



**UNIVERSIDADE DO ESTADO DO AMAZONAS - UEA**  
**ESCOLA NORMAL SUPERIOR - ENS**  
**MESTRADO PROFISSIONAL EM REDE NACIONAL EM GESTÃO E**  
**REGULAÇÃO DE RECURSOS HÍDRICOS - PROFÁGUA**

**JOSÉ CLIBAS MACEDO SOUZA DA SILVA**

**O CARÁTER COMPULSÓRIO DA UTILIZAÇÃO DA REDE DE ABASTECIMENTO**  
**DE ÁGUA E ESGOTAMENTO SANITÁRIO COMO MECANISMO DE GESTÃO**  
**DOS RECURSOS HÍDRICOS NA CIDADE DE MANAUS/AM**

**MANAUS**

**2019**

JOSÉ CLIBAS MACEDO SOUZA SILVA

O CARÁTER COMPULSÓRIO DA UTILIZAÇÃO DA REDE DE ABASTECIMENTO DE  
ÁGUA E ESGOTAMENTO SANITÁRIO COMO MECANISMO DE GESTÃO DOS  
RECURSOS HIDRÍCOS NA CIDADE DE MANAUS/AM

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação Profissional em Rede Nacional em Gestão e Regulação de Recursos Hídricos - *ProfÁgua* como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Gestão e Regulação de Recursos Hídricos. Área de Concentração: Regulação e Governança de Recursos Hídricos. Linha de Pesquisa: Planejamento e Gestão de Recursos Hídricos

Orientadora: Dra. Maria da Gloria Gonçalves de Melo.

Co-Orientador: Dr. Carlossandro Carvalho de Albuquerque

MANAUS

2019

**Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Central da Universidade do Amazonas**

S586  
2019

Silva, José Clibas Macedo Souza  
O caráter compulsório da utilização da rede de abastecimento de água e esgotamento sanitário como mecanismo de gestão dos recursos hídricos na cidade de Manaus/AM / José Clibas Macedo Souza Silva. – Manaus (AM): [s.n], 2019.  
74 p.; 30 cm.

Dissertação (Mestrado em Gestão e Regulação de Recursos Hídricos)–  
Universidade do Estado do Amazonas, Manaus, 2019.

Orientador: Melo, Maria da Gloria Gonçalves de

1. Saneamento. 2. Saúde pública. 3. Meio ambiente. I. Melo, Maria da Gloria Gonçalves de (Orient.). II. Universidade do Estado do Amazonas.III. Título.

CDU 1997 – 628(81)(043.3)

O CARÁTER COMPULSÓRIO DA UTILIZAÇÃO DA REDE DE ABASTECIMENTO DE  
ÁGUA E ESGOTAMENTO SANITÁRIO COMO MECANISMO DE GESTÃO DOS  
RECURSOS HIDRÍCOS NA CIDADE DE MANAUS/AM

Dissertação submetida à banca examinadora do Programa de Pós-Graduação Profissional em Rede Nacional em Gestão e Regulação de Recursos Hídricos - *ProfÁgua* da Universidade do Estado do Amazonas, pela Comissão Julgadora abaixo identificada.

Aprovado em, 25 de maio de 2019.

BANCA EXAMINADORA

---

Profa. Dra. Maria da Gloria Gonçalves de Melo  
Universidade do Estado do Amazonas (UEA) - Orientadora

---

Profa. Dra. Maria Astrid Rocha Liberato  
Universidade do Estado do Amazonas (UEA/ENS) - Membro Interno

---

Profa. Dra. Ieda Hortêncio Batista  
Universidade do Estado do Amazonas (UEA/ENS) - Membro Interno

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço a fé concedida por Deus, que me permite acreditar naquilo que sou capaz.

À Universidade do Estado do Amazonas - UEA, especialmente ao Programa de Pós-Graduação Profissional em Rede Nacional em Gestão e Regulação dos Recursos Hídricos, Prof<sup>á</sup>gua, por contribuir para a formação de recursos humanos na região Amazônica.

À Agência Nacional de Água (ANA) pela realização desse programa e a oportunidade ímpar de aprendizado integrado com todas as regiões do Brasil.

Aos meus orientadores Profa. Dra. Maria da Glória G. de Melo e Prof. Dr. Carlossandro Carvalho de Albuquerque, pelo incentivo nessa caminhada...

À Coordenação do Mestrado Profissional em Gestão e Regulação dos Recursos Hídricos, Prof<sup>á</sup>gua, e a todos os professores e servidores do curso.

Ao meu pai e a minha mãe, que desde o início acreditaram convictamente na educação dos filhos.

À querida Marcela, pelas minhas horas de ausência investidas nesse projeto, e para que esse trabalho sirva de inspiração para outras gerações.

Ao mestre e amigo José Everaldo Vanzo, uma autoridade no saneamento básico e fonte de inspiração desse trabalho.

Muito obrigado!

## RESUMO

O fortalecimento da regulamentação do setor de saneamento é essencial para o desenvolvimento do país, pois se trata de mecanismo de resguardo à saúde pública e do meio ambiente, seja no tratamento de esgotos, seja na preservação de recursos hídricos. Apesar do advento da Lei federal nº 11.445/07, o setor ainda carece de apoio dos órgãos regulatórios, sanitários e de meio ambiente na promoção de políticas públicas de fomento à universalização do saneamento básico, fundamental para o desenvolvimento regional, conforme atesta o estudo da Organização Mundial da Saúde (OMS) que concluiu que, para cada US\$ 1 (um dólar) investido em tratamento de água e esgoto, são economizados US\$ 4,3 (quatro dólares e 30 centavos) em custos com saúde no mundo. Igualmente salutar é criar mecanismos para conciliar, de forma articulada, os objetivos política nacional de recursos hídricos (Lei federal nº 9.433/97), com o saneamento básico em todo território nacional, considerando as facetas regionais, econômicas e geográficas, especialmente, no tocante a irregular distribuição dos recursos hídricos no país. Por esse motivo, o saneamento básico não pode ser tratado como apenas um serviço público, dissociado dos instrumentos de gestão e regulação dos recursos hídricos, mas deve receber uma abordagem alinhada com a sistemática proposta nas Leis federais nº 9.433/97 e 11.445/07, já que a falta de infraestrutura de saneamento básico aliada a exploração desordenada dos recursos hídricos, acarreta poluição das águas e dos lençóis freáticos. A cidade de Manaus, apesar de ser uma das pioneiras na implantação de redes públicas de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Brasil, historicamente, tem convivido com inúmeros problemas relacionados ao tema, oriundos da desarticulação das políticas públicas e da inobservância da lei. O presente estudo analisou a legislação estadual e municipal aplicável ao tema, sugeriu edição da minuta projeto de lei específico para a problemática da conexão compulsória aos serviços, propôs a adoção de convênios firmados com o Poder Público, já utilizados em outros Estados e que trouxeram resultados práticos a baixo custo, e por fim, a sugeriu implantação de políticas públicas voltadas a universalização do saneamento básico e correto gerenciamento do recurso hídrico, atualmente utilizado de forma desordenada, em absoluto desacordo com a Lei federal nº 9.443/97.

**Palavras-chave:** Saneamento básico, saúde pública, meio ambiente, preservação de recursos hídricos.

## ABSTRACT

The importance of the group of laws required in the sanitation sector controlling process - The sanitation sector controlling by laws is a crucial condition to the country development, particularly due to its role as a mechanism associated to protect the public health and the environmental concerns. It can be watched from the sewage treatment or from the preservation of hidric resources perspective. Despite of the Federal Law n° 11.445/07, there is a lack of support from the regulatory institutions, especially associated to promoting public development policies, according to the World Health Organization (WHO) study, which concluded that for each US\$ 1 invested in water and sewage treatment, US\$ 4, 3 (four dollars and 30 cents) in health costs in the world. Equally salutary is the creation of mechanisms to conciliate, in an articulated way, the national water resources policy (Federal Law n° 9.433/97), with basic sanitation throughout the national territory, considering the regional, economic and geographical aspects, especially regarding the irregular distribution of water resources in the country. For this reason, basic sanitation can not be treated as just a public service, separated from water resources management and regulation instruments, but rather an approach that is in line with the systematic proposal in Federal Laws n° 9.433/97 and 11.445/07 that the lack of basic sanitation infrastructure coupled with the disorderly exploitation of water resources leads to pollution of water and groundwater. The city of Manaus, in spite of had been pioneer in water supply and sewage treatment in Brazil, has historically been facing innumerable problems related to these subjects, arising from the negligence of the competent authorities who has being shown unprepared to bring discipline to the service suppliers. The present study analyzed the state and municipal legislation applicable to the topic, suggested editing a specific bill for the problem of compulsory connection to services, proposed the adoption of agreements signed with the Public Authorities, already used in other States and that brought practical results at a low cost, and lastly, it suggested the implementation of public policies aimed at the universalization of basic sanitation and correct management of water resources, currently used in a disorderly manner, in absolute disagreement with Federal Law n° 9443/97.

**Keywords:** Basic sanitation, public health, environment, preservation of water resources.

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1</b>	Balanço de custos e benefícios da universalização do saneamento .....	32
<b>Figura 2</b>	Mapa do Município de Manaus/AM .....	42



## **LISTA DE SIGLAS**

AGEMAN - Agência Reguladora dos Serviços Públicos Delegados do Município de Manaus

BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Social

CERH-AM - Conselho Estadual de Recursos Hídricos do Amazonas

COSAMA - Companhia de Saneamento do Amazonas

DEVISA - Departamento de Vigilância Sanitária

DWI - Drinking Water Inspectorate

EA - Environment Agency

FMI - Fundo Monetário Internacional

IMPLURB - Instituto Municipal de Planejamento Urbano

IPAAM - Instituto de Proteção Ambiental do Amazonas

OFWAT - Office of Water Services

OMS - Organização Mundial da Saúde

ONU - Organização das Nações Unidas

PLANASA - Plano Nacional do Saneamento Básico

PNRH - Política Nacional de Recursos Hídricos

PNRH - Plano Nacional de Recursos Hídricos

SABESP – Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo

SINGREH - Sistema Nacional de Recursos Hídricos

UGPM - Unidade Gestora de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>9</b>
<b>2</b>	<b>REVISÃO BIBLIOGRÁFICA.....</b>	<b>14</b>
2.1	Evolução legislativa da tutela da água .....	14
2.2	A tutela penal da água .....	17
2.3	A atual política de recursos hídricos - Lei federal 9.433/97 .....	17
2.4	O marco regulatório do saneamento básico - Lei federal nº 11.445/07 e a política de recursos hídricos - Lei federal nº 9.433/97 .....	21
2.5	A universalização dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário e os impactos na economia .....	24
2.6	A titularidade dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário .....	26
2.7	A concessão dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário à iniciativa privada .....	27
2.8	A regulação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário (agências reguladoras) .....	29
2.9	A imediata necessidade de regulamentação da Política Nacional do Saneamento Básico pelos Municípios .....	30
2.10	A conexão dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário e os reflexos na gestão e preservação de recursos hídricos .....	33
2.11	A omissão dos agentes políticos na regulamentação dos instrumentos de gestão de recursos hídricos - improbidade administrativa .....	34
<b>3</b>	<b>MATERIAL E MÉTODOS .....</b>	<b>36</b>
<b>3.1</b>	<b>Pesquisa Bibliográfica .....</b>	<b>36</b>
<b>3.2</b>	<b>Instrumentos com base na lei .....</b>	<b>36</b>
3.2.1	Legislação .....	36
3.2.2	Jurisprudências .....	36
3.2.3	Doutrinas .....	36
3.2.4	Direito comparado .....	36
3.3	Análise de dados .....	37
<b>4</b>	<b>RESULTADOS E DISCUSSÃO .....</b>	<b>38</b>
<b>4.1</b>	<b>Breve histórico do saneamento básico em Manaus .....</b>	<b>38</b>
<b>4.2</b>	<b>Políticas Públicas .....</b>	<b>42</b>
<b>4.2</b>	<b>Direito comparado .....</b>	<b>45</b>
<b>4.3</b>	<b>Lei de conexão compulsória .....</b>	<b>47</b>
<b>4.4</b>	<b>Convênio de cooperação técnica .....</b>	<b>49</b>
<b>5</b>	<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>51</b>
<b>6</b>	<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>53</b>
<b>7</b>	<b>ANEXOS .....</b>	<b>57</b>
	<b>ANEXO I .....</b>	<b>57</b>
	<b>ANEXO II .....</b>	<b>62</b>

## 1. INTRODUÇÃO

O saneamento básico, “caracteriza-se como um direito e dever fundamental do indivíduo e da coletividade, além de serviço público essencial e, portanto, dever do Estado” (SARLET; FENSTERSEIFER, 2011, p. 117).

No Brasil, o marco regulatório do saneamento básico, Lei federal nº 11.445, editada em 5 de janeiro de 2007, estabeleceu as regras e diretrizes nacionais para a prestação dos serviços de saneamento básico, dentre as quais, destaca-se o princípio da universalidade do acesso aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário (BRASIL, 2007).

A regulação desse serviço tem como ideia fundamental a amplitude da rede de atendimento. A carência na cobertura do abastecimento de água potável e de esgotamento sanitário em diversas regiões do país constitui entrave ao desenvolvimento e ofensa aos direitos dos cidadãos, haja vista que o número alto de incidência de doenças são decorrentes das más condições de higiene em que muitas populações vivem (PICININ; FORTINI, 2009).

A relevância desse princípio se justifica porque a universalização dos serviços de saneamento básico é o meio mais eficaz de inibir a proliferação de doenças e epidemias, constituindo, pois, instrumento de resguardo da saúde pública, além de contribuir para a modicidade tarifária e sustentabilidade dos serviços.

A adesão coletiva aos serviços de saneamento básico tem a finalidade de propiciar melhor qualidade dos serviços através do fomento de investimentos, permitindo assim, maior qualificação e eficiência na prestação do serviço, assegurando sua perenidade.

Por outro lado, a conexão ao sistema público de abastecimento de água e esgotamento sanitário preserva o meio ambiente, pois inviabiliza a exploração desordenada e aleatória dos recursos hídricos subterrâneos, resguardando a sustentabilidade e zelando pela utilização racional dos recursos hídricos, em observância ao que determina a Lei federal nº 9.433/97, que institui a Política Nacional de Recursos Hídricos.

Cabe um tratamento mais detalhado dessa forma de utilização das águas, principalmente pela prioridade que se dá ao abastecimento de água potável às populações, garantia da própria vida, além de sua interface com as questões ambientais, provocadas pelo lançamento de esgotos in natura nos corpos hídricos, problema que assola a grande maioria dos municípios do país (GRANZIERA, 2003).

Não obstante isso, na capital do Estado do Amazonas, a Concessionária Águas de Manaus S/A, que opera os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário encontra resistência por parte dos proprietários de alguns imóveis que se recusam em providenciar a interligação dos sistemas na rede pública de abastecimento de água e esgotamento sanitário, sob o argumento de que os prédios são abastecidos ou esgotados por soluções individuais. Além

disso, é comum que clientes, já conectados à rede pública, solicitem a supressão de ligação de água e/ou esgoto, justificando a desnecessidade de interligação na rede pública devido a utilização de soluções individuais para o abastecimento de água e disposição do esgoto.

No centro da controvérsia fica a Concessionária Águas de Manaus, atual operadora dos serviços, que tem sua competência delimitada na lei e contrato de concessão, e pouco pode fazer nos casos de em que o imóvel é abastecido por soluções individuais e/ou quando o cliente solicita a supressão de ligação, visto que o poder de polícia e de impor sanções a eventuais irregularidades cabe aos órgãos competentes que detém a prerrogativa legal de fazer cumprir a lei e proibir a adoção de soluções individuais para captação de água e afastamento do esgoto em locais providos de rede pública.

Aliás, vale ressaltar que a mera cobrança pelo uso dos recursos hídricos teria impacto direto sobre o comportamento de usuários domésticos, comerciais e industriais, que tenderiam, com tal cobrança, a reduzir o consumo de água subterrânea, que hoje é feita sem nenhuma observância às normas de saúde pública e sem preocupação com a proliferação de doenças e epidemias, a conectar-se à rede pública.

Essa vedação ao uso indiscriminado da água subterrânea alinha-se com as diretrizes da Lei federal nº 9.433/97, e representa um mecanismo racional de gestão dos recursos hídricos, pois objetiva disciplinar e conscientizar os usuários de que a água é um bem finito, que deve ser preservado adequadamente para garantia de disponibilidade às futuras gerações.

Como se vê, há estreita relação entre os objetivos da política de recursos hídricos e os serviços de saneamento básico, “imprescindíveis para consagrar o meio ambiente ecologicamente equilibrado e, conseqüentemente, para garantir o desenvolvimento e a sadia qualidade de vida do homem” (SANTOS, 2010).

Nesse contexto, tendo em vista os aspectos positivos do meio ambiente equilibrado somado a universalização dos serviços de saneamento básico, que representam alavancas para crescimento econômico e desenvolvimento social, a preservação dos recursos hídricos torna-se matéria emergente e relevante na atualidade.

Além disso, também contribui para a criticidade do atual estágio do saneamento básico, o modelo arcaico e retrógrado de prestação de serviços, implantado na década de 70 por meio do Plano Nacional do Saneamento Básico - Planasa, que inegavelmente não atingiu seus objetivos, sendo necessária uma imediata remodelagem na prestação dos serviços.

E por fim, outro agravante e componente político é a característica da “invisibilidade” dos serviços, o que pretere o saneamento básico em relação a outras políticas públicas, já que

as obras são iminentemente enterradas no subsolo, o que leva a crer que o eleitor não se sensibilizará, como por exemplo, a construção de hospitais e viadutos.

De acordo com o trabalho elaborado pela Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental do Ministério das Cidades, o objetivo estratégico da Política Nacional de Saneamento Ambiental “é assegurar os direitos humanos fundamentais de acesso à água potável em qualidade e quantidade suficientes e de vida em ambiente salubre nas cidades e no campo” (SNIN, 2018).

Nesse sentido, um estudo da Organização Mundial da Saúde (OMS), concluiu que, para cada US\$ 1 (um dólar) investido em tratamento de água e esgoto, são economizados US\$ 4,3 (quatro dólares e 30 centavos) em custos com saúde no mundo. Não por acaso, recentemente o Banco Nacional de Desenvolvimento Social – BNDES, abriu uma linha de crédito destinado aos Estados para investimentos, com ênfase no abastecimento de água e esgotamento sanitário, buscando a universalização desses serviços (WHO, 2016).

Fixadas essas premissas iniciais, é preciso avaliar o regramento e identificar os corresponsáveis pela implementação da política de saneamento básico na esfera federal, estadual e municipal.

Sob o aspecto legal, o art. 45 da Lei Federal nº 11.445/2007, o art. 6º e 11 do Decreto federal nº 7.217/2010, o art. 14 do Decreto Municipal nº 3.910/1997 (Código Sanitário de Manaus), Decreto Municipal nº 1.612/2012, art. 14, § 2º, Decreto Municipal nº 1.592/2012, preveem de maneira literal a obrigatoriedade de que as edificações permanentes urbanas sejam conectadas à rede pública de abastecimento de água e de coleta do esgotamento sanitário.

Isto se justifica porque a universalização dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário são os métodos mais eficazes de resguardo da saúde pública e preservação do meio ambiente, elevados ao status constitucional, nos termos dos artigos 3º, IV, 21, XIX e XX, 23 VI e 225 da Constituição federal.

A propósito, cumpre ressaltar que o direito à saúde e ao meio ambiente é indisponível, sendo, por consequência, vedado ao particular optar pela conexão à rede pública de abastecimento de água e esgotamento sanitário, se considerarmos que uma das atividades finalísticas do saneamento básico é a preservação da vida humana e do meio ambiente.

Corroborando essa assertiva, vale registrar que esse é o objetivo das Propostas de Emenda Constitucional nº 425/18, 328/17, 35/17, 2/2016, que pretendem modificar o artigo 6º e 196 da Constituição Federal, e tornar o saneamento um direito social, assim como educação, trabalho, moradia, lazer, alimentação, previdência social e segurança.

Igualmente salutar é criar mecanismos para conciliar, de forma articulada, os objetivos política nacional de recursos hídricos (Lei federal nº 9.433/97), com o saneamento básico em todo território nacional, considerando as facetas regionais, econômicas e geográficas, especialmente, no tocante a irregular distribuição dos recursos hídricos no país.

