulação e fiscalização desses serviços, independentemente da modalidade de sua prestação.

5. No âmbito do Estado de Minas Gerais, a Lei Estadual nº 18.309/2009, estabeleceu normas relativas aos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário e criou a Agência Reguladora de Serviços de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário do Estado de Minas Gerais (ARSAE-MG), autarquia especial vinculada à Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (art.4º) com finalidade de fiscalizar e orientar a prestação dos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, bem como editar normas técnicas, econômicas e sociais para a sua regulação (art. 5º).

6. À ARSAE-MG é lícito efetuar a revisão da política tarifária do serviço público de esgotamento sanitário para assegurar a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato e, em última análise, garantir a própria continuidade do serviço, até porque, no âmbito dos contratos de concessão, o princípio do pacta sunt servanda não tem aplicação absoluta.

7. Considerando-se que a cobrança da tarifa única autorizada pela Resolução ARSAE-MG nº 154/2021 está embasada em notas técnicas elaboradas pela agência reguladora, após realização e audiências e consultas públicas, tenho que, pelo menos nesse momento processual, deve prevalecer a presunção de veracidade e legitimidade do ato administrativo atacado." (TJMG; Agravo de Instrumento-cv 0499024-30.2022.8.13.0000; Relator(a): Des.(a) Bitencourt Marcondes; Órgão Julgador: Câmaras Cíveis / 19ª Câmara Cível; Data da Decisão: 04/08/2022; Data de Publicação: 11/08/2022)

Ainda sobre a política tarifária, a ANA estabelece na NR1 a preferência pela cobrança dos serviços por meio de tarifas. Como já visto, são meios de remuneração dos serviços públicos mais flexíveis, facilitando eventuais reajustes e revisões necessárias ao longo dos contratos com os particulares. Outro fator é que permite que os prestadores cobrem diretamente dos usuários pelos serviços prestados.

Resta a dúvida sobre uma possível cobrança das tarifas pela disponibilização dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, assim como ocorre com as taxas. Há divergência de interpretações nesse sentido, principalmente diante da edição da Súmula 545

pelo Supremo Tribunal Federal. Passo então a analisar a essência da Súmula, com uma estrita análise dos precedentes que originaram esse enunciado.

CAPÍTULO IV – O QUE DIZ A SÚMULA 545 STF?

Com uma concepção geral das taxas e das tarifas, são notórias as divergências no sentido da flexibilidade de cobrança das tarifas, uma vez que não estão adstritas aos princípios constitucionais que devem ser observados na aplicação das taxas. Contudo, existe um debate a respeito da possibilidade de se cobrar tarifas pela mera prestação dos serviços, assim como ocorre com as taxas. Essa questão teve origem a partir Súmula 545 do STF.

Publicada em 1969, o enunciado diferencia as taxas e os preços de serviços públicos pelo fato daquelas serem compulsórias. Esta previsão do STF gerou diferentes interpretações ao longo do tempo, dentre as quais algumas desvirtuaram a Súmula de seu sentido original, pois associam a compulsoriedade à obrigatoriedade ou essencialidade dos serviços e, dessa forma, os usuários estariam vinculados ao pagamento das taxas. É importante compreender os precedentes que levaram a elaboração deste enunciado, de modo a alinharmos nossa interpretação com o que entendeu na oportunidade a Suprema Corte.

A Súmula se originou a partir dos seguintes precedentes: RE 54.194/PE⁴², RE 54.491/PE⁴³ e RE 54.996/PE⁴⁴. O primeiro caso trata da análise do modelo adotado para a remuneração dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário. No caso, o valor de cobrança foi majorado por Decreto, de modo que não poderia ocorrer no caso da cobrança de taxas, que exigem lei específica.

A corte se dividiu, de modo que não foi formada maioria para declarar a inconstitucionalidade. Destaca-se que a questão da compulsoriedade, no âmbito do debate, foi analisada pelo Ministro Relator Hermes Lima:

“Assim, a observação de que a facultatividade é que caracteriza o preço público, parece-me de todo improcedente. Não é a facultatividade que caracteriza o preço público, de modo nenhum”.

Ademais, ficou evidente no voto do relator que o que deve definir a espécie remuneratória é o regime jurídico adotado na sua instituição. A mesma interpretação ocorreu

⁴² STF. Embargos no Recurso Extraordinário nº 54.194/PE. Tribunal Pleno. Relator Min. Hermes Lima. Julgado em 25/03/1965.

⁴³ STF. Embargos no Recurso Extraordinário nº 54.491/PE. Tribunal Pleno. Relator Min. Pedro Chaves. Julgado em 03/05/1965.

⁴⁴ STF. Recurso Extraordinário nº 54.996/PE. Tribunal Pleno. Relator Min. Raphael de Barros Monteiro. Julgado em 27/05/1968.

no segundo precedente, o RE 54.491/PE, em que o Relator discorreu sobre o critério de disponibilidade das taxas e que esse seria insuficiente para diferenciar este regime dos preços públicos.

Por fim, o RE 54.996/PE tratava-se de Mandato de Segurança impetrado contra o Departamento de Saneamento de Pernambuco, em que o recorrente buscava não realizar o pagamento das taxas de água e esgoto no exercício de 1961, pois haviam sido majoradas por Decreto. Em meio a discussão, foi possível identificar o conceito de compulsoriedade entendido pelo STF, a partir da doutrina de Caio Tácito, que considerava estar relacionada à soberania do Estado e não, efetivamente, à essencialidade dos serviços. A decisão foi unânime e reconheceu a constitucionalidade do Decreto que determinou o aumento do valor da taxa. Vale destacar o voto do Relator, o Ministro Raphael de Barros Monteiro:

“Em tais condições, se a chamada taxa é água cobrada pelo recorrente é, na realidade, preço público, visto constituir renda industrial do Estado, remuneração de um serviço de utilidade pública do próprio Estado, força é concluir-se, ao contrário do que julgou o ilustre Tribunal “a quo”, que a majoração impugnada da taxa que se trata nada tem de inconstitucional.”

