

UNIVERSIDADE PRESBITERIANA MACKENZIE  
FACULDADE DE DIREITO

LUCAS LIMA FARIAS

**OS MECANISMOS DE EQUILÍBRIO DOS ASPECTOS ECONÔMICOS E SOCIAIS  
NAS CONCESSÕES DE SERVIÇOS PÚBLICOS DE SANEAMENTO BÁSICO**

SÃO PAULO

2023

LUCAS LIMA FARIAS

**OS MECANISMOS DE EQUILÍBRIO DOS ASPECTOS ECONÔMICOS E SOCIAIS  
NAS CONCESSÕES DE SERVIÇOS PÚBLICOS DE SANEAMENTO BÁSICO**

Trabalho de conclusão de curso apresentado à  
Faculdade de Direito da Universidade Presbiteriana  
Mackenzie, como requisito parcial à obtenção do  
título de Bacharel em Direito

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dra. Lilian Regina Gabriel  
Moreira Pires

SÃO PAULO

2023

LUCAS LIMA FARIAS

**OS MECANISMOS DE EQUILÍBRIO DOS ASPECTOS ECONÔMICOS E SOCIAIS  
NAS CONCESSÕES DE SERVIÇOS PÚBLICOS DE SANEAMENTO BÁSICO**

Trabalho de conclusão de curso apresentado à  
Faculdade de Direito da Universidade  
Presbiteriana Mackenzie, como requisito  
parcial à obtenção do título de Bacharel em  
Direito

Aprovado em:

BANCA EXAMINADORA

---

**Prof.<sup>a</sup> Dr. Antonio Cecílio Moreira Pires**  
Universidade Presbiteriana Mackenzie

---

**Prof.<sup>a</sup> Dra. Cintia Barudi Lopes**  
Universidade Presbiteriana Mackenzie

---

**Prof.<sup>a</sup> Dra. Lilian Regina Gabriel Moreira Pires**  
Universidade Presbiteriana Mackenzie

## AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, todo poderoso e misericordioso Criador, que me guia, protege, perdoa e que me deu forças para conquistar tudo o que já consegui, inclusive esta graduação. Sem Ele, eu não seria nada e este trabalho não existiria.

O presente trabalho põe termo à uma intensa jornada quinquenal de conhecimento e crescimento que não seria possível sem o apoio de meus pais, Jones e Rosângela, cujos incontáveis sacrifícios e esforço imensurável foram cruciais para a minha permanência no curso de Direito. É a maior felicidade da minha vida poder dizer aos meus pais, que choraram comigo quando consegui a bolsa para ingressar nesta tão prestigiada universidade, que enfim vou me formar. Por isso, digo: **Obrigado Mãe e Pai, esse diploma é de vocês!**

Agradeço também à Sarah Angelis, minha confidente companheira, que não mediu esforços para me apoiar e incentivar durante todo o processo de elaboração do presente trabalho.

Por fim, deixo meus sinceros agradecimentos à minha orientadora Lilian Regina G M Pires, bem como a todos amigos e colegas que, de alguma forma, contribuíram para a minha formação acadêmica e profissional.

## RESUMO

Se, por um lado, a prestação dos serviços públicos de saneamento básico pela iniciativa privada viabiliza os investimentos necessários à sua universalização e, por outro, parte relevante dos usuários beneficiados não possuem condições para remunerar tais investimentos, como é possível garantir a sustentabilidade econômico-financeira da referida prestação? Para tentar responder esta questão o presente trabalho analisa os mecanismos jurídicos que conciliam o atendimento de fatores sociais com os aspectos econômicos que envolvem as concessões de saneamento básico, sobretudo a viabilidade econômico-financeira desses empreendimentos à luz da promoção de um acesso universal socialmente justo pela população. São abordados conceitos e definições basilares sobre os serviços públicos e seus formatos de delegação para prestadores privados, bem como é apresentado o arcabouço jurídico-institucional do saneamento básico brasileiro, por meio de um detalhamento do marco legal vigente enfatizando suas especificidades relacionadas à titularidade e a regulação. Também são discutidos os aspectos socioeconômicos de tais serviços, bem como explorados os conceitos de regulação, subsídios e prestação regionalizada como os principais mecanismos de equilíbrio entre estes aspectos, juntamente com análise de sua aplicação no estado do Rio de Janeiro. Por fim, a conclusão, com breve reflexão acerca da importância da articulação entre as dimensões social e econômica para a garantir a todos justa prestação de serviços públicos de saneamento básico com base nos resultados obtidos.

**Palavras-chave:** Saneamento básico. Aspectos sociais e econômicos. Tarifa social. Universalização. Modicidade tarifária. Novo marco legal. Regulação.

## ABSTRACT

While, on the one hand, the provision of sanitation services by the private sector facilitates the investments necessary for its universalization, on the other hand, a relevant part of the benefited users cannot afford to compensate these investments, how is it possible then to guarantee the feasibility of such services? To answer this question, the present paper analyzes the legal instruments that conciliate the fulfillment of social issues with the economic aspects involving sanitation concessions, especially the economic-financial feasibility of these concessions considering the promotion of a socially fair universal access by the population. Basic concepts and definitions about public services and their delegation formats to private providers are approached, as well as the legal-institutional framework of Brazilian sanitation, through a detailing of the current legal structure emphasizing its specifics related to entitlement and regulation. The socioeconomic aspects of such services are also discussed, and the concepts of regulation, subsidies, and regionalized provision are explained as the main mechanisms to balance these aspects, along with an analysis of their application in the state of Rio de Janeiro. Finally, the conclusion, with a brief reflection on the importance of the articulation between the social and economic dimensions to guarantee a fair provision of public sanitation services for all, based on the results obtained.

**Keywords:** Basic sanitation. Social and economic aspects. Social tariff. Universalization. Tariff modicity. New legal framework. Regulation

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>8</b>
<b>1 SERVIÇOS PÚBLICOS E FORMAS DE DELEGAÇÃO .....</b>	<b>10</b>
1.1 NOÇÃO E CONCEITO DE SERVIÇO PÚBLICO .....	10
1.2 FORMAS DE DELEGAÇÃO .....	12
1.3 LICITAÇÃO .....	17
<b>2 SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL E SEU ARCABOUÇO JURÍDICO- INSTITUCIONAL.....</b>	<b>18</b>
2.1 HISTÓRICO DO SANEAMENTO BÁSICO BRASILEIRO.....	18
2.2. MARCO LEGAL.....	21
2.3 TITULARIDADE.....	26
2.4 REGULAÇÃO.....	29
<b>3 A QUESTÃO SOCIAL E OS MECANISMOS DE EQUILÍBRIO COM A VIABILIDADE ECONÔMICO-FINANCEIRA .....</b>	<b>31</b>
3.1 CONTEXTO SOCIOECONÔMICO DA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS .....	31
3.2 MECANISMOS DE EQUILÍBRIO .....	35
3.3 EXEMPLO PRÁTICO DE IMPLEMENTAÇÃO: RIO DE JANEIRO.....	39
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>42</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>43</b>

## INTRODUÇÃO

O Brasil ostenta preocupantes índices de falta de acesso aos serviços de saneamento básico. Em 2022, aproximadamente 35 milhões de pessoas não tinham acesso ao fornecimento regular de água tratada e em torno de 104 milhões de pessoas não eram contempladas com acesso aos serviços de esgotamento sanitário, ou seja, aproximadamente metade da população brasileira (CARVALHO, 2022). A falta de acesso aos serviços adequados de saneamento básico constitui um grave obstáculo para o desenvolvimento socioeconômico do Brasil, uma vez que acarreta problemas ambientais e sanitários que prejudicam a qualidade de vida e a produtividade da população.

Diante desse cenário, foi editada a Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020, conhecida como o Novo Marco Legal do Saneamento Básico, para promover profundas alterações no arranjo jurídico-institucional do setor com o objetivo de estimular maiores investimentos na expansão dos serviços e universalizar o acesso até dezembro de 2033. No entanto, as localidades que carecem de saneamento básico e demandariam tais investimentos estão, em sua maioria, situadas em municípios que concentram, geralmente, a parcela mais vulnerável da população, cuja capacidade econômica para financiar a implantação e operação dos referidos serviços em suas localidades é bastante limitada.

Segundo Milaré e Milaré (2020), “para grande parte da população brasileira, o saneamento básico é questão de dignidade humana e inclusão social, indo muito além de questões técnicas e legais” (*apud*. PEIXOTO *et al.*, p.15). Tendo isso em vista e considerando que a implantação desses serviços exige investimentos suntuosos, é válido questionar a sustentabilidade financeira da expansão e prestação desses serviços, sobretudo a partir da conciliação entre a necessidade desses investimentos para universalizar os serviços e a falta de capacidade de pagamento por parte de uma parcela significativa dos usuários que seriam beneficiados.

A Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, conhecida como a Lei do Saneamento, em seu formato alterado pela supracitada Lei nº 14.026/2020, define saneamento básico como sendo o “conjunto de serviços públicos, infraestruturas e instalações operacionais de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, bem como drenagem e manejo das águas pluviais urbanas” (BRASIL, 2007).

Contudo, para os fins do presente trabalho, será considerado como saneamento o conjunto composto pelos serviços de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário. Estes serviços receberam da Lei do Saneamento as seguintes definições abaixo detalhadas:



Abastecimento de água potável é constituído pelas “atividades e pela disponibilização e manutenção de infraestruturas e instalações operacionais necessárias ao abastecimento público de água potável, desde a captação até as ligações prediais e seus instrumentos de medição” (BRASIL, 2007).

Já o esgotamento é definido pela referida lei como o conjunto de atividades de “disponibilização e manutenção de infraestruturas e instalações operacionais necessárias à coleta, ao transporte, ao tratamento e à disposição final adequados dos esgotos sanitários, desde as ligações prediais até sua destinação final para produção de água de reuso ou seu lançamento de forma adequada no meio ambiente” (BRASIL, 2007).

Isto posto, antes de adentrar nas especificidades jurídicas afetas ao saneamento básico e seus aspectos econômicos e sociais, é mister explorar os fundamentos de direito público que alicerçam o saneamento como um serviço público.

# 1 SERVIÇOS PÚBLICOS E FORMAS DE DELEGAÇÃO

## 1.1 Noção e Conceito de Serviço Público

Mesmo sob o ponto de vista técnico-jurídico, serviço público pode ser definido de diversos modos (JUSTEN FILHO, 2018, p. 631), de forma que construir um conceito objetivo de serviço público é uma tarefa complexa ante a grande variedade na abrangência das definições utilizadas pela doutrina administrativista brasileira, de forma que é possível falar em serviço público em sentidos amplo e restrito (DI PIETRO, 2023, p. 140).

Serviço público em sentido amplo traduz acepção que abrange todas as atividades do Estado, ou seja, é a ideia mais antiga e tradicional a que se remete o termo, com origem no direito francês. Todavia, serviço público em sentido restrito implica desconsideração das funções legislativa e jurisdicional, sendo então apenas mais uma atividade administrava entre tantas outras.

Trata-se de fenômeno tão multifacetado e dinâmico que se torna difícil atribuí-lo a delimitação de fato, atemporal e permanente, que pressupõe um conceito. Por esta razão, é adequado trabalhar com “noção” de serviço público para tecer uma definição abrangente e preliminar, e “conceito” para uma definição finalística e objetiva, que deve ser focada no regime jurídico (ARAGÃO, 2013, p. 73-125).

Segundo Hely Lopes Meirelles (1998, p. 256), “serviço público é todo aquele prestado pela Administração ou por seus delegados, sob normas e controles estatais, para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade ou simples conveniência do Estado”. Já Marçal Justen Filho define serviço público como:

(...) uma atividade pública administrativa de satisfação concreta de necessidades individuais ou transindividuais, materiais ou imateriais, vinculadas diretamente a um direito fundamental, destinadas a pessoas indeterminadas e executadas sob regime de direito público. (JUSTEN FILHO, 2003, p. 31)

Aragão, por sua vez, objetivando construir um conceito baseado no direito positivo e constitucional brasileiro, conclui pela seguinte definição de serviço público:

(...) atividades econômicas lato sensu, que não têm ínsita em si a integração à esfera pública ou privada, ou seja, são atividades que, ontologicamente, poderiam pertencer a uma ou outra esfera, mas que o Constituinte ou o Legislador, em função de uma avaliação do interesse da coletividade em determinado momento histórico, entendeu que o Estado deveria, para cumprir

as suas funções constitucionais de proteção dos liames sociais, tomar a atividade como sua. (ARAGÃO, 2013, p. 126)

As definições precedentes permitem constatar que parte da doutrina se utiliza de três elementos: o subjetivo, o formal e o material. Tudo o que estado não atrai para sua esfera de atuação rege-se pelo princípio da liberdade e pode ser desempenhada sem ressalvas por particulares, sob o regime do direito privado, caso não seja expressamente tida como ilícita. Nesse sentido, identifica-se o elemento subjetivo, que consiste na atribuição legal de determinada atividade ao Estado. Em geral, o Poder Público se vale de sua atividade legislativa para tomar para si a prerrogativa de exercer atividades que não considera adequado deixar a cargo da iniciativa privada.

