



**FABIANO ZANELLA DUARTE**

**O NOVO MARCO DO SANEAMENTO BÁSICO: IMPACTOS NO MERCADO  
E A ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO**

**São Luís  
2023**

**FABIANO ZANELLA DUARTE**

**O NOVO MARCO DO SANEAMENTO BÁSICO: IMPACTOS NO MERCADO  
E ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO**

Dissertação apresentada ao PPGD UNIMAR  
(Programa de Pós- Graduação em Direito da  
Universidade de Marília) como requisito ao  
Programa de Mestrado em Direito. Área de  
Concentração: Empreendimentos  
Econômicos, Desenvolvimento e Mudança  
Social. Linha de Pesquisa 2:  
Empreendimentos Econômicos,  
Processualidade e Relações Jurídicas.  
Orientadora: Dra. Maria da Glória Costa  
Gonçalves de Sousa Aquino

**São Luís  
2023**

D812n Duarte, Fabiano Zanella  
O novo marco do saneamento básico: impactos no mercado e análise econômica do direito / Fabiano Zanella Duarte. - Marília: UNIMAR, 2024.  
190f.

Dissertação (Mestrado em Direito Interinstitucional (MINTER) com a SVT Faculdade – Empreendimentos Econômicos, Desenvolvimento e Mudança Social – Econômicos, Processualidade e Relações Jurídicas) – Universidade de Marília, Marília, 2024.

Orientação: Profa. Dra. Maria da Glória C. G. de S. Aquino

1. Desafios Regulatórios 2. Eficiência Econômica  
3. Políticas Públicas 4. Saneamento Básico I. Duarte, Fabiano Zanella

CDD – 341.347

**FABIANO ZANELLA DUARTE**

**O NOVO MARCO DO SANEAMENTO BÁSICO: IMPACTOS NO MERCADO  
E ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO**

Dissertação apresentada ao PPGD UNIMAR (Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Marília). Área de Concentração: Empreendimentos Econômicos, Desenvolvimento e Mudança Social. Linha de Pesquisa 2: Empreendimentos Econômicos, Processualidade e Relações Jurídicas.

Aprovada pela Banca Examinadora em 12/03/2024.

---

Prof. Dra. Maria da Glória Costa Gonçalves de Sousa Aquino

Orientadora

---

Prof. Dr. Sandro Marcos Godoy

Banca

---

Prof. Dra. Lorena Saboya Vieira Soares

Banca

Aos meus pais, que nunca mediram esforços a proporcionar-me a melhor educação disponível. Aos meus filhos, pela paciência e ternura ao entender o distanciamento nesse tempo de clausura e aperfeiçoamento.

## AGRADECIMENTOS

Gostaria de expressar minha sincera gratidão a todas as pessoas que contribuíram significativamente para a conclusão do mestrado. Em primeiro lugar, estendo minha profunda gratidão aos professores e profissionais da SVT, em especial, minha orientadora, cuja perspicácia e orientação foram cruciais para a realização deste trabalho acadêmico.

Manifesto igualmente minha estima e agradecimento aos membros da minha banca, cujas observações e feedback foram essenciais para o refinamento e aperfeiçoamento da minha pesquisa. Dirijo um reconhecimento especial aos meus queridos irmãos, Fabrício Zanella Duarte e Marco Antônio Zanella Duarte, também aos meus pais, Adilson Duarte e Irene Maria Zanella Duarte, que me proporcionaram suporte inabalável, encorajamento e compreensão ao longo destes anos desafiadores.

Ratifico a dedicação deste trabalho solenemente aos meus filhos, cujo amor e ternura, serviram de constante estímulo. Ao meus pais, meus pilares de força e perseverança. Sem a inestimável sustentação deles, esta realização não teria sido alcançada.

Aos ilustres professores e orientadora, expresso minha mais profunda gratidão. A orientação criteriosa, o vasto conhecimento transmitido e a dedicação ininterrupta foram cruciais para o aprofundamento deste estudo. Suas palavras, repletas de sabedoria e alento, foram o farol que iluminou minha trajetória acadêmica.

Aos estimados amigos e colegas de pesquisa, expresso meu reconhecimento pela colaboração, pelas enriquecedoras discussões e pelos preciosos momentos de camaradagem que compartilhamos ao longo desta jornada. Vossas ideias e discernimentos ampliaram minha visão e foram essenciais para nossa evolução conjunta.

" Não basta conquistar a sabedoria, é preciso usá-la. "

– Cícero.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- ADI** - Ação Direta de Inconstitucionalidade
- ADPF** - Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
- AED** - Análise Econômica do Direito
- AGU** - Advocacia-Geral da União
- ANA** - Agência Nacional de Águas
- ARSEMA** – Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado do Maranhão
- BNDES** - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
- CAEMA** - Companhia de Saneamento Ambiental do Maranhão
- CASAL** - Companhia de Saneamento do Estado de Alagoas
- CF** – Constituição Federal
- CISB** - Comitê Interministerial de Saneamento Básico
- DNOS** - Departamento Nacional de Obras de Saneamento
- FNSB** - Fundo Nacional de Saneamento Básico
- FSESP** - Fundação Serviço Especial de Saúde Pública
- ISS** - Imposto Sobre Serviços
- ODM** - Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
- ODS** - Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
- OMS** - Organização Mundial da Saúde
- ONU** - Organização das Nações Unidas
- PAC** - Programa de Aceleração do Crescimento
- PDT** - Partido Democrático Trabalhista
- PGR** - Procuradoria-Geral da República
- PLANSAB** - Plano Nacional de Saneamento Básico
- SINGREH** - Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos
- STF** - Supremo Tribunal Federal





## O NOVO MARCO DO SANEAMENTO BÁSICO: IMPACTOS NO MERCADO E ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO

**Resumo:** Esta pesquisa teve como objeto a análise jurídico-política do setor de saneamento básico no Brasil, sublinhando sua relevância, complexidade e necessidade de diálogo entre as fontes legislativa, jurisprudencial e regulatória no setor, perpassando por análise de julgados relevantes, chamando atenção para a necessária revisão de posicionamentos face ao novo marco legal do saneamento básico. Neste âmbito, priorizou-se uma investigação sob a perspectiva da *Law and Economics*, com foco na averiguação do quadro normativo e jurisprudencial prevalente no setor. Estruturado em três eixos relacionados, o trabalho inicia com a exposição histórica da regulamentação no setor de saneamento básico no Brasil e examina, com rigor, a consonância das recentes modificações legislativas com o novel Marco Legal do Saneamento Básico. A partir do segundo capítulo, tema central desta investigação, abordou-se a atuação do Estado no saneamento pela Análise Econômica do Direito, utilizando-se ainda de metodologia dedutiva e axiológica, para compreender de que forma tais intervenções impactam a universalização e eficiência dos serviços de saneamento, enfatizando a redefinição do papel estatal, e as consequências sociais, um vetor crucial para a saúde pública e o desenvolvimento sustentável, preconizado pela Agenda 2030 da ONU. Metodologicamente, este estudo adotou uma abordagem dialética que correlaciona a análise de legislação com documentação secundária e pesquisa bibliográfica, com especial enfoque na literatura jurídica e na apreciação de decisões judiciais relevantes, completando a análise axiológica. Ainda que o foco desta análise não seja a discussão mais ampla sobre a importância do planejamento e dos arranjos econômicos do setor, procurou-se chamar atenção para melhores atuações, e que toda forma de política pública, inclusive quanto às intervenções judiciais, deve dialogar com a lei maior do saneamento básico, sem privilégios ou protecionismo a empresas estatais exploradoras do serviço. A análise de todo esse arcabouço jurídico pela Análise Econômica do Direito revela que, em grande medida, objetiva-se preservar a empresa pública ou sociedade de economia mista, em detrimento da avaliação do quadro maior do setor. Esse entrave do setor leva à reflexão sobre a possibilidade de serem adotadas novas soluções para resolver os problemas setoriais, que podem abarcar desde regulamentações interpretativas até intervenções judiciais convergentes aos princípios atuais da Lei de Saneamento. Ainda, os resultados obtidos realçam a premente necessidade de um equilíbrio entre investimentos públicos e privados no segmento de saneamento, visando fomentar um desenvolvimento socioeconômico sustentável. Salienta-se a importância crítica na eficiência quando da alocação de recursos e da equidade no acesso aos serviços de saneamento. A pesquisa evidencia a eficácia das parcerias público-privadas como mecanismo de incremento à qualidade do saneamento, conjugando recursos privados e celeridade com as iniciativas estatais. Por fim, a análise perpassa por análise de jurisprudência e é explorada para compreender como as decisões legais afetam o mercado de saneamento, demonstrando a necessidade de diálogo entre os novos marcos legais e os posicionamentos judiciais, na busca pela eficácia. Nos aspectos finais, a pesquisa ressaltou a imperiosidade de um quadro legal e regulatório estável, objetivo e previsível, como requisito para atrair investimentos em infraestrutura e tecnologia no setor de saneamento básico, em prol da livre iniciativa e ampla concorrência.

**Palavras-chave:** Saneamento Básico; Eficiência econômica; Políticas públicas; Desafios regulatórios.

## **THE NEW LEGAL FRAMEWORK FOR BASIC SANITATION: IMPACTS ON THE MARKET AND LAW AND ECONOMICS**

**Abstract:** This research was dedicated to the legal-political analysis of the basic sanitation sector in Brazil, highlighting its relevance, complexity and need for dialogue between legislative, jurisprudential and regulatory sources in the sector, including analysis of relevant judgments, drawing attention to the necessary review of positions regarding the new legal framework for basic sanitation. In this context, priority is given to research from the perspective of Law and Economics, with a focus on investigating the regulatory and jurisprudential framework prevalent in the sector. Structured into three related axes, the work begins with the historical exposition of regulation in the basic sanitation sector in Brazil and rigorously examines the consonance of recent legislative changes with the new Legal Framework for Basic Sanitation. From the second chapter, the central theme of this investigation, the State's role in sanitation is approached through the Economic Analysis of Law, also using a deductive and axiological methodology to understand how such interventions impact the universalization and efficiency of sanitation services, emphasizing the redefinition of the state role, and the social consequences, a crucial vector for public health and sustainable development, recommended by the UN 2030 Agenda. Methodologically, this study adopts a dialectical approach that correlates the analysis of legislation with secondary documentation and bibliographical research, with a special focus on legal literature and the assessment of relevant judicial decisions, completing the axiological analysis. Although the focus of this analysis is not the broader discussion on the importance of planning and economic arrangements in the sector, it will seek to draw attention to better actions, and that every form of public policy, including judicial interventions, must dialogue with the major basic sanitation law, without privileges or protectionism for state-owned companies operating the service. The analysis of this entire legal framework by the Economic Analysis of Law reveals that, to a large extent, the objective is to preserve the public company or mixed-capital company, to the detriment of evaluating the larger picture of the sector. This obstacle in the sector leads to reflection on the possibility of adopting new solutions to resolve sectoral problems, which can range from interpretative regulations to judicial interventions converging with the current principles of the Sanitation Law. Furthermore, the results obtained highlight the pressing need for a balance between public and private investments in the sanitation segment, aiming to promote sustainable socioeconomic development. The critical importance of efficiency when allocating resources and equity in access to sanitation services is highlighted. The research highlights the effectiveness of public-private partnerships as a mechanism for increasing the quality of sanitation, combining private resources and speed with state initiatives. Finally, the analysis goes through jurisprudence analysis, and is explored to understand how legal decisions affect the sanitation market, demonstrating the need for dialogue between new legal frameworks and judicial positions, in the search for effectiveness. In the final aspects, the research highlights the imperative of a stable, objective and predictable legal and regulatory framework, as a requirement to attract investments in infrastructure and technology in the basic sanitation sector, in favor of free enterprise and broad competition.

**Keywords:** Basic sanitation; Economic efficiency; Public policy; Regulatory challenges.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>13</b>
<b>1 A ATUAÇÃO DO ESTADO NO SANEAMENTO .....</b>	<b>21</b>
1.1 HISTÓRICO NORMATIVO DO SANEAMENTO BÁSICO.....	21
1.2 O PLANO NACIONAL DE SANEAMENTO BÁSICO.....	35
1.3 O NOVO MARCO LEGAL DO SANEAMENTO BÁSICO .....	45
<b>2 O SERVIÇO PÚBLICO DE SANEAMENTO BÁSICO E A ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO .....</b>	<b>71</b>
2.1 ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO APLICÁVEL AO SANEAMENTO.	72
2.2 INTERVENÇÕES ECONÔMICAS NO SETOR DE SANEAMENTO .....	83
2.3 DESENVOLVIMENTO SOCIAL E MERCADO ECONÔMICO.....	97
2.4 O MERCADO E A UNIVERSALIZAÇÃO DO SANEAMENTO BÁSICO ..	110
<b>3 O IMPACTO DAS DECISÕES JUDICIAIS NO SETOR .....</b>	<b>114</b>
3.1 A REANÁLISE DO MARCO LEGAL DO SANEAMENTO PELO STF.....	124
3.2 A PRESERVAÇÃO DA CONCORRÊNCIA E A ADPF 1055/DF.....	133
3.3 A CONSTRIÇÃO JUDICIAL DE RECEITAS DAS EMPRESAS DE SANEAMENTO E A SUBMISSÃO AO REGIME DE PRECATÓRIOS.....	142
3.4 A NECESSIDADE DA ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO QUANTO AOS DEBATES LEGISLATIVOS E JUDICIAIS SOBRE O SERVIÇO PÚBLICO DE SANEAMENTO BÁSICO .....	142
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>176</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>181</b>

## INTRODUÇÃO

A presente conjuntura no âmbito jurídico e político do Brasil, que se volta para a questão do saneamento básico, está no epicentro de debates acadêmicos e institucionais de natureza intensa e complexa. Uma das questões mais prementes e significativas nesse contexto é a discussão acerca do marco regulatório nacional do saneamento básico. Tal debate incita reflexões sobre possíveis modificações e ajustes no marco.

Essas modificações abrangem tanto a possível ampliação do referido marco regulatório quanto a adoção de diretrizes mais flexíveis para as entidades estatais envolvidas no setor, indicando uma tendência à reinterpretação e reconfiguração do papel historicamente desempenhado pelo Estado na esfera econômica.

Esta mudança na atuação estatal reflete não apenas uma transição na perspectiva governamental sobre o setor de saneamento, mas também repercute em diversos segmentos da sociedade, dada a importância fundamental do saneamento para a saúde pública e o desenvolvimento sustentável.

Não obstante, é necessário enfatizar que, frequentemente, o debate sobre estas alterações normativas e estruturais carece de uma análise aprofundada sob a perspectiva da economia jurídica. Essa abordagem, que interliga princípios jurídicos e econômicos, é essencial para garantir que as soluções adotadas sejam legítimas, efetivas e alinhadas com os objetivos de progresso e bem-estar social.

Historicamente, no Brasil, a questão do saneamento básico sempre foi de inegável relevância, especialmente devido à sua ligação direta com a saúde pública e o desenvolvimento socioeconômico do país. Neste contexto, destaca-se a década de 1970 como um período de significativa importância.

Foi nessa época que se observou a institucionalização do Plano Nacional de Saneamento (Planasa), concretizado pelo Decreto-Lei nº 949, promulgado em 13 de Outubro de 1969 (Brasil, 1969). O principal objetivo dessa legislação era expandir a infraestrutura de saneamento básico em todo o território nacional, visando elevar os padrões de vida e saúde da população.

Contudo, os anos subsequentes testemunharam mudanças geopolíticas e econômicas de grande escala. No Brasil, a década de 1990 foi marcada pela ascensão de

paradigmas neoliberais, que propunham uma reestruturação do papel do Estado na economia.

O movimento ideológico em questão, que advoga por uma redução da atuação estatal e um incremento da liberdade de mercado, teve impactos significativos em diversos setores, especialmente no saneamento básico. A perspectiva anterior, que colocava o Estado como agente principal na promoção e regulação do saneamento, foi rigorosamente reavaliada, dando origem a debates sobre a privatização e o estabelecimento de parcerias público-privadas.

Surge, então, uma questão de profunda relevância jurídico-constitucional: quais são os limites da intervenção estatal no âmbito econômico, especificamente no setor de saneamento, de forma a alinhar-se com os princípios e diretrizes estabelecidos pela Constituição Federal? O texto constitucional, em seu Título VII, dedica-se à ordem econômica e financeira, estabelecendo as bases para a atuação do Estado e do setor privado na economia.

A participação estatal na economia tem sido, historicamente, centro de intensos debates e controvérsias no âmbito jurídico e político. Esta questão, de grande complexidade, exige uma análise cuidadosa que balanceie a necessidade de regulação estatal com a autonomia do mercado, procurando harmonizar interesses públicos e privados.

Em diversos momentos da história, observou-se que a intervenção estatal direta na economia, longe de promover o bem-estar coletivo e o desenvolvimento sustentável, resultou em ineficiências operacionais, burocracia excessiva e, em algumas situações, falhas na prestação de serviços essenciais à população. Essas ineficiências, por vezes, afetaram não apenas o crescimento econômico, mas também a efetivação de direitos fundamentais, como saúde, educação e, em particular, o saneamento básico.

O saneamento, como direito essencial para a proteção da dignidade humana e da saúde pública, requer atenção prioritária no debate sobre a intervenção estatal na economia. A prestação deste serviço, dada sua natureza essencial, não deve estar sujeita apenas às forças do mercado, mas orientada por princípios constitucionais e valores sociais. Neste contexto, a livre concorrência e a livre iniciativa surgem como pilares fundamentais para assegurar um serviço de qualidade, eficiente e acessível a todos.

O STF, como guardião máximo da Constituição Federal e instância superior do Poder Judiciário do Brasil, tem emitido decisões decisivas sobre a natureza jurídica e as

competências inerentes às empresas estatais, especialmente aquelas no setor de saneamento.

Nas suas deliberações, o STF tem afirmado que determinadas empresas públicas e sociedades de economia mista possuem privilégios e competências legais específicos, como prazos processuais diferenciados, imunidade tributária, ou até pagamento pelo rito de precatórios, em extensão dos benefícios da Fazenda Pública, previstos na Constituição.

Em resposta às demandas socioeconômicas contemporâneas, foi promulgada a Lei Federal nº 14.026/2020 (BRASIL, 2020), instituindo o novo Marco Legal do Saneamento Básico. Esta legislação inovadora visa promover uma significativa reestruturação no setor, enfatizando a importância de fomentar a concorrência e atrair investimentos privados, com o objetivo principal de melhorar a eficiência e ampliar a cobertura do saneamento básico em todo o território nacional.

Entretanto, importa salientar que após a promulgação do referido Marco Legal, foram emitidos decretos federais que introduziram flexibilidade e ajustes em algumas das diretrizes originalmente estabelecidas pela lei. Essas alterações normativas, justificadas pela necessidade de adequação à realidade operacional do setor, suscitam preocupações quanto ao impacto na expansão e investimentos planejados.

Uma flexibilização excessiva das normas pode, em última análise, comprometer os objetivos fundamentais da legislação, prejudicando a realização de um saneamento básico de qualidade e acessível a todos os cidadãos brasileiros.

Os Decretos Federais nº 11.466/2023 (Brasil, 2023) e nº 11.599/2023 (Brasil, 2023), emanados do Poder Executivo, representam marcos normativos significativos no setor de saneamento básico. Estes instrumentos legais, ao introduzirem mudanças, redefiniram várias normas e diretrizes previamente estabelecidas, marcando uma nova orientação política e regulatória no setor.

É imperioso enfatizar que os decretos mencionados não atuam de maneira isolada no cenário jurídico. Eles se inserem em um contexto mais amplo, no qual decisões judiciais, notadamente aquelas proferidas pelo STF, tendem a favorecer entidades estatais. Tais decisões, ao reconhecerem competências e privilégios específicos a essas entidades, conferem-lhes uma posição diferenciada no mercado, o que pode gerar desequilíbrios concorrenciais e influenciar significativamente a dinâmica do setor.

Surge, portanto, uma preocupação urgente quanto ao impacto dessas modificações normativas e decisões judiciais na universalização dos serviços de saneamento. A

universalização, como objetivo central das políticas públicas de saneamento, visa garantir que todos os indivíduos, independentemente de sua localização ou condição socioeconômica, tenham acesso a serviços de saneamento básico de qualidade.

Entretanto, a interação entre as recentes mudanças normativas, decorrentes dos referidos decretos, e as políticas judicativas pode representar um obstáculo ao atingimento dessa meta, comprometendo a efetivação de um direito fundamental e colocando em xeque os avanços previstos para o setor.

Neste estudo, propõe-se pelo prisma da Análise Econômica do Direito examinar o atual cenário normativo e jurisprudencial do saneamento básico no Brasil. Busca-se identificar se as recentes inovações estão alinhadas com as diretrizes do Novo Marco Legal do Saneamento e se são compatíveis com a universalização e eficiência dos serviços prestados.

Para alcançar esses objetivos, o método foi importante aliado, pois, como bem definido, é a “forma de proceder ao longo de um caminho” (TRUJILLO FERRARI, 1982, p. 19). Então, trata-se da maneira escolhida para ampliar o conhecimento, uma série de procedimentos intelectuais e técnicos adotados para atingir um resultado. Já, quanto à abordagem, a pesquisa é qualitativa, caracterizando-se pela análise de conhecimentos teóricos e empíricos, sob o viés da Análise Econômica, para atribuir cientificidade.

Por tal linha de raciocínio, Vieira e Zouain (2005) afirmam que a pesquisa qualitativa atribui importância fundamental aos depoimentos dos atores sociais envolvidos, aos discursos e aos significados transmitidos por eles. A preocupação dada então é a de descrever detalhadamente os fenômenos e elementos que o envolvem.

Assim, através de pesquisa descritiva, com abordagem qualitativa, busca-se apresentar os atuais fenômenos incidentes sobre o Marco legal do Saneamento, apresentando-se o trabalho em quatro partes, onde serão abordados temas como a intervenção estatal no âmbito econômico, a definição e importância do saneamento, os privilégios conferidos às entidades do setor e as decisões judiciais relacionadas. Pretende-se entender as percepções dos principais atores envolvidos e avaliar os impactos das políticas econômicas no segmento.

A pesquisa faz uma exposição histórica da regulamentação no setor de saneamento básico no Brasil, delineando o forte contexto social do tema e examina, com rigor, a consonância das recentes modificações legislativas com o novel Marco Legal do Saneamento Básico. Partindo ao segundo capítulo, abordou-se a atuação do Estado no



saneamento pela Análise Econômica do Direito, tema central da investigação, utilizando-se ainda de metodologia dedutiva para compreender de que forma tais intervenções impactam na universalização e eficiência dos serviços de saneamento, enfatizando a redefinição do papel estatal na atualidade.

Metodologicamente, este estudo também adota uma abordagem dialética que correlaciona a análise de legislação com documentação secundária e pesquisa bibliográfica, com especial enfoque na literatura jurídica e na apreciação de decisões judiciais relevantes, com análise crítica e axiológica do tema. O método jurídico axiológico busca a construção valorativa da análise, traçando paralelos entre a realidade social, eficiência do arcabouço regulatório e a eficácia resultante, ou, subjetivamente, leva em conta a Sociedade, o Estado e o Direito.

A escolha deste tema decorre da constatação de uma realidade preocupante no Brasil: a evidente deficiência no setor de saneamento básico. Apesar de sua essencialidade o segmento ainda é assolado por morosidades expressivas e uma notável carência de progressos tangíveis.

O panorama atual do setor de saneamento no Brasil é marcado por desafios intensificados pelas recentes intervenções no setor, muitas das quais envoltas em controvérsias e, frequentemente, caracterizadas pela ausência de diretrizes claras e assertivas para a superação dos obstáculos já existentes. Nas últimas duas décadas, tornou-se evidente que o setor, majoritariamente sob a gestão estatal, não alcançou desenvolvimento razoável, em prol da universalização dos serviços de saneamento básico.

Este déficit se torna ainda mais saliente ao considerarmos a imperatividade de estimular a circulação de capital no país, em consonância com os postulados constitucionais, tais como a valorização do labor e da livre iniciativa, a edificação de uma sociedade livre, equitativa e solidária, e a promoção do desenvolvimento nacional, respeitando os princípios que norteiam a ordem econômica.

A relevância da pesquisa sobre o saneamento básico no Brasil é realçada por diversas razões, refletindo a complexidade e amplitude dos desafios enfrentados pelo setor. Do ponto de vista social, a importância do saneamento básico é inegável, sendo reconhecido como um direito fundamental e desempenhando um papel essencial na promoção da dignidade humana.

O acesso a serviços de saneamento de qualidade tem um impacto direto e imediato na qualidade de vida, influenciando aspectos como saúde, bem-estar e longevidade. Assim, uma análise crítica e axiológica da intervenção estatal no setor é indispensável para identificar obstáculos, ineficiências e potenciais estratégias para garantir acesso universal e igualitário a tais serviços.

No âmbito econômico-jurídico, a questão do saneamento básico se apresenta com elevada complexidade. O setor requer investimentos significativos, abrangendo desde infraestrutura até tecnologia e capacitação. Paralelamente, os benefícios de um saneamento eficiente são múltiplos, desde a redução de custos em saúde pública, pela prevenção de doenças, até o aumento da produtividade da população, que, beneficiada por melhores condições sanitárias, pode contribuir de forma mais eficaz para o crescimento econômico.

Portanto, é essencial compreender a inter-relação entre as políticas econômicas implementadas e os resultados observados no setor de saneamento, visando desenvolver estratégias mais perspicazes e alinhadas com as necessidades da população.

É fundamental enfatizar a natureza interdisciplinar do tema em questão. O saneamento básico, em sua complexa estrutura, interage com diversas áreas do conhecimento, incluindo direito, economia, gestão pública, engenharia, saúde e meio ambiente. Esta amalgama de conhecimentos e enfoques propicia uma valiosa janela para uma análise holística e integradora, potencializando a percepção dos desafios e a prospecção de soluções avant-garde e coesas que se adequem às peculiaridades do setor de saneamento básico no Brasil.

Para assegurar a integridade, a análise científica e a solidez metodológica desta pesquisa, adotar-se-á uma abordagem estruturada, com dimensão normativa, doutrinária, jurisprudencial e regulatória, com o objetivo de garantir precisão, coesão e profundidade analítica essenciais para a materialização dos propósitos delineados. Assim, utiliza-se de método dedutivo, dialético, não se limitando a orientar a trajetória investigativa, mas também a fornecer ao leitor uma compreensão detalhada, integrada e sistemática das fases, com o histórico legislativo aplicado ao tema, normativos em vigor, decisões judiciais, utilizando-se de pesquisa legislativa publicada pelo Senado Federal, normativos da Agência Nacional de Águas, pesquisas estatísticas de institutos e órgãos independentes como o Instituto Trata Brasil, dentre outras.

Neste quesito, cumpre citar algumas dificuldades factuais encontradas para uma abordagem decorrente de caso concreto. Em especial, na obtenção de dados, nacionais ou regionais, mas em especial na tentativa de analisar o quadro social atual relativo ao saneamento no Estado do Maranhão, não se obteve conteúdo atualizado, além de se verificar uma agência reguladora sem qualquer atuação expressiva.

O próprio IBGE e a Agência Nacional de Águas publicaram em 2023 dados econômicos referente ao saneamento, mas com data base de 2020. O “Atlas de Saneamento” constante no site do IBGE só revela dados do ano de 2017; quaisquer tabelas estatísticas ou de indicadores ambientais se encerram no ano de 2020, demonstrando a ineficiência administrativa na coleta e fornecimento dos dados, prejudicando a melhor estatística, crítica ou sugestão.

A clareza metodológica é imprescindível para permitir a replicabilidade da investigação, possibilitando que outros acadêmicos possam seguir o mesmo caminho e validar ou contestar os resultados obtidos, fortalecendo assim a contribuição científica do estudo no âmbito jurídico, de forma que, mesmo com precariedade na transparência no fornecimento de dados pelos órgãos governamentais, a pesquisa prosseguiu com vasto material explorado.

A pretensão é dar característica de verificabilidade, isto, é, hipóteses que possam ser comprovadas, logicamente, sem definição absoluta e final, já que em constante renovação e construção. Segundo Galliano (1979), o conhecimento científico atém-se aos fatos, isto é, procura desvendar a realidade dos fatos, mas ainda, transcende os fatos, buscando descobrir suas relações com outros fatos, ampliando o conhecimento.

Em relação às técnicas investigativas, destaca-se a ênfase na documentação secundária, sendo assim, a pesquisa é também sistemática, isto é, “constituído por um sistema de ideias interligadas logicamente” (GALLIANO, 1979, p.28). Esta metodologia envolve um processo meticuloso de fichamento, com o objetivo de catalogar e analisar um amplo espectro de fontes documentais, proporcionando uma visão multifacetada do tema, o que se baseou em artigos publicados, notícias e debates travados no congresso nacional, além de pesquisas estatísticas de entidades do setor de saneamento básico no Brasil.

A pesquisa bibliográfica, outra técnica de grande valor, implicará em uma revisão circumspecta da literatura especializada, abarcando tanto obras doutrinárias jurídicas quanto análises críticas de decisões jurisprudenciais, estas últimas, com enfoque

particular nas Ações de Descumprimento de Preceito Fundamental. Essa revisão bibliográfica visa alcançar uma compreensão aprofundada do estado da arte do tema, identificando lacunas na literatura existente e pontos de dissenso e consenso nas discussões acadêmicas e judiciais. Esta estratégia situará a pesquisa no contexto mais amplo do diálogo jurídico, fornecendo bases sólidas para análises e inferências.

A abordagem metodológica dialética dedutiva foi escolhida para tratar da problemática, mas com enfoque primordialmente exploratório, visando descobrir e compreender aspectos ainda não totalmente elucidados do objeto de estudo, permitindo uma abordagem analítica que parte de conceitos, teorias e postulados gerais para examinar fenômenos e contextos específicos.

A escolha do método dedutivo é particularmente relevante para entender a complexa interação entre a legislação do setor de saneamento e os princípios fundamentais da economia e do mercado. Tal estratégia permite a melhor incursão na Análise Econômica do Direito, contextualizando-a no cenário brasileiro de saneamento básico, contribuindo significativamente para o diálogo jurídico-econômico sobre o tema e propondo soluções jurídicas alinhadas às demandas econômicas contemporâneas.

Estruturando em três eixos relacionados, inicia-se a pesquisa com a análise histórica da regulamentação no setor de saneamento básico no Brasil, perpassando pelas modificações legislativas até a edição do novo Marco Legal do Saneamento Básico. No segundo capítulo, busca-se delinear o tema central desta investigação, abordando-se a atual conjuntura da atuação do Estado no saneamento, pelo viés da Análise Econômica do Direito, enfatizando a redefinição do papel estatal e as consequências sociais, ajustados internacionalmente pela própria Agenda 2030 da ONU.

Ainda, metodologicamente, adota-se uma abordagem dialética correlacionando a análise de legislação com documentação secundária e pesquisa bibliográfica, com especial enfoque na literatura jurídica e na apreciação de decisões judiciais relevantes.

Ao final, explorando-se as intervenções judiciais no setor, verificar-se-á os impactos da política legislativa e judicial para compreender como as decisões de tais poderes afetam o mercado de saneamento, revelando eventual diálogo entre tais fontes e o novo marco legal do saneamento básico, sempre em paralelo à Análise Econômica do Direito, para buscar o ideal de um quadro regulatório estável, objetivo e previsível, para atrair investimentos no setor de saneamento básico, respeitando os princípios constitucionais da livre iniciativa e ampla concorrência.

## 1. A ATUAÇÃO DO ESTADO NO SANEAMENTO

O presente capítulo tem como objetivo conduzir uma análise da atuação governamental no âmbito do saneamento básico, elemento para assegurar a saúde pública e elevar a qualidade de vida dos cidadãos.

Na primeira seção, delinea-se um panorama das normativas que têm configurado o setor de saneamento básico no Brasil. Realiza-se uma análise retrospectiva das políticas, legislações e diretrizes que, ao longo do tempo, definiram as atribuições do Estado e dos demais entes federativos, além de traçar a trajetória dos direitos dos cidadãos ao acesso à água potável e a serviços adequados de saneamento.

A importância está na análise da conjuntura de políticas públicas no setor, pela definição de Silva e Silva (2001), dos mecanismos de mudança social, orientados para promoção do bem-estar decorrente deste segmento, como mecanismos de equidade social.

Em seguida, a atenção é direcionada para a legislação vigente que reformula o arcabouço regulatório do saneamento básico no território nacional. A Lei nº 14.026/2020, também conhecida como o novo Marco Legal do Saneamento, é examinada, com ênfase em suas inovações, finalidades e os impactos antecipados sobre a administração e ampliação dos serviços de saneamento.

A terceira seção aborda o Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab), instrumento que traça as diretrizes norteadoras das políticas públicas de saneamento. Esta parte explora os propósitos estratégicos e as metas estabelecidas para intervalos de curto, médio e longo prazo, destacando a relevância do plano na efetivação de direitos sociais e ambientais, em consonância com as exigências de um desenvolvimento sustentável.

A compreensão de cada tópico abordado neste capítulo é grande importância para uma apreciação integral da complexidade e dos desafios enfrentados pelo Estado no setor de saneamento, assim como das estratégias implementadas visando promover avanços significativos que repercutem diretamente no bem-estar da população brasileira.

### 1.1. Histórico Normativo do Saneamento Básico

O saneamento básico, essencial para a preservação da saúde pública e a proteção ambiental, compreende um conjunto de medidas que visam à promoção de condições higiênicas adequadas através de serviços de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, bem como o controle de vetores

de doenças. Essas ações são fundamentais para prevenir a transmissão de enfermidades e garantir a qualidade de vida das populações, ao passo que também contribuem significativamente para a sustentabilidade dos ecossistemas.

Historicamente, a relevância do saneamento tem sido reconhecida desde antigas civilizações. Na Roma Antiga, por exemplo, a construção de aquedutos e sistemas de esgotos, como a famosa Cloaca Máxima, destacam a importância atribuída à gestão das águas urbanas e à higiene pública. Porém, foi somente com a Revolução Industrial e o subsequente crescimento demográfico e urbano que os problemas relacionados ao saneamento começaram a exigir soluções mais complexas e abrangentes (LAROCCA; MARQUE, 2005).

Neste período, o acúmulo de resíduos nas cidades europeias e as condições insalubres de habitação conduziram a surtos epidêmicos de doenças como cólera e febre tifoide, evidenciando a conexão intrínseca entre saúde e saneamento. A resposta a esses desafios marcou o início da era moderna do saneamento, com a implementação de políticas públicas e a criação de infraestruturas dedicadas à coleta e tratamento de esgoto, assim como à distribuição de água tratada.

Conforme explicam Buss e Pellegrini Filho (2007), no século XX, o avanço do conhecimento científico e o reconhecimento dos direitos humanos fundamentais propiciaram uma nova perspectiva sobre o saneamento. Passou-se a entender que o acesso ao saneamento básico é um direito humano essencial e que a ausência deste serviço não é apenas um problema de saúde pública, mas também uma questão de equidade social e justiça ambiental.

Nesta senda, Soares (2000, p. 184) corrobora ao afirmar que:

O quartel final do século XIX foi pródigo em câmbios econômicos, sociais e tecnológicos em escala planetária. Nesse período, conhecido como de transição do capitalismo liberal para o capitalismo monopolista e da expansão mundial do capital, produziram-se substanciais transformações na organização do território. As cidades também suportaram significativas mudanças em seu espaço interior, sobretudo aquelas que experimentaram processos dinâmicos de industrialização. Todas essas mudanças, de uma forma ou de outra, repercutiram no pensamento e na produção de idéias, inclusive nas idéias de organização da sociedade. No planejamento urbano, esse período é o de definição da disciplina urbanística, que, por sua vez, esteve bastante influenciada tanto pelos movimentos utópicos de reforma social como pelo pensamento higienista.

Além do mais, Organizações internacionais, como a Organização Mundial da Saúde (OMS) e as Nações Unidas, começaram a enfatizar o saneamento em suas agendas, estabelecendo metas globais e fomentando a cooperação internacional para melhorar o acesso ao saneamento seguro.

Atualmente, a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, adotada pela Assembleia Geral da ONU, inclui o saneamento como parte do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 6 (ODS 6), que visa assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todos. Este marco representa um reconhecimento global da interdependência entre saneamento, saúde, educação, empoderamento das mulheres e meninas, redução da pobreza e trabalho digno, além do papel crítico que desempenha na mitigação das mudanças climáticas e na conservação dos recursos naturais (BARBADO; LEAL, 2021).

Contudo, apesar dos progressos, muitas regiões ao redor do mundo ainda enfrentam sérias deficiências no que tange ao acesso universal e equitativo ao saneamento básico. A iniquidade na distribuição desses serviços essenciais evidencia desafios persistentes que requerem esforços contínuos em termos de investimentos, inovação tecnológica e governança. Tal cenário ainda é mais grave devido aos impactos indiretos, tais como os citados por Menegat (2021, p. 308):

Um país que não investe em saneamento arca com um custo alto em saúde pública, mormente diante de internações hospitalares em razão de doenças diarreicas. Estudos (TRATA BRASIL, 2017) apontam que a cada R\$1,00 investido em saneamento economizam-se R\$ 4,00 em saúde pública. Além disso, a ausência de saneamento básico ou sua deficiência, além de gerarem desvalorização imobiliária e degradação urbana e ambiental, é causa de evasão escolar e de faltas reiteradas ao trabalho, refletindo sobremaneira no IDH de uma nação, nas dimensões de educação, saúde e renda.

No Brasil, o contexto histórico do saneamento básico é marcado por um desenvolvimento heterogêneo, refletindo as condições sociais, econômicas e políticas de diferentes períodos. Na era pré-normativa, antes da existência de legislações e normas específicas para o setor, as práticas de saneamento no território brasileiro eram rudimentares e, muitas vezes, inexistentes.

De acordo com Galvão (2009), as cidades coloniais não possuíam um sistema organizado para lidar com os resíduos ou para o fornecimento de água potável. Em geral,

o esgoto corria a céu aberto pelas ruas estreitas e tortuosas, enquanto o abastecimento de água se dava por meio de fontes e chafarizes que dependiam de rios e nascentes próximas.

As condições de higiene eram precárias e não havia um entendimento claro sobre a relação entre saneamento e saúde. As populações lançavam mão de medidas pontuais e improvisadas para lidar com os resíduos, o que contribuía para a disseminação de doenças e epidemias. No contexto rural, a situação era ainda mais crítica, pois a falta de infraestrutura e a dispersão geográfica dificultavam qualquer tentativa de gestão sanitária.

À medida que o Brasil começou a se urbanizar, no século XIX, a questão do saneamento ganhou visibilidade, sobretudo pela necessidade de se evitar epidemias que afetavam a população e ameaçavam o trabalho e a produção econômica. Foi nesse cenário que surgiram as primeiras iniciativas e legislações locais referentes ao saneamento. Inicialmente, essas medidas se concentraram nas capitais e grandes cidades, onde a concentração populacional e os problemas sanitários eram mais evidentes (MARICATO, 2017).

Maricato (2017) ainda ressalta que um dos exemplos mais notáveis desse período é a reforma urbana promovida pelo presidente da província do Rio de Janeiro, Francisco Pereira Passos, no início do século XX, conhecida como a "Reforma Pereira Passos". A reforma tinha como um de seus objetivos principais modernizar a infraestrutura urbana da cidade do Rio de Janeiro, então capital do país, o que incluía a implementação de um sistema de esgotos e a melhoria do fornecimento de água.

Para Silva (2019, p. 2):

A Reforma Urbana Pereira Passos foi uma tentativa de europeização e aburguesamento da cultura por meio de arquitetura, ideais e costumes. A Europa, especialmente as cidades de Paris e Londres, era tida como um modelo de civilização, progresso e modernidade a ser seguido. O progresso era sinal de desenvolvimento material; a civilização de comportamento pautado em um ideal burguês europeu; a modernidade no embelezamento e no saneamento relacionada a sair de um passado colonial e se adequar a um novo presente, certamente europeu. Dessa forma, as mudanças na capital tiveram um caráter urbanístico, sanitário e também comportamental, e a transformação da cidade se deu em um nível simbólico-espacial. Uma frase muito usual na época era “o Rio civiliza-se”, que demonstra todo esse imaginário.

Adicionalmente, foram criadas as primeiras legislações sanitárias, que estabeleciam regulamentos para a limpeza pública, construção de moradias com



requisitos mínimos de higiene e diretrizes para o tratamento e destinação dos resíduos. A influência das teorias de saúde pública europeias e a pressão gerada pelas frequentes epidemias impulsionaram a criação do Código Sanitário em 1918 em São Paulo, que, embora ainda incipiente, foi um marco na estruturação de uma política de saneamento mais abrangente (SÃO PAULO, 1918).

O investimento em saneamento, contudo, não foi uniforme e muitas regiões permaneceram à margem desses avanços por décadas. A falta de recursos financeiros, a instabilidade política e a diversidade geográfica do Brasil impuseram desafios significativos à implantação de um sistema de saneamento integrado e eficiente em todo o território nacional.