Contudo, mesmo diante desses precedentes, alguns autores mantiveram a interpretação equivocada sobre a compulsoriedade, como Marcus Abraham que, ao analisar as espécies de taxa, leciona que:

“A condição de o serviço público ter uma utilização efetiva ou potencial relaciona-se com o fato de o contribuinte poder usufruí-lo de maneira imediata e definitiva ou encontrá-lo à sua disposição para a utilização a qualquer tempo que desejar, **desde que esta tenha natureza compulsória.**”⁴⁵

Observa-se que o autor interpretou de maneira rasa o enunciado da Súmula 545 do Supremo, sem se atentar aos mencionados precedentes. Ao contrário do que previu Abraham, Wladimir Antônio Ribeiro apresenta justamente o equívoco na interpretação da Súmula:

“...importante esclarecer a concepção desacertada adotada na base do posicionamento expresso por aqueles que se posicionam de maneira contrária à possibilidade de cobrança de tarifa de disponibilidade: a de que a tarifa se destina à remuneração dos serviços públicos de natureza facultativa, ao passo que a taxa se destina àqueles serviços públicos de natureza compulsória. Observando a evolução histórica do ordenamento jurídico brasileiro, cabe ressaltar que a ideia de compulsoriedade não se vincula a um *uso compulsório*, até porque esse seria atentatório ao princípio constitucional da liberdade, mas a dever do Estado – ou

⁴⁵ ABRAHAM, Marcus. Curso de direito tributário brasileiro - Rio de Janeiro: Forense, 2018. Pág. 369

seja, seria compulsório ao *Estado* prover por meios públicos determinados serviços, uma vez que decorrentes do atributo da *soberania* (para se usar conceitos do Direito Administrativo da época).

Com isso, como no caso do serviço judiciário, é dever do Estado prestá-lo, compulsoriamente por meios públicos, e desses fatos se deriva que tal serviço público, específico e divisível, só possa ser remunerado por seu usuário mediante taxa. Os demais serviços públicos, que não necessitem de serem compulsoriamente ofertados por meios estatais, se específicos e divisíveis, a critério da opção política podem ser remunerados tanto por tarifa como por taxa.”⁴⁶

Este entendimento tem como base a opinião de Floriano de Azevedo Marques Neto em seu parecer sobre as formas de remuneração pelo usuário, a partir da releitura dos precedentes que originaram a Súmula 545 do STF. Na oportunidade, o autor enfatizou que é considerado serviço compulsório aquele relacionado à soberania estatal em serviços públicos que resultam de função específica do Estado e não podem ser executados pelo particular, por serem atribuições inerentes à figura do Estado, a exemplo das taxas judiciais.

Já os serviços não compulsórios, na visão de Marques Neto, são aqueles que podem ser prestados por particulares, remunerados não só por taxa, comportando o regime tarifário. Dessa forma, não há que se falar em compulsoriedade relacionada a obrigatoriedade do serviço. Inclusive, este conceito de “serviço público obrigatório” é ambíguo, vez que todos os serviços públicos possuem caráter essencial ao interesse público.

Nesse contexto, a disponibilização do serviço público não é um fator para distinção entre taxa e tarifa, que se diferenciam pela natureza jurídica e, em alguns casos, em razão da compulsoriedade atrelada a uma atividade inerente ao Estado.

Feito esse esclarecimento quanto a interpretação da Súmula 545 do STF, fundamental analisar o que a jurisprudência vem entendendo e o que diz a legislação que regula os serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

⁴⁶ RIBEIRO, Wladimir Antônio. Parecer sobre Tarifa de Disponibilidade, 2023. Pág. 4

CAPÍTULO V – TARIFA DE DISPONIBILIDADE NOS SERVIÇOS DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA E ESGOTAMENTO SANITÁRIO

No âmbito da Lei Federal nº 11.445/2007, extrai-se que a opção pela cobrança dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário por meio de taxa ou tarifa é apenas uma opção política, vide art. 45, §§4º e 5º:

“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.

§ 5º O pagamento de taxa ou de tarifa, na forma prevista no **caput** deste artigo, não isenta o usuário da obrigação de conectar-se à rede pública de esgotamento sanitário, e o descumprimento dessa obrigação sujeita o usuário ao pagamento de multa e demais sanções previstas na legislação, ressalvados os casos de reúso e de captação de água de chuva, nos termos do regulamento.” (grifos meus)

Denota-se que o próprio *Marco Legal de Saneamento* adota o critério de disponibilidade para a cobrança das tarifas de água e esgoto. Ademais, a lei confere ao usuário a obrigação de conectar-se à rede pública de esgotamento sanitário. Nesse caso, é importante enfatizar que essa obrigação está relacionada ao interesse público prevalecendo sob o interesse particular, pois os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário são prestados em rede e, ao optar por não conectar seu edifício à rede pública de água e esgoto, o usuário pode tornar a disponibilização da estrutura mais onerosa. Portanto, como visto no *Capítulo I*, o princípio da supremacia do interesse público é aplicado a hipótese em questão.