Isto ocorre a medida em que se verifica o interesse público, monopólios naturais, falhas de mercado, ou ainda em razão de características estratégicas relacionadas à segurança nacional (e.g. geração, transmissão e distribuição de energia elétrica, segurança pública, saneamento básico, etc.). Em outras palavras, o elemento subjetivo como característica dos serviços públicos advém da conveniência política do Poder Público de legislar (criação) sobre quais atividades desempenhar e como desempenhá-las (se de forma direta ou indireta).

Na esteira do observado como elemento subjetivo, considerando que tanto a criação como a gestão dos serviços públicos são definidos por lei, se faz necessário registrar que a tais atividades se submetem ao regime de direito público, no qual “os agentes são estatutários; os bens são públicos; as decisões apresentam todos os atributos do ato administrativo, [...]; a responsabilidade é objetiva; os contratos regem-se pelo direito administrativo” (DI PIETRO, p. 147). É possível, ainda, que aos serviços públicos possam ser aplicados regime jurídico misto, ora público, ora privado, é o caso de atividades comerciais e industriais.

Atendo-se aos objetivos de tais atividades, que o Estado toma para si a sua consecução sob o regime de direito público, a sua característica finalística deve sempre ser o atendimento do interesse público, este entendido como “o interesse resultante do conjunto dos interesses que os indivíduos pessoalmente têm quando considerados em sua qualidade de membros da Sociedade e pelo simples fato de o serem” (MELLO, 2005, p. 61). É este, então, a o elemento material que integra a definição de serviço público.

De modo mais objetivo, serviço público “é todo aquele definido em lei como tal, prestado pelo Estado ou por seus delegados, sob normas e controle estatal, para satisfazer necessidades consideradas coletivas ou, ainda, mera conveniência do Estado” (PIRES, 2008, p.

370). Com isso, para os fins do presente trabalho utilizaremos o conceito de Maria Sylvia Zanella Di Pietro.<sup>1</sup>

## 1.2 Formas de Delegação

A prestação de serviços públicos foi atribuída, pelo legislador constituinte, ao poder público, que deverá realizá-la diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação.<sup>2</sup> Consta no texto constitucional, ainda, a necessidade de tratamento legal específico para (i) o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão; (ii) os direitos dos usuários, (iii) política tarifária, e (iv) serviço adequado (BRASIL, 1988).

Para cumprir o comando constitucional, os entes da federação podem prestar diretamente os serviços públicos a eles atribuídos pela legislação, por meio de seus próprios órgãos e agentes integrantes da administração direta, sendo que nestes casos o poder público cumula as posições de titular e prestador dos referidos serviços. No entanto, o presente capítulo busca aprofundar os principais conceitos atinentes aos serviços públicos cuja prestação é delegada pelo poder público à particulares.

O artigo 175 da Constituição Federal acima detalhado foi regulamentado pela Lei nº 8.987 de 13 de fevereiro de 1995, inaugurando as principais formas de delegação de serviços públicos atualmente praticadas: a concessão (posteriormente, novas modalidades de concessão de serviço público foram introduzidas pela Lei nº 11.079/2004), a permissão e a autorização (BRASIL, 1995).

Conforme mencionado, a Lei nº 8.987/1995, ou Lei de Concessões, regulamentou o art. 175 da Constituição Federal no tocante à prestação indireta dos serviços públicos. A concessão de serviço público é, de longe, o mecanismo de delegação mais conhecido e utilizado pelo poder público, englobando concessões comuns, patrocinadas e administrativas.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Maria Sylvia Zanella Di Pietro conceitua serviço público como sendo “toda atividade material que a lei atribui ao Estado para que a exerça diretamente ou por meio de seus delegados, com o objetivo de satisfazer concretamente às necessidades coletivas, sob regime jurídico total ou parcialmente público” (2023, p. 147).

<sup>2</sup> A prestação dos serviços públicos é atribuída ao Estado pelo art. 175 da Constituição Federal, sendo prevista a possibilidade de prestação indireta por meio de sua delegação à ente que não integre a administração direta ou indireta do titular dos serviços.

<sup>3</sup> O Tribunal de Contas da União (2013) entende que o instituto da concessão admite múltiplas modelagens e não forma única de remuneração do particular, permitindo a lei que sejam feitos ajustes

Com relação à concessão comum de serviço público, a lei de concessões (cuja redação foi alterada pela Lei nº 14.133/2021) a define como sendo a delegação de sua prestação, “feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade concorrência ou diálogo competitivo, a pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado”, havendo previsão de possibilidade de concessão de serviço público precedida da execução de obra pública, esta entendida como “construção, total ou parcial, conservação, reforma, ampliação ou melhoramento de quaisquer obras de interesse público” (BRASIL, 1995). No âmbito acadêmico, Marçal Justen Filho, ensina que:

A concessão comum de serviço público é um contrato plurilateral de natureza organizacional e associativa, por meio do qual a prestação de um serviço público é temporariamente delegada pelo Estado a um sujeito privado que assume seu desempenho diretamente em face dos usuários, mas sob controle estatal e da sociedade civil, mediante remuneração extraída do empreendimento. (JUSTEN FILHO, 2018, p. 669)

Trata-se de contrato administrativo de delegação da prestação de serviço público à particular para que o execute como se fosse o próprio poder público, de forma que o particular realiza o objeto da concessão mediante remuneração por tarifa. A estrutura de custeio do serviço público concedido pressupõe que este seja direcionado ao usuário e pago por ele, sendo necessário que o serviço público objeto desta modalidade de concessão seja *uti singuli*, ou seja, divisível ao ponto que permita a cobrança individualizada por sua prestação ou disponibilidade.

Os principais exemplos práticos deste tipo de serviço público são os de fornecimento de água e operação de rodovias. O fornecimento de água, devido às suas especificidades técnicas, permite a medição do consumo e cobrança da tarifa de água de cada usuário. De modo similar, a operação de rodovias permite a cobrança de tarifas de pedágio dos usuários que efetivamente a utilizam o trecho concedido.

Apesar de, na concessão comum, a receita do particular advir das tarifas pagas pelos usuários, esta não precisa ser, necessariamente, sua única fonte típica. É usual que serviços públicos *uti singuli* dependam do uso de bens públicos para sua consecução, o que permite, a depender das especificidades do empreendimento, a obtenção de receitas acessórias por meio da exploração comercial de atividades diversas nestes bens públicos. Sobre esse aspecto, Di Pietro explica que:

---

em razão das circunstâncias e das necessidades existentes, desde que adequadas à satisfação do interesse público.

A Lei nº 8.987/95 previu, no artigo 11, a possibilidade de previsão de outras fontes provenientes de receitas alternativas, complementares, acessórias ou de projetos associados, com ou sem exclusividade, com vistas a favorecer a modicidade das tarifas; essas fontes de receitas devem ser indicadas no edital da licitação (art. 18, inciso VI) e devem compor o equilíbrio econômico-financeiro do contrato (parágrafo único do art. 11). (DI PIETRO, 2023, p. 336)

As concessões comuns, assim como as parcerias público-privadas, podem conter obrigações contratuais relacionadas à realização de investimentos de grande monta para a construção, recuperação e/ou operação do empreendimento concedido, mediante amortização e remuneração a longo prazo. Por esta razão, a Lei de Concessões traz regras específicas sobre a estrutura contratual, bem como sua licitação, execução e fiscalização.

Este diploma legal prevê, em seu artigo 23, cláusulas obrigatórias para o referido instrumento contratual, sendo as principais relacionadas *(i)* ao objeto, à área e ao prazo da concessão, *(ii)* ao modo, forma e condições de prestação do serviço, *(iii)* aos critérios, indicadores, fórmulas e parâmetros definidores da qualidade do serviço, *(iv)* ao preço do serviço e aos critérios e procedimentos para o reajuste e a revisão das tarifas, *(v)* aos direitos, garantias e obrigações dos usuários, do poder concedente e da concessionária *(vi)* aos bens reversíveis e *(vii)* o prazo da concessão e sua eventual prorrogação.

Em caso de concessão de serviço público precedida da execução de obra pública, o instrumento contratual deverá prever, também, os cronogramas físico-financeiros de execução das obras vinculadas à concessão e obrigações atinentes ao seu efetivo cumprimento.

Contratos de concessão ostentam “cláusulas exorbitantes” que permitem não só a alteração ou rescisão unilateral do contrato por parte do poder público, como também a fiscalização da sua execução e aplicação de penalidades. A mutabilidade é característica que permeia os contratos de concessão, com aplicação as teorias do fato do príncipe e da imprevisão, visto que o poder concedente transfere ao particular apenas a função de prestar determinado serviço público, permanecendo resguardada a sua titularidade e permitida alteração unilateral por motivos de interesse público (DI PIETRO, 2023, p. 336).

Apesar da mutabilidade do contrato de concessão por parte do poder concedente, o direito das partes ao equilíbrio econômico-financeiro da relação contratual e do concessionário à inalterabilidade objeto do contrato consistem no núcleo duro de tal instrumento jurídico sobre o qual o “poder exorbitante” da administração pública não pode se sobrepor. Assim, as alterações unilaterais do contrato de concessão ensejam, necessariamente, a compensação da parte prejudicada.

A Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, introduziu no ordenamento jurídico pátrio as parcerias público-privadas (PPPs), constituídas por dois formatos adicionais de delegação de serviço público – concessões nas modalidades patrocinada e administrativa – que, em maior ou menor grau, se assemelham à concessão comum, já que podem ser consideradas complementares ao modelo previsto na Lei nº 8.987/1995.

Nesse sentido, a concessão patrocinada é definida pela Lei nº 11.079/2004 como a própria concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei nº 8.987/1995, mas “quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado”. Já concessão administrativa é definida na lei como um contrato de prestação de serviços no qual “a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens” (BRASIL, 2004).

Aragão entende que o conceito de PPP deve se restringir à definição legal das modalidades de concessão acima retratadas, dispensando aprofundamentos sociológicos, políticos ou econômicos. Contudo, compreende que, em sentido amplo, parcerias público-privadas são contratos administrativos de prestação de serviços, mas que resguardam as principais características da concessão comum<sup>4</sup>, sendo a sua marca a remuneração de longo prazo arcada total ou parcialmente pelo Estado, na proporção das utilidades concretamente propiciadas pelo parceiro privado ao Poder Público ou à população (ARAGÃO, 2013, p. 651).

A aplicação prática dos contratos de PPPs é substancialmente multifacetada, mostrando-se adequada tanto para serviços *uti singuli* (divisíveis), que têm por finalidade a satisfação individual e direta das necessidades dos cidadãos (e.g. fornecimento de água, operação de rodovias, transporte público, etc.), quanto para serviços *uti universi* (indivisíveis), que são prestados à coletividade (ao Poder Público), mas usufruídos apenas indiretamente pelos indivíduos (e.g. iluminação pública, drenagem urbana, manutenção de prédios públicos, etc.) (DI PIETRO, 2023, p. 155).

A concessão patrocinada é adequada em situações nas quais os investimentos a serem realizados pelo parceiro privado não são por si só suficientes para de realizar o objeto da concessão (ou podem até ser suficientes, mas iriam requerer tarifa a preço social e/ou comercialmente impraticável), de forma que para além da cobrança de tarifa dos usuários do

---

<sup>4</sup> A Lei nº 11.079/2004 traz regras específicas para licitação, contratação e execução dos contratos de parceria público-privada, mas também prevê aplicação subsidiária e de cláusulas específicas da Lei nº 8.987/2004. A Lei nº 11.079/2004 prevê, por exemplo, que as cláusulas dos contratos de parceria público-privada atenderão ao disposto no art. 23 da Lei nº 8.987/1995, no que couber.

serviço público concedido, faz-se necessária contraprestação pecuniária para garantir a viabilidade econômico-financeira do empreendimento.

Já a concessão administrativa é um contrato em que a cobrança de tarifas é inviável legal, econômica ou socialmente, ou ainda porque o único usuário do serviço a ser prestado é o próprio Estado (ARAGÃO, 2013, p. 643). Em outras palavras, são contratos que em muito se aproximam dos contratos de empreitada, “pois a remuneração é feita exclusivamente do parceiro público ao parceiro privado” (DI PIETRO, 2010 *apud*. NOHARA, 2020, p. 513).