Portanto, pode-se observar que o desenvolvimento do saneamento básico no Brasil, desde o período pré-normativo até as primeiras legislações locais, caracteriza-se por um processo gradual de conscientização e resposta às demandas urbanas e sanitárias. A complexidade deste desenvolvimento reflete a interação entre as necessidades públicas de saúde e os esforços governamentais, muitas vezes limitados por questões estruturais, para prover serviços básicos de saneamento à população.

As primeiras normativas de abrangência nacional relacionadas ao saneamento básico no Brasil surgiram como resposta às crescentes pressões urbanas e aos desafios de saúde pública enfrentados nas primeiras décadas do século XX. Como abordado anteriormente, a consolidação de normas sanitárias em nível federal iniciou-se com o Código Sanitário de 1918 (Figura 1), que estabeleceu diretrizes para a vigilância sanitária e medidas de controle de doenças em todo o território nacional. Este código representou um avanço significativo, visto que pela primeira vez houve uma tentativa de uniformizar as práticas sanitárias no país (SÃO PAULO, 1918).

**Figura 1:** Frontispício do Código Sanitário de 1918

Fonte: Brasil (1918).

Hochman e Fonseca (1999) destacam que o desenvolvimento subsequente das normativas nacionais de saneamento básico foi marcado pela criação do Departamento Nacional de Obras de Saneamento (DNOS) em 1937, que tinha como objetivo principal a execução de obras de saneamento em âmbito nacional, especialmente em áreas rurais e cidades menores, onde a infraestrutura era praticamente inexistente. Essa instituição atuou como órgão centralizador das políticas de saneamento, elaborando projetos e estabelecendo padrões técnicos para as obras de infraestrutura sanitária.

Durante o Estado Novo e nas décadas subsequentes, houve a promulgação de diversas leis e decretos visando à melhoria das condições sanitárias e à expansão dos serviços de saneamento.

O Decreto-Lei nº 391, de 1938, por exemplo, estabeleceu normas para a construção e reforma de edificações, incluindo aspectos relacionados ao saneamento, como ventilação e instalações hidráulicas (BRASIL, 1938). Este período viu também a criação da Fundação Serviço Especial de Saúde Pública (FSESP) em 1942, que desempenhou um papel na implantação de serviços de saúde e saneamento nas regiões Norte e Nordeste do Brasil.

O impacto dessas normativas nas políticas públicas e na sociedade foi notável. Por um lado, elas refletiam um maior comprometimento do Estado com a saúde pública, com investimentos em infraestrutura e na formação de recursos humanos especializados. A centralização das ações em órgãos federais facilitou a alocação de recursos e a padronização das técnicas de engenharia sanitária, o que contribuiu para a melhoria das condições de saúde em várias partes do país.

Por outro lado, o processo de implantação dessas políticas enfrentou inúmeros desafios, como a vastidão territorial do Brasil, as disparidades regionais, a falta de integração entre os diferentes níveis de governo e a escassez de recursos financeiros. A complexidade da gestão do saneamento também foi exacerbada pela diversidade de contextos urbanos e rurais, cada qual com suas particularidades e necessidades.

As primeiras normativas nacionais de saneamento trouxeram um avanço conceitual e prático para a questão sanitária no Brasil, delineando um papel mais ativo do Estado no provimento de condições básicas de higiene e saúde.

Ao mesmo tempo, evidenciaram as dificuldades de implementação de uma política nacional unificada diante das características heterogêneas do país. As normativas representaram os primeiros passos rumo a um Brasil mais consciente da importância do saneamento para o desenvolvimento social e econômico, pavimentando o caminho para as reformas e regulamentações mais abrangentes que se seguiriam nas décadas seguintes.

No âmbito do desenvolvimento institucional do saneamento básico no Brasil, observa-se que a formação de órgãos reguladores e fiscalizadores, a descentralização da gestão e a participação social configuram-se como pilares fundamentais na estruturação e no aprimoramento deste setor essencial. Sob tal modelo de gestão, Conforto (1998, p. 34) explica que:

A regulação descentralizada é uma das mais importantes questões na prestação de serviços públicos, cabendo a cada poder concedente atuar junto aos concessionários, ainda que tenham, mediante convênio, delegado suas prerrogativas a uma instância superior. Ainda assim, deve-se considerar como imprescindível a efetividade do controle local, tanto pelas administrações quanto pela sociedade.

As raízes deste desenvolvimento institucional remontam ao período em que o saneamento básico começou a ganhar contornos de política pública estruturada, requerendo uma organização que transcendesse as práticas fragmentadas e pontuais até então vigentes.

A criação de órgãos reguladores e fiscalizadores é uma etapa que surge com a necessidade de se estabelecer parâmetros claros e uniformes para a prestação de serviços de saneamento, assim como para garantir a sua qualidade e a adequada aplicação de recursos.

Com o passar dos anos, o Brasil viu a implementação de agências reguladoras em níveis federal, estadual e municipal, cada uma com competências específicas para normatizar, regular e fiscalizar os serviços de saneamento básico. Estas agências passaram a ter uma importância na definição de tarifas, na garantia dos direitos dos usuários e na promoção da competição e eficiência dos serviços.

A descentralização da gestão do saneamento básico, por sua vez, foi um movimento impulsionado principalmente a partir da Constituição Federal de 1988, que reconheceu a competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para cuidar da saúde e assistência pública, o que inclui o saneamento básico (BRASIL, 1988).

José Afonso da Silva (2003), destaca que a existência de órgãos governamentais próprios, na posse de competências exclusivas, reconhecidas pela Constituição Federal à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, são pressupostos do federalismo, seguindo, em regra, o critério da predominância do interesse. Matérias pertinentes ao interesse nacional serão atribuídas ao ente federal, enquanto aos entes estaduais e municipais, serão deixadas as matérias de interesses regionais e locais.

Relembre-se que a competência administrativa é a atribuição que o Poder Executivo tem de controle e proteção do objeto em questão, enquanto a competência legislativa é a atribuição do Poder Legislativo de legislar a respeito de temas ligados ao objeto, seja água, meio ambiente, ou o saneamento básico (FIORILLO, 2003).

Naturalmente que, tratar de saneamento é falar de águas. A Constituição, como dito, distribuiu entre os entes federativos competências legislativas e político-administrativas relativamente às várias atividades nas quais a água está envolvida. Entre elas, destacadamente, o saneamento básico. Luís Roberto Barroso (2002) demonstra que as diferentes utilizações da água não devem ser tratadas isoladamente, pois formam um sistema que pressupõe harmonia e articulação entre as partes.

A propriedade das águas na Carta Magna foi distribuída entre a União e os Estados-membros, deixando de fora originalmente, os Municípios (SILVA, 1995). Contudo, nesse sistema de águas, destacam-se na Constituição Federal, três atividades

diretamente relacionadas com o saneamento: (i) a administração dos recursos hídricos; (ii) a outorga do uso da água; e (iii) a proteção ambiental e controle da poluição.

A Constituição conferiu à União a competência político-administrativa para “instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos (...)”, pela leitura do art. 21, XIX, além de legislar genericamente sobre águas (art. 22, IV). Portanto, à União cabe as decisões fundamentais sobre a utilização da água.

Aos Estados e Municípios apenas, na forma do art. 23, XI, da Constituição Federal, “registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios”. Para o fim de regulamentar o art. 21, XIX, da Constituição, foi editada a Lei nº 9.433, de 8.1.97, que criou o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

Importa ressaltar que, de acordo com o art. 24, VI, da Carta, compete à União e aos Estados, concorrentemente, legislar sobre proteção do meio ambiente e controle da poluição, ao passo que é competência comum dos três níveis federativos “proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas”, como dispõe o art. 23, VI (FREITAS, 1998, p. 361); designada aqui a competência político-administrativa.

Especialmente, para o Saneamento Básico, também restou fixada à União a competência legislativa, pela dicção do art. 21, XX, da Carta. Por fim, afora as questões de saúde pública e controle do meio ambiente, a titularidade político-administrativa específica para a prestação do serviço de saneamento no Brasil, ou repartição de competências administrativas, foram relacionados pelos artigos 23, IX, 30, V, 25, §3º, e 200, IV.

Destaque-se o citado artigo 30, V, da Carta, onde o legislador constituinte fixou regras de atribuição exclusiva, conforme a titularidade do serviço, ao expressar que compete ao Município prestar quaisquer serviços de interesse local. Como bem explicou o Ministro Luís Roberto Barroso (2002), são normas que garantem o princípio da subsidiariedade, “pelo qual todos os serviços de interesse tipicamente local, isto é, que possam ser prestados adequadamente pelo Município e se relacionem com a sua realidade de forma específica, estejam no âmbito de competência desse nível federativo”.

Não menos importante, nas regiões metropolitanas, a Constituição Federal deixa margem ao intérprete para definição regional de qual o ente estatal competente para atuação, onde emergem doutrinadores para elucidar o que é do interesse local e do interesse comum. Neste sentido, Alves (1999) define que “o mesmo serviço, conforme o

enfoque, o lugar, o modo e as circunstâncias de sua prestação, será objeto de interesse local ou regional, dependendo do caso”.

Eros Roberto Grau (1974) destaca que regiões metropolitanas exigem soluções que só podem ser equacionadas a nível global, “a concentração demográfica, a demanda de serviços públicos e as necessidades de infraestrutura são de tal grandiosidade que caracterizam atitudes governamentais tipicamente metropolitanas”.

Assim, as circunstâncias do serviço de saneamento, em cada lugar ou região, determinará se a questão é de interesse local, ou interesse comum, tabulando alguns elementos caracterizadores, como bem exemplificou Diogo de Figueiredo Moreira Neto (1999), como predominância do local; interno às cidades e vilas; que pode se isolar; territorialmente limitado aos municípios.

Essa descentralização se materializa com a transferência de responsabilidades para os entes locais, que passaram a ter maior autonomia na gestão dos serviços de saneamento, refletindo a diversidade das realidades locais e permitindo um atendimento mais alinhado às necessidades específicas de cada comunidade ou região.

Outro avanço em paralelo, é a participação social no desenvolvimento normativo, que surgiu como um mecanismo para democratizar o processo de decisão no setor de saneamento e garantir que as políticas públicas fossem formuladas e implementadas de forma mais transparente e com a devida consideração das demandas da população.

Conselhos de recursos hídricos, comitês de bacias hidrográficas e conferências de meio ambiente são exemplos de espaços institucionais criados para viabilizar essa participação. Estas instâncias permitem que diferentes segmentos da sociedade - incluindo usuários, organizações não governamentais, especialistas e representantes do setor privado - contribuam com suas perspectivas e conhecimentos para a formulação de políticas mais eficazes e equitativas (JACOBI, 2006).

A interação entre a criação de órgãos reguladores e fiscalizadores, a descentralização da gestão e a participação social constitui a base para o fortalecimento institucional do setor de saneamento no Brasil. Sobre esta questão, Martins (2019, p. 6) apresenta que:

A vantagem de se implementar políticas públicas por meio do artifício da política regulatória consiste justamente na possibilidade do poder público transferir atos executivos e o ônus da implantação da política aos entes regulados. Assim, dilui-se a responsabilidade pela execução e os seus custos, os quais podem ser repassados à coletividade ou subsidiados pelo Estado. Trata-se, como visto, de uma ferramenta capaz

de atingir metas, muitas vezes de cunho social, com pouca onerosidade para o poder público.

Essa estrutura propicia um ambiente mais propício para a universalização do acesso aos serviços de saneamento, a promoção da saúde pública e a proteção do meio ambiente. Ao mesmo tempo, desafia o país a superar obstáculos relacionados à capacidade técnica e administrativa dos entes locais, à efetiva regulação do setor e à promoção de uma participação social que seja realmente inclusiva e influente.

Portanto, o desenvolvimento institucional no contexto do saneamento básico brasileiro reflete um processo dinâmico e complexo, marcado pela busca de equilíbrio entre a necessidade de uma regulação eficiente, a adequação às especificidades locais e o imperativo de se construir políticas públicas com ampla participação e controle social. Este processo continua a evoluir, acompanhando as transformações sociais, econômicas e políticas do país e se adaptando às novas demandas e desafios que emergem no cenário nacional e internacional.

À medida que o Brasil avançou no século XXI, uma série de legislações-chave e políticas públicas começaram a moldar decisivamente o contexto do saneamento básico no país. A complexidade e a criticidade deste setor, fundamental para a saúde pública e o bem-estar social, exigiam um marco legal robusto que acompanhasse as crescentes demandas por universalização do acesso e sustentabilidade.

O marco legal do saneamento básico no Brasil teve um momento decisivo com a promulgação da Lei nº 11.445/2007, também conhecida como a Lei de Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico. Esta legislação estabeleceu princípios fundamentais para a prestação dos serviços de saneamento, como a universalização do acesso, a utilização de tecnologias apropriadas, a eficiência e sustentabilidade econômica, e a participação da população na formulação das políticas. A lei também consolidou a titularidade dos serviços de saneamento aos municípios, permitindo a regulamentação de parcerias com o setor privado e a formação de consórcios intermunicipais (BRASIL, 2007).

Através dessa legislação, importantes avanços foram promovidos, como a exigência de planos municipais de saneamento básico, que se tornaram instrumentos obrigatórios para a obtenção de recursos do governo federal. Estes planos deveriam contemplar os quatro componentes do saneamento básico: abastecimento de água, esgotamento sanitário, manejo de resíduos sólidos e drenagem das águas pluviais urbanas.

Além disso, o Decreto nº 7.217/2010 regulamentou a Lei nº 11.445/2007, detalhando aspectos importantes como as condições para o subsídio de serviços a usuários e comunidades de baixa renda, e as diretrizes para a fiscalização dos planos de saneamento básico (BRASIL, 2010).

A análise dos avanços proporcionados por essa legislação revela um aumento na transparência e na *accountability* dos serviços de saneamento, com a implementação de sistemas de informações e a exigência de metas de desempenho para a prestação dos serviços. Houve uma maior ênfase na qualidade e na eficiência, com a introdução de mecanismos de controle e avaliação.

As revisões e atualizações nas normativas também tiveram grande relevância. O Novo Marco do Saneamento Básico, instituído pela Lei nº 14.026/2020, foi uma dessas atualizações significativas, representando uma tentativa de acelerar os investimentos no setor e alcançar a universalização dos serviços até 2033. Este novo marco legal trouxe alterações importantes, como a obrigatoriedade de licitações para a contratação de empresas de saneamento, o que acabou por fomentar a competitividade e a participação do setor privado (BRASIL, 2020).

Outro aspecto importante da Lei nº 14.026/2020 foi a criação do Comitê Interministerial de Saneamento Básico (CISB), com a finalidade de articular ações entre os diferentes órgãos do governo federal envolvidos com a política de saneamento. Isso apontou para uma busca de maior integração e eficiência administrativa (BRASIL, 2020).

Em termos de avanços, essas legislações e políticas públicas reforçaram a visão do saneamento básico como direito humano essencial e dever do Estado, imprimindo maior rigor na prestação e na fiscalização dos serviços.

A Constituição determina o acesso à saúde de caráter universal, ou seja, igualitária, seja para as ações e serviços destinados à sua promoção, à sua proteção ou à sua recuperação. Neste conceito, abrange-se toda ação que visa a impedir o desequilíbrio socioambiental do indivíduo, bem como a promoção de sua integração com o meio social no qual está inserido, no gozo da liberdade individual e no uso dos recursos disponíveis, como destacou Damasceno (2017).

Entretanto, os desafios permanecem notáveis, principalmente quanto à efetiva implementação das normativas e ao atendimento das metas estabelecidas, que exigem investimentos substanciais e gestão eficiente.



Dessa forma, percebe-se que o cenário do saneamento básico no Brasil no século XXI é marcado por contrastes evidentes entre avanços legislativos e a persistência de desafios estruturais. A complexidade desse panorama reflete as eventualidades de um país que ainda luta para erradicar discrepâncias históricas em termos de acesso a serviços essenciais de saúde pública e proteção ambiental.

Entre os problemas e críticas às normativas existentes, destaca-se a dificuldade de implementação das leis devido à limitação de recursos financeiros, técnicos e humanos, especialmente em municípios menores e mais pobres.

Conforme apresentam Romão e Najberg (2021), a Lei nº 11.445/2007, apesar de estabelecer diretrizes progressistas, enfrenta obstáculos no que tange à execução efetiva de seus preceitos, muitas vezes em decorrência da falta de integração e coordenação entre as diferentes esferas de governo e entre os setores público e privado. Mais ainda, as metas de universalização do acesso aos serviços de saneamento básico previstas são frequentemente criticadas por serem ambiciosas demais, considerando as limitações infraestruturais e financeiras existentes.

Segundo os mesmos autores, as normativas também são alvo de críticas que apontam para a necessidade de maior flexibilidade e adequação às realidades locais, argumentando que a rigidez e a padronização podem não atender às especificidades de cada comunidade, particularmente em um país de dimensões continentais e com grande diversidade regional como o Brasil. Outro ponto de crítica incide sobre a insuficiência das medidas de fomento à participação e ao controle social, fundamentais para garantir a transparência e a *accountability* na gestão do saneamento básico.

É válido ressaltar que as legislações apresentadas buscaram se adequar aos preceitos básicos do desenvolvimento sustentável, que é um tema de ampla relevância e complexidade, haja vista o seu intrínseco entrelaçamento com múltiplas dimensões do desenvolvimento humano e ambiental. Esta interação é particularmente palpável quando consideramos os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável propostos pela ONU, que constituem um plano de ação global para erradicar a pobreza, proteger o planeta e assegurar a prosperidade para todos (FURIGO, 2021).

Dentro do escopo dos ODS, as normativas de saneamento do Brasil dialogam diretamente com objetivos como água limpa e saneamento (ODS 6), cidades e comunidades sustentáveis (ODS 11), saúde e bem-estar (ODS 3), e produção e consumo responsáveis (ODS 12). A convergência destas normativas com os ODS reflete o

reconhecimento da interdependência entre a gestão sustentável de recursos hídricos, o tratamento adequado de efluentes e resíduos sólidos, e o impacto dessas práticas na saúde pública e na qualidade de vida das populações (ONU, 2020).

As normativas brasileiras de saneamento objetivaram contribuir para a sustentabilidade ambiental ao estipular padrões para o tratamento e a qualidade da água, a coleta e tratamento de esgotos, a gestão de resíduos sólidos e a drenagem urbana. Elas promovem a proteção dos recursos hídricos, reduzem a contaminação do solo e dos corpos d'água e mitigam os impactos das mudanças climáticas por meio de práticas de manejo adequado, contribuindo assim para a preservação dos ecossistemas.

No que tange à sustentabilidade social, as normativas buscaram fomentar o acesso igualitário aos serviços de saneamento, endereçando as disparidades socioeconômicas e promovendo a inclusão. Ao exigir a universalização dos serviços de saneamento, as normativas pressionam por uma maior equidade na distribuição de recursos, atendendo às necessidades das populações vulneráveis e melhorando a qualidade de vida e a saúde pública. O estabelecimento de parâmetros para a participação da comunidade nas decisões relacionadas ao saneamento reforça o direito à informação e a democracia participativa, pilares para o desenvolvimento social sustentável.

Na vertente econômica, as normativas de saneamento básico buscam promover a eficiência e a sustentabilidade financeira dos serviços. Ao estabelecer critérios para o planejamento e a prestação de serviços, as normativas impulsionam a atração de investimentos e a formação de parcerias público-privadas, buscando a otimização de recursos e a implementação de tecnologias inovadoras. Ademais, ao melhorar a infraestrutura de saneamento, cria-se um ambiente propício ao desenvolvimento econômico, reduzindo custos associados a problemas de saúde, perda de produtividade e degradação ambiental.

Contudo, é imprescindível reconhecer que as normativas por si só não garantem a efetivação do desenvolvimento sustentável. A transposição das diretrizes normativas para a prática requer uma gestão competente, a alocação adequada de recursos, a conscientização e a cooperação de todos os setores da sociedade. Portanto, as normativas servem como instrumentos norteadores que, se bem aplicados e acompanhados de vontade política e participação social, podem desencadear progressos significativos rumo à realização dos ODS e à consolidação de um desenvolvimento verdadeiramente sustentável no contexto do saneamento básico brasileiro.

Finalizando este tópico, é válido citar que, ao revisitar o histórico normativo do saneamento básico, percebe-se uma trajetória de crescente reconhecimento da importância deste setor para a saúde e o bem-estar social. As legislações anteriores pavimentaram o caminho para uma compreensão mais ampla e integrada do saneamento, culminando na concepção do Plansab.

O próximo tópico, portanto, não apenas se apoia no legado das normativas pregressas, mas também se propõe a avançar na consolidação de diretrizes que visam a universalização do acesso ao saneamento, a eficiência na gestão dos recursos hídricos e a sustentabilidade ambiental.

O Plansab emerge como um marco estratégico, que reflete o compromisso do Estado com a evolução contínua do setor, e representa um passo significativo rumo à concretização de um futuro em que o saneamento básico é um direito acessível a todos, essencial para a construção de uma sociedade mais justa e saudável.

## 1.2. O Plano Nacional de Saneamento Básico

A contextualização do Plansab emerge da necessidade histórica de consolidação de políticas públicas integradas no setor de saneamento básico no Brasil. Antes da sua concepção, o país enfrentava um cenário de fragmentação das iniciativas de saneamento, com desafios persistentes na universalização do acesso aos serviços de água potável, esgotamento sanitário, manejo de resíduos sólidos e drenagem urbana.

A origem do Plansab está intrinsecamente relacionada à evolução normativa e ao reconhecimento da água e do saneamento básico como direitos humanos essenciais, alinhando-se aos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, especialmente no contexto dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) e, posteriormente, dos ODS (REIS; CARNEIRO, 2021).

Consoante Silva (2023), a criação do Plansab foi justificada pela urgente necessidade de se estruturar um plano nacional que delineasse responsabilidades, estabelecesse diretrizes uniformes e integradas e mobilizasse recursos de maneira coordenada para enfrentar o déficit histórico de saneamento básico no país.

Essa necessidade tornou-se ainda mais premente diante das disparidades regionais, que evidenciavam a concentração de serviços inadequados de saneamento nas regiões Norte e Nordeste, enquanto regiões mais desenvolvidas, como o Sudeste, apresentavam níveis mais satisfatórios de cobertura.

No que se refere ao processo de criação, o Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (2022, p. 1) apresenta que:

O Plansab foi construído de forma participativa, com contribuição dos mais diversos segmentos da sociedade, coordenado pelo Ministério das Cidades, e também por um Grupo de Trabalho Interinstitucional (GTI), criado pela Presidência da República. Em 2008, o Pacto pelo Saneamento marca o início do processo participativo de elaboração do Plansab. Em 2009 foram realizados cinco seminários regionais em Belém, Rio de Janeiro, Salvador, Florianópolis e Distrito Federal para levantar os problemas e construir a visão estratégica do plano. De 2010 a 2011 foi elaborada a proposta do Plansab e aprovada pelo Grupo de Trabalho e o pleno do ConCidades. Em 2011 foram realizadas audiências públicas e cinco seminários. Já em 2012 houve uma consulta pública que resultou na revisão do Plansab em 2013, a qual considerou as contribuições recebidas na consulta e dados de recentes pesquisas realizadas no setor. O Plano Nacional de Saneamento foi também amplamente discutido e debatido pelos setores privados e públicos, inclusive foi objeto de debates em reuniões da ONU e apresentado na Itália, no Fórum ONU Habitat. Para a ONU, o Brasil é pioneiro no planejamento do setor para longo prazo. Pela primeira vez, foi feito o planejamento do setor com a participação social. Em sua etapa final, conforme previsto na Lei de Saneamento (11.445/2007), o Plansab foi aprovado pelos Conselhos Nacionais da Saúde (CNS), dos Recursos Hídricos (CNRH), do Meio Ambiente (CONAMA) e das Cidades (CONCIDADES).

Oficialmente, foi instituído como instrumento da Política Nacional de Saneamento Básico pela Lei nº 11.445/2007, sendo posteriormente regulamentado pelo Decreto nº 7.217/2010. Essa estruturação legal veio para assegurar que o saneamento básico no Brasil fosse conduzido de forma a atender aos princípios fundamentais de universalização, integralidade, funcionalidade, qualidade e eficiência (BRASIL, 2007; BRASIL, 2010).

A regulamentação da Lei nº 11.445/2007 através do Decreto nº 7.217/2010 foi outro passo relevante, pois detalhou e consolidou as normas de execução e fiscalização dos serviços de saneamento, além de estabelecer as condições para o exercício da titularidade e para a prestação regionalizada dos serviços públicos de saneamento básico.

Além da lei principal e seu decreto regulamentador, outras regulamentações relevantes foram estabelecidas ao longo dos anos para abordar questões específicas dentro do setor de saneamento. Isso incluiu normas relativas ao controle da qualidade da água, procedimentos de licenciamento ambiental para projetos de saneamento, e normativas sobre a elaboração e execução dos planos municipais de saneamento.

A Lei nº 11.445/2007 teve um impacto profundo na forma como o saneamento básico é abordado no Brasil. Ela definiu o saneamento básico como conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais de abastecimento de água potável; esgotamento sanitário; limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos; e drenagem e manejo das águas pluviais urbanas. A lei também foi responsável por estabelecer os princípios fundamentais do saneamento, como a universalização do acesso, a integralidade, a adoção de tecnologias apropriadas, a eficiência e sustentabilidade econômica, a segurança, qualidade e regularidade, entre outros (BRASIL, 2007).

Ademais, a legislação trouxe a necessidade de um planejamento sistemático e a participação social como elementos centrais na gestão do saneamento, o que representou uma evolução significativa na governança do setor. A normativa ainda influenciou a criação de instrumentos de planejamento e regulação, como os planos municipais de saneamento básico, e também a constituição de agências reguladoras independentes, que assumiram papel na regulação dos serviços e na proteção dos direitos dos usuários.

Observa Silva e Silva (2001), que uma política pública envolve a mobilização de diversos sujeitos e interesses, num processo contraditório e não linear, mediados pelo Estado.

Para Britto (2012), o Plansab se enquadra como o instrumento de realização dos objetivos da Lei do Saneamento Básico, estabelecendo as diretrizes gerais e ações necessárias para o cumprimento das metas de universalização do acesso ao saneamento. Como tal, o Plansab é o eixo estruturante para as ações do governo federal, estados, municípios e entidades prestadoras de serviços de saneamento. Ele articula os esforços em diversos níveis e setores, promovendo a integração e a complementaridade entre as ações de entidades públicas e privadas envolvidas.

Reconhecendo esta importância, o Relatório de Avaliação Anual do Plansab (2014, p. 158) destacou que:

O êxito do Plansab depende da atuação da União, Estados e Municípios integrados no esforço comum de vencer os desafios do saneamento básico no Brasil. Faz-se necessária, portanto, a criação de uma instância de integração, conforme previsto no Plano, que favoreça a concertação em torno das propostas e dê caráter contínuo e permanente aos programas e ações, com definição mais clara das responsabilidades dos entes federados e dos agentes públicos e privados. É necessário, portanto, que se priorize, dentre as macro diretrizes, aquela que recomenda, exatamente, a criação desta instância.

Os objetivos do Plansab são amplos e buscam refletir a complexidade e a capilaridade do setor de saneamento no país. Dentre os principais, destacam-se a universalização do acesso aos serviços de saneamento, a redução das desigualdades regionais, a promoção da saúde pública e a preservação do meio ambiente para as presentes e futuras gerações. O plano busca ainda fomentar o desenvolvimento institucional, a gestão eficiente e participativa, a adoção de tecnologias apropriadas, a sustentabilidade econômica dos serviços e a ampliação da capacitação técnica dos envolvidos na prestação dos serviços de saneamento (BRASIL, 2010).

Quanto às metas nacionais de saneamento estabelecidas pelo Plansab, estas são definidas em horizontes temporais estratégicos, estipulando prazos para que determinados percentuais da população sejam atendidos com serviços adequados de saneamento. As metas são audaciosas, considerando que visam alterar uma realidade de profundas carências.

Por exemplo, o plano prevê a progressiva ampliação da cobertura dos serviços de abastecimento de água potável e de coleta e tratamento de esgoto, bem como a gestão adequada dos resíduos sólidos urbanos e das águas pluviais, buscando-se alcançar índices próximos à universalização até o término do horizonte do plano.

A realização das metas do Plansab representa um desafio de coordenação federativa, uma vez que implica na articulação entre União, estados, municípios e o setor privado. Requer investimentos significativos, o que demanda não apenas recursos financeiros, mas também a melhoria na capacidade de gestão e planejamento, bem como na implementação de políticas e na efetivação de parcerias público-privadas.

É importante também destacar a atualização do marco legal do saneamento básico, com a aprovação da Lei nº 14.026/2020, que trouxe mudanças significativas com o objetivo de acelerar os investimentos e aprimorar a eficiência dos serviços. Essa nova lei alterou dispositivos da Lei nº 11.445/2007 e introduziu mecanismos para incentivar a competitividade e a participação privada no setor, além de reforçar a necessidade de planos de saneamento e a atuação das agências reguladoras.

O caminho para a universalização do saneamento básico no Brasil é complexo e desafiador. As regulamentações estabelecidas oferecem um quadro legal sólido que, aliado ao Plansab, serve de fundamento para o planejamento e execução das políticas de saneamento. O desenvolvimento contínuo da legislação e sua efetiva implementação são

essenciais para garantir a saúde pública, a qualidade de vida da população e a sustentabilidade ambiental no país.

O Plansab está organizado em torno de eixos estratégicos que orientam sua execução. Esses eixos abrangem desde o planejamento e regulação até a operacionalização dos serviços, passando por aspectos institucionais, econômicos e sociais. A organização do plano contempla a articulação entre programas, projetos e ações, buscando alinhar os esforços de diferentes entes federativos e agentes envolvidos no setor.

Dentro da estrutura do Plansab, os eixos estratégicos delineiam as grandes linhas de atuação. Estes eixos são:

- **Planejamento e Regulação:** Eixo que visa assegurar que os planos de saneamento sejam elaborados e atualizados, bem como estabelecer mecanismos efetivos de regulação e fiscalização dos serviços de saneamento.
- **Estruturação Institucional:** Tem o propósito de fortalecer as instituições do setor de saneamento, promovendo a formação e capacitação de recursos humanos, a modernização administrativa e a eficiência das entidades prestadoras de serviços.
- **Gestão Econômico-Financeira:** Busca garantir a sustentabilidade econômica e financeira dos serviços de saneamento, por meio da revisão tarifária, do estabelecimento de subsídios para a universalização e da viabilização de fontes diversificadas de financiamento.
- **Integração das Políticas Públicas:** Promove a integração entre o saneamento básico e outras políticas públicas, como saúde, educação, meio ambiente, habitação e recursos hídricos.
- **Tecnologias Apropriadas:** Este eixo visa fomentar a inovação e a utilização de tecnologias apropriadas para o setor, adequadas às diferentes realidades locais e regionais.
- **Participação e Controle Social:** Encoraja a inclusão da sociedade na gestão do saneamento, por meio da transparência, controle social e educação ambiental.

Cada um desses eixos estratégicos é desdobrado em programas específicos, que são conjuntos de projetos e ações com objetivos comuns. Os programas articulam esforços para atender às metas de universalização do acesso ao saneamento, contemplando desde o aumento da cobertura dos serviços de água e esgoto até a melhoria da gestão de resíduos sólidos e das águas pluviais.

Projetos são conjuntos de atividades com objetivos específicos dentro dos programas, e as ações são as operações concretas que efetivam tais projetos. Cada projeto e ação dentro do Plansab tem suas metas, prazos e recursos definidos, permitindo o acompanhamento e a avaliação sistemática do progresso do plano.

As diretrizes para a universalização do acesso ao saneamento básico no Plansab são amplas e interdisciplinares. Estas incluem a priorização de investimentos em áreas de maior vulnerabilidade social e ambiental, o estímulo à adoção de modelos de gestão eficientes e inovadores e a promoção da sustentabilidade ambiental dos projetos de saneamento. O Plansab preconiza a importância de se garantir a qualidade dos serviços prestados, com especial atenção à segurança da água para consumo humano e ao tratamento adequado de efluentes e resíduos.

É essencial reconhecer que o Plansab é um plano vivo, que deve ser constantemente revisado e atualizado para refletir as mudanças no contexto socioeconômico e ambiental, bem como os avanços tecnológicos e as novas demandas da sociedade brasileira. O compromisso com a universalização do acesso ao saneamento básico, delineado no Plansab, é um dos pilares para o desenvolvimento sustentável e para a garantia da qualidade de vida no Brasil.

A implementação envolve uma série de mecanismos de gestão e requer a articulação e cooperação de diversos atores governamentais e não governamentais. Os mecanismos de implementação e gestão são diversos e interconectados, envolvendo desde a mobilização de recursos financeiros até a construção de infraestruturas, passando por ações de monitoramento e avaliação.

O financiamento é um aspecto crítico, envolvendo a alocação de recursos do orçamento federal, estadual e municipal, além da captação de investimentos através de parcerias público-privadas e de fundos como o Fundo Nacional de Saneamento Básico (FNSB). A eficiência na gestão desses recursos é garantida por meio de uma governança colaborativa e transparente, que inclui mecanismos de controle social e auditorias regulares.

A gestão do Plansab também se apoia em sistemas de informação que permitem o monitoramento contínuo dos indicadores de saneamento e a avaliação do progresso das metas estabelecidas. A integração desses dados é fundamental para o planejamento estratégico e a tomada de decisão baseada em evidências.



O papel dos diferentes entes federativos na implementação do Plansab é delineado pela Constituição Federal e pela Lei nº 11.445/2007. A União é responsável por coordenar a política nacional de saneamento e por fornecer suporte técnico e financeiro aos estados e municípios.

Os estados têm um papel estratégico no planejamento regional, na regulação dos serviços e na prestação direta ou indireta desses serviços, especialmente em áreas metropolitanas e regiões interestaduais. Já os municípios são os titulares dos serviços de saneamento, incumbindo-lhes a tarefa de garantir a prestação e a regulamentação local, seja de forma direta, por meio de suas empresas de saneamento, ou indiretamente, por meio de concessões.

O Distrito Federal, por sua singularidade constitucional, concentra as competências estaduais e municipais, adaptando as diretrizes nacionais e regionais às suas particularidades. A iniciativa privada tem um papel complementar na implementação do Plansab, especialmente em termos de investimento, inovação tecnológica e na gestão dos serviços de saneamento. A parceria entre o poder público e a iniciativa privada ocorre por meio de concessões, Parcerias Público-Privadas e outros arranjos institucionais que permitem compartilhar riscos e competências para a expansão e melhoria dos serviços.

A colaboração com a iniciativa privada é vista como uma maneira de superar as limitações financeiras do setor público e acelerar o cumprimento das metas de universalização do acesso ao saneamento básico. A regulação e fiscalização dessas parcerias são essenciais para assegurar que os objetivos do Plansab sejam atendidos, mantendo o foco no interesse público, na qualidade e na acessibilidade dos serviços.

O documento reconhece diversas fontes de financiamento para o saneamento e propõe estratégias para a mobilização de recursos, mas também levanta uma discussão crítica sobre a eficiência e a suficiência desses recursos financeiros.

As fontes de financiamento para o saneamento básico no Brasil são diversificadas, combinando recursos oriundos de tarifas, tributos, contribuições de melhorias, operações de crédito, além de fundos específicos do setor, como o FNSB. De maneira semelhante, há financiamentos e subsídios provenientes do orçamento geral da União, de estados, municípios e do Distrito Federal, bem como empréstimos e financiamentos de agências de fomento nacionais e internacionais, como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e o Banco Mundial.

O Plansab propõe mecanismos de mobilização de recursos que englobam a melhoria da capacidade de planejamento e gestão dos entes públicos, a otimização da cobrança e da aplicação de tarifas e a ampliação das PPPs. Estes mecanismos buscam garantir não apenas a captação, mas também a aplicação eficiente dos recursos, com vistas a superar um dos principais obstáculos ao avanço do saneamento básico no país: a insuficiência de financiamento para cobrir as necessidades de expansão e manutenção dos serviços.

Contudo, apesar das diretrizes estabelecidas pelo Plansab e dos recursos mobilizados até o momento, persiste um intenso debate sobre a eficiência e a suficiência do financiamento do saneamento básico no Brasil. O financiamento atual é frequentemente considerado insuficiente para atender às demandas por investimentos em infraestrutura, principalmente quando se consideram os desafios adicionais impostos pelo crescimento populacional e pela necessidade de renovação dos sistemas existentes.

A eficiência dos recursos financeiros, por sua vez, é impactada por fatores como a gestão deficitária, a falta de integração entre os sistemas de saneamento e a inadequação das tecnologias empregadas, que podem não ser as mais eficazes para as realidades locais. Isso implica que, além de aumentar a disponibilidade de recursos, é preciso aperfeiçoar os mecanismos de gestão, planejamento e execução dos projetos de saneamento, para assegurar que o investimento realizado seja traduzido em melhorias efetivas e sustentáveis para a população.

Ademais, há a necessidade de se considerar a justiça social no financiamento do saneamento, uma vez que os investimentos devem ser direcionados de maneira a reduzir as desigualdades no acesso aos serviços, promovendo a inclusão e a equidade. Isso envolve a implementação de políticas tarifárias que garantam a acessibilidade dos serviços aos segmentos mais pobres da população, ao mesmo tempo em que se assegura a sustentabilidade econômico-financeira dos sistemas de saneamento.

Portanto, o financiamento do saneamento básico no âmbito do Plansab é uma questão complexa que envolve múltiplas dimensões – da captação de recursos e sua gestão eficiente, até a garantia de que esses recursos sejam suficientes e estejam alinhados com os princípios de justiça social e sustentabilidade ambiental.

A trajetória do Plansab é marcada tanto por avanços significativos quanto por desafios persistentes. Inaugurado como um marco regulatório com o intuito de promover a universalização dos serviços de saneamento básico, o Plansab é um dos eixos centrais

para o desenvolvimento socioeconômico e a promoção da saúde pública no Brasil. Ao analisar os indicadores de desempenho e os resultados obtidos até o momento, pode-se traçar um panorama que reflete tanto o progresso alcançado quanto as barreiras que ainda impedem o pleno alcance das metas estabelecidas.

Entre os desafios para a execução do Plansab, destacam-se a heterogeneidade regional e a fragmentação dos serviços de saneamento. O Brasil, com sua vasta extensão territorial e disparidades socioeconômicas marcantes, enfrenta dificuldades significativas na implementação de políticas públicas uniformes. Essa heterogeneidade se manifesta tanto na capacidade técnica e financeira dos municípios para projetar, executar e gerenciar sistemas de saneamento, quanto na própria disponibilidade e qualidade da infraestrutura existente. Assim, a variabilidade das condições locais demanda soluções adaptativas e inovadoras, o que, por sua vez, requer investimentos constantes em capacitação e pesquisa.

Outro obstáculo é a insuficiência de recursos financeiros. Apesar dos esforços para a mobilização de capital, tanto por meio de fundos setoriais quanto por parcerias público-privadas, a magnitude dos investimentos necessários para atingir a universalização ainda é um ponto crítico. Essa carência financeira é amplificada pela necessidade de investimentos não apenas na expansão da rede, mas também na sua manutenção e na atualização tecnológica, imprescindíveis para a eficiência e sustentabilidade dos serviços.

A complexidade do arcabouço institucional e regulatório do setor de saneamento no Brasil gera entraves adicionais, com sobreposição de competências e conflitos entre entes federativos e entre o setor público e privado. É que, como será demonstrado mais adiante, no que diz respeito à competência administrativa instituída pela Constituição de 1988, introduziu-se um sistema no qual o ente municipal recebeu a incumbência de atuar em cooperação com os demais entes federados, ou seja, em atuação conjunta, vertical ou horizontal, buscando objetivos comuns (DAMASCENO, 2017, p. 40).

A eficácia do Plansab depende da capacidade de articulação e cooperação entre União, estados, municípios e a sociedade civil, o que, por vezes, é comprometido por disputas políticas e por divergências de interesse.

Apesar desses desafios, o Plansab tem logrado avanços notáveis. Dados apresentados pelo Relatório de Avaliação Anual do Plansab (2018) de desempenho mostram progressos em vários aspectos do saneamento básico. A ampliação da cobertura de serviços de água potável e esgotamento sanitário em várias regiões do país é um dos

exemplos mais expressivos desses avanços. A maior conscientização sobre a importância do saneamento para a saúde pública e para a preservação ambiental também reflete o impacto positivo das políticas e das ações de educação e mobilização social promovidas no âmbito do Plansab.

De acordo com o Relatório de Avaliação Anual do Plansab (2018, p. 129-130):

Em relação à qualidade da água distribuída, observou-se uma melhora no índice de municípios com amostras conformes em relação à potabilidade da água nas macrorregiões Sudeste e Centro-Oeste. O indicador relacionado à intermitência no abastecimento de água também registrou evolução em 2018, com uma redução considerável no percentual de economias ativas atingidas por intermitência no País, à exceção das macrorregiões Sul e Centro-Oeste.