Além disso, esses são serviços públicos intrinsecamente relacionados com a saúde da população. Nesse sentido, é fundamental que toda a população tenha disponível esses serviços e que efetivamente o utilizem. Por isso também há necessidade de políticas impositivas para o controle do atendimento dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Uma norma importante nesse viés é a Resolução nº 64/292 da Assembleia Geral da ONU, que reconheceu o direito à água potável e limpa e o direito ao saneamento como essenciais para o pleno gozo da vida e de todos os direitos humanos. Conforme entende Wladimir Antônio Ribeiro:

“...A principal consequência é a de que passa a não haver dúvidas, em prol da dignidade da pessoa humana, que assegurar o acesso à água potável e ao saneamento

é uma obrigação do Poder Público, inserindo-se no contexto das políticas públicas que deve patrocinar. Passa a existir uma obrigação de que se institua uma política pública, que dê efetividade a um direito.”⁴⁷

Frisa-se que a cobrança pela disponibilização dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário tem o viés também de remunerar os investimentos realizados na instalação e na manutenção da estrutura das redes públicas.

O entendimento jurisprudencial está em conformidade com a previsão da LNSB. Nesse sentido, importante observar a Apelação nº 0035489-55.2011.8.26.0506, julgada pelo Tribunal de Justiça de São Paulo (TJSP)⁴⁸. Na oportunidade, foram opostos embargos à execução objetivando a declaração de que as tarifas de água e esgoto cobradas pelo Departamento de Água e Esgoto de Ribeirão Preto – DAERP, fossem declaradas indevidas e ilegais, por tratar-se de imóvel vago. O juízo *a quo* julgou procedente o embargo e o DAERP apresentou apelação em face dessa decisão, alegando que cobrou a tarifa mínima neste caso. Em sua decisão, o Relator destacou justamente a importância da cobrança da tarifa pela disponibilidade dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário:

“Sabe-se que toda construção habitável deve estar ligada à rede de canalização de esgoto, de modo que a cobrança da tarifa mínima torna-se devida em razão da manutenção do sistema, visando garantir a adequada prestação do serviço, bem como é possível sua cobrança pela disponibilização do serviço de fornecimento de água aos consumidores.”

Ainda, citou entendimento já estabelecido pela 14ª Câmara de Direito Público do TJSP nesse viés, na Apelação nº 0005058-77.2010.8.26.0472, que decidiu pela possibilidade da cobrança de tarifa mínima pela disponibilidade do serviço.

Outros Tribunais já aderiram esse entendimento, inclusive com fulcro no mencionado art. 45, §5º da LNSB. É o caso do Tribunal de Justiça do Ceará, no âmbito da Apelação Cível nº 0001131-59.2018.8.06.0091:

APELAÇÕES CÍVEIS. AÇÃO DE REPETIÇÃO DE INDÉBITO C/C INDENIZAÇÃO POR DANO MORAL. SENTENÇA PARCIALMENTE PROCEDENTE. TARIFA DE ESGOTO. REDE PÚBLICA DE ESGOTAMENTO SANITÁRIO IMPLEMENTADA NA REGIÃO DO IMÓVEL EDIFICADO. RESIDÊNCIA NÃO LIGADA À REDE PÚBLICA. LICITUDE DA COBRANÇA DA TARIFA DE ESGOTO, AINDA QUE O USUÁRIO NÃO ESTEJA LIGADO À

⁴⁷ RIBEIRO, Wladimir Antônio. O saneamento básico como um direito social. Revista de Direito Público da Economia – RDPE, Belo Horizonte, ano 13, n. 52, p. 229-251, out./dez. 2015.

⁴⁸ TJSP; Apelação Cível 0035489-55.2011.8.26.0506; Relator (a): Cláudio Marques; Órgão Julgador: 14ª Câmara de Direito Público; Foro de Ribeirão Preto - 1ª. Vara da Fazenda Pública; Data do Julgamento: 11/06/2015; Data de Registro: 17/06/2015.

REDE DE ESGOTAMENTO. INTELIGÊNCIA DA LEI FEDERAL Nº 11.445/07. COBRANÇA LEGÍTIMA. DANOS MORAIS. NÃO CONFIGURADOS. AUSÊNCIA DE ILICITUDE. APELAÇÕES CONHECIDAS. PROVIMENTO DADO AO APELO DO SERVIÇO AUTÔNOMO DE ÁGUA E ESGOTO DE IGUATU. NEGADO PROVIMENTO AO APELO DA AUTORA. SENTENÇA REFORMADA PARA JULGAR IMPROCEDENTE O PLEITO AUTORAL. INVERSÃO DO ÔNUS DA SUCUMBÊNCIA 1. O cerne da lide cinge-se à afirmação por parte da autora de que suporta há anos cobrança pelos serviços de esgoto, entretanto, sem utilizar o sistema de esgotamento sanitário em seu imóvel. Com isso, insurgiu-se judicialmente contra o Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Iguatu (SAAE), por meio de ação de repetição de indébito c/c indenização por danos morais, na qual obteve sentença parcialmente procedente. A decisão é combatida pela apelação do SAAE, no qual pugna pela legitimidade das cobranças realizadas à autora; e aquela também é atacada pela apelação da requerente, que pleiteia a condenação por danos morais. 2. Apreciando as razões do recurso interposto pelo SAAE, de acordo com a análise fática e a documentação juntada pelas partes, denota-se que o imóvel edificado da recorrida não é ligado ao sistema de esgoto, porém o recorrente disponibiliza rede pública de esgotamento sanitário na região. Diante disso, aplicável ao caso o teor do art. 45, § 4º, da Lei 11.445/07 (que estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico), que, em síntese, legitima a cobrança de taxas, tarifas e outros preços públicos decorrentes da disponibilização e da manutenção da infraestrutura e do uso desses serviços, quando disponibilizada rede pública de esgotamento sanitário, ainda que a edificação não esteja conectada à rede. 3. Diante do recurso de apelação interposto pela autora, não merece prosperar a tese de condenação do SAAE ao pagamento de danos morais, visto que sua atuação calcou-se na legalidade e no regular exercício de direito, inexistindo a ilicitude necessária para ensejar a reparação de dano. 4. Apelações conhecidas, dado provimento ao apelo do Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Iguatu, e negado provimento à apelação da autora. Sentença reformada para julgar improcedente o pleito autoral. Inversão do ônus da sucumbência. ACÓRDÃO: Vistos, relatados e discutidos estes autos, acorda a 3ª Câmara Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará, em conhecer os recursos, para dar provimento à apelação interposta pelo requerido e negar provimento à interposta pela requerente, nos termos do voto da relatora, parte integrante deste. Fortaleza, data e hora informadas pelo sistema. DESEMBARGADORA JORIZA MAGALHÃES PINHEIRO Relatora (Apelação Cível - 0001131-59.2018.8.06.0091, Rel. Desembargador(a) JORIZA MAGALHAES PINHEIRO, 3ª Câmara Direito Público, data do julgamento: 17/07/2023, data da publicação: 17/07/2023)