A Lei nº 11.079/2004 traz regras específicas para licitação, contratação e execução dos contratos de parceria público-privada, mas também prevê aplicação subsidiária e de cláusulas específicas da Lei nº 8.987/1995. Para diferenciar a PPP da concessão prevista na Lei de Concessões, a Lei de PPPs denominou a concessão de serviço público genérica de concessão comum (NOHARA, 2020, p. 513).

Além disso, é importante esclarecer que, apesar de o texto constitucional mencionar expressamente apenas “concessão ou permissão”, o legislador constitucional escolheu tais palavras em sua forma geral e abstrata, permitindo não só variações de concessões (por exemplo, concessão comum, concessão patrocinada e concessão administrativa), mas também outros mecanismos previstos em lei, como contratos de gestão e termos de parceria, permissões e autorizações (ARAGÃO, 2013, p. 684).

Contratos de gestão e termos de parceria, por exemplo, correspondem à instrumentos contratuais de serviços públicos considerados não econômicos, mais especificamente, serviços públicos sociais nos quais os particulares que não podem ter fins lucrativos e se utilizam de bens e recursos públicos. Enquanto os contratos de gestão são celebrados entre o poder público e organizações sociais com base na Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998, os termos de parceria são celebrados com organizações da sociedade civil de interesse público, conforme previsões da Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999.

De forma diversa da concessão de serviço público (incluindo PPPs), a autorização é um ato unilateral do poder público no qual a prestação de determinado serviço público é delegada à um particular a título precário, com fundamento nos incisos XI e XII do artigo 21 da Constituição Federal – que contempla tal modalidade de delegação para os setores de portos, telecomunicações, hidroelétrico, de radiodifusão, transportes aéreos, ferroviários e rodoviários (este último exclusivamente de passageiros, se interestadual ou internacional).

Referidos dispositivos constitucionais preveem que tais atividades também podem ser delegadas por meio de permissão, esta regida por contrato nos termos do artigo 40 da Lei nº 8.987/95, cuja redação esclarece que a permissão de serviço público será formalizada mediante



“contrato de adesão, que observará os termos desta Lei, das demais normas pertinentes e do edital de licitação, inclusive quanto à precariedade e à revogabilidade unilateral do contrato pelo poder concedente” (BRASIL, 1995). Nohara esclarece que:

[...] o art. 40 da Lei nº 8.987/95 reiterou, em redação confusa, o reconhecimento contratual dado pela Constituição à permissão, sendo a precariedade, mesmo que mencionada expressamente (também na definição do art. 2º, IV, da lei), extinta. Precário é ato que pode ser desfeito sem que ao particular se assegure o direito à indenização. À medida que se atribui natureza contratual à permissão, não há mais como falar em ato unilateral precário. (NOHARA, 2020, p. 468)

Tendo em vista a finalidade proposta ao presente trabalho, fazem-se necessárias algumas explicações relevantes referentes ao regime legal do processo licitatório que deve preceder a delegação de serviços públicos aos entes particulares, as quais serão realizadas a seguir:

### **1.3 Licitação**

A opção da administração por delegar a prestação de determinado serviço público invoca o princípio constitucional da isonomia, implicando, via de regra<sup>5</sup>, que a prestação indireta seja precedida por licitação pública (BRASIL, 1995). A Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui os ditames que regem as licitações e contratos da administração pública em geral, referentes à contratação de obras e serviços. Entretanto, os dispositivos desta lei também podem ser aplicados nos procedimentos licitatórios das concessões de serviços públicos.

Referido diploma legal será revogado, e então substituído, em 30 de dezembro de 2023 pela chama nova lei de licitações, a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, que passará a regular as licitações e contratos administrativos. Ambas as legislações coexistirão até o termo da vigência da norma mais antiga acima referido, cabendo ao poder público optar por uma delas para aplicar nos procedimentos licitatórios e consequentes contratações.

A nova lei de licitações substituirá também a Lei nº 10.520, de 17 de julho 2002, que instituiu a modalidade de licitação denominada pregão, e a Lei nº 12.462, de agosto de 2011, que dispõe sobre o regime diferenciado de contratações. Além disso, a Lei nº 14.133/2021

---

<sup>5</sup> O Decreto nº 11.467, de 5 de abril de 2023, que regulamenta dispositivos da Lei nº 11.445/2007 e Lei nº 14.026/2020, permite que empresas estatais estaduais de saneamento básico prestem tais serviços públicos nos municípios sem a necessidade licitação.

introduziu modernizações no regime de contratações da administração pública em geral, na intenção de promover nelas maior transparência, eficiência e competitividade.

Entre as inovações introduzidas está a nova modalidade de licitação denominada diálogo competitivo, que segundo o artigo 6º da lei em comento consiste na contratação de obras, serviços e compras em que o poder público “realiza diálogos com licitantes previamente selecionados mediante critérios objetivos”, para desenvolver soluções inovadoras “capazes de atender às suas necessidades, devendo os licitantes apresentar proposta final após o encerramento dos diálogos” (BRASIL, 2021).

A Lei nº 8.987/1995 também foi alterada pela nova lei de licitações, de modo que as licitações para contratação de concessões de serviço público devem ser realizadas apenas na modalidade concorrência ou diálogo competitivo. Ainda, o poder público deverá realizar as licitações preferencialmente em meio eletrônico e exigir que garantia da proposta oferecida na licitação seja de até 30% do valor do contrato (em contraste ao limite de 10% da Lei nº 8.666/1993).

Foi introduzida também, pela nova lei de licitações, a possibilidade de renovação dos contratos de serviços por até 10 anos (na Lei nº 8.666/1993, o limite é de 5 anos). Ainda, se o contrato envolver o investimento em bens que serão revertidos para o poder público, o prazo pode ser de até 35 anos.

A Lei nº 14.133/2021 também atualizou as regras que regem o procedimento administrativo das licitações, consolidando um rito comum segregado em fases, sendo elas: *(i)* preparatória, *(ii)* de divulgação do edital, *(iii)* de apresentação de propostas, *(iv)* de julgamento, *(v)* de habilitação, *(vi)* recursal e *(vii)* de homologação. Por fim, vale registrar que a arbitragem está agora expressamente listada como meio de resolução de litígios em questões atinentes a reequilíbrio econômico e financeiro, inadimplemento contratual e o cálculo de indenizações.

## **2 SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL E SEU ARCABOUÇO JURÍDICO-INSTITUCIONAL**

### **2.1 Histórico do Saneamento Básico Brasileiro**

Incontroverso que o saneamento básico tem sua relevância reconhecida pela sociedade brasileira e pelos legisladores constitucional e infraconstitucional, sobretudo com relação aos seus aspectos ambientais, de saúde pública e sociais. Apesar disso, basta uma breve análise

histórica para aferir que esse setor, até recentemente foi sistematicamente negligenciado no Brasil.

Faz-se necessária, então, uma contextualização histórica desse setor tão importante para o desenvolvimento civilizatório brasileiro. Rezende e Heller (2008 *apud.* SANTOS *et al.*, 2023, p. 4) entendem que “a implementação do saneamento básico como parte efetiva da infraestrutura brasileira ocorreu de forma lenta e gradual e pode ser dividida em três fases durante os séculos XVI e XX”.

A primeira fase corresponde à período que compreende do século XVI até a primeira metade do século XIX, no qual o Estado esteve ausente nas questões relativas relacionadas ao saneamento básico. Na segunda fase, por sua vez, o poder público passou gradualmente a endereçar intervenções relacionadas às questões sanitárias da população e vai da metade do século XIX até a década de 1960, quando da reformulação do Departamento Nacional de Obras de Saneamento (DNOS) (REZENDE *et al.*, 2008, *apud.* SANTOS *et al.*, 2023, p. 4).

Já na terceira fase, que se inicia na década de 1960 e perdura até os dias atuais, “a saúde e o saneamento básico são divididos e cada um passa a ter um enfoque diferente pelo Estado, [...] passando o saneamento básico a ser compreendido numa visão de infraestrutura” (REZENDE *et al.*, 2008 *apud.* SANTOS *et al.*, 2023, p. 4).

Até então os serviços de saneamento básico eram geridos, em sua maioria, de forma descentralizada pelos municípios por entidades autárquicas municipais, não raramente denominadas de Serviços Autônomos de Águas e Esgotos (SAAE), mas com a reformulação do DNOS e sua transformação em autarquia federal pela Lei nº 4.089, de 13 de julho de 1962, observou-se a esquematização de um novo arranjo institucional e de financiamento para o setor de saneamento básico.

Em 1968 foi criado o Sistema Financeiro de Saneamento (SFS), administrado pelo Banco Nacional de Habitação (BNH), que por sua vez formulou e colocou em execução o Plano Nacional de Saneamento (PLANASA) em 1971. A partir da edição da Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978, o PLANASA passou a ser regulado oficialmente pelo Ministério do Interior. Assim, pela primeira vez o Brasil passou a contar com uma política federal estruturante de saneamento básico, notadamente marcada pelo estímulo à prestação dos serviços de fornecimento de água e esgotamento sanitário por empresas estatais dos estados da federação.

A característica dessa “terceira fase” do saneamento básico brasileiro consubstanciada pelo seu tratamento como questão de infraestrutura é aferível ao observar que os principais idealizadores do PLANASA já não eram mais médicos sanitaristas, mas sim os engenheiros sanitários (HOSKEN, 2021, p. 198). Não foram poucas as tentativas para solucionar o problema

do saneamento básico no Brasil que fracassaram, “sendo preciso reconhecer que o PLANASA foi o primeiro e único projeto implantado com abrangência nacional, que até aquela década ofereceu resultados satisfatórios durante o período em que esteve vigente, até que fosse “destruído” (ROCHA, 2018, p. 77).

Já a década de 1980 foi marcada pela hiperinflação e por uma forte crise econômica que prejudicou a viabilidade econômico-financeira das companhias estaduais de saneamento básico. Nesse contexto, tais empresas passaram a adotar o controle do reajuste de tarifas previsto no regulamento do PLANASA (Decreto nº 82.587, de 6 de novembro de 1978), o que levou a situações de receitas de serviços insuficientes para suprir os custos operacionais (MOTTA; MOREIRA, 2004 *apud*. PEIXOTO *et al.*, 2021, p.16).

Tornou-se cada vez mais evidente impraticabilidade do arranjo jurídico-institucional adotado pelo Estado brasileiro em razão da incapacidade financeira dos operadores dos serviços de saneamento básico, não só para garantir a sua fruição, mas também para realizar os investimentos necessários para expandir seu alcance a novos usuários.

Segundo Aristides Rocha, o PLANASA já poderia ser considerado extinto na década de 1990, “uma vez que suas regras básicas foram abandonadas, por causa da destruição do Sistema Financeiro do Saneamento (SFB) que constituía a base de sustentação desse ambicioso plano” (ROCHA, 2018, p. 76).

Apenas partir de 1990, o governo brasileiro passou a adotar medidas viabilizadoras de investimento privado nos serviços públicos em geral, principalmente no setor de infraestrutura após a sanção da Lei nº 8.987/1995. Contudo, com o término do PLANASA, no final dos anos 1980 e início dos anos 1990, houve um vácuo institucional que prejudicou o desenvolvimento do setor e só foi preenchido em 2007 (HOSKEN, 2021, p. 198).

Por isso o setor de saneamento básico – sobretudo abastecimento de água e esgotamento sanitário – permaneceu com poucos avanços da participação privada na sua prestação. Sobre este período de insegurança jurídica e indefinição institucional, Moreira e Giambiagi afirmam que:

a ausência de agências independentes para exercer a regulação das atividades de transportes e de saneamento básico foi um dos obstáculos à constituição de um ambiente capaz de estimular os investimentos privados e formar uma estrutura regulatória indutora da eficiência econômica (MOREIRA *et al.*, 1999 *apud*. PEIXOTO *et al.*, 2021, p. 16).

Com a edição da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007 – o primeiro marco legal do setor no Brasil que priorizou a importância da universalização do acesso aos serviços – foram

instituídas novas diretrizes nacionais para o saneamento básico (incluindo aspectos basilares como titularidade, regulação, princípios etc.), preenchendo a lacuna institucional que prejudicava o setor deste o fim do PLANASA.

Posteriormente, referido diploma legal foi atualizado pela Lei nº 14.026/2020, que ficou conhecida como o novo marco legal do saneamento básico e reestruturou de modo amplo o setor de saneamento básico tendo privilegiado a concessão, em suas diferentes formas, da prestação dos serviços para iniciativa privada, mas permitindo, inclusive, a concorrência entre as empresas estatais e privadas de saneamento básico nas licitações (HOSKEN, 2021, p. 211).