[...]

A análise da situação do esgotamento sanitário no País revelou que houve um avanço no acesso a esse serviço entre os anos de 2014 e 2018, alcançando 74,3% dos domicílios do País (cerca de 52,4 milhões de domicílios).

[...]

Na situação do manejo de resíduos sólidos, analisada nesse Relatório, identificou-se evolução em todos os indicadores, à exceção do desvio de resíduos sólidos orgânicos da disposição final. O acesso à coleta direta ou indireta de resíduos sólidos pelos domicílios brasileiros alcançou o índice de 89,9%, o que corresponde a cerca de 64 milhões de domicílios.

[...]

No componente drenagem e manejo das águas pluviais constatou-se evolução dos indicadores no período analisado. O percentual de municípios com enxurradas, inundações ou alagamentos na área urbana, nos últimos cinco anos, reduziu de 56,5% para 46,8%, entre 2015 e 2018.

Outrossim, a modernização da legislação, incluindo a atualização do marco legal do saneamento, abre caminhos para a superação de entraves regulatórios e institucionais, permitindo uma maior integração entre os diferentes agentes e a criação de um ambiente mais propício para o investimento e a inovação no setor.

Outro avanço digno de nota é o desenvolvimento de tecnologias adaptadas às condições brasileiras, fruto do incentivo à pesquisa e à inovação no setor de saneamento. Isso não só aumenta a eficiência dos serviços, como também potencializa a utilização de soluções sustentáveis e ambientalmente adequadas.

Todavia, para que esses avanços não sejam ofuscados pelos desafios, é fundamental que haja uma contínua avaliação e atualização das estratégias do Plansab. Isso inclui o monitoramento rigoroso dos indicadores de desempenho, a fim de assegurar

a transparência e o direcionamento correto das ações. A execução efetiva do plano requer uma abordagem holística que considere todos os aspectos do saneamento — desde a captação e tratamento de água, passando pelo saneamento básico, até a gestão de resíduos sólidos e drenagem urbana.

O Plansab, portanto, não é apenas um documento de diretrizes, mas um processo dinâmico que se desdobra no tempo, refletindo as transformações sociais, econômicas e tecnológicas do Brasil. A medida em que se busca a superação dos desafios e a capitalização dos avanços, o país se movimenta não apenas em direção ao cumprimento de metas nacionais, mas também ao alinhamento com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 da ONU, que enfatiza a importância do saneamento básico para o desenvolvimento global.

Dessa forma, apesar do Plansab representar um esforço abrangente para estruturar as ações do setor de saneamento no Brasil, é com a promulgação do Novo Marco Legal do Saneamento que essas diretrizes encontram um novo horizonte de implementação.

Assim, o próximo tópico visa não apenas dar continuidade aos esforços do Plansab, mas também ampliar e fortalecer o quadro regulatório para atrair mais investimentos, promover a competição e melhorar a eficiência dos serviços. Assim, a transição para o Novo Marco Legal representa uma evolução natural e necessária, refletindo o compromisso contínuo com a melhoria da qualidade de vida da população através de um saneamento básico mais eficaz e inclusivo.

### 1.3 O Novo Marco Legal do Saneamento Básico

A Lei nº 14.026, sancionada em 2020 e conhecida como o novo marco regulatório do saneamento básico, surgiu após longas discussões com o intuito de revitalizar o setor e incentivar a injeção de capital privado para ampliar a oferta de serviços de água e esgoto no Brasil (Brasil, 2020).

O texto legislativo que deu origem a essa nova regulamentação foi proposto pelo poder executivo federal em 2019 e encaminhado para avaliação do legislativo. A versão inicial do projeto visava mudanças significativas, como a permissão para que empresas privadas pudessem fornecer serviços de saneamento, a meta de universalização desses serviços até o ano de 2033 e a eliminação dos contratos de programa, que facilitavam a contratação de companhias estaduais pelos municípios sem processo licitatório.

A proposta encontrou oposição, principalmente das companhias públicas de saneamento. Após muitas discussões e ajustes, o projeto foi reformulado, apresentando uma versão em 2019 que contou com a participação de diversos atores, incluindo empresas, administrações estaduais e municipais, movimentos sociais e especialistas na área.

Durante a análise do projeto pelo Congresso, várias empresas de saneamento estatais manifestaram desaprovação às mudanças sugeridas, argumentando que a entrada de agentes privados poderia comprometer a qualidade e aumentar os custos dos serviços para a população. Essa resistência levou a confrontos entre o governo central e os estaduais, com estes últimos propondo alternativas ao projeto inicial.

Um dos debates centrais foi sobre o papel do Estado na oferta dos serviços de saneamento. Enquanto alguns defendiam a manutenção do controle estatal, outros apoiavam a participação privada como forma de melhorar a eficiência e qualidade. A questão da universalização do saneamento também foi amplamente discutida, com o objetivo de assegurar o acesso universal aos serviços de fornecimento de água e tratamento de esgotos. Opiniões divergiram entre aqueles que viam na privatização um caminho para expandir o acesso e aqueles que temiam o abandono de áreas menos rentáveis pelas empresas privadas.

Outro ponto de discussão foi a regulação do setor. Muitos especialistas apontavam a ausência de uma regulamentação adequada como um empecilho para a universalização do saneamento. Com o novo marco, buscava-se estabelecer um arcabouço regulatório que trouxesse mais segurança jurídica para as empresas e investidores, promovendo a modernização do setor e garantindo a universalização dos serviços.

A pandemia de Covid-19 impactou o processo legislativo do novo marco do saneamento, causando adiamentos nas votações e na sanção presidencial, que ocorreu de forma virtual. A crise sanitária e econômica levantou dúvidas sobre a capacidade de financiamento para a expansão dos serviços de saneamento.

Após a aprovação pelo Congresso em junho de 2020, o projeto foi sancionado pelo presidente em 15 de julho de 2020, com vetos a pontos específicos, como a exigência de licitações para os serviços e a proibição de renovação dos contratos de programa. A sanção presidencial também foi alvo de polêmica, devido aos vetos impostos pelo presidente Jair Bolsonaro a elementos do projeto aprovado pelo Congresso, como a

obrigatoriedade de licitações e a renovação dos contratos de programa, o que gerou novos debates sobre possíveis modificações na lei sancionada.

A proposta inicial do executivo federal previa que todos os brasileiros teriam acesso aos serviços de fornecimento de água e tratamento de esgoto até o ano de 2033. Não obstante, durante as negociações no Congresso Nacional, esse período foi estendido até 31 de dezembro de 2034. Essa alteração foi alvo de críticas de especialistas, que consideraram o novo prazo demasiadamente extenso e insuficiente para responder à urgência de ampliar o saneamento básico no Brasil.

Com a aprovação da lei, coube ao governo federal a tarefa de regulamentar a matéria para assegurar sua aplicação prática. Em dezembro de 2020, um decreto foi emitido para normatizar a legislação e definir as diretrizes para a participação de empresas privadas no setor de saneamento. Entre as mudanças mais significativas, está a exigência de processos licitatórios para a seleção dessas empresas e a instituição de agências reguladoras estaduais responsáveis pela supervisão dos serviços.

A Lei nº 14.026 é vista como um marco na infraestrutura brasileira, com o propósito de proporcionar a todos os cidadãos o acesso aos serviços essenciais de saneamento até 2033, promovendo a distribuição de água potável, o tratamento de esgoto e a gestão de resíduos sólidos. A legislação introduz mudanças importantes na maneira como os serviços de saneamento são oferecidos, buscando a eficiência e a qualidade.

Uma das inovações mais notáveis é a condição de licitação para a escolha de empresas privadas para a prestação desses serviços (Art. 10):

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

§ 1º (Revogado).

I - (revogado).

a) (revogada).

b) (revogada).

II - (revogado).

§ 2º (Revogado).

§ 3º Os contratos de programa regulares vigentes permanecem em vigor até o advento do seu termo contratual.” (BRASIL, 2020).

Dessa forma, a lei abre o setor para a iniciativa privada, permitindo que ela participe de licitações, inclusive em áreas não atendidas pelas companhias públicas, fomentando assim a competição e a eficiência.

A lei ainda estabelece metas de universalização (Art. 11-B) e cria mecanismos que facilitam o financiamento de projetos de saneamento. Entre esses mecanismos, destacam-se os contratos de programa, que mantêm os serviços sob empresas estatais, e os contratos de concessão, que possibilitam a transferência dos serviços para a iniciativa privada. *In verbis*:

Art. 11-B. Os contratos de prestação dos serviços públicos de saneamento básico deverão definir metas de universalização que garantam o atendimento de 99% (noventa e nove por cento) da população com água potável e de 90% (noventa por cento) da população com coleta e tratamento de esgotos até 31 de dezembro de 2033, assim como metas quantitativas de não intermitência do abastecimento, de redução de perdas e de melhoria dos processos de tratamento.

§ 1º Os contratos em vigor que não possuírem as metas de que trata o caput deste artigo terão até 31 de março de 2022 para viabilizar essa inclusão.

§ 2º Contratos firmados por meio de procedimentos licitatórios que possuam metas diversas daquelas previstas no caput deste artigo, inclusive contratos que tratem, individualmente, de água ou de esgoto, permanecerão inalterados nos moldes licitados, e o titular do serviço deverá buscar alternativas para atingir as metas definidas no caput deste artigo, incluídas as seguintes:

I - prestação direta da parcela remanescente;

II - licitação complementar para atingimento da totalidade da meta; e

III - aditamento de contratos já licitados, incluindo eventual reequilíbrio econômico-financeiro, desde que em comum acordo com a contratada.

§ 3º As metas de universalização deverão ser calculadas de maneira proporcional no período compreendido entre a assinatura do contrato ou do termo aditivo e o prazo previsto no caput deste artigo, de forma progressiva, devendo ser antecipadas caso as receitas advindas da prestação eficiente do serviço assim o permitirem, nos termos da regulamentação.

§ 4º É facultado à entidade reguladora prever hipóteses em que o prestador poderá utilizar métodos alternativos e descentralizados para os serviços de abastecimento de água e de coleta e tratamento de esgoto em áreas rurais, remotas ou em núcleos urbanos informais consolidados, sem prejuízo da sua cobrança, com vistas a garantir a economicidade da prestação dos serviços públicos de saneamento básico.

§ 5º O cumprimento das metas de universalização e não intermitência do abastecimento, de redução de perdas e de melhoria dos processos de tratamento deverá ser verificado anualmente pela agência reguladora, observando-se um intervalo dos últimos 5 (cinco) anos, nos quais as metas deverão ter sido cumpridas em, pelo menos, 3 (três), e a primeira



fiscalização deverá ser realizada apenas ao término do quinto ano de vigência do contrato.

§ 6º As metas previstas neste artigo deverão ser observadas no âmbito municipal, quando exercida a titularidade de maneira independente, ou no âmbito da prestação regionalizada, quando aplicável.

§ 7º No caso do não atingimento das metas, nos termos deste artigo, deverá ser iniciado procedimento administrativo pela agência reguladora com o objetivo de avaliar as ações a serem adotadas, incluídas medidas sancionatórias, com eventual declaração de caducidade da concessão, assegurado o direito à ampla defesa.

§ 8º Os contratos provisórios não formalizados e os vigentes prorrogados em desconformidade com os regramentos estabelecidos nesta Lei serão considerados irregulares e precários.

§ 9º Quando os estudos para a licitação da prestação regionalizada apontarem para a inviabilidade econômico-financeira da universalização na data referida no caput deste artigo, mesmo após o agrupamento de Municípios de diferentes portes, fica permitida a dilação do prazo, desde que não ultrapasse 1º de janeiro de 2040 e haja anuência prévia da agência reguladora, que, em sua análise, deverá observar o princípio da modicidade tarifária. (BRASIL, 2020).

Vale ressaltar que Estados e municípios precisam alinhar suas legislações às novas normas federais, e as entidades públicas e privadas devem se adaptar às novas regras. Alguns estados, como São Paulo, já iniciaram o processo de concessão dos serviços de saneamento para o setor privado, enquanto outros ainda estão em fase de análise e planejamento. A expectativa é que a nova lei promova a expansão e melhoria dos serviços de saneamento em todo o território nacional.

O Artigo 3º da legislação em questão delinea os pilares essenciais para o entendimento da norma, estipulando definições precisas e extensivas. Segundo o texto legal, o saneamento básico é reconhecido como um conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais de quatro segmentos fundamentais (BRASIL, 2020).

O primeiro segmento envolve o fornecimento de água potável, que inclui as operações e estruturas necessárias para a entrega de água adequada para consumo, desde a sua origem até as ligações domiciliares, e também os dispositivos de medição.

O segundo segmento refere-se ao tratamento de esgoto, que compreende as operações e infraestruturas para a coleta, transporte, processamento e disposição final dos dejetos, desde as ligações domiciliares até o seu destino final, seja para reutilização ou liberação segura no ambiente.

O terceiro segmento é responsável pela gestão de resíduos sólidos e limpeza urbana, que inclui as operações e infraestruturas para a coleta, varrição, manutenção da

limpeza urbana, transporte, processamento e eliminação ambientalmente correta dos resíduos domésticos e de limpeza urbana.

O quarto e último segmento trata do gerenciamento de águas pluviais urbanas, abarcando as atividades, infraestruturas e instalações para a drenagem de águas de chuva, transporte, contenção ou armazenamento para prevenção de inundações, tratamento e disposição apropriada das águas coletadas, incluindo a manutenção e fiscalização preventiva das redes.

O artigo também esclarece outros termos importantes para a interpretação da Lei. A gestão associada refere-se à colaboração voluntária entre entidades federativas por meio de consórcios públicos ou convênios de cooperação, como previsto no artigo 241 da Constituição Federal. A universalização representa o esforço contínuo de estender o acesso ao saneamento básico a todas as residências ocupadas, cobrindo todos os serviços mencionados na Lei, incluindo o tratamento e disposição correta de efluentes.

Já o controle social consiste em uma série de mecanismos e procedimentos que asseguram à população o acesso a informações, representações técnicas e a participação no desenvolvimento de políticas, planejamento e avaliação dos serviços públicos de saneamento básico. A inclusão da sociedade busca promover a transparência, eficácia e qualidade na administração do saneamento básico.

No que se refere ao exercício da responsabilidade pelos serviços de saneamento básico, o Art. 8º apresenta que:

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

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

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

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

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

II - os consórcios intermunicipais de saneamento básico terão como objetivo, exclusivamente, o financiamento das iniciativas de implantação de medidas estruturais de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana, manejo de resíduos sólidos, drenagem e manejo de águas pluviais, vedada a formalização de

contrato de programa com sociedade de economia mista ou empresa pública, ou a subdelegação do serviço prestado pela autarquia intermunicipal sem prévio procedimento licitatório.

§ 2º Para os fins desta Lei, as unidades regionais de saneamento básico devem apresentar sustentabilidade econômico-financeira e contemplar, preferencialmente, pelo menos 1 (uma) região metropolitana, facultada a sua integração por titulares dos serviços de saneamento.

§ 3º A estrutura de governança para as unidades regionais de saneamento básico seguirá o disposto na Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da Metrópole).

§ 4º Os Chefes dos Poderes Executivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios poderão formalizar a gestão associada para o exercício de funções relativas aos serviços públicos de saneamento básico, ficando dispensada, em caso de convênio de cooperação, a necessidade de autorização legal.

§ 5º O titular dos serviços públicos de saneamento básico deverá definir a entidade responsável pela regulação e fiscalização desses serviços, independentemente da modalidade de sua prestação. (BRASIL, 2020).

Portanto, conforme estipulado na normativa, os Municípios e o Distrito Federal são os principais responsáveis pelos assuntos de interesse local no que se refere ao saneamento básico. Em situações em que a infraestrutura de saneamento é compartilhada entre Municípios e Estados, como em regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões definidas por legislação estadual complementar, a responsabilidade pelos serviços é exercida de maneira conjunta, em casos de interesse mútuo. A administração compartilhada dessas responsabilidades pode ser efetivada por meio da formação de consórcios públicos ou celebração de convênios de cooperação (BRASIL, 2020).

O Artigo 9º da lei determina que o ente responsável pelos serviços de saneamento deve formular a política pública para o setor, orientada por diretrizes específicas:

I - elaborar os planos de saneamento básico, nos termos desta Lei, bem como estabelecer metas e indicadores de desempenho e mecanismos de aferição de resultados, a serem obrigatoriamente observados na execução dos serviços prestados de forma direta ou por concessão;

II - prestar diretamente os serviços, ou conceder a prestação deles, e definir, em ambos os casos, a entidade responsável pela regulação e fiscalização da prestação dos serviços públicos de saneamento básico;

III - definir os parâmetros a serem adotados para a garantia do atendimento essencial à saúde pública, inclusive quanto ao volume mínimo per capita de água para abastecimento público, observadas as normas nacionais relativas à potabilidade da água;

IV - estabelecer os direitos e os deveres dos usuários;

V - estabelecer os mecanismos e os procedimentos de controle social, observado o disposto no inciso IV do caput do art. 3º desta Lei;

VI - implementar sistema de informações sobre os serviços públicos de saneamento básico, articulado com o Sistema Nacional de Informações

em Saneamento Básico (Sinisa), o Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos (Sinir) e o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (Singreh), observadas a metodologia e a periodicidade estabelecidas pelo Ministério do Desenvolvimento Regional; e

VII - intervir e retomar a operação dos serviços delegados, por indicação da entidade reguladora, nas hipóteses e nas condições previstas na legislação e nos contratos.

Parágrafo único. No exercício das atividades a que se refere o caput deste artigo, o titular poderá receber cooperação técnica do respectivo Estado e basear-se em estudos fornecidos pelos prestadores dos serviços. (BRASIL, 2020).

Assim, a estratégia para o saneamento básico será formulada pela entidade encarregada dos serviços e incluirá orientações específicas: a criação de planos de saneamento que definam objetivos e métricas de eficácia, além de sistemas para avaliar os resultados, os quais serão obrigatoriamente observados na prestação dos serviços, seja diretamente ou através de concessão; a forma de oferta dos serviços, que pode ser realizada diretamente ou por concessão, e a definição do órgão responsável pela regulação e fiscalização; padrões estabelecidos para garantir o fornecimento essencial para a saúde pública, incluindo a quantidade mínima de água por pessoa para o abastecimento público; os direitos e obrigações dos consumidores; os procedimentos e mecanismos de controle social; a criação de um sistema de informações sobre os serviços de saneamento básico, que será integrado ao Sinisa, Sinir e Singreh; e a previsão de intervenção e retomada dos serviços delegados, sob orientação do órgão regulador, conforme as condições e casos previstos na legislação e contratos (BRASIL, 2020).

Ademais, o novo marco regulatório do saneamento introduziu modificações em várias normativas relacionadas ao setor e conferiu à Agência Nacional de Águas (ANA) a atribuição de definir normas de referência para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico. Já responsável pela execução da Política Nacional de Recursos Hídricos e parte do Singreh, a ANA agora tem sua esfera de atuação expandida para incluir a regulação do saneamento básico.

Essa iniciativa tem como objetivo melhorar a infraestrutura do saneamento no país, permitindo que a ANA estabeleça padrões técnicos e regulatórios que garantam a qualidade e eficácia dos serviços. A autarquia em questão terá a capacidade de supervisionar e impor penalidades em caso de não conformidade com as normas definidas.

Com a nova legislação, houve uma proibição expressa de que serviços públicos de saneamento básico sejam fornecidos por meio de contratos de programa, uma prática que era permitida pela Lei nº 11.107 de 2005, mas que agora é excluída (Brasil, 2005). Essa mudança legislativa reflete preocupações com a eficácia desses contratos em assegurar um serviço de qualidade ao público.

Outro ajuste legislativo significativo ocorreu na Lei nº 10.768 de 2003, que trata das atribuições do cargo de Especialista em Recursos Hídricos (Brasil, 2003). As novas regras ampliam a designação e as responsabilidades desses especialistas para incluir também o saneamento básico, enfatizando sua função em planejar, coordenar, supervisionar e realizar tarefas vinculadas a essa área.

Acresce que, a Lei nº 12.305 de 2010, que regula a gestão de resíduos sólidos, foi atualizada para impor um limite de quatro anos para que os rejeitos sejam descartados de maneira ambientalmente correta, contando a partir da publicação do plano municipal de gerenciamento integrado de resíduos sólidos (Brasil, 2010).

Uma mudança importante foi a expansão do escopo do Estatuto da Metrópole para abarcar as unidades regionais, estabelecendo diretrizes para o planejamento e gestão de questões comuns em áreas metropolitanas e aglomerações urbanas. Nesse contexto, a ANA tem a tarefa de criar gradualmente normas de referência baseadas nos princípios da Lei nº 11.445 de 2007 (Art. 3), sempre ressaltando a o equilíbrio, viabilidade e sustentabilidade econômico-financeira.

Conforme o Art. 4º-A, foi estabelecido que:

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

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

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

II - regulação tarifária dos serviços públicos de saneamento básico, com vistas a promover a prestação adequada, o uso racional de recursos naturais, o equilíbrio econômico-financeiro e a universalização do acesso ao saneamento básico;

III - padronização dos instrumentos negociais de prestação de serviços públicos de saneamento básico firmados entre o titular do serviço público e o delegatário, os quais contemplarão metas de qualidade, eficiência e ampliação da cobertura dos serviços, bem como especificação da matriz de riscos e dos mecanismos de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro das atividades;

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

V - critérios para a contabilidade regulatória;

VI - redução progressiva e controle da perda de água;

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

VIII - governança das entidades reguladoras, conforme princípios estabelecidos no art. 21 da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007; IX - reúso dos efluentes sanitários tratados, em conformidade com as normas ambientais e de saúde pública;

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

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

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

XIII - conteúdo mínimo para a prestação universalizada e para a sustentabilidade econômico-financeira dos serviços públicos de saneamento básico. (BRASIL, 2020, s/p).

O § 3º possui grande relevância no estudo. Ele destaca o estímulo a livre concorrência e competitividade, coadunando com os ditames do artigo 170, IV e 173, § 4º da CF (Brasil, 1988), ratificando que as normas de referência para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico possuem como finalidade:

I - promover a prestação adequada dos serviços, com atendimento pleno aos usuários, observados os princípios da regularidade, da continuidade, da eficiência, da segurança, da atualidade, da generalidade, da cortesia, da modicidade tarifária, da utilização racional dos recursos hídricos e da universalização dos serviços;

II - estimular a livre concorrência, a competitividade, a eficiência e a sustentabilidade econômica na prestação dos serviços;

III - estimular a cooperação entre os entes federativos com vistas à prestação, à contratação e à regulação dos serviços de forma adequada e eficiente, a fim de buscar a universalização dos serviços e a modicidade tarifária;

IV - possibilitar a adoção de métodos, técnicas e processos adequados às peculiaridades locais e regionais;

V - incentivar a regionalização da prestação dos serviços, de modo a contribuir para a viabilidade técnica e econômico-financeira, a criação de ganhos de escala e de eficiência e a universalização dos serviços;

VI - estabelecer parâmetros e periodicidade mínimos para medição do cumprimento das metas de cobertura dos serviços e do atendimento aos indicadores de qualidade e aos padrões de potabilidade, observadas as peculiaridades contratuais e regionais;

VII - estabelecer critérios limitadores da sobreposição de custos administrativos ou gerenciais a serem pagos pelo usuário final, independentemente da configuração de subcontratações ou de subdelegações; e

VIII - assegurar a prestação concomitante dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário.

§ 4º No processo de instituição das normas de referência, a ANA:

I - avaliará as melhores práticas regulatórias do setor, ouvidas as entidades encarregadas da regulação e da fiscalização e as entidades representativas dos Municípios;

II - realizará consultas e audiências públicas, de forma a garantir a transparência e a publicidade dos atos, bem como a possibilitar a análise de impacto regulatório das normas propostas; e

III - poderá constituir grupos ou comissões de trabalho com a participação das entidades reguladoras e fiscalizadoras e das entidades representativas dos Municípios para auxiliar na elaboração das referidas normas. (BRASIL, 2020, s/p).

Essas normas estipulam critérios para a qualidade e eficiência dos serviços de saneamento, regulação tarifária, metas para a universalização do serviço, cálculo de indenizações por investimentos não recuperados, reutilização de efluentes tratados e critérios para a extinção dos contratos de serviço público de saneamento.

Especificamente, o referido Artigo define que a ANA será responsável por instituir normas de referência para regular os serviços de saneamento, incluindo padrões de eficiência e qualidade, regulação tarifária, metas de expansão do serviço e governança das entidades reguladoras.

Essas diretrizes têm o objetivo de assegurar a adequação dos serviços de saneamento, promovendo sua regularidade, segurança e acessibilidade, além de incentivar a competitividade e eficiência no setor, a colaboração entre entidades federativas e a regionalização dos serviços para maior eficiência técnica e econômica. Também estabelecem critérios para a medição da expansão dos serviços e a qualidade da água fornecida, além de evitar custos adicionais desnecessários para o usuário final.

No processo de criação dessas normas, a ANA se compromete a avaliar as melhores práticas do setor, realizar consultas e audiências públicas para garantir transparência e avaliar o impacto regulatório das normas, podendo ainda formar grupos de trabalho para apoiar na elaboração das normas.

Como parte significativa do recente marco regulatório do saneamento, estabeleceu-se o fomento de sistemas que permitem tanto a reutilização das águas já

utilizadas quanto a coleta de água da chuva, com o intuito de diminuir a dependência da água potável e tutelar os mananciais naturais.

A legislação atual visa impulsionar a eficácia e o acesso dos serviços de saneamento básico, assegurando que estes atendam completamente as exigências dos consumidores, respeitando diretrizes de constância, eficácia, segurança, inovação, abrangência e preços acessíveis, bem como o uso consciente dos recursos hídricos e o objetivo de alcançar a universalização do acesso aos serviços.

Para isso, é fundamental a contínua evolução dos critérios de qualidade e competência na operação dos serviços de saneamento, de maneira a cumprir as demandas públicas de forma efetiva e adequada. As diretrizes que orientam a regulamentação e monitoramento desses serviços são ferramentas vitais para incentivar a concorrência leal, a competitividade, a eficiência e a sustentabilidade financeira, estimulando ainda a colaboração entre os diferentes níveis de governo no caminho da disponibilização universal e tarifas justas dos serviços.

Tais regulamentações devem possibilitar a escolha de práticas e tecnologias que se adaptem às necessidades e características locais e promover a descentralização dos serviços. Estipulam-se métricas e frequências para avaliar o alcance das metas de cobertura e a qualidade dos serviços conforme as exigências de qualidade da água e as condições contratuais e locais.

Na definição destas diretrizes, a ANA deve considerar as práticas regulatórias mais eficientes, envolvendo ativamente os prestadores de serviços, os consumidores e os órgãos de regulação e fiscalização. A legislação também prevê a realização de consultas públicas e revisões periódicas das normas, com o objetivo de garantir que estas permaneçam atualizadas e em consonância com as novidades tecnológicas e avanços na área regulatória.

As regulamentações atuais que norteiam o setor de saneamento básico no Brasil, contempladas nos artigos 4º-B, 8º, 8º-A, 11 e 13 da legislação pertinente, traçam as diretrizes para a implementação de padrões normativos no ramo. Segundo o Artigo 4º-B, é incumbência da ANA atualizar e disponibilizar em seu portal na internet a relação das autoridades reguladoras e de fiscalização que seguem os padrões normativos nacionais no que tange à regulação dos serviços públicos de saneamento básico.

Esta disposição legal é fundamental para facilitar o acesso ao financiamento federal e a recursos administrados ou operados por entidades federais, conforme



estabelece o artigo 50 da Lei nº 11.445, de 2007. Adicionalmente, a ANA é responsável por normatizar os critérios e processos que as entidades reguladoras devem seguir para comprovar a implementação dessas normas de referência. Essa adoção pode ser progressiva, assegurando a manutenção das expectativas e dos direitos advindos das normativas que serão atualizadas e permitindo a devida adaptação das entidades reguladoras.

O parágrafo segundo deste artigo reitera que a confirmação do uso das normas de referência é um procedimento periódico e torna-se um requisito obrigatório no ato de contratação de financiamentos com recursos federais ou de entidades do governo federal. Ademais, a legislação vigente veta qualquer participação direta ou indireta dos dirigentes da ANA em interesses conflitantes e exige o envio de relatórios ao Comitê Interministerial de Saneamento Básico.

No âmbito do Artigo 8º, a ANA é encarregada de tornar públicos os processos de solicitação para uso dos recursos hídricos sob jurisdição federal. Essa divulgação é realizada através da publicação no website da agência e as resoluções administrativas correspondentes devem ser igualmente publicadas no Diário Oficial da União. *In verbis*:

A ANA dará publicidade aos pedidos de outorga de direito de uso de recursos hídricos de domínio da União por meio de publicação em seu sítio eletrônico, e os atos administrativos que deles resultarem serão publicados no Diário Oficial da União e no sítio eletrônico da ANA.”

A. A ANA poderá criar mecanismos de credenciamento e descredenciamento de técnicos, de empresas especializadas, de consultores independentes e de auditores externos para obter, analisar e atestar informações ou dados necessários ao desempenho de suas atividades. (BRASIL, 2020, s/p).

Dentro das atribuições estabelecidas neste artigo, fica definido que a ANA deve disponibilizar em sua plataforma digital os requerimentos para a concessão de direito de uso de águas federais, e também providenciar a publicação destes e dos atos administrativos resultantes no Diário Oficial da União. A ANA tem ainda a prerrogativa de estabelecer procedimentos para reunir informações técnicas especializadas. Este artigo sublinha a importância da função reguladora e fiscalizadora exercida pela ANA.

O artigo 8º-A autoriza a ANA a estabelecer sistemas de credenciamento e descredenciamento para profissionais e entidades especializadas, como consultores e auditores externos, com a finalidade de coletar, examinar e validar informações ou dados cruciais para suas operações regulatórias. A ANA é obrigada a divulgar solicitações para a concessão de uso dos recursos hídricos federais em seu site oficial, e as determinações

administrativas advindas dessas solicitações devem ser publicadas tanto no Diário Oficial da União quanto no portal eletrônico da ANA.

Quanto ao Artigo 10-A, este delinea cláusulas fundamentais para os acordos de prestação de serviços de saneamento básico, com o objetivo de definir metas detalhadas para a ampliação dos serviços, redução de perdas na distribuição de água tratada, asseguar a qualidade do serviço, eficiência operacional e uso prudente dos recursos naturais. Os contratos devem ainda prever fontes de renda complementares, uma metodologia para calcular possíveis compensações e uma distribuição equitativa de riscos entre as partes envolvidas.

Já o Artigo 10-B enfatiza a necessidade de demonstrar a solidez econômico-financeira da entidade contratada, com o propósito de garantir a universalização dos serviços de saneamento até 2033. Os contratos buscam estabelecer metas claras para a expansão dos serviços de saneamento básico, visando a garantia de acesso universal à água potável e serviços de saneamento, o que é essencial para a saúde e elevação da qualidade de vida dos cidadãos.

A redução de perdas na distribuição de água também é uma prioridade, minimizando desperdícios decorrentes de vazamentos, furtos ou deficiências na rede de distribuição. Os contratos visam a promoção de um fornecimento mais eficiente de água, o que contribui para a sustentabilidade do serviço.

A qualidade no fornecimento dos serviços de saneamento é relevante para a saúde pública. É fundamental que a água seja tratada e o esgoto seja coletado e processado com eficácia, para prevenir doenças e proteger a saúde da população. Os contratos estipulam objetivos para garantir que esses serviços sejam oferecidos com a qualidade necessária, seguindo as normas estabelecidas pelos órgãos de regulação.

A gestão eficiente e o emprego prudente de recursos naturais representam metas importantes nos acordos firmados para a oferta de serviços de saneamento básico. Tendo em vista que a operacionalização desses serviços demanda o consumo de insumos vitais como água e energia, torna-se essencial a utilização consciente e otimizada destes recursos. Os acordos definem objetivos para diminuir o uso de água e energia, além de promover a administração eficaz dos resíduos sólidos e do manejo de águas pluviais urbanas.

De acordo com o Artigo 11, fica estabelecido o impedimento dos administradores da ANA de terem quaisquer participações diretas ou indiretas em companhias ligadas ao

Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (Singreh) e na prestação de serviços públicos de saneamento, conforme as regras de seu regulamento interno. Ademais, o Artigo 13 impõe que a ANA deve remeter de forma rotineira ao CISB os informes revisados por seu Conselho Diretor e debater outros temas que sejam do interesse dessas entidades.

A adequação na entrega dos serviços de saneamento básico passa pela imposição de critérios de relevância, exigindo estudos de viabilidade técnica e financeira. Essas avaliações são críticas para medir a possibilidade e praticabilidade da implantação e continuidade dos serviços em questão, bem como para prever os custos e os recursos necessários. Com essas análises, os fornecedores de serviço conseguem examinar o cenário local e formular estratégias que se ajustem às particularidades de cada comunidade.

É imprescindível delinear objetivos e agendas para alcançar a universalização dos serviços de saneamento básico. Este processo envolve um planejamento detalhado e a longo prazo, com a intenção de expandir e aprimorar os serviços, definindo metas claras para suprir adequadamente as necessidades da população. Este planejamento deve ser informado pelas demandas da população e pelas características únicas de cada local.

A transparência na administração dos recursos para o saneamento básico é significativo. Isso exige um sistema de prestação de contas claro e transparente, relatando os investimentos feitos e os resultados obtidos, assegurando assim o uso eficaz dos recursos e incentivando a melhoria contínua dos serviços.

Dessa forma, torna-se necessário criar uma regulação precisa e explícita para a oferta dos serviços de saneamento básico, estipulando normas e padrões técnicos para garantir a qualidade e a segurança dos serviços providenciados. Essa regulação deve cobrir aspectos como a qualidade da água e do tratamento de esgoto até a segurança dos trabalhadores do setor.

No contexto da gestão de recursos hídricos e dos serviços de saneamento pelo território nacional, o Artigo 13 especifica que a ANA deve encaminhar de maneira periódica ao Comitê Interministerial de Saneamento Básico relatórios e informações pertinentes. O segundo parágrafo desse artigo adiciona que os contratos devem incluir metas progressivas para a ampliação dos serviços, a redução e o controle de perdas na distribuição de água, além de garantir a qualidade, eficiência e o uso prudente de água,

energia e outros recursos naturais, alinhados com os serviços a serem oferecidos e com o plano de saneamento específico.

Essas ações são essenciais, considerando o vasto conhecimento da ANA em relação ao saneamento básico e aos recursos hídricos no país. Ao fornecer relatórios ao CISB, a ANA exerce uma função chave ao disponibilizar dados cruciais e atualizados sobre a situação dos recursos hídricos e do saneamento em cada área, apoiando assim decisões informadas sobre as políticas de saneamento a serem adotadas localmente.

É notável que a ANA tem a capacidade de oferecer orientações técnicas ao CISB e aos órgãos reguladores locais, responsáveis pela supervisão e regulamentação das entidades de saneamento. Essa orientação é fundamental para assegurar a correta provisão dos serviços de saneamento, garantindo a eficácia das políticas do setor.

A ANA tem o dever de apresentar relatórios ao CISB periodicamente, com o objetivo de fomentar a transparência e a responsabilização no setor de saneamento. Esses relatórios são cruciais para identificar problemas e desafios, assim como as soluções adotadas, reforçando a confiança da população no setor e assegurando a utilização eficaz dos fundos financeiros aplicados.

Em relação à legislação corrente, o Artigo 11-A delinea as diretrizes para a delegação dos serviços públicos de saneamento por meio de contrato:

Art. 11-A. Na hipótese de prestação dos serviços públicos de saneamento básico por meio de contrato, o prestador de serviços poderá, além de realizar licitação e contratação de parceria público-privada, nos termos da Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, e desde que haja previsão contratual ou autorização expressa do titular dos serviços, subdelegar o objeto contratado, observado, para a referida subdelegação, o limite de 25% (vinte e cinco por cento) do valor do contrato.

§ 1º A subdelegação fica condicionada à comprovação técnica, por parte do prestador de serviços, do benefício em termos de eficiência e qualidade dos serviços públicos de saneamento básico.

§ 2º Os contratos de subdelegação disporão sobre os limites da sub-rogação de direitos e obrigações do prestador de serviços pelo subdelegatário e observarão, no que couber, o disposto no § 2º do art. 11 desta Lei, bem como serão precedidos de procedimento licitatório.

§ 3º Para a observância do princípio da modicidade tarifária aos usuários e aos consumidores, na forma da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, ficam vedadas subconcessões ou subdelegações que impliquem sobreposição de custos administrativos ou gerenciais a serem pagos pelo usuário final.

§ 4º Os Municípios com estudos para concessões ou parcerias público-privadas em curso, pertencentes a uma região metropolitana, podem dar seguimento ao processo e efetivar a contratação respectiva, mesmo se

ultrapassado o limite previsto no caput deste artigo, desde que tenham o contrato assinado em até 1 (um) ano.

§ 5º (VETADO).

§ 6º Para fins de aferição do limite previsto no caput deste artigo, o critério para definição do valor do contrato do subdelegatário deverá ser o mesmo utilizado para definição do valor do contrato do prestador do serviço.

§ 7º Caso o contrato do prestador do serviço não tenha valor de contrato, o faturamento anual projetado para o subdelegatário não poderá ultrapassar 25% (vinte e cinco por cento) do faturamento anual projetado para o prestador do serviço. (BRASIL, 2020, s/p).

Assim, a lei inclui as condições para a subdelegação, os limites e procedimentos para essa subdelegação, e assegurando que não haja custos adicionais injustificados repassados ao consumidor final. Estabelece também que municípios com estudos em andamento podem prosseguir com suas concessões ou parcerias, mesmo excedendo os limites previstos, se o contrato for assinado em até um ano, e define os critérios para a aferição dos valores dos contratos de subdelegação.

No novo contexto legal referente ao saneamento básico, o artigo 11, em seu quinto parágrafo, proíbe categoricamente que os prestadores de serviços façam a repartição de lucros e dividendos enquanto estiverem atuando em desacordo com os objetivos e os prazos pactuados nos contratos de fornecimento de serviços públicos de saneamento.

De acordo com o dispositivo legal 11-A, é facultado ao prestador a possibilidade de subdelegar a incumbência contratual, desde que exista uma previsão explícita no contrato ou uma permissão concedida pelo detentor dos serviços, respeitando-se, todavia, o teto de 25% do montante total do contrato.

Ressalta-se, entretanto, que tal subdelegação depende de uma demonstração técnica que ateste os ganhos em eficácia e na qualidade dos serviços de saneamento. Os contratos de subdelegação precisam delinear de maneira explícita os contornos da transferência de direitos e responsabilidades do prestador original para o subdelegado, em alinhamento com o princípio da moderação das tarifas.

A vedação à distribuição de ganhos financeiros por empresas que não cumprem com os requisitos contratuais no fornecimento do serviço público de saneamento básico, como preconiza o novo marco regulatório, é um dispositivo para garantir a qualidade e a eficácia desse serviço, que é de suma relevância para o bem-estar coletivo.

A normativa atual sublinha uma parte significativa concernente às metas de universalização do acesso ao saneamento. Como estipula o artigo 11-B, os contratos na

área de saneamento devem assegurar metas ambiciosas que contemplem o provimento de água potável a 99% e a coleta e tratamento de esgotos a 90% da população até o final de 2033, bem como objetivos quantitativos para a continuidade do fornecimento, redução de perdas e aprimoramento dos métodos de tratamento. *In verbis*:

Art. 11-B. Os contratos de prestação dos serviços públicos de saneamento básico deverão definir metas de universalização que garantam o atendimento de 99% (noventa e nove por cento) da população com água potável e de 90% (noventa por cento) da população com coleta e tratamento de esgotos até 31 de dezembro de 2033, assim como metas quantitativas de não intermitência do abastecimento, de redução de perdas e de melhoria dos processos de tratamento.

§ 1º Os contratos em vigor que não possuírem as metas de que trata o caput deste artigo terão até 31 de março de 2022 para viabilizar essa inclusão.

§ 2º Contratos firmados por meio de procedimentos licitatórios que possuam metas diversas daquelas previstas no caput deste artigo, inclusive contratos que tratem, individualmente, de água ou de esgoto, permanecerão inalterados nos moldes licitados, e o titular do serviço deverá buscar alternativas para atingir as metas definidas no caput deste artigo, incluídas as seguintes:

I - prestação direta da parcela remanescente;

II - licitação complementar para atingimento da totalidade da meta; e

III - aditamento de contratos já licitados, incluindo eventual reequilíbrio econômico-financeiro, desde que em comum acordo com a contratada.

§ 3º As metas de universalização deverão ser calculadas de maneira proporcional no período compreendido entre a assinatura do contrato ou do termo aditivo e o prazo previsto no caput deste artigo, de forma progressiva, devendo ser antecipadas caso as receitas advindas da prestação eficiente do serviço assim o permitirem, nos termos da regulamentação.