Importante citar aqui a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ) sobre a matéria, que se fundamenta principalmente na decisão do Recurso Especial nº 1.339.313 – RJ⁴⁹. A discussão gira em torno da viabilidade de cobrança pela prestação parcial dos serviços de esgotamento sanitário. Mas o que chama atenção, ao menos para o presente estudo, é a seguinte passagem no Voto do Relator Ministro Benedito Gonçalves:

“Embora não efetivadas todas as atividades que subdividem o serviço de esgotamento sanitário, certo é que **algumas fases foram prestadas, as quais representam dispêndio ao Poder Público e, como tal, deve ser devidamente ressarcido.** Em outras palavras, o fato de não estar sendo feito o tratamento dos dejetos, antes deles serem lançados em rios, não impede a cobrança da tarifa, eis que **a remuneração há de ser devida como contraprestação pela instalação, operação e manutenção da**

⁴⁹ REsp n. 1.339.313/RJ, relator Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Seção, julgado em 12/6/2013, DJe de 21/10/2013.

infra-estrutura de coleta e descarga do esgoto. A cobrança da tarifa, portanto, não pressupõe a prestação integral do serviço de esgotamento sanitário, mas apenas parte dele, que, no caso dos autos, se resume à realização da coleta, do transporte e do escoamento dos dejetos. Assim, há que se considerar prestado o serviço público de esgotamento sanitário pela simples realização de uma ou mais das atividades arroladas no art. 9º do referido decreto, de modo que, ainda que detectada a deficiência na prestação do serviço pela ausência de tratamento dos resíduos, não há como negar tenha sido disponibilizada a rede pública de esgotamento sanitário.” (grifos meus)

Nota-se que o STJ entende que o serviço de esgotamento sanitário é prestado quando realizada qualquer uma de suas etapas e, assim, pode ser cobrado. Ao final, ainda, destaca-se que o Relator destacou que foi “disponibilizada a rede pública de esgotamento sanitário”, o que ensejaria a cobrança pelos serviços prestados. Ou seja, a mera disponibilização da rede pública de esgotamento sanitário já ensejaria na cobrança de tarifas pelo prestador. Cumpre destacar também o seguinte julgado que apresenta a importância da cobrança de tarifa pela mera prestação, mesmo que parcial, do serviço público de esgotamento sanitário:

RECURSO ESPECIAL. ADMINISTRATIVO. SERVIÇO DE ESGOTAMENTO SANITÁRIO. PRESTAÇÃO DE ALGUMAS ETAPAS. COLETA E ESCOAMENTO DE DEJETOS. INEXISTÊNCIA DE TRATAMENTO. TARIFA. LEGALIDADE DA COBRANÇA. PRECEDENTES DE AMBAS AS TURMAS. 1. A discussão travada no recurso é essencialmente jurídica e, portanto, independe do revolvimento de fatos e provas. São fatos incontroversos que a recorrente, ao prestar o serviço de esgotamento sanitário no Município de Três Rios, realiza a coleta e o transporte de dejetos, mas não o tratamento final dos efluentes. A controvérsia resume-se, portanto, em definir se é devida, ou não, a tarifa de esgotamento sanitário quando a concessionária realiza apenas a coleta e o transporte dos dejetos, sem promover o seu tratamento final. 2. O art. 3º, I, "b", da Lei n.º 11.445/2007 deixa claro que o serviço de esgotamento sanitário é constituído por diversas atividades, dentre as quais a coleta, o transporte e o tratamento final, qualquer delas de suma importância para a coletividade e aptas, cada uma isoladamente, a viabilizar a cobrança da tarifa em questão. 3. O benefício individualmente considerado para o usuário do serviço de esgotamento sanitário está na coleta e escoamento dos dejetos. O tratamento final de efluentes é uma etapa complementar, de destacada natureza sócio-ambiental, travada entre a concessionária e o Poder Público. **Assim, não pode o usuário do serviço, sob a alegação de que não há tratamento, evadir-se do pagamento da tarifa, sob pena de permirtir-se o colapso de todo o sistema.** A ausência de tratamento pode, se muito, ensejar punições e multas de natureza ambiental, se não forem cumpridos as exigências da concessão e observados os termos de expansão pactuados com o Poder Público. 4. O artigo 9º do Decreto n.º 7.217/2010, que regulamenta a Lei n.º 11.445/07, confirma a ideia de que o serviço de esgotamento sanitário encerra um complexo de atividades, qualquer delas suficiente e autônoma a permitir a cobrança da respectiva tarifa. A norma regulamentar é expressa ao afirmar que constitui serviço de esgotamento sanitário "uma ou mais das seguintes atividades" (...) "coleta", (...) "transporte" e (...) "tratamento dos esgotos sanitários". 5. **Se o serviço público de esgotamento sanitário está sendo prestado, ainda que não contemple todas as suas fases, é devida a cobrança da tarifa.** Precedente da Primeira Turma. 6. Recurso especial provido, com inversão dos ônus sucumbenciais (REsp 1.330.195/RJ, Rel. Min. Castro Meira, Segunda Turma, julgado em 06.12.2012, DJe 04.02.2013) (grifos meus)

Extrai-se, portanto, que é sólida a jurisprudência do STJ no âmbito de que a simples prestação do serviço público de esgotamento sanitário, mesmo que parcialmente, já enseja a cobrança de tarifa.