Apesar de todo o exposto, o Brasil está distante do ideal no que se refere a saneamento básico, existindo um déficit de acesso domiciliar aos serviços de saneamento no País. Em 2010, apenas 55% dos municípios possuíam coleta de esgoto sanitário, dos quais 72% não contavam com nenhum sistema de tratamento do esgoto coletado (DANTAS *et al.*, 2012, *apud.* PEIXOTO *et al.*, 2021, p. 17).

Se verifica, então, que “o contexto histórico da construção da política de saneamento básico no Brasil é marcado por diversos fatores, entre eles sua formação por meio do Estado, sua vinculação institucional e sua relação com a comunidade”. A contextualização histórica das políticas voltadas para o setor de Saneamento Básico permite a constatação de que “houve grandes negligências e que ainda refletem no cenário contemporâneo” (REZENDE *et al.*, 2008, *apud.* SANTOS *et al.*, 2023, p. 6). O fechamento da referida contextualização histórica viabiliza, para o prosseguimento do presente trabalho, a análise do panorama jurídico e institucional atualmente vigente sobre as concessões de serviço público de saneamento básico no Brasil, o que se verificará a seguir.

## **2.2. Marco Legal**

O Conselho dos Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas adotou em 2011, através da Resolução 16/2, o acesso a água potável segura e ao saneamento básico como um direito humano, uma vez que é essencial para o exercício adequado do direito à vida e à dignidade humana (ONU, 2011). Apesar de o acesso à água e ao Saneamento Básico não ser expressamente previsto como um direito fundamental pela Constituição Federal de 1988, é absolutamente indispensável para o regular exercício de direitos individuais e sociais, afetando-os direta ou indiretamente.

Assim, mesmo que o texto constitucional não trate o direito à água e ao saneamento básico como um direito fundamental, sua universalidade, essencialidade e fundamentalidade já

o asseguram como tal (GADELHA, 2021, p. 4). Sobre esse aspecto Alyre Pinto e Lídia Ribas afirmam que:

no contexto brasileiro, o direito à água potável e ao saneamento não se encontram expressamente consignados como direitos fundamentais na CF/1988. No entanto, o arranjo jurídico-constitucional nacional indica outra diretriz. Nesse aspecto, o direito à água e ao saneamento básico integram o direito à dignidade humana, fundamento da República Federativa do Brasil, nos termos do art. 1º, inciso III, do Texto Constitucional. (PINTO *et al.*, 2022, p. 101)

A Constituição Federal prevê o termo “saneamento básico” em três oportunidades apenas. A primeira para atribuir à União a competência para instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive saneamento básico (art. 21, XX). A segunda para definir a competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios no que se refere à promoção de programas de melhoria das condições de saneamento básico (art. 23, IX). Já a terceira garante a participação do Sistema Único de Saúde na formulação da política e da execução das ações de saneamento básico (Art. 200, IV) (BRASIL, 1988).

Segundo André Luiz Freire, da Constituição é possível chegar às seguintes conclusões acerca dos serviços de saneamento básico:

I - Trata-se de objeto de política urbana. II - Quando os serviços de saneamento básico forem voltados aos administrados em geral, serão serviços públicos, já que são de titularidade pública. III - As políticas de saneamento básico são instrumentos para a efetivação do direito à saúde. (FREIRE, 2020)

A Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997 instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos, regulamentando assim o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal<sup>6</sup> e criou o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH).

Além desses aspectos, esta lei estabelece que a outorga dos direitos de uso de recursos hídricos, inclusive para lançamento de esgotos, e a cobrança pelo uso de recursos hídricos são instrumentos da referida política nacional, devendo os municípios, quando da sua implementação, promover “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” (BRASIL, 1997).

---

<sup>6</sup> Constituição Federal:

Art. 21. Compete à União: [...] XIX - instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso.

No âmbito específico dos serviços de saneamento básico, a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, ou Lei do Saneamento, estabeleceu as diretrizes nacionais para o setor e definiu saneamento básico como o conjunto de serviços públicos, infraestruturas e instalações operacionais de (i) abastecimento de água potável; (ii) esgotamento sanitário; (iii) limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos; e (iv) drenagem e manejo das águas pluviais urbanas.

A Lei do Saneamento (art. 3º, I, “a”) define “abastecimento de água potável” como sendo o “constituído pelas atividades e pela disponibilização e manutenção de infraestruturas e instalações operacionais necessárias ao abastecimento público de água potável, desde a captação até as ligações prediais e seus instrumentos de medição” (BRASIL, 2020).

O art. 3º, I, “b” da referida Lei (após a alteração promovida pela Lei nº 14.026/2020), define “esgotamento sanitário” como sendo:

“constituído pelas atividades e pela disponibilização e manutenção de infraestruturas e instalações operacionais necessárias à coleta, ao transporte, ao tratamento e à disposição final adequados dos esgotos sanitários, desde as ligações prediais até a sua destinação final para produção de água de reuso ou seu lançamento de forma adequada ao meio ambiente” (BRASIL, 2020).

É prevista uma série de princípios fundamentais que devem ser observados pelos atores do saneamento básico<sup>7</sup> (destacam-se, para as finalidades da presente pesquisa, os princípios

---

<sup>7</sup> Lei 11.445/2007: Art. 2º Os serviços públicos de saneamento básico serão prestados com base nos seguintes princípios fundamentais: I - universalização do acesso e efetiva prestação do serviço; II - integralidade, compreendida como o conjunto de atividades e componentes de cada um dos diversos serviços de saneamento que propicie à população o acesso a eles em conformidade com suas necessidades e maximize a eficácia das ações e dos resultados; III - abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos realizados de forma adequada à saúde pública, à conservação dos recursos naturais e à proteção do meio ambiente; IV - disponibilidade, nas áreas urbanas, de serviços de drenagem e manejo das águas pluviais, tratamento, limpeza e fiscalização preventiva das redes, adequados à saúde pública, à proteção do meio ambiente e à segurança da vida e do patrimônio público e privado; V - adoção de métodos, técnicas e processos que considerem as peculiaridades locais e regionais; VI - articulação com as políticas de desenvolvimento urbano e regional, de habitação, de combate à pobreza e de sua erradicação, de proteção ambiental, de promoção da saúde, de recursos hídricos e outras de interesse social relevante, destinadas à melhoria da qualidade de vida, para as quais o saneamento básico seja fator determinante; VII - eficiência e sustentabilidade econômica; VIII - estímulo à pesquisa, ao desenvolvimento e à utilização de tecnologias apropriadas, consideradas a capacidade de pagamento dos usuários, a adoção de soluções graduais e progressivas e a melhoria da qualidade com ganhos de eficiência e redução dos custos para os usuários; IX - transparência das ações, baseada em sistemas de informações e processos decisórios institucionalizados; X - controle social; XI - segurança, qualidade, regularidade e continuidade; XII - integração das infraestruturas e dos serviços com a gestão eficiente dos recursos hídricos; XIII - redução e controle das perdas de água, inclusive na distribuição de água tratada, estímulo à racionalização de seu consumo pelos usuários e fomento à eficiência energética, ao reuso de efluentes sanitários e ao aproveitamento de águas de chuva; XIV - prestação regionalizada dos serviços, com vistas à geração de ganhos de escala e à garantia da universalização e da viabilidade técnica e econômico-financeira dos serviços; XV - seleção competitiva

relativos à universalização do acesso e efetiva prestação do serviço, à eficiência e sustentabilidade econômica e ao combate e erradicação da pobreza), assim como regras sobre regulação e exercício da titularidade desses serviços.

É definido, então, que a competência da titularidade deve ser exercida pelos municípios, quando o serviço de saneamento básico em questão for de interesse local. Ainda, existem outros arranjos de exercício conjunto da titularidade pelos municípios e Estados da Federação, nos casos de compartilhamento de instalações integrantes de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregião, caracterizando interesse comum. Não obstante, a Lei do Saneamento faculta aos municípios, ainda, o exercício comum da titularidade por meio da gestão associada mediante consórcio público ou convênio de cooperação. Em ambas as hipóteses de exercício comum da titularidade, pressupõe-se que a prestação dos serviços se dará de forma regionalizada.

A Lei nº 11.445/2007 também dispõe de diretrizes de competência e exercício das funções de regulação, que deverão ser desempenhadas por órgão ou entidade de direito público que possua competências próprias de natureza regulatória, independência decisória e não acumule funções de operador dos serviços regulados. A regulação da prestação dos serviços públicos de saneamento básico poderá ser delegada pelos titulares a qualquer entidade reguladora, seja ela municipal ou intermunicipal, devendo esta editar normas relativas às dimensões técnica, econômica e social de prestação dos serviços, observadas as diretrizes determinadas pela ANA.

Outro ponto relevante é a previsão de regras sobre os aspectos econômicos e sociais desses serviços públicos que têm sua sustentabilidade econômico-financeira assegurada por meio de remuneração pela cobrança dos serviços, e, quando necessário, por outras formas adicionais, como subsídios ou subvenções, que serão mais bem detalhadas no Capítulo 3. As fontes de custeio do abastecimento de água e esgotamento sanitário são as “taxas, tarifas e outros preços públicos, que poderão ser estabelecidos para cada um dos serviços ou conjuntamente para ambos”. O mesmo racional se aplica à limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e à drenagem e manejo de águas pluviais urbanas, observado o regime de prestação desses serviços (BRASIL, 2007).

---

do prestador dos serviços; e XVI - prestação concomitante dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário.



Tal diploma legal introduziu outras duas novidades legislativas muito relevantes, o Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANSAB) e do Sistema Nacional de Informações sobre o Saneamento Básico (SINISA) (BRASIL, 2007).

A Lei nº 11.445/2007 foi regulamentada pelo Decreto nº 7.217, de 21 de junho de 2010 e, posteriormente, alterada pela Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020, que ficou conhecida como o “novo marco legal do saneamento básico” e promoveu substanciais alterações em diversos dispositivos da Lei nº 11.445/2007, de modo que se faz necessário esclarecer que a sua descrição realizada o presente Capítulo já contemplou as referidas alterações de redação.

Conforme já mencionado na contextualização histórica, o novo marco legal do saneamento atualizou o panorama jurídico desse setor no Brasil, sobretudo com relação aos esforços para efetivar a universalização do acesso ao saneamento básico no país por meio de investimentos privados. A reforma introduzida pela Lei nº 14.026/2020 foi motivada pelo contexto de alarmantes déficits nos índices de acesso e estagnação dos investimentos pelo setor público (pelos titulares e empresas estatais).

Assim, o intuito objetivo deste diploma legal é o de estimular a criação de um ambiente favorável à atração de investimentos privados por meio da adequada regulação e segurança jurídica. Para isso, a reforma do marco legal do saneamento buscou solucionar três principais entraves:

- I - A titularidade municipal e a consequente pulverização da regulação eram encaradas como um obstáculo à promoção da necessária estabilidade regulatória no setor de saneamento e, conseqüentemente, um inibidor da atração de investimentos;
- II - Como consequência do item anterior, a arquitetura institucional fragmentada e concentrada em entes subnacionais aumentaria potencialmente os riscos do setor, uma vez que estes entes muitas vezes apresentam problemas relacionados à governança e carecem de capacidade técnica e institucional;
- III - A baixa concorrência existente no setor limitaria o incentivo à eficiência na prestação do serviço, já que havia incentivo para que os titulares fizessem contratos com entidades públicas. (PARENTE *et al.*, 2022, p. 13)

Além de alterar a Lei nº 11.445/2007, o novo marco legal do saneamento básico promoveu alterações na Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000 (Lei de Criação da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico – ANA), para atribuir à agência a competência para instituir normas de referência para padronizar o exercício da regulação dos serviços de saneamento básico pelas entidades reguladoras subnacionais. Foi também alterada a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005 (Lei de Consórcios Públicos) para vedar a formalização de novos contratos de programa para prestação dos serviços de saneamento.

Além das normas supracitadas, outros dispositivos legais também foram modificados. No mais, a inovação trazida pelo novo marco do saneamento básico que se mostrou mais notória foi a introdução de metas de universalização de acesso aos serviços de saneamento básico até o ano de 2023, sob a sistemática de condição de validade de contratos, ou seja, contratos de programa e contratos de concessão firmados antes da edição da Lei nº 14.026/2020 deveriam ser modificados e os novos instrumentos negociais já contemplariam tais obrigações contratuais em seu formato original.

A meta é garantir que até o final do ano de 2033, 99% da população brasileira tenha acesso ao serviço de fornecimento regular de água potável e 90% seja servida por sistema de coleta e tratamento de esgotos sanitários.