Por esse motivo, o saneamento básico não pode ser tratado como apenas um serviço público, dissociado dos instrumentos de gestão e regulação dos recursos hídricos, mas receber uma abordagem alinhada com a sistemática proposta nas Leis federais nº 9.433/97 e 11.445/07, já que a falta de infraestrutura de saneamento básico aliada a exploração desordenada dos recursos hídricos, acarreta poluição das águas e dos lençóis freáticos.

Aliás, a própria estrutura tarifária dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário é formatada para que o usuário se sinta desestimulado a praticar abusos, combatendo assim, o consumo supérfluo e o desperdício dos recursos hídricos.

Embora a legislação careça de complementos especialmente em relação a lei de conexão compulsória, resta inequívoco que com a regulação atualmente existente já é possível que os órgãos sanitários, de regulação e meio ambiental executem suas atribuições para execução das políticas e diretrizes da legislação vigente, com vistas a universalização dos serviços na cidade de Manaus.

Ressalte-se que a implementação dessas medidas, além de resguardar a saúde pública, a política urbanística e a preservação do meio ambiente por meio da utilização racional e integrada dos recursos hídricos, também contribuem para a universalização dos serviços, e consequentemente, para modicidade tarifária e sustentabilidade dos serviços.

No entanto, é sabido que o serviço público exerce suas funções com notório déficit de recursos materiais e humanos, que inviabiliza plena fiscalização e o pleno exercício das atribuições, contudo, é preciso avaliar alternativas, tais como convênios de cooperação técnica junto às entidades interessadas, como, por exemplo, a Concessionária de serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

Adicionalmente, é importante que as prestadoras de serviços, implementem medidas de estímulo a interligação, tais como, criação de tarifas sociais, isenção da cobrança de ligação de água para pessoas comprovadamente carentes, e promovam treinamentos com pautas socioambientais relacionadas ao uso racional da água nas residências e instituições de ensino.

Enfim, é preciso compreender que a água, assim como o carvão mineral e o petróleo, é recurso mineral estratégico que deve ser explorado de acordo com interesses da soberania

nacional, sendo imprescindível a aplicação da lei, fortalecimento dos marcos regulatórios e profissionalização das agências de regulação.

Diante desse contexto, o objetivo deste trabalho é, traçar diretrizes normativas, sugerir modelagens de convênios com Poder Público e propor políticas públicas de regulação do uso da água, de forma a preservar o meio ambiente para a geração atual e futura por meio da utilização racional e integrada dos recursos hídricos, privilegiando os serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

## 2. REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

### 2.1 - Evolução legislativa da tutela da água

Ainda na fase imperial, em 1603, as Ordenações Filipinas (PIERANGELI, 2004) já previam normas sobre qualidade da água e saneamento básico, proibindo seu descarte efluentes em condições que prejudicassem os corpos hídricos (LUNA, 2017).

Todavia, a preocupação com a preservação dos recursos naturais justificava-se, única e exclusivamente, porque tais recursos eram considerados de propriedade do monarca, e, portanto, não poderiam ser explorados pelos súditos, principalmente nas colônias, ou seja, o bem tutelado era o patrimônio e não a preservação da água.

No entanto, a tutela específica da água sobreveio, com a promulgação do Código de Águas (Decreto federal nº 24.643, de 10 de junho de 1934), que por mais cinquenta anos foi o principal mecanismo de gestão dos recursos hídricos no Brasil.

Coube ao jurista Alfredo Valadão principiar o trabalho nessa matéria, que se iniciou com a publicação em 1904 do livro *Dos rios públicos e particulares*. Nesse trabalho, Alfredo Valadão desenvolvia a doutrina mais avançada, com conhecimento da doutrina e da jurisprudência norte-americanas em matéria de public utilities.

Em 30 de dezembro de 1906, o governo foi autorizado a organizar um projeto de Código de Águas da República, tendo sido designado para a função Alfredo Valadão. Em 24 de novembro de 1907, o Diário Oficial publicava o projeto, queixando-se o autor da celeridade com que tivera de elaborá-lo, dado o empenho em cumprir prontamente o preceito legislativo. As principais questões enfrentadas pelo codificador referiam-se à caracterização das águas públicas e particulares, e, dentre as primeiras, do domínio da União, dos estados e dos municípios. O projeto foi logo encaminhado ao Congresso, mas não chegou a ser aprovado.

Com a Revolução de 1930, foram constituídas as comissões legislativas, e perante uma delas, a Subcomissão do Direito das Águas, composta por Alfredo Valadão, Castro Nunes e Veríssimo de Melo, o próprio Alfredo Valadão refez as bases do projeto do Código das Águas da República, apresentando um capítulo novo sobre a regulamentação das forças hidráulicas inspirada na moderna doutrina jurídica norte-americana, e criando a Comissão de Forças Hidráulicas, à semelhança da Federal Power Commission.

Em 10 de julho de 1934, foi promulgado pelo Decreto-Lei nº 26.234 o Código de Águas, publicado somente em 23 de julho seguinte, após portanto a promulgação da Constituição de 16 de julho de 1934. A tese da inconstitucionalidade, do mesmo modo que em relação ao Código de Minas, foi levantada, mas o Supremo Tribunal Federal (STF) confirmou a constitucionalidade da nova lei.

Nos considerandos que precedem o Código de Águas, mencionava Getúlio Vargas, chefe do Governo Provisório, a legislação obsoleta e em desacordo com as necessidades e interesses da coletividade nacional, e apontava a necessidade de modificar esse estado de coisas dotando o país de uma legislação adequada, de acordo com a tendência atual, e que permitisse ao poder público controlar e incentivar o aproveitamento industrial das águas (ALVARES; MENDONÇA; VALADÃO, 2018).

O Código de Águas era subdividido em três livros, sendo eles: i) águas em geral e sua propriedade, que admitia a propriedade privada das águas; ii) aproveitamento das águas; e iii) força hidráulica e da regulamentação da indústria hidroelétrica, que denotava a preocupação



exaustiva à época com a produção de energia elétrica, desde então, considerado insumo estratégico para o país.

Não por acaso, o único capítulo do Código de Águas que foi regulamentado refere-se aos aproveitamentos hidrelétricos. Os demais dispositivos, inclusive os referentes à proteção da qualidade das águas, não foram regulamentados (CARVALHO, 2010).

Posteriormente, principalmente após a reunião de Estocolmo em 1972, o Brasil passou a se preocupar de forma mais pragmática com o gerenciamento dos recursos hídricos, e dessa forma, foi instituída a Política Nacional de Meio Ambiental (Lei federal nº 6.938/81), que trouxe profundas modificações no que se refere à tutela jurídica da água, em especial em seu art. 2º que prescreve a exigência de racionalização na utilização da água, resguardando assim, o uso indiscriminado dos recursos hídricos, especialmente se a utilização coloca em risco o meio ambiente.

No entanto, somente com o advento da Constituição federal de 1988, que o meio ambiente foi reconhecido como bem jurídico de caráter constitucional (art. 225), que disciplinou a titularidade das águas (art. 20, III e VI, art. 26, I), que regulou as competências legislativas em relação aos recursos hídricos (art. 22, IV), e que instituiu o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos – SINGREH (art. 21, XIX).

O reconhecimento do direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, nos termos do art. 225 da Constituição federal deve ser compreendido como sendo “uma extensão do direito à vida, quer sob o enfoque da própria existência física e saúde dos seres humanos, quer quanto ao aspecto da dignidade dessa existência - a qualidade de vida -, que faz com que valha a pena viver”.

No que diz respeito a titularidade o constituinte repartiu a dominialidade das águas entre União e Estados (art. 20, III e VI, art. 26, I), de forma os Municípios não foram contemplados com titularidade sobre as águas, subdividindo as competências da seguinte forma:

- a) Compete à União a outorga para uso da água quando o ponto de captação for de sua titularidade (rios e lagos federais e, em nosso entendimento, reservas subterrâneas federais);
- b) Compete aos Estados a outorga de uso da água, quando, ao revés, o ponto de captação for de sua titularidade, ou seja, rios, lagos ou qualquer outro corpo d’água, inclusive reservas subterrâneas que estejam em seus limites territoriais;
- c) Os Municípios e o Distrito Federal não foram contemplados com a titularidade das águas (MILARÉ, 2005).

A previsão contida no art. 21, XIX da Constituição federal atribuiu à União a competência para instituir o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos – SINGREH, e com base nessa competência concentrada, surgiu a atual Política Nacional de Recursos Hídricos – PNRH.

A Política Nacional de Recursos Hídricos – PNRH, estabelecida pela Lei federal nº 9.433/1997, reconheceu a água como bem limitado, dotado de valor econômico, estabeleceu regras para uso prioritário em caso de escassez e fixou princípios aos múltiplos usos da água, e principalmente, criou instrumentos de controle administrativo para gestão e regulação dos recursos hídricos.

A cobrança pelo uso de recursos hídricos se fundamenta no princípio do usuário ou poluidor pagador, segundo o qual os recursos ambientais existem para o benefício geral, de modo que todos os usuários sujeitam-se à aplicação dos instrumentos econômicos estabelecidos para regular seu uso, e, por consequência, assegurar o interesse geral (GRANZIERA, 2003).

De outro lado, a cobrança pelo uso da água considera sua distribuição desigual no meio ambiente e no território nacional, devendo o uso ser adequado às múltiplas finalidades.

Por isso, agregar a água um valor econômico mostrou-se interessante, seja do ponto de vista educativo, seja do reparador, pois inibe o consumo desenfreado e irresponsável. Um indivíduo, quando abre a torneira em sua residência, deve ter a noção de que o líquido que escorre pelo ralo teve um custo para chegar até ele; da mesma forma, uma empresa deve ter noção do *quantum* se gasta com o tratamento do curso d'água no qual lançou seus resíduos, o mesmo servindo para o agricultor que polui um manancial com agrotóxicos e para todos os demais atores que degradam – intencionalmente ou não – rios e demais fontes de água (DEMOLINER, 2008).

Vale citar que o Código Civil – Lei federal nº 10.406/2002, dispõe de uma seção própria (art. 1.288 e seguintes), destinada a regular conflitos de utilização de águas entre propriedades limítrofes, mas que não possuem relação com o objeto do presente trabalho.

Por fim, e mais recentemente, foi editada a Lei Nacional do Saneamento Básico – LNSB, promulgada pela Lei federal nº 11.445/2007, que estabeleceu as regras e diretrizes nacionais para a prestação dos serviços de saneamento básico.

Em seu art. 2º, destaca-se o princípio da universalidade do acesso aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário e o da proteção ao meio ambiente que é posto ao lado da saúde pública, “nesse sentido, é relevante a integração das políticas públicas de meio ambiente e de saneamento básico, para a adequada gestão dos recursos hídricos” (GRAZIANO, 2017).

Mais recentemente, a Organização das Nações Unidas (ONU), editou a Resolução nº 64/292, de 28/07/2010, vinculante aos países membros, e reconheceu que o acesso à água potável e ao esgotamento sanitário constitui direito básico de todo ser humano, e determina que tal acesso é condição essencial para o gozo dos direitos humanos (ONU, 2010).

No âmbito estadual, o Amazonas, editou sua política específica de gestão de hídricos, por meio da Lei estadual nº 3.167/2007, regulamentada pelo Decreto estadual nº 28.678/2009, cujo objetivo é prover o eficaz gerenciamento das águas, para atender suas múltiplas

finalidades.

## **2.2 - A tutela penal da água**

O meio ambiente, e conseqüentemente, os recursos hídricos foram tutelados pela Constituição federal de 1988, pois o legislador reconheceu sua relevância por se tratarem de bens jurídicos essenciais para a vida humana.

A tutela administrativa ocorre através dos instrumentos que lhe são próprios, como a atuação preventiva (licenciamento) e repressiva (multa e interdição) dos órgãos de fiscalização.

A tutela judicial tem um sistema bastante incrementado, por dispor de diversos instrumentos e mecanismos de atuação e repressão, que conferem meios e poderes aos mais diversos segmentos da sociedade, como a ação popular, inquérito civil, a ação civil pública, a ação penal, entre outros que vão reverberar nas mais variadas conseqüências, como a indenização, a reparação de danos, a reposição ao estado anterior, e, em última análise, a imposição de sanções penais. (PURVIN, 2017)

Como leciona Luiz Regis Prado, a responsabilidade penal ambiental deve ser pautada pela subsidiariedade, ou seja, o Direito Penal tem um papel secundário, pois primeiro serão aplicados os outros ramos do direito, e caso esses não sejam suficientes, só então aplica-se o Direito Penal, que impõe restrições a direitos fundamentais, como a liberdade.

A política nacional de recursos hídricos não prescreveu sanções criminais que atentem contra o objeto da norma, com efeito, aplica-se a Lei dos Crimes Contra o Meio Ambiente (Lei federal nº 9.605/98) e o Código Penal.

O tipo penal da Lei federal nº 9.605/98, previsto no art. 54, prescreve como crime “causar poluição de qualquer natureza em níveis tais que resultem ou possam resultar danos à saúde humana, ou que provoquem a mortandade de animais ou destruição significativa da flora.”

Já em relação ao Código Penal, os tipos penais podem ser encontrados no art. 161 § 1º, I, que trata da usurpação de águas ao criminalizar o “desvio ou o represamento, em proveito próprio ou de outrem, de águas alheias”; e de forma mais reflexa nos art. 270 (envenenamento de água potável) e 271 (corrupção ou poluição de água potável), que tutelam os crimes contra a saúde pública.

## **2.3 - A atual política de recursos hídricos - Lei federal 9.433/97**

A água circula pelo meio ambiente compondo o ciclo hidrológico. Ao percolar adquire as características do ambiente, por isso as atividades e usos que são realizadas sobre os espaços interferem significativamente nas características qualiquantitativas das águas. Estas atividades e ações que o homem desenvolve sobre os espaços, por vezes indevida, gera conseqüências que

resultam em prejuízo para a própria humanidade ameaçando a sobrevivência das espécies vivas sobre a terra (TUNDISI, 2005).

Sob essa égide, a Conferência das Nações Unidas, em 1970, classificou a água como bem de patrimônio comum da humanidade, de forma que desde então compete ao Estado zelar pela sua adequada preservação.

Evidenciando o valor-vital, diante do seu estado de penúria de raridade e escassez, e buscando a sua preservação, a água deixou de ser *res nullius*, passando a ser *res communis*. As águas não podem ser consideradas como de ninguém, logo os Estados se organizam para, sob o regime de cooperação e solidariedade, cuidar do que denominaram patrimônio comum da humanidade. A patrimonialização da água pelo Direito – patrimônio comum da humanidade ou bem comum – resultou no tratamento jurídico dos valores socioambientais e econômicos atribuídos à água e na responsabilização por seu cuidado (PURVIN, 2017).

Portanto, toda água é insuscetível de apropriação privada e livre para o consumo humano, animal e para fins agrícola e industrial, prova disso é que as águas situadas em terras particulares devem seguir seu leito, não podendo ser retidas pelo particular como coisa de sua propriedade (SILVA, 1998), de forma, desde então, foi reconhecido o princípio da dignidade hídrica.

O Direito à água, como universal do gênero humano, projeta a temática à seara internacional, donde se reconhece o interesse jurídico e titularidade de todos ao bem comum. A copropriedade da água se dá intra e intergerações. A geração presente deve exercer a sua posse hídrica de forma paritária e transmitir às gerações futuras – coproprietários hídricos – o acesso de forma equivalente (PURVIN, 2017).

Pois bem, no Brasil, a necessidade de preservação do recurso hídrico deve ser mais acentuada já que o território detém aproximadamente 12% das águas superficiais do planeta, dos quais 74% estão localizadas na Amazônia (ANA 2005).

Com base nessa realidade, a legislação brasileira, ratificando o entendimento da Conferência de Estocolmo, estabeleceu que a água é um bem finito, essencial para vida humana e animal, de domínio público e dotada de valor econômico (art. 1º da Lei federal 9.433/97).

Além disso, a Política Nacional de Recursos Hídricos, foi editada sob a égide do princípio do desenvolvimento sustentável, com objetivo de satisfazer as gerações presentes, sem impossibilitar que as gerações futuras também as façam, por meio do uso racional dos recursos hídricos, para que não se esgotem em quantidade e qualidade.

Era progressista o espírito daquele tempo. Não há outra palavra para definir os bons ventos que sucederam a conferência Rio 92, onde a dimensão ambiental ganhou visibilidade e novas possibilidades de gestão. O conceito do *Zeitgeist* de Heigel aplica-se perfeitamente à esta época, onde a consciência da população abria-se para o despertar da percepção ambiental. No Brasil havia uma efervescência deste tema nas áreas cultural e de comunicação. Proliferam editorias especializadas em meio ambiente e a área do Direito Ambiental ganhava relevância – e então os grandes temas

ambientais, como a proteção das águas, ganhou notoriedade. (PURVIN, 2017).

Outra inovação do marco legal da política de recursos hídricos, foi a de definir a bacia hidrográfica como unidade territorial para implementação dos Política Nacional de Recursos Hídricos – PNRH e do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos – SINGREH.

Além disso, outro tópico legislativo, de extrema relevância para o presente estudo, diz respeito ao estudo dos instrumentos elencados no art. 5º da Lei federal nº 9.433/97, que assim dispõe:

Art. 5º São instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos:

I - os Planos de Recursos Hídricos;

II - o enquadramento dos corpos de água em classes, segundo os usos preponderantes da água;

III - a outorga dos direitos de uso de recursos hídricos;

IV - a cobrança pelo uso de recursos hídricos;

V - a compensação a municípios;

VI - o Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos. (BRASIL, 2019)

Para compreensão do presente estudo, e sem relativizar a importância dos demais instrumentos, iremos dispensar maior atenção na outorga dos direitos e na cobrança pelo dos recursos hídricos, pois são os mecanismos de maior intercessão e que impactam nos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

A Instrução Normativa nº 4, de 21 de junho de 2000, do Ministério do Meio Ambiente define que a outorga de direito de uso de recursos hídricos é o ato administrativo mediante o qual o poder público outorgante concede ao outorgado o uso de recursos hídricos, por prazo determinado, nos termos e nas condições expressas no respectivo ato.

Em outras palavras, é através do instrumento de outorga de direito de uso da água, que o poder público faz o efetivo controle de quem está derivando, captando, extraíndo, lançando dejetos ou aproveitando os recursos das mais diversas formas. Assim, o Estado terá sob sua guarda o controle dos beneficiários da outorga, podendo, uma vez provado em processo administrativo, revogar motivadamente as outorgas (MATOS, 2001).

Nesse sentido, o art. 11 da Lei federal nº 9.433/97, dispõe que a outorga deve monitorar e assegurar o controle quantitativo e qualitativo do recurso hídrico, de forma que sua concessão deve ser restritiva para evitar o uso indiscriminado da água, prevendo, inclusive, que a ausência de outorga configura infração e sujeita o infrator às sanções legais.

Sobre esse dispositivo legal, manifesta-se Paulo Affonso Leme Machado, explicitando o seguinte:

Essa norma legal é vinculante para a ação governamental federal e estadual na outorga de direitos de uso. Os Governos não podem conceder ou autorizar usos que agridam a qualidade e a quantidade das águas, assim como não podem agir sem equidade no darem acesso à água (MACHADO, 2002).

Não obstante isso, na contramão da legislação, o Conselho Estadual de Recursos Hídricos do Amazonas - CERH-AM, editou a Resolução nº 01, de 19 de julho de 2016, que estabeleceu critérios técnicos a serem utilizados pelo IPAAM para o processo de análise de pedido de outorga do direito de uso de recursos hídricos de domínio do Estado do Amazonas, contudo, inexplicavelmente, semanas após a publicação, o CERH-AM, revogou o art. 19 da Resolução nº 01/2016, que vedada a concessão de outorga para exploração de recursos hídricos em locais dotados de redes públicas de abastecimento de água e esgotamento sanitário, regredindo significativamente nos avanços, haja vista que a revogação desnaturou toda a essência da normativa, cujo objetivo é disciplinar o uso da água.

Cumprido esclarecer, que o fato do Estado do Amazonas deter a maior reserva hídrica do país, não o autoriza a flexibilizar as normas para concessão de outorga, principalmente para beneficiar usuários específicos que utilizam desse mecanismo para proveito pessoal.

No que toca à concessão das outorgas, algumas questões merecem destaque. A primeira consiste na necessidade de articulação entre União e Estados; em segundo lugar a abrangência territorial da outorga; e, por último, a discricionariedade administrativa da concessão da outorga, em que as prioridades para a outorga são definidas no Plano de Bacia Hidrográfica, a ser aprovado pelo comitê de Bacia Hidrográfica, seguindo a orientação da gestão descentralizada e participativa, princípio fixado no art. 1º, inciso IV, da Lei de Águas (GRANZIERA, 2003).