CAPÍTULO VI – COBRANÇA DE TARIFA DE DISPONIBILIDADE NO CENÁRIO NACIONAL

A exemplo da LNSB, alguns estados já instituíram normas com previsões nesse sentido. É o caso da Lei Estadual nº 9.096, de 29 de dezembro de 2008, do Espírito Santo⁵⁰, no art. 40, §§ 4º ao 8º:

Art. 40. Os serviços públicos de saneamento básico terão a sustentabilidade econômico-financeira assegurada, sempre que possível, mediante remuneração pela cobrança dos serviços:

§ 4º Fica autorizada a cobrança de tarifa, pelas prestadoras de serviços públicos de saneamento básico, em razão da disponibilidade da infraestrutura do esgotamento sanitário

§ 5º A tarifa será devida pelo usuário que não efetuar a conexão à rede pública de esgotamento sanitário no prazo de até 90 (noventa) dias, a partir da vigência desta Lei.

§ 6º A definição do valor da tarifa terá como base os seguintes critérios:

I - considerar os investimentos realizados e a proporcionalidade relativa ao nível de ociosidade, face ao total de ligações factíveis de toda a rede pública de esgotamento sanitário;

II - utilizar como referencial de base de cálculo o percentual sobre o volume de água consumida pelo usuário; ou

III - outro parâmetro divisível e específico de cobrança.

§ 7º Para conexão às novas redes públicas de esgotamento sanitário, o prazo definido no § 5º correrá a partir da comunicação do prestador ao usuário acerca da conclusão das obras

§ 8º A tarifa estabelecida no § 4º terá caráter transitório e será substituída pela tarifa integral a partir da conexão do imóvel à rede pública de esgotamento sanitário.

O mesmo pode ser observado no Estado do Ceará, que a partir da Lei Complementar Estadual nº 162/2016⁵¹, em seu art. 11, *caput*, e §1º, possibilitou a cobrança de tarifas pela disponibilização dos serviços públicos de saneamento básico:

Art. 11. Por razões de proteção ambiental e sanitária preventivas e de sustentabilidade dos serviços, toda edificação permanente urbana será interligada às redes públicas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário disponíveis e sujeita ao pagamento das tarifas ou taxas, conforme natureza do prestador, decorrentes do uso desses serviços ou da disposição da infraestrutura.

⁵⁰ ESPÍRITO SANTO. Lei Estadual nº 9.096, de 29 de dezembro de 2008. Estabelece as Diretrizes e a Política Estadual de Saneamento Básico e dá outras providências. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=126534#:~:text=Estabelece%20as%20Diretrizes%20e%20a,B%C3%A1sico%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs&text=Art.,11.445%2C%20de%2005.01.2007>. Acesso em: 20 out. 2024.

⁵¹ CEARÁ. Lei Complementar Estadual nº 162, de 20 de junho de 2016. Institui a Política Estadual de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário no Estado do Ceará, institui o Sistema Estadual de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário, o Sistema Estadual de Informações em Saneamento, e cria o Fundo Estadual de Saneamento. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/ce/lei-complementar-n-162-2016-ceara-institui-a-politica-estadual-de-abastecimento-de-agua-e-de-esgotamento-sanitario-no-estado-do-ceara-institui-o-sistema-estadual-de-abastecimento-de-agua-e-esgotamento-sanitario-o-sistema-estadual-de-informacoes-em-saneamento-e-cria-o-fundo-estadual-de-saneamento>. Acesso em 20 out. 2024.

§ 1º As prestadoras dos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário poderão cobrar dos usuários pela disponibilidade dos serviços, quando implantadas as infraestruturas necessárias para a prestação dos serviços há pelo menos 90 (noventa) dias sem a interligação voluntária dos usuários, na forma como restar estabelecido em normas regulatórias, sem prejuízo das sanções a que a falta de interligação sujeitar o usuário.

A matéria também já foi objeto no âmbito regulatório. A Agência Reguladora de Serviços Públicos (ARSP), do Espírito Santo, elaborou a Resolução nº 12, de 29 de junho de 2017⁵², em que determinou a aprovação da tarifa de disponibilidade de infraestrutura de esgotamento sanitário, seguindo as diretrizes da Lei Estadual nº 10.495/2016⁵³ para a cobrança de tarifa em razão da disponibilidade de infraestrutura do esgotamento sanitário. A Norma da entidade reguladora é clara ao definir que o usuário sujeito ao escopo dessa cobrança é aquele que não conectou o seu edifício à rede pública de esgoto:

Art. 2º Para efeito de aplicação desta Resolução, considera-se usuário factível de esgoto como a unidade usuária situada em logradouro atendido com rede pública de coleta e tratamento de esgoto, mas que não possui interligação entre a instalação predial de esgoto do usuário titular e o ponto de coleta de esgoto do prestador de serviços.

Art. 4º Não será devida a cobrança da tarifa de disponibilidade de infraestrutura de esgotamento sanitário nos seguintes casos:

(...)

§ 1º A cobrança da tarifa de disponibilidade deverá ser suspensa a partir do momento em que o usuário solicitar a ligação definitiva de esgoto.