### 2.3 Titularidade

Para adimplir com a finalidade proposta ao presente trabalho e compreender o *modus operandi* institucional atualmente vigente sobre o setor do saneamento, faz-se necessário a exploração de dois conceitos jurídicos extremamente importantes que regem a outorga desses serviços públicos entre entes da administração pública, bem como sua delegação aos particulares – o exercício da titularidade para operar, planejar e regular tais serviços. Freire ensina que:

No caso das atividades públicas, como estas deverão estar previstas na Constituição e nas leis (nesse último caso, observados certos limites constitucionais), vige um princípio de competência. [...] falar que um ente é o titular do serviço público significa que tem a obrigação de estruturar (ou criar) tal serviço em sede legislativa, está obrigado organizá-los administrativamente (por meio de regulamentos e outros atos administrativos individuais e/ou concretos) e de prestá-los concretamente, oferecendo as prestações materiais que configuram o serviço. De forma simples, ter essas competências (legislativas e administrativas) referentes a dado serviço público é o que significa ser o titular do serviço público. (FREIRE, 2020)

Existe na Constituição Federal um extenso rol de atribuição de competências no que se refere aos serviços públicos, de modo que é possível verificá-las de forma objetiva por meio da leitura de determinado dispositivo constitucional. É o caso, por exemplo, dos “serviços de transporte ferroviário e aquaviário entre portos brasileiros e fronteiras nacionais, ou que transponham os limites de Estado ou Território” (art. 21, XII, “d”), cuja competência é atribuída ao exclusivo exercício da União (BRASIL, 1988).

Ocorre que para os serviços de saneamento básico, não é possível realizar esta aferição de maneira objetiva. O legislador constitucional optou por incluir as atividades relativas ao saneamento na competência da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, tanto para exercício conjunto, quanto isolado.

O art. 21, XX, da Constituição Federal atribui à União instituir diretrizes para o saneamento básico. Em seu art. 23, IX, a competência é comum a todos os níveis federativos a promoção programas de melhoria das condições de saneamento básico (BRASIL, 1988). É necessário realizar uma análise conjunta destes dispositivos constitucionais com a Lei nº 11.445/2007 (alterada pela Lei nº 14.026/2020) para se obter com mais clareza a definição das competências legislativas e administrativas no âmbito desses serviços públicos.

A Lei nº 11.445/2007 dispõe que exercem a titularidade dos serviços públicos de saneamento básico os Municípios e o Distrito Federal, ou seja, quando o serviço prestado se dá dentro do território municipal (art. 8º, I). Já no caso de prestação em “Municípios que compartilham efetivamente instalações operacionais integrantes de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões”, fica caracterizado o interesse comum ou regional, de modo que o exercício da titularidade é exercido pelo Estado em conjunto com esses Municípios cuja interdependência ou compartilhamento de infraestrutura seja característica da prestação dos serviços de saneamento básico (art. 8º, II) (BRASIL, 2007).

Em resumo, a competência legislativa é da União para a edição de normas gerais, já a competência legislativa suplementar é exercida pelos estados em casos de interesse comum (garantida a influência dos municípios na governança e no processo decisório nas estruturas de prestação regionalizada) e pelos Municípios em caso de interesse local. Seguindo a mesma sistemática de competências, em caso de interesse local a competência administrativa de organização e prestação dos serviços é dos municípios de e do Distrito Federal, bem como dos estados quando for caracterizado o interesse comum. Nota-se, ainda, uma competência administrativa verticalizada na relação entre os entes federados para colaboração no âmbito dos serviços de saneamento básico, de forma que a União colabora com os estados e municípios e os estados com os municípios.

Ao contrário das competências legislativas, os municípios podem descentralizar a titularidade ou o exercício das suas competências administrativas de organização e prestação de serviços públicos. Além das formas de descentralização – ou delegação – do exercício das competências administrativas por particulares já exploradas no Capítulo 1 – é também usual encontrar no setor do saneamento a descentralização por colaboração, por meio de convênios de cooperação ou consórcios públicos baseados no art. 241 da Constituição Federal que

formalizam parceria interfederativa para a gestão associada dos serviços de saneamento básico entre estados e municípios, possibilitando o exercício de competências de prestação por meio dos controversos contratos de programa.

Segundo o art. 2º, XVI, do Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007, contrato de programa é o instrumento negocial pelo qual devem ser constituídas e reguladas as obrigações que um ente da Federação, inclusive sua administração indireta, tenha para com outro ente da Federação, ou para com consórcio público, no âmbito da prestação de serviços públicos por meio de cooperação federativa (BRASIL, 2007).

Sobre os contratos de programa, Nohara explica que:

O art. 13 da Lei nº 11.107/2005 determina que deverão ser estabelecidas e reguladas por contrato de programa, como condição de validade, as obrigações que um ente da Federação constituir para com outro ente da Federação ou para com o consórcio público no âmbito de gestão associada em que haja a prestação de serviços públicos ou a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal ou bens necessários à continuidade dos serviços transferidos. Considera-se prestação de serviço público por meio de gestão associada aquela em que um ente da Federação, ou entidade de sua Administração Indireta, coopere com outro ente da Federação ou com consórcio público, independentemente da denominação adotada, exceto quando a prestação se der por meio de contrato de concessão de serviços públicos celebrado após regular licitação (NOHARA, 2020).

O foco do presente trabalho dispensa maiores detalhamentos acerca da gênese e forma dos instrumentos jurídicos de gestão associada acima mencionados, cumprindo esclarecer, na relação desse aspecto com a titularidade dos serviços de saneamento básico de interesse comum, que o art. 25, § 3º da Constituição em conjunto com a Lei 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da Metrópole), autoriza a instituição, pelos estados, de “regiões metropolitanas, microrregiões e aglomerações urbanas, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum” (BRASIL 1988).

É exatamente nestas entidades regionais criadas pelos estados da federação que a Lei nº 11.445/2007 aloca os serviços públicos de saneamento básico de interesse comum, nos quais o exercício da titularidade é realizado pelo estado, em conjunto com os municípios. Na tentativa de solucionar controvérsias advindas da complexidade da supracitada relação entre entes municipais e estaduais, o STF firmou entendimento, por meio da ADI 1.842/RJ, de que ainda nesses casos a titularidade permanece com os municípios, sendo o envolvimento do estado meramente procedimental para viabilizar o endereçamento do interesse comum (BRASIL, 2013). Freire comenta que:

na ADI 1.842/RJ, o STF foi além do que prevê o Texto Constitucional e decidiu que os Municípios integrantes dessas entidades regionais deverão participar do exercício do poder decisório e do poder concedente de tais entidades. Nos termos da decisão do STF, a instituição de uma entidade regional não pode implicar esvaziamento da autonomia municipal com uma mera transferência das competências municipais ao Estado. Por isso, o Estatuto da Metrópole estabeleceu que a lei complementar estadual deverá estabelecer a estrutura de governança interfederativa (art. 5º, III), que devem observar os princípios constantes no art. 6º do referido Estatuto. (FREIRE, 2020)

Com advento do supracitado entendimento do STF, seguido da edição do Estatuto da Metrópole e do Novo Marco legal do Saneamento Básico, a titularidade destes serviços públicos pôde ser mais facilmente delimitada com base na interpretação de tais dispositivos legais em conjunto com o texto constitucional, a despeito de sua inerente complexidade.

## **2.4 Regulação**

Como consequência de a titularidade dos serviços públicos de saneamento ser atribuída, em regra, conforme explorado acima, aos municípios nos termos da Constituição Federal, da Lei nº 11.445/2007 alterada pela Lei nº 14.026/2020, bem como do Decreto nº 7.217/2010, a competência para exercer a regulação e fiscalização segue a mesma regra de titularidade.

Dessa forma, nos casos de serviços de interesse local, os municípios resguardam para si esta competência de criar entidade de regulação que exerça tal atividade nos termos do supracitado decreto, apenas dentro dos limites municipais. Em situações de interesse regional, que atraem a competência conjunta entre grupo de municípios e o estado da federação os quais estão localizados, a entidade de regulação deverá ser comum à tais entes federados.

A opção política do Estado brasileiro por promover a regulação especializada dos serviços públicos se deu a década de 1990, sobretudo com base no princípio da eficiência. Para Irene Nohara (2020, p. 576), o princípio da eficiência perseguido na regulação dos serviços públicos engloba os objetivos de imparcialidade, transparência, aproximação do serviço da população, bem como a exigência de parâmetros de qualidade em sua prestação Nohara (2020, p. 576) também ensina que, “diante do movimento de privatização em larga escala, buscou-se criar entes dotados de maior autonomia em relação ao ente central e direcionados ao estabelecimento de normas técnicas, obedecidos parâmetros legislativos e constitucionais existentes”.

Nesta seara foi criada a Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) por meio da Lei nº 9.984/2000, alterada pela Lei nº 14.026/2020. A ANA é uma autarquia federal integrante do SINGREH, sendo responsável pela implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e pela instituição de normas de referência para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico por seus titulares, prestadores e, sobretudo, entidades reguladoras subnacionais. As normas de referência editadas pela ANA incidem sobre a prestação direta e indireta dos serviços de saneamento básico, sobretudo no que se refere à padrões de qualidade e eficiência, regulação tarifária, padronização de instrumentos jurídicos e metas de universalização dos serviços.

São diversas as mudanças promovidas pela reforma do panorama regulatório advinda do novo marco legal do saneamento básico que objetivam mitigar os conflitos de competência e promover uma atuação mais coordenada dos entes federados. O papel normativo atribuído à ANA é a principal delas, já que passa agora a deter competência para editar as normas de referência de saneamento (RIBAS *et al.*, 2022, p. 129).

O Decreto nº 7.217/2010, que regulamenta a Lei nº 11.445/2007 estabelece definições importantes para regulação, definindo-a como todo e qualquer ato que discipline ou organize determinado serviço público, “incluindo suas características, padrões de qualidade, impacto socioambiental, direitos e obrigações, bem como a fixação e revisão do valor de tarifas e outros preços públicos, para atingir os objetivos da regulação<sup>8</sup>”. Ainda o referido regulamento define entidade de regulação como sendo qualquer “órgão ou entidade de direito público que possua competências próprias de natureza regulatória, independência decisória e não acumule funções de prestador dos serviços regulados” (BRASIL, 2010).

Assim, em síntese, a regulação dos serviços de saneamento básico de interesse local se dá por entidade de regulação municipal ou, nos termos do Art. 8º-A da Lei nº 11.445/2007<sup>9</sup>, por entidade de regulação intermunicipal ou estadual, que por sua vez são as entidades aptas a

---

<sup>8</sup> Decreto nº Art. 7.217/2010. Art. 27 São objetivos da regulação: I - estabelecer padrões e normas para a adequada prestação dos serviços e para a satisfação dos usuários; II - garantir o cumprimento das condições e metas estabelecidas; III - prevenir e reprimir o abuso do poder econômico, ressalvada a competência dos órgãos integrantes do sistema nacional de defesa da concorrência; e IV - definir tarifas e outros preços públicos que assegurem tanto o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos, quanto a modicidade tarifária e de outros preços públicos, mediante mecanismos que induzam a eficiência e eficácia dos serviços e que permitam a apropriação social dos ganhos de produtividade. Parágrafo único. Compreendem-se nas atividades de regulação dos serviços de saneamento básico a interpretação e a fixação de critérios para execução dos contratos e dos serviços e para correta administração de subsídios.

<sup>9</sup> Lei nº 11.445/2007. Art. 8-A. É facultativa a adesão dos titulares dos serviços públicos de saneamento de interesse local às estruturas das formas de prestação regionalizada. (Redação pela Lei nº 14.026/2020)

regular os serviços de interesse comum. Trate-se de entidades de regulação subnacionais que regulam diretamente os serviços, definindo as normas técnicas, de qualidade e econômicas, políticas tarifárias e aspectos correlatos, nos moldes ditados pelas normas de referência editadas pela ANA.

### **3 A QUESTÃO SOCIAL E OS MECANISMOS DE EQUILÍBRIO COM A VIABILIDADE ECONÔMICO-FINANCEIRA**

#### **3.1 Contexto Socioeconômico da Prestação dos Serviços**

O foco do presente capítulo considera a discricionariedade da opção política pela delegação da prestação dos serviços públicos de saneamento básico por particulares em regime de concessão comum ou parceria público-privada, cujo principal atrativo para o Poder Público é a realização de investimentos de grande monta na operação e/ou expansão dos sistemas de saneamento básico com capital privado, com baixo ou nenhum comprometimento de recursos orçamentários em tais serviços.