Uma vez concedida a outorga, faz-se necessário implementar a cobrança pelo uso da água, que tem previsão no art. 21, XIX da Constituição federal, sendo considerada o principal moderador de consumo do recurso hídrico e cujo objetivo, de acordo com a lei, é reconhecer a água como bem econômico e dar ao usuário uma indicação de seu real valor.

“O mercado de águas é estimado em US\$ 400 bilhões de dólares anuais e maior parte dos investimentos no setor de água e saneamento vem sendo implementados mundialmente mediante parcerias públicas-privadas, privatizações diretas, estabelecimento de mercados de direitos de propriedade sobre a água, abertura de concessões de exploração, com direitos de venda internacional, abertura de capital de empresas públicas de água e saneamento e reformas político-institucionais (AMORIM, 2015)

A sistemática da Lei federal nº 9.433/97, definiu que compete ao Conselho Nacional de Recursos Hídricos (art. 35, X), “estabelecer critérios gerais para a outorga de direitos de uso de recursos hídricos e para a cobrança por seu uso”. Os critérios em questão, estão previstos na Resolução nº 48 do CNRH, e devem ser replicados pelos Estados na edição de atos normativos que regulamentam a cobrança pelo uso.

O princípio norteador desse instrumento é o do poluidor/usuário-pagador que objetiva desestimular o consumo supérfluo, e ainda reflexamente, subsidiar o acesso a água pelas pessoas mais carentes.

Nem todos possuem capacidade econômica suficiente para suportar os custos para

utilizar esse elemento essencial à vida, ou seja, o acesso à água é fundamental para a existência digna e muitas são as pessoas que não tem condições de pagar, por isso, é imprescindível que o instrumento de cobrança pelo uso da água não impeça o próprio direito de acesso à água para a satisfação das necessidades básicas e vitais de bebida, higiene e alimentação. Diante do cenário e do histórico brasileiro, onde a pobreza e a miséria são persistentes e deixam profundas raízes na sociedade, a cobrança pelo uso da água pode gerar ainda mais exclusão social (PURVIN, 2017).

Uma vez implantada a cobrança o recurso arrecadado deverá ser repassado à Agência de Bacia, ou para a Agência Nacional de Águas – ANA, de acordo com a competência.

Os recursos arrecadados são aplicados, prioritariamente, na bacia hidrográfica em que foram gerados, e devem custear estudos, programas, projetos e obras previstas no plano de recursos hídricos.

#### **2.4 - O marco regulatório do saneamento básico - Lei federal nº 11.445/07 e a Política de Recursos Hídricos - Lei federal nº 9.433/97**

Um dos principais motivos da escassez hídrica é a falta de saneamento básico, em especial, a coleta e tratamento de esgoto, basta dizer, que um dos fatores que contribuíram para a crise hídrica em São Paulo, deve-se à falta de investimentos na despoluição do Rio Tietê somado a absoluta falta de observância das regras de uso e ocupação do solo.

A poluição do Tietê, por exemplo, se deu por absoluta falta de planejamento sanitário dos vários municípios que usam o rio como descarte de seus esgotos. Não se pensou na correta ocupação do solo, como ocorreu nas maiores cidades do país, e os rios foram considerados um obstáculo ao desenvolvimento urbano, então tiveram seus cursos modificados, construíram estradas nas suas margens, desfiguraram as várzeas. Os córregos e pequenos rios foram cobertos ou canalizados em prol da valorização imobiliária e de sua pseudomobilidade. Não cuidamos dos rios e nem houve o mínimo planejamento sanitário para suportar a migração em massa das pessoas das áreas rurais e de outras regiões do país para as metrópoles.

O saneamento básico sempre viveu a reboque da construção civil nas maiores cidades, mas como a velocidade das construtoras sempre foi muito superior à capacidade do estado e dos municípios de construir a infraestrutura básica, as redes de esgoto ficaram para trás restando lançar os resíduos nos rios até que o saneamento fosse considerado.

Em seus estudos sobre a Política de Recursos Hídricos, Hector Muñoz, descreve, de forma absolutamente assertiva a correlação entre saneamento básico e política de recursos hídricos, vejamos:

O setor de saneamento é atingido tanto na origem como no fim do processo. Na origem, pelo pagamento da captação de água. No fim, pelo pagamento da emissão de poluentes. Somente isso já bastaria para apontar que a gestão dos recursos hídricos tem um considerável impacto no setor de saneamento. Porém, o problema da degradação qualitativa dos recursos hídricos também está intimamente vinculado à sensível carência de tratamento dos resíduos urbanos e industriais (MUÑOZ, 2000).

Portanto, os atores do saneamento básico devem incentivar a adoção de políticas para preservar os recursos hídricos e reconhecer, em definitivo, o valor econômico da água,

principalmente em situações de escassez.

É duplo o papel do saneamento básico na preservação dos recursos hídricos: de um lado, economizando o uso dos recursos, evitando desperdícios e, de outro, assegurando a qualidade da água distribuída e, principalmente, tratando os esgotos coletados (AMPARO; CALMON, 2000).

Como se vê, há forte interação e até interdependência das políticas, que tutelam bens jurídicos equivalentes.

Interessante notar que a PNRH instaura um diálogo institucional com outras políticas cruciais para o atingimento dos objetivos, dispondo no art. 30 a competência dos poderes executivos estaduais para, em especial, a fiscalização dos usos por ele outorgados e a promoção da integração da gestão de recursos hídricos com a gestão ambiental. No âmbito dos Poderes Executivos Municipais, preceitua o art. 31 a integração das políticas locais de saneamento básico, de uso, ocupação e conservação do solo e de meio ambiente com as políticas federal e estaduais de recursos hídricos. (PURVIN, 2017)

Por conseguinte, é também de fundamental relevância criar formas de tratar a inadimplência do setor, mesmo porque, são as tarifas que subsidiam os investimentos e sustentabilidade dos sistemas, portanto, a isenção tarifária pura e simples, defendida por muitos, é extremante prejudicial para a preservação dos recursos hídricos.

Uma grande dificuldade na área de financiamento diz respeito ao corte de serviços em caso de inadimplência. A proibição do corte de fornecimento por inadimplência pode atuar de duas formas. A principal motivação para a proibição de corte é proteger os mais pobres, mas essa proibição pode atuar contra eles. Isso se explica, porque as populações mais pobres dispõem de menos infraestrutura instalada e uma impossibilidade de corte de fornecimento pode criar maiores incentivos para o não pagamento dos serviços, gerando desincentivo *ex ante* ao investimento. (...)

Há quem proponha que o serviço de abastecimento de água não deveria estar sujeito ao preço ou à tarifa, devendo ser garantido a todos sem exigência econômica. Deveria, para estes, ser equiparado à provisão do ar puro, hoje não sujeito ao preço. Obviamente, a lição da conhecida Tragédia dos Comuns, pela qual o recurso livre rapidamente se esgota, se aplicaria, também, à água, conduzindo a uma deterioração ainda mais acelerada da base de recursos hídricos do planeta (Mota, 2010).

Paralelamente, cabem às concessionárias de serviços públicos desenvolverem mecanismos de utilização racional dos recursos hídricos e combate a perdas, na medida que tais elementos impactam significativamente o valor das tarifas, prejudicando, o princípio da universalização dos serviços.

A economia na utilização dos recursos hídricos envolve algumas ações. Talvez a principal delas seja aprimorar o controle de perdas físicas nos sistemas de abastecimento de água. Estas são estimadas, para o contexto brasileiro, em cerca de 18% dos volumes captados. As perdas de faturamento global, incluindo-se aí as perdas físicas, as perdas por conexões clandestinas e aquelas decorrentes de falta ou de erros de micromedição, variam entre 25% e 65% dos volumes captados. A conveniência com perdas físicas elevadas explica-se, entre outros fatores, pela falta de regulação do serviço que, se existente, poderia levar os operadores de sistemas a uma maior ênfase em seu controle (AMPARO; CALMON, 2011).



No Amazonas, o índice de perdas físicas e comerciais chega a 71,8% (SNIN, 2018), o que reforça a necessidade de regulamentação do setor, portanto, o princípio fundamental da lei nacional do saneamento básico, da universalização dos serviços (BRASIL, 2007), somente será viabilizado se os mananciais estiverem em condições mínimas de suprir a demanda, sendo nítida a relação de escassez hídrica e falta de saneamento básico em diversas regiões do país.

Não é possível contornar a crise hídrica com acessos baixos à água potável e ao tratamento de esgoto, como ocorre na realidade brasileira atual. Um sistema bem planejado contempla mais de um manancial, há intercomunicação entre outras fontes e isso não ocorre nas cidades brasileiras. Além disso, se não tem drenagem de água das chuvas, nem tratamento de esgoto, há maior contaminação da água tornando-a imprópria para uso (CORREIO BRASILIENSE, 2018).

Por fim, alguns pontos da Política Nacional de Recursos Hídricos inviabilizam sua plena integração com os serviços de saneamento básico e carecem de melhores estudos com vistas à efetivar os objetivos da lei.

Ocorre que a Lei federal nº 9.433/97, foi inspirada no modelo da França, que é um Estado unitário, diferentemente do Brasil, que é um Estado federativo, por esse motivo, há dissociação do modelo e dos recortes geográficos.

Isto porque, o titular dos serviços, que é o Município, unidade político-administrativa do Estado, dotado de capacidade postulatória e de autonomia financeira, política e legislativa com prerrogativas específicas e indelegáveis, cuja área abrange uma extensão territorial determinada; por outro lado, a Bacia Hidrográfica pode ser definida como unidade territorial para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (art. 1º, V da Lei federal nº 9.433/97).

O instrumento do Município para regulamentação da política de desenvolvimento e expansão urbana, destinado ao cumprimento da função social da cidade e da propriedade e tutela o direito urbanístico e o zoneamento urbano é o Plano Diretor, prescrito no art. 40 da Lei federal nº 10.257/01.

Em sintonia, o Plano de Bacias Hidrográficas previsto no art. 6º da Lei federal nº 9.433/97, é o mecanismo que define como planos que visam fundamentar e orientar a implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, e que, portanto, tutela os recursos hídricos.

as demarcações político-administrativas, em geral associadas a localidades (ou Municípios), não se enquadram aos limites naturais das bacias hidrográficas. O resultado disso é uma dificuldade maior na internalização das externalidades associadas à proteção das fontes de captação de água e à deficiência no tratamento de efluentes, o que é um prejuízo que pode decorrer da descentralização. A ausência de incentivos para a adoção de políticas de saneamento que estejam em consonância com

medidas ambientais e de saúde pública coloca em risco a disponibilidade de água, em quantidade e qualidade adequadas, para as futuras gerações (FRANÇA, 1964).

Para mitigar os efeitos dessa descentralização administrativa conflitante com o Plano de Bacias Hidrográficas e aumentar a eficiência dos serviços, o art. 13 da Lei federal nº 11.445/2007, faculta aos Municípios, a possibilidade de criarem de consórcios públicos intermunicipais, contudo, as ações nesse sentido ainda são pontuais.

## **2.5 - A universalização dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário e os impactos na economia**

A universalização dos serviços de saneamento básico (art. 2º, I da Lei federal nº 11.445/2007), é o meio mais eficaz de resguardo da saúde pública e de preservação dos recursos hídricos, em sintonia com que prevê a Lei federal nº 9.433/97, que institui a Política Nacional de Recursos Hídricos.

A adesão coletiva aos serviços de saneamento básico tem a finalidade de propiciar melhor qualidade dos serviços através do fomento de investimentos, permitindo destarte, maior qualificação e eficiência na prestação do serviço, assegurando a perenidade dos serviços e a modicidade tarifária.

Apesar disso, um levantamento do Instituto Trata Brasil mostra que o país não conseguirá alcançar a universalização do sistema nos próximos 20 anos se a expansão dos serviços de água e esgoto continuar no ritmo atual.

Nos últimos anos, o Brasil verificou um avanço significativo no saneamento, mas o país ainda está muito atrasado em termos internacionais. Tanto o acesso à água tratada quanto aos serviços de esgotamento sanitário estão aquém dos observados por nações com padrões de desenvolvimento econômico semelhante. Isso implica prejuízos à qualidade de vida da população e à economia do país. O custo da deterioração do meio ambiente se reflete no valor dos ativos imobiliários e no potencial das atividades econômicas que dependem de boas condições ambientais para o seu exercício pleno (FREITAS; MAGNABOSCO, 2016).

Além disso, segundo o estudo, as deficiências do saneamento trazem prejuízos à saúde, elevam o absenteísmo no trabalho, com impactos sobre a renda da sociedade, e elevam o custo com o sistema público hospitalar, sem mencionar as implicações na qualidade de vida da população que mora em áreas degradadas do ponto de vista ambiental.

Usando dados do Ministério da Saúde (DataSus), o estudo mostrou que em 2013 foram notificadas mais de 340 mil internações por infecções gastrointestinais; 171 mil internações envolveram crianças e jovens até 14 anos. Se 100% da população tivesse acesso à coleta de esgoto, esse número cairia para 226 mil, representando uma economia de R\$ 27,3 milhões. No turismo, a expansão do saneamento criaria 400 mil novos empregos, sendo 140 mil no Nordeste, com geração adicional de renda de R\$ 1,3 bilhão à região.

A cada afastamento de trabalhador, perderam-se 16,7 horas de trabalho, o que

equivale a uma perda de R\$ 151,13 por afastamento. Assim, estima-se que, em 2012, tenham sido gastos R\$ 1,112 bilhão em horas pagas, mas não trabalhadas efetivamente. A universalização dos serviços de água e esgoto possibilitaria a redução de 23% nos afastamentos do trabalho – algo em torno de 196 mil dias a menos, com gastos de R\$ 258 milhões por ano (FREITAS; MAGNABOSCO, 2016).

O Instituto Trata Brasil estimou que será necessário investir R\$ 317 bilhões em 20 anos para a universalização dos serviços.

Em duas décadas, já descontando os custos da universalização, os ganhos econômicos e sociais trazidos pela expansão dos serviços em suas diversas áreas alcançariam R\$ 537,4 bilhões. Isso significa que a universalização do saneamento traria ganhos expressivos para a sociedade brasileira, muito superiores aos custos da universalização. (TRATA BRASIL, 2015)

Figura 1 – Balanço de Custos e benefícios da universalização do saneamento

Balanço de custos e benefícios da universalização do saneamento		
Custos e benefícios	R\$ Bilhões*	
	por ano	2015-2035
Redução dos custos com a saúde	0,362	7,239
Aumento da produtividade do trabalho	4,146	82,911
Renda da valorização imobiliária	13,689	273,775
Renda do turismo	1,226	24,512
<b>Subtotal externalidades (A)</b>	<b>19,422</b>	<b>388,437</b>
Renda gerada pelo investimento	22,155	443,100
Renda gerada pelo aumento de operação	12,896	257,915
<b>Subtotal de renda (B)</b>	<b>35,051</b>	<b>701,015</b>
<b>Total de benefícios (C=A+B)</b>	<b>54,473</b>	<b>1.089,452</b>
Custo do investimento	15,839	316,776
Aumento de despesas das famílias	11,766	235,317
<b>Total de custos (D)</b>	<b>27,605</b>	<b>552,093</b>
<b>Balanço (E=C-D)</b>	<b>26,868</b>	<b>537,359</b>

Elaboração: Ex Ante Consultoria Econômica. (\*) Valores a preços de 2014.

Fonte: <http://www.tratabrasil.org.br/datafiles/estudos/beneficios-ecosocio/press-release.pdf>

Nesse contexto, fica claro que o direito à saúde e ao meio ambiente equilibrado é indisponível, sendo vedado ao particular optar pelo serviço de saneamento básico, e mais precisamente, pela conexão à rede pública de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

A integração das políticas públicas de meio ambiente e de saneamento básico são indispensáveis para a gestão dos recursos hídricos.

Os serviços de saneamento básico são imprescindíveis para consagrar o meio ambiente equilibrado e, conseqüentemente, para garantir o desenvolvimento e a sadia qualidade de vida do homem. Isso porque no cerne da noção de desenvolvimento reside a dignidade da pessoa humana, não havendo escusa para o Estado eximir-se da obrigação de direitos fundamentais e o desenvolvimento individual de cada um, da sociedade como um todo e conseqüentemente do próprio país (LAHOZ, 2015).

Sob esse aspecto, vale também atentar para eficiência dos serviços de limpeza urbana, destinação dos resíduos sólidos e drenagem das águas pluviais, que são determinantes para evitar a poluição hídrica.

A potabilidade da água é fundamental para a irrigação de lavouras (produtividade do solo) e consumo animal que somente pode ser garantida com o adequado tratamento do esgotamento sanitário.

Ademais, cumpre consignar que na atual economia globalizada é fundamental a observância de normas ambientais e sanitárias aplicáveis, sob pena do país sofrer embargos e sanções de produtos de origem animal e vegetal.

Atualmente, as normas ambientais também podem ser utilizadas como barreiras à entrada no comércio internacional, que significa que a falta de investimento em saneamento, pode, sim, prejudicar a competitividade de um país, dificultando o seu acesso a mercados externos, em caso epidemias potenciais ou efetivas (FRANÇA, 1964).

Em derradeiro, a melhoria dos serviços de saneamento básico também traria geraria valorização imobiliária e melhorias no potencial turístico brasileiro. Segundo o Instituto Trata Brasil, o país poderia arrecadar anualmente R\$ 7,2 bilhões com atividades turísticas em áreas onde atualmente não há serviços de coleta de esgoto e água encanada, além disso, o setor poderia gerar 500 mil postos de trabalho com o saneamento e valorização ambiental das áreas beneficiadas, não por acaso, países do Caribe e Oceania, que dependem essencialmente do turismo, possuem os serviços universalizados.

## **2.6 - A titularidade dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário**

O Município é o titular dos serviços de abastecimento de água e esgotamento é municipal, nos termos do art. 30, I e V da Constituição Federal.

O direito administrativo define a competência como, atribuição conferida a um ente público para execução de uma tarefa de interesse geral.

Para Borges (2008), a competência pertence aos Municípios, “não somente por serem de interesse predominantemente local (art. 30, inc. I), como por caber aos Municípios, nos termos do art. 30, inc. V, a competência para organização dos serviços públicos que lhe são próprios, inclusive mediante concessão e permissão”.

Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal, Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2337/SC, também já se posicionou, admitindo que os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário possuem caráter local, sendo de competência municipal.

Por conseguinte, cabe ao titular dos serviços prestar os serviços diretamente, compor/criar consórcios públicos nos termos do art. 241 da Constituição Federal, ou, delegar o serviço público à iniciativa privada, observadas as disposições previstas na lei de concessões (Lei federal nº 8.987/1995).

Afora isso, é de fundamental importância que os titulares formulem suas políticas públicas de saneamento básico, a teor do que dispõe o art. 9º da Lei federal nº 11.445/2007, e definam o ente responsável pela regulação e fiscalização dos serviços, que editará as normas previstas no art. 23 do diploma legal retro mencionado.

Percebe-se que a legislação impõe ao ente regulador, além das atividades normais de fiscalização, regras próprias de aferição da qualidade do serviço e de seu desenvolvimento (art. 23, I, II e III); a adequação do necessário custo-benefício da prestação e o equilíbrio da relação econômica-financeira nos serviços de saneamento (art. 23, IV, V e VI); bem como informações gerenciais que permitam a aferição de seu resultado, ou seja, sua eficácia (art. 23 VII e VIII).

Para além disso, a Lei não impõe restrições à delegação da atividade regulatória aos entes reguladores, exigindo apenas que estejam dentro dos limites do respectivo Estado e a sua forma de atuação e abrangência sejam explicitados no ato da delegação.

Diante desse contexto engendrado, importante ressaltar o caráter independente e técnico que deverá permear as decisões e fiscalizações encetadas por essas entidades reguladoras, uma vez que o serviço de saneamento, ante a nova sistemática da lei, constitui prestação complexa e que demandará apurada regulação para sua efetivação (PICININ; FORTINI, 2009).

Por fim, vale pontuar que a Medida Provisória nº 868/2018, pacificou esse entendimento ao prescrever no art. 8º C que os Municípios são os titulares dos serviços.

## **2.7 - A concessão dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário à iniciativa privada**

Como exposto anteriormente, a titularidade dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário pertence ao Município, que desde que respeitados os procedimentos legais previstos na Lei federal nº 8.666/1993 (lei de licitações públicas) e Lei federal Nº 8.987/1995 (lei de concessões), pode delegar os serviços à iniciativa privada, nos termos do art. 175 da Constituição federal.