A Agência de Regulação de Serviços Públicos de Santa Catarina (ARESC) foi outra a instituir norma referente a tarifa de disponibilidade. Através da Resolução nº 105, de 05 de junho de 2018⁵⁴, a ARESA estabeleceu a “Tarifa Fixa de Disponibilidade de Infraestrutura (TFDI)”, visando substituir a metodologia de cobrança pelo consumo mínimo. Conforme art. 6º:

⁵² ESPÍRITO SANTO. Resolução ARSP nº 012, de 29 de junho de 2017. Aprova a Tarifa de Disponibilidade de Infraestrutura de Esgotamento Sanitário, conforme diretrizes da Lei Estadual 10.495, de 25 de fevereiro de 2016, e dá outras providências. Disponível em: https://arsp.es.gov.br/Media/arsi/Legisla%C3%A7%C3%A3o/Resolu%C3%A7%C3%B5es%20Saneamento%20B%C3%A1sico/ARSP/ResolucaoARSPn012_2017.pdf. Acesso em: 20 out. 2024.

⁵³ ESPÍRITO SANTO. Lei Estadual nº 10.495, de 25 de fevereiro de 2016. Altera o art. 40 da Lei nº 9.096, de 29 de dezembro de 2008, que estabelece as Diretrizes e a Política Estadual de Saneamento Básico e dá outras providências. Disponível em: https://www.normasbrasil.com.br/norma/lei-10495-2016-es_316900.html. Acesso em: 20 out. 2024.

⁵⁴ Resolução nº 105, de 05 de junho de 2018. Estabelece a Metodologia de cálculo da Tarifa Fixa de Disponibilidade de Infraestrutura - TFDI a ser cobrada pelas prestadoras de serviço aos municípios conveniados com a Aresc, em substituição da metodologia de cobrança por consumo mínimo de volume. Disponível em: <https://www.aresc.sc.gov.br/index.php/documentos/resolucoes/resolucoes-agua/1417-resolucao-aresc-n-105/file>. Acesso em 20 out. 2024.

“Art. 6º O pagamento da Tarifa Fixa – TFDI será obrigatório a todos os usuários, ligados à rede ou não, que possuem rede de abastecimento de água disponível para seu imóvel, e rede de coleta de esgoto quando também disponível, conforme tabela tarifária de cada prestadora”.

Importante destacar a Nota Técnica 010/2018/ARESC elaborada no âmbito da elaboração da mencionada Resolução nº 105/2018. Na justificativa para elaboração de metodologia de cálculo para TFDI, a agência destaca:

“O modelo mais utilizado no Brasil por prestadores de serviço de saneamento básico adota, para a cobrança de tarifa mínima do serviço prestado, o faturamento de um “consumo mínimo” de água (quantidade mínima, conforme inciso III do artigo 30) por unidade usuária do sistema de abastecimento.

Esse é um modelo que tem sido muito questionado e discutido pelos consumidores, inclusive judicialmente, devido ao mal entendimento de que essa tarifa fixa se deve ao volume mínimo disponibilizado para consumo, e não à disponibilidade da infraestrutura mínima necessária para a prestação do serviço, fazendo com que diversos usuários se sintam prejudicados quando o seu volume consumido é inferior ao estipulado na tarifa, ou seja, 10 m³, principalmente os proprietários de imóveis fechados.”

Cito aqui também os exemplos da Agência de Regulação e Controle de Serviços Públicos do Estado do Pará (ARCON-PA) e a Agência Reguladora de Serviços de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário do Estado de Minas Gerais (ARSAE-MG), que instituíram dispositivos sobre as tarifas de disponibilidade para os serviços de

abastecimento de água e esgotamento sanitário, pela Resolução nº 03, de 03 de novembro de 2021⁵⁵⁵⁶ e Resolução nº 131, de 11 de novembro de 2019⁵⁷⁵⁸, respectivamente.

Por fim, destaca-se que a Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul (AGERGS) já editou norma sobre a cobrança de tarifa de disponibilidade em duas oportunidades, na primeira regulando o sistema operado pela

⁵⁵ PARÁ. Resolução ARCON-PA nº 03, de 03 de novembro de 2021. Estabelece as condições gerais na prestação e utilização dos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, cuja regulação seja delegada à Agência de Regulação e Controle de Serviços Públicos do Estado do Pará – ARCON-PA. Disponível em: https://www.arcon.pa.gov.br/sites/default/files/default_images/resolucao_no03.2021_-_regulacao_dos_servicos_de_agua_e_esgotamento_sanitario_arcon-pa_03.11.21.pdf. Acesso em 20 out. 2024.

⁵⁶ Art. 6º Toda construção permanente urbana com condições de habitabilidade situada em via pública, beneficiada com redes públicas de abastecimento de água e/ou de esgotamento sanitário deverá, obrigatoriamente, interligar-se a rede pública, e estarão sujeitas ao pagamento de taxas, tarifas e outros preços públicos decorrentes da disponibilização e da manutenção da infraestrutura e do uso desses serviços, de acordo com o disposto no artigo 45 da Lei Federal nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, respeitadas as exigências técnicas do prestador de serviços. § 1º Na hipótese do caput deste artigo, é dever do usuário, no prazo máximo de 30 (trinta) dias do aviso, realizado pelo prestador de serviços ou qualquer órgão público competente, solicitar o fornecimento dos serviços e providenciar as adequações solicitadas pelo prestador de serviços, as medidas necessárias em suas instalações prediais para o abastecimento de água e/ou coleta de esgotos, dentro das especificações técnicas do prestador de serviços. §2º Uma vez tomadas pelo usuário as medidas a que se referem o parágrafo anterior, é dever do prestador fornecer os serviços, salvo nas situações expressamente excepcionadas nesta Resolução. §3º Poderá o prestador de serviços, caso não obedecidos os prazos do §1º deste artigo, comunicar a omissão da pessoa física ou jurídica aos órgãos públicos responsáveis pela adoção das medidas coercitivas necessárias para a conexão às redes públicas de água e esgoto, bem como pela responsabilização administrativa, civil, criminal e ambiental, quando for o caso. §4º Passado o prazo estabelecido no parágrafo 1º, sem prejuízo do disposto no parágrafo 3º, poderá o prestador de serviços cobrar as tarifas de água e/ou esgotamento sanitário mínima vigentes, em virtude da sustentabilidade econômico-financeira do serviço público (art. 29, da Lei Federal nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007) e da efetiva disponibilização do serviço (art. 45, da Lei Federal nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007)