Além desses benefícios, a prestação dos serviços por privados tende a apresentar vantagens de financiamento em razão de seu maior acesso ao mercado de capitais para obtenção dos recursos necessários para a realização dos investimentos, uma vez que contábil de empresas públicas e situação fiscal dos estados e municípios podem dificultar seu acesso às fontes de financiamento de mercado e, conseqüentemente, a obtenção de crédito. Este tipo de delegação também é campo fértil para ganhos de eficiência advinda da liberdade negocial nas relações trabalhistas e contratuais com terceiros particulares, em razão da aplicação do regime jurídico de direito privado.

Conforme aprofundado no Capítulo 1, as concessões de serviços públicos são custeadas e remuneradas por tarifas, ou, pelo menos, a receita tarifária constitui parcela essencial da receita do prestador privado, pois este tipo de delegação de serviços públicos pressupõe que o concessionário particular realizará a prestação por sua conta e risco. Nesse sentido, é absolutamente necessário que o a concessão seja desenhada para garantir sua sustentabilidade econômico-financeira.

Nesse sentido, o artigo 11 da Lei nº 11.445/2007 estabelece as condições de validade dos contratos que tenham por objeto a prestação de serviços públicos de saneamento básico, entre elas está “a existência de estudo que comprove a viabilidade técnica e econômico-financeira da prestação dos serviços”, bem como a “existência de metas e cronograma de universalização dos serviços de saneamento básico”. Ainda, a lei dispõe que a eficiência e

sustentabilidade econômica são princípios fundamentais sobre os quais esses serviços públicos devem ser prestados (BRASIL, 2007).

Importante salientar que a Lei do Saneamento (Lei nº 11.445/2007) resguarda um capítulo inteiro dedicado aos aspectos econômicos e sociais inerentes à prestação dos serviços, dispondo em seu art. 29, conforme exposto no presente trabalho, que a sua sustentabilidade econômico-financeira será assegurada “por meio de remuneração pela cobrança dos serviços, e, quando necessário, por outras formas adicionais, como subsídios ou subvenções” (BRASIL, 2007).

Tal é a sistemática aplicável às concessões dos serviços públicos de saneamento básico. Esses serviços públicos são marcados por seu alto custo de implantação, que enseja o emprego intensivo de capital humano e financeiro em razão de sua complexidade técnica e física, bem como dos riscos ambientais e sanitários envolvidos.

Contudo, o problema do saneamento é multiforme e não se limita ao espectro econômico-financeiro. No contexto brasileiro de altíssimos níveis de falta de acesso aos serviços de saneamento básico, sobretudo em razão da ausência de infraestrutura, o atingimento das metas de universalização impostas pelo novo marco legal do saneamento pressupõe, no mínimo, uma monumental mobilização de recursos para implantar a infraestrutura necessária – talvez a maior da história recente do Brasil.

A falta de acesso aos serviços de saneamento integra o pano de fundo da pobreza estrutural que aflige grande parte da população brasileira. Sobre a relação entres esses problemas, Hosken considera que:

A história do saneamento nacional, em especial, dos anos 60 até os dias atuais é a demonstração cabal da falta de prioridade no estabelecimento e continuidade de uma política pública de saneamento ambiental para que esse importante serviço levasse ao desenvolvimento social e econômico do Brasil. (HOSKEN, 2021, p. 197)

As localidades que ainda não servidas com saneamento estão, sobretudo, em municípios contemplados com pouca ou nenhuma infraestrutura para abastecer a população com água tratada, coletar esgotos e tratá-los para disposição final. Não obstante, são localidades, cuja população é substancialmente composta por pessoas de baixa renda e em situação de vulnerabilidade social, com baixíssimas condições financeiras para pagamento de tarifas que sejam compatíveis com o montante de investimentos que devem ser empregados nas referidas localidades.



Com isso, surge a seguinte questão que deu origem ao presente trabalho: se, por um lado, a prestação dos serviços pela iniciativa privada viabiliza os investimentos necessários à sua universalização e, por outro, parte relevante dos usuários beneficiados não possuem condições para remunerar tais investimentos, como é possível garantir a viabilidade econômico-financeira da referida prestação? A questão reside principalmente em um potencial dilema entre o direito dos prestadores dos serviços à amortização e remuneração pelos investimentos realizados e o direito de acesso ao serviço público pelos usuários.

A Lei nº 8.987/1995 prevê princípios específicos que, quando devidamente seguidos, caracterizam a adequada prestação de serviços públicos. São eles o princípio da impessoalidade (ou generalidade), cortesia, mutabilidade do regime jurídico e o princípio da continuidade. Nesse sentido, Di Pietro (2023, p. 152) também ensina que entre tais princípios inerentes ao regime jurídico dos serviços públicos está o da modicidade das tarifas, conforme estipulado no artigo 6º, § 1º, da Lei de Concessões.

Nohara esclarece que o princípio da impessoalidade está intimamente ligado à modicidade tarifária, uma vez que são complementares:

Trata-se de decorrência do princípio da impessoalidade, pelo qual a prestação deve ser feita de forma igual, aberta ou indistintamente, sendo ainda voltado a atender à totalidade dos usuários, tendo em vista seu objetivo de universalidade. Para que haja generalidade e os serviços públicos possam ser acessíveis a todos, existe também o princípio da modicidade de tarifas. [...] Corolário prático da generalidade, o princípio da modicidade das tarifas, previsto expressamente no art. 6º, § 1º, da Lei nº 8.987/95, é aquele segundo o qual os serviços públicos devem ser remunerados a preços módicos, pois se forem pagos com valores elevados muitos usuários serão alijados do universo de beneficiários do serviço disponibilizado. (NOHARA 2020, p. 524)

Segundo Fernanda Marinela, esse princípio decorre de um raciocínio simples:

O Brasil é um país relativamente pobre, tendo o serviço público que atingir e satisfazer os diversos grupos sociais na persecução do bem comum. Sendo assim, quando um serviço público depender de uma cobrança, ela deve ser condizente com as possibilidades econômicas do povo brasileiro, ou seja, a mais baixa possível. (MARINELA *apud*. GONÇALVES, 2013, p. 25)

O Instituto Trata Brasil (2021) realizou, entre 2008 e 2018, estudo sobre as despesas das famílias brasileiras com água tratada e coleta de esgoto, no qual foram apurados dados muito relevantes para viabilizar um diagnóstico socioeconômico da relação da população com o saneamento: Em 2018, 51,7% da população abaixo da linha da pobreza não recebia água com regularidade e 67% não estava ligada à nenhuma rede de coleta de esgoto e a despesa mensal

média com saneamento era de R\$ 68,86 (sessenta e oito reais e oitenta e seis centavos) por família, o que correspondia à 1,26% da renda familiar. Além disso, o referido estudo constatou que entre 2002 e 2018 o número de unidades de consumo cresceu 2,2% e ¼ das unidades de consumo tinham renda média inferior a R\$ 1.900,00 (mil e novecentos reais).

No âmbito do processo legislativo que originou a Lei nº 14.026/2020, de iniciativa do Senador Tasso Jereissati, é ressaltado, a título de justificativa, que o modelo institucional do setor do Saneamento Básico precisava ser otimizado de modo a superar os graves índices observados no Brasil.

Cerca de 35 milhões de brasileiros não têm acesso a água tratada. Metade da população, em torno de 104 milhões de pessoas, não têm acesso aos serviços de coleta de esgoto. Do esgoto coletado, apenas 42% são tratados. São dados graves, que dificultam a melhoria dos índices de desenvolvimento humano (IDH) e trazem sérios prejuízos sociais e econômicos a diversos setores produtivos, retardando o desenvolvimento da nação. (BRASIL, 2019)

Ante o substancial déficit de acesso aos serviços de saneamento básico, o novo marco legal do setor trouxe uma série de inovações para solucionar este problema, com destaque para a introdução do ambicioso conjunto de metas de universalização do acesso aos serviços de saneamento básico no país até o ano de 2033, sobretudo abastecimento de água potável e esgotamento sanitário, sendo a incorporação dessas metas obrigatórias nos contratos de prestação de serviços públicos de saneamento o meio formal para atingir tal objetivo.

Reconhecer a necessidade urgente de universalização do saneamento básico, apesar de importante, não é por si só suficiente para endereçar a solução. É necessária a garantia de meios de existência material da infraestrutura para que seja possível a efetiva prestação dos serviços. Para além das questões relacionadas à qualidade e fruição dos serviços, garantir acesso à infraestrutura supramencionada precisa ser um ponto focal nas discussões sobre saneamento básico, visto que falta de capacidade de pagamento de tarifas limita o acesso por toda uma população em um ambiente tarifário sem intervenções que visem resguardar o interesse social.

Segundo Andrea Caputo (2021, p. 52), considerando o cenário social e econômico dos serviços, bem como os índices de acesso a eles, “é inegável que há margem para ampliação dos serviços de saneamento básico, sobretudo nas zonas urbanas, cobertas integralmente por redes, mas com vazios de atendimento localizados nas áreas de pobreza.”

Ao analisar a Lei 11.445/2007, em sua forma alterada pelo novo marco legal do saneamento básico, é possível verificar que o legislador pátrio se preocupou com as referidas questões sociais. O art. 2º da Lei prevê a universalização do acesso e efetiva prestação do

serviço como princípios fundamentais da prestação dos serviços, que deve ser articulada com as políticas de combate e erradicação da pobreza, devendo sempre ser considerada a capacidade de pagamento dos usuários (BRASIL, 2007).

Referido diploma legal também estabelece que a instituição das tarifas, preços públicos e taxas para os serviços de saneamento básico deverá observar a ampliação do acesso dos cidadãos e localidades de baixa renda aos serviços juntamente com a remuneração adequada do capital investido pelos prestadores dos serviços (BRASIL, 2007, art. 29 § 1º). O art. 30 da referida Lei do Saneamento prevê que a estrutura de remuneração e de cobrança dos serviços públicos de saneamento básico deverá conciliar, entre outros fatores, o “custo mínimo necessário para disponibilidade do serviço em quantidade e qualidade adequadas” e a “capacidade de pagamento dos consumidores”. Além disso, o art. 36 prevê mecanismos de subsídios destinados ao atendimento de usuários de baixa renda (BRASIL, 2007).

De modo geral, para debater os mecanismos de facilitação de acesso é necessário levar em conta os subsídios de tarifas previstos em lei. Para José Gomes Ferreira o adimplemento destes comandos legais “se traduz em distribuir água em quantidade e qualidade para todos e coletar e tratar o esgoto, contribuindo para uma melhor qualidade de vida, a um preço justo” (FERREIRA *et al.*, 2021, p. 65463).

Assim, cabe então aprofundar quais são os mecanismos de endereçamento de questões sociais garantindo a sustentabilidade econômica da universalização supracitada.

### **3.2 Mecanismos de Equilíbrio**

Na esteira do explorado no Capítulo 2, a regulação do é um dos principais mecanismos para operacionalizar o endereçamento de ações garantidoras de acesso aos serviços pelos usuários de baixa renda, isto porque a Lei nº 11.445/2007 atribui à entidade reguladora a normatização de subsídios tarifários e não tarifários. Fabrício Lebeis brilhantemente dissertou sobre o tema em sua tese de doutorado, destacando que:

A atividade de Regulação Econômica é a responsável por equilibrar os interesses dos agentes econômicos do setor, de um lado o equilíbrio econômico-financeiro do prestador de serviço e do outro a modicidade tarifária para a sociedade. Portanto, desempenham papel determinante na sustentabilidade econômica dos prestadores de serviço, na possibilidade dos investimentos e na necessidade dos subsídios. (LEBEIS, 2021, p. 78)

Além de regular a aplicação de subsídios, as entidades reguladoras podem instituir e praticar políticas tarifárias que viabilizem a operacionalização dessa aplicação. De acordo com

o Lei nº 11.445/2007, alterada pelo novo marco legal do saneamento básico, compete à entidade reguladora definir a política tarifária, de forma a abranger a responsabilidade pela edição de normas relacionadas às dimensões econômicas, técnicas e sociais da prestação dos serviços. Nesse sentido bem apontam Camila Reis e Ricardo Carneiro:

Responsável pela determinação de tarifas que assegurem a modicidade tarifária, cabe à regulação, portanto, um papel protagonista na viabilização do acesso aos serviços pela população economicamente vulnerável. Um dos instrumentos tarifários usualmente empregados para oportunizar a inclusão social no acesso aos serviços públicos essenciais, como o saneamento básico, é a denominada Tarifa Social, que atribui uma tarifa reduzida à população economicamente vulnerável. (REIS *et al.*, 2021, p. 123)

No mesmo sentido, Di Pietro pontua que:

A política tarifária na área de saneamento básico foi definida pela Lei nº 11.445/2007 de modo a atender a aspectos econômicos e sociais. Quanto ao aspecto econômico, a lei fixou determinados princípios, dentre eles a progressividade das metas, a sustentabilidade em regime de eficiência e o equilíbrio econômico-financeiro. Quanto ao aspecto social, a lei previu sistema de subsídios cruzados como instrumento econômico de política social para garantir a universalização do acesso ao saneamento básico, especialmente para populações e localidades de baixa renda; em poucas palavras, previu um sistema de tarifa social (DI PIETRO, 2015 p. 535).