Em Manaus, a licitação ocorreu após a Cosama sofrer maciça rejeição popular e experimentar sucessivos prejuízos na ordem de R\$ 50 milhões, apenas, no ano de 1999, assim, foi promulgada a Lei Municipal nº 513, de 16 de dezembro de 1999, que em conjunto com o e pelo Edital nº 02/2000, regulamentou a prestação, regulação, fiscalização e controle dos serviços públicos concedidos de abastecimento de água e esgotamento sanitário, no Município de Manaus.

Pois bem. Nesse ambiente, a Administração Pública delega a execução dos serviços, jamais a titularidade, que é indelegável, cabendo ao ente o dever de regular e fiscalizar os serviços, seja diretamente ou por meio de agências reguladoras.

Assim, a concessão dos serviços é realizada após prévia licitação, mediante contrato administrativo no qual o Estado outorga a execução de serviços públicos a terceiros habilitados

para a prestação do serviço.

Pode-se definir concessão, em sentido amplo, como o contrato administrativo pelo qual a Administração confere ao particular a execução remunerada de serviço público, de obra pública ou de serviço de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ou lhe cede o uso de bem público, para que o explore pelo prazo e nas condições regulamentares e contratuais. (PIETRO, 2005)

Trazendo essa realidade ao exame específico da concessão dos serviços de saneamento básico à iniciativa privada, imprescindível citar o art. 8º da Lei federal nº 11.445/2007, que prescreve que os titulares dos serviços públicos de saneamento básico poderão delegar a organização, a regulação, a fiscalização e a prestação desses serviços, e o art. 9º, II, da mesma lei, que dispõe caber ao Município a formulação da política pública de saneamento básico e prestar diretamente ou delegar os serviços.

Não obstante isso, o movimento de desestatização das empresas de saneamento básico não é recente, e coincidiu com a falência do modelo PLANASA, já relatado anteriormente.

As estatais tiveram grande expansão nas décadas de 60 e 70. Sua situação, no geral, suscitou vários problemas. Os objetivos de eficiência e agilidade não foram atingidos. Tornaram-se “cabides” de empregos e feudos de grupos políticos. Acarretaram grandes dívidas e “deficits” que o Tesouro Público tinha de cobrir; este, por sua vez, ante a escassez de recursos, não poderia arcar com tais rombos. Os muitos mecanismos criados para controlar as estatais revelaram-se ineficazes. (MEDAUAR, 1996)

Por consequência disso, a própria Constituição federal, no art. 37, XIX e XX, criou mecanismos para evitar a criação de novas estatais, e paralelamente, passou a fomentar a concessão de serviços públicos e privatizações, incluindo o setor de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

Segundo dados da Associação Brasileira das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto (ABCON), estima-se que as empresas privadas sejam responsáveis pelo fornecimento de água e pela coleta e tratamento de esgoto de, respectivamente, 18,99 milhões e 17,11 milhões de pessoas, atuando em 316 Municípios e 18 Estados. (ABCON, 2017).

Entendemos que o principal marco da concessão dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário a iniciativa privada ocorrerá com a licitação da Companhia Estadual de Água e Esgoto do Rio de Janeiro (CEDAE), aprovado pela Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro em 2017, como condição do Plano de Recuperação Fiscal firmado com o Governo Federal.

Convém aqui desmistificar que a retomada da operação de alguns serviços, com consequente remunicipalização, de alguns casos emblemáticos ocorridos nos últimos anos são podem ser considerados como regra, já que a maior parte dos contratos são cumpridos.

A propósito, importa ponderar que as experiências de remunicipalização dos serviços

de saneamento básico, como as que ocorreram em Buenos Aires, Atlanta e Paris, tiveram, em comum, como principais motivos: a) negativas de aumento de tarifas para subsidiar investimentos e remuneração do acionista; b) as fragilidades da regulação e fiscalização dos serviços, ou seja, as agências reguladoras não detinham independência funcional e tampouco tomavam decisões embasadas em aspectos técnicos; c) falta de transparência e participação popular, ou seja, não há a adequada informação à população dos benefícios da envolvidos na concessão dos serviços; e d) inconsistência nos editais de licitação e precária modelagem contratual.

Além disso, a falácia da encampação/remunicipalização dos serviços, desconsidera aspectos materialmente significativos, que seriam determinantes para mensurar o desempenho do operador do setor privado, e que foram mapeados em um estudo realizado na França.

A maior dificuldade em avaliar definitivamente o impacto do tipo de prestador no custo dos serviços está no fato de que geralmente a iniciativa privada opera os serviços onde há maior necessidade de investimentos, principalmente para a universalização dos serviços, e as tarifas devem amortizar esses investimentos, não sendo possível comparar estas operações com aquelas onde os serviços já são universalizados.

Além disso, é possível encontrar uma correlação entre a maior complexidade operacional dos sistemas de saneamento e a decisão de conceder sua operação para a iniciativa privada. (PORCHER 2012)

Nesse contexto, entendemos que as concessões privadas possuem melhores condições de gestão e de ganho de eficiência na prestação dos serviços, contudo, é de fundamental importância que exista um alinhamento de expectativas do titular dos serviços e da população atendida, especialmente em relação política tarifária, que subsidia os investimentos no setor.

## **2.8 - A regulação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário (Agências Reguladoras)**

Como visto anteriormente, o Município é o titular dos serviços, sendo essa condição indelegável, com efeito, mesmo que a atividade seja delegada a terceiros, isto é, a responsabilidade pelo serviço permanece com o Poder Público, razão pela qual a Lei federal nº 11.445/2007, exige a constituição de entidade regulatória, sob a forma de autarquia, destinada a disciplinar e controlar a prestação dos serviços, e devem exercer suas atividades com independência decisória, incluindo autonomia administrativa, orçamentária e financeira.

Sinteticamente, mas com precisão, as autarquias podem ser definidas como pessoas jurídicas de Direito Público de capacidade exclusivamente administrativa(...). Sendo, como são, pessoas jurídicas, as autarquias gozam de liberdade administrativa nos limites da lei que as criou; não são subordinadas a órgão algum do Estado, mas apenas controladas como ao diante melhor se esclarece. Constituindo-se em centros subjetivados de direitos e obrigações distintos do Estado, seus assuntos são assuntos próprios; seus negócios, negócios próprios; seus recursos, não importa se oriundos de repasse estatal ou hauridos como produtos da atividade que lhes seja afeta,

configuram recursos e patrimônio próprios, de tal sorte que desfrutam de autonomia financeira, tanto como administrativa; ou seja, suas gestões administrativas e financeira necessariamente são de sua própria alçada – logo, descentralizadas.

No Município de Manaus, a fiscalização dos serviços é exercida pela Agência Reguladora dos Serviços Públicos Delegados do Município de Manaus – AGEMAN (Lei municipal nº 2.265/2007) e pela Unidade Gestora de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário – UGPM-Água (Lei delegada nº 09/2013).

Vale citar, segundo os próprios entes, nenhum deles exerce a função regulatória dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário – suas funções são meramente fiscalizatórias, gerando inequívoco desequilíbrio na execução do contrato de concessão, já que sua atuação, cumpre uma pauta mais política que técnica, daí a necessidade da imediata regulamentação da Medida Provisória nº 868/2018, que, a exemplo de outros setores, como telecomunicações (Agência Nacional de Telecomunicações - ANATEL), energia elétrica (Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL), descentraliza a regulação dos serviços, deslocando-a para agências centrais, no caso, a Agência Nacional de Águas - ANA.

Como se vê, é incontroverso que a profissionalização das atividades a regulação é fundamental para que os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário de desenvolvam, e atendam, os objetivos da Lei Nacional do Saneamento, em especial, o da universalização dos serviços.

## **2.9 - A imediata necessidade de regulamentação da Política Nacional do Saneamento Básico pelos Municípios**

O marco regulatório do saneamento básico delegou ao titular dos serviços a competência para instituir normas e disciplinar os serviços. O Decreto federal nº 7.217/2010, em seus art. 6º § 2º e 11 § 2º, estabeleceu que compete ao Município editar normas que obriguem o usuário a se conectar na rede pública de água e abastecimento sanitário.

Não obstante isso, poucos Municípios editaram penalidades aplicáveis aos descumprimentos legais, a maioria prevê a obrigatoriedade da conexão, no entanto, não estipula sanções para caso de inobservância da lei.

E embora a legislação careça de complementos especialmente em relação a lei de conexão compulsória, resta inequívoco que com a regulação atualmente existente já é possível que os órgãos sanitários, de regulação e meio ambiental executem suas atribuições para observância das políticas e diretrizes da legislação vigente, com vistas a universalização dos serviços na cidade de Manaus.

É, portanto, fundamental que as autoridades, em sinergia e de forma ordenada, se



mobilizem e apliquem medidas coercitivas com vistas a universalização dos serviços, sem mencionar que a omissão dos entes públicos, retarda o desenvolvimento do regional, e conseqüentemente, do Estado do Amazonas na medida que onera o sistema de saúde.

Contudo, de um modo geral, o apoio do titular dos serviços (Município), através das Secretarias, seria fundamental para que as Concessionárias pudessem cumprir os encargos necessários para o desenvolvimento das atividades decorrentes da concessão.

Na realidade local, o Código Sanitário do Município de Manaus (Lei nº 392/97 e Decreto nº 3.910/97) dispõe que compete a Secretaria Municipal de Saúde – Departamento de Vigilância Sanitária (DEVISA) efetuar a inspeção e fiscalização sanitária no Município, fiscalizar o controle de qualidade da água, inclusive de sua potabilidade (art. 7º) e aplicar de sanções quando houver descumprimento das normas (art. 618), enfim, promover o exercício do poder de polícia sanitária com o livre acesso a todas as dependências de estabelecimentos comerciais, industriais e outros, com vistas à verificação do cumprimento de normas legais, regulamentares que, por qualquer forma, se destinem à promoção, preservação e recuperação da saúde (art. 4º).

Afora isso, não é demais mencionar que as fontes alternativas devem ser aprovadas pela autoridade sanitária (art. 32), e atender aos critérios de que devem ser comprovadas através de controle físico-químico da água (Portaria nº 2.914/11, do Ministério da Saúde), realizado por laboratórios competentes, contratados pelo responsável pela operação de sistema ou solução alternativa de abastecimento de água.

Além disso, e ainda no âmbito municipal, compete ao Instituto Municipal de Planejamento Urbano - IMPLURB planejar e ordenar o uso e ocupação do solo, de forma a conceder o licenciamento da obra para as novas edificações, analisando previamente os projetos hidro-sanitários, conforme diretrizes da (Lei Municipal nº 1.192/2007, Decreto Municipal nº 1.612/12 e Decreto Municipal nº 1.592/12), assim como deliberar acerca das solicitações de “habite-se”, exigindo a apresentação do certificado de ligação de água e de execução do sistema de tratamento de efluentes pela concessionária responsável.

Em complemento, e ainda no âmbito municipal, é imprescindível que a Agência Reguladora dos Serviços Públicos Delegados do Município de Manaus (AGEMAN), exerça, de fato e de direito, as atribuições previstas no art. 5º da Lei municipal nº 2.265/2017, destacando entre elas, a atribuição de regular a prestação de todos os serviços de competência municipal, fixar normas e instruções, aplicar sanções e exercer o poder de polícia, de forma a obrigar o usuário a conectar-se à rede pública de saneamento básico.

E, ainda, envolver o Instituto de Proteção Ambiental do Amazonas - IPAAM, já que a Lei Estadual nº 3.167/07, em seu art. 63, estabelece que é de competência do órgão outorgar e suspender o direito do uso da água e aplicar penalidades, como o tamponamento de poços a fim de fazer cumprir disposições legais relativas a utilização e controle do uso da água.

Essa vedação de uso indiscriminado da água subterrânea alinha-se com as diretrizes da Lei federal nº 9.433/97 e significa um mecanismo racional de gestão dos recursos hídricos, pois objetiva disciplinar e conscientizar os usuários de que a água é um bem finito, que deve ser preservado adequadamente para garantia de sua disponibilidade às futuras gerações.

Registre-se ainda que conforme a Política Estadual de Recursos Hídricos, regulada pela Lei nº 3.167/07, os usuários devem cadastrar os poços (art. 10, IV) e levantarem outorga e licenciamento para utilização dos recursos hídricos que deverá ser concedida ao proprietário pelo IPAAM (arts. 14, 16 e 63, I e art. 49, § único), sob pena de incorrem nas penalidades previstas no art. 73 da Lei Estadual nº 3.167/07.

Sob esse aspecto, vale citar que dados extraoficiais indicam que no Município de Manaus existem mais de 50 mil fontes alternativas de consumo de água, que já acarretaram no rebaixamento do solo na zona leste da cidade.

Portanto, é inequívoco que somente com a integração dos órgãos de saúde, regulação e meio ambiente, será possível ao prestador dos serviços atender às finalidades da lei nacional do saneamento.

Ressalte que a implementação dessas medidas, além de resguardar a saúde pública, a política urbanística e a preservação do meio-ambiente para a geração atual e futura por meio da utilização racional e integrada dos recursos hídricos, contribuem para a universalização dos serviços, e conseqüentemente, na modicidade tarifária e sustentabilidade dos serviços.

Ante a escassez de normas que fixem, de forma clara e objetiva, os procedimentos para a outorga de direitos de uso de recursos hídricos, bem de fixação de valor na respectiva outorga, o Conselho Estadual de Recursos Hídricos do Amazonas – CERH-AM, editou a Resolução nº 01, de 19 de julho de 2016, que estabelece critérios técnicos a serem utilizados pelo IPAAM para o processo de análise de pedido de outorga do direito de uso de recursos hídricos de domínio do Estado do Amazonas, contudo, inexplicavelmente, semanas após a publicação, o CERH-AM, revogou o art. 19 da Resolução nº 01/2016, que vedada a concessão de outorga para exploração de recursos hídricos em locais dotados de redes públicas de abastecimento de água e esgotamento sanitário, regredindo significativamente nos avanços, haja vista que a revogação desnaturou toda a essência da normativa, cujo objetivo é disciplinar o uso da água.

## 2.10 - A conexão aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário e os reflexos na gestão e preservação dos recursos hídricos

Como visto, o saneamento básico consiste em um instrumento de melhoria contínua da qualidade de vida da população e preservação do meio ambiente, portanto, os órgãos da Administração Pública devem (ou deveriam) zelar pelo cumprimento da legislação que obriga a interligação dos imóveis na rede pública de abastecimento de água e esgotamento sanitário, nesse sentido, Mota (2009), menciona que:

Saneamento básico, em todas as suas facetas, é investimento público porque, fundamentalmente, serve para o Estado, uma vez completado o curso de sua universalização, diminuir gastos com saúde pública pela menor incidência de doenças derivadas da ausência de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana, manejo de resíduos sólidos e proteção do meio ambiente (PICININ; FORTINI, 2009).

Diante de tais considerações, resta verificar qual interesse (conexão compulsória *versus* conexão voluntária) deve prevalecer em nosso ordenamento jurídico. A doutrina entende que a oferta e a obrigatoriedade do serviço público de água e esgoto geram um benefício coletivo para a população, que se sobrepõe ao interesse individual, a saber:

(...) o prejuízo coletivo da não utilização dos serviços de saneamento colocados à disposição do usuário é imensamente maior do que o prejuízo individual de cada usuário que deixa de utilizá-lo. Especialmente quando o assunto é saneamento básico e envolve a questão da saúde pública, os efeitos coletivos são tão significativos que superam o benefício individual dos usuários, e é exatamente isto que justifica a compulsoriedade de conexão à rede de água e esgoto (MUKAI, 2007).

No mesmo sentido, vale citar a brilhante lição de MARQUES NETO (2006), sobre o assunto:

Deve-se, portanto, reconhecer que pode existir, potencialmente, benefício individual na possibilidade de não conexão às redes públicas de água e esgotamento urbano. Contudo, existe benefício coletivo que resulta da adesão de cada um dos usuários do serviço e da necessidade de financiar coletivamente a construção, manifestação e ampliação de tais infraestruturas, coletivas. Tal benefício coletivo se verifica também na integralidade do controle estatal sobre o destino dos resíduos sólidos e de esgotamento sanitário. No sopesar de interesses coletivos e privados, não parece excessiva ou desproporcional a prevalência dos primeiros sobre os últimos e, conseqüentemente, a exigência de que todos se filiem a este único sistema (MARQUES NETO, 2006).

E, exatamente sobre a dicotomia entre a obrigatoriedade de conexão e a possibilidade de desligamento dos serviços, continua o ilustre doutrinador:

Poder-se-ia ainda levantar a discussão: como pode ser obrigatória a filiação se pode haver desligamento? Por que a essencialidade funciona em um sentido e não em outro? A resposta parece se encontrar, mais uma vez, no caráter híbrido dos serviços públicos e em julgamento de proporcionalidade e razoabilidade entre os interesses envolvidos. A potencialidade dos serviços de saneamento básico é bem de fruição coletiva para o qual todos devem contribuir, independentemente de sua vontade. Não só contribuir para a existência do sistema, como para a universalização do serviço e

para sua fruição coletiva. Daí a possibilidade de os usuários mais favorecidos arcarem com o custo daqueles que, apesar de não pagarem, não podem ter seu serviço cortado pela essencialidade. Por esse motivo não pode ser facultativa a adesão (MARQUES NETO, 2006).

Diante disso, a negativa individual da conexão aos sistemas públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, embora possa não comprometer diretamente a salubridade desse indivíduo de forma isolada, compromete o direito coletivo à saúde e ao meio ambiente equilibrado, razão pela qual o direito coletivo se sobrepõe ao direito individual, por essa razão, os doutrinadores prescrevem que:

O interesse público que prevalece nesse caso é o de universalização do serviço público, e, pela supremacia deste interesse, devem os entes públicos utilizar todos os meios disponíveis para que seja atendido (PICININ; FORTINI, 2009).

Ademais, a universalização dos serviços de saneamento é um forte indicador de desenvolvimento de determinado Município, Estado ou País, sendo possível sustentar que a não observância desses preceitos caracteriza omissão do gestor público às disposições legais e constitucionais, tais como o da dignidade da pessoa humana, a saber:

A regulamentação desse serviço tem como ideia fundamental a amplitude da rede de atendimento. A carência na cobertura do abastecimento de água potável e de esgotamento sanitário em diversas regiões do país constitui entrave ao desenvolvimento e ofensa aos direitos de seus cidadãos, haja vista o número de alto de incidência de doenças decorrentes das más condições de higiene em muitas populações vivem (PICININ; FORTINI, 2009).

## **2.11 - A omissão dos agentes políticos na regulamentação dos instrumentos de gestão de recursos hídricos – improbidade administrativa**

A Lei federal nº 8.429, de 2 de junho de 1992, dispõe, de forma literal, que constitui ato de improbidade administrativa permitir ou concorrer para que pessoa física ou jurídica privada utilize bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial da Administração Pública, sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie.

Com efeito, a omissão dos agentes políticos na regulamentação do uso e da cobrança da água pode ensejar responsabilização administrativa e criminal (a última em função da responsabilidade objetiva do delito ambiental), considerando que água é bem de domínio público, dotado de valor econômico, nos termos do art. 1º, I e II Lei federal nº 9.433/97.

Inequívoco, portanto, que comete ato improbidade o agente político que age de forma negligente e omissa sem disciplinar o uso e cobrança dos recursos hídricos, a teor do que dispõe a lei de improbidade administrativa.

Assim, pelo acima exposto podemos concluir que tanto os servidores públicos vinculados às entidades gestoras de recursos hídricos quanto os diretores e funcionários das entidades delegatárias quando – dentro de suas atribuições –

arrecadam, repassa e aplicam os recursos oriundos da cobrança que tem por finalidade o gerenciamento e a preservação do recurso natural/bem ambiental “água” devem adotar sempre praticar atos capazes e eficazes objetivando o interesse público e a preservação ambiental. Logo, se dessa forma não agem, responderão por improbidade administrativa (PURVIM, 2017).

No mesmo sentido, de acordo com entendimento do Ministro do Supremo Tribunal Federal, Alexandre de Moraes, a caracterização dos atos de improbidade administrativa independe de enriquecimento ilícito ou de causarem prejuízo material ao erário público.

De acordo com o art. 37 § 4º da Constituição federal, os atos de improbidade importarão na suspensão de direitos políticos, na perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, sem prejuízo da ação penal, se caracterizado o crime.