⁵⁷ Resolução ARSAE-MG nº 131, de 11 de novembro de 2019. Estabelece as condições gerais para prestação e utilização dos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário regulados pela Agência Reguladora de Serviços de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário do Estado de Minas Gerais (Arsae-MG). Disponível em: [https://www.arsae.mg.gov.br/2019/11/11/resolucao-131-2019/#:~:text=NOVEMBRO%20DE%202019-,%20Estabelece%20as%20condi%C3%A7%C3%B5es%20gerais%20para%20presta%C3%A7%C3%A3o%20e%20utiliza%C3%A7%C3%A3o%20dos%20servi%C3%A7os.Gerais%20\(Arsae%20DMG\)..](https://www.arsae.mg.gov.br/2019/11/11/resolucao-131-2019/#:~:text=NOVEMBRO%20DE%202019-,%20Estabelece%20as%20condi%C3%A7%C3%B5es%20gerais%20para%20presta%C3%A7%C3%A3o%20e%20utiliza%C3%A7%C3%A3o%20dos%20servi%C3%A7os.Gerais%20(Arsae%20DMG)..) Acesso em 20 out. 2024.

⁵⁸ Art. 20. Toda edificação permanente urbana deve ser conectada às redes públicas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário disponíveis, ressalvadas as disposições em contrário das normas do titular, da entidade de regulação e de meio ambiente.

§ 1º O prestador de serviços deve enviar comunicação às edificações não conectadas sobre a disponibilidade das redes para a realização das ligações, a importância de que seja efetuada a conexão e as possíveis medidas e cobranças a serem aplicadas aos usuários factíveis.

§ 2º O usuário dispõe de prazo máximo de 90 (noventa) dias corridos, a contar da comunicação do prestador de serviços, para solicitar as ligações de água e de esgoto.

§ 3º Decorrido o prazo disposto no § 2º, o prestador de serviços deve fornecer ao titular dos serviços a relação das edificações que não aderiram às redes.

Art. 21. Tendo cumprido os procedimentos e prazos previstos no art. 20, o prestador pode cobrar a tarifa fixa de abastecimento de água referente à disponibilidade da infraestrutura dos serviços para os usuários factíveis que não solicitaram as ligações de água.

§1º O prestador de serviços deve observar as seguintes disposições para efetivar a cobrança da tarifa fixa de abastecimento de água:

I – existência de rede de abastecimento de água;

II – viabilidade técnica de conexão por meio de ligação convencional.

CORSAN, através da Resolução Normativa nº 35, de 10 de Novembro de 2016⁵⁹⁶⁰, e na segunda regulando o sistema operado pela BRK Ambiental, por meio da Resolução Normativa nº 39, de 31 de julho de 2018⁶¹⁶².

Dessa forma, verifica-se que a cobrança da tarifa de disponibilidade não está apenas fixada no cenário da legislação e jurisprudência nacional, como também é amplamente praticada no Brasil. Vislumbra-se também não só a instituição da tarifa pela disponibilidade, como uma prática impositiva, sujeitando os usuários situados em territórios ligados às redes de abastecimento de água e esgotamento sanitário ao dever de solicitar a ligação em seus respectivos edifícios

⁵⁹ Resolução Normativa nº 35, de 10 de Novembro de 2016. Disciplina a cobrança pela disponibilidade do sistema de esgotamento sanitário operado pela CORSAN, estabelecendo incentivos aos usuários, conforme expediente administrativo nº 2317-3900/14-2. Disponível em: <https://agergs.rs.gov.br/resolucao-normativa-n-35-2016-publicada-no-diario-oficial-do-estado-em-11-de-novembro-de-2016>. Acesso em: 20 out. 2024.

⁶⁰ Art. 1º Esta Norma tem por objetivo disciplinar a cobrança pela disponibilidade do sistema de esgotamento sanitário implantado e operado pela Companhia Riograndense de Saneamento – CORSAN, sem prejuízo da adoção, pelas autoridades competentes, de outras medidas em relação ao usuário que descumprir as normas penais e administrativas relativas ao dever legal de conexão ao sistema de esgotamento sanitário.

⁶¹ Resolução Normativa nº 39, de 31 de julho de 2018. Estabelece incentivos aos usuários para a conexão dos imóveis ao sistema de esgotamento sanitário operado pela Concessionária BRK Ambiental no Município de Uruguaiana e disciplina a cobrança pela disponibilidade do sistema de esgotamento. Disponível em: <https://agergs.rs.gov.br/upload/arquivos/202001/15144442-resolucao-normativa-39-2018-disponibilidade-uruguaiana-consolidada.pdf>. Acesso em: 20 out. 2024.

⁶² Art. 1º Esta Norma estabelece incentivos financeiros aos usuários para a ligação dos imóveis ao sistema de esgotamento sanitário operado pela Concessionária no Município de Uruguaiana, e disciplina a cobrança pela disponibilidade do referido sistema, caso não seja realizada a ligação dos imóveis nos prazos regulamentares, sem prejuízo da adoção, pelas autoridades competentes, de medidas civis, penais e administrativas.