§ 4º É facultado à entidade reguladora prever hipóteses em que o prestador poderá utilizar métodos alternativos e descentralizados para os serviços de abastecimento de água e de coleta e tratamento de esgoto em áreas rurais, remotas ou em núcleos urbanos informais consolidados, sem prejuízo da sua cobrança, com vistas a garantir a economicidade da prestação dos serviços públicos de saneamento básico.

§ 5º O cumprimento das metas de universalização e não intermitência do abastecimento, de redução de perdas e de melhoria dos processos de tratamento deverá ser verificado anualmente pela agência reguladora, observando-se um intervalo dos últimos 5 (cinco) anos, nos quais as metas deverão ter sido cumpridas em, pelo menos, 3 (três), e a primeira fiscalização deverá ser realizada apenas ao término do quinto ano de vigência do contrato. [...] (BRASIL, 2020, s/p).

Para os contratos já em vigor que não estabelecem tais metas, foi concedido um prazo até março de 2022 para que se adequem, já vencidos, portanto. Os contratos provenientes de licitações que já possuem metas diferenciadas, incluindo aqueles

referentes somente a água ou esgoto, permanecerão conforme foram licitados. Cabe ao titular dos serviços procurar meios para alcançar as metas gerais, seja através da prestação direta do serviço faltante, seja por meio de licitações adicionais ou modificação dos contratos existentes.

Os objetivos de universalização devem ser estabelecidos proporcionalmente no tempo entre a assinatura do contrato e o final de 2033, com possibilidade de antecipação baseada na eficiência do serviço prestado, conforme a regulamentação aplicável. Também é facultado aos órgãos reguladores permitir que os prestadores adotem métodos alternativos e descentralizados para o fornecimento de água e esgoto, especialmente em regiões rurais ou urbanas informais, sempre com foco na viabilidade econômica do serviço.

O cumprimento das metas de universalização, bem como dos demais objetivos, será verificado anualmente pela agência reguladora, com a condição de que, nos últimos cinco anos, as metas tenham sido atingidas em pelo menos três, sendo a primeira avaliação realizada após cinco anos da vigência do contrato.

Portanto, é evidente que a concretização das metas de universalização nos serviços de saneamento básico requer uma colaboração intensa entre entes públicos e operadores privados, necessitando de investimentos significativos em infraestrutura para a expansão e modernização dos sistemas de água e esgoto, para que se atinjam as metas sociais e ambientais traçadas até 2033.

A implementação de estratégias educativas e de sensibilização acerca da importância do uso consciente da água, do descarte correto de resíduos e da conservação dos recursos hídricos é necessário. Incentivar a comunidade a adotar práticas sustentáveis e a participar ativamente são etapas fundamentais na direção da universalização do saneamento.

É importante notar que o atingimento das metas propostas vai além da instalação de infraestrutura; é imperativo também assegurar a continuidade e eficácia da operação desses sistemas. A gestão eficiente dos recursos disponíveis, seja financeiros, técnicos ou humanos, é relevante para manter a qualidade e sustentabilidade dos serviços de saneamento.

As metas de acesso universal aos serviços de saneamento são de extrema relevância, pois o acesso deficiente a esses serviços tem impactos diretos na qualidade de vida e saúde da população, além de poder resultar em impactos ambientais negativos. A

falta de água potável pode levar a doenças graves e a problemas de higiene e limpeza, enquanto a inexistência de tratamento de esgoto adequado pode levar ao acúmulo de resíduos e contaminação ambiental.

A expansão dos serviços de saneamento básico pode ser um vetor de desenvolvimento econômico, criando empregos e atraindo investimentos. Melhorias nestes serviços elevam a qualidade de vida, reduzem mortalidade infantil e contribuem para o desempenho acadêmico das crianças.

Contratos existentes que não contemplam as novas metas de universalização devem ser atualizados até 31 de março de 2022. Contratos oriundos de licitações com metas distintas da legislação atual permanecem como foram contratados, cabendo aos gestores buscar meios de alcançar as novas exigências.

As metas devem ser estipuladas proporcionalmente desde a assinatura do contrato ou aditivo até a data limite estabelecida, com a possibilidade de antecipação se as receitas do serviço permitirem. Reguladores podem permitir que prestadores usem métodos alternativos para fornecimento de água e tratamento de esgoto em áreas rurais ou urbanas não regulares, mantendo a viabilidade econômica dos serviços.

Para garantir a adequada prestação de serviços, o prestador deve atender às metas e prazos contratuais, sob pena de não poder distribuir lucros ou dividendos se estiver em descumprimento. É essencial a inclusão de metas claras de universalização nos contratos de saneamento para garantir o acesso à água potável e serviços de esgoto, afetando diretamente a saúde pública e ambiental. Contratos já licitados devem ser honrados conforme as metas originais para assegurar a integridade e transparência do processo contratual.

É dever do gestor responsável pelo saneamento identificar e aplicar estratégias eficientes para cumprir as metas de universalização do acesso, dentro do intervalo de tempo demarcado desde a formalização do contrato ou aditamento até a data limite determinada pela normativa vigente. Caso o bom desempenho do serviço gere receitas que possibilitem uma aceleração na conquista dessas metas, essa oportunidade deve ser aproveitada.

Compete ao órgão regulador estabelecer condições sob as quais o fornecedor possa empregar técnicas alternativas e locais para prover o abastecimento de água e o tratamento de esgoto em regiões rurais, afastadas ou em aglomerados urbanos não



formalizados. Contudo, essas soluções não devem excluir a necessária cobrança pelo serviço ofertado.

O fornecimento de água limpa e a adequada gestão dos resíduos líquidos são essenciais para preservar a saúde e o bem-estar populacional. Entretanto, há deficiências ou carências destes serviços em áreas rurais e urbanizações não planejadas. Para endereçar esta questão, métodos adaptados e locais são uma solução prática para essas áreas em particular.

Uma abordagem possível é a adoção de sistemas de coleta de água da chuva, aplicáveis em diversas necessidades, como a irrigação agrícola, limpeza geral e, com o tratamento apropriado, até mesmo para o consumo humano. Outra opção é a construção de poços artesianos, que podem prover água potável para comunidades isoladas.

Para o tratamento de efluentes, sistemas descentralizados como fossas sépticas e biodigestores são alternativas com vantagens de simplicidade e custo-benefício quando comparados aos sistemas convencionais, e podem ser ajustados de acordo com as condições específicas de cada localidade.

Destaca-se que a cobrança por esses serviços é essencial para manter a viabilidade e sustentabilidade desses sistemas. As estratégias para tal incluem tarifas baseadas no volume de consumo, incentivando o uso ponderado da água, e a criação de fundos específicos para infraestrutura que permitam a manutenção e ampliação dos sistemas de saneamento.

No âmbito da regulação do saneamento básico, a legislação estipula que entidades fornecedoras de serviços que operem em diversas municipalidades ou regiões, ou que disponibilizem distintas modalidades de serviços de saneamento em um único município ou região, precisam adotar um sistema de contabilidade específico. Esse sistema deve ser capaz de identificar e evidenciar os custos e as receitas associados a cada serviço prestado em cada área de atuação.

Essa regra contábil, estabelecida para organizações atuantes no setor de saneamento, busca promover a clareza e a integridade na administração dos serviços. Ela permite uma avaliação detalhada e precisa do desempenho financeiro relacionado a cada área servida, melhorando a gestão e auxiliando na tomada de decisões informadas, assegurando assim a sustentabilidade financeira dos contratos firmados.

Ademais, esse mecanismo de separação contábil ajuda a garantir que as tarifas cobradas estejam alinhadas com as necessidades e condições de cada localidade, evitando

disparidades que possam afetar a solidez financeira dos prestadores de serviços e a qualidade do saneamento básico oferecido. Por outro lado, é determinado que as empresas de saneamento garantam a infraestrutura necessária para conectar novas edificações e loteamentos ao sistema de saneamento existente.

A regulamentação também prevê que a entidade reguladora defina as diretrizes para que incorporadores imobiliários realizem investimentos em redes de saneamento. Estas diretrizes irão determinar em quais circunstâncias esses investimentos se caracterizam como uma antecipação das obrigações do operador local, permitindo posterior reembolso pela concessionária, e em quais casos tais investimentos são considerados de interesse próprio do empreendedor, sem direito a ressarcimento. Este conjunto de normas visa facilitar a implementação de infraestruturas de saneamento em novos empreendimentos, potencializando a expansão do acesso a serviços essenciais de água e esgoto no país.

De acordo com o novo marco regulatório do saneamento, a aprovação dos planos municipais para o setor deve estar alinhada aos planos de gestão das bacias hidrográficas, planos diretores urbanos e estratégias de desenvolvimento regional. É imperativo que tais documentos sejam revistos em intervalos que não ultrapassem uma década, garantindo que eles acompanhem as transformações sociais, econômicas e ecológicas.

A normativa vigente impõe que os planos municipais de saneamento incorporem estratégias para a conservação e uso racional dos recursos hídricos, visando assegurar o fornecimento universal de água de qualidade. Esses documentos são essenciais para a gestão eficiente e sustentável dos serviços relacionados ao abastecimento de água, saneamento, limpeza urbana, manejo de resíduos e drenagem.

Os planos de saneamento são ferramentas-chave para identificar e compreender os desafios de cada município no tocante ao saneamento. Eles devem estabelecer objetivos claros, traçar diretrizes para atingir a universalização dos serviços e definir as ações a serem executadas. A elaboração desses planos deve ser um processo inclusivo, contando com a participação ativa da comunidade para refletir as demandas locais.

Com a obrigatoriedade dos planos de saneamento, o novo marco legal procura promover uma administração mais eficaz e transparente do setor, com o objetivo de prover serviços acessíveis a todos e elevar a qualidade de vida dos cidadãos. A criação desses planos é uma pré-condição para a aquisição de recursos federais destinados a iniciativas de saneamento, o que sublinha a sua importância para os municípios.

Segundo o ordenamento jurídico atual, a gestão normativa dos serviços de saneamento básico pode ser transferida para entidades reguladoras por meio de delegação dos titulares, que deve detalhar a extensão e forma de atuação destas entidades. Estas, por sua vez, devem seguir as orientações da ANA e formular normativas que englobem aspectos técnicos, econômicos e sociais da prestação de serviços, incluindo medidas de segurança e de resposta a emergências, procedimentos para inspeção e imposição de penalidades e políticas para redução e monitoramento de perdas de água.

Essas normativas precisam tratar de questões fundamentais para a sustentabilidade do setor, como a qualidade da água fornecida, o tratamento adequado de esgoto, a manutenção da infraestrutura, a definição de tarifas justas e a garantia de acesso aos serviços para populações de baixa renda. As entidades reguladoras devem também ser capazes de gerir emergências eficientemente para proteger a saúde pública e o meio ambiente.

Compete às entidades reguladoras a fiscalização das concessionárias de saneamento, aplicando sanções quando necessário. Esses órgãos devem ser claros em seus procedimentos, para assegurar a eficácia na fiscalização e na aplicação de penalidades, bem como estabelecer diretrizes para a redução de perdas de água, abordando as causas dessas perdas e estipulando metas para sua diminuição.

O novo marco regulatório do saneamento estipula que a ANA desempenha um papel central na definição de orientações normativas que regem a regulação dos serviços de saneamento básico. Essas diretrizes são criadas para padronizar a regulação dos serviços de saneamento em todo o Brasil, seguindo os preceitos da legislação federal.

Com essa regulamentação, a ANA tem o dever de supervisionar de forma mais efetiva os serviços de saneamento, assegurando práticas que promovam o uso consciente e sustentável dos recursos hídricos. A nova lei prevê que a remuneração pelos serviços de saneamento se dará principalmente pela tarifa paga pelos usuários, podendo ser complementada por subsídios ou outras formas de financiamento quando necessário.

A duplicação de cobrança de custos administrativos ou gerenciais aos usuários é estritamente proibida, garantindo que cada usuário arque com estes custos uma única vez. Os critérios para a definição das tarifas e formas de cobrança devem considerar tanto a natureza do serviço fornecido quanto a capacidade econômica dos usuários. Para aqueles com limitada capacidade financeira, estão previstos subsídios que facilitam o acesso aos serviços essenciais de saneamento.

Este conjunto de medidas delineadas pelo novo marco legal é fundamental para assegurar um serviço de saneamento básico remunerado de forma justa e eficiente, proibindo cobranças redundantes e permitindo assistência financeira aos que necessitam. Tais diretrizes são cruciais para a promoção da igualdade e acessibilidade aos serviços de saneamento básico, garantindo que todos tenham condições adequadas de saúde e bem-estar.

Portanto, a atual legislação é um pilar para o direito ao saneamento básico, instituindo regras claras para a regulamentação e remuneração dos serviços, além de reforçar a supervisão e controle sobre essas atividades essenciais. Sua aplicação efetiva é esperada para elevar a qualidade de vida da população, proteger o meio ambiente e fomentar o desenvolvimento sustentável.

O papel das políticas públicas é decisivo na estruturação da forma como os serviços de saneamento básico são remunerados e suas taxas cobradas. Essas diretrizes precisam refletir a realidade socioeconômica dos cidadãos, assegurando que os valores praticados sejam justos e ao alcance de diferentes segmentos populacionais.

Nesse sentido, estratégias de subsídios podem ser implementadas para possibilitar que as camadas mais vulneráveis da sociedade se beneficiem de tarifas mais baixas, promovendo o acesso universal e equitativo aos serviços essenciais de saneamento. Este é um caminho para não apenas aprimorar a eficácia dos serviços oferecidos, mas também para elevar a qualidade de vida da população em geral.

Os artigos 30, 31 e 35 do novo marco legal do saneamento abordam especificamente as questões de remuneração e as taxas aplicadas aos serviços de saneamento e gestão de resíduos sólidos e limpeza urbana. De acordo com o Artigo 30, a estrutura tarifária deve considerar:

- I - categorias de usuários, distribuídas por faixas ou quantidades crescentes de utilização ou de consumo;
- II - padrões de uso ou de qualidade requeridos;
- III - quantidade mínima de consumo ou de utilização do serviço, visando à garantia de objetivos sociais, como a preservação da saúde pública, o adequado atendimento dos usuários de menor renda e a proteção do meio ambiente;
- IV - custo mínimo necessário para disponibilidade do serviço em quantidade e qualidade adequadas;
- V - ciclos significativos de aumento da demanda dos serviços, em períodos distintos; e
- VI - capacidade de pagamento dos consumidores. (BRASIL, 2020).

A formulação dessas tarifas deve levar em conta a natureza dos serviços, os custos operacionais e de manutenção dos sistemas de saneamento, e as necessidades de investimentos para a expansão e melhoria dos mesmos. Os custos operacionais e de manutenção, que vão desde a compra de materiais para tratamento de água e esgoto até a conservação de equipamentos e pagamento de funcionários, são essenciais na composição tarifária. A tarifa fixada deve cobrir esses gastos para assegurar a qualidade e eficiência dos serviços.

Investimentos em infraestrutura e tecnologia para a expansão e melhoramento dos serviços de saneamento também devem ser contemplados pelas taxas cobradas, pois são vitais para proporcionar o acesso amplo aos serviços e para a melhoria contínua da qualidade de vida da população.

Considerar a capacidade de pagamento dos cidadãos é igualmente crítico na definição das tarifas, as quais devem ser acessíveis para viabilizar o acesso de todas as classes sociais aos serviços de saneamento. Políticas de subsídio são um meio eficaz de adequar as tarifas às condições econômicas dos estratos mais vulneráveis.

As autoridades governamentais têm a incumbência de regular o setor e estabelecer políticas de subsídio para garantir o acesso universal aos serviços de saneamento. É essencial a coordenação entre os diferentes níveis de governo e as entidades gestoras dos serviços para certificar-se de que os serviços prestados sejam eficientes e de alta qualidade.

O Artigo 31 do novo marco legal do saneamento estipula que os apoios financeiros voltados para os cidadãos de menor poder aquisitivo podem se manifestar na forma de reduções tarifárias ou benefícios fiscais, variando conforme a fonte dos recursos empregados. Estes suportes são cruciais para possibilitar que a população menos favorecida tenha acesso aos serviços vitais de saneamento, que são de grande importância para a manutenção da saúde pública e para a promoção de uma vida digna.

Por sua vez, o Artigo 35 preconiza que os valores cobrados pelos serviços de manejo de resíduos sólidos e limpeza urbana devem levar em conta múltiplos elementos, incluindo a destinação correta dos detritos e a condição econômica dos usuários. Outros aspectos que podem influenciar essas cobranças incluem as especificidades dos terrenos e propriedades, o consumo de água e a periodicidade com que a coleta de resíduos é realizada.

Destaca-se que a não implementação de um esquema de cobrança pelo ente responsável pelo serviço, conforme determina este artigo, é considerada uma forma de renúncia fiscal, o que pode levar a penalidades segundo o estipulado na Lei Complementar nº 101/2000. Tal medida visa a uma taxação mais justa e alinhada ao perfil de uso e consumo do serviço.

Para exemplificar, propriedades maiores ou com estruturas que resultem em um maior consumo de recursos ou produção de resíduos podem estar sujeitas a encargos mais substanciais, ao passo que imóveis menores ou com menos demanda possam ter uma tributação mais amena. A regularidade na coleta de resíduos pode ser ajustada conforme as exigências locais, otimizando recursos e mitigando custos aos consumidores.

É imperativo que a definição dessas taxas e tarifas ocorra de maneira transparente, apoiada em diretrizes objetivas para prevenir desigualdades ou cobranças indevidas. Preservar o acesso irrestrito aos serviços de saneamento e assegurar que os custos não se transformem em obstáculos ao usufruto dos serviços essenciais é um dever primordial.

Assim, deve-se fomentar um procedimento claro e democrático na fixação dos preços, promovendo a participação popular e a divulgação dos critérios adotados. Esses critérios devem refletir justamente a capacidade financeira dos cidadãos, as particularidades dos imóveis e a necessidade dos serviços.

É primordial implementar sistemas de monitoramento e supervisão para prevenir exageros e zelar pela aderência às normativas vigentes. Vale reforçar que o acesso ao saneamento é um direito essencial e deve ser assegurado a todos, independentemente de sua situação econômica, e cabe ao Estado promover as condições para que esse acesso seja garantido e equânime.

## 2. O SERVIÇO PÚBLICO DE SANEAMENTO BÁSICO E A ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO

A partir deste capítulo, propõe-se a examinar a atuação do Estado no saneamento básico pelo viés da *Law and Economics*, eis que a participação estatal na atividade econômica é sempre controversa. No decorrer dos tempos, a ineficácia do Estado como agente econômico em algumas áreas tem se mostrado contumaz, inviabilizando o desenvolvimento e a universalização dos serviços onde intervém.

Apenas para elucidar bem o tema que se passa a explorar, pode-se afirmar que não há oposição alguma entre os conceitos de atividade econômica e serviço público, na verdade, a melhor doutrina define que serviço público é um tipo de atividade econômica, cujo desenvolvimento compete preferencialmente ao setor público, não exclusivamente (GRAU, 1997, pág. 132). Portanto, permite-nos citar o serviço público de saneamento como espécie, do gênero atividade econômica. O mesmo autor destaca com sobriedade:

Finalmente, no que concerne ao art. 170, *caput*, a *ordem econômica* pressupõe o exercício de *atividade econômica* enquanto gênero. O que afirma o preceito é que toda a *atividade econômica*, inclusive a desenvolvida pelo Estado, no campo dos serviços públicos, deve ser fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tendo por fim (fim dela, *atividade econômica*, repita-se) assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social..." (Grau, Eros. Constituição e Serviço Público, *in* Direito Constitucional. Estudos em Homenagem a Paulo Bonavides. Malheiros. 2001, p. 250)

Neste sentido, o saneamento, como serviço essencial passivo de concessão às empresas públicas e privadas, por licitação, deve ser realizado sob os auspícios da livre concorrência e da livre iniciativa, especialmente com equilíbrio e tratamento igualitário entre os atores, empresas concessionárias.

Seguindo objetivamente com o tema central, o presente capítulo é melhor desenvolvido particionando-se em três seções principais, cada uma abordando diferentes aspectos da interação entre o direito e a economia. No propósito de reflexão, discute-se o papel do Estado, do Direito e do mercado, em benefício do indivíduo e as expectativas de obtenção de maior custo-benefício, sopesando maximização de resultados, justiça e desenvolvimento sustentável.

A primeira seção dedica-se à exploração da Análise Econômica do Direito (AED), apresentando seus conceitos fundamentais e a relevância de sua aplicação no contexto do desenvolvimento do saneamento básico. Serão discutidos os princípios que norteiam a

AED e como estes podem ser utilizados para avaliar e propor melhorias na legislação e nas políticas públicas relacionadas ao saneamento, visando a eficiência econômica e a justiça social.

Na segunda seção, o foco recai sobre as intervenções econômicas do Estado no setor de saneamento. Será feita uma análise crítica das políticas adotadas, considerando a regulação, o financiamento e os modelos de gestão. A seção busca compreender como essas intervenções se alinham aos objetivos da ordem econômica estabelecida pela Constituição Federal e quais os impactos gerados para a eficiência e universalização do acesso aos serviços de saneamento.

A terceira seção aborda o dilema entre proteção social e mercado econômico, com enfoque nas implicações financeiras. Será discutido como o Estado pode equilibrar a proteção social com a eficiência do mercado, especialmente em um setor essencial como o de saneamento. A análise visa elucidar os desafios e as possibilidades de conciliar os interesses públicos com a dinâmica do mercado, dentro do quadro constitucional vigente.

### 2.1. Análise Econômica do Direito Aplicável ao Saneamento

Na era contemporânea, observa-se a imprescindibilidade de se recorrer a instrumentos oriundos de distintas esferas do saber para enriquecer a compreensão das complexas ramificações do direito. Esta necessidade advém da constatação de que os argumentos estritamente jurídicos se revelam, por vezes, insuficientes para conferir ao direito uma interpretação que se coadune de maneira fidedigna com o tecido social.

A sociedade contemporânea não se contenta mais com a mera expressão do poder estatal em sua forma mais abstrata; anseia, outrossim, por uma atuação estatal que se traduza em uma prestação de serviços efetiva e tangível. Essa expectativa abrange uma gama variada de serviços públicos essenciais, como saúde, educação, moradia e segurança. Assim, torna-se imperativo que a criação e a aplicação das normas jurídicas sejam realizadas em harmonia com o contexto social vigente e com os valores consagrados pela Constituição (NASCIMENTO, 2011).

Neste panorama, a interdisciplinaridade surge como uma abordagem inovadora e necessária, especialmente no que tange à relação entre o Direito e a Economia. A AED emerge como uma disciplina que busca interpretar as normas e princípios jurídicos sob a ótica econômica, proporcionando uma nova dimensão de análise e compreensão do Direito. A AED se propõe a aplicar métodos e conceitos econômicos ao estudo do Direito,



com o intuito de otimizar a eficiência das normas jurídicas e promover uma melhor alocação dos recursos escassos da sociedade (CASTRO, 2011).

O Direito, em sua essência, pode ser descrito como um conjunto de normas e princípios destinados a regular as interações humanas. A Economia, por sua vez, dedica-se ao estudo das escolhas realizadas pelos indivíduos em um contexto de limitação de recursos, analisando as consequências dessas escolhas para a sociedade. A intersecção entre Direito e Economia, portanto, permite uma análise mais aprofundada de como as normas jurídicas podem influenciar o comportamento humano e, inversamente, como as dinâmicas econômicas podem e devem ser consideradas na formulação e aplicação do Direito (GICO JÚNIOR, 2013).

Assim, a Análise Econômica do Direito não se limita a uma mera aplicação de teorias econômicas ao campo jurídico; ela representa um esforço multidisciplinar para expandir a compreensão do Direito, enriquecendo o processo de desenvolvimento, aplicação e avaliação das normas jurídicas. A AED busca, assim, contribuir para a construção de um sistema jurídico mais eficiente e mais alinhado às necessidades e desafios da sociedade contemporânea.

A Economia e o Direito, embora distintos em suas essências como campos do conhecimento científico, apresentam uma interconexão conceitual e prática inegável. A Economia, tradicionalmente, dedica-se ao estudo e à gestão de recursos escassos, procurando alocá-los de forma eficiente para atender às necessidades ilimitadas da sociedade. Este é um desafio constante, que busca equilibrar as demandas infinitas dentro de um contexto de finitude, uma tarefa que requer não apenas conhecimento técnico, mas também uma compreensão das dinâmicas humanas e sociais (SANTANA, 2014).

A AED é uma manifestação prática dessa intersecção, aplicando princípios e teorias econômicas para examinar e interpretar as leis. A AED não se restringe a uma análise superficial, mas exige uma avaliação criteriosa da constitucionalidade, juridicidade, legalidade e da técnica legislativa. Ela se estende para a análise de instituições legais e políticas públicas, considerando a eficiência e os impactos econômicos das normas jurídicas (TABAK, 2015).

Nesse sentido, a Economia não apenas ilumina a estrutura das normas jurídicas, mas também revela como os sistemas jurídicos podem ser vistos como o resultado de decisões individuais e coletivas tomadas em um contexto de escassez de recursos, onde as pessoas buscam maximizar suas preferências e bem-estar (SALAMA, 2017).

Portanto, a inter-relação entre Economia e Direito é um testemunho da complexidade do tecido social e da necessidade de uma abordagem holística para compreender e moldar a realidade. A integração dessas ciências oferece uma visão mais abrangente e coesa da estrutura da realidade, permitindo que se perceba o todo indivisível que compõe o mosaico da existência humana. Através dessa perspectiva integrativa, é possível buscar soluções mais efetivas e justas para os dilemas que enfrentamos, reconhecendo a interdependência das diversas facetas da vida social e a importância de uma abordagem multidisciplinar na busca pela verdade e pela justiça (MATA, 2021).

A intersecção entre Economia e Direito é um fenômeno que remonta a discussões filosóficas antigas, como as travadas por Thomas Hobbes no século XVIII, acerca da propriedade e suas implicações sociais. Essa afinidade foi reconhecida e explorada ao longo do tempo, ganhando particular destaque no século XX, quando academias e estudiosos nos Estados Unidos começaram a produzir um robusto material acadêmico. Neste material, evidenciava-se a aplicação de conceitos econômicos interdisciplinares no âmbito jurídico, um movimento que refletia a crescente complexidade das sociedades modernas e a necessidade de abordagens mais integrativas para compreender e gerir essa complexidade (FEITOSA; SANTOS, 2019).

Na década de 1970, um período marcado por intensas transformações sociais e intelectuais, surgiram movimentos que desafiavam as percepções dominantes na teoria jurídica e no utilitarismo econômico. Dentre esses movimentos, destaca-se o *Law and Economics*, ou AED, que propõe uma leitura do direito sob a ótica da eficiência econômica, aplicando métodos e conceitos da microeconomia neoclássica para analisar e prever os efeitos das normas jurídicas. Paralelamente, o *Critical Legal Studies*, ou Escola Crítica do Direito, emergiu com uma abordagem mais política, questionando as estruturas de poder subjacentes às leis e instituições. Além desses, as teorias *rights-based* começaram a ganhar espaço, enfatizando a importância dos direitos individuais e coletivos a partir de uma perspectiva mais filosófica e moral (ALVAREZ, 2014).

Esses movimentos intelectuais refletem uma busca por compreender o direito não apenas como um conjunto de normas a serem aplicadas, mas como um campo dinâmico que interage com outras áreas do conhecimento, como a Economia, a Política e a Filosofia. A interdisciplinaridade, portanto, torna-se um elemento chave para a análise jurídica contemporânea, permitindo uma compreensão mais rica e uma aplicação mais

eficaz do direito, que leva em conta as diversas dimensões da experiência humana e os desafios da sociedade atual.

A Escola da AED emergiu como um marco intelectual e acadêmico no contexto da crise do Estado do Bem-Estar Social na década de 1970. Este movimento, originário do Direito norte-americano, propôs-se como uma alternativa crítica às correntes realista e convencionalista que, até então, dominavam o pensamento jurídico.

Com o intuito de renovar e enriquecer o debate jurídico, a AED introduziu perspectivas e ideias inovadoras, enfatizando a eficiência econômica e a análise de custo-benefício como ferramentas essenciais para a compreensão e aplicação do Direito. A influência desse movimento não se restringiu aos Estados Unidos, alcançando ampla difusão em faculdades de Direito e de Economia no Brasil, e, posteriormente, na década de 1990, expandindo-se para países com tradições jurídicas distintas da *Common Law*, especialmente aqueles com sistemas de origens Romano-Germânicas (LAUDA, 2009).

Inspirando-se nos princípios de Adam Smith, considerado o pai da economia moderna, a AED adotou a noção da "mão invisível" como um de seus pilares teóricos. Segundo essa teoria, os objetivos coletivos seriam naturalmente alcançados pela soma dos objetivos individuais, sem que houvesse necessidade de uma intervenção ativa do Poder Público. Esta ideia ressalta a crença na capacidade dos mercados de se autorregular e na tendência de que a busca pelo interesse próprio conduza, inadvertidamente, ao benefício da sociedade como um todo (PONTES, 2017).

A AED propõe uma visão do Direito que valoriza a autonomia dos agentes econômicos e a eficiência das transações, argumentando que as leis devem ser projetadas para facilitar as interações de mercado e promover a riqueza das nações. Esse enfoque trouxe uma nova dimensão para a análise jurídica, influenciando a formulação de políticas públicas, a interpretação de leis e a própria concepção de justiça e equidade no âmbito legal. A Escola da Análise Econômica do Direito, assim, tornou-se um campo fértil para o diálogo entre economistas e juristas, contribuindo significativamente para a evolução do pensamento jurídico contemporâneo.

O final do século XX foi palco de um intenso e frutífero debate nos Estados Unidos sobre a AED, um debate historicamente estratificado por Ejan Mackaay (2000) em quatro fases distintas. A primeira fase, denominada "O início", se estende de 1957 a 1972 e é caracterizada por uma discussão quase exclusivamente entre economistas.

Foi um período de sementeira, onde as bases teóricas da AED começaram a ser estabelecidas e discutidas em círculos acadêmicos de economia.

A segunda fase, que vai de 1972 a 1980, é marcada pela "aceitação do paradigma" por parte dos juristas. Este foi um momento no qual a AED começou a ser reconhecida e valorizada nas melhores faculdades de Direito americanas. Pesquisadores de renome, como Guido Calabresi e Richard Posner, destacaram-se por seus trabalhos pioneiros, que não apenas introduziram, mas solidificaram a AED como uma força principal na renovação da Teoria do Direito. Este período é visto como um ponto de inflexão, onde a AED passou a ser considerada uma ferramenta analítica legítima e poderosa no estudo do Direito (AGUSTINHO; RIBEIRO, 2010).

Avançando para a década de 1980, Luiz Ministro Luíz Fux (2018) descreve este tempo como um divisor de águas para a formalização da AED como uma ciência autônoma e um campo de intensas investigações acadêmicas. Foi durante esta fase que a AED se consolidou nas mais prestigiadas faculdades dos EUA, com estudos inovadores de figuras como Steven Shavell, Louis Kaplow, Lucien Bebchuk e Kathryn Spier. Estes acadêmicos contribuíram significativamente para a expansão do escopo da AED, aplicando seus princípios a uma variedade de questões jurídicas e promovendo um entendimento mais profundo das implicações econômicas das leis e da tomada de decisões legais.

Essas quatro fases refletem a trajetória de crescimento e de maturação da AED, demonstrando como ela evoluiu de um diálogo inicial entre economistas para se tornar um componente essencial e inovador no estudo do Direito. A AED passou a influenciar profundamente a maneira como as leis são interpretadas, formuladas e aplicadas, enfatizando a análise de custo-benefício e a eficiência como critérios fundamentais na avaliação da legislação e da ação judicial. Através desse processo, a AED estabeleceu-se como uma disciplina que oferece insights valiosos para a formulação de políticas públicas e para a compreensão mais ampla do papel do Direito na sociedade.

A AED ganhou um impulso significativo com a contribuição de Ronald Coase, especialmente após a publicação de seu influente artigo *The Problem of Social Cost* em 1960, que mais tarde lhe renderia o Prêmio Nobel de Economia em 1991. Neste trabalho seminal, Coase apresentou uma série de exemplos e casos potencialmente litigiosos, nos quais a resolução implicaria inevitavelmente em custos para as partes envolvidas. A essência de sua reflexão reside na ideia de que a solução ótima não deveria apenas

minimizar as perdas para as partes diretamente afetadas, mas também para a sociedade como um todo, em vez de simplesmente penalizar o agente causador do problema. Coase propôs que a alocação de direitos de propriedade e a negociação entre as partes poderiam levar a resultados mais eficientes do que a intervenção legal punitiva (CARRO, 2016).

A AED experimentou um desenvolvimento intenso a partir da segunda metade do século XX, investigando comportamentos que transcendem as particularidades do mercado. Este avanço foi marcado por três obras clássicas: *The Economics of Discrimination* de Gary Becker (2010), que analisa o custo econômico da discriminação; *The Problem of Social Cost* de Ronald Coase (1960), que discute a alocação de direitos de propriedade e externalidades; e *Some Thoughts on Risk Distribution and the Law of Torts* de Guido Calabresi (1961), que explora a distribuição de riscos e a responsabilidade civil.

A fusão entre Direito e Economia surgiu como uma resposta ao descontentamento com o formalismo jurídico que prevalecia desde a era do Iluminismo. Dentre as ciências sociais, a Economia emergiu como a candidata mais promissora para fornecer respostas pragmáticas e fundamentadas para os dilemas jurídicos, oferecendo uma nova lente através da qual os problemas legais poderiam ser analisados e resolvidos (GODOY, 2005).

A AED desafiou a resistência da comunidade acadêmica e dos juristas à noção de uma realidade jurídica autônoma, distinta das outras ciências. Ao invés disso, adotou uma perspectiva própria do realismo jurídico, rejeitando a visão formalista do fenômeno jurídico e buscando uma compreensão mais pragmática e eficiente do Direito (RIBEIRO; CAMPOS, 2012).

Utilizando conceitos da microeconomia, a AED procura explicar o comportamento dos indivíduos em relação às normas jurídicas e seus efeitos sobre a eficiência econômica e social (ALVAREZ, 2014). Assim, a Ciência Econômica contribuiu para a AED ao oferecer ferramentas analíticas que permitem uma avaliação mais precisa do impacto das leis e das decisões judiciais, tanto do ponto de vista individual quanto coletivo.

[...] oferece, ao operador do Direito, padrão útil (teoria comportamental) que permite avaliar se as leis e as políticas públicas estão servindo ao objetivo social a que se destinam e prever os efeitos que as normas jurídicas geram sobre o comportamento humano a partir de critérios científicos e de metodologia amparados na eficiência. (FERREIRA; QUEIROZ; GONÇALVES, 2018, p. 266).

De acordo com Gonçalves e Ribeiro (2013), a EAD não se trata de aproveitamento direto da teoria econômica sobre o direito, mas o desenvolvimento de ferramentas não disponíveis na Ciência Jurídica ou na Ciência da Economia, de acordo com a tradição reducionistas, mas a relação entre ambos os domínios da realidade social, aproximando o Direito Tributário e Economia, aproximação esta essencial para sintonizar a economia com a justiça. Para Oliveira e Payão (2018):

O direito parte de uma perspectiva mais objetiva, consistente na arte de regular o comportamento humano. A economia, por sua vez, é ciência que estuda os mecanismos indutores ou não por trás do comportamento humano em um mundo de recursos escassos. E analisar o direito sob a perspectiva econômica é empregar instrumentos teóricos e empíricos econômicos e ciências afins para expandir a compreensão e o alcance do direito, aperfeiçoando o desenvolvimento, a aplicação e a efetividade da norma jurídica (OLIVEIRA; PAYÃO, 2018, p. 205).

A AED também parte do individualismo metodológico, em que se aceita, como ponto de partida, que o agente racional improvise opções e que alcance as normas jurídicas como grandes mecanismos de “preço” para suas ações. Essa racionalidade o bancará escalonar preferências, evitando as condutas de maior “custo”. Logo, não fundamentalmente, a ação será o único valor do Direito – apesar ele seja um princípio com previsão constitucional (TIMM, 2018).

O autor ainda cita outra característica da AED, que é ser um método consequencialista, ou seja, em que o raciocínio jurídico (solução do caso), incorpora o efeito, a consequência da decisão na alegação, que, numa perspectiva por sua natureza dogmática de orientação kelseniana, poderia não fazer sentido. Sendo assim, a norma jurídica advém de suas consequências econômico-sociais, sendo a eficácia da norma um problema exterior ao direito (TIMM, 2018). Millard e Heinen (2018, p.284) corroboram ao afirmar que:

A AED não é uma ciência do direito (ou de outra coisa), ela não é verdadeira e nem determinável. Mas ela se tornou um objeto da ciência do direito porque ela é eficaz: não (somente?) economicamente e tecnicamente, em seus efeitos sobre o mundo, mas sobretudo como ideologia partilhada por um número crescente de juristas, portanto como elemento de ideologia jurídica, percebida como socialmente “obrigatória” pelas autoridades jurídicas que se referem a ela em seus atos concretos como na interpretação dos enunciados ou na decisão. Ela se tornou um objeto da ciência do direito porque a produção do direito repousa em parte, e cada vez mais, sobre reações aos discursos desse tipo. (MILLARD; HEINEN, 2018, p. 284).

Conforme afirma Borba e Mônaco (2020, p. 13), a metodologia AED responde, de forma simplificada, a quatro perguntas básicas em relação ao ordenamento jurídico:

1. Qual o objetivo a ser alcançado com determinada norma jurídica?
2. A norma jurídica atinge os resultados esperados?
3. Quais as consequências da aplicação da norma jurídica?
4. Como a norma jurídica deveria ser aplicada?

Assim, conclui-se que a AED traz para o Direito instrumentos analíticos próprios da teoria econômica, corroborando com o intérprete e aplicador da lei a identificar, prevenir e mensurar as suas consequências no mundo real. Ou seja, pode-se dizer que a AED complementa o Direito, tendo em vista que indica uma teoria sobre o comportamento humano, adicionando um método que colabore de forma significativa para o entendimento dos fenômenos sociais, como também auxiliar na tomada racional de decisões jurídicas (LIMA, 2020).

No Brasil, uma das primeiras decisões utilizando de forma explícita essa metodologia foi proferida pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ) em sede do Recurso Especial nº 1163283/RS (REYMÃO; CEBOLÃO, 2019). No voto do relator, o Ministro Luis Felipe Salomão afirma que:

A análise econômica da função social do contrato, realizada a partir da doutrina da Análise Econômica do Direito, permite reconhecer o papel institucional e social que o direito contratual pode oferecer ao mercado, qual seja a segurança e previsibilidade nas operações econômicas e sociais capazes de proteger as expectativas dos agentes econômicos, por meio de instituições mais sólidas, que reforcem, ao contrário de minar, a estrutura do mercado (BRASIL, 2015, p. 3).

Reymão e Cebolão (2019) afirmam que a AED foi aplicada em contrato de financiamento imobiliário baseando-se no entendimento do magistrado que considera que todo contrato de financiamento imobiliário é negócio jurídico de cunho de modo eminente patrimonial.

Neste estudo, o campo de estudo fundamental para a análise exploratória de dados é o saneamento básico, que se trata de uma área intrinsecamente ligada à saúde pública, ao bem-estar social e ao desenvolvimento econômico. A AED permite-nos compreender, interpretar e visualizar dados de maneira que possamos extrair informações significativas e orientar a tomada de decisões baseadas em evidências.

A importância do saneamento básico como campo de aplicação da AED é multifacetada. Primeiramente, do ponto de vista da saúde pública, o acesso a serviços adequados de saneamento é um determinante crítico para a prevenção de doenças. A falta de saneamento adequado está diretamente relacionada à incidência de doenças como cólera, disenteria, hepatite A e outras infecções intestinais. A AED pode ser utilizada para identificar padrões e correlações entre a prevalência dessas doenças e as condições de saneamento, permitindo que políticas públicas sejam direcionadas de forma mais eficaz.

Economicamente, o saneamento básico é um investimento com alto retorno:

A Organização Mundial da Saúde (OMS) afirmou que, para cada dólar investido em água e saneamento, são economizados 4,3 dólares em custos de saúde no mundo, enquanto 2,5 bilhões de pessoas ainda sofrem com a falta de acesso a serviços de saneamento básico e 1 bilhão pratica a defecação ao ar livre. (UNICRIO, 2014, p. 1).

Assim, a AED pode ajudar a quantificar esses benefícios econômicos, analisando dados sobre gastos com saúde, absenteísmo no trabalho e outros indicadores econômicos relevantes. Além disso, a melhoria das condições de saneamento pode impulsionar outras áreas econômicas, como o turismo e a valorização imobiliária.

Como explica Souza (2015), do ponto de vista social, o saneamento básico é um indicador de equidade e qualidade de vida. A falta de acesso a serviços de saneamento adequados afeta desproporcionalmente as populações mais pobres, exacerbando as desigualdades sociais. A AED pode ser empregada para mapear a distribuição geográfica do acesso ao saneamento e identificar as comunidades mais vulneráveis, orientando assim a alocação de recursos e esforços de melhoria.