### **3. MATERIAL E MÉTODOS**

#### **3.1. Pesquisa Bibliográfica**

O trabalho foi desenvolvido com base no processo de levantamento bibliográfico e de toda informação documental que abordou o tema proposto, que compreende a contextualização teórica, baseada em artigos publicados em revistas científicas, dissertações, teses, possibilitando amplo conhecimento sobre o tema.

#### **3.2. Instrumentos com base na lei**

A pesquisa foi elaborada com ênfase, nas seguintes fontes:

##### **3.3.1 - Legislação:**

Conjunto de normas escritas editadas por entes da Administração Pública para regulamentação das relações sociais. Neste trabalho avaliaremos a legislação aplicável às matérias relativas ao saneamento básico e meio ambiente, no âmbito federal, estadual e municipal;

##### **3.3.2 - Jurisprudências:**

Decisões uniformes dos tribunais, provenientes da aplicação reiterada de um mesmo conjunto de normas em casos semelhantes. A análise dos julgados, em especial, das cortes superiores é de fundamental importância para compreender como instâncias superiores interpretam a legislação aplicada;

##### **3.3.3 - Doutrinas:**

Princípios, desenvolvidos por juristas, que servem de base para esclarecer o sistema jurídico;

##### **3.3.4 - Direito comparado:**

Estudo das diferenças e semelhanças entre os sistemas jurídicos diferentes, incluindo legislação, jurisprudência e doutrina.

O estudo baseou-se na coleta de elementos técnicos e jurídicos, com foco em referências bibliográficas, legais, jurisprudenciais e dados estatísticos, com a finalidade de elaborar documentos e propor soluções que subsidiem políticas públicas de integração dos órgãos de saúde, regulação e de meio ambiente do Estado do Amazonas, além de fornecer elementos técnicos e jurídicos para formulação de normativas que disciplinam o assunto, apontando os benefícios da universalização da rede pública de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

A ideia foi a de propor à Administração Pública e Concessionárias prestadoras de

serviços públicos, mecanismos legais e instrumentos contratuais que privilegiem a utilização dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário em detrimento às soluções individuais, de forma a gerir, de forma ordenada, a utilização dos recursos hídricos.

Os instrumentos legais e mecanismos contratuais são os seguintes:

- Minuta de projeto normativo: Proposta de Lei que pode ser submetida à deliberação do Executivo e Legislativo, com caráter geral e com objetivo de produzir efeitos de coercibilidade e eficácia no Município de Manaus (Anexo I);
- Proposta de Convênio: acordo celebrado entre os órgãos gestores dos recursos hídricos no Amazonas (IPAAM) e prestador de serviço (Concessionária), para a realização de um objetivo comum, mediante formação de parceria (Anexo II);
- Proposituras de Políticas públicas: Conjunto de programas, ações e atividades desenvolvidas pelo Estado diretamente ou indiretamente, com a participação de entes públicos ou privados, que visam assegurar determinado direito de cidadania.

### **3.3. Análise dos dados**

Foram catalogados convênios de cooperação técnica e propostas de projetos normativos, além de outras iniciativas de sucesso no Brasil, que de certa forma, fomentaram o desenvolvimento do saneamento básico e da gestão de recursos hídricos.

Os dados foram compilados, e com base nos resultados, foram propostos instrumentos e mecanismos legais adequados à realidade de Manaus/AM, a fim de integrá-los à legislação existente no Município e no Estado.

## **4. RESULTADOS E DISCUSSÃO**

As competências legislativas, no tocante à gestão de recursos hídricos e saneamento básico, são concorrentes e desarticuladas entre os entes federativos, ou seja, compete à União e Estados gerir a política de águas, e ao Município regular a prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, como se fossem ferramentas completamente desconexas.

Evidentemente que essa multiplicidade de protagonistas, agindo de forma difusa na condução desses temas, acarreta conflito, anulação e/ou sobreposição de programas, ações ou atividades desenvolvidas, gerando ineficiência e dispêndio de recursos financeiros desnecessários.

A legislação de águas e saneamento básico do Estado do Amazonas carece de regulação, e daí se justifica a minuta do projeto de lei (Anexo I), que concilia interesses da política de recursos hídricos e do marco legal do saneamento básico, com vistas a universalização dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, e como efeito reflexo, fortalece a política tarifária para manutenção e perenidade dos sistemas. Contudo, com o atual regramento já é possível adotar medidas de fomento a universalização do saneamento básico que concomitantemente contribuem, de forma direta, com a preservação dos recursos hídricos, conforme propostas abaixo.

### **4.1 - Breve histórico do saneamento básico em Manaus – abastecimento de água e esgotamento sanitário**

A história do saneamento básico em Manaus remonta ao ano de 1883, no período áureo do ciclo da borracha (IBC BORRACHA, 2018), que culminou no repentino crescimento demográfico, obrigando a nível de cidade, legalmente reconhecida como município em 24 de outubro de 1848, com nome de Cidade da Barra do Rio Negro, a passar por significativas mudanças urbanísticas, com vistas a proporcionar o mínimo de conforto para a população.

Em 1892, iniciou-se o governo de Eduardo Ribeiro, que teve um papel importante na transformação da cidade, através da elaboração e execução de um plano para coordenar o seu crescimento. Esse período (1890-1910) é conhecido como fase áurea da borracha. A cidade ganhou o serviço de transporte coletivo de bondes elétricos, telefonia, eletricidade e água encanada, além de um porto flutuante, que passou a receber navios dos mais variados calados e de diversas bandeiras. A metrópole da borracha iniciou os anos de 1900 com uma população em torno de 20 mil habitantes, com ruas retas e longas, calçadas com granito e pedras de liós importadas de Portugal, praças e jardins bem cuidados, belas fontes e monumentos, um teatro suntuoso, hotéis, estabelecimentos bancários, palacetes e todos os requintes de uma cidade moderna.



Na fase áurea da borracha, a cidade foi referência internacional das discussões sobre doenças tropicais, saneamento e saúde pública. O período áureo promoveu inúmeras ações nesta área, como a parceria com cientistas internacionais que culminou na erradicação da febre amarela, em 1913. No início do século XX, as ações de saneamento estiveram praticamente restritas a Manaus (WIKIPEDIA, 2016).

Já nesse período, haviam demandas por parte dos moradores que reivindicavam melhorias no abastecimento de água, na medida que os igarapés eram distantes e utilizados para finalidades múltiplas, tais como higiene pessoal, lavadeiras e até por carroceiros para lavagem de animais (MELO, 1991). Ainda nessa época, os moradores, passaram a utilizar o igarapé da Cachoeira Grande como fonte de suprimento de água, conforme relato da época:

A água é límpida, tem uma temperatura de 24° graus centígrados, sabor agradável, dissolve o sabão, cose os legumes e não apresenta vestígios sensíveis de matérias orgânicas ou terrosas em dissolução. (Relatório José Lustosa Paranaguá, 1883)

Assim, em 1884, foi construído um aqueduto que distribuía água na cidade através de 33 (trinta e três) bicas instaladas em diversos pontos para suprimento de água, privilegiando hospitais, asilos e prédios públicos, em seguida em 1889, apesar da água não ser considerada apta para consumo humano, a população é beneficiada com a instalação de torneiras provisórias em praças e ruas. E é nesse período que são construídos os reservatórios do Mocó e Castelhana e também as estações de bombeamento de água, sendo os serviços prestados diretamente pelo Município, com suporte tecnológico da *Manaós Railway Company*.

A empresa de capital estrangeiro na região, mediante contrato de 20 de julho de 1898, a *Manãos Railway Company* é que mantém o bombeamento de água dos mananciais da Cachoeira Grande para os reservatórios do Mocó e da Castelhana. Para isso utiliza-se da energia elétrica da usina que atende o serviço de viação, bombas, turbinas e casas pertencentes ao Estado e existente na Casa das Máquinas da Cachoeira Grande (MELO, 1991).

Nesse período de crescimento demográfico e de agravamento de doenças causadas por epidemias, algumas cidades já haviam concedido os serviços à iniciativa privada, dentre elas, Porto Alegre (Companhia Hydraulica Porto Alegrense), Rio de Janeiro (The Rio de Janeiro City Improvements Company Limited), Recife (Recife Drainage Company), São Paulo (Cia. Cantareira de Águas e Esgotos) e Belém (Cia. das Águas do Grão Pará).

Assim, por influência de imigrantes europeus, entre 1904 e 1913, os serviços foram delegados aos ingleses, que constituíram a Empresa privada, que também operou no Porto, a *Manãos Improvements Limited*, conforme Decreto federal nº 6.030 de 15 de maio de 1906.

A notícia é dada em primeira em mão nos jornais do Rio de Janeiro, mas recebe no jornal local, AMAZONAS, edição de 26 de dezembro de 1906. Sob o título de “Saneamento em Manaus”, a matéria reclama para “a cidade nova, sumptuariamente construída de largas avenidas, bem calçadas e iluminada à luz electrica e dotada de um magnífico serviço de viação”, larga distribuição de água e completo aparelho de esgotos, o que lhe faltam para torná-la digna do progresso que tem.

(...)

O prazo de concessão dos serviços é de 60 anos, findos os quais, serão revertidos ao domínio do Estado (MELO, 1991).

Para execução dos serviços, com vistas a corresponder às expectativas da população, a Companhia inglesa realizou significativos investimentos nos sistemas de água e esgoto da cidade.

A execução de todos os serviços de águas e esgotos é contratada por £ 595.000 libras esterlinas, dos quais 65.000 libras são destinadas à fiscalização e administração dos trabalhos.

Os contratantes fretam vapores da Booth Line para conduzir o material da Manáos Harbour Limited. (MELO, 1991).

E, por consequência, para fazer frente aos investimentos, tiveram que majorar o valor das tarifas, e concomitantemente, passaram a adotar medidas básicas de austeridade, como a suspensão do fornecimento por inadimplência (MENDONÇA, 2013). Evidentemente que essas medidas geraram revolta da população, que no ápice do descontentamento e com apoio da Polícia Militar, depredaram o patrimônio da Concessionária, reivindicando a revogação do contrato da *Manáos Improvements Limited* com o Município (MENDONÇA, 2013).

A questão do fornecimento de água e recolhimento de esgotos contratada no governo de Silvério Nery (1900-04) vinha complicando-se. Alguns consertos legais foram tentados: em 7 de outubro de 1911, a lei 688 “autoriza o Governador do Estado a entrar em acordo com o prefeito da Capital, a fim de que este possa adquirir os serviços da Manáos Improvements Limited”.

Ou seja, com a força do leão, o Estado passa ao município o “abacaxi”, porque se fosse doce, certamente o governador Antônio Bittencourt não entregava. Às vésperas do levante, em 2 de maio, a lei nº 717 “aprova o novo contrato celebrado pelo governo do Estado com a Manáos Improvements Limited.

[...]

Enquanto tais fatos dolorosos se passavam, o povo, dele sabedor e guiado por agitadores e arruaceiros que sempre aparecem em tais ocasiões, formando dois grandes grupos, partia em direção à rua dos Remédios (hoje Miranda Leão), onde se acham os escritórios da Manáos Improvements e ao jornal O Tempo, à rua Municipal (hoje avenida Sete de Setembro).

O primeiro grupo, invadindo desenfreadamente aqueles escritórios, forçou as portas e quebrou o mobiliário, atirando à rua quanto pode encontrar que fosse transportável.

O segundo, chegando à frente da redação de O Tempo, também, com indescritível vandalismo, arrombou as portas, apedrejando o edifício, atirando utensílios e móveis à rua, ateando-lhes fogo, em seguida. Na sua fúria destruiu as oficinas desse diário (MENDONÇA, 2013).

Em 16 de junho de 1913, com apoio de tropas destacadas pelo governo federal, a revolta foi controlada e a ordem restabelecida, entretanto, para atender aos anseios do povo, os serviços foram remunicipalizados, sendo prestados, de forma direta, pelo Departamento de Águas e Esgoto de Município até 1969 (MENDONÇA, 2013).

Por conseguinte, em função da priorização de investimentos do Poder Público, diversas obras já iniciadas foram interrompidas, especialmente as de esgotamento sanitário, que

permaneceram abandonadas por anos, e somente foram retomadas, de forma tímida, em 1939, quando o Estado do Amazonas, sob intervenção federal, passa por graves problemas relacionados ao abastecimento de água.

Os aportes em saneamento básico ficaram praticamente estagnados, sendo retomados quando o governo militar idealizou o Plano Nacional de Saneamento Básico do Governo Federal - Planasa (BRASIL, 1967), baseado na cooperação das três esferas (União, Estados e Municípios), dessa forma, em 1969, foi constituída, sob a forma de sociedade de economia mista, a estatal Companhia de Saneamento do Amazonas – Cosama (Lei Estadual nº 892/69), com a finalidade de prestar serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Estado do Amazonas.

O Planasa exigia ainda que o Estado investisse pelo menos 50% do montante global de recursos de seu respectivo Fundo de Financiamento para Águas e Esgoto - FAE. O Banco Nacional de Habitação – BNH, por sua vez, utilizando recursos do FGTS, oferecia empréstimos em condições facilitadas de crédito, para compor os 50% restantes. O BNH foi gestor do FGTS e, por extensão, da política nacional de desenvolvimento urbano até 1986, quando este órgão foi extinto. A partir de então, a política nacional de saneamento esteve a cargo de diversos órgãos encarregados da gestão urbana.

[...]

Desnecessário destacar que as regiões brasileiras que receberam maiores investimentos e possuíam serviços mais abrangentes foram as mais ricas, ou seja, o Sudeste e Sul do Brasil. As demais regiões, por não apresentarem um mercado tão promissor, não obtiveram esta injeção de investimentos no saneamento básico (PICININ; FORTINI, 2009).

Evidente ainda que os serviços prestados por tais empresas públicas eram (e em alguns casos, ainda são), considerados precários e/ou insatisfatórios, principalmente pelo modelo adotado, cuja característica principal era a forte intervenção estatal na gestão como por exemplo, impedindo suspensão de serviços por inadimplência e nas diretrizes econômicas, tais como, o direcionamento de investimentos, na recusa da aplicação de reajustes ordinários e/ou até na isenção tarifária, principalmente em anos eleitorais, o que acarretou no colapso dos serviços.

Em outros termos, embora o poder concedente tivesse raiz municipal, os instrumentos jurídicos por ele celebrados conferiam aos prestadores do serviço as tarefas de planejar, regular e fiscalizar a si próprios.

Nesse cenário, marcado por outros fatores supervenientes, tais como a obrigatoriedade de contratar por meio de licitações, a recessão econômica do período, o colapso do sistema financeiro de habitação, e finalmente, pelas reformas ministeriais do Presidente José Sarney, diversas companhias estatais de saneamento básico mergulharam em graves dificuldades financeiras e tiveram que desacelerar investimentos no setor.

A Cosama sofreu dos mesmos problemas, não conseguiu estabilizar os serviços de forma satisfatória e sofreu maciça rejeição popular, dentro desse contexto, após experimentar sucessivos prejuízos na ordem de R\$ 50 milhões, apenas, no ano de 1999 (ITB, 2016), a Cosama foi desestatizada, através da alienação de ações de seu capital social, sendo constituída a Manaus Saneamento S/A.

Nesse mesmo período, vale lembrar, que em 1999, a União firmou acordo com Fundo Monetário Internacional (FMI), na qual “comprometia-se a acelerar e ampliar o escopo do programa de privatização e concessão de serviços de água e esgoto” (Ministério do Meio Ambiente, Secretaria de Recursos Hídricos).

Em ato contínuo, por ocasião da privatização dos serviços no ano 2000, a Águas do Amazonas S/A, sucedeu a Manaus Saneamento S/A, sub-rogando-se nos direitos e obrigações, até que mais recentemente, após alteração do controle societário da Companhia, em 17 de maio de 2012, a Águas do Amazonas S/A foi sucedida pela Manaus Ambiental S/A, e mais atualmente pela Águas de Manaus, que atualmente opera os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Município.

## **4.2 Políticas Públicas**

Políticas públicas podem ser conceituadas como a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos (PETERS, 1996).

A promoção dessas políticas públicas foi inserida no ordenamento jurídico brasileiro pela Constituição federal de 1988, ao prever a existência de processos participativos populares e garantir a obrigatoriedade de controle e transparência na execução do serviço público nos entes federativos.

Evidentemente que a promoção dessas políticas pode ser realizada pela Administração Pública em conjunto com privados, para atendimento de macro objetivos.

Na literatura econômica, os subsídios também se apresentam como instrumentos de política econômica que podem ser empregados pelos governos com a finalidade de ajustar o funcionamento das economias setoriais, obtendo-se um resultado econômico ou social esperado (MOREIRA, 1998)

Alguns Municípios no Brasil, são considerados modelos nos serviços de abastecimento de água potável, coleta e tratamento de esgotos adequado, como: Franca, Limeira e Santos (SP), Curitiba, Londrina e Maringá (PR), Niterói (RJ), Brasília (DF), porque implementaram medidas de fomento aos serviços de saneamento básico.

Em relação às políticas públicas estaduais de água e esgoto, destaca-se a de Goiás.

Nesse Estado, o marco regulatório dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário tem por objetivo assegurar os benefícios da salubridade ambiental à totalidade da população do Estado de Goiás. A universalidade, entendida como a garantia de oferta e de acesso aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário a toda a comunidade urbana constitui princípio fundamental e diretriz do marco regulatório (Goiás, 2004). Para atender os usuários que não têm capacidade econômica de pagar integralmente os custos dos serviços, o poder público instituirá instrumentos financeiros tais como mecanismos e fontes de subsídios ou subvenções ao consumo ou investimentos por meio de fundos que forem criados pelos municípios.

Como instrumento de controle social e regulação estão previstas a atuação do Conselho Estadual de Saneamento (Cesan), da Agência Goiana de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos (AGR) e das entidades reguladoras e fiscalizadoras municipais (GALVÃO; NISHIO; BOUVIER; TUROLLA, 2009).

Como política pública, é igualmente importante que as Concessionárias, em conjunto com titulares dos serviços, criem mecanismos que garantam, dentre outras condições: i) a cobrança de tarifas sociais em valores realmente acessíveis, que assegurem volume adequado de água para consumo diário; ii) a isenção do custo da ligação nova, aliado a treinamentos com pautas socioambientais relacionadas ao uso racional da água nas residências e instituições de ensino; e, iii) subsídios para combate a vazamentos internos pelas prestadoras de serviços, sendo todas essas ações, voltadas evidentemente, para pessoas comprovadamente carentes. Tais medidas podem ser patrocinadas sem custos para Administração Pública, desde que repassadas à Concessionária sob a forma de reequilíbrio contratual, mediante alongamento de prazos no contrato de concessão, prorrogação de metas e/ou investimentos, e até a outorga de benefícios fiscais.

Segundo OLIVEIRA (2017), tais subsídios podem ser encarados como “uma das maiores dificuldades do gestor público que é a de encontrar uma solução que garanta a sustentabilidade econômico-financeira dos serviços, vis-à-vis a baixa capacidade de pagamento de grande parte dos usuários”

No Município de Manaus a tarifa social foi instituída com relativo êxito em 2012, ao ensejo da publicação do 4º Termo Aditivo ao Contrato de Concessão, firmado entre a Concessionária e o Município de Manaus e Decreto municipal nº 2.748/2014.

De acordo com o regramento, o beneficiário da tarifa social deve observar alguns requisitos, dentre eles, ser usuário da classe residencial, ser titular da ligação de água, inscrito no Programa Bolsa Família do Governo Federal, manter o hidrômetro sem violação ou fraude, e finalmente, garantir o adimplemento das contas mensais de água.

Além da tarifa social, é garantido aos usuários a isenção do valor do serviço na primeira ligação de água.

A conclusão é que o programa carece de aperfeiçoamentos, tais como, maior divulgação

e necessidade de unificação de cadastros de usuários entre Prefeitura Municipal e Concessionária e esclarecimentos sobre educação de consumo, contudo, pode ser classificado como satisfatório.

Corroborando os resultados dessa pesquisa, OLIVEIRA (2017), estudou e identificou experiências exemplares, implementadas no plano nacional, quanto ao emprego de uma política de subsídio direto no setor de saneamento, sendo elas: i) o programa “Se liga na Rede”, implantado pelo Governo do Estado de São Paulo e a SABESP; e, ii) o programa de subsídio implantado pelo Município de Araraquara/SP.

O programa “Se Liga na Rede”, é uma política de subsídio direto cujo objetivo é incentivar famílias de baixa renda a interligarem seus imóveis à rede de esgotamento sanitário disponível, evitando assim, o lançamento de esgoto sem tratamento diretamente nos cursos d’água.