CONCLUSÃO

Diante do exposto, resta claro que a interpretação de compulsoriedade das taxas, nos termos da Súmula 545 do STF, atrelada a obrigatoriedade do serviço público está desatualizada. A compulsoriedade disposta na referida Súmula deve ser entendida como aquela ligada a atividade inerente ao Estado, que não pode ser prestada por particular. Nos demais casos, não há que se falar na impossibilidade de remuneração dos serviços por tarifa ou outros preços públicos, muito menos pela impossibilidade de cobrança pela disponibilização dos serviços públicos.

A vasta jurisprudência apresentada demonstrou o entendimento dos Tribunais nesse sentido. Consequentemente, os prestadores dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário, serviços essenciais e divisíveis, podem não somente ser remunerados por meio de tarifas, como pela disponibilização desses serviços.

Portanto, a implicação prática da remuneração por meio de taxas ou tarifas para remuneração dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário é uma mera escolha política, sendo que o regime tarifário é mais flexível, justamente por não depender de leis autorizativas para sua implementação/alteração.

Vimos também que a cobrança de tarifas de disponibilidade objetiva custear a implantação e manutenção da infraestrutura necessária, mesmo que o usuário não esteja ligado a rede. Para isso, devem ser observadas duas condições: o serviço deve ser efetivamente prestado (independentemente se não estiver sendo prestado integralmente ou bem executado) e o usuário deve se encontrar em área que o serviço esteja sendo disponibilizado. Ademais, essa forma de cobrança auxilia na modicidade tarifária, pois com mais contribuintes torna-se viável a diminuição do valor das tarifas.

A essência dessa discussão, frente ao cenário atual do saneamento básico no Brasil, é fundamental, pois os investimentos em infraestruturas para a universalização só se tornam possíveis a partir da remuneração pelos usuários e esses investimentos impactam justamente nas metas de universalização do saneamento.

Analisando a população atendida pelos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário, nota-se que estamos longe do ideal ainda e inviabilizar a remuneração dos serviços só tornará menos atrativo para os prestadores. O momento agora é buscar alcançar o máximo de efetividade e atratividade para que os serviços sejam prestados de forma adequada,

com o fim de atingir a universalização do acesso ao abastecimento de água e tratamento de esgoto, esta que se relaciona diretamente aos direitos fundamentais dos cidadãos brasileiros, como o direito à vida, direito à saúde e direito da dignidade da pessoa humana.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRAHAM, Marcus. **Curso de direito tributário brasileiro** - Rio de Janeiro : Forense, 2018.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo** – 32. Ed. revista e atualizada até a Emenda Constitucional 84, de 2.12.2014 – São Paulo: Malheiros Editores, 2015;
- FREIRE, André Luiz; CAMPILONGO, Celso Fernandes; GONZAGA, Álvaro de Azevedo (coords.); **Saneamento básico: titularidade, regulação e descentralização. Enciclopédia jurídica da PUC-SP**. Tomo: Direitos Difusos e Coletivos. Nelson Nery Jr., Georges Abboud, André Luiz Freire (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/379/edicao-1/saneamento-basico:-titularidade,-regulacao-e-descentralizacao>.
- JUSTEN FILHO, Marçal, 1955- **Curso de direito administrativo** – 14. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2023;
- KNOPLOCK, Gustavo Mello. **Manual de direito administrativo: teoria, doutrina e jurisprudência** – 11. ed. rev. e atual. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2018;
- MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. **Parecer tarifas para remunerar a prestação de serviços públicos de RSU**, 2019. Parecer solicitado pela Frente Nacional de Prefeitos para análise de possíveis fontes de financiamento do serviço público de manejo de resíduos sólidos urbanos (RSU).
- MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo** - 11. ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2021;
- PAULSEN, Leandro. **Curso de Direito Tributário Completo** – 13. ed. – São Paulo : SaraivaJur, 2022;
- PEREZ, Marcos Augusto; PAGANI DE SOUZA, Rodrigo; TOJAL, Sebastião de Barros Botto; CARNEIRO DA CUNHA FILHO, Alexandre Jorge. **Desafios da Nova Regulação de Saneamento no Brasil**. São Paulo: Quarter Latin, 2021;
- RIBEIRO, Wladimir Antônio. **Parecer sobre Tarifa de Disponibilidade**, 2023;
- RIBEIRO, Wladimir Antônio. O direito à água e saúde pública. Revista De Direito Sanitário, São Paulo – SP, Volume 18, n.3, págs. 94-103, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/issn.2316-9044.v18i3p94-103>.
- RIBEIRO, Wladimir Antônio. **O saneamento básico como um direito social**. Revista de Direito Público da Economia – RDPE, Belo Horizonte, ano 13, n. 52, p. 229-251, out./dez. 2015.
- SPITZCOVSKY, Celso. **Coleção Esquematizado – Direito Administrativo**; coordenado por Pedro Lenza. – 7.ed. – São Paulo: SaraivaJur, 2024;
- STAROŇOVÁ, Katarína. **Comparing the Roles of Regulatory Oversight Bodies in Central and Eastern European Countries**. European Journal of Risk Regulation Vol. 8, No. 4, SPECIAL ISSUE ON THE EU PUBLIC HEALTH-SECURITY NEXUS (December 2017), pp. 723-742.
- WIENER, Jonathan B.. “Issues in the comparison of regulatory oversight bodies”, texto produzido para a reunião do Grupo de Trabalho da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, realizada em Paris nos dias 21 e 22 de Outubro de 2008.