Adicionalmente, o saneamento básico tem um impacto direto no meio ambiente. O tratamento adequado de esgoto e resíduos previne a contaminação de rios, lagos e lençóis freáticos, contribuindo para a conservação dos recursos hídricos e da biodiversidade. A AED pode ser usada para analisar dados ambientais e monitorar os impactos de intervenções no saneamento sobre a qualidade da água e a saúde dos ecossistemas.

De acordo com a doutrina, a AED permite uma investigação detalhada e intuitiva dessas externalidades, facilitando a compreensão de suas origens e impactos. No contexto do saneamento básico, os custos diretos são relativamente fáceis de quantificar. Eles incluem os gastos com infraestrutura, operação e manutenção de sistemas de tratamento de água e esgoto. No entanto, os benefícios, especialmente aqueles de longo prazo, podem



ser mais difíceis de mensurar. Benefícios como a melhoria da saúde pública, o aumento da produtividade do trabalho e a preservação do meio ambiente muitas vezes requerem uma análise de dados mais sofisticada, onde a AED se mostra indispensável (TRÉMOLET, 2013).

A AED pode contribuir significativamente para a análise de custos e benefícios ao permitir que os pesquisadores visualizem padrões, identifiquem outliers e testem hipóteses. Por exemplo, ao explorar conjuntos de dados sobre incidência de doenças relacionadas à água, a AED pode ajudar a estabelecer uma relação causal entre melhorias no saneamento e redução de casos de doenças. Isso é válido para justificar investimentos em saneamento, uma vez que a prevenção de doenças se traduz em economia para os sistemas de saúde e em melhor qualidade de vida para a população.

A AED pode ser utilizada para avaliar externalidades positivas, como o impacto do saneamento básico na educação. Crianças que vivem em ambientes com saneamento adequado tendem a ter melhor desempenho escolar, pois são menos afetadas por doenças que poderiam levar a faltas frequentes na escola. A AED permite analisar dados educacionais e de saúde de maneira integrada, evidenciando essas correlações.

Por outro lado, as externalidades negativas, como a poluição causada pelo descarte inadequado de resíduos e efluentes, também podem ser examinadas através da AED. A análise de dados ambientais pode revelar a relação entre práticas de saneamento deficientes e a degradação de ecossistemas locais. Isso é fundamental para o desenvolvimento de políticas que não apenas melhorem o saneamento, mas que também mitiguem ou eliminem seus impactos negativos no meio ambiente.

A AED também atua na avaliação de custos de oportunidade. Ao comparar os custos de diferentes opções de investimento em saneamento, a AED pode ajudar a determinar qual delas oferece o maior retorno em termos de benefícios sociais e ambientais. Isso é particularmente importante em contextos de recursos limitados, onde é essencial maximizar a eficácia dos investimentos públicos.

A regulação econômica no saneamento básico é um tema complexo que envolve a análise de tarifação, subsídios e incentivos, e a AED desempenha uma função imprescindível neste contexto. A AED permite a análise e interpretação de grandes conjuntos de dados para informar a tomada de decisão regulatória, garantindo que as políticas de saneamento sejam eficientes, equitativas e sustentáveis.

A tarifação dos serviços de saneamento é um dos principais instrumentos de regulação econômica, e a AED pode ser utilizada para avaliar a adequação das tarifas cobradas. Por exemplo, Grossman e Krueger (1995) destacam a importância de considerar os impactos ambientais no crescimento econômico, o que pode ser diretamente aplicado ao saneamento, onde tarifas inadequadas podem levar ao subinvestimento em infraestrutura e manutenção, resultando em danos ambientais e de saúde pública.

Subsídios são outra ferramenta de regulação econômica que pode ser otimizada com o uso da AED. Subsídios podem ser necessários para garantir que o saneamento básico seja acessível a todas as camadas da população, mas é importante que sejam bem direcionados. A AED pode ajudar a identificar onde os subsídios terão o maior impacto positivo, tanto do ponto de vista social quanto ambiental. Dudgeon et al. (2005) discutem a importância da biodiversidade de água doce e os desafios de conservação, que são diretamente afetados pelas políticas de saneamento e podem ser mais bem compreendidos e gerenciados com o auxílio da AED.

Incentivos, como créditos fiscais ou financiamento a taxas reduzidas para projetos de saneamento, são essenciais para estimular o investimento privado no setor. A AED pode ser aplicada para avaliar a eficácia desses incentivos, analisando dados sobre investimentos em saneamento e seus resultados em termos de cobertura e qualidade dos serviços prestados. McLeroy et al. (1988) fornecem um modelo ecológico para programas de promoção da saúde, que pode ser adaptado para entender como os incentivos podem alterar o comportamento das empresas e dos consumidores no contexto do saneamento.

Além do mais, destaca-se também a questão da eficiência na prestação de serviços de saneamento é um tema de grande relevância para o desenvolvimento sustentável e a saúde pública, e a AED tem um papel fundamental em avaliar como a gestão e operação desses serviços podem ser otimizadas, bem como na alocação de recursos para infraestrutura.

A AED permite aos gestores e reguladores do setor de saneamento analisar grandes volumes de dados operacionais, financeiros e de consumo para identificar padrões, tendências e anomalias. Por exemplo, um estudo realizado por Pereira e Marques (2021) utilizou a AED em duas etapas para medir a eficiência técnica e de escala dos serviços de saneamento dos municípios brasileiros, identificando que a maioria opera em uma escala maior do que a ótima, indicando a necessidade de reestruturação para melhorar a eficiência.

Outro estudo, por Carvalho e Sampaio (2020), aplicou AED para avaliar a eficiência das empresas de saneamento brasileiras, não apenas em termos operacionais, mas também na eficiência em converter investimentos financeiros em expansão e melhoria das redes. O estudo revelou baixos níveis de eficiência geral e divisional, ressaltando a importância de avaliar a eficiência ao longo do tempo e considerar a estrutura interna dos provedores.

A inclusão de fatores de qualidade de serviço como saídas indesejadas em estudos de produtividade total de fatores é uma inovação recente que permite uma avaliação mais abrangente da eficiência. Um exemplo disso é o trabalho de Maziotis et al. (2021), que incorporou esses fatores na avaliação da PTF (Produtividade Total dos Fatores)<sup>1</sup> dos serviços de água e saneamento.

De outro lado, a eficiência fiscal associada aos serviços de água e saneamento, como indicado por Martínez-Córdoba et al. (2020), é um fator determinante para o cumprimento dos ODS, particularmente o ODS-6, que visa garantir a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todos.

## 2.2. Intervenções econômicas no setor de saneamento

Conforme abordado durante este estudo, a infraestrutura de saneamento básico desempenha uma função na promoção da saúde pública e no avanço do bem-estar social. Esta infraestrutura é essencial para garantir o acesso a água potável, o manejo adequado de esgotos, a limpeza urbana e o manejo de resíduos sólidos. Devido ao impacto coletivo desses serviços, o saneamento básico é frequentemente classificado como um bem público. As externalidades positivas associadas ao saneamento básico são significativas, pois não apenas melhoram a qualidade de vida dos indivíduos, mas também promovem benefícios de saúde pública que se estendem por toda a comunidade.

Ward (2019) destaca a dificuldade de excluir indivíduos que não pagam por esses serviços, uma vez que os benefícios do saneamento são difundidos e não se limitam apenas àqueles que contribuem financeiramente para sua manutenção e expansão. A

---

<sup>1</sup> A PTF é uma medida de produtividade que engloba todos os fatores de produção, permitindo uma análise mais completa. Nesse sentido, ela é uma medida bastante relevante quando analisada de forma comparativa, tanto em termos de sua evolução no tempo quanto em termos das diferenças entre comparativos. A produtividade pode ser definida como uma medida da eficiência com que a economia transforma os insumos ou fatores de produção em produtos e serviços finais (DE NEGRI E CAVALCANTE, 2014).

teoria econômica oferece uma explicação para os desafios associados à provisão de bens públicos como o saneamento.

Sanson (2020) argumenta que, em mercados livres, a provisão de bens públicos é frequentemente insuficiente. Isso ocorre devido ao fenômeno conhecido como problema do carona (*free-rider*), onde indivíduos ou empresas se beneficiam de um recurso sem contribuir para o seu custo. Esse comportamento pode levar a uma subprovisão de serviços essenciais, uma vez que os agentes econômicos podem não ter incentivos suficientes para investir em bens de onde outros podem se beneficiar gratuitamente.

Facilmente se identifica o problema social da pobreza extrema, com a terminologia do *free-rider*, pois a implantação do saneamento básico em periferias é sempre inviável economicamente, são os usuários que não tem capacidade de qualquer pagamento. Tal falha de mercado, de difícil resolução, deve ser computada como custo, já que legalmente é uma contraposição entre o “dever do estado” com os ditames de viabilidade econômico-financeira da regulação devida, imposta pela Lei de Saneamento.

As falhas de mercado, como a falta de informação ou a incapacidade de coordenar entre múltiplos agentes econômicos, podem resultar em investimentos inadequados em infraestrutura de saneamento, o que, por sua vez, prejudica a saúde pública e o bem-estar social.

As intervenções no setor de saneamento básico são frequentemente defendidas com base em argumentos econômicos que enfatizam os benefícios que transcendem os usuários imediatos dos serviços. Ross (2021) salienta que as externalidades positivas geradas por um sistema de saneamento eficaz são vastas, incluindo a redução na transmissão de doenças e a conseqüente melhoria na qualidade ambiental. Tais benefícios são disseminados e afetam a sociedade como um todo, não se restringindo apenas àqueles que utilizam diretamente os serviços de saneamento. Por exemplo, a diminuição da incidência de doenças transmissíveis por meio da água resulta em uma população mais saudável, reduzindo os custos com saúde pública e aumentando a produtividade econômica.

Outrossim, a presença de externalidades negativas associadas ao saneamento inadequado é um argumento robusto para a intervenção estatal. Hutton et al. (2014) destacam que a poluição da água, resultante de sistemas de saneamento deficientes, tem implicações graves para a saúde pública e para o meio ambiente. Essa poluição pode levar a um ciclo vicioso de contaminação que afeta ecossistemas aquáticos, a biodiversidade e

a disponibilidade de água potável para as comunidades. A contaminação de fontes de água pode disseminar patógenos e provocar surtos de doenças, o que impõe um ônus adicional sobre os sistemas de saúde e compromete a qualidade de vida da população.

A necessidade de intervenção governamental para corrigir essas falhas de mercado é, portanto, duplamente justificada. Por um lado, o governo pode promover a expansão e a melhoria dos serviços de saneamento, capitalizando sobre as externalidades positivas e maximizando o bem-estar social.

Por outro lado, pode também implementar políticas e regulamentações que minimizem as externalidades negativas, como a poluição da água, garantindo que os custos ambientais e de saúde pública sejam mitigados. Isso pode envolver investimentos em infraestrutura, subsídios para a adoção de tecnologias de saneamento mais eficientes e a implementação de leis que exijam o tratamento adequado de efluentes antes de serem liberados no meio ambiente.

A análise de custo-benefício é uma metodologia econômica amplamente utilizada para avaliar a viabilidade e a eficiência de projetos e políticas públicas, especialmente no que tange a investimentos em infraestrutura de saneamento básico. Essa ferramenta analítica é fundamental para orientar decisões de alocação de recursos, pois proporciona uma avaliação quantitativa dos custos associados à implementação de projetos de saneamento em comparação com os benefícios sociais e econômicos que eles podem gerar (RADIN et al., 2020).

Radin et al. (2020) destacam a importância da ACB no contexto do saneamento, enfatizando que os benefícios de tais projetos vão além das melhorias imediatas em infraestrutura. A redução dos custos de saúde é um dos principais benefícios econômicos identificados pela ACB. Quando a população tem acesso a serviços de saneamento adequados, há uma diminuição significativa na incidência de doenças relacionadas à água, como diarreia e cólera, o que resulta em economia para os sistemas de saúde pública e para as famílias, que evitam gastos com tratamentos e medicamentos.

A ACB considera o aumento da produtividade como um benefício econômico relevante. Com a melhoria das condições de saneamento, há uma redução no número de dias de trabalho perdidos devido a doenças, o que se traduz em maior disponibilidade da força de trabalho e, conseqüentemente, em um aumento da produtividade econômica. Isso não apenas impulsiona o crescimento econômico, mas também contribui para a melhoria da qualidade de vida da população.

A ACB também permite que sejam considerados os benefícios sociais mais amplos, como a melhoria na qualidade ambiental e a preservação de recursos hídricos, que, embora possam ser difíceis de quantificar, são essenciais para o desenvolvimento sustentável. A ferramenta fornece uma base para que os formuladores de políticas públicas possam justificar investimentos em saneamento, demonstrando que os benefícios de longo prazo superam os custos iniciais de implementação.

A análise econômica das intervenções de saneamento básico revela que os investimentos nessa área não são apenas essenciais para a saúde pública e o bem-estar, mas também são economicamente vantajosos. Um estudo conduzido por Hutton et al. (2014) em seis países do Sudeste Asiático fornece evidências empíricas dessa realidade econômica. O estudo avaliou o retorno sobre o investimento em diferentes tecnologias de saneamento e constatou que a relação benefício-custo (BCR) dessas intervenções é significativamente alta, indicando um retorno econômico positivo.

Nas áreas rurais, a implementação de latrinas de fossa simples mostrou um BCR superior a cinco, referida pesquisa<sup>2</sup> foi apresentada por Jack Slim, fundador da World Toilet Organization, que trabalha com o desenvolvimento da tecnologia sanitária em vários países, apresentando que, a cada dólar gasto com saneamento, há um retorno de US\$ 5 (cinco dólares). Esses benefícios são multifacetados, incluindo a redução de doenças relacionadas à falta de saneamento, a diminuição dos custos de saúde para as famílias e o sistema de saúde público, bem como o aumento da produtividade dos trabalhadores que gozam de melhor saúde.

Em áreas urbanas, a instalação de tanques sépticos acompanhada de uma gestão eficaz de águas residuais apresentou um BCR maior que dois. Isso indica que os benefícios econômicos, embora menores em magnitude quando comparados com as áreas rurais, ainda são substanciais. A gestão adequada das águas residuais em ambientes urbanos é imprescindível devido à densidade populacional e ao potencial de impactos negativos no meio ambiente e na saúde pública quando o saneamento é inadequado.

Neste contexto, os resultados do estudo de Hutton et al. (2014) são particularmente relevantes para formuladores de políticas e investidores, pois fornecem uma justificativa econômica sólida para a alocação de recursos para o saneamento. A evidência de um retorno econômico tão significativo reforça a noção de que investimentos em saneamento são não apenas uma necessidade social e ambiental, mas também uma escolha econômica

---

<sup>2</sup> Disponível em: <https://worldtoilet.org/who-we-are/our-story/>. Acesso em: 10 de Dezembro de 2023.

inteligente. Esses dados podem ser utilizados para argumentar a favor de políticas públicas que priorizem o saneamento, especialmente em regiões onde o acesso a esses serviços ainda é limitado.

A aplicabilidade e a precisão da Análise de Custo-Benefício em projetos de saneamento são de suma importância para garantir que os investimentos sejam feitos de maneira eficiente e eficaz. No entanto, a metodologia enfrenta desafios significativos, especialmente quando se trata de avaliar benefícios que não têm um valor de mercado claro.

Ross (2021) aponta que os benefícios intangíveis, como a melhoria na qualidade de vida e a redução de riscos ambientais, embora sejam reconhecidos como extremamente valiosos, são difíceis de serem quantificados e monetizados. Essa dificuldade surge porque tais benefícios envolvem aspectos subjetivos da experiência humana e impactos ecológicos de longo prazo, que não são facilmente expressos em termos monetários.

Além dos desafios de quantificação, a ACB no setor de saneamento deve levar em conta as variações nas condições locais, que podem influenciar significativamente tanto os custos quanto os benefícios dos projetos. Dasgupta et al. (2020) ressaltam a importância de considerar fatores como a prevalência de doenças, que pode variar amplamente entre diferentes regiões, e o valor do tempo economizado graças à proximidade das instalações de saneamento.

Em áreas onde doenças relacionadas à água são mais comuns, os benefícios de intervenções de saneamento podem ser muito maiores, justificando um investimento mais substancial. Da mesma forma, em comunidades onde as pessoas gastam uma quantidade significativa de tempo coletando água ou procurando locais adequados para a higiene pessoal, a instalação de infraestrutura de saneamento próxima pode resultar em economia de tempo considerável, que tem um valor econômico tangível (DASGUPTA et al., 2020).

Logo, para que a ACB seja eficaz no setor de saneamento, é essencial que haja uma abordagem metódica na coleta e análise de dados, que considere tanto os benefícios tangíveis quanto intangíveis, e que adapte a análise às condições específicas de cada local. Isso pode envolver o uso de métodos de valoração contingente ou a aplicação de técnicas de avaliação de impacto ambiental para melhor capturar os custos e benefícios que são mais difíceis de medir. A precisão dessas estimativas objetiva assegurar que os recursos sejam alocados de forma que maximizem o bem-estar social e promovam o desenvolvimento sustentável.

No Brasil, a formulação de políticas econômicas no âmbito do saneamento básico tem sido um processo complexo e dinâmico, que busca equilibrar a necessidade de investimentos substanciais com a promoção da equidade social. O setor é marcado por profundas desigualdades que refletem as condições socioeconômicas do país, onde as camadas mais pobres da população frequentemente enfrentam barreiras significativas para acessar serviços de água e esgoto adequados. A trajetória dessas políticas revela um esforço contínuo para atender a essas demandas sociais sem comprometer a sustentabilidade financeira dos serviços.

Narzetti e Marques (2020) oferecem uma análise crítica dos modelos de subsídios implementados em países da América do Sul, com especial atenção ao contexto brasileiro. Eles observam que, embora as políticas de subsídios indiretos e cruzados tenham desempenhado um papel importante na tentativa de tornar o saneamento mais acessível, essas medidas por si só não são suficientes para alcançar os segmentos mais vulneráveis da sociedade. Os subsídios indiretos, muitas vezes, beneficiam uma faixa mais ampla da população, incluindo aqueles que não são necessariamente os mais necessitados, enquanto os subsídios cruzados podem transferir custos de grupos mais ricos para grupos mais pobres, mas não garantem por si só a expansão do acesso.

Os autores concluem que são necessárias práticas mais direcionadas para expandir o acesso aos serviços de saneamento para os mais pobres. Isso implica em uma intervenção mais proativa das autoridades públicas, que pode incluir a implementação de programas específicos para construção e manutenção de infraestrutura de saneamento em comunidades carentes, tarifas sociais que reduzam o ônus financeiro sobre as famílias de baixa renda, e políticas que incentivem a conexão das residências à rede de saneamento.

A necessidade de uma abordagem mais direcionada é particularmente premente no Brasil, onde a infraestrutura de saneamento é muitas vezes inadequada ou inexistente em áreas rurais e periferias urbanas. A falta de acesso a serviços de saneamento básico adequados não só perpetua as condições de pobreza, mas também agrava os riscos à saúde pública, o que torna a intervenção estatal uma questão de urgência social e econômica.

Godoy (2017) cita que, tanto as políticas públicas como as regulamentações são fundamentais para garantir que as práticas sustentáveis e responsáveis em relação ao meio ambiente sejam utilizadas, bem como os serviços públicos sejam efetivados com perfeição. Quanto às empresas privadas, a fiscalização e regulação deve ser eficaz, deve



garantir a transparência e a prestação de contas, com informações precisas e oportunas sobre suas operações, metas e desempenho.

Assim, para que o Brasil avance na universalização do acesso ao saneamento básico, é imperativo que as políticas públicas sejam desenhadas para endereçar as desigualdades existentes, garantindo que os investimentos e subsídios cheguem efetivamente àqueles que mais precisam. Isso requer um compromisso contínuo e coordenado entre diferentes níveis de governo e setores da sociedade, visando não apenas a eficiência econômica, mas também a justiça social e a inclusão.

O acesso equitativo aos serviços de água e saneamento é uma questão crítica no Brasil, especialmente em áreas vulneráveis onde a falta desses serviços básicos é mais pronunciada. A regulação desse setor e as recentes reformas institucionais são fundamentais para endereçar essas questões. Narzetti e Marques (2021) abordam essa temática, enfatizando a importância de uma regulação eficaz que possa impulsionar a universalização dos serviços de saneamento básico. A regulação adequada é particularmente importante quando a prestação desses serviços é realizada por meio de contratos com entidades privadas ou mistas, onde o papel do regulador é garantir que os objetivos de interesse público sejam atendidos.

Os mesmos autores criticam a postura passiva que tem sido adotada por algumas autoridades públicas no Brasil, que muitas vezes renunciam ao seu papel de reguladores ativos no setor de água e esgoto. Eles argumentam que essa abdicação de responsabilidade compromete a eficácia das políticas públicas e impede o progresso em direção à universalização do acesso aos serviços de saneamento. A falta de ação regulatória pode levar a uma situação em que as empresas prestadoras de serviços priorizam o lucro em detrimento da expansão do acesso, especialmente em áreas menos rentáveis, que frequentemente coincidem com regiões de maior vulnerabilidade social.

Recente artigo publicado sobre a eficácia da privatização do saneamento básico trouxe luz ao tema, demonstrando as críticas ou externalidades apresentadas em casos concretos. Gondin e Godoy (2023) após citarem casos específicos de privatização no mundo, apresentam quadro demonstrativo com os impactos encontrados, transcritos a seguir:

Experiência	Vantagens	Desvantagens
Reino Unido	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Melhoria na eficiência e na qualidade dos serviços</li> <li>- Aumento dos investimentos em infraestrutura</li> <li>- Redução dos custos operacionais</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aumento dos preços dos serviços</li> <li>- Desigualdade na distribuição dos investimentos e melhorias</li> <li>- Perda de controle público sobre o setor</li> </ul>
França	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aumento dos investimentos em infraestrutura</li> <li>- Melhoria na eficiência e na qualidade dos serviços</li> <li>- Redução dos custos operacionais</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aumento dos preços dos serviços</li> <li>- Concentração do mercado em poucas empresas</li> <li>- Falta de transparência na gestão das empresas</li> </ul>
Alemanha	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aumento dos investimentos em infraestrutura</li> <li>- Melhoria na eficiência e na qualidade dos serviços</li> <li>- Redução dos custos operacionais</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aumento dos preços dos serviços</li> <li>- Concentração do mercado em poucas empresas</li> <li>- Risco de monopólio privado sobre o setor</li> </ul>
Argentina	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aumento dos investimentos em infraestrutura</li> <li>- Melhoria na eficiência e na qualidade dos serviços</li> <li>- Redução dos custos operacionais</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aumento dos preços dos serviços</li> <li>- Concentração do mercado em poucas empresas</li> <li>- Desigualdade na distribuição dos investimentos e melhorias</li> </ul>
Distrito Federal	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aumento dos investimentos em infraestrutura</li> <li>- Melhoria na eficiência e na qualidade dos serviços</li> <li>- Redução dos custos operacionais</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aumento dos preços dos serviços</li> <li>- Concentração do mercado em poucas empresas</li> <li>- Perda de controle público sobre o setor</li> </ul>
Pernambuco	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aumento dos investimentos em infraestrutura</li> <li>- Melhoria na eficiência e na qualidade dos serviços</li> <li>- Redução dos custos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aumento dos preços dos serviços</li> <li>- Falta de transparência no processo de concessão</li> <li>- Possíveis impactos negativos sobre a qualidade dos serviços</li> </ul>
Minas Gerais	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aumento dos investimentos em infraestrutura</li> <li>- Melhoria na eficiência e na qualidade dos serviços</li> <li>- Redução dos custos operacionais</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aumento dos preços dos serviços</li> <li>- Falta de transparência no processo de concessão</li> <li>- Disputas judiciais e incertezas na implementação da concessão</li> </ul>
São Paulo	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aumento dos investimentos em infraestrutura</li> <li>- Melhoria na eficiência e na qualidade dos serviços</li> <li>- Redução dos custos operacionais</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aumento dos preços dos serviços</li> <li>- Concentração do mercado em poucas empresas</li> <li>- Possíveis impactos negativos sobre a qualidade dos serviços</li> </ul>
Rio de Janeiro	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aumento dos investimentos em infraestrutura</li> <li>- Melhoria na eficiência e qualidade dos serviços</li> <li>- Redução de custos operacionais</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aumento dos preços dos serviços</li> <li>- Concentração do mercado em poucas empresas</li> <li>- Desigualdade na distribuição dos investimentos e melhorias</li> </ul>

Fonte: *Kilma Malsa de Lima Gondim et al.*<sup>3</sup>. 2023.

Como dito, o quadro acima é eficaz à análise das externalidades, servindo de parâmetro ao combate dos efeitos negativos, reconhecimento das práticas positivas, para melhor regulamentação e execução das políticas públicas atreladas ao saneamento básico.

Neste sentido, corrobora com os achados de Narzetti e Marques (2021), que defendem que as autoridades públicas devem assumir um papel mais ativo e efetivo na regulação do setor. Isso inclui a implementação de políticas que garantam que os contratos de prestação de serviços sejam cumpridos de maneira que os interesses da população sejam protegidos. Além disso, é necessário que haja um compromisso com a fiscalização e a aplicação de penalidades quando os serviços não atendem aos padrões estabelecidos.

A universalização dos serviços de saneamento básico no Brasil é um objetivo que demanda uma abordagem multifacetada. As autoridades reguladoras devem trabalhar em conjunto com os prestadores de serviços, a sociedade civil e as comunidades para identificar as barreiras ao acesso e desenvolver estratégias inclusivas que enderecem as necessidades das populações vulneráveis. Isso pode incluir a adoção de modelos tarifários diferenciados, investimentos em infraestrutura nas áreas mais carentes com exploração subsidiada e a promoção de programas de conscientização sobre a importância do saneamento para a saúde e o bem-estar.

Saneamento Básico adequado é uma condição que garante a dignidade do ser humano, de acordo com a ONU (Organização das Nações Unidas), e juntamente com o acesso à água potável, integra os Direitos Humanos – cujo dia foi comemorado em 10 de dezembro, estão incluídos no 6º Objetivo de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 da ONU.

Desde dezembro de 2015, por meio da resolução A/RES/70/169, a Assembleia Geral da ONU definiu o direito ao saneamento básico, distinto do direito à água:

"O direito humano ao saneamento garante que todas as pessoas, sem discriminação, tenham acesso físico e econômico ao saneamento, em todas as esferas da vida, e que este seja seguro, higiênico, social e culturalmente aceitável e que proporcione privacidade e garanta dignidade."

O Tema, portanto, não aguarda a proteção somente do Estado Brasileiro, permanecendo uma constante preocupação a criação de normativos internacionais.

---

<sup>3</sup> RBFH ISSN 2447-5076 (Pombal – PB, Brasil), v. 12, n. 1, p. 562-577, jan.-mar, 2023

Aquino (2020) aduz que, a proteção da pessoa humana não deve aguardar “dos próprios Estados soberanos a competência para criar e elaborar normas” relacionadas, sobretudo “em razão da existente desconfiança em torno da atuação dos poderes legislativos desses Estados e da supremacia por eles exercidas”. Nesse sentido, também, Aquino e Bichão (2017):

“Com efeito, sendo os direitos humanos liberdades e garantias fundamentais da pessoa humana que decorrem da sua dignidade iminente e que pela sua positivação obrigam a todos os estados membros da comunidade internacional (Valencia Villa, 2003: 137), necessário se torna que os mesmos sejam interpretados e aplicados de forma uniforme e universal, embora alguns países contestem a universalidade dos direitos humanos afirmando que os direitos devem ser vistos como culturalmente relativos e secundários relativamente aos padrões locais, consuetudinários ou tradicionais (Bell, 2003: 190)”.

Portanto, o paradigma é a pessoa humana, sua dignidade, sua proteção, a nível universal.

A expansão urbana e o crescimento das cidades trouxeram consigo uma série de desafios que impactam diretamente a qualidade de vida e o bem-estar dos cidadãos. Araújo e Guimarães (2018) abordam essas questões ao refletir sobre a importância de se reconhecer o direito à cidade como um direito fundamental, intrinsecamente ligado aos princípios da dignidade humana, da função social da cidade e da proteção do meio ambiente, conforme estabelecido pela Constituição.

O direito à cidade vai além do mero acesso a espaços urbanos, englobando a possibilidade de usufruir de uma vida urbana com qualidade, que inclui o acesso a serviços básicos, a oportunidades de lazer e cultura, e a um ambiente saudável e seguro. Nesse contexto, o saneamento ambiental emerge como um dos pilares essenciais para a realização plena desse direito. Sem um sistema de saneamento eficaz, os cidadãos enfrentam uma série de riscos à saúde, além de consequências negativas para o meio ambiente, como a poluição de rios e mares.

Os desafios da urbanização contemporânea, marcada por uma expansão muitas vezes desordenada e sem a infraestrutura necessária, tornam a garantia do direito à cidade uma tarefa complexa. As cidades devem ser planejadas e geridas de forma a assegurar que todos os cidadãos, independentemente de sua renda ou localização, tenham acesso a serviços de saneamento adequados. Isso implica em políticas públicas que priorizem investimentos em infraestrutura, a regulamentação do uso do solo urbano para evitar a ocupação desordenada e a promoção de práticas sustentáveis.

Araújo e Guimarães (2018) destacam que a realização do direito ao saneamento ambiental é um componente crítico para a efetivação do direito à cidade. O saneamento adequado é um elemento que permite não apenas a melhoria das condições de saúde pública, mas também a promoção da justiça social, uma vez que frequentemente são as comunidades mais pobres que sofrem com a falta de acesso a esses serviços essenciais. Igualmente, a proteção do meio ambiente urbano, através da gestão adequada de resíduos e da preservação de áreas verdes, é fundamental para garantir a sustentabilidade das cidades e a qualidade de vida de seus habitantes.

A doutrina aponta que a litigância de direito público no Brasil tem se mostrado uma ferramenta importante na luta pelos direitos humanos, especialmente no que diz respeito ao acesso a serviços básicos de saúde, como água e saneamento (OSORIO, 2019). Barcellos (2014) explora essa dinâmica, analisando como as ações judiciais podem influenciar e promover políticas públicas que visam melhorar o acesso a esses serviços essenciais. O estudo revela que o judiciário brasileiro tem demonstrado uma postura proativa em relação à melhoria do acesso aos serviços de saneamento, reconhecendo a sua importância fundamental para a saúde e o bem-estar da população.

Não obstante, a pesquisa de Barcellos (2014) também aponta para uma distribuição desigual das ações judiciais, que tendem a se concentrar nas cidades mais ricas do país. Essa concentração sugere que os benefícios da litigância de direito público não estão sendo igualmente distribuídos, deixando as comunidades mais pobres e vulneráveis à margem desses avanços. A situação indica que, apesar da disposição do judiciário em atuar como um agente de mudança, ainda existem obstáculos significativos que impedem que essas ações alcancem as áreas onde são mais necessárias.

O estudo sugere que um esforço maior é necessário para que as iniciativas legais e judiciais possam efetivamente alcançar as comunidades mais desfavorecidas. Isso pode envolver a promoção de maior conscientização sobre os direitos à saúde e ao saneamento básico nessas comunidades, o fortalecimento do acesso à justiça para populações de baixa renda e a implementação de políticas públicas que priorizem as áreas mais carentes.

É fundamental ainda que o sistema judiciário seja acompanhado de políticas que garantam a execução das decisões judiciais. Não basta apenas reconhecer o direito ao saneamento básico; é necessário que haja mecanismos efetivos para que as sentenças se traduzam em ações concretas que melhorem as condições de vida das pessoas. Isso inclui

o investimento em infraestrutura, a fiscalização de políticas públicas e a garantia de que os recursos necessários estejam disponíveis para cumprir as determinações judiciais.

Esses estudos apresentados evidenciam a complexidade das intervenções econômicas no setor de saneamento no Brasil, destacando a importância de políticas públicas bem direcionadas e a necessidade de uma regulação efetiva para alcançar a universalização dos serviços. As lições aprendidas apontam para a necessidade de uma abordagem mais inclusiva e proativa, que considere as especificidades das áreas vulneráveis e que seja capaz de mobilizar diferentes esferas do governo em prol de um objetivo comum: o acesso universal e equitativo aos serviços de saneamento.

Os modelos de intervenção econômica do Estado no setor de saneamento são cruciais para garantir o acesso universal aos serviços de água e esgoto, especialmente em países em desenvolvimento como o Brasil. Essas intervenções podem assumir várias formas, incluindo subsídios, tarifação e parcerias público-privadas, cada uma com suas vantagens e desvantagens específicas.

Subsídios são frequentemente utilizados para tornar os serviços de saneamento acessíveis às camadas mais pobres da população. Narzetti e Marques (2020) discutem os modelos de subsídios para serviços de água e saneamento para pessoas vulneráveis em países sul-americanos, com foco no Brasil. Eles concluem que, embora as políticas de subsídios indiretos e cruzados sejam importantes, práticas mais direcionadas são necessárias para expandir o acesso aos mais pobres, exigindo uma intervenção mais proativa das autoridades públicas.

A vantagem dos subsídios é que eles podem ser direcionados para atender às necessidades dos mais vulneráveis, mas a desvantagem é que podem criar distorções no mercado e dependência de longo prazo do apoio do governo.

A tarifação é outro modelo de intervenção, onde o preço dos serviços de saneamento é definido para cobrir os custos de operação e manutenção, e potencialmente para financiar expansões. A tarifação adequada é essencial para a sustentabilidade financeira dos serviços de saneamento, mas pode ser um desafio garantir que as tarifas sejam acessíveis para todos os segmentos da população.

As Parcerias Público-Privadas representam uma abordagem inovadora na gestão de serviços públicos, buscando unir a eficiência e a agilidade características do setor privado com a capacidade de planejamento e o foco no interesse público do setor governamental. No contexto brasileiro, onde o acesso a serviços de água e saneamento

ainda é um desafio em muitas áreas vulneráveis, as PPPs surgem como uma estratégia promissora para acelerar a universalização desses serviços essenciais.

Narzetti e Marques (2021) exploram essa temática em seu estudo sobre o acesso a serviços de água e saneamento, enfatizando a importância da regulação e da reforma institucional recente. Eles argumentam que a regulação eficiente atua no sucesso das PPPs, especialmente quando a prestação dos serviços de água e saneamento é realizada sob regime contratual. A regulação deve assegurar que as PPPs atuem em consonância com os objetivos de universalização dos serviços, garantindo que todas as camadas da população tenham acesso a água potável e a sistemas de esgoto adequados.

Embora as PPPs possam trazer benefícios significativos em termos de eficiência operacional e inovação tecnológica, elas também apresentam desafios substanciais. Um dos principais é garantir que os interesses públicos prevaleçam sobre os privados, evitando que o lucro se sobreponha à qualidade e à acessibilidade dos serviços. Além disso, a gestão dos contratos de PPP requer um monitoramento rigoroso e contínuo para assegurar que os termos acordados sejam cumpridos e que eventuais ajustes possam ser feitos em resposta a mudanças nas condições sociais ou econômicas.

A adequada gestão de contratos em PPPs envolve a definição clara de metas, a implementação de mecanismos de fiscalização e a aplicação de penalidades em caso de não cumprimento. Também é essencial que haja transparência em todas as etapas do processo, desde a licitação até a execução dos serviços, permitindo que a sociedade civil participe e fiscalize as ações das PPPs.

Para que as PPPs sejam efetivamente uma solução para os desafios do saneamento no Brasil, é necessário que haja uma colaboração estreita entre o setor público e o privado, com o estabelecimento de um ambiente regulatório estável e previsível que incentive o investimento e a inovação, ao mesmo tempo em que protege os direitos dos cidadãos e promove a equidade social.

Cada modelo de intervenção econômica tem o potencial de melhorar o acesso e a qualidade dos serviços de saneamento, mas também traz desafios que devem ser cuidadosamente gerenciados. A escolha do modelo mais apropriado depende de uma série de fatores, incluindo as condições econômicas locais, a capacidade institucional do setor público e as necessidades específicas da população.

Em uma última análise, é válido ressaltar as dificuldades e barreiras relacionadas no contexto político e social. Os desafios econômicos nas intervenções de saneamento

muitas vezes estão relacionados à alocação de recursos insuficientes e à sustentabilidade financeira dos serviços.

No Brasil, o setor de saneamento enfrenta desafios significativos relacionados à governança democrática da água e do saneamento, que são expressos nas desigualdades sociais estruturais e na falta de acesso universal aos serviços essenciais de saneamento. O projeto desafio aponta que, apesar dos avanços significativos no país, as disparidades na cobertura de saneamento urbano e rural continuam alarmantes, e muitas das melhorias implementadas ainda não alcançam os mais pobres (CASTRO, 2015).

A sustentabilidade e a escalabilidade da entrega de saneamento pelo setor privado em escolas de assentamentos informais urbanos também apresentam desafios. Um estudo realizado em Nairobi, Quênia, sugere que, embora a participação do setor privado possa levar a melhorias na gestão segura do saneamento a custos mais baixos, há barreiras financeiras significativas relacionadas à implementação contínua desses serviços, especialmente em escolas públicas (SNYDER et al., 2020).

Os desafios políticos frequentemente se manifestam na forma de politização excessiva e interferência política, que são barreiras significativas na implementação de políticas eficazes de saneamento. Corburn (2022) destaca que a mudança climática urbana, acompanhada pelo aumento das desigualdades econômicas, sociais e de saúde, aumentou a urgência de fornecer saneamento, especialmente aos pobres urbanos e àqueles que já enfrentam vulnerabilidades relacionadas.

Igualmente, as barreiras sociais, como as desigualdades socioeconômicas persistentes, criam obstáculos para alcançar a cobertura universal de saúde, que é paralela ao acesso universal ao saneamento. Medici e Lewis (2019) discutem como a fragmentação no financiamento da saúde é um tema comum na América Latina e no Caribe, o que pode ser comparado com a fragmentação no setor de saneamento. A literatura econômica da região enfatiza o financiamento inadequado e analisa múltiplos aspectos da equidade em saúde, sugerindo que a agenda precisa avançar para projetar e alavancar sistemas de entrega e pagamento que visem o desempenho e a eficiência.

Esses estudos destacam que, para superar os desafios e barreiras no setor de saneamento brasileiro, é necessário um compromisso político renovado, investimento adequado e uma regulação eficaz que possa garantir o direito ao saneamento para todos, considerando as especificidades econômicas, políticas e sociais do país.



### 2.3. Desenvolvimento Social e Mercado Econômico

A Constituição Federal de 1988 representa um divisor de águas na história do Brasil, consolidando a transição para a democracia e estabelecendo as bases para um Estado de Direito com forte ênfase na proteção social (BRASIL, 1988). A Carta Magna instituiu um amplo espectro de direitos sociais, incluindo:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 90, de 2015)

Parágrafo único. Todo brasileiro em situação de vulnerabilidade social terá direito a uma renda básica familiar, garantida pelo poder público em programa permanente de transferência de renda, cujas normas e requisitos de acesso serão determinados em lei, observada a legislação fiscal e orçamentária (Incluído pela Emenda Constitucional nº 114, de 2021)

Esses direitos são pilares fundamentais para a construção de uma sociedade mais justa e igualitária, e refletem o compromisso do país com o bem-estar de todos os seus cidadãos.

Garbaccio, Marin e Biehl (2012) destacam que além de estabelecer esses direitos sociais, a Constituição de 1988 também fortaleceu o federalismo cooperativo ao conceder maior autonomia aos municípios. Essa autonomia municipal é decisiva, pois permite que os governos locais desempenhem um papel ativo no desenvolvimento socioeconômico de suas comunidades.

Com a capacidade de planejar o uso do solo e promover políticas públicas adequadas às suas realidades específicas, os municípios podem direcionar esforços para melhorar a qualidade de vida de seus habitantes e fomentar um desenvolvimento sustentável que respeite os limites ambientais e sociais.

A autonomia municipal, conforme garantida pela Constituição, é um instrumento que empodera os governos locais a implementar políticas que reflitam as necessidades e as aspirações da população local. Isso inclui a criação de espaços públicos de lazer, a promoção de habitação acessível, o desenvolvimento de programas educacionais e de saúde que atendam às demandas locais, e a implementação de medidas de segurança pública que respeitem os direitos humanos e contribuam para a redução da violência.

A Constituição Federal de 1988, portanto, não apenas consagra direitos sociais como princípios fundamentais, mas também estabelece um quadro institucional que

permite a sua realização prática. Através da autonomia municipal, os governos locais têm a liberdade e a responsabilidade de agir em prol de uma sociedade mais equitativa e de um desenvolvimento que seja economicamente viável, socialmente justo e ecologicamente correto (BRASIL, 1988).

A efetivação desses direitos sociais e a utilização adequada da autonomia municipal dependem, contudo, de uma gestão pública transparente, participativa e comprometida com os princípios constitucionais. É necessário que haja um esforço contínuo e conjunto entre os diferentes níveis de governo e a sociedade civil para que os objetivos estabelecidos pela Constituição de 1988 sejam alcançados e mantenham-se como alicerces de uma nação que valoriza a dignidade e o potencial de cada um de seus cidadãos.