O Programa denominado “Se Liga na Rede” é adotado nos casos em que a residência das mencionadas famílias fica em uma rua que já tem rede coletora disponível, mas que a esta família não tem condições de fazer a reforma interna necessária à ligação do imóvel à rede. Nesse sentido, com a assinatura do Termo de Adesão, o imóvel é fotografado, a obra é agendada e executada.

O custo médio de uma obra para conectar a residência de uma família à rede de esgoto é, em média, de R\$ 1.820 (mil e oitocentos e vinte reais), sendo, pois, um impeditivo para quem tem renda familiar de até 3 (três) salários mínimos. É justamente esse o critério utilizado pela SABESP para decidir quem tem o direito de acesso ao benefício. Importante mencionar que o programa tem abrangência em 25 (vinte e cinco) municípios operados pela SABESP e que o investimento é de R\$ 349,5 milhões, sendo 80% custeados pelo Governo do Estado de São Paulo e 20% pela Sabesp. OLIVEIRA (2017)

O programa de subsídio implantado no Município de Araraquara/SP, que alcançou excelentes resultados e universalizou os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, pode ser assim definido:

Foi criado um Fundo Social do DAEE, cuja finalidade era oferecer condições para que os usuários cuja situação econômico-financeira não permitisse acesso aos serviços, conseguissem usufruir deste serviço essencial. Desta forma, o Fundo Social do DAEE de Araraquara, dentro de alguns parâmetros previamente estabelecidos, concede o benefício de quitação de débitos para famílias de baixa renda. Os recursos que mantém esse fundo são originados das multas cobradas das contas em atraso referentes aos serviços prestados pelo DAEE. SOUZA (2008)

Vale dizer que de acordo com POZZO (2017), a isenção pura, simples e permanente do pagamento das tarifas de água conflita com princípios da política nacional de recursos hídricos (Lei federal nº 9.433/97) em 2 (dois) pontos fundamentais: i) o primeiro, de que a água é um recurso dotado de valor econômico; e ii) o segundo, de que a água é recurso natural limitado, que deve ser explorado de forma moderada e consciente, portanto, é um mecanismo que deve ser aplicado somente em circunstâncias pontuais e controladas.

Ocorre que, se por um lado uma tarifa módica, reduzida, seria capaz de possibilitar o acesso dos cidadãos de baixa renda aos serviços, por outro lado não inibiria o seu desperdício ou consumo supérfluo.

Ter-se-ia, então, um aparente conflito entre os valores sociais (acesso aos cidadãos de baixa renda) e ambientais (inibição do consumo supérfluo) envolvidos na prestação dos serviços de saneamento básico.

A questão, no entanto, é facilmente resolvida com a adoção de tarifas ou taxas progressivas, tanto mais elevadas quanto maior a utilização individual dos serviços.

Assim, estabelecidas faixas de consumo mensal de água, por exemplo, deve-se estabelecer, para as faixas inferiores, valores módicos o suficiente para garantir o acesso de toda coletividade. De um lado, quanto mais elevado o consumo maior deve ser a tarifa a ser paga pelo usuário, desestimulando, dessa forma, o consumo supérfluo e o desperdício de recursos. POZZO (2017)

Por fim, é importante que o Governo Federal amplie as linhas de crédito em bancos públicos destinadas a financiamentos destinados a universalização dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, além de estimular o reaproveitamento de águas pluviais, por meio de desonerações fiscais nas aquisições de maquinários e equipamentos destinados a essa finalidade.

### **4.3 - Direito comparado**

O modelo econômico adotado e a formatação jurídica na gestão dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário variam em cada país.

Diversos países de alto grau de desenvolvimento, como Canadá, Japão, Bélgica, Irlanda, Grécia e Dinamarca, entre outros prestam os serviços diretamente, ou seja, são integralmente geridos pelo Estado.

De outro lado, países igualmente desenvolvidos, como França e Inglaterra passaram para iniciativa privada quase a totalidade dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Países como Brasil e Argentina, que concederam apenas parte dos serviços à iniciativa privada (DEMOLINER, 2008).

Os modelos de regulação mais conhecidos são o sistema inglês e o francês, sendo que o último serviu de paradigma para as políticas de gestão de recursos hídricos e de saneamento básico adotada no Brasil (DEMOLINER, 2008).

No sistema inglês, duas agências diferentes são encarregadas de regular os serviços de saneamento básico: uma concernente ao aspecto econômico e outra, ao aspecto qualitativo da prestação dos serviços. A primeira, denominada de Office of Water Services (OFWAT), existe desde 1989, consistindo em um órgão independente cuja função primordial é estabelecer tarifas e incentivar a competição entre as companhias prestadoras, garantindo que as mesmas auferam lucro razoável e, ao mesmo tempo, que cumpram os programas de investimento. A segunda é exercida pela Inspeção de Água Potável (Drinking Water Inspectorate – DWI), existente desde 1990. Inicialmente, este órgão estava vinculado à Secretaria de Meio Ambiente, restando a este subordinado. Posteriormente, adquiriu independência, sendo que desde 1996 divide as tarefas com outra agência, a Environment Agency (EA). Suas principais atribuições consistem em controlar a qualidade da água, monitorando-a

diuturnamente, preservando os direitos dos consumidores. Tais órgãos são encarregados, ainda, de implementar as normas da Comunidade Europeia sobre águas, sendo que seus relatórios têm forte impacto na regulação econômica (AMPARO; CALMON, 2000).

A política de gestão dos recursos hídricos e dos serviços de saneamento básico implementada na França serve de modelo referencial para diversos países, incluindo o Brasil, que dentre outros pontos, incorporou em seu ordenamento legal os instrumentos de gestão e financiamento, oriundos na Lei 64-1245, de 16 de dezembro de 1964 (FRANÇA, 1964).

A lei de 1964 foi a responsável pela organização da gestão dos recursos hídricos por meio das agências e dos comitês de bacias hidrográficas. Seu objetivo principal foi assegurar uma melhor repartição dos usos das águas e lutar contra a poluição. Assim, além da criação de uma estrutura administrativa que reconheceu a especificidade de cada bacia, estabeleceram-se os cursos de águas mistas, com a finalidade de atenuar a disparidade entre os cursos de água dominiais e dos não-dominiais, e as zonas especiais de ordenamento do território (CARVALHO, 2010).

Posteriormente, à Lei 64-1245 de 16 de dezembro de 1964, foi atualizada pela Lei 338, de 21 de abril de 2004, cujo objetivo era adaptar a legislação francesa às normas da União Europeia, que visa consolidar a política hídrica no tocante à titularidade das águas.

Outros exemplos de sucesso podem ser citados, como o Chile que a partir de 1971 implementou programas de desenvolvimento no setor de saneamento básico, com vistas a aumentar a cobertura de redes de abastecimento de água e esgotamento sanitário, em seguida, criou marcos regulatórios para disciplinar a prestação dos serviços.

O governo chileno criou empresas estatais sob forma de sociedades anônimas. E o desempenho dessas empresas foi substancialmente positivo, uma vez que diversos incentivos para melhorar a gestão foram viabilizados (como, por exemplo, a possibilidade de cobrar tarifas recuperando custos incrementais, a fim de viabilizar o desenvolvimento do setor). Já em 1995, o governo não precisava prestar qualquer auxílio financeiro às empresas, destinando verbas apenas para facilitar o ingresso familiar (o que mitigou a reação adversa da população). Algumas empresas, inclusive, pagavam dividendos ao governo. E não é só. A cobertura da rede de saneamento atingiu o mais alto nível da América Latina, aumentando-se a demanda por água em função da extensão da rede também para regiões pobres (RAGAZZO, 2011).

Posteriormente, após instituírem regras que asseguravam a prestação eficiente dos serviços, o Chile iniciou o processo de privatização do setor, cuja finalidade era a de subsidiar o tratamento do esgoto.

O resultado do processo foi dos mais exitosos, gerando um dos maiores exemplos de universalização autossustentável do mundo. Cerca de 95% das empresas foram privatizadas, estimando-se que, em 2010, o Chile deva ter 100% do seu esgoto tratado (RAGAZZO, 2011).

Atualmente o Chile tem um patamar de 94% de participação privada nos serviços de saneamento básico, já universalizou o abastecimento de água e o esgotamento sanitário encontra-se próximo a 100%, sendo que as concessionárias detêm excelentes padrões de



qualidade na prestação dos serviços.

O Brasil, inserido nesse contexto de política liberal com viés privatizante, reconhecendo a falência do modelo estatal do saneamento básico do PLANASA, e com vistas a ampliar abrangência da população atendida, que atualmente conta com mais de 35 milhões de pessoas sem acesso a água e mais de 100 milhões sem acesso à coleta de esgoto, editou a Medida Provisória nº 844/2018, que perdeu a vigência em 19/11/2018, por não ter sido colocada em votação na Câmara dos Deputados, mas foi reeditada pelo Governo Federal, por meio da Medida Provisória nº 868/2018, com vistas a fomentar investimentos no setor, e que será melhor detalhada abaixo.

Os serviços de saneamento básico no Brasil, neste início de século XXI, passam por momento decisivo. O modelo de exploração de tais serviços, criado na década de 70, necessita ser transformado. Há necessidade de remodelagem das funções públicas de planejamento, regulação e prestação de serviços. Recentemente, um impulso a remodelagem foi dado com a edição da Lei federal nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico e para a política federal de saneamento básico (MOTA, 2010).

#### **4.4 Lei de conexão compulsória ao sistema de abastecimento de água e esgotamento sanitário**

A universalização dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário em Manaus somente ocorrerá mediante a edição da lei de conexão compulsória (Anexo I) e do repasse das multas decorrentes da não conexão às prestadoras de serviços, que arcam isoladamente com os investimentos em extensão de redes, e que por motivos alheios às suas atribuições, permanecem ociosas gerando prejuízos.

De outro lado, é importante que a Administração Pública Estadual regule os instrumentos de outorga e cobrança dos recursos hídricos, como forma de desestímulo à exploração desordenada da água, sem a contrapartida financeira.

De acordo com dados da ANA, atualizados em 2017, apenas seis estados implantaram cobrança em bacias de seus domínios, quais sejam: Ceará, São Paulo, Rio de Janeiro, Paraná e Paraíba. O Amazonas está entre os estados que ainda não implementaram o referido instrumento, apesar da previsão legal constar no inciso V do artigo 4º da Lei estadual nº 3.167/2007.

Existem ações isoladas dessa natureza, consideradas de sucesso como no Cariri (Ceará),

o Programa de redes provisórias de água em Porto Alegre (Rio Grande do Sul) e o Pacto de Defesa das cabeceiras do Pantanal (Mato Grosso).

Em comum, todos entes da Administração Pública editaram regras rígidas para cumprimento da legislação e contam com o apoio do titular dos serviços na fiscalização e aplicação de sanções em casos de inobservância da lei, além das agências reguladoras que atuam com independência administrativa, ausência de subordinação hierárquica e autonomia financeira.

O diagnóstico do estudo aponta que Manaus vive com uma realidade diametralmente oposta aos casos de sucesso, assim, sobre esta perspectiva, os resultados identificados são os seguintes:

- O arcabouço legal do Município de Manaus e Estado do Amazonas no tocante às normativas aplicáveis ao saneamento básico e gestão de recursos hídricos, carece de imediata regulamentação. É inadmissível que o Estado detentor da maior reserva hídrica do país ainda não tenha regulamentado, ainda que minimamente, a exploração dos recursos hídricos;
- As soluções individuais de abastecimento de água e esgotamento sanitário, inequivocamente acarretam prejuízos à saúde da população, impactam negativamente o meio ambiente (recursos hídricos), a economia e política urbanística, que podem ser revertidos com a universalização dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário;
- As Agências Reguladoras não são eficazes – suas funções são meramente fiscalizatórias, e se limitam na aplicação de penalidades, não há regulação técnica e a independência decisória é prejudicadas;
- Imediata necessidade de criação de mecanismos legais e instrumentos que privilegiem a utilização dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário em detrimento às soluções individuais, de forma a gerir, de maneira ordenada, a utilização dos recursos hídricos.

Posto isso, a modelagem da minuta do Projeto de Lei (Anexo I), trata da obrigatoriedade de conexão das edificações permanentes urbanas aos sistemas públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário disponíveis, no âmbito do Município de Manaus, conforme previsto na Lei Federal nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico, regulamentada pelo Decreto Federal nº 7.217 de 21 de junho de 2010.

Ressalta-se que a regulamentação do tema é de suma importância, haja vista a necessidade de observância de critérios de sustentabilidade, bem assim dos princípios aplicáveis ao saneamento básico como um todo, consoante previsto na mencionada Lei Federal n.º 11.445/2007. Dessa forma, a regulamentação da obrigatoriedade de conexão das edificações permanentes urbanas aos sistemas públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário disponíveis tem por objetivo, em síntese, incentivar a regularização das edificações, bem como, viabilizar o controle e a fiscalização daquelas edificações que, não obstante serem servidas pelos sistemas públicos em tela, permanecem desconectadas deles.

Vale ressaltar que iniciativas dessa natureza já foram implementadas, no Estado da Bahia (Decreto estadual nº 7.765/2000), no Município de Vila Velha/ES (Lei municipal nº 4.785/2009), em Marília/SP (Regulamento dos Serviços de Água e Esgoto de Marília), Cuiabá/MT (Lei Complementar Municipal 252/2011), entre outros, que já que editaram normativas que autorizam a Concessionária responsável executar a ligação compulsória, a bem da saúde pública, independente de autorização do proprietário ou usuário, assim, como efetuar a cobrança das respectivas tarifas.

Um estudo coordenado pelo Trata Brasil, em conjunto com a Ordem dos Advogados do Brasil e Reinfra Consultoria, sobre a ociosidade das redes de esgotamento sanitário demonstrou, de forma clara e objetiva, os prejuízos decorrentes da ausência de conexão dos imóveis às redes públicas, sendo eles:

A ociosidade das redes de esgotamento sanitário ainda é um problema pouco discutido no País, apesar das suas graves consequências ao meio ambiente e a saúde pública, quando do lançamento dos efluentes fora das redes coletoras existentes.

Esta situação representa um dos entraves à universalização dos serviços de esgotamento sanitário, uma vez que, apesar da existência da rede, os usuários não estão conectados, mesmo havendo dispositivo legal que obriga à interligação em caso de existência de rede, como o art. 45 da LNSB e vários dispositivos legais nos municípios.

Apesar dos esforços empreendidos pelos prestadores para redução dos números de ligações e economias ociosas, através dos programas de incentivo de interligação à rede de esgotamento sanitário, a ausência de sanções em caso de não interligação na maioria dos casos, mostra-se como um indutor para a ociosidade.

Não obstante o papel fundamental do Ministério Público na defesa do meio ambiente, pode-se considerar tímida a atuação da entidade quando da obrigação da interligação à rede por parte dos usuários, salvo algumas experiências, como o caso do Ceará, onde o MP tem atuado no sentido de contribuir com a redução da ociosidade.

Ademais, para o cumprimento dos objetivos e metas do Plansab, são necessários investimentos em medidas estruturantes e estruturais, e com a ociosidade das redes de esgotamento sanitário, que representa investimentos e que não geram recursos, podem impedir ou retardar o alcance desses objetivos e metas. TRATA BRASIL, (2015)

#### **4.5 Convênio de Cooperação Técnica**

O Poder Público exerce suas funções com notório déficit de recursos financeiros, materiais e humanos, que inviabiliza plena fiscalização e o exercício das atribuições, não obstante isso, é preciso avaliar alternativas, tais como convênios de cooperação técnica junto às entidades interessadas, como por exemplo, a Concessionária de serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário, que encontra sérias dificuldades na prestação dos serviços, uma vez que os usuários, mesmo com a disponibilização do sistema público, não conectam os imóveis ao referido sistema porque se utilizam de soluções individuais.

Nesse cenário, a proposta de convênio de cooperação técnico elaborada nessa pesquisa (Anexo II), que figuram como partes o gestor estadual de recursos hídricos (IPAAM) e a Concessionária (Águas de Manaus), fornece elementos técnicos e jurídicos para preservação dos recursos hídricos, sem onerar a Administração Pública.

Tais medidas são necessárias porque a Lei federal nº 11.445/07, que estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico, apenas admite a utilização de soluções individuais de abastecimento de água e esgotamento sanitário na ausência de sistemas públicos, nessa linha, a concessão de outorga para a captação de água subterrânea pelo IPAAM, se realizada de forma indiscriminada, constitui um potencial risco à saúde da população manauara, bem como, para a preservação dos recursos hídricos.

Desse modo, é imprescindível que o IPAAM restrinja a concessão de outorga para captação de água subterrâneas, com vistas a obrigar os usuários a se conectarem ao sistema público, com efeito, é fundamental a intensificação da fiscalização pelo IPAAM a fim de (i) promover o cadastramento dos poços de captação subterrânea; (ii) aperfeiçoar o controle e fiscalização da outorga para captação de águas subterrâneas; (iii) monitorar a utilização de poços para captação de águas subterrâneas, especialmente, quanto à sua regularidade; e (iv) fiscalizar as ações relacionadas à captação de águas subterrâneas e superficiais no Município de Manaus, como solução alternativa de abastecimento.

Vale pontuar que a Cidade de Niterói já adotou convênio semelhante, que é modelo de sucesso no Brasil, pois funde os preceitos da lei nacional do saneamento básico e da política nacional de recursos hídricos.

## 5. CONCLUSÃO

Como pode ser observado, são inegáveis os benefícios da conexão aos sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário e a inter-relação entre saneamento básico e gestão de recursos hídricos.

A universalização dos serviços tem como efeito imediato a preservação do meio ambiente, ao evitar contaminação da água e solo, e a melhoria da qualidade de vida população, ao prevenir doenças de veiculação hídrica.

No entanto, é fundamental que o titular dos serviços aplique a legislação vigente, e principalmente, regule os arts. 6º § 2º e 11 § 2º do Decreto federal nº 7.217/2010, que disciplinam a conexão compulsória aos serviços mediante imposição de penalidades em caso de descumprimento.

Ainda da seara pública, é imprescindível que o Estado do Amazonas edite normas para regular a cobrança pelo uso da água, cuja finalidade é dar ao usuário uma indicação do valor do recurso hídrico, incentivar o uso racional, e ainda, obter recursos financeiros para reinvestimento na respectiva bacia hidrográfica.

É importante que as Agências Reguladoras do Município de Manaus, sejam fortalecidas para que atuem de forma técnica/especializada e independente, a fim de que desempenhem suas atividades de forma autônoma, com vistas ao aperfeiçoamento dos serviços.

A Concessionária, juntamente com os órgãos estaduais gestores de recursos hídricos, podem firmar convênios de cooperação técnica com objetivo de garantirem o cumprimento da Lei federal nº 11.445/07 e da Lei federal nº 9.433/97, sem custo político e/ou efetiva despesa financeira para o ente público.

É, portanto, fundamental que as autoridades, em sinergia e de forma ordenada, se mobilizem e apliquem medidas coercitivas com vistas a universalização dos serviços, mesmo porque, a omissão dos entes públicos, retarda o desenvolvimento do município, e conseqüentemente, do país na medida em que onera o sistema de saúde.

A implementação dessas medidas, além de resguardar a saúde pública, a política urbanística e a preservação do meio ambiente por meio da utilização racional e integrada dos recursos hídricos, contribui para a universalização dos serviços, e conseqüentemente, para modicidade tarifária e sustentabilidade dos serviços.

Afora isso, é essencial que sejam criadas políticas públicas, sob patrocínio do titular dos

serviços e com participação direta do prestador de serviços, destinadas à implementação de tarifas sociais, isenção do custo da ligação e criação de subsídios para combate a vazamentos internos, voltados para pessoas comprovadamente carentes.

Tais medidas podem ser levadas a efeito sem custos para Administração Pública, desde que repassadas à Concessionária sob a forma de reequilíbrio contratual, mediante alongamento de prazos no contrato de concessão, prorrogação de metas e/ou investimentos, e até benefícios fiscais.

Por fim, a história mostra que a cidade de Manaus já contou de diversos prestadores de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, que vem se sucedendo de tempos em tempos, e caso não haja uma interação dos órgãos governamentais para regulamentar esses serviços, esse ciclo está fadado a se perpetuar, em detrimento ao saneamento básico e preservação dos recursos hídricos.

## 6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVARES, W.D; MENDONÇA, C.R.; VALADÃO, A. Código das águas. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/codigo-de-aguas>. Acesso em: 10 Mar. 2018.