Dessa forma, a política tarifária praticada nos contratos de concessão deve objetivar a conciliação entre a necessidade de investimentos em infraestrutura, para cumprir com as metas de universalização, e o respeito à capacidade contributiva do usuário, para garantir a modicidade tarifária (SILVA SOUZA, 2022, p. 83).

É importante mencionar que cada contrato de concessão de saneamento traz consigo um desenho econômico-financeiro cujo racional está sustentado nas especificidades dos serviços objeto de determinada concessão e que deve ser resguardado pela entidade de regulação quando da definição de reajustes e de estabelecimento de uma política tarifária, principalmente quando das intervenções mencionadas no presente trabalho.

Em razão de questões atinentes às especificidades de cada projeto de saneamento básico a ser implementado, sobretudo em razão dos elevados investimentos, é possível que a estrutura tarifária possa não ser suficientemente módica para atender de forma integral um universo específico de usuários, nem mesmo com ajustes de redução da margem remuneratória do prestador privado. Nessas situações, é possível obter auxílios orçamentários ou introduzir na política tarifária uma discriminação positiva entre os usuários. Ora, a universalização dos

serviços públicos de saneamento básico não significa simplesmente implantar a infraestrutura e disponibilizar os serviços ao usuário, mas sim garantir meios de efetiva e sustentável fruição pelos usuários, mesmo aqueles que não podem remunerar o prestador.

A Lei nº 11.445/2007 define subsídios como “instrumentos econômicos de política social que contribuem para a universalização do acesso aos serviços públicos de saneamento básico por parte de populações de baixa renda” (art. 2º) (BRASIL, 2007). Este é o subsídio tradicional (ou subvenção), na mesma modalidade do subsídio não tarifário abaixo detalhado, não é direcionado ao usuário, mas sim ao prestador dos serviços para desonerar os usuários dos custos de operação como um todo, com objetivo de acentuar a modicidade da tarifa praticada de forma igualitária.

A partir desta definição, a própria lei o subdivide em dois tipos quando da redação do art. 31, sendo o subsídio tarifário quando integrarem a estrutura tarifária e fiscal quando decorrerem da alocação de recursos orçamentários, inclusive por meio de subvenções (BRASIL, 2007). Trata-se da Tarifa Social, a referida prática tarifária visa beneficiar os usuários que tenham capacidade de pagamento suprimida, por meio do subsídio da tarifa por eles devida.

Nessa modalidade o subsídio é direcionado àqueles usuários específicos de baixa renda com pouca ou nenhuma capacidade contributiva para o custeio dos serviços, sendo que referido subsídio ser tarifário (subsídio cruzado) ou fiscal (não tarifário), este consubstanciado no emprego de recursos orçamentários pelo titular dos serviços.

No caso dos subsídios tarifários, a política tarifária prevê a prática de sobrepreço na tarifa dos usuários com maior capacidade contributiva, cuja margem paga “a maior” compensará o pagamento pelos usuários de menor capacidade contributiva de tarifa de valor inferior ao custo de operação e prestação dos serviços públicos de saneamento básico

Assenta-se que sendo o saneamento um serviço público que demanda altos investimentos, nem sempre a municipalidade terá recursos para investir ou nem sempre o Município dará plenas condições para o custeio da instalação/ampliação do serviço. Municípios menores, por exemplo, com menor potencial de pagamento pelo serviço, tendem a ser prejudicados nesta corrida pela universalização. É neste contexto que existe e se justifica a política de subsídios cruzados inerente ao setor (HOSKEN, 2021, p. 204).

Pode-se definir, então, que a regulação, por meio de políticas tarifárias juntamente com subvenções, são os principais mecanismos para assegurar o acesso aos serviços de saneamento básico pela população de baixa renda por tarifa social. Contudo, conforme já mencionado, a redução artificial de tarifas tem o potencial de inviabilizar não só o a amortização e a justa

remuneração do concessionário pelos investimentos realizados, como também o próprio custeio da prestação do serviço. Isto posto, cabe então explorar quais são os mecanismos existentes que representam o contrapeso financeiro que possibilita o subsídio de tarifas de interesse social preservando a viabilidade econômico-financeira das concessões de saneamento.

Seguindo a mesma sistemática dos subsídios detalhados acima, a solução pode ser baseada em subsídios cruzados (tarifários), sem necessidade de emprego de recursos orçamentários, ou em subsídios fiscais. Na primeira, ocorre uma maximização do subsídio cruzado de tarifas para aplicação em mais de um município, no caso de prestação regionalizada. Já a segunda consiste na adoção do modelo de Parceria Público-Privada, no qual o auxílio financeiro do Poder Público se no formato de aportes e/ou contraprestação para viabilizar a concessão a preços tarifários módicos.

Nos termos da Lei do Saneamento, a prestação regionalizada é definida como a “modalidade de prestação integrada de um ou mais componentes dos serviços públicos de saneamento básico em determinada região cujo território abranja mais de um Município”. Nesses casos, a prestação é estruturada em região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião, nos termos do Estatuto da Metrópole. Também é prevista a prestação em unidades regionais de saneamento básico e blocos de referência de gestão associada para a prestação dos serviços públicos de saneamento.

A prestação regionalizada permite que um grupo de municípios possua a prestação dos serviços pelo mesmo prestador e sejam englobados na mesma política tarifária. Isso permite estruturar uma política tarifária sobre um universo maior de usuários, possibilitando mais flexibilidade na aplicação dos subsídios tarifários, em razão da geração de ganhos de escala que corroboram com a universalização e com a viabilidade técnica e econômico-financeira dos serviços.

Grosso modo, dentro de uma estrutura de prestação regionalizada podem ser desenhadas diversos modos de diluição de sobrepreços para fins de tarifas sociais para uma quantidade maior de usuários, tornando-a menos onerosa e permitindo em linhas práticas que municípios mais abatados subsidiem municípios mais pobres.

Outro aspecto relevante acerca da prestação regionalizada é que somente municípios integrantes de tais estruturas são elegíveis para recebimento de subsídios não tarifários correspondentes à recursos públicos federais e os financiamentos com recursos da União ou ainda com recursos geridos ou operados por seus órgãos ou entidades (Lei nº 11.445/2007, 2007, art. 50). Referido mecanismo existe justamente para incentivar a prestação regionalizada e, conseqüentemente, acelerar os investimentos no setor.

Por outro lado, contando com o apoio do Poder Público, um empreendimento de concessão com vistas à implantação da infraestrutura necessária para a disponibilização dos serviços de saneamento básico pode contar, desde sua gênese, com a previsão aportes e contraprestação pecuniários por parte do titular dos serviços. Conforme detalhado no Capítulo 1, trata-se de característica fundamental das concessões na modalidade PPP, com o objetivo de desonerar os custos do concessionário e conseqüentemente, permitem a prática comercial de tarifa mais acessível.

Com relação à tais subvenções, destaca-se que o art. 28 da Lei 11.079/04, estabelece aos cofres públicos limite de 5% da receita corrente líquida anual para o pagamento de despesas de caráter continuado, obrigações pecuniárias advindas de contratos de parceria público-privada (BRASIL, 2004, art. 28). Isto demonstra uma preocupação do legislador pátrio com a sustentabilidade financeira não apenas do Poder Público, que deve conciliar o custeio de diversos serviços públicos e outras atividades estatais com a arrecadação tributária limitada seguindo as normas de direito financeiro e de responsabilidade fiscal, mas também das próprias PPPs de saneamento básico, de forma a evitar que a Administração contraia obrigações além de sua capacidade de dispêndio e, conseqüentemente, a ocorra a rescisão dessas parcerias e a interrupção da prestação dos serviços.

Frederico Turolla e Rafael Verás, bem pontuam que:

O atendimento das metas de universalização dos Serviços de Água e Esgoto (USAE), de que trata o art. 11-B trazido pela Lei nº14.026/2020 (Novo Marco Regulatório do Setor de Saneamento), depende, prioritariamente, da capacidade de financiamento dos investimentos que terão de ser realizados por operadores públicos e privados. Nada obstante, não tratamos, neste artigo, da captação dos empréstimos e do *equity* que são, tipicamente, servientes à aquisição dos bens de capital necessários à implementação de tais objetivos (obtidos, intermédio da celebração de mútuos com financiadores públicos e privados), mas do necessário equilíbrio entre sustentabilidade econômico-financeira do projeto (art. 29 da Lei nº11.445/2007), a capacidade de pagamento dos usuários e o limite para alocação de recursos orçamentários (art. 31, II, da Lei nº11.445/2007). (TUTOLLA *et al.*, 2022)

Assim, cabe explorar um dos mais relevantes exemplos de concessões do serviço público de saneamento básico no Brasil, nas quais é possível aferir a adoção de alguns dos mecanismos supracitados.

### **3.3 Exemplo Prático de Implementação: Rio de Janeiro**

Em meio a um contexto de calamidade pública financeira e incapacidade de realização de investimentos, o Estado do Rio de Janeiro optou por proceder, em 2021, com a privatização

da Companhia Estadual de Águas e Esgotos (CEDAE) do Rio de Janeiro por meio da qual realizava a prestação dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário em diversos municípios fluminenses.

Com isso, foram realizadas as concorrências internacionais de nº 01/2020 e nº 01/2021, para as quais a companhia foi dividida em quatro subsidiárias, criadas para dividir a prestação dos serviços públicos de saneamento básico em blocos de municípios específicos. Cada bloco correspondeu a uma região geográfica específica do estado do Rio de Janeiro, e cada um deles foi objeto de uma concessão autônoma.

O bloco de nº 1 é composto pela zona sul da capital do estado e 17 municípios do interior. O bloco nº 2 por sua vez engloba dois municípios, além das regiões da capital correspondentes aos bairros de Barra da Tijuca e Jacarepaguá. Já o bloco 3 inclui os bairros da zona oeste do Rio, mais seis municípios, e o bloco nº 4 corresponde à 8 municípios da baixada fluminense, bem como bairros da zona norte e central da cidade do Rio de Janeiro.

Cada bloco contém uma parcela do município do Rio de Janeiro juntamente com municípios do interior do estado fluminense, restando caracterizada a adoção da prestação regionalizada para garantir ganhos de escalabilidade e garantia da viabilidade econômico-financeira. Este arranjo de prestação regionalizada, nas concessões supracitadas, é viabilizado por meio de contratos de gerenciamento e convênios de cooperação celebrados entre o Estado e os Municípios, viabilizando a delegação do exercício da titularidade para possibilitar, no presente caso, a prestação regionalizada.

Apesar das distinções abordadas no Capítulo 2, ambos os instrumentos negociais auxiliares da concessão consideram que a gestão associada exige o compartilhamento das atribuições para a prestação dos serviços de saneamento e atendimento das metas de universalização, bem como reconhecem a necessidade de compartilhamento das responsabilidades para que se viabilize a ampliação de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário adequados em um prazo razoável.<sup>10</sup>

As quatro concessões advindas da privatização da CEDAE foram celebradas na modalidade concessão comum nos termos da Lei nº 11.445/2007 e 8.987/1995, de modo que todos os investimentos das concessionárias serão amortizados e remunerados pela tarifa paga pelos usuários. A entidade de regulação em questão é a Agência Reguladora de Energia e

---

<sup>10</sup> Contrato de Concessão e Anexos. Disponíveis em <https://www.concessaosaneamentorj2021.rj.gov.br/> e <http://www.concessaosaneamento.rj.gov.br/>



Saneamento Básico do Estado do Rio de Janeiro (AGENERSA), criada pela Lei estadual nº 4.556/2005.

Além da adoção da prestação regionalizada, os contratos de concessão celebrados preveem a tarifa social como integrante da estrutura contratual de aferição do desempenho das concessionárias. A tarifa social é praticada pelas concessionárias nos termos da política tarifária desenhada nos contratos de concessão, seguindo as regras instituídas pela AGENERSA com base do Decreto Estadual nº 25.438/1999, que estabeleceu as diretrizes para cálculo das tarifas de água e esgoto dos imóveis localizados em áreas de interesse social.

No mais, os contratos de concessão celebrados preveem que as áreas do município do Rio de Janeiro identificadas, ao longo das concessões, como áreas de favelas e aglomerados subnormais, classificados como não urbanizadas ou parcialmente urbanizadas, caberá às concessionárias realizar a ampliação do sistema de abastecimento de água e de esgotamento sanitário e respectiva operação e manutenção desses sistemas.