No âmbito da proteção social, a importância do saneamento básico transcende a mera infraestrutura urbana, constituindo-se como um pilar central para a saúde pública e a qualidade de vida da população. É reconhecido não apenas como um direito social, mas também como um serviço público essencial, indispensável para o exercício de outros direitos fundamentais.

Hunter e Sugiyama (2009) abordam essa questão, ressaltando que, mesmo diante de uma Constituição Federal progressista e do ativismo vigoroso dos movimentos sociais, a política social no Brasil ainda enfrenta desafios significativos para efetivar esse direito de forma ampla e equitativa.

A Constituição de 1988 estabeleceu um marco legal que ampliou a compreensão de direitos sociais, incluindo o acesso ao saneamento básico como um componente essencial para a dignidade humana. No entanto, a implementação prática dessas políticas muitas vezes esbarra em obstáculos estruturais e políticos que dificultam o avanço para além do atendimento das necessidades mais elementares da população. Hunter e Sugiyama (2009) apontam que, apesar dos avanços legislativos e das pressões sociais, ainda persiste uma lacuna entre o reconhecimento legal dos direitos e a sua concretização.

Um dos desafios destacados pelos autores é a persistência de interesses privilegiados que muitas vezes se sobrepõem às necessidades da maioria da população. Isso se reflete na distribuição desigual dos investimentos em saneamento básico, que tende a favorecer áreas mais desenvolvidas em detrimento das regiões mais carentes, onde o acesso a serviços de água potável e esgotamento sanitário é mais precário.

A educação é frequentemente citada como um dos principais mecanismos de transformação social e de promoção da cidadania, sendo fundamental para o desenvolvimento de um país. Na Constituição de 1988, a educação é elevada à categoria de direito social e instrumento de construção do Estado Democrático de Direito, estabelecendo as diretrizes para uma política educacional que visa à igualdade de condições para o acesso e permanência na escola.

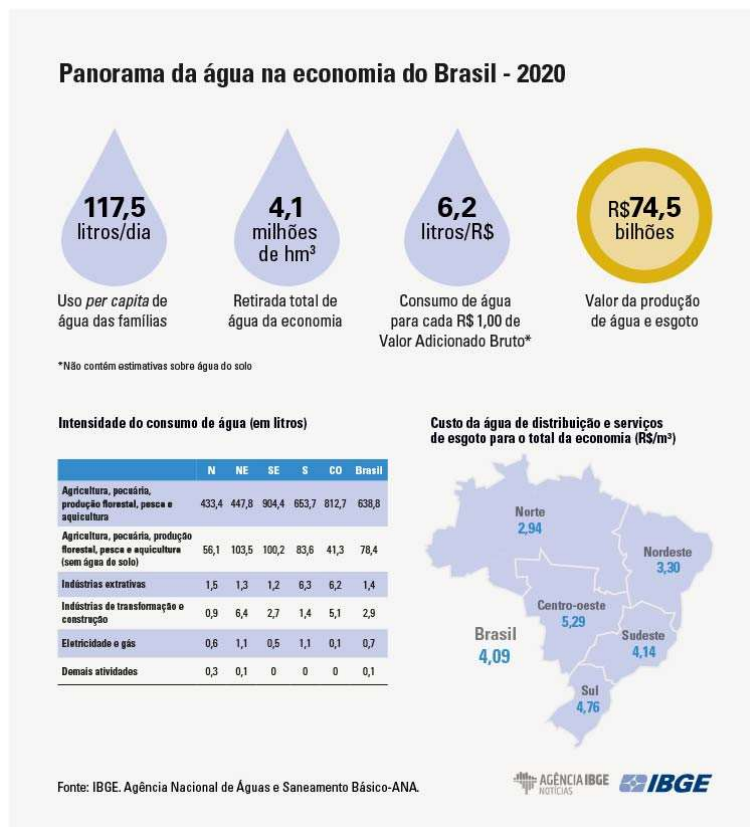
Vieira (2001) destaca que os princípios constitucionais que norteiam a educação podem ser aplicados ao saneamento básico, outro direito social essencial para a garantia da dignidade humana e para o exercício pleno da cidadania.

Assim como a educação, o saneamento básico é um direito que deve ser universalizado, ou seja, deve estar acessível a toda a população, independentemente de sua condição socioeconômica. A Constituição de 1988, ao estabelecer a educação como um direito de todos, fornece um modelo que pode ser seguido para a implementação de políticas de saneamento que busquem não apenas atender às necessidades básicas da população, mas também promover a saúde, o bem-estar e a igualdade social.

Além disso, a estrutura da segurança social no Brasil, que abrange a previdência, a saúde e a assistência social, é notável por sua busca em combinar a expansão e a universalização dos benefícios e serviços públicos com a diminuição da dependência de financiamento baseado exclusivamente em contribuições salariais. Serra (2007) ressalta a relevância desse modelo para o saneamento básico, pois a universalização dos serviços sociais básicos é um objetivo que deve ser perseguido paralelamente, seguindo a mesma lógica de expansão e acessibilidade.

Isso implica que o financiamento do saneamento básico deve ser pensado de forma a garantir que todos tenham acesso a serviços de qualidade, sem que isso represente um ônus desproporcional para os mais pobres. A busca por modelos de financiamento que diversifiquem as fontes de recursos e que permitam a sustentabilidade dos serviços de saneamento é fundamental para alcançar a universalização desejada.

Uma visão econômica sobre os serviços públicos de saneamento básico não é acessória, mormente quando estudos técnicos do próprio IBGE e da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico – ANA revelam o “Custo Brasil”, ou porque não citar como o potencial do mercado atrelado ao saneamento, ao declararem que, no ano de 2020, o valor da produção de água e esgoto alcança o patamar de R\$ 74.500.000,00 (setenta e quatro bilhões e quinhentos milhões de reais), conforme quadro abaixo:



**Fonte: IBGE (2023)<sup>4</sup>**

Outro dado é essencial, dentre os princípios elencados no Novo Marco Legal do Saneamento, a sustentabilidade das empresas ou a capacidade econômico-financeira, sinônimo da tão prezada eficiência administrativa, tem sido um termômetro para avaliações, como publicado pelo Instituto Trata Brasil.

A relação se dá entre a capacidade econômico-financeira das concessões de saneamento frente às obrigações e metas impostas pela nova lei. A pesquisa revelou que dos 3,9 mil municípios cujas documentações de capacidade econômico-financeira deveriam ser apresentadas pelos respectivos prestadores, segundo Decreto 10.710/2021 que tinha como prazo 31 de dezembro de 2021, 1,1 mil municípios, quase um terço desse grupo, sequer teve a documentação apresentada ou foi considerada pendente pelas respectivas agências reguladoras subnacionais.

<sup>4</sup> Internet. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/37054-em-2020-para-cada-r-1-00-gerado-pela-economia-foram-consumidos-6-2-litros-de-agua#:~:text=O%20valor%20da%20produ%C3%A7%C3%A3o%20de,foi%20de%2065%2C7%25>. Acesso em 17/02/2024.

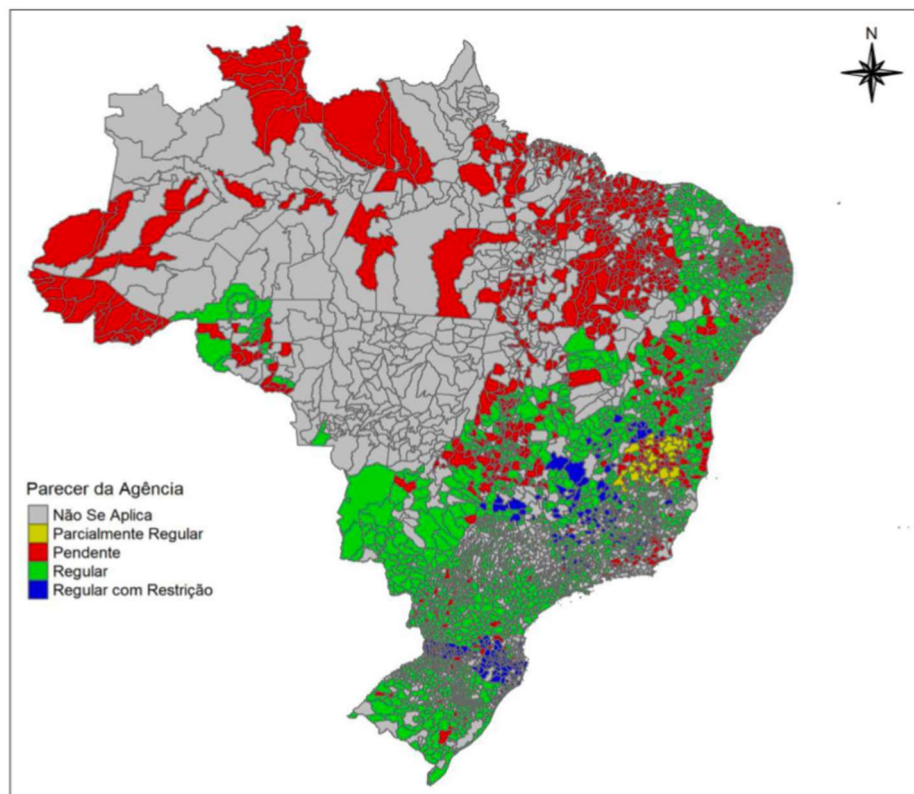


Imagem - Classificação de Regularidade de Municípios, ao Decreto 10.710/2021.

Fonte: ANA (2023). Elaboração: GO Associados.

Como é possível observar no mapa, a maioria das cidades com classificação “pendente” situam-se nos estados do Norte e do Nordeste do Brasil, justamente aqueles que reúnem a maioria das companhias estaduais que não apresentaram a documentação exigida pelo Decreto. Ademais, os municípios com documentação pendente, de acordo com o Decreto 10.710/2021, apresentaram indicadores de saneamento piores que a média nacional e que os municípios regulares. São nessas localidades que moram quase 30 milhões de brasileiros e, são justamente os locais que apresentam maiores desafios para levar os serviços de água e esgotamento sanitário para os habitantes.

No Brasil, o setor de saneamento apresenta uma dinâmica complexa, com a participação de entidades públicas e privadas que atuam sob um conjunto de regulamentações governamentais. Essas políticas têm como objetivo assegurar que o acesso aos serviços de saneamento básico seja efetivado como um direito humano essencial, refletindo a preocupação com a saúde pública e a qualidade de vida da população.

Matos et al. (2023) abordam em seu estudo a relevância de diversos fatores que contribuem para o crescimento econômico, especialmente em regiões vulneráveis, e como

esses elementos podem ser aplicados ao entendimento da estrutura de mercado do saneamento.

Como já ressaltado deste o primeiro capítulo, apesar da demanda, o mercado econômico atrelado ao saneamento não teve desenvolvimento à altura. As políticas de saneamento realizadas historicamente através de empresas estatais são marcadas por ineficiência e, claro, corrupção. Essa antiga concepção de concentração do mercado de saneamento às empresas estatais, com benefícios de fazenda pública e ausência de regulação eficiente, não gerava qualquer impulsão aos serviços gerando efeito reverso, ou impacto social negativo.

Finalmente o mercado de saneamento no Brasil apresenta uma série de oportunidades para os players que atuam no setor. Veja que os dados apresentados revelam uma capacidade econômica produtiva de quase R\$ 75 bilhões de reais por ano, enquanto a previsão de investimentos em saneamento, para o cumprimento das metas do novo Marco Legal do Saneamento, foi estimada em R\$ 44,8 bilhões ao ano. Esse paralelo é interessante e demonstra que a produtividade do saneamento, ressalte-se, com tantas perdas e déficits de arrecadação, gera recursos consideráveis a atrair a iniciativa privada.

Investimentos	Correntes	Dez/21
Universalização	R\$ 357.150.000.000	R\$ 597.723.632.805
SNIS 2019	R\$ 15.638.005.986	R\$ 23.316.315.403
SNIS 2020	R\$ 13.639.101.904	R\$ 18.949.947.232
SNIS 2021	R\$ 17.276.533.434	R\$ 17.682.134.610
Resta Investir	Não Se Aplica	R\$ 537.775.235.561
Investimento Anual	Não Se Aplica	R\$ 44.814.602.963

Quadro de Investimentos Necessários à Universalização.

Fonte: Ministério das Cidades. Plansab (2019) SNIS (202). Elaboração: GO Associados

A atualização do Marco Legal do Saneamento veio para obrigar a definição de metas de universalização nos contratos de prestação dos serviços públicos de saneamento básico: (i) atendimento de 99% (noventa e nove por cento) para o abastecimento de água e 90% (noventa por cento) para coleta e tratamento de esgoto até 2033, assim como metas quantitativas de não intermitência do abastecimento, de redução de perdas e de melhoria dos processos de tratamento; (ii) possibilitar o processo de privatização em empresas públicas prestadoras de serviços públicos de saneamento e; (iii) incentivar a

regionalização da prestação dos serviços: por meio da criação de blocos regionais, contribuindo para a viabilidade técnica e econômico-financeira, a criação de ganhos de escala e de eficiência e a universalização dos serviços.

Contudo, o mercado privado de saneamento no Brasil ainda é responsável por uma parcela pequena do *Market-Share* do setor como um todo, considerando que apenas 23% da população é atendida por empresas privadas, segundo estimativas da Aegea<sup>5</sup>.

O capital humano é um dos fatores cruciais nesse contexto. A formação e a capacitação de profissionais qualificados são essenciais para a gestão eficiente dos serviços de saneamento, desde a operação e manutenção de infraestruturas até a gestão administrativa e a regulação do setor. Um sistema financeiro robusto e acessível também é fundamental, pois permite o investimento necessário para a expansão e a manutenção da infraestrutura de saneamento, além de possibilitar a inovação e a adoção de novas tecnologias.

A inovação e clareza dos princípios na exploração do saneamento básico constantes no novo marco legal do saneamento, se aplicados, podem ser solução eficaz na busca da justiça social ou então da desejada universalidade dos serviços. Uma vez que a antiga concentração da exploração dos serviços de saneamento por empresas estatais está removida, havendo impulsionamento da iniciativa privada, os novos contratos com metas e governança trarão resultados desejáveis, compatíveis com o mercado econômico.

O ambiente de negócios, por sua vez, deve ser favorável para atrair e manter investimentos privados no setor de saneamento. Isso inclui a criação de um quadro regulatório claro e estável, que ofereça segurança jurídica para os investidores e estabeleça padrões de qualidade e eficiência para os serviços prestados. A infraestrutura social, que engloba não apenas o saneamento, mas também outros serviços públicos como saúde e educação, é igualmente importante, pois contribui para a melhoria das condições de vida e para o desenvolvimento socioeconômico das regiões.

A interação entre esses fatores cria um ecossistema que pode impulsionar o setor de saneamento, promovendo não apenas o crescimento econômico, mas também avanços significativos em termos de saúde pública e bem-estar social. Para que isso ocorra, é necessário um esforço coordenado entre os diversos atores envolvidos, incluindo governos, empresas, instituições financeiras e a sociedade civil, para garantir que o

---

<sup>5</sup> INTERNET. <https://ri.aegea.com.br/a-aegea/mercado-de-saneamento/>

saneamento básico seja universalizado e que os serviços sejam prestados de forma eficiente e sustentável (MATOS et al., 2023).

O mercado financeiro é um elemento chave no que diz respeito ao financiamento da infraestrutura de saneamento, um setor que exige investimentos substanciais para a sua expansão e manutenção. A capacidade de financiar tais investimentos está intrinsecamente ligada às políticas fiscais e tributárias implementadas pelo governo, que têm o poder de influenciar significativamente a dinâmica do setor. Ciaschini et al. (2013) discutem como as políticas fiscais ambientais, em particular, podem atuar como instrumentos eficazes tanto para o controle da poluição quanto para a geração de receita pública. Essas receitas, por sua vez, podem ser reinvestidas em nível local, contribuindo para alcançar o que é conhecido como um duplo dividendo regional dentro de um contexto de federalismo fiscal.

A fiscalidade ambiental, que pode incluir taxas de poluição, impostos sobre o uso de recursos naturais e incentivos fiscais para práticas sustentáveis, desempenha um papel duplo. Por um lado, desencoraja comportamentos que prejudicam o meio ambiente, como o despejo inadequado de resíduos ou o uso excessivo de água. Por outro lado, gera fundos que podem ser alocados para melhorar a infraestrutura de saneamento, promovendo práticas mais sustentáveis e melhorando a qualidade de vida da população (CIASCHINI et al., 2013).

A tributação direcionada pode ser utilizada para subsidiar o custo do saneamento para as camadas mais pobres da população, garantindo que o acesso a esses serviços essenciais não seja limitado pela capacidade de pagamento. Isso está alinhado com o princípio de equidade tributária e com o objetivo de universalização dos serviços de saneamento.

No quadro de federalismo fiscal brasileiro, onde estados e municípios possuem autonomia para gerir seus recursos tributários, a implementação de políticas fiscais ambientais pode variar significativamente entre diferentes regiões. Isso cria oportunidades para que governos locais inovem em suas abordagens de financiamento do saneamento, adaptando-as às necessidades e condições específicas de suas jurisdições.

A configuração do sistema tributário de um país tem um impacto direto sobre a capacidade das empresas de saneamento de realizar investimentos críticos em infraestrutura e inovação. As cargas tributárias e os incentivos fiscais estabelecidos podem tanto estimular quanto restringir a expansão e a modernização dos serviços de



saneamento. Políticas fiscais bem desenhadas têm o potencial de direcionar investimentos para regiões que mais necessitam de melhorias no saneamento ou para promover práticas que estejam alinhadas com os objetivos de sustentabilidade ambiental.

Shen et al. (2021) exploram essa dinâmica ao realizar um estudo comparativo sobre políticas econômicas que focam na transformação energética verde. Os resultados desse estudo podem fornecer insights valiosos sobre como políticas econômicas podem ser estruturadas para internalizar as externalidades ambientais — ou seja, fazer com que os custos ambientais sejam refletidos nos custos de produção — e, conseqüentemente, incentivar uma transformação verde no setor de saneamento.

A transformação verde no setor de saneamento envolve a adoção de tecnologias e práticas que minimizem o impacto ambiental das atividades de saneamento, como a redução do consumo de energia, a utilização de fontes renováveis e o tratamento e reuso de águas residuais. Políticas econômicas que apoiam essas práticas podem incluir subsídios para tecnologias limpas, tarifas diferenciadas para estimular o uso eficiente de recursos e impostos ou taxas sobre atividades que geram poluição.

Ainda assim, as políticas fiscais podem ser desenhadas para apoiar a inovação no setor, incentivando a pesquisa e o desenvolvimento de novas tecnologias de saneamento. Isso pode ser alcançado por meio de créditos tributários para investimentos em P&D ou reduções fiscais para empresas que implementem soluções inovadoras em saneamento.

A aplicação dessas políticas requer uma abordagem integrada que considere as necessidades específicas do setor de saneamento, bem como os objetivos mais amplos de desenvolvimento sustentável. A experiência em políticas de transformação energética verde, como discutido por Shen et al. (2021), pode oferecer um modelo para o desenvolvimento de estratégias fiscais que promovam a eficiência, a equidade e a sustentabilidade no saneamento, contribuindo para a melhoria da qualidade de vida e para a proteção do meio ambiente.

Dessa maneira, a estrutura de mercado do setor de saneamento no Brasil é influenciada por uma combinação de fatores econômicos, financeiros, fiscais e tributários. As políticas públicas desempenham um papel fundamental na modelagem dessa estrutura, com o objetivo de promover o acesso universal aos serviços de saneamento e garantir a sustentabilidade ambiental e econômica do setor.

O setor de saneamento no Brasil é marcado por uma série de falhas de mercado que comprometem a eficácia e a abrangência dos serviços prestados. Essas falhas

manifestam-se de diversas formas, incluindo a provisão insuficiente de serviços de saneamento básico, a ineficiência na alocação de recursos e a dificuldade em atingir a universalização do acesso. A importância do saneamento básico para a saúde pública e o bem-estar social é indiscutível, e a incapacidade do mercado de fornecer esses serviços de maneira universal e equitativa representa um obstáculo significativo para o desenvolvimento do país.

Young e Roncisvalle (2002) apontam que, mesmo após a Conferência do Rio de 1992, que estabeleceu diretrizes importantes para o desenvolvimento sustentável e a política ambiental global, o Brasil continua a enfrentar desafios substanciais no que tange ao financiamento dessas políticas. O saneamento, um componente crítico do desenvolvimento sustentável, é um dos setores que mais sofre com a escassez de investimentos adequados.

A Conferência do Rio foi um marco na história ambiental, estabelecendo princípios que deveriam nortear a ação dos países em busca de um desenvolvimento que respeitasse os limites dos ecossistemas e promovesse a justiça social. Isso posto, a implementação desses princípios no Brasil tem sido lenta e enfrenta obstáculos, especialmente no que se refere ao financiamento das ações necessárias.

A falta de investimentos suficientes no setor de saneamento tem implicações diretas na qualidade de vida da população, especialmente nas comunidades mais pobres e nas áreas rurais, onde o acesso a serviços de saneamento é frequentemente precário ou inexistente. Isso não apenas perpetua as condições de desigualdade social, mas também contribui para a degradação ambiental e para a perpetuação de doenças relacionadas à falta de saneamento adequado.

Para superar essas falhas de mercado, é necessário um esforço coordenado entre o governo, o setor privado e a sociedade civil. Políticas públicas eficazes devem ser implementadas para garantir que os investimentos sejam direcionados para as áreas mais necessitadas e para promover a eficiência na gestão dos recursos disponíveis. É preciso haver um compromisso com a inovação e com a adoção de tecnologias sustentáveis que possam melhorar a prestação dos serviços de saneamento.

Young e Roncisvalle (2002) destacam a necessidade de um financiamento robusto e contínuo para que o Brasil possa cumprir os compromissos assumidos na Conferência do Rio e avançar em direção a um modelo de desenvolvimento verdadeiramente sustentável. Isso passa pela superação das falhas de mercado no setor de saneamento e

pelo estabelecimento de uma infraestrutura que atenda às necessidades da população, respeitando o meio ambiente e promovendo a equidade social.

A intervenção do Estado no setor de saneamento é uma medida econômica que se faz necessária para corrigir as falhas de mercado que impedem a oferta adequada e equitativa de serviços essenciais para a população. A regulação estatal e o fornecimento de financiamento público são fundamentais para assegurar que o saneamento básico seja universalmente acessível, independentemente da capacidade de pagamento dos indivíduos. A ausência de saneamento adequado não só afeta a saúde pública, mas também amplia as desigualdades sociais e compromete a qualidade de vida e o desenvolvimento sustentável.

Machado (2007) examina o modelo de política adotado pelo Ministério da Saúde brasileiro, observando mudanças significativas que foram implementadas na regulação e no financiamento do setor de saúde. Essas mudanças, que incluem a indução federal e a adoção de estratégias de regulação de mercado, têm potencial para serem aplicadas ao setor de saneamento. A indução federal, por exemplo, pode envolver a alocação de recursos do orçamento federal para incentivar estados e municípios a investirem em saneamento, bem como a definição de padrões nacionais para a qualidade dos serviços.

A regulação de mercado no setor de saneamento pode incluir a definição de tarifas justas e acessíveis, a implementação de políticas que incentivem a eficiência e a qualidade dos serviços prestados pelas empresas de saneamento, e a promoção da competição saudável entre os prestadores de serviço, sempre com o objetivo de proteger os interesses dos consumidores e garantir o acesso universal aos serviços.

A adoção de estratégias de regulação de mercado também pode envolver a criação de mecanismos de fiscalização e controle para assegurar que as empresas de saneamento cumpram com as normas estabelecidas e prestem serviços de qualidade. Pode ser necessário estabelecer programas de subsídios para garantir que as famílias de baixa renda tenham acesso aos serviços de saneamento, mesmo quando não podem arcar com o custo total.

A regulação econômica no setor de saneamento é indispensável para garantir a eficiência e a equidade na prestação dos serviços. Gamannossi Degl'innocenti (2017) discute a intervenção do Estado na economia como um instrumento para lidar com falhas de mercado, destacando que a eficiência da intervenção pública depende da imperfeição

de mercado específica e da implementação da política pública (GAMANNOSI DEGL'INNOCENTI, 2018).

Igualmente, o financiamento estatal é fundamental para superar as barreiras de entrada no setor de saneamento, que requerem investimentos significativos em infraestrutura. Castro e Heller (2012) abordam a gestão e a organização dos serviços de água e saneamento, enfatizando a necessidade de políticas públicas e gestão eficazes para financiar sistemas de esgoto e superar as iniquidades históricas no acesso a esses serviços no Brasil.

O financiamento do saneamento básico no Brasil tem sido historicamente marcado por um déficit de investimentos. As necessidades de capital para expandir e manter a infraestrutura de saneamento são imensas, e o país tem enfrentado desafios para mobilizar recursos financeiros suficientes. O financiamento do setor provém de uma combinação de fontes, incluindo fundos públicos federais, estaduais e municipais, além de investimentos privados e parcerias público-privadas (ALBUQUERQUE, 2011).

De acordo com Cicogna et al. (2022), a atuação do BNDES e da Caixa Econômica Federal tem sido imperativo, fornecendo linhas de crédito e financiamento para projetos de saneamento. Contudo, a dependência de recursos públicos para o financiamento do saneamento é um desafio, dada a conjuntura fiscal restritiva e a competição com outras prioridades orçamentárias.

A entrada de capital privado, incentivada pelo novo marco legal do saneamento, é vista como uma alternativa para suprir a lacuna de investimentos. No entanto, a atração de investimentos privados depende de um ambiente regulatório estável e de uma estrutura tarifária que garanta a recuperação dos custos e a rentabilidade dos investimentos.

As políticas fiscais e tributárias exercem um papel significativo no setor de saneamento, influenciando a capacidade de investimento e a eficiência operacional das empresas. A carga tributária incidente sobre as atividades de saneamento é um fator que impacta diretamente os custos e os preços finais dos serviços, afetando a acessibilidade para a população (FAGNANI; ROSSI, 2018).

Iniciativas como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e o PLANSAB buscaram direcionar recursos fiscais para o setor. A Lei Complementar nº 157/2016 alterou a forma de incidência do ISS (Imposto Sobre Serviços) sobre os serviços de saneamento, o que teve implicações para as receitas municipais e para a estrutura de custos das empresas de saneamento.

A complexidade do sistema tributário brasileiro, com múltiplas esferas de impostos e contribuições, cria desafios adicionais para o setor. A cumulatividade de certos tributos e a dificuldade de aproveitamento de créditos tributários podem levar a um aumento do custo operacional, reduzindo a margem para investimentos.

Nesta senda, destaca-se a análise de custo-benefício das políticas de saneamento no Brasil é uma ferramenta essencial para avaliar a eficácia das intervenções públicas no setor. Esta análise considera não apenas os custos financeiros diretos associados à implementação e manutenção das infraestruturas de saneamento, mas também os benefícios sociais e econômicos decorrentes dessas intervenções.

A questão nesse ponto é, se a análise de custo-benefício demonstra que investimentos em saneamento básico equivalem a, no mínimo, 1 X 4 (um dólar em saneamento básico economizaria 4 dólares em saúde pública), parece ser simples a contabilização das políticas públicas no setor, inclusive para justificar os subsídios.

Os impactos sociais incluem melhorias na saúde pública, na qualidade de vida e no bem-estar da população, enquanto os impactos econômicos abrangem o aumento da produtividade do trabalho, a valorização imobiliária e a atração de investimentos.

Investimentos em saneamento básico trazem significativos benefícios sociais, como a redução na incidência de doenças relacionadas à água, diminuição da mortalidade infantil e melhoria geral da saúde pública. Estes benefícios se traduzem em economias para o sistema de saúde, ao reduzir a demanda por tratamentos médicos e hospitalizações.

Há um impacto direto na educação, pois crianças saudáveis tendem a ter um melhor desempenho escolar e menores taxas de evasão. Do ponto de vista econômico, o saneamento adequado contribui para a produtividade da força de trabalho, pois trabalhadores saudáveis são mais produtivos e têm menos dias de trabalho perdidos devido a doenças. Há também um efeito positivo na valorização imobiliária das áreas beneficiadas por melhorias no saneamento, o que pode aumentar a arrecadação de impostos como o IPTU.

A eficiência das intervenções em saneamento é medida pela relação entre os custos incorridos e os benefícios gerados. Intervenções eficientes são aquelas que maximizam os benefícios sociais e econômicos em relação ao investimento realizado. No Brasil, a eficiência das políticas de saneamento pode ser comprometida por fatores como a corrupção, a ineficiência administrativa e a falta de planejamento e manutenção adequada das infraestruturas.

A equidade das intervenções refere-se à distribuição justa dos benefícios do saneamento entre diferentes grupos sociais. No Brasil, há uma grande disparidade no acesso ao saneamento básico, com populações de baixa renda e residentes em áreas rurais ou periferias urbanas sendo as mais afetadas pela falta de serviços. Políticas equitativas de saneamento devem priorizar essas populações, garantindo que os investimentos levem a uma melhoria na qualidade de vida de todos os cidadãos, independentemente de sua localização ou condição socioeconômica.

#### 2.4. O MERCADO E A UNIVERSALIZAÇÃO DO SANEAMENTO BÁSICO

A universalização dos serviços de saneamento básico constitui um objetivo primordial para o desenvolvimento sustentável e a elevação da qualidade de vida da população. No contexto desse objetivo, as leis de mercado, que ditam a oferta e a demanda de bens e serviços, desempenham um papel preponderante.

É imprescindível reconhecer que os princípios subjacentes às leis de mercado são instrumentos essenciais para a análise da dinâmica e do progresso do setor de saneamento em um contexto de economia de mercado. Este setor, essencial por natureza, ocupa uma posição singular na confluência das responsabilidades públicas e dos interesses privados, resultando em uma dinâmica específica no que tange à regulamentação e provisão dos serviços.

O que se discute é a política econômica que envolve o setor, o planejamento pontuado para o Novo Marco Legal do Saneamento é complexo, amplo e equilibrado, como se pode verificar desde a evolução histórica do setor, tratada no primeiro capítulo. As intervenções posteriores devem ser bem debatidas, complementares, não excludentes, ou relativizar metas que beneficiam o cidadão, em aplicação de justiça social ou cumprimento das funções social e solidária dos contratos, precipuamente, do Saneamento Básico.

Como bem tratou Fonseca (2017), não se pode aceitar que o planejamento seja um instrumento de busca da racionalidade vinculado a uma ideologia política. A abertura de mercado que se espera ao saneamento básico no Brasil acompanha os casos de sucesso já alcançados na economia brasileira, como a telefonia e a energia, retiradas das estatais com metas de ampliação e estabilidade já cumpridas. E isso é fruto do mercado e políticas de regulação eficazes.

O mercado foi construído e aperfeiçoado através dos tempos pela ação inteligente do homem num esforço para reunir as pessoas, e não para separá-las. É o que enfatiza Bento XVI (2009):

O mercado, se houver confiança recíproca e generalizada, é a instituição econômica que permite o encontro entre as pessoas, na sua dimensão de operadores econômicos que usam o contrato como regra das suas relações e que trocam bens e serviços entre si fungíveis, para satisfazer as suas carências e desejos... De fato, deixado unicamente ao princípio da equivalência de valor dos bens trocados, o mercado não consegue gerar a coesão social de que necessita para bem funcionar. Sem formas internas de solidariedade e de confiança recíproca, o mercado não pode cumprir plenamente a própria função econômica.

Pois bem, vale para o saneamento básico, por sua essencialidade, a atividade econômica não pode resolver todos os problemas sociais através da simples extensão da lógica mercantil. Há de se resguardar a finalidade maior que é a universalidade, o bem comum, do qual se deve ocupar não só a comunidade política como também o poder judiciário.

Amartya Sen<sup>6</sup>, procura mostrar que a economia do bem-estar está intimamente ligada com a ética. É o “aspecto do bem-estar” atrelado a justiça distributiva. Tal ponto nos remete a eficiência na alocação de recursos. No âmbito do saneamento, isso implica na utilização ótima dos recursos disponíveis para maximizar a abrangência e a qualidade do serviço prestado. Com frequência, tal objetivo demanda investimentos em tecnologias de ponta e práticas sustentáveis, que, embora representem custos mais elevados inicialmente, têm o potencial de gerar economias a longo prazo.

Corroborando com tal afirmativa, Siqueira et al. (2018, p. 12), com objetivo de analisar as correlações existentes entre eficiência na alocação de recursos públicos em saneamento básico, concluíram uma baixa eficiência na alocação de recursos neste setor:

Os resultados demonstram que a maioria dos municípios apresentam escores de eficiência com valores menores que 20,00, em uma escala que varia de 0 a 100. Dos 674 municípios analisados, 467 apresentam nível de eficiência abaixo da média, correspondendo a 69,28% da amostra. Dos 674 municípios apenas 43 apresentam alto nível de eficiência, o que representa 6,38% da amostra. O baixo nível de eficiência demonstram a necessidade de melhoria na gestão de recursos aplicados em saneamento, ou mesmo das políticas de saneamento em si. A análise exploratória dos dados demonstrou que o acesso ao serviço de esgotamento sanitário é a variável mais precária para os municípios mineiros, ou seja, a que precisa de maior atenção do poder público.

---

<sup>6</sup> Sen, Amartya Kumar. Sobre ética e economia. Trad. Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 1999. p. 19.

Sob a perspectiva da equidade, se apresenta como um princípio igualmente relevante, buscando assegurar o acesso universal aos serviços de saneamento básico. Frente à prevalência de infraestruturas deficitárias em áreas menos favorecidas, torna-se imperativo implementar políticas de subsídio e realizar investimentos direcionados para atenuar essas disparidades.

A equidade, que é uma forma justa da aplicação do Direito, ainda está longe de ser colocado em prática, assim, tornou-se necessário uma movimentação para alterar este cenário. Para Carcará, Silva e Neto (2019, p. 495):

Os dados mostram que os princípios fundamentais dessa lei — entre eles, a universalização do acesso ao saneamento; a equidade; a integralidade; a disponibilidade, em todas as áreas urbanas, de serviços de drenagem e manejo das águas pluviais, de coleta de resíduos sólidos, limpeza e fiscalização preventiva das respectivas redes, considerando a capacidade de pagamento dos usuários — são uma meta distante de êxito no Brasil.

A competição, em contextos apropriados, pode potencializar a qualidade e reduzir os custos associados ao saneamento. Ainda que frequentemente o saneamento seja caracterizado como um monopólio natural, em determinadas situações, a introdução de elementos competitivos por meio de concessões ou parcerias público-privadas pode estimular a inovação e a eficiência.

A transparência e a responsabilização representam pilares essenciais no contexto de prestação de serviços, especialmente no que tange ao setor de saneamento. É imperativo que haja uma clareza inequívoca nas operações, nos custos envolvidos e nas metodologias empregadas para a tarifação dos serviços. Pois, de acordo com Ricardo (2014, p. 4):

A transparência não é um fim em si mesmo, e sim um instrumento auxiliar da população para o acompanhamento da gestão pública. Ela permite que a gestão seja cotejada e avaliada cotidianamente e possui um caráter preventivo, inibindo situações de desvio e malversação de recursos. A falta de transparência na gestão é um forte indicativo de práticas comprometedoras. Sem transparência, caminha nas escuras o controle social e o próprio governante pode deixar de captar situações indesejáveis na máquina estatal por ele comandada.

Tal clareza é fundamental para assegurar que os usuários dos serviços tenham plena consciência de seus direitos e obrigações contratuais e legais. Ademais, é de suma importância que os prestadores de serviços sejam efetivamente responsabilizados por suas ações e omissões, tanto perante o público consumidor quanto diante dos órgãos



reguladores competentes, assegurando assim a conformidade com as normas e padrões estabelecidos.

Adicionalmente, é imprescindível destacar a importância da sustentabilidade como um princípio inalienável e intrínseco ao gerenciamento adequado do saneamento. A gestão deste setor deve ser conduzida sob uma perspectiva que priorize a preservação da capacidade das gerações futuras de satisfazerem suas próprias necessidades.

Isso envolve um compromisso com o investimento em tecnologias que sejam ambientalmente sustentáveis e a promoção de práticas que visem à conservação de recursos naturais, com especial atenção à reutilização de água. Tal abordagem não apenas contribui para a proteção do meio ambiente, mas também assegura uma gestão mais eficiente e responsável dos recursos hídricos, elemento fundamental para a sustentabilidade do setor e para o bem-estar das gerações presentes e futuras.

A inovação assume um papel central no avanço do setor, sendo a adoção de novas tecnologias e metodologias capaz de superar desafios existentes, especialmente na gestão de resíduos e no tratamento de água. Esta inovação é impulsionada tanto por políticas públicas quanto por iniciativas do setor privado.

A consecução da universalização do saneamento representa um desafio complexo, considerando a necessidade de investimentos substanciais, os quais transcendem o âmbito puramente financeiro, abrangendo também recursos humanos e tecnológicos. Um dos maiores desafios reside na eficiente alocação desses recursos financeiros para atender às demandas de saneamento da população.

Possuindo o mesmo ponto de vista Roland, Heller e Rezende (2022, p. 7) ressaltam que:

[...] existe a necessidade de equacionamento de um conjunto de medidas voltadas para a harmonização das questões institucionais, de financiamento, de participação e educação, de desenvolvimento de recursos humanos e de tecnologias apropriadas, com a atuação integrada dos vários níveis de governo e das comunidades organizadas.

A discrepância entre os recursos disponíveis e aqueles necessários para a concretização da universalização do saneamento configura um desafio preponderante, particularmente nos países em desenvolvimento. Tal déficit de financiamento, que se estabelece como um entrave substancial, é exacerbado pela concepção de que o saneamento básico não constitui um campo atrativo para investimentos privados, devido ao seu retorno financeiro de longo prazo e aos custos iniciais elevados.

Por outro lado, a gestão eficiente dos recursos já alocados reveste-se de fundamental importância. Torna-se imprescindível que os investimentos sejam realizados de maneira estratégica, privilegiando tecnologias e métodos que apresentem uma ótima relação custo-benefício.

A equidade no acesso aos serviços de saneamento também emerge como um desafio econômico de magnitude. A universalização requer que todos os indivíduos, independentemente de sua localização geográfica ou condição socioeconômica, tenham acesso a serviços adequados de saneamento. Isso frequentemente implica a implementação de políticas de subsídio e investimentos em regiões menos rentáveis para o setor privado, tais como comunidades rurais isoladas ou áreas urbanas marginalizadas, onde os custos infraestruturais são proibitivos.

Não se pode deixar de citar que essa universalização nada mais é que a aplicação da nova política administrativa fixada pelo *novo* marco legal do saneamento, consubstanciada em princípios da administração pública para o saneamento, novos e renovados, como explicaremos adiante, merecendo a transcrição integral:

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**; (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)

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**; (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)

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; (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)

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; (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)

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; (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)

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; (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)

IX - **transparência** das ações, baseada em sistemas de informações e processos decisórios institucionalizados;

X - controle social;

XI - segurança, qualidade, regularidade e **continuidade**; (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)

XII - integração das infraestruturas e dos serviços com **a gestão eficiente** dos recursos hídricos; (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)

XIII - **redução e controle das perdas** de água, inclusive na distribuição de água tratada, estímulo à **racionalização** de seu consumo pelos usuários e fomento à **eficiência energética**, ao reúso de efluentes sanitários e ao **aproveitamento** de águas de chuva; (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)

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; (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)

XV - seleção competitiva do prestador dos serviços; e (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)

XVI - prestação concomitante dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário. (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)

Grifou-se.

Dois destaques merecem serem tratados aqui. Primeiramente, os princípios destacados expressos como diretrizes nacionais para o saneamento básico são basilares da Análise Econômica do Direito, redundantes na questão da *eficácia* e busca da *eficiência*<sup>7</sup>, priorizando benefícios econômicos com ganho de escala, redução de perdas, sustentabilidade e maximização dos resultados, matriz, como dito, da AED.

A par disso, renovado está o princípio da eficiência, incluído no artigo 37 da Constituição Federal pela Emenda Constitucional nº 19/1998.

Definiu Meirelles (2016) que, este nobre princípio exige que a atividade administrativa traga resultados positivos para o serviço público, além de atendimento pleno das necessidades do cidadão. Eficiência é, portanto, maximização dos resultados, é a atividade econômica racional, nos dizeres de Luciano Timm (2018), onde os agentes devem se comportar de forma racional, analisando suas condutas de acordo com as normas jurídicas, com a melhor escolha na aplicação dos recursos, potencializando resultados, resultando em eficiência.

Verdade foi dita por Volpi, Ferreira e Cardoso<sup>8</sup>:

<sup>7</sup> Cunha (2014) define com clareza os termos, pontuando que “a eficiência não se confunde com a eficácia, nem com a efetividade. Numa noção mais elementar, eficácia consiste na aptidão para produzir efeitos, enquanto a eficiência mede a relação entre os meios empregados e os resultados alcançados.