AMORIM, João Alberto Alves. Direito das águas: o regime jurídico da água doce no direito internacional e no direito brasileiro. São Paulo. Atlas, 2015.

AMPARO, P.P; CALMON, K.M.M. A experiência britânica de privatização do setor de saneamento. Brasília: IPEA, 2000. Texto para discussão nº 701.

BORGES, A.M.G. Concessões de serviço público de abastecimento de água aos municípios. Revista de Direito Administrativo – RDA, 2008 p. 98.

BRASIL. Art. 2º da Lei federal nº 11.445/2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico. Brasília, 2007.

BRASIL. Decreto-lei nº 248/67 e Lei federal nº 5.318/67. Institui a Política Nacional de Saneamento e cria o Conselho Nacional de Saneamento. Brasília, 1967.

CARVALHO, V.M. O Direito do Saneamento Básico. São Paulo: Quartier Latin, 2010. p. 207.

CORREIO BRASILIENSE. Do Caso às torneiras: O desafio das águas tratadas. Disponível em: <http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/especiais/dialogos-estrategicos/2016/09/27/noticia-dialogos-estrategicos-correio-braziliense,550154/saneamento-basico-e-a-solucao-para-a-crise-hidrica-que-o-brasil-vive.shtml>. Acessado em: 10 Mar 2018.

DEMOLINER, K.S. Água e Saneamento Básico - Regimes Jurídicos e Marcos Regulatórios no Ordenamento Brasileiro. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008, p.40.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. São Paulo. Atlas, 2005.

FRANÇA. Lei 64. 1245 de 16 de dezembro de 1964. Institui a lei da água na França. 1964.

FREITAS, F.G.; MAGNABOSCO, A.L. Benefícios econômicos e sociais da expansão do saneamento no Brasil. (In): Instituto Trata Brasil. Disponível em: <http://www.tratabrasil.org.br/datafiles/estudos/beneficios-ecosocio/relatorio-completo.pdf>. Acessado em: 18/12/2016.

GALVÃO JUNIOR, A.C.; NISHIO, S.R.; BOUVIER, B.B.; TUROLLA, F.A. Marcos regulatórios estaduais em saneamento básico no Brasil. Revista de Administração Pública: v.43, n.1, p.207-227, 2009.

GRANZIERA, M.L.M. Direito de águas. São Paulo: Atlas. 2003. p.118.

GRAZIANO, L.F.P.L. Saneamento Básico. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017. p. 502.

IBC BORRACHAS. Você já ouviu falar em Ciclo da Borracha? Disponível em: <http://ibcborrachas.com.br/pt/voce-ja-ouviu-falar-em-ciclo-da-borracha/>. Acesso em: 10 Mar. 2018.

INSTITUTO TRATA BRASIL - ITB. Saneamento em Manaus “Entendendo e se fortalecendo”. Disponível em: [http://www.tratabrasil.org.br/novo\\_site/cms/files/2/arlindo/arlindo\\_aguas.pdf](http://www.tratabrasil.org.br/novo_site/cms/files/2/arlindo/arlindo_aguas.pdf). Acesso em: 07 Nov. 2016.

INSTITUTO TRATA BRASIL – ITB. Novo estudo mostra que universalização do saneamento básico em 20 anos traria ao país benefícios econômicos e sociais de R\$ 537 bilhões. Disponível em: <http://www.tratabrasil.org.br/datafiles/estudos/beneficios-ecosocio/press-release.pdf>. Acesso em 09/04/2019.

LAHOZ, R.A.L. Serviços Públicos de Saneamento Básico e Saúde Pública no Brasil. São Paulo: Almedina Brasil, 2015. P. 47-48.

LANNIER, A. e PORCHER, S. Gestion Publique ou Privée ? Un benchmarking des services d'eau en France. Revue d'économie industrielle, 2012.

LUNA, Guilherme Gomes. Saneamento Básico. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Recursos hídricos: direito brasileiro e internacional*. São Paulo: Malheiros, 2002.

MANAUS. Lei Delegada Municipal nº 01/2013. Dispõe sobre o funcionamento e a estrutura organizacional do Poder Executivo, define os órgãos e entidades que o integram, fixa suas finalidades, objetivos e competências e dá outras providências. Manaus, 2013.

MATOS, Eduardo Lima de. Autonomia municipal e meio ambiente. Belo Horizonte, Del Rey, 2001.

MEDAUAR, Odete. Direito Administrativo Moderno. São Paulo: RT, 1996.

MARQUES NETO, F.A. A construção de poços individuais sob a óptica da Lei 11.445/07. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/26544/a-construcao-de-pocos-individuais-sob-a-optica-da-lei-11-445-07>. Acessado em: 18/11/2016.

MENDONÇA, R. Blog do Coronel Roberto: Catando Letras e escrevendo histórias. Disponível em: <http://catadordepapeis.blogspot.com.br/2013/06/revolta-da-manaos-improvements-i.html>. Publicado em: 11 jun de 2013.

MENDONÇA, R. BLOG DO CORONEL. Catando Letras & Escrevendo Histórias. Disponível em: <http://catadordepapeis.blogspot.com.br/2013/06/revolta-da-manaos-improvements-iv.html>. Acesso em: 07 Nov. 2016.

MILARÉ, É. Direito do Ambiente: doutrina, jurisprudência e glossário. 4 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.



MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, SECRETARIA DE RECURSOS HÍDRICOS. Caderno Setorial de recursos hídricos: [http://www.mma.gov.br/estruturas/161/\\_publicacao/161\\_publicacao23022011031657.pdf](http://www.mma.gov.br/estruturas/161/_publicacao/161_publicacao23022011031657.pdf). Acesso em 13.03.18

MORAIS, Alexandre de. Direito constitucional. 19ª ed. São Paulo: Atlas, 2006.

MOREIRA, J. N. M. Custos e Preços como Estratégia Gerencial numa Empresa de Saneamento. Florianópolis: Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção. Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1998.

MOTA, Carolina. Saneamento Básico no Brasil: Aspectos Jurídicos da Lei Federal nº 11.445/07. São Paulo: Quartier Latin, 2009.

MUKAI, A.C.M. Saneamento Básico: Diretrizes Gerais - Comentário à Lei nº 11.445 de 2007. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2007, p. 92-93

MUÑOZ, H. R. Razões para um debate sobre as interfaces da gestão dos recursos hídricos no contexto da Lei de Águas de 1997. In: MUÑOZ, H. R. (Org.). Interfaces da gestão de recursos hídricos: desafios da Lei de Águas de 1997. 2.a ed. Brasília: Secretaria de Recursos Hídricos do Ministério do Meio Ambiente, 2000, p. 13-30.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Disponível em: [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/64/292](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/64/292)

PETERS, B. G. American Public Policy. Chatham, EUA: Chatham House, 1996.

PICININ, J.; FORTINI, C. Saneamento básico: Estudos e Pareceres à luz da Lei nº 11.445/2007. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 66.

PIERANGELI, J.H. O Livro V das Ordenações Filipinas.in "Códigos Penais do Brasil", Ed. RT, 2ª edição, São Paulo, 2004, pág. 57.

POZZO, Augusto Neves Dal. Tratado sobre o Marco Regulatório do Saneamento Básico no Direito Brasileiro. São Paulo: Contracorrente, 2017, pág. 871.

PRADO, Luiz Regis. Bem jurídico penal e Constituição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

RAGAZZO, C.E.J. Regulação Jurídica, Racionalidade Econômica e Saneamento Básico. Rio de Janeiro: Renovar, 2011. p. 363-364.

SANTOS, F.R. Aspectos ambientais da lei de saneamento básico. São Paulo: Quartier Latin. 2010. p.200.

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

SENADO NOTÍCIAS. Saneamento básico pode passar a ser direito constitucional. Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/11/17/saneamento-basico-pode-passar-a-ser-direito-constitucional>. Acesso em: 18 Nov. 2016.

SILVA, José Afonso. Curso de Direito Constitucional Positivo, São Paulo, Malheiros, 1998, p. 148.

SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES SOBRE SANEAMENTO - SNIN. Sistema Nacional de Saneamento Ambiental. Disponível em: <http://app3.cidades.gov.br/snisweb/src/Sistema/index>. Acessado em: 10 Mar 2018.

SOUZA, Jeferson Costa de. Saneamento básico: Universalização, Subsídio e Meio Ambiente. Dissertação (Mestrado em Economia). Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

TRATA BRASIL. Disponível em: <http://www.tratabrasil.org.br/datafiles/estudos/ociosidade/relatorio-completo.pdf>. 2015

WIKIPÉDIA. Manaus. Disponível em: [https://pt.wikipedia.org/wiki/Manaus#Coloniza.C3.A7.C3.A3o\\_europeia](https://pt.wikipedia.org/wiki/Manaus#Coloniza.C3.A7.C3.A3o_europeia). Acesso em: 07 Nov. 2016.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. UN-water global analysis and assessment of sanitation and drinking-water (GLAAS) 2014 - report. Disponível em: [http://www.who.int/water\\_sanitation\\_health/publications/glaas\\_report\\_2014/en/](http://www.who.int/water_sanitation_health/publications/glaas_report_2014/en/). Acesso em: 09 Nov. 2016.

## **7. ANEXOS**

### **ANEXO I**

#### **MINUTA DE PROJETO DE LEI N° [--]/[--]**

Dispõe sobre a obrigatoriedade de conexão das edificações permanentes urbanas aos sistemas públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário disponíveis no Município de Manaus, conforme previsto na Lei Federal n.º 11.445, de 05 de janeiro de 2007 e Decreto Federal n.º 7.217, de 21 de junho de 2010, e dá outras providências.

#### **A CÂMARA MUNICIPAL DE MANAUS**

##### **Capítulo I**

##### **DA OBRIGATORIEDADE DE CONEXÃO**

**Art. 1º.** Por força do artigo 45 da Lei federal n° 11.445, de 5 de janeiro de 2007, regulamentada pelo Decreto federal n° 7.217, de 21 de junho de 2010, todas as edificações permanentes urbanas do Município de Manaus, localizadas em áreas em que o sistema público de abastecimento de água e/ou esgotamento sanitário encontra-se disponível, serão obrigatoriamente conectadas ao referido sistema e por ele abastecidas e esgotadas.

**§ 1º.** O proprietário de edificação permanente urbana, independentemente da classe de consumo a que pertença (residencial, condominial, comercial, industrial, pública, dentre outras), terá o prazo de até [\*\*] (\*\*\*) dias, após o recebimento de comunicado enviado pelo prestador de serviços públicos de saneamento básico, informando sobre a disponibilidade do sistema público de abastecimento de água e/ou esgotamento sanitário, para voluntariamente requerer ao referido prestador a sua imediata conexão ao sistema.

§ 2º. O prazo de 30 (trinta) dias previsto no parágrafo anterior começará a correr no dia útil imediatamente posterior ao do recebimento do comunicado.

§ 3º. Decorrido o prazo previsto no parágrafo 1º e constatada a não realização do requerimento exigido, os proprietários das edificações permanentes urbanas não conectadas ao sistema público de abastecimento de água e esgotamento sanitário sujeitar-se-ão ao pagamento de multas em favor do prestador de serviços públicos de saneamento básico, fixada em [\*\*] (\*\*\*) Unidades Fiscais do Município de Manaus/AM (UFM).

§ 4º. A multa prevista no parágrafo 3º será cobrada do proprietário da edificação permanente urbana, assim entendido, para os fins desta Lei, o responsável perante o Município pelo pagamento do Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU da edificação.

§ 5º. Caso não haja possibilidade, por qualquer motivo, de acesso aos dados do proprietário da edificação permanente urbana, registrados no cadastro do IPTU, poderá a multa de que trata este artigo ser cobrada do titular do registro imobiliário da referida edificação.

§ 6º. As multas serão cobradas via boleto bancário, na própria fatura de serviços ou por qualquer outro meio de cobrança admitido em lei, sendo que os valores arrecadados serão considerados receita de titularidade do prestador de serviços públicos de saneamento básico.

**Art. 2º.** Nos casos de ausência de requerimento de conexão ao sistema público de abastecimento de água e/ou de esgotamento sanitário disponível, além da aplicação da multa prevista no art. 1º desta Lei, é facultado ao prestador de serviços públicos de saneamento básico realizar a conexão compulsória dessas edificações irregulares ao respectivo sistema, independentemente de solicitação, podendo o prestador, no caso de resistência, requisitar força policial.

§ 1º. Em ocorrendo a hipótese prevista no “*caput*” desse artigo, poderá o prestador de serviços públicos de saneamento básico instalar na edificação conectada compulsoriamente ao sistema público de abastecimento de água e de esgotamento sanitário disponível, se possível, hidrômetros para a medição do consumo de água, cobrando-lhes, mensalmente, os valores devidos, consoante política tarifária vigente, respeitada a tarifa mínima existente.

§ 2º. Na impossibilidade de instalação de hidrômetros nas edificações permanentes urbanas conectadas ao sistema público de abastecimento de água e/ou de esgotamento sanitário de maneira compulsória, fica o prestador de serviços públicos de saneamento básico autorizado a cobrar as tarifas definidas no respectivo contrato de concessão, conforme previsto no art. 3º desta Lei.

**Art. 3º.** Tendo a edificação permanente urbana sido conectada, compulsória ou voluntariamente, ao sistema público de abastecimento de água e/ou de esgotamento sanitário, o seu proprietário estará sujeito ao pagamento das tarifas e de outros preços públicos decorrentes da conexão, nos termos da Lei Federal n.º 11.445/2007.

**Art. 4º.** O prestador de serviços públicos de saneamento básico deverá comunicar à entidade reguladora competente, bem como aos entes e órgãos responsáveis pelas políticas ambiental, sanitária e urbanística o não requerimento de conexão ou eventual resistência na conexão compulsória, para a adoção das medidas cabíveis.

**Art. 5º.** Para fins do quanto disposto nesta Lei, considera-se que um sistema de abastecimento de água ou de esgotamento sanitário está disponível quando estiver apto a ser utilizado, mediante indicação do prestador de serviços públicos de saneamento básico, e conforme parâmetros da legislação vigente.

## **Capítulo II**

### **DAS SOLUÇÕES ALTERNATIVAS DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA E ESGOTAMENTO SANITÁRIO**

**Art. 6º.** Nos termos do art. 45 da Lei Federal nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, onde houver sistema público de abastecimento de água e/ou esgotamento sanitário disponível, é vedada a utilização de soluções alternativas de abastecimento de água para consumo humano e de afastamento e destinação final de esgotos sanitários.

§ 1º. Os poços de captação de água existentes na situação prevista no “caput” deste artigo estarão sujeitos ao tamponamento pela agência reguladora competente, pelo Instituto Municipal de Ordem Social e Planejamento Urbano - IMPLURB e pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente – SEMMAS.

§ 2º. Poderá realizar o tamponamento dos poços de captação de água, ainda, o prestador de serviços públicos de saneamento básico.

§ 3º. Com relação às soluções alternativas de abastecimento de água nos locais onde há sistema público disponível, elas poderão ser utilizadas, excepcionalmente, nos seguintes casos:

I - irrigação de áreas com superfície superior a [\*\*\*] m<sup>2</sup> (\*\*\*\*\* metros quadrados);

II - usos industriais, somente durante o processo de industrialização, compreendendo as fases diretamente ligadas à produção.

**Art. 7º.** A possibilidade de utilização de solução alternativa para abastecimento de água desta Lei não exclui a obrigatoriedade de conexão da edificação permanente urbana ao respectivo sistema público disponível.

§ 1º. Nos casos excepcionais em que permanecer a coexistência de fontes de água provenientes do sistema público e de solução alternativa de abastecimento deverá a edificação permanente urbana manter sistema de armazenamento e distribuição interna independentes, de forma a garantir a absoluta separação total das fontes.

§ 2º. Nos casos previstos no parágrafo 1º, fica o proprietário da edificação permanente urbana obrigado a identificar, de forma clara e visível, os pontos de consumo de água derivados da solução alternativa de abastecimento de água.

**Art. 8º.** Na ausência de sistema público de abastecimento de água e esgotamento sanitário, serão admitidas soluções alternativas, observadas as normas editadas pelos órgãos e entidades estaduais e municipais competentes.

### **Capítulo III**

#### **DO CONTROLE DE POTABILIDADE DA ÁGUA PROVENIENTE DE SOLUÇÃO ALTERNATIVA DE ABASTECIMENTO**

**Art. 9º** A água destinada ao consumo humano, proveniente de solução alternativa de abastecimento, deverá atender os parâmetros, padrões e critérios definidos na Portaria do

Ministério da Saúde nº 2.914, de 12 de dezembro de 2011 e nas demais normas da Secretaria Municipal de Saúde de Manaus/AM.

**Parágrafo único:** Para fins de monitoramento e controle da qualidade da água destinada ao consumo humano, cabe ao proprietário, responsável pela solução alternativa de abastecimento de água, contratar um laboratório credenciado junto à Secretaria Municipal de Saúde, que, por meio de seus técnicos, coletará, mensalmente, uma amostra da água utilizada para consumo humano e realizará a respectiva análise, garantida a rastreabilidade da amostra.

**Art. 10.** A não observância ou descumprimento do disposto no art. 9º desta Lei ou nas normas que o regulamentem ensejará a aplicação das seguintes penalidades pela Secretaria Municipal de Saúde:

I - advertência;

II - multa;

III - tamponamento ou aterramento da solução alternativa de abastecimento de água.

#### **Capítulo IV**

#### **DISPOSIÇÕES FINAIS**

**Art. 11.** A instalação hidráulica predial ligada à rede pública de abastecimento de água, incluindo o reservatório, não poderá ser também alimentada por outras fontes.

**Parágrafo único.** O não atendimento ao disposto neste artigo pelos responsáveis por soluções alternativas, será considerado transgressão às normas legais e regulamentares destinadas a proteção da saúde, e implica no tamponamento ou aterramento do poço.

**Art. 12.** O despejo de esgoto sanitário em locais inadequados poderá sujeitar o usuário às penalidades dispostas na legislação municipal, estadual e federal concernentes à saúde pública e ao meio ambiente.

**Art. 13.** Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

**Art. 14.** Revogam-se as disposições em contrário.

## ANEXO II

### [CONCESSIONÁRIA]

#### INSTITUTO DE PROTEÇÃO AMBIENTAL DO AMAZONAS – IPAAM

TERMO DE CONVÊNIO QUE ENTRE SI CELEBRAM O INSTITUTO DE PROTEÇÃO AMBIENTAL DO AMAZONAS – IPAAM E A CONCESSIONÁRIA MANAUS AMBIENTAL S/A, PARA FINS DE CONTROLE E FISCALIZAÇÃO DAS AÇÕES RELACIONADAS À CAPTAÇÃO DE ÁGUAS SUBTERRÂNEAS E SUPERFICIAIS COMO SOLUÇÃO ALTERNATIVA DE ABASTECIMENTO, NO MUNICÍPIO DE MANAUS.