Nota-se que, além da estrutura de gestão associada e os subsídios tarifários cruzados, existe nos contratos obrigações relacionadas à expansão do acesso aos serviços de maneira socialmente justa. Deste modo, a análise das concessões comuns supracitadas atualmente em prática no estado do Rio de Janeiro permite aferir que se utilizam dos mecanismos de tarifa social e prestação regionalizada para manter o equilíbrio entre a sustentabilidade da econômico-financeiro da prestação dos serviços e a garantia do acesso à população de baixa renda.

## CONCLUSÃO

Diante da análise dos mecanismos jurídicos de equilíbrio entre os aspectos sociais e econômicos envolvidos na concessão de serviços públicos de saneamento básico, é possível concluir que a garantia da sustentabilidade econômico-financeira desses empreendimentos é fundamental para a promoção do acesso universal e de qualidade desses serviços pela população. Para tanto, se faz necessária a adoção de mecanismos de regulação, subsídios e prestação regionalizada que permitam conciliar os referidos aspectos socioeconômicos que permeiam a relação dos usuários com a viabilidade econômica da prestação desses serviços.

No entanto, é preciso destacar que a prestação de serviços públicos de saneamento básico não pode ser vista sob um prisma monotemático, como uma questão técnica ou econômica ou exclusivamente social. É necessário que o saneamento em toda sua complexidade seja reconhecido sobretudo como um direito humano fundamental e um elemento indispensável para o desenvolvimento sustentável do Brasil. Portanto, é necessário que haja um esforço conjunto dos setores público e privado para efetivar uma universalização de qualidade aos serviços de saneamento de forma equitativa e socialmente justa.

Por fim, é importante ressaltar que a articulação entre as dimensões social e econômica é crucial para garantir a efetividade da prestação dos serviços públicos de saneamento básico. A universalização do saneamento básico é um desafio complexo, que envolve questões jurídicas, econômicas, técnicas e políticas, e requer uma abordagem integrada e participativa, com o envolvimento de todos os atores envolvidos na busca por soluções sustentáveis e efetivas para esse desafio.

## REFERÊNCIAS

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Direito dos serviços públicos**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Diário Oficial. Brasília, 05 out. 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 13 mar. 2023.

BRASIL. **Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 31 dez. 2004. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/111079.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/111079.htm). Acesso em: 1 mai. 2023.

BRASIL. **Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007**. Oficial da União, Brasília, DF, 8 jan. 2007. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/111445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111445.htm). Acesso em: 1 mai. 2023.

BRASIL. **Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 16 jul. 2020. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/L14026.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L14026.htm). Acesso em: 1 mai. 2023.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 abr. 2021. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/114133.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114133.htm). Acesso em: 1 mai. 2023.

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 22 jun. 1993. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm). Acesso em: 1 mai. 2023.

BRASIL. **Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 14 fev. 1995. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18987.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18987.htm). Acesso em: 7 abr. 2023.

BRASIL. **Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1997. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19433.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19433.htm). Acesso em: 07 abr. 2023.

BRASIL. **Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 18 maio 1998. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9637.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9637.htm). Acesso em: 07 abr. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 18 jan. 2007. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6017.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6017.htm). Acesso em: 1 mai. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 7.217, de 21 de junho de 2010**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 22 jun. 2010. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/decreto/d7217.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7217.htm). Acesso em: 1 mai. 2023.

BRASIL. **Senado Federal. Projeto de Lei nº 3261, de 2019.** Brasília, DF: Senado Federal, 2020. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/137118>. Acesso em: 15 jan. 2023

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Quarta Turma. **Acórdão. Recurso Especial nº 1.268.743 – RJ.** Relator Ministro Luis Felipe Salomão. Data de julgamento: 4/2/2014, publicado no DJe: 07/4/2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.842/RJ. Relator: Ministro Carlos Velloso.** 2013. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28ADI.NUME.%3C%3D1842%2EFECHA.%3E%3D12%2F12%2F2013%29&base=baseAcordaos&url=http://tinurl.com/nsgkcmd>. Acesso em: 01 mai. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 3.697/2003, Plenário, rel. Min. Walton Alencar Rodrigues.** Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/acordaos>. Acesso em: 07 mai. 2023.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. 3ª Turma Recursal dos Juizados Especiais do DF. **Acórdão 1117085. Processo nº 0727109-35.2017.8.07.0016.** Relator: Asiel Henrique de Sousa. Data de julgamento: 14/8/2018, publicado no DJe: 21/8/2018.

CARVALHO, Jeziel. **Dois anos do novo Marco Legal do Saneamento e a insuficiência de investimentos no setor.** Rádio Senado – Conexão Senado. abr.2022. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/radio/1/conexao-senado/2022/04/04/dois-anos-do-novo-marco-legal-do-saneamento-e-a-insuficiencia-de-investimentos-no-setor>. Acesso em: 12 dez. 2022.

CAPUTO, Andrea Ferreira; BESERRA, Fernanda Justo; MARTINS DO CARMO, Ricardo. **Tarifa Social: A Importância do Instituto como Instrumento para Universalização do Acesso aos Serviços Públicos de Saneamento Básico.** In: GOMES, Fabio Luiz. Saneamento básico: Aspectos Jurídicos. 1. ed. --São Paulo: Almedina, 2021.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo.** 36ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Pareceres.** Rio de Janeiro: Forense, 2015.

FERREIRA, José Gomes; GOMES, Matheus Fortunato Barbosa; DANTAS, Maria Wagna de Araújo. **Desafios e controvérsias do novo marco legal do saneamento básico no Brasil.** Brazilian Journal of Development, 2021. Disponível em: <https://brazilianjournals.com/ojs/index.php/BRJD/article/view/32258/pdf>. Acesso em: 10 mar. 2023.

FREIRE, André Luiz. **Saneamento básico: conceito jurídico e serviços públicos.** Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direitos Difusos e Coletivos. Nelson Nery Jr., Georges Abboud, André Luiz Freire (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2020. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/325/edicao-1/saneamento-basico:-conceito-juridico-e-servicos-publicos>. Acesso em: 02 abr. 2023.

FREIRE, André Luiz. **Saneamento básico: titularidade, regulação e descentralização.** Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direitos Difusos e Coletivos. Nelson Nery Jr., Georges Abboud, André Luiz Freire (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2020. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/379/edicao-1/saneamento-basico:-titularidade,-regulacao-e-descentralizacao>. Acesso em: 02 abr. 2023.

GADELHA, Hugo Sarmiento *et al.* **O novo marco regulatório do saneamento básico e o direito ao acesso à água.** Research, Society and Development, v. 10, n. 11, p. e569101118843-e569101118843, 2021. Disponível em: <https://rsdjournal.org/index.php/rsd/article/view/18843>. Acesso em: 10 mar. 2023.

GONÇALVES, Cristiane Vitória. **Aplicação da modicidade tarifária como direito subjetivo do indivíduo de acesso ao serviço público.** In: Anais do I Simpósio Internacional de Direito Constitucional e Cidadania e Congresso de Iniciação Científica. 2013. Disponível em: [http://uniesp.edu.br/sites/\\_biblioteca/revistas/20170601131325.pdf](http://uniesp.edu.br/sites/_biblioteca/revistas/20170601131325.pdf). Acesso em: 10 mar. 2023.

HOSKEN, Rodrigo Santos. **Evolução Histórica do Saneamento Básico no Brasil – Do PLANASA até o Novo Marco Legal do Saneamento.** In: GOMES, Fabio Luiz. Saneamento básico: Aspectos Jurídicos. 1. ed. --São Paulo: Almedina, 2021.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Teoria Geral das Concessões de Serviço Público.** São Paulo: Dialética, 2003.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo.** 13ª ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018.

LEBEIS, Fabricio de Andrade. **Universalização dos serviços de água e esgoto à população brasileira: desafios do novo marco regulatório do saneamento básico.** 2021. Tese de Doutorado. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/31237>. Acesso em: 11 mar. 2023.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo.** 19ª ed. Malheiros: São Paulo, 2005, p. 61.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo.** São Paulo: Malheiros, 1998.

NOHARA, Irene. **Direito administrativo.** 10. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Conselho dos Direitos Humanos. **Resolução 16/2 de 08 de abril de 2011.** Disponível em: [https://ap.ohchr.org/documents/dpage\\_e.aspx?si=A/HRC/RES/16/2](https://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/RES/16/2). Acesso em: 10 mar. 2023.

PARENTE, Ana Tereza *et al.* **Reformulação do Marco Legal do Saneamento no Brasil.** FGV CERJ. 2023. Disponível em: <https://hdl.handle.net/10438/33336>. Acesso em: 05 abr. 2023.

PEIXOTO, André Luiz Almeida. AHMED, Flávio Villela. SALES, Camila Mendonça Romero. **Saneamento Básico: direito de todos? Uma breve análise.** Campos dos Goytacazes/RJ. ano XIX, n.70, set.-dez. 2021

PINTO, Alyre Marques; RIBAS, Lília Maria. **Novo Marco Legal do Saneamento Básico**. Revista da Seção Judiciária do Rio de Janeiro, v. 26, n. 55, p. 84-119, 2022. Disponível em: <http://lexcultccjf.trf2.jus.br/index.php/revistasjrj/article/view/641/414>. Acesso em: 10 mar. 2023.

PIRES, Antônio Cecílio Moreira. TANAKA, Sônia Yukiro Kanashiro (Coord.). **Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2008.

REIS, Camila Antonieta Silva; CARNEIRO, Ricardo. **O Direito Humano à Água e a Regulação do Saneamento Básico no Brasil: Tarifa Social e Acessibilidade Econômica**. Revista Desenvolvimento em Questão. Editora Unijuí. Jan./mar. 2021. Disponível em: <https://revistas.unijui.edu.br/index.php/desenvolvimentoemquestao/article/view/10995>. Acesso em: 10 mar. 2023.

RIBAS, Lília Maria; SAVIOLI, Anna Beatriz; PINHEIRO, Hendrick. **A Agência Nacional de Águas e a coordenação federativa no Novo Marco do Saneamento Básico**. Revista de Direito Administrativo, v. 281, n. 2, p. 107-137, 2022. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/86047/81668>. Acesso em: 10 mar. 2023.

SILVA DOS SANTOS, M.; FERREIRA DOS SANTOS, D.; DE SÁ, I. S. **Infraestrutura e Saneamento Básico no Brasil: Uma Abordagem Histórica, Política e Socioeconômica**. Geofronter, [S. l.], v. 9, n. 1, 2023. Disponível em: <https://periodicosonline.uems.br/index.php/GEOF/article/view/7242>. Acesso em: 14 abr. 2023.

TUROLLA, Frederico. VERAS, Rafael. **A nova formação de preços no setor de saneamento: a onda de reformas das estruturas tarifárias das companhias estaduais de água e esgoto**. Coluna Direito da Infraestrutura. Editora Fórum. 2022. Disponível em: <https://www.editoraforum.com.br/noticias/nova-formacao-de-precos-no-setor-de-saneamento-onda-de-reformas-das-estruturas-tarifarias-das-companhias-estaduais-de-agua-e-esgoto-coluna-direito-da-infraestrutura/>. Acesso em: 3 mar. 2023.


---

## TERMO DE AUTENTICIDADE DO TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

Eu, **LUCAS LIMA FARIAS**, discente regularmente matriculado(a) na disciplina TCC II, da 10ª etapa do curso de Direito, matrícula nº **31802605**, período MATUTINO, turma 10 D, tendo realizado o TCC com o título: “**OS MECANISMOS DE EQUILÍBRIO DOS ASPECTOS ECONÔMICOS E SOCIAIS NAS CONCESSÕES DE SERVIÇOS PÚBLICOS DE SANEAMENTO BÁSICO**”, sob a orientação da Prof.<sup>a</sup> Dra. Lilian Regina Gabriel Moreira Pires, declaro para os devidos fins que tenho pleno conhecimento das regras metodológicas para confecção do Trabalho de Conclusão de Curso (TCC), informando que o realizei sem plágio de obras literárias ou a utilização de qualquer meio irregular.

Declaro ainda que, estou ciente que caso sejam detectadas irregularidades referentes às citações das fontes e/ou desrespeito às normas técnicas próprias relativas aos direitos autorais de obras utilizadas na confecção do trabalho, serão aplicáveis as sanções legais de natureza civil, penal e administrativa, além da reprovação automática, impedindo a conclusão do curso.

São Paulo, 11 de maio de 2023.

Documento assinado digitalmente  
 LUCAS LIMA FARIAS  
Data: 11/05/2023 14:55:54-0300  
Verifique em <https://validar.it.gov.br>

---

**Assinatura do discente**