<sup>8</sup> Elon Kaleb Volpi, Jussara Suzi Assis Borges Nasser Ferreira, Kelly Cardoso. O Custo Do Processo: Eficiência, Indisponibilidade Do Interesse Público E Análise Econômica do Direito. Revista Cidadania e Acesso à Justiça | e-ISSN: 2526-026X | Encontro Virtual | v. 6 | n. 2 | p. 36 - 53 | Jul / Dez.2020.

Embora a necessidade de se pautar a conduta da Administração Pública pela eficiência seja óbvia, com frequência aquilo que é evidente precisa ser dito, e, nesse caso, constar do texto constitucional. Então, ao lado da legalidade, da impessoalidade, e da moralidade, há de ser atendida a eficiência.

Como acima citado, a conduta da administração mais uma vez foi ponderada pela busca da eficiência, além do texto constitucional, demonstrando a melhor técnica do legislador ao promover o “Diálogo das Fontes”, evidenciada claramente pelos princípios citados no artigo 2º, como a eficiência, transparência, legalidade, função social e solidária, portanto, privilegiando o próprio princípio da dignidade da pessoa humana, e assim, a Carta Magna.

Também dito por Marques (2002), na prestação dos serviços públicos concedidos, além da eficiência, deve ser observado o princípio da continuidade, tanto pelas normas de proteção do consumidor, como pelas regras do Direito Administrativo. Aliás, foi Cláudia Lima Marques que, trazendo do Direito Alemão, com louvor, apresentou a “teoria do diálogo das fontes”, determinante também a contrariar a solução clássica de antinomias. Desta evolução hermenêutica e do processo legislativo infra-constitucional, é que se passou a perceber “a prevalência de valores existenciais sobre as situações patrimoniais”, como observado por Negreiros (1998).

A norma maior do saneamento não só prestigia fundamentos maiores da república, ao dialogar com a Constituição Federal, Processo Civil, Direito Administrativo, mas foi além, ao definir conceitos ou estratégias para fomento à atividade econômica em questão. Em especial, o fornecimento de subsídios é destacado como um dos pilares para manter a sustentabilidade e a estabilidade financeira no setor de saneamento básico, conforme estabelecido na legislação pertinente. O subsídio é definido como:

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

...

VII - subsídios: 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. (BRASIL, 2020).

Um exemplo notável está no parágrafo 8º, do Artigo 45 da Lei 14.026/2020:

Art. 45. As edificações permanentes urbanas serão conectadas às redes públicas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário disponíveis e sujeitas ao pagamento de taxas, tarifas e outros preços públicos decorrentes da disponibilização e da manutenção da infraestrutura e do uso desses serviços.

§ 8º O serviço de conexão de edificação ocupada por família de baixa renda à rede de esgotamento sanitário poderá gozar de gratuidade, ainda

que os serviços públicos de saneamento básico sejam prestados mediante concessão, observado, quando couber, o reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos. (BRASIL, 2020).

Este trecho legislativo especifica que a conexão de residências habitadas por famílias de baixa renda aos sistemas de esgotamento sanitário pode ser isenta de cobranças, inclusive em casos de serviços concedidos por terceiros, desde que haja uma manutenção do equilíbrio financeiro nos contratos. Portanto, o conceito central é que qualquer subsídio ou isenção oferecido deve ser acompanhado de medidas que previnam desequilíbrios financeiros nos acordos estabelecidos. Portanto, eficiência e sustentabilidade nos serviços e contratos de concessão.

Essa dinâmica respeita o conceito da Análise Econômica do Direito, de prezar por racionalidade. Max Weber (1968) ensina que uma das condições para o desenvolvimento da atividade econômica, em uma economia capitalista, é o Direito racional, calculável.

A racionalidade é um aspecto bem destacado por Timm (2012), ao avaliar agentes como racionais, quando atuam analisando os custos imediatos de um procedimento para comparação com os resultados pretendidos. É a tão falada ACB – Análise Custo Benefício.

No âmbito da dinâmica competitiva de mercado, o saneamento é comumente percebido como um monopólio natural. A inserção de elementos competitivos, seja através de concessões ou parcerias público-privadas, deve ser cautelosamente administrada para garantir que a qualidade e a acessibilidade dos serviços não sejam comprometidas. É imperativo estabelecer um equilíbrio entre a necessidade de competição e a capacidade dos fornecedores de sustentar a infraestrutura e prover serviços de qualidade.

Transparência e responsabilidade são elementos cruciais para angariar a confiança do público e dos investidores. A falta de clareza na utilização dos recursos e na eficácia dos serviços pode acarretar resistência por parte do público em arcar com os custos desses serviços e dissuadir investimentos privados.

Ademais, a sustentabilidade econômica a longo prazo apresenta-se como um desafio crítico. O modelo de financiamento do saneamento deve assegurar a continuidade e a manutenção dos serviços, sem comprometer outras necessidades econômicas do país ou região.

O Novo Marco Legal do Saneamento, analisado nos capítulos anteriores, reflete uma mudança paradigmática na regulação e fornecimento dos serviços públicos de

saneamento no Brasil. É a identificação o que chamou Bucci (1997) da sucessão do Estado-serviço público, pelo Estado-políticas públicas e que, antes, não havia amadurecimento teórico regulamentar, explicando as tarefas de coordenação que o Estado cada vez mais passa a assumir.

A mesma autora, Maria Paula Dallari Bucci (1997), identificou perfeitamente essa dificuldade do Estado em acompanhar as novas funções administrativas, nas palavras de Sundfeld (1993):

Essa “paralisia” do direito administrativo foi lucidamente criticada por Carlos Ari Sundfeld: “Quando se observa o surgimento de novos ramos, como os direitos econômico, urbanístico, ambiental, agrário, sanitário, todos ligados, embora não exclusivamente, ao estudo da ação governamental sobre a vida privada, nota-se que a ciência do direito administrativo não tem sabido oferecer uma teoria geral apta a ser aplicada a cada um deles. Vem, por isso, perdendo importância. De pouco ou de nada adiantará o estudioso buscar na teoria do direito administrativo as categorias de que necessita para compreender os limites e exigências das novas funções do Estado. Encontrará uma doutrina que ainda se debate com dificuldades originárias em torno do poder de polícia!”

Tais doutrinas demonstram que a atualização dos normativos de saneamento eram imperativos ao próprio Estado. Este marco legal introduz novos alinhamentos e desafios impostos pela meta de universalização do saneamento, forçando as políticas públicas à uma ação constante para fomentar a expansão do acesso ao saneamento, incentivando maiores investimentos privados no setor, demonstrando .

Esta abordagem alinha-se ao princípio de eficiência na alocação de recursos do mercado, onde o envolvimento do setor privado pode propiciar uma gestão mais eficaz e a implementação acelerada da infraestrutura de saneamento. O marco legal estimula a competitividade, permitindo uma maior participação de empresas privadas em um setor tradicionalmente dominado por entidades públicas, o que pode resultar em melhorias na qualidade dos serviços e em inovação tecnológica.

Entretanto, a adoção dessa estratégia enfrenta desafios significativos intrínsecos às dinâmicas das leis de mercado. Uma das principais dificuldades reside em garantir que a inserção de investimentos privados e a indução de competição não comprometam a equidade no acesso aos serviços de saneamento. Existe o risco de que entidades privadas priorizem áreas de maior lucratividade, negligenciando regiões de menor rentabilidade, mas que necessitam urgentemente de tais serviços. Esta tendência pode exacerbar as disparidades existentes no acesso a esses serviços, entrando em conflito direto com o propósito de universalização.

A especificidade do setor de saneamento, caracterizado por altos custos iniciais e retorno financeiro a longo prazo, pode representar um obstáculo para o investimento privado, que frequentemente busca retornos mais imediatos. Assim, embora o novo marco legal aspire a alinhar o setor de saneamento às dinâmicas de mercado, ele também se depara com o desafio de adaptar-se às particularidades deste setor.

Neste novo panorama, a transparência e a responsabilidade adquirem maior relevância. Com uma participação mais ativa do setor privado, torna-se fundamental estabelecer regulações claras e robustas para assegurar operações responsáveis e transparentes por parte das empresas. Essa medida objetiva preservar a confiança pública e assegurar o cumprimento dos objetivos de longo prazo de universalização e sustentabilidade.

É o novo momento das políticas públicas, como citou Bucci (1997), para coordenação dos meios à disposição do Estado, “harmonizando atividades estatais e privadas para a realização de objetos socialmente relevantes e politicamente determinados”.

Neste contexto, as parcerias público-privadas despontam como uma estratégia vital. Elas possibilitam a contribuição do setor privado em termos de eficiência, capital e expertise na construção e manutenção de infraestrutura de saneamento, mantendo, contudo, o controle e a regulamentação nas mãos do setor público. As PPPs mostram-se particularmente benéficas em regiões onde o investimento governamental direto é inviável ou insuficiente, oferecendo um meio para canalizar investimentos privados para o desenvolvimento dos sistemas de saneamento, o que pode contribuir significativamente para acelerar a universalização do acesso a estes serviços essenciais.

A segmentação de mercado apresenta-se como uma estratégia fundamental no setor de saneamento, adaptando os serviços às necessidades e capacidades econômicas de diferentes grupos populacionais. Esta abordagem envolve a implementação de modelos tarifários diferenciados, garantindo acessibilidade para famílias de baixa renda, enquanto impõe maiores encargos aos usuários com maior capacidade financeira. Tal estratégia visa assegurar a equidade no acesso ao saneamento, um desafio central na sua universalização.

O investimento em novas tecnologias pode reduzir os custos operacionais e tornar os sistemas de saneamento mais eficientes e sustentáveis. Tecnologias voltadas para a reciclagem e reutilização da água, por exemplo, são extremamente valiosas em regiões com escassez hídrica. Ademais, tecnologias que facilitam a rápida implementação de

infraestrutura em áreas remotas ou menos desenvolvidas podem ser determinantes para acelerar a universalização do saneamento.

Um aspecto categórico na universalização do saneamento é a adoção de mecanismos de financiamento inovadores. Esses mecanismos podem incluir fundos de investimento em infraestrutura e títulos de impacto social, entre outros instrumentos financeiros, atraindo capital privado para o setor. Eles são capazes de viabilizar projetos de grande escala, que de outra forma seriam impraticáveis.

Adicionalmente, as estratégias de mercado devem ser complementadas por uma regulação e supervisão rigorosas. Tal regulação é fundamental para garantir que os serviços prestados não sejam apenas economicamente viáveis, mas também de alta qualidade e acessíveis a todos. Uma regulação eficaz pode promover um equilíbrio entre os interesses do setor privado e as necessidades da população, favorecendo a universalização sem comprometer a equidade ou a sustentabilidade.

No contexto da universalização do saneamento básico, enfrentam-se diversas barreiras de mercado, que vão desde questões macroeconômicas até aspectos específicos de gestão e infraestrutura. Estas barreiras representam desafios significativos que devem ser superados para assegurar o acesso universal a serviços de saneamento de qualidade.

Uma barreira de mercado particularmente relevante é o elevado custo de capital necessário para o desenvolvimento e manutenção da infraestrutura de saneamento. Os projetos nessa área demandam investimentos substanciais, tanto na instalação de novas redes quanto na modernização das existentes. Estes custos representam um desafio considerável, especialmente em países em desenvolvimento ou em regiões com restrições financeiras. Ademais, o retorno sobre o investimento em saneamento é geralmente percebido a longo prazo, o que pode desencorajar investidores privados em busca de retornos mais imediatos e seguros.

A falta de interesse ou incentivos para investimentos privados em regiões menos rentáveis constitui uma barreira significativa no setor de saneamento. Como um serviço essencial, o saneamento muitas vezes precisa ser fornecido em áreas que não oferecem retornos financeiros atrativos, resultando em uma distribuição desigual dos serviços e excluindo regiões pobres ou remotas do acesso adequado.

A complexidade regulatória também pode ser um obstáculo. Normas e regulamentos inconsistentes ou excessivamente burocráticos tendem a desencorajar o investimento e a participação do setor privado. A falta de clareza nas diretrizes e nas



responsabilidades entre os diferentes níveis de governo gera um ambiente de incerteza, prejudicando o planejamento e a execução de projetos de saneamento.

Outro desafio é a ineficiência na administração pública e a falta de capacidade técnica. Frequentemente, as entidades responsáveis pelo saneamento enfrentam problemas de gestão, escassez de pessoal qualificado e recursos limitados, o que impede o desenvolvimento e a manutenção adequada da infraestrutura.

A resistência a aumentos tarifários representa outra barreira. Elevar as tarifas é muitas vezes essencial para cobrir custos operacionais e financiar novos investimentos. No entanto, tais aumentos podem enfrentar oposição pública, especialmente em áreas de baixa renda, onde os residentes podem ter dificuldades para arcar com custos adicionais.

Políticas públicas e a regulação são elementos fundamentais para facilitar a universalização do saneamento básico. A regulação tem como fito estabelecer padrões de qualidade, assegurar a eficiência dos serviços e promover a equidade. Os reguladores devem garantir que os operadores cumpram com as normas técnicas e ambientais, fornecendo serviços de qualidade a preços justos. Uma regulação eficaz é também atua para incentivar investimentos no setor, seja por meio de parcerias público-privadas ou pela atração de capital privado, elementos chave para a expansão da infraestrutura de saneamento.

Um dos principais obstáculos para a universalização do saneamento reside na necessidade de volumosos investimentos. As políticas públicas devem, portanto, englobar mecanismos de financiamento sustentável, como fundos de investimento e incentivos fiscais, para mobilizar os recursos imprescindíveis. Adicionalmente, a participação comunitária no planejamento e na gestão dos serviços de saneamento é fundamental, garantindo que as soluções implementadas sejam adaptadas às realidades locais e fomentando o engajamento da população na manutenção e preservação das infraestruturas.

Na análise final, as leis de mercado e o objetivo de universalização do saneamento básico estão intrinsecamente interligados, revelando uma complexa malha de desafios e oportunidades. Princípios como eficiência na alocação de recursos, equidade no acesso, competição, transparência, responsabilidade e sustentabilidade são fundamentais para nortear a interação entre as dinâmicas de mercado e a universalização do saneamento.

A eficiência e a inovação, impulsionadas pela atuação do setor privado, podem contribuir significativamente para a expansão da infraestrutura de saneamento. Contudo,

é imperativo assegurar que tais avanços não prejudiquem a equidade no acesso ao saneamento, especialmente em regiões de menor rentabilidade econômica.

Neste contexto, é necessário estabelecer um equilíbrio entre a captação de investimentos privados e a preservação da qualidade e acessibilidade dos serviços de saneamento. As políticas públicas e a regulamentação garantem a adequação e a sustentabilidade dos serviços prestados.

Estratégias de financiamento e a participação comunitária emergem como elementos chave para superar os desafios financeiros e técnicos inerentes à universalização do saneamento. Ao tratar esses aspectos sob uma ótica integrada e colaborativa, será possível progredir em direção ao objetivo de prover saneamento básico de qualidade para todos, um passo essencial para o desenvolvimento sustentável e a elevação da qualidade de vida da população.

### 3. O IMPACTO DAS DECISÕES JUDICIAIS NO SETOR

O presente capítulo objetiva discorrer acerca da atuação do judiciário no tocante à matéria de saneamento básico, um tópico de inegável importância para a consecução do desenvolvimento sustentável e a salvaguarda de direitos fundamentais na República Federativa do Brasil. Inicia-se com um exame de decisões judiciais relevantes, que repercutem diretamente no segmento de saneamento.

Ao longo da dissertação foram analisados os pronunciamentos da Suprema Corte agregados à pesquisa inicial, cujas referências integrais são as seguintes:

- ADI 6.492/DF – Distrito Federal. Relator Min. Luiz Fux. STF
- ADPF 1055/DF – Distrito Federal. Relator Min. Luiz Fux. STF
- ADPF 275/PB – Paraíba. Relator Min. Alexandre de Moraes. STF
- ADPF 387/PI – Piauí. Relator Min. Gilmar Mendes. STF
- ADPF 616/BA – Bahia. Relator Min. Luís Roberto Barroso. STF
- ADPF 513/MA – Maranhão. Relatora Min. Rosa Weber. STF

A abordagem se fez necessária eis que tais decisões complementam o ordenamento jurídico em contextos práticos e de repercussão econômica, representando desafios ao setor de saneamento. Esta dissecção das deliberações do STF não apenas elucida a postura vigente do tribunal acerca de temas sanitários, mas igualmente propicia percepções acerca das tendências jurídicas e da evolução jurisprudencial em um setor imprescindível para a saúde pública e o bem-estar social.

Inicialmente, procede-se à análise da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 6.492, elemento central que exemplifica o modo pelo qual o STF aborda as questões de constitucionalidade no âmbito do saneamento básico, em especial, o novo Marco Legal do Saneamento.

Em seguida, de igual importância, expõe-se a ADPF 1055/DF, a qual suscitou questões atualíssimas e de substancial importância a respeito das políticas e práticas de saneamento implementadas, supostamente em contradição aos ditames da própria Lei de Saneamento.

Posteriormente, realiza-se a avaliação de precedentes, mesmo não atuais, mas de aplicabilidade ainda vigente e de repercussão econômica permanente sobre o setor de saneamento. Cuidam-se das seguintes: a ADPF 275/PB, que incidiu sobre desafios particulares enfrentados pelo Estado da Paraíba; segue-se adiante com o escrutínio da

ADPF 387, um julgado de significativas repercussões para o setor em apreço e; por fim, procede-se o exame da ADPF 616 e a ADPF 513, ambas desvendando facetas distintas e fundamentais da inter-relação entre o direito e as políticas de saneamento.

### 3.1. A REANÁLISE DO MARCO LEGAL DO SANEAMENTO PELO STF

De suma importância ao cerne do problema proposto a enfrentar esta pesquisa, está a Ação Direta de Inconstitucionalidade, ADI 6.492, uma ação movida pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT) contra a própria Lei 14.026/2020, que instituiu o Novo Marco Legal do Saneamento Básico no Brasil (Brasil, 2020). O PDT argumentou que a legislação poderia criar um monopólio privado nos serviços de fornecimento de água e esgotamento sanitário, prejudicando a universalização do acesso e a manutenção de tarifas acessíveis, principalmente em áreas mais carentes. A lei também foi criticada por colocar em risco o sistema de subsídio cruzado e enfraquecer empresas estaduais de saneamento pela extinção abrupta dos contratos de programa. Além disso, o partido alegou que a regulação tarifária e a padronização dos instrumentos negociais pela ANA ofenderiam o princípio federativo.

O destaque ao tema proposto é também reconhecido pelo próprio Supremo Tribunal Federal que, por força da Agenda 2030 da ONU, já relaciona a importância da matéria em debate aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável no próprio sistema de acompanhamento processual, onde foram destacados quatro objetivos, como se constata no quadro abaixo (STF, 2023):

ADI 6492  
PROCESSO ELETRÔNICO PÚBLICO

NÚMERO ÚNICO: 0098780-82.2020.1.00.0000

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**  
Origem: DF - DISTRITO FEDERAL  
Relator: MIN. LUIZ FUX  
Processo(s) Apensado(s): ADI 6882 ADI 6583 ADI 6536

REOTE (S) PARTIDO DEMOCRATICO TRABALHISTA  
ADV.(A/S) WALBER DE MOURA AGRÁ (76531/DF, 00757/PE)  
INTDO.(A/S) PRESIDENTE DA REPÚBLICA  
PROC.(A/S)(ES) ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

AGENDA 2030 DA ONU:

- 1 ERRADICAÇÃO DA POBREZA
- 6 ÁGUA POTÁVEL E SANEAMENTO
- 16 PAZ, JUSTIÇA E INSTITUIÇÕES EFICAZES
- 17 PARCERIAS E MEIOS DE IMPLEMENTAÇÃO

Acompanhando a importância do tema, elevado à preocupação mundial, os debates travados nesta ADI 6.492 ainda se perpetuam no setor. Em frente, destaca-se a seguinte ementa:

Ementa: AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.492, 6.536, 6.583 E 6.882. DIREITO CONSTITUCIONAL,

ADMINISTRATIVO E REGULATÓRIO. LEI 14.026/2020. ATUALIZAÇÃO DO MARCO LEGAL DO SANEAMENTO BÁSICO. RENOVAÇÃO EM QUATRO LEIS FEDERAIS – NA LEI 9.984/2000, QUE INSTITUIU A AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS (ANA); NA LEI 10.768/2003, QUE DISPÕE SOBRE O QUADRO FUNCIONAL DA ANA; NA LEI 11.107/2005, A LEI DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS; E, PRINCIPALMENTE, NA LEI 11.445/2007, QUE ESTABELECE AS DIRETRIZES NACIONAIS PARA O SANEAMENTO BÁSICO. JUÍZO DE ADMISSIBILIDADE POSITIVO. MÉRITO. QUATRO PREMISSAS TEÓRICAS. (A) DISCIPLINA CONSTITUCIONAL DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE SANEAMENTO. (B) FUNCIONALIDADE E ATRIBUTOS ECONÔMICOS DO SANEAMENTO. (C) REALIDADE BRASILEIRA À LUZ DA REDAÇÃO ORIGINAL DA LEI 11.445/2007. DESATENDIMENTO ÀS ESSENCIALIDADES SANITÁRIAS. (D) OBJETIVOS SETORIAIS DA LEI 14.026/2020. TEMÁTICAS APRECIADAS. PRIMEIRO PILAR DA LEI 14.026/2020. (1) OS INSTRUMENTOS DE PRESTAÇÃO REGIONALIZADA VERSUS A AUTONOMIA POLÍTICA E FINANCEIRA DOS MUNICÍPIOS. CONSTITUCIONALIDADE DOS INSTITUTOS LEGAIS DE COOPERAÇÃO. SEGUNDO PILAR DA LEI 14.026/2020. (2) A MODELAGEM CONTRATUAL QUE DETERMINOU A CONCESSÃO OBRIGATÓRIA E, AO MESMO TEMPO, A VEDAÇÃO AO CONTRATO DE PROGRAMA. CONTRAPONTO: “ESVAZIAMENTO” DA AUTONOMIA ADMINISTRATIVA DOS MUNICÍPIOS E DESRESPEITO A ATOS JURÍDICOS PERFEITOS. IMPROCEDÊNCIA. DEFASAGEM E ACOMODAÇÃO GERADAS PELO CONTRATO DE PROGRAMA. TERCEIRO PILAR DA LEI 14.026/2020. (3) O ROBUSTECIMENTO DA INSTÂNCIA FEDERAL PARA A COORDENAÇÃO DO SISTEMA DE SANEAMENTO. ALEGAÇÕES: VÍCIO FORMAL ORIGINÁRIO NA ATRIBUIÇÃO DAS COMPETÊNCIAS FISCALIZATÓRIAS E SANCIONADORAS À AGÊNCIA; E ABUSO DE PODER NO PROCEDIMENTO CONDICIONANTE À ELEGIBILIDADE PARA AS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS. IMPROCEDÊNCIA. CONSIDERAÇÕES SOBRE A TUTELA DA SEGURANÇA JURÍDICA, EM FACE DOS ARTS. 13 E 14 DA LEI 14.026/2020. AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE CONHECIDAS E, NO MÉRITO, JULGADAS IMPROCEDENTES.

A ADI 6.492 teve como foco principal a impugnação de vários artigos da Lei 14.026/2020, que estabelece o Novo Marco Legal do Saneamento Básico. Entre os artigos questionados, encontram-se os artigos 3º, 5º, 7º, 11, 13 e 15 (Brasil, 2020).

O artigo 3º da lei é especialmente significativo, pois atribui à ANA a responsabilidade pela regulação tarifária dos serviços de saneamento básico. Essa transferência de competência tinha como objetivo promover a adequada prestação desses serviços e a universalização do acesso, ou seja, garantir que o saneamento básico alcançasse todas as regiões do país de forma equitativa e eficiente.

Já o artigo 5º da mesma lei aborda mudanças na estrutura organizacional da ANA. Essas alterações incluíram a criação de cargos específicos dedicados à regulação de recursos hídricos e saneamento básico, refletindo a expansão das atribuições da Agência em resposta às novas demandas trazidas pelo Novo Marco Legal do Saneamento Básico. Essa mudança visava melhorar a eficiência e eficácia da ANA na regulação desses setores cruciais, garantindo uma gestão mais especializada e focada nas particularidades do saneamento e dos recursos hídricos.

O artigo 7º da Lei 14.026/2020 representou uma revisão significativa da Lei 11.445/2007 (Brasil, 2020), que estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico. Esta revisão propôs alterações importantes, incluindo novas disposições para contratos de prestação de serviços no setor de saneamento. As mudanças visavam modernizar e adaptar a legislação às necessidades atuais do setor, introduzindo práticas mais eficientes e sustentáveis, além de garantir uma maior transparência e eficácia na gestão dos serviços de saneamento básico.

Por outro lado, o artigo 11 da Lei 14.026/2020 focou na Lei 12.305/2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos (Brasil, 2020. Brasil, 2010). Este artigo introduziu alterações específicas, estabelecendo prazos mais claros e rigorosos para a implementação da disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos. Isso significou a adoção de práticas mais sustentáveis na gestão de resíduos, garantindo que o descarte e o tratamento dos rejeitos ocorram de forma que minimize os impactos negativos ao meio ambiente. Com isso, buscou-se promover uma maior responsabilidade ambiental e um avanço significativo nas políticas de gestão de resíduos sólidos no Brasil.

O artigo 13 da Lei 14.026/2020 objetiva a aplicação e harmonização do novo arcabouço normativo estabelecido pelo Novo Marco Legal do Saneamento Básico (Brasil, 2020). Este artigo delegou a responsabilidade de detalhar as novas normas para a edição posterior de um decreto regulamentador. Essa abordagem permitiu uma adaptação mais flexível e detalhada às novas regras, garantindo que as especificidades técnicas e operacionais do setor de saneamento fossem devidamente contempladas na regulamentação subsequente.

Já o artigo 15 estipulou uma condição importante para a efetiva implementação de uma nova redação dada ao artigo 52 §3º da Lei 11.445/2007 (Brasil, 2007). Esta condição estava relacionada à criação de unidades regionais de saneamento básico pelos Estados, que deveriam ser estabelecidas dentro de um prazo específico. Esta exigência

tinha como objetivo promover a cooperação e a coordenação entre diferentes entidades governamentais na prestação de serviços de saneamento, visando uma maior eficiência e abrangência na oferta desses serviços essenciais à população.

O PDT argumentou que tais dispositivos da Lei 14.026/2020 ofende diversos artigos da Constituição Federal, incluindo aqueles que tratam de competências federativas, autonomia municipal, e normas de licitação e contratação pública. Especificamente, a ação questiona a centralização de competências normativas e fiscalizatórias na ANA, a compatibilidade da iniciativa federal com a redução das desigualdades regionais, e a observância obrigatória da concessão como instrumento de delegação, em detrimento da autonomia administrativa e financeira dos municípios.

O seguinte trecho retirado do documento oficial da ADI 6.492 destaca todos estes questionamentos levantados pelo PDT:

De início alega o autor que o direito à água é um direito fundamental do que decorreria a inalienabilidade e a irrenunciabilidade dos recursos hídricos a vedação de sua apropriação por entes públicos ou privados e ainda a necessidade de haver políticas de universalização de acesso à água mediante tarifas módicas e amplo acesso. [...]

Alerta que a sistemática plasmada na Lei 14.026/2020 teria o condão de ensejar aumento dos preços públicos dos serviços de saneamento básico a exemplo do que já ocorreu em experiências de privatização do setor em outros ordenamentos jurídicos. [...]

Pondera em síntese que o arranjo de governança trazido pelo diploma prestigia a prestação por empresas privadas em detrimento da prestação por companhias estaduais de saneamento básico o que não otimizaria a necessária universalização dos serviços mormente por desarticular o mecanismo de subsídio cruzado entre grupos de usuários. [...]

Argumenta a necessidade de que seja conferida interpretação conforme a Constituição ao art. 22 IV da Lei 14.026/2020 de modo que os preços públicos sejam reajustados em linha com o salário-mínimo vigente. [...]

Sustenta que a extinção do modelo de contratos de programa violaria a segurança jurídica e o ato jurídico perfeito na medida em que ocasionaria 'o desmonte das empresas estatais que terão seus ativos estiolados e muitas delas estavam inclusive avançando na direção da expansão de seus serviços e na melhora de sua eficiência.' [...]

Segundo o requerente a titularidade dos serviços de saneamento básico seria dos municípios sem que se excluam as competências da União na matéria em conformidade com os arts. 21 XX; 23 IX e 200 da Carta da República. [...]

Com apoio em tal premissa a requerente impugna o art. 3º da Lei 14.026/2020 que concede à ANA atribuição para o estabelecimento de normas gerais acerca da regulação tarifária e a padronização dos instrumentos negociais referentes ao serviço de saneamento básico. [...]

A tese alegada indica que haveria extrapolação dos limites da competência federal prevista no art. 21 XX da CF/1988 bem como lesão aos arts. 29 caput e 30 I e V da mesma Carta da República. [...]

Nessa medida haveria violação da autonomia municipal ao condicionar a observância a dispositivos da Lei 14.026/2020 para obtenção de financiamento federal bem como quando da exigência legal de agrupamento obrigatório de municípios. [...]

Manifesta haver violação do art. 3º III da Constituição Federal por frustração do objetivo de redução de desigualdades regionais. [...]

Entende que as mudanças feitas pela Lei 14.026/2020 na redação da Lei 11.445/2007 ensejaria cobrança por serviços de saneamento básico que imporia ônus desproporcionais aos cidadãos. [...]

Aduz que os arts. 5º e 7º da Lei 14.026/2020 criariam onerações sem a devida estimativa de impacto fiscal e financeiro relacionadas respectivamente às modificações institucionais no âmbito da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico e à criação do Comitê Interministerial de Saneamento Básico em violação do disposto no art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. [...]

Assevera que a proibição do uso dos contratos de programa ofenderia o art. 241 da Constituição Federal porquanto impedidas interações entre os entes federativos para a prestação de serviços de interesse público. [...]. (BRASIL, 2021).

Durante o desenrolar do processo, houve uma série de manifestações de diferentes partes interessadas. Entre elas, a Presidência da República se posicionou fortemente em defesa da Lei 14.026/2020. O principal argumento apresentado pela Presidência foi que a exigência de licitação, como determinada pela lei, é um mecanismo que promove a seleção de prestadores de serviço mais qualificados e eficientes. Isso, segundo a Presidência, é essencial para alcançar as metas de universalização dos serviços de saneamento básico, um objetivo prioritário da legislação. *In verbis*:

Em 19/8/2020, a d. Presidência da República prestou informações (eSTF, doc. 19). Observa-se que o órgão primou pelo exercício da dialeticidade, de modo que suas razões são construídas sobre os fundamentos da inicial: (a) quanto ao risco de desatendimento da universalização, o Poder Executivo contrapõe que a exigência de licitação pela novel Lei favorece a seleção de prestadores “capazes de atingir as metas de universalização e oferecer as menores tarifas” (BRASIL, 2021).

Além do mais, a Presidência abordou a questão da competência atribuída à ANA. A defesa enfatizou que essa atribuição de competências à ANA não constitui uma violação da autonomia federativa dos municípios. O argumento se baseia na visão de que a ANA, ao estabelecer normas gerais e padronizações para o setor, está na verdade contribuindo para uma maior eficiência e uniformidade na prestação dos serviços de saneamento em todo o território nacional. Essa perspectiva considera que a atuação da ANA se alinha com os interesses municipais, pois visa assegurar padrões elevados de



qualidade e eficiência, que são benéficos tanto para os municípios quanto para os cidadãos.

No contexto do debate sobre a Lei 14.026/2020, diferentes órgãos do governo brasileiro apresentaram suas perspectivas e defesas quanto à legislação. O Senado Federal, por exemplo, ratificou a tramitação da lei e enfatizou aspectos importantes como a preservação dos atos jurídicos perfeitos, um princípio do direito que assegura a validade de atos concluídos sob a égide de uma legislação anterior. O Senado destacou a importância da autonomia gerencial dos municípios no contexto dessa nova legislação, reforçando a ideia de que, apesar das mudanças trazidas pela lei, os municípios ainda mantêm um grau significativo de controle e gestão sobre os serviços de saneamento básico.

Por sua vez, a Advocacia-Geral da União (AGU) também apresentou uma defesa da Lei 14.026/2020. A AGU sublinhou que a lei está alinhada com o princípio da modicidade tarifária, que busca garantir que os preços dos serviços de saneamento básico sejam acessíveis para a população. A AGU também enfatizou que a lei promove o acesso aos serviços de saneamento através de subsídios cruzados, um sistema que permite a equalização das tarifas, facilitando o acesso aos serviços pelas camadas mais pobres da população. Outro ponto ressaltado foi a segurança jurídica proporcionada pela lei, um aspecto imperioso para atrair investimentos e garantir a continuidade e qualidade dos serviços de saneamento.

A Procuradoria-Geral da República (PGR) apresentou uma concordância parcial com essas visões. Enquanto reconhece os aspectos positivos e a necessidade da lei, a PGR também ressalta que a legislação se enquadra nas competências legislativas privativas da União. Isso indica que, na visão da PGR, a lei está dentro do escopo de poderes legislativos que a Constituição Federal do Brasil confere exclusivamente à União, enfatizando o papel do governo federal na regulação e na normatização de serviços essenciais como o saneamento básico.

O julgamento da Lei 14.026/2020 foi pautado por quatro premissas teóricas fundamentais:

- **Disciplina constitucional dos serviços públicos de saneamento:** Este aspecto aborda como a Constituição Federal do Brasil enquadra e regulamenta os serviços de saneamento. Essa premissa inclui a análise dos artigos constitucionais que tratam da competência dos entes federativos (União, Estados, Municípios e Distrito Federal) na

prestação destes serviços, bem como a discussão sobre os princípios constitucionais que devem nortear essas atividades, como a universalização do acesso e a eficiência na prestação do serviço.

- Funcionalidade e atributos econômicos do saneamento: o foco recai sobre os aspectos práticos e econômicos do saneamento. Isso inclui a análise da estrutura de custos dos serviços de saneamento, o impacto econômico desses serviços na saúde pública e na qualidade de vida da população, além da discussão sobre modelos de financiamento e investimento no setor.

- Realidade brasileira à luz da redação original da Lei 11.445/2007 e o desatendimento às essencialidades sanitárias: Esta premissa se debruça sobre a eficácia da Lei 11.445/2007, conhecida como Marco Legal do Saneamento Básico, em atender às necessidades sanitárias do país. Aqui, se avalia o quão eficiente essa legislação foi em promover a universalização e a melhoria da qualidade dos serviços de saneamento, considerando as realidades socioeconômicas e geográficas do Brasil.

- Objetivos setoriais da Lei 14.026/2020: essa premissa analisa os objetivos específicos e as inovações trazidas pela Lei 14.026/2020. Essa análise inclui a discussão sobre como a nova lei busca superar as limitações da legislação anterior, os mecanismos propostos para acelerar a universalização do saneamento, e a forma como a lei pretende integrar aspectos econômicos, sociais e ambientais na gestão do saneamento.

Cada uma dessas premissas teóricas oferece uma perspectiva única sobre o saneamento básico, contribuindo para um entendimento abrangente e multifacetado do julgamento e de suas implicações para o setor de saneamento no Brasil.

O STF, ao julgar a ação que contestava a Lei 14.026/2020, abordou pontos críticos que tocam o cerne do novo marco regulatório do saneamento básico no Brasil. Um dos aspectos centrais do julgamento foi a análise da constitucionalidade dos instrumentos de prestação regionalizada dos serviços de saneamento em relação à autonomia política e financeira dos municípios. Aqui, o STF ponderou se a nova legislação, ao incentivar a regionalização na prestação desses serviços, estaria em conflito com a autonomia conferida aos municípios pela Constituição Federal, que os reconhece como titulares desses serviços.

Além disso, o Tribunal examinou a mudança na modelagem contratual introduzida pela lei, especialmente no que tange à concessão obrigatória e à vedação do contrato de programa. A Lei 14.026/2020 estabeleceu a concessão como o modelo

preferencial para a prestação dos serviços de saneamento, em detrimento dos contratos de programa, que eram comumente utilizados antes. Essa alteração na dinâmica contratual trouxe à tona discussões sobre a adequação e a conformidade dessa abordagem com os princípios constitucionais.

O julgamento também se debruçou sobre o fortalecimento da instância federal na coordenação do sistema de saneamento. A lei confere à ANA um papel mais proeminente na regulação do setor, o que levantou questões sobre o equilíbrio entre as competências federais e municipais.

A decisão majoritária do STF seguiu a linha de raciocínio do Ministro Luiz Fux, que ressaltou as motivações e os objetivos por trás das mudanças introduzidas pela nova legislação. No seu voto, proferido em 25 de novembro de 2021, o então Relator enfatizou que o novo marco regulatório visa principalmente melhorar a eficiência na oferta dos serviços de saneamento e garantir a universalização do acesso. O magistrado destacou as metas ambiciosas da lei, como proporcionar água potável para 99% e tratamento de esgoto para 90% da população, sublinhando a importância destes objetivos para o avanço da saúde pública e do bem-estar social no Brasil.

Ao analisar a Lei 14.026/2020, o nobre Ministro Luiz Fux, destacou pontos importantes sobre a gestão do saneamento básico, especialmente no que tange à integração de áreas metropolitanas. Segundo o Min., a legislação abre espaço para que os estados elaborem normas visando a integração obrigatória de municípios em áreas metropolitanas para o planejamento e a execução de serviços de saneamento. Essa abordagem, conforme destacado pelo r. Ministro, respeita a autonomia municipal, ao mesmo tempo em que reconhece a importância da cooperação e coordenação em níveis mais amplos para enfrentar desafios comuns no setor de saneamento.

Argumenta ainda o Ministro Luiz Fux, que a necessidade compartilhada de serviços de saneamento eficientes e acessíveis é um forte motivador para a criação de microrregiões e regiões metropolitanas. Esta medida permite delegar certas responsabilidades ao governo estadual, facilitando uma abordagem mais coordenada e eficiente, que pode transcender as fronteiras municipais e atender a necessidades mais amplas de uma região.

A maioria dos juízes do STF concordou que não houve violação do princípio federalista ao conferir à ANA a função de estabelecer normas sobre tarifas e a padronização de contratos no setor de saneamento. O consenso entre os magistrados foi

de que a exigência imposta aos municípios para se adequarem às diretrizes da ANA, como condição para receber repasses financeiros federais, não compromete o acordo federativo. Essa visão reconhece a importância de manter um padrão nacional em termos de qualidade e eficiência dos serviços de saneamento, ao mesmo tempo em que sustenta a autonomia municipal dentro do contexto mais amplo da federação.

A maioria, composta pelos juízes, Ministros Luiz Fux, Cármen Lúcia, Cássio Nunes Marques, Alexandre de Moraes, Luís Roberto Barroso, César Dias Toffoli e Gilmar Mendes, votou a favor da constitucionalidade da maior parte da lei. Esses juízes concordaram com a necessidade de reformas no setor de saneamento e entenderam que a lei, em geral, está alinhada com os princípios constitucionais, promovendo a eficiência e universalização dos serviços de saneamento.

Por outro lado, Ministros Edson Fachin, Ricardo Lewandowski e a Ministra Rosa Weber expressaram uma discordância parcial. Eles levantaram preocupações sobre como alguns aspectos do novo marco legal poderiam impactar a autonomia municipal, especialmente no que diz respeito à escolha de métodos de contratação e prestação de serviços de saneamento básico. Esses magistrados argumentaram que, embora a intenção de melhorar o acesso e a qualidade do saneamento seja louvável, é crucial que os municípios mantenham a capacidade de decidir como os serviços serão prestados e contratados, de acordo com suas próprias realidades e necessidades locais.

Essa divisão de opiniões no STF reflete o delicado equilíbrio entre a necessidade de reformas abrangentes para melhorar a eficiência e o acesso aos serviços de saneamento em todo o país e a preservação da autonomia municipal, um pilar fundamental do federalismo brasileiro. O julgamento destacou o desafio de conciliar objetivos nacionais com as especificidades e necessidades locais, um debate central na gestão dos serviços públicos no Brasil.

Assim, o resultado da ADI 6.492 foi a improcedência dos pedidos formulados. O STF julgou parcialmente conhecidas as ADI's 6.492 e 6.536, e na parte conhecida, julgou-as improcedentes. Adicionalmente, a ADI 6.882 foi conhecida integralmente e também julgada improcedente.

Como consequência dessas decisões, o STF declarou constitucional a Lei 14.026/2020, especialmente seus artigos 2º, 3º, 4º, 5º, 7º (nos pontos em que instituídos ou alterados os artigos 10-A, 17 § 3º, 22 III e IV, 29, 35, 44, 45 e 53 todos da Lei 11.445/2007), 9º, 10, 11, 13 e 15. Este julgamento, portanto, confirmou a validade da Lei

14.026/2020, mantendo as alterações significativas que ela introduziu no marco legal do saneamento básico no Brasil.