Aos [\*\*] de [\*\*] de 2019, o **INSTITUTO DE PROTEÇÃO AMBIENTAL DO AMAZONAS – IPAAM**, doravante denominado “**IPAAM**”, autarquia estadual instituída pelo Decreto estadual nº 17.033, de 11 de março de 1996, neste ato representado por seu Presidente [\*\*], e a [CONCESSIONÁRIA], doravante denominada “**CONCESSIONÁRIA**”, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ/MF sob o nº [\*\*], com sede na Cidade de Manaus, na Rua [\*\*], neste ato representada por seus Diretores [\*\*], com fundamento no artigo 116, da Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993; demais ditames constitucionais e legais vigentes,

CONSIDERANDO QUE:

- a) A Lei estadual nº 3.167, de 27 de agosto de 2007 e o Decreto estadual nº 28.678, de 16 de junho de 2009, reformularam as normas disciplinadoras da Política Estadual de Recursos Hídricos e do Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos;
- b) O **IPAAM**, por força art. 26, I, da Constituição Federal e da Lei estadual nº 3.167, de 27 de agosto de 2007, detém a competência para fiscalizar o uso de recursos hídricos em todo o Estado do Amazonas;
- c) Por consequência, o **IPAAM** tem o dever de fiscalizar a utilização inadequada e irracional de águas subterrâneas e superficiais, o lançamento indiscriminado de esgotos, bem como o despejo de águas pluviais no sistema público de esgotamento sanitário;



- d) A fiscalização realizada pelo **IPAAM** tem como objetivo diminuir a utilização irregular e irracional de água e o lançamento inadequado do esgoto sanitário e das águas pluviais, principalmente nos locais onde há sistemas públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário disponíveis, tendo em vista que tais atividades consistem em um dos grandes problemas ambientais que afetam de forma drástica os recursos hídricos do Município de Manaus/AM;
- e) A **CONCESSIONÁRIA**, por força do Contrato de Concessão e da legislação pertinente, deve buscar qualidade e eficiência na prestação dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário;
- f) A adequada prestação de serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário pressupõe o controle e a fiscalização da utilização dos recursos hídricos, do lançamento de esgoto sanitário e das águas pluviais;
- g) A **CONCESSIONÁRIA** tem, portanto, interesse na adequada fiscalização da utilização da água, do lançamento de esgotos sanitários e das águas pluviais, em seus diversos aspectos, estando disposta a disponibilizar ao **IPAAM** os recursos necessários para maximizar e otimizar tal controle e fiscalização, nos limites admitidos em lei;
- h) O **IPAAM** pretende contar com a colaboração oferecida pela **CONCESSIONÁRIA**, para o bom desempenho das suas atribuições de controle e fiscalização da utilização dos recursos hídricos, do lançamento de esgoto sanitário e das águas pluviais;
- i) O artigo 116 da Lei federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, prevê a prerrogativa de celebração de convênios por órgãos e entidades da administração pública;

Os partícipes acima qualificados celebram o presente convênio (“Convênio”), mediante as cláusulas e condições que seguem:

## **CLÁUSULA PRIMEIRA**

### **Do Objeto**

1.1 O presente Convênio tem por objeto a cooperação técnico-operacional entre os partícipes, através da disponibilização, pela **CONCESSIONÁRIA**, de recursos humanos e materiais, com vistas a contribuir com o **IPAAM** na operacionalização das seguintes atividades:

1.1.1. controle e fiscalização da utilização das águas subterrâneas e superficiais, impedindo, a exploração indiscriminada dos recursos hídricos do Estado do Amazonas, e por via reflexa, a contaminação da água que atende o sistema público de abastecimento;

1.1.2. controle e fiscalização das atividades de lançamento de esgotos e de efluentes líquidos que estejam em desacordo com os padrões fixados nas normas aplicáveis;

1.1.3. controle e fiscalização das atividades de drenagem das águas pluviais e eventual lançamento dessas águas no sistema público de esgotamento sanitário;

1.1.4. controle da regularidade das outorgas de direito de uso de águas subterrâneas e superficiais, como solução alternativa de abastecimento;

1.1.5. controle da regularidade das licenças, autorizações prévias e das obras e instalações de captação de águas subterrâneas e superficiais, como solução alternativa de abastecimento, concedidas pelo **IPAAM**, observando as disposições da Lei estadual nº 3.785 de 24 de julho de 2012.

1.2. As atividades a serem desenvolvidas pela **IPAAM** estão previstas neste instrumento de Convênio, na Lei estadual nº 3.167, de 27 de agosto de 2007, Decreto estadual nº 28.678, de 16 de junho de 2009, e na demais legislação aplicável à espécie.

1.3. No âmbito do presente Convênio, caberá à **CONCESSIONÁRIA** disponibilizar ao **IPAAM**, em até **[\*\*]** dias contados a partir da celebração deste instrumento:

[\*\*]

## **CLÁUSULA SEGUNDA**

### **Das Obrigações Comuns e Específicas dos Partícipes**

2.1. Para a execução do presente Convênio, o **IPAAM** e a **CONCESSIONÁRIA** terão as seguintes obrigações:

2.1.1. Caberá ao **IPAAM** e à **CONCESSIONÁRIA**, em conjunto e em cooperação, cumprirem e fazerem cumprir as disposições do presente Convênio, da legislação vigente e da regulamentação aplicável, observando o seguinte:

2.1.2. serão elaborados planos de fiscalização relativos à captação de águas subterrâneas

e superficiais, bem como ao tratamento e lançamento de esgoto sanitário nos corpos d'água;

2.1.3. os partícipes deverão se reunir quando necessário, com a finalidade de discutir formas de otimizar os trabalhos de controle e fiscalização objeto do presente Convênio.

2.1.4. Caberá ao **IPAAM**:

2.1.4.1. disponibilizar espaço físico adequado para alocar os recursos materiais e humanos disponibilizados pela **CONCESSIONÁRIA**;

2.1.4.2. arcar com as despesas atinentes ao fornecimento de água, energia elétrica e internet utilizadas no espaço físico destinado a alocar os recursos materiais e humanos recebidos da **CONCESSIONÁRIA**, bem como com as demais despesas de manutenção do local;

2.1.4.3. enviar à **CONCESSIONÁRIA**, mensalmente, até o dia [\*\*], relatório contendo a descrição e as respectivas quantidades dos recursos materiais utilizados no mês anterior;

2.1.4.4. informar à **CONCESSIONÁRIA** acerca da insuficiência de recursos materiais e humanos para a execução das atividades mencionadas no item 1.1 da Cláusula Primeira, bem como solicitar o seu complemento, que poderá ser providenciado pela **CONCESSIONÁRIA**, no caso de comum acordo entre os partícipes;

2.1.4.5. utilizar os recursos materiais fornecidos pela **CONCESSIONÁRIA**, exclusivamente, para a execução das atribuições descritas na Cláusula Primeira;

2.1.4.6. utilizar os recursos humanos disponibilizados pela **CONCESSIONÁRIA**, apenas e tão somente, para as seguintes atividades:

2.1.4.6.1. controlar e fiscalizar as ações relacionadas à captação de águas subterrâneas e superficiais realizadas por pessoas físicas e jurídicas, em localidades com ou sem disponibilidade de sistema público de abastecimento;

2.1.4.6.2. controlar e fiscalizar o tratamento e lançamento de esgoto sanitário nos corpos d'água, realizados por pessoas físicas e jurídicas, em localidades com ou sem disponibilidade de sistema público de esgotamento sanitário;

2.1.4.6.3. controlar e monitorar o lançamento de águas pluviais no sistema público de esgotamento sanitário;

2.1.4.7. averiguar as denúncias feitas pela **CONCESSIONÁRIA** relacionadas às infrações ambientais;

2.1.4.8. fiscalizar o lançamento de quaisquer efluentes líquidos e de esgotos *in*

*natura* em águas superficiais, subterrâneas ou na rede de drenagem pluvial, com vistas a preservar o meio ambiente e a qualidade da prestação dos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário;

2.1.4.9. fiscalizar a utilização das águas superficiais e subterrâneas, que prejudiquem o abastecimento público de água, bem como degradem o meio ambiente;

2.1.4.10. controlar a regularidade das outorgas de direito de uso de águas subterrâneas e superficiais, como solução alternativa de abastecimento;

2.1.4.11. controlar a regularidade das licenças, autorizações prévias e das obras e instalações de captação de águas subterrâneas e superficiais, como solução alternativa de abastecimento, concedidas pelo **IPAAM**, observando as disposições da Lei estadual 3.785 de 24 de julho de 2012;

2.1.4.12. elaborar e emitir os devidos autos de infração, bem como aplicar as penalidades cabíveis em razão da prática de infrações relacionadas ao objeto do presente Convênio, de acordo com a Lei estadual nº 3.167, de 27 de agosto de 2007, e com o Decreto estadual nº 28.678, de 16 de junho de 2009, incluindo o tamponamento dos poços que estiverem em desacordo com as normas aplicáveis;

2.1.4.13. solicitar das pessoas físicas e jurídicas as informações pertinentes à captação de águas subterrâneas e superficiais, bem como ao tratamento e lançamento de esgoto sanitário;

2.1.4.14. verificar e acompanhar, *in loco*, as ações de captação de águas subterrâneas e superficiais, bem como de tratamento e lançamento de esgoto sanitário realizadas pelas pessoas físicas e jurídicas;

2.1.4.15. arrecadar os valores das multas por ela impostas, no âmbito deste Convênio;

2.1.4.16. dimensionar e quantificar o dano visando responsabilizar o agente poluidor ou degradador, aplicando as penalidades cabíveis.

2.1.4.17. dar treinamento aos profissionais disponibilizados pela **CONCESSIONÁRIA**, para capacitá-los ao exercício das atividades descritas no item 2.1.2.6 acima, instruindo-os e coordenando-os em tais atividades realizadas;

2.1.4.18. fornecer credencial e/ou uniforme de identificação do **IPAAM** aos

profissionais disponibilizados pela **CONCESSIONÁRIA**, tendo em vista que eles atuarão em nome do **IPAAM**;

2.1.4.19. informar à **CONCESSIONÁRIA** acerca de eventuais questões que envolvam os profissionais por ela disponibilizados.

2.1.5. Caberá à **CONCESSIONÁRIA**:

2.1.5.1. disponibilizar os recursos materiais e humanos relacionados na Cláusula Primeira deste instrumento;

2.1.5.2. receber, mensalmente, até o dia [\*\*], relatório elaborado pelo **IPAAM** contendo a descrição e as respectivas quantidades dos materiais utilizados no mês anterior;

2.1.5.3. acordar com o **IPAAM** eventual complemento de recursos materiais e humanos, se for o caso;

2.1.5.4. prestar a devida assistência e realizar a devida manutenção dos recursos materiais por ela disponibilizados;

2.1.5.5. responsabilizar-se pelos encargos trabalhistas, fiscais e previdenciários relativos aos profissionais disponibilizados ao **IPAAM**;

2.1.5.6. substituir os profissionais que apresentem problemas de comportamento na execução das atividades, desde que tais problemas sejam demonstrados pelo **IPAAM**;

2.1.5.7. auxiliar o **IPAAM** com denúncias de práticas ilegais e prejudiciais ao meio ambiente.

2.1.5.8. conduzir os representantes do **IPAAM** aos locais em que forem constatadas irregularidades quanto à utilização das águas superficiais ou subterrâneas, ao tratamento e lançamento de efluentes líquidos e de esgoto sanitário nos corpos d'água, e ao lançamento de águas pluviais no sistema público de esgotamento sanitário.

### **CLÁUSULA TERCEIRA**

#### **Da Arrecadação das Multas e do Repasse dos Valores**

3.1. O **IPAAM** será responsável pela arrecadação dos valores das multas por ela impostas por infrações a Lei estadual nº 3.167, de 27 de agosto de 2007, e ao Decreto estadual nº 28.678, de 16 de junho de 2009, devendo dar a destinação adequada a esses recursos.

## **CLÁUSULA QUARTA**

### **Dos Recursos Humanos**

4.1. Os profissionais disponibilizados pela **CONCESSIONÁRIA** ao **IPAAM** exercerão somente as atividades previstas nesse convênio, não lhes cabendo praticar qualquer atividade que configure exercício do poder de polícia, atribuição exclusiva do **IPAAM**.

4.2. Os profissionais disponibilizados pela **CONCESSIONÁRIA** ao **IPAAM** permanecerão vinculados à primeira, por meio dos respectivos contratos de trabalho, contratos de prestação de serviços ou outros instrumentos pertinentes.

4.2.1. A **CONCESSIONÁRIA** é responsável pelo cumprimento das obrigações e encargos trabalhistas, previdenciários e fiscais decorrentes da contratação e disponibilização de profissionais para atuar no **IPAAM**.

4.2.2. Por força desse Convênio, a utilização, pelo **IPAAM**, dos profissionais disponibilizados pela **CONCESSIONÁRIA** não configurará vínculo empregatício, de qualquer natureza, entre o **IPAAM** e tais profissionais, não sendo gerado à agência qualquer tipo de encargo, obrigação ou responsabilidade de natureza trabalhista, previdenciária ou fiscal.

4.3. As atividades exercidas pelos profissionais da **CONCESSIONÁRIA** serão coordenadas por representantes do **IPAAM**, os quais deverão ser informados, por escrito, por essa última à primeira.

4.4. Caso o **IPAAM** venha a ser acionada por qualquer questão trabalhista ou previdenciária relacionada ao profissional disponibilizado pela **CONCESSIONÁRIA**, o **IPAAM** deverá informar, imediatamente, a **CONCESSIONÁRIA**, para que essa adote as providências cabíveis.

## **CLÁUSULA QUINTA**

### **Dos Recursos Materiais**

5.1. Fica certo que os recursos materiais não duráveis serão doados pela **CONCESSIONÁRIA** ao **IPAAM**, enquanto que os recursos materiais duráveis serão cedidos em comodato ao **IPAAM**.

5.1.1. Os recursos materiais duráveis serão devolvidos pelo **IPAAM** à **CONCESSIONÁRIA**:

5.1.1.1. quando se fizer necessária a sua reposição e tal reposição for previamente acordada entre os partícipes; ou

5.1.1.2. quando da extinção do Convênio.

## **CLÁUSULA SEXTA**

### **Do Plano de Trabalho**

6.1. O Plano de Trabalho, elaborado de acordo com o disposto no § 1º, do art. 116, da Lei n.º 8.666/93 e anexo ao presente, relaciona as atividades objeto deste Convênio.

## **CLÁUSULA SÉTIMA**

### **Dos Custos para a Execução do Convênio**

7.1. Cada um dos partícipes arcará com os seus próprios custos para a execução de suas atribuições e obrigações previstas no presente Convênio.

7.2. Os partícipes concordam que não haverá, em razão do presente Convênio, qualquer transferência de recursos financeiros entre eles ou qualquer pagamento de qualquer espécie.

## **CLÁUSULA OITAVA**

### **Dos Representantes dos Partícipes**

8.1. Os partícipes terão os seguintes representantes, encarregados do gerenciamento da execução do presente Convênio:

8.1.1. Da **IPAAM**: [\*\*];

8.1.2. Da **CONCESSIONÁRIA**: [\*\*].

8.2. Os representantes dos partícipes deverão:

8.2.1. representar os partícipes em qualquer questão relacionada ao Convênio;

8.2.2. responsabilizar-se pelo acompanhamento da execução deste Convênio, adotando todas as providências para a resolução de intercorrências ou para que não haja solução de continuidade na execução da parceria;

8.2.3. anotar, em registro próprio, todas as ocorrências relacionadas com a execução

deste Convênio, determinando ou solicitando a quem de direito o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados;

8.2.4. instruir e acompanhar o procedimento de extinção do Convênio, em qualquer hipótese, em especial, no tocante à transição das atividades que estiverem em execução no momento da extinção.

## **CLÁUSULA NONA**

### **Da Vigência e Da Extinção**

9.1. O presente Convênio vigorará pelo prazo de 60 (sessenta) meses a contar da data de sua assinatura.

9.2. O presente Convênio poderá ser extinto, a qualquer tempo por:

9.2.1. decurso do seu prazo de vigência;

9.2.2. denúncia unilateral e motivada, em razão de infração a qualquer das Cláusulas ou condições nele estipuladas;

9.2.3. denúncia unilateral e imotivada, por interesse de quaisquer dos partícipes, devendo o partícipe interessado enviar notificação prévia ao outro, com prazo de, no mínimo, [\*\*] (\*\*\*) dias de antecedência;

9.2.4. acordo entre os partícipes;

9.2.5. superveniência de ato, fato ou norma que, comprovadamente, torne inviável a execução do Convênio.

9.3. A extinção do Convênio não prejudicará os atos jurídicos perfeitos, realizados sob a égide deste instrumento.

## **CLÁUSULA DÉCIMA**

### **Da Revisão e do Aditamento**

10.1. Havendo legislação superveniente ou interesse dos partícipes, mediante solicitação escrita, este Convênio poderá ser revisto ou aditado.

10.2. Qualquer alteração nas disposições deste Convênio deverá ser realizada mediante



celebração de termo aditivo, sem o qual a alteração será considerada nula.

## **CLÁUSULA DÉCIMA PRIMEIRA**

### **Da Publicação**

11.1. A **IPAAM** fará publicar o extrato do presente Convênio no Diário Oficial do Estado, e em jornal de grande circulação no Município de Manaus/AM, no prazo de até **[\*\*]** (**\*\*\***) dias a contar da data da sua celebração.

## **CLÁUSULA DÉCIMA SEGUNDA**

### **Do Foro**

12.1. Fica eleito o Foro da Comarca de Manaus para dirimir quaisquer questões decorrentes da execução deste Convênio, com exclusão de qualquer outro, por mais privilegiado que seja ou que venha a ser.

E, para constar, foi lavrado o presente Convênio, em 2 (duas) vias de igual teor, assinadas e rubricadas pelos partícipes, na presença de duas testemunhas abaixo nomeadas e assinadas, para que surtam todos os efeitos legais.

Manaus, **[\*\*]** de **[\*\*\*\*\*]** de 2019.

---

**INSTITUTO DE PROTEÇÃO AMBIENTAL DO AMAZONAS – IPAAM**

---

**[CONCESSIONÁRIA]**

Testemunhas:

1) \_\_\_\_\_

2) \_\_\_\_\_

RG:

RG:

CPF:

CPF:

## PLANO DE TRABALHO

### I. Parte Descritiva

#### a) Da conveniência e oportunidade da celebração

No Município de Manaus é frequente a utilização inadequada de águas subterrâneas e superficiais, bem como o lançamento indiscriminado de efluentes e esgoto sanitário nos corpos d'água, inclusive, em locais onde existem sistemas públicos de abastecimento de água e/ou de esgotamento sanitário disponíveis, o que preocupa os órgãos de proteção ambiental, em especial, o **IPAAM**.

Isso porque tais ações são potenciais causadoras de contaminação dos mananciais e dos aquíferos, degradando o meio ambiente, além de introduzir no ecossistema organismos patogênicos, substâncias tóxicas e outros elementos, em concentrações que podem, inclusive, afetar a saúde humana.

Ademais, tem-se o problema do lançamento inadequado das águas pluviais no sistema de esgotamento sanitário, que, além de causar problemas ambientais, pode comprometer a qualidade da prestação dos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário.

Sendo assim, considerando que a **CONCESSIONÁRIA** tem por objetivo a prestação dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário com qualidade e eficiência, e tendo em vista os interesses do **IPAAM**, que visa compatibilizar o desenvolvimento econômico-social com a proteção da qualidade do meio ambiente e o equilíbrio ecológico, o presente Convênio é firmado com a perspectiva de cooperação técnico-operacional da **CONCESSIONÁRIA** em favor do **IPAAM**.

#### b) Identificação do objeto

Este Convênio tem por objeto a cooperação técnico-operacional entre os partícipes, através da disponibilização, pela **CONCESSIONÁRIA**, de recursos humanos e materiais, com vistas a contribuir com o **IPAAM** na operacionalização das seguintes atividades:

1. controle e fiscalização da utilização das águas subterrâneas e superficiais, impedindo a exploração indiscriminada dos recursos hídricos do Estado do Amazonas, e por via

reflexa, a contaminação da água que atende o sistema público de abastecimento;

2. controle e fiscalização das atividades de lançamento de esgotos e de efluentes líquidos que estejam em desacordo com os padrões fixados nas normas aplicáveis;

3. controle e fiscalização das atividades de drenagem das águas pluviais e eventual lançamento dessas águas no sistema público de esgotamento sanitário.

c) Objetivos a serem atingidos

Na execução deste Convênio, os partícipes esperam alcançar os seguintes objetivos principais:

I – incrementar as ações de fiscalização do uso da água, bem como do lançamento de efluentes líquidos e esgoto sanitário nos corpos d'água;

II – promover a implementação e utilização adequada dos sistemas públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário onde eles estiverem disponíveis;

III – aumentar a capacidade de proteção, conservação, preservação e recuperação de mananciais e aquíferos;

IV – garantir a boa qualidade das águas utilizadas e o adequado lançamento do esgoto sanitário.

## **II. Quadro Demonstrativo**

a) Etapas de execução

O presente Convênio será concretizado, seguindo-se as seguintes etapas:

**1ª Etapa:** disponibilização de espaço físico, pelo **IPAAM**, para a acomodação dos recursos humanos e materiais a serem disponibilizados pela **CONCESSIONÁRIA**;

**2ª Etapa:** disponibilização dos recursos humanos e materiais relacionados no Convênio, para contribuir com o **IPAAM** no desenvolvimento das atividades descritas no objeto deste instrumento;

**3ª Etapa:** efetivo desempenho, por parte do **IPAAM**, das atividades descritas no objeto deste Convênio, com a utilização dos recursos disponibilizados pela **CONCESSIONÁRIA**.

b) Plano de aplicação de recursos financeiros

O presente Convênio não prevê o repasse de recursos financeiros entre os partícipes.

c) Previsão de início e fim da execução

As medidas de implementação e operacionalização serão exequíveis a partir da assinatura do presente Convênio, tendo seu início e finalização, durante a vigência deste instrumento.

Manaus, [\*\*] de [\*\*] de 2019.