Essa decisão é significativa porque ratifica as mudanças trazidas pela Lei 14.026/2020, que representam uma reformulação profunda do sistema de saneamento básico no Brasil. Com essa decisão, o STF reconheceu a validade das alterações na legislação que visam, entre outros objetivos, a promoção da prestação adequada dos serviços de saneamento, a universalização do acesso a esses serviços, e a regulação tarifária a cargo da ANA.

A decisão do STF também sublinha a importância da cooperação interfederativa e o equilíbrio entre a autonomia dos municípios e os objetivos maiores da política nacional de saneamento básico. Este equilíbrio é indispensável para garantir que o saneamento básico seja eficazmente implementado em todo o território nacional, considerando as particularidades regionais e locais, mas alinhado a um marco legal e regulatório coerente e integrado.

### 3.2. A PRESERVAÇÃO DA CONCORRÊNCIA E A ADPF 1055/DF

Em 5 de abril de 2023, uma edição especial do Diário Oficial da União veiculou a publicação de dois decretos de relevância primordial para o âmbito do Marco Legal do Saneamento Básico no Brasil, marcando um acontecimento de magna importância no contexto da regulamentação do setor. O primeiro desses instrumentos normativos, qual seja, o Decreto nº 11.466/2023, foi concebido com o escopo específico de disciplinar o artigo 10-B da Lei nº 11.445, consagrado como o Marco do Saneamento Básico.

Em corolário a este panorama, o Decreto nº 11.467/2023 se debruça sobre a temática da gestão regionalizada dos serviços de saneamento básico. Este segundo decreto, em particular, endereça a utilização de recursos de ordem federal e os mecanismos de financiamento disponibilizados pela União, erigindo, por conseguinte, balizas diretivas para a implementação e administração destes serviços em uma escala regional, almejando-se, com isso, a amplificação da eficiência operacional e a melhor adaptação às singulares realidades regionais que permeiam o território brasileiro.

O advento destes aludidos decretos desencadeou uma série de reações no seio da esfera midiática, empresas do setor, e entre os representantes políticos. Cumpre assinalar que subsistem críticas que consignam que ambos os decretos, mormente o Decreto nº 11.466/2023, possivelmente perfilham um movimento regressivo em determinados

aspectos do campo do saneamento básico, alicerçadas na apreensão de que peculiaridades locais e os desafios enfrentados por prestadores de serviços de menor envergadura não estejam sendo devidamente considerados.

Ademais, a implementação destes decretos reverberou na decisão de três notórias empresas estatais - a Sabesp, a Copasa e a Corsan - de se retirarem da Associação Brasileira das Empresas Estaduais de Saneamento (AESBE). A referida resolução traduz o descontentamento dessas corporações com as novas diretrizes e exigências impostas, suscitando dúvidas a respeito da viabilidade e das consequências das inovadoras regulamentações no âmbito do setor de saneamento básico pátrio.

No plano concreto, a promulgação dos mencionados decretos desencadeou um leque de controvérsias e impugnações no campo jurídico, salientando a intrincada complexidade que envolve a regulação do saneamento básico. Neste contexto, sobressai a exemplar ADPF nº 1055, ação judicial que suscita questionamentos sobre a constitucionalidade e adequação dos decretos em apreço, notadamente no tocante à governança e à prestação dos serviços fundamentais de saneamento.

Desta feita, a ADPF 1055 se apresenta como um desafio legal de expressiva relevância, lançando incertezas sobre o novo marco legal do saneamento, ou até à luz da Carta Magna da República Federativa do Brasil.

A ADPF 1055 ostenta a subseqüente ementa:

MEDIDA CAUTELAR EM ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. DECRETOS 11.466/2023 E 11.467/2023. MARCO LEGAL DO SANEAMENTO BÁSICO. LEI 11.445/2007. DECRETOS DE NATUREZA REGULAMENTAR. OFENSA INDIRETA À CONSTITUIÇÃO FEDERAL. NÃO CABIMENTO DA AÇÃO. SUBSIDIARIEDADE. NÃO ATENDIMENTO. PERICULUM IN MORA. INEXISTÊNCIA.

1. Não cabe arguição de descumprimento de preceito fundamental contra decreto, quando o ato normativo impugnado tenha natureza regulamentar e o cotejo não se dê diretamente com a Constituição Federal.

2. Não se conhece de arguição de descumprimento de preceito fundamental quando há outros meios de sanar a alegada lesividade a preceito fundamental da Constituição Federal.

3. Cumpre ao requerente expor, na petição inicial de ação de controle abstrato de constitucionalidade, de forma individualizada, os fundamentos jurídicos para invalidação de cada dispositivo normativo impugnado, sob pena de não conhecimento total ou parcial da ação.

4. Ausente o perigo da demora na prestação jurisdicional (periculum in mora), há de ser indeferido pedido de medida cautelar em ADPF. — Parecer pelo não conhecimento da ação. Quanto ao pedido de medida

cautelar, pelo seu indeferimento, sem prejuízo de reexame do tema após o aperfeiçoamento processual. (BRASIL, 2023a).

A ADPF nº 1055, promovida pelo Partido Novo, submete à análise a exegese dos Decretos nº 11.466/2023 e nº 11.467/2023, que desempenham a função de instrumentos regulamentadores do arcabouço jurídico inerente ao marco legal do saneamento básico, consoante preconizado pela Lei nº 11.445/2007. No âmbito desta demanda, a agremiação partidária demandante aduz que tais decretos incorrem em afronta a preceitos fundamentais consagrados na Constituição Federal da República Federativa do Brasil, suscitando indagações de substancial relevância acerca da concordância das novas regulamentações com a Carta Magna pátria.

Os elementos de discórdia erigidos pelo autor, o Partido Novo, se diversificam e se sedimentam em pilares constitucionais e normativos tidos por basilares. Tais argumentações, por sua vez, refletem inquietações profundas a respeito de eventuais derivações ou dissonâncias dos decretos em análise com a matriz legal e constitucional brasileira. De destacar-se, portanto, o subsequente trecho extraído do aludido expediente jurídico:

Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental – ADPF, com pedido de medida cautelar, proposta pelo Partido Novo contra os Decretos 11.466 e 11.467, ambos de 5.4.2023. Após defender o cabimento desta arguição de descumprimento de preceito fundamental e, subsidiariamente, seu conhecimento como ação direta de inconstitucionalidade (caso o Supremo Tribunal Federal – STF entenda incabível a ADPF), argui o requerente que os atos normativos impugnados violam “os preceitos fundamentais da separação de Poderes (art. 2º da CRFB), da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, da CRFB), da redução das desigualdades regionais (art. 3º, III, da CRFB), da prevalência dos direitos humanos (art. 4º, II, da CRFB), da vida (art. 5º, caput, da CRFB), da saúde (art. 6º, caput, da CRFB), da moradia (art. 23, IX, da CRFB), do meio ambiente (art. 225, caput, da CRFB), do pacto federativo (arts. 18, caput, e 25, § 3º, da CRFB) e da licitação (art. 37, XXI, e art. 175, caput, da CRFB). (BRASIL, 2023a).

Na ADPF nº 1055, o Partido Novo, enquanto demandante, suscita relevantes assertivas em desfavor dos Decretos nº 11.466/2023 e nº 11.467/2023, ressaltando potenciais transgressões aos princípios constitucionais no contexto do saneamento básico. Em verdade, a impugnação enfrentada é que a alteração relevante advinda do Decreto federal nº 11.467/2023 diz respeito à celebração de novos contratos de programa entre Municípios e empresas estatais de saneamento sem licitação prévia – hipótese vetada pelo

Novo Marco Legal, com o objetivo de fomentar a competitividade no setor, colocando as empresas estatais em posição de igualdade aos prestadores privados.

Conforme o Decreto – controversamente – resta enfraquecida a proibição de novos contratos sem licitação, ao dispor que, nos casos de microrregiões, aglomerações urbanas e regiões metropolitanas, a entidade de governança poderá autorizar a descentralização da prestação dos serviços à empresa estatal que integre a administração do respectivo Estado.

Destaca-se ainda, dentre as preocupações preponderantes, a possível afronta ao princípio da separação dos poderes, elemento essencial para a preservação do equilíbrio democrático e para a salvaguarda da independência e harmonia entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. A indevida intromissão entre essas esferas de poder pode erigir ameaças ao sistema de checks and balances, que constitui pilar fundamental da ordem constitucional. É que, se um Decreto põe em xeque toda uma legislação apoiada em estudos e diretrizes técnicas, além de representatividade popular chancelada pelo Congresso Nacional, certamente o argumento de afronta ao princípio da separação dos poderes pode estar configurado.

Adicionalmente, as alegações ventiladas apontam para uma eventual violação da dignidade da pessoa humana, princípio central na Carta Magna, que enfatiza a relevância do respeito aos direitos individuais e coletivos. Este princípio guarda intrínseca correlação com os direitos à vida, à saúde, à moradia e ao meio ambiente, aspectos suscetíveis de serem afetados pelas novas regulamentações em matéria de saneamento básico.

Outro aspecto crítico aduzido refere-se ao potencial agravamento das desigualdades regionais, matéria de elevada importância em uma nação de dimensões e disparidades socioeconômicas tão acentuadas como o Brasil. Há uma preocupação de que os mencionados decretos possam agudizar as disparidades no acesso e na qualidade dos serviços de saneamento básico entre as distintas regiões do país.

A ADPF, ademais, incorpora argumentações sobre a violação do princípio da prevalência dos direitos humanos, que realça a universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos. As novas medidas são interpretadas como potenciais ameaças aos direitos fundamentais relacionados ao acesso a serviços de saneamento.

Alardeia-se a preocupação quanto à interferência na autonomia dos entes federativos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) na condução dos serviços de



saneamento, o que poderia representar violação ao equilíbrio e independência entre as diversas esferas de governo, comprometendo, por conseguinte, o pacto federativo.

A ADPF também erige inquietações acerca da violação dos princípios licitatórios, sugerindo que os decretos em escrutínio podem ensejar processos licitatórios menos transparentes ou equitativos na seleção dos prestadores de serviços de saneamento. Acresce-se a essa preocupação a possibilidade de prorrogação irregular de prazos e metodologias contratuais relativos aos serviços de saneamento básico, bem como o impacto sobre a capacidade econômico-financeira dos entes prestadores de serviços e a validade dos liames jurídicos estabelecidos nos contratos de programa.

No tocante ao Decreto nº 11.466/2023, merece destaque a alteração substancial concernente à gestão dos serviços de saneamento básico, apontada pelo Partido Novo como eliminatória da preexistente exigência de demonstração de capacidade financeira por parte das empresas públicas, para alcançar as metas delineadas pela legislação vigente. Tal modificação é considerada pela agremiação como um fator potencialmente prejudicial à expansão e eficiência dos serviços de saneamento básico no território nacional.

Por fim, não sem menor importância, reside na ausência de obrigatoriedade de comprovação de capacidade financeira, o que poderia ensejar o comprometimento das empresas públicas na prestação de serviços, sem a devida disponibilidade de recursos para a consecução das metas estipuladas, então, metas infundadas ou empíricas. Tal cenário poderia resultar na execução ineficiente dos serviços de saneamento, acarretando prejuízos à qualidade e à disponibilidade dos mencionados serviços, que ostentam caráter essencial para a coletividade.

Outrossim, o partido demandante ressalta que a esmagadora maioria dos serviços de saneamento no território brasileiro (correspondente a 96,3% do total) é provida por empresas públicas, restando ínfima a parcela (3,7%) sob gestão do setor privado. Esta realidade sublinha a relevância da eficácia e da solidez financeira no âmbito do setor público de saneamento básico, uma vez que a maioria expressiva da população depende dos serviços administrados por entidades estatais. Portanto, a capacidade dessas empresas em atingir suas metas revela-se imprescindível para assegurar o acesso adequado e contínuo ao saneamento básico à população brasileira.

No que concerne ao Decreto nº 11.467/2023, o partido Novo suscita críticas vinculadas à flexibilização dos limites de atuação das empresas em contratos de subdelegação:

Art. 5º, § 3º: suposta violação do caput do art. 11-A da Lei 11.445/2007, pois a norma tornaria “indiscernível o limite para subdelegação de 25% sobre o valor de cada contrato, de modo que a prestadora terá aval para extrapolar-ló em um contrato, compensando esse excesso a partir da soma de outros contratos”. (BRASIL, 2023a).

O Partido Novo, em sua análise do Decreto nº 11.466/2023, manifesta legítima preocupação acerca da possibilidade de que uma empresa exceda o limite legal de 25% de participação em contrato de subdelegação, compensando este excesso em outros contratos. Esta disposição é identificada como um potencial vetor de concentração de mercado e de redução da competitividade, cenário que, por sua vez, pode repercutir adversamente na eficácia e qualidade dos serviços de saneamento básico.

A crítica, em sua fundamentação, repousa sobre a premissa de que a flexibilização dos limites de atuação beneficia empresas de maior porte, em detrimento de competidores de menor envergadura ou novos ingressantes, culminando na criação de um ambiente menos propício à inovação e à oferta de serviços de qualidade a preços competitivos.

Nesta senda, o partido argumenta que tais medidas têm o potencial de retardar de maneira substancial a universalização do saneamento básico no território brasileiro, reduzindo, concomitantemente, a competição no âmbito do setor de infraestrutura. A corroborar essa posição, o partido suscita alegações de que os mencionados decretos divergem dos princípios estatuidos na Lei nº 14.026/2020, perspectiva respaldada por informações divulgadas pela assessoria de imprensa do STF.

Ademais, o partido questiona a validade de instrumentos jurídicos que reputa irregulares à luz do Marco Legal do Saneamento Básico, ao mesmo tempo em que suscita preocupações em relação a supostas violações vinculadas à prestação regionalizada de serviços de saneamento. A ADPF sublinha a importância do ordenamento jurídico na garantia dos direitos fundamentais à saúde e higiene da população.

A presente ação emerge em um contexto em que o saneamento básico no Brasil ainda enfrenta desafios significativos para alcançar as metas nacionais estabelecidas, demandando substanciais aportes de investimento para a universalização de tais serviços públicos. O Partido Novo sustenta a crença de que os decretos em questão reverberam

tentativas de ressuscitar práticas políticas prejudiciais, cujo impacto tende a prejudicar as metas de universalização do saneamento básico.

O despacho proferido pelo Ministro Luiz Fux destacou que:

DESPACHO: Trata-se de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, com pedido de liminar, ajuizada pelo Partido Novo, contra os Decretos Presidenciais 11.466/2023 e 11.467/2023, que visam, respectivamente, “regulamentar o art. 10-B da Lei 11.445 (Marco do Saneamento Básico) para estabelecer a metodologia para comprovação da capacidade econômico-financeira dos prestadores de serviços públicos de abastecimento de água potável ou de esgotamento sanitário” e “dispor sobre a prestação regionalizada de serviços públicos de saneamento básico, a alocação de recursos públicos federais e os financiamentos com recursos da União ou geridos ou operados por órgãos da União”. Na exordial, o partido requerente sustentou, em breve síntese, que os atos impugnados, além de inovarem o ordenamento jurídico, também “distorcem, se distanciam e são dissonantes da lógica estabelecida pela Lei nº 14.026, de 2020”, o que originaria uma extrapolação dos limites normativos do Poder Executivo, violando assim diversos preceitos fundamentais, isto é, para além do princípio da separação de poderes, também a dignidade da pessoa humana (art. 1.º, III, da CRFB), a redução das desigualdades regionais (art. 3.º, III, da CRFB), a prevalência dos direitos humanos (art. 4.º, II, da CRFB) assim como direitos fundamentais relacionados à vida (art. 5.º, caput, da CRFB), à saúde (art. 6.º, caput, da CRFB), à moradia (art. 23, IX, da CRFB) ao meio ambiente (art. 225, caput, da CRFB). Sob a alegação de que foram cumpridos os requisitos de *fumus boni iuris* e o do *periculum in mora*, afirmou ser grave o “atraso que a eficácia desses decretos pode causar na universalização do saneamento básico em todo o Brasil, desestimulando a concorrência no setor de infraestrutura e perpetuando os modelos de compadrio político das companhias estaduais de saneamento básico sem capacidade técnico-econômica de levar água potável e esgoto sanitário à população mais carente”. Ainda, sustentou a necessidade da concessão da medida “em virtude da licitação já marcada em duas capitais muito importantes do país, Salvador/BA e João Pessoa/PB, que possuem seríssimos problemas da falta de saneamento básico para a totalidade da população e que teriam licitações marcadas para muito em breve com a finalidade de resolver esse problema tão importante.” Requereu, portanto: i) a sustação do Decreto nº 11.466/2023 e do Decreto nº 11.467/2023, por violação a preceitos fundamentais; ii) pela eventualidade, a conversão do remédio constitucional ao rito da ação direta de inconstitucionalidade, por usurpação do poder regulamentar do Chefe do Poder Executivo Federal. No mérito, pugnou pela invalidação do Decreto nº 11.466/2023 e do Decreto nº 11.467/2023. Diante do pedido cautelar deduzido, determinei ao Advogado-Geral da União e ao Procurador-Geral da República, nos termos do art. 5º, § 2º, da Lei 9.882/1999, que trouxessem informações prévias no prazo comum de 5 (cinco) dias. Ainda, deferi os pedidos de ingresso, na qualidade de *amici curiae*, das associações setoriais que preencheram o binômio relevância-representatividade. Tendo em vista a relevância do tema e o julgamento, pelo Supremo Tribunal Federal, da constitucionalidade do Marco Legal de Saneamento Básico, designo a realização de audiência preliminar de

conciliação antes de apreciar o pedido liminar, a ser realizada na terça-feira, dia 23/05/2023, às 14:00h, no gabinete deste Relator, anexo II-A do STF, 3º andar, sala 301. Deverão ser intimados para comparecimento: (i) o Advogado-Geral da União; (ii) o Procurador-Geral da República; (iii) a Agência Nacional de Águas (ANA); (iv) o Presidente do Partido Novo; (v) 1 (um) representante da Associação Brasileira de Direito de Infraestrutura (ABDIInfra); e (vi) 1 (um) representante da Associação Brasileira de Empresas Estaduais de Saneamento (AESB). (BRASIL, 2023b)

A ADPF nº 1055, ajuizada pelo partido Novo, aduz uma miríade de preocupações de ordem jurídica e institucional relacionadas aos Decretos nº 11.466/2023 e nº 11.467/2023, erigindo a perspectiva de um eventual retrocesso nos avanços alcançados no campo do saneamento básico na República Federativa do Brasil.

O demandante ressalta a existência de *periculum in mora* e *fumus boni iuris* em suas assertivas, enfocando a diminuição da competitividade no setor de infraestrutura e a persistência de favoritismos políticos nas empresas estaduais de saneamento, desprovidas de adequada capacidade técnica e econômica. A urgência intrínseca ao caso é acentuada pela proximidade de processos licitatórios em cidades como Salvador/BA e João Pessoa/PB, municípios que enfrentam sérias carências no tocante ao saneamento.

Em virtude das alegações lançadas, a agremiação política requereu a suspensão dos aludidos decretos, sob alegação de violação de preceitos fundamentais, e, se necessária, a conversão da ação em Ação Direta de Inconstitucionalidade, em razão da suposta usurpação do poder regulamentar por parte do Chefe do Poder Executivo Federal. No mérito, postulou-se pela anulação dos decretos.

Em resposta, foi determinada a apresentação de informações preliminares pelo Advogado-Geral da União e pelo Procurador-Geral da República, no prazo de cinco dias, em consonância com o disposto no artigo 5º, § 2º, da Lei nº 9.882/1999, além de se autorizar a participação de associações setoriais como *amicus curiae*.

Além das vertentes já delineadas, a ADPF 1055 incorpora considerações acerca da eficiência administrativa e da qualidade dos serviços de saneamento básico, sugerindo que os decretos impugnados podem ensejar uma fragmentação desses serviços e, por conseguinte, comprometer a efetividade das políticas públicas no aludido campo. O escrito enfatiza, outrossim, a relevância da proteção ambiental, destacando que um saneamento básico deficitário acarreta desdobramentos diretos na degradação ambiental, potencializando a poluição e prejudicando ecossistemas.

Adicionalmente, a ADPF direciona seu foco à imperiosa necessidade de transparência e participação pública no processo de formulação e implementação das políticas de saneamento básico. O partido Novo sustenta que os decretos foram expedidos sem a devida observância de um adequado processo de consulta pública, restringindo, desse modo, a participação da sociedade civil em um tema de grande importância para o desenvolvimento sustentável e a saúde pública.

A ADPF 1055 ainda lança luz sobre um aspecto decisivo, a saber, o impacto das políticas de saneamento básico sobre as comunidades mais vulneráveis. Em diversas regiões, notadamente nas periferias e áreas rurais, o acesso aos serviços de saneamento básico frequentemente se encontra limitado ou mesmo inexistente, configurando uma flagrante violação dos direitos humanos.

A decisão que se delineia neste escopo possui o potencial de nortear as políticas públicas na direção de assegurar que todos os cidadãos, independentemente de sua localização geográfica ou condição socioeconômica, tenham acesso a serviços de saneamento básico condizentes com as premissas dos direitos humanos.

Além de abordar a equidade no acesso, a ADPF nº 1055 também enfatiza a preponderante importância da sustentabilidade e do impacto ambiental no contexto das práticas de saneamento. Questões inerentes à devida gestão dos recursos hídricos, à prevenção da poluição e à promoção de tecnologias sustentáveis revelam-se basilares para o desenvolvimento de políticas de saneamento.

A decisão a ser proferida no âmbito desta arguição tem o condão de robustecer a necessidade premente de uma abordagem mais abrangente e sustentável no âmbito do saneamento básico, que, além de atender às demandas humanas, salvaguarde o meio ambiente em prol das gerações vindouras.

Desse modo, a ADPF 1055 ostenta implicações de elevada magnitude no que tange à governança e à regulamentação do setor de saneamento básico, além de destacar um grande problema que assola o país na gestão dos serviços públicos por empresas estatais, como bem argumentado pelo autor da ADPF, a mera manutenção das estatais, mesmo que sucateadas, apenas por interesse político e não pela busca de efetividade e essencialidade do serviço a ser prestado.

Referida ação poderá delinear diretrizes claras para a atuação tanto do Estado quanto dos agentes privados na prestação de serviços de saneamento, certamente

aplicando a Análise Econômica do Direito para balancear os argumentos em debate, assegurando por conseguinte.

Ademais, a decisão poderá reforçar a responsabilidade do Estado em sua incumbência de fiscalizar e regulamentar o setor, com vistas a garantir a proteção e promoção dos direitos dos cidadãos. Consequentemente, a ADPF 1055 assume relevância singular como marco definidor da estruturação e implementação das políticas de saneamento básico na atualidade, com um enfoque inequívoco na justiça social, na sustentabilidade e na salvaguarda dos direitos fundamentais, além da própria pertinência aos cumprimentos dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, da Agenda 2030 da ONU.

### 3.3. A CONSTRUIÇÃO JUDICIAL DE RECEITAS DAS EMPRESAS DE SANEAMENTO E A SUBMISSÃO AO REGIME DE PRECATÓRIOS

O julgamento da ADPF nº 275 pelo STF abordou questões de suma relevância relacionadas ao bloqueio de receitas públicas decorrente de decisões judiciais, especialmente em situações em que entidades integrantes da administração pública indireta detêm relevantes débitos judiciais. Aqui o caso era de bloqueio em contas do Estado, por dívidas oriundas de entidade da administração pública indireta do Governo do Estado da Paraíba.

A decisão proferida pelo STF nesse contexto revestiu-se de considerável impacto, uma vez que, ao acolher a arguição, reafirmou pilares essenciais do direito constitucional e administrativo, os quais exercem influência direta na jurisprudência, no tocante ao setor de saneamento básico, dominado por companhias estatais de saneamento básico, ineficientes e deficitárias.

No cerne da deliberação do STF, sobressaiu a análise da eventual violação de preceitos constitucionais basilares. Dentre esses, merecem destaque a legalidade orçamentária, consoante estipulado no artigo 167, inciso VI, da Constituição Federal; a separação funcional de poderes, tal como preceituado no artigo 2º da CF; a busca pela eficiência da Administração Pública, nos termos do artigo 37 da CF; e a garantia da continuidade dos serviços públicos, assegurada pelo artigo 175 da CF.

A análise minuciosa desses pilares realça a complexidade e a magnitude do julgamento em pauta, sublinhando sua relevância para a compreensão e aplicação do direito público no âmbito da República Federativa do Brasil. *Em litteris*:

EMENTA : CONSTITUCIONAL. ADPF. BLOQUEIO DE RECEITAS PÚBLICAS POR DECISÕES JUDICIAIS. CRÉDITOS TRABALHISTAS DEVIDOS POR ENTE DA ADMINISTRAÇÃO INDIRETA. INDEPENDÊNCIA ENTRE OS PODERES E LEGALIDADE ORÇAMENTÁRIA. ARGUIÇÃO PROCEDENTE. 1. Decisões judiciais que determinam o bloqueio, penhora ou liberação de receitas públicas, sob a disponibilidade financeira de entes da Administração Pública, para satisfação de créditos trabalhistas, violam o princípio da legalidade orçamentária (art. 167, VI, da CF), o preceito da separação funcional de poderes (art. 2º c/c art. 60, § 4º, III, da CF), o princípio da eficiência da Administração Pública (art. 37, caput, da CF) e o princípio da continuidade dos serviços públicos (art. 175, da CF). Precedente firmado no julgamento da ADPF 387 (Rel. Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 23/3/2017).

A arguição em comento foi instaurada pelo Governador do Estado da Paraíba, com o fito de impugnar decisão proferida pelo órgão julgante da Justiça do Trabalho da 13ª Região. A mencionada decisão judicial determinara o bloqueio de montantes financeiros pertencentes ao ente público em referência, oriundos de convênio celebrado com a União, cuja finalidade precipuamente se direciona à mitigação dos efeitos da estiagem no Estado da Paraíba.

Na espécie, o bloqueio determinado pelo ato questionado se destina à execução de condenação da CDRM/PB nos autos de Reclamação Trabalhista, que fixou obrigação líquida e certa (Autos 0107800-66.2009.5.13.0008). Trata-se, portanto, de interferência judicial sobre transferência voluntária, sob a modalidade convênio e submetida ao modelo fiscalizatório de atribuição do Tribunal de Contas da União (TCU CRFB/1988, art. 71, VI), para o emprego de verbas públicas federais destinadas a finalidade específica (a saber: a aquisição de 03 conjuntos de perfuração rotopneumática de poços tubulares em meio cristalino, sendo um conjunto com capacidade para perfurar até 500 metros e os outros 02 com capacidade para perfurar até 250 metros para atender à grande demanda por poços, principalmente na região do semiárido paraibano). Ademais, a efetivação do bloqueio impugnado acaba, indiretamente, por subordinar a disponibilidade de recurso financeiro destinado ao combate à seca a fim diverso, correspondente ao cumprimento de obrigação trabalhista contraída, não pelos entes políticos convenientes (União e Estado-membro), mas por entidade que figura na condição de mera executora do objeto do Convênio.

O bloqueio de recursos orçamentários, adotado com o propósito de satisfazer um crédito trabalhista de servidor público vinculado a entidade da administração indireta estadual, suscitou pertinentes indagações. Argumentações suscitaram a possível afronta aos princípios da legalidade orçamentária e da separação dos poderes, sob a alegação de interferência indevida na alocação e na utilização de recursos direcionados a políticas públicas específicas, como a mitigação dos efeitos da estiagem.

A ADPF nº 275 revela-se relevante no âmbito do mercado de saneamento básico, trazendo à tona um tema de significativa magnitude, já que baliza as relações contratuais em mora e o caminho para recuperação de créditos de prestadores de serviço e terceirizados, portanto, desdobramentos no contexto do saneamento básico que merecem especial atenção.

Nessa conjuntura, a decisão do STF na ADPF 275 realça a importância de uma gestão orçamentária cuidadosa e em estrita consonância com os ditames legais por parte das entidades públicas. No campo do saneamento básico, isso implica que os recursos financeiros destinados a projetos e serviços devem ser geridos em absoluta observância dos preceitos da legalidade orçamentária.

A postura adotada pelo STF sublinha a imperatividade de preservar a integridade dos orçamentos públicos, garantindo que os fundos destinados ao saneamento não sejam desviados ou objeto de constrição indevida, contribuindo, assim, para a essencial previsibilidade e estabilidade financeira que são cruciais para atrair e manter investimentos no setor.

A ADPF 275 reforça a primordialidade da separação e da harmonia entre os Poderes, elemento de alta significância no âmbito do mercado de saneamento básico. A decisão do STF ressalta que as ações do Poder Judiciário, especialmente no tocante ao bloqueio de recursos, devem estrita aderência aos limites constitucionais, conferindo clareza e segurança jurídica nas relações entre entidades públicas e operadores privados.

A decisão na ADPF 275 reitera o princípio da continuidade dos serviços públicos, elemento significativo no contexto do saneamento básico. Ela assegura que os serviços essenciais de saneamento não sejam interrompidos ou prejudicados por decisões judiciais que afetem a disponibilidade de recursos. Tal garantia, essencial não somente para a saúde pública e a qualidade de vida, mas também para a confiança dos investidores e a sustentabilidade do setor de saneamento.

Ao analisar a ADPF, o STF enfatizou a natureza excepcional da constrição judicial de receitas públicas. A Corte esclareceu que tais medidas são constitucionalmente admissíveis somente em situações específicas, como no pagamento de dívidas do Poder Público por intermédio do sistema de precatórios, conforme delineado no artigo 100 da Constituição Federal.

A decisão em questão enfatizou a imprescindibilidade de preservar o equilíbrio no modelo constitucional de gestão orçamentária das finanças públicas, salvaguardando a



autonomia e a competência dos entes federativos no tocante à administração de seus recursos e à implementação de políticas públicas. Nesse contexto, o Colendo Supremo Tribunal também consignou a importância de adesão irrestrita ao regime de precatórios, mesmo nos casos em que verbas de cunho alimentar são devidas a servidores públicos.

O julgamento da ADPF nº 275 pelo STF culminou na revisão da decisão proferida pela 2ª Vara do Trabalho de Campina Grande/PB. A Suprema Corte determinou a restituição dos valores bloqueados e declarou a inconstitucionalidade da interpretação judicial que autorizava a imposição de medidas constritivas sem a observância do regime de precatórios. Esta determinação adquiriu especial relevância para as entidades que prestam serviços públicos em regime não concorrência, contudo, podendo ser considerado um favorecimento à tais empresas, ante ao novo contexto do Novo Marco Legal do Saneamento.

Ao menos, o debate da ADPF 275, reafirmou questões de essencial relevância, direitos fundamentais, conflitos federativos e a autonomia municipal, com particular ênfase no contexto do saneamento básico. Embora a ADPF tenha como ponto focal a legalidade orçamentária e a separação dos poderes em relação aos bloqueios judiciais de receitas públicas, os princípios delineados pelo STF ostentam um alcance mais abrangente. Esses princípios compreendem o saneamento básico como um direito fundamental, intrinsecamente associado à dignidade da pessoa humana e ao direito à saúde.

O reconhecimento pelo STF do saneamento básico como um direito fundamental, ainda que implicitamente, destaca a relevância de garantir condições de vida dignas para a população. O saneamento básico se revela essencial para a saúde pública e o bem-estar social, estando diretamente vinculado à garantia da dignidade humana. Essa perspectiva coaduna-se com a jurisprudência do STF, que com frequência sublinha a importância dos direitos sociais fundamentais como componentes essenciais dos direitos humanos.

A atuação do STF assume importância crucial na resolução de conflitos federativos, que envolvem a União, os Estados e os Municípios. No contexto do saneamento básico, frequentemente considerado um serviço público essencial, tais conflitos emergem, sobretudo, devido à superposição de competências ou divergências na execução de políticas públicas, ou mora das empresas estatais.

Embora a ADPF nº 275 não trate de modo explícito de contendas federativas relacionadas ao âmbito do saneamento, esta se apresenta como uma demonstração da

aptidão do STF para intervir e proferir decisões voltadas à consecução do equilíbrio e da harmonização das relações entre os diversos entes estatais. Tal aptidão assume papel crucial na solução de dissensões no contexto do federalismo brasileiro.

Paralelamente, a autonomia municipal na gestão das questões pertinentes ao saneamento básico figura como um princípio que recebe substancial respaldo por parte do STF. A Corte Suprema reconhece a competência das municipalidades como um elemento de importância na autonomia local, viabilizando, assim, que os municípios disponham de autonomia e capacidade para administrar os serviços de saneamento de acordo com as necessidades locais.

A postura adotada pelo STF nesse contexto está em consonância com o princípio da descentralização administrativa e com a valorização da autonomia local, que se apresentam como fundamentos essenciais no ordenamento jurídico brasileiro. Por meio de suas decisões, o STF não somente reforça essa autonomia, mas também assegura que sua efetivação ocorra em estrita conformidade com os limites estabelecidos pela Constituição Federal, em consonância com os interesses gerais da federação.

Também com princípios e fundamentos de cunho orçamentário e financeiro, é a ADPF 387/PI – Piauí, da Relatoria do Ministro Gilmar Mendes. A deliberação emanada do STF no âmbito da ADPF nº 387, a qual obteve decisão meritória, confirma e ratifica os entendimentos previamente estabelecidos no escopo da ADPF 275/PB. A recente resolução do STF incide, sobretudo, sobre os postulados constitucionais que permeiam o complexo cenário do sistema financeiro e orçamentário nacional, bem como sobre o regime de precatórios. O mencionado julgamento detém impacto direto e substancial no panorama atinente ao saneamento básico no território brasileiro, ao robustecer os alicerces normativos que norteiam a apropriação e a administração de recursos nesse segmento de fundamental relevância. *In verbis*:

Arguição de descumprimento de preceito fundamental. 2. Ato lesivo fundado em decisões de primeiro e de segundo grau do Tribunal Regional do Trabalho da 22ª Região que determinaram bloqueio, penhora e liberação de valores oriundos da conta única do Estado do Piauí, para pagamento de verbas trabalhistas de empregados da Empresa de Gestão de Recursos do Estado do Piauí S/A (EMGERPI). 3. Conversão da análise do pedido de medida cautelar em julgamento de mérito. Ação devidamente instruída. Possibilidade. Precedentes. 4. É aplicável o regime dos precatórios às sociedades de economia mista prestadoras de serviço público próprio do Estado e de natureza não concorrencial. Precedentes. 5. Ofensa aos princípios constitucionais do sistema financeiro e orçamentário, em especial ao da legalidade orçamentária (art. 167, VI, da CF), aos princípios da independência e

da harmonia entre os Poderes (art. 2º da CF) e ao regime constitucional dos precatórios (art. 100 da CF). 6. Arguição de descumprimento de preceito fundamental julgada procedente. (BRASIL, 2017).

A ADPF em análise tinha como objeto central as decisões emanadas do Tribunal Regional do Trabalho da 22ª Região, tanto em sua instância primária quanto em sua esfera recursal, as quais determinaram a constrição e subsequente penhora de recursos financeiros alocados na conta única do Estado do Piauí.

Estes recursos, por sua vez, estavam originalmente consignados para a satisfação de obrigações trabalhistas vinculadas aos empregados da Empresa de Gestão de Recursos do Estado do Piauí S/A (EMGERPI), uma entidade estatal inserida na esfera da administração indireta estadual.

O Governador do Estado do Piauí, quando da propositura da ADPF em análise, sustentou que as referidas decisões judiciais desvirtuavam a finalidade precípua dos recursos orçamentários e, ademais, transgrediam preceitos fundamentais no contexto da execução orçamentária pública, com ênfase no artigo 167, inciso VI, da Constituição Federal.

O cerne de sua argumentação pautou-se na circunstância de que, a despeito da titularidade dos recursos pertencer à EMGERPI, os valores bloqueados encontravam-se custodiados na conta única do Estado do Piauí. Destacou-se que a indiscriminada constrição desses recursos se erigia como afronta aos princípios constitucionais vigentes e ao regime jurídico dos precatórios, na forma preconizada pelo ordenamento jurídico pátrio.

Nesse sentido, a conclusão a que se chegou é a seguinte:

(d) as ordens judiciais de bloqueio, penhora ou sequestro de valores da Conta Única do Tesouro Nacional, endereçadas à Autarquia, desconsideram as atribuições constitucionais e legais do Banco Central na qualidade de instituição depositária da Conta Única do Tesouro Nacional e fulminam os objetivos da unificação das disponibilidades de caixa da União e do SIAFI;

(e) eventual interferência pelo Banco Central sobre as disponibilidades de caixa da União, ainda que em atendimento a ordens judiciais, geraria descompasso entre o saldo contábil agregado existente na Autarquia e aquele resultante da soma dos valores individuais das unidades gestoras no SIAFI, vulnerando, assim, o controle das despesas por parte das Unidades Gestoras da Administração Pública Federal;

(f) em razão de sua visão restrita aos saldos consolidados da Conta Única do Tesouro Nacional, não se faz possível, em termos operacionais, ao Banco Central a realização de bloqueio ou remanejamento de recursos específicos de determinado órgão ou

entidade pública, de modo que eventual registro contábil realizado pela Autarquia, em atendimento às determinações judiciais em tela, poderia vir a atingir recursos não disponíveis para o ente público executado, com impacto na programação orçamentário-financeira da União;

(g) as ordens judiciais que importam saque da Conta Única do Tesouro Nacional – e que, por assim dizer, alcançam recursos financeiros não previstos no Orçamento Geral da União – constituem burla ao sistema normativo da execução orçamentário-financeira e importam violação ao artigo 167 da Constituição Federal, em especial aos incisos II e VI do mesmo dispositivo. (BRASIL, 2017).

O STF reconheceu a aplicabilidade do regime de precatórios às sociedades de economia mista que desempenham serviços públicos exclusivos do Estado e operam em regime não concorrencial, a exemplo da EMGERPI.

A decisão proferida pelo STF assentou-se na interpretação de que os desembolsos efetuados pelas Fazendas Públicas, em virtude de pronunciamentos judiciais, devem observar escrupulosamente a ordem cronológica estabelecida para os precatórios, em consonância com os ditames inscritos no artigo 100 da Constituição Federal. Esta determinação, portanto, salvaguarda os seguintes aspectos:

Art. 100. Os pagamentos devidos pelas Fazendas Públicas Federal, Estaduais, Distrital e Municipais, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão exclusivamente na ordem cronológica de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para este fim. (BRASIL, 1988).

A decisão emanada do STF no âmbito da ADPF 387 ostenta inegável relevância para o setor de saneamento básico, dada a frequente participação de empresas de natureza mista ou estatais nesse segmento. A determinação no sentido de que tais entidades adiram ao regime de precatórios propicia maior estabilidade e organização no cumprimento de suas obrigações judiciais. Este ajuste reverbera diretamente na administração financeira dessas empresas, impactando, por conseguinte, sua capacidade de aportar investimentos na infraestrutura de saneamento, um domínio de suma importância para o desenvolvimento socioeconômico e a saúde pública.

A ADPF 387 não se limita a esse aspecto. Ela também aborda jurisprudência consolidada pelo STF acerca das sociedades de economia mista incumbidas de prover serviços públicos não concorrenciais. A decisão dirige especial atenção ao caso da Companhia de Saneamento de Alagoas (CASAL), enfatizando que, à semelhança de outras sociedades de economia mista que prestam serviços públicos essenciais em regime

de exclusividade, a CASAL é, de fato, uma extensão da atividade estatal. Tal concepção reforça a aplicabilidade do regime de precatórios a entidades análogas, traçando um paralelo com a situação EMGERPI, objeto da ADPF 387.

A relevância dessa correlação para o setor de saneamento não deve ser subestimada, dado que muitas das entidades responsáveis pela prestação desses serviços revestem a forma de sociedades de economia mista. A reafirmação da aplicação do regime de precatórios a essas sociedades, tal como determinado pelo STF na ADPF 387, realça a necessidade premente de uma administração financeira e orçamentária rigorosa, consonante com os preceitos consubstanciados na Constituição Federal. Essa abordagem se afigura para assegurar a continuidade e eficiência dos serviços de saneamento, os quais desempenham papel fundamental na proteção da saúde pública e no bem-estar da coletividade.

Logo, ao acolher a pretensão deduzida na ADPF 387 e anular as decisões de bloqueio e penhora de valores constantes na conta única do Estado do Piauí, o STF sublinha a importância inarredável de observância dos princípios constitucionais da legalidade orçamentária e do sistema financeiro. A decisão contribui, assim, para um ambiente financeiro mais sólido e previsível no que concerne às empresas estatais atuantes no setor de saneamento, fomentando, por conseguinte, a gestão eficaz dos recursos públicos e a perenidade do referido setor em território nacional, como dito, dominado pelas companhias estatais de saneamento.

Seguindo os precedentes análogos citados acima, a ADPF nº 616 submetida ao crivo do STF, pela Relatoria do Ministro Luís Roberto Barroso, constitui um divisor de águas significativo, alinhando-se com os precedentes estabelecidos pelas ADPFs nº 387 e nº 275. Esta Arguição reveste-se de especial importância para o aparato administrativo público e o segmento de saneamento básico no Brasil, com ênfase particular na atuação da Empresa Baiana de Águas e Saneamento (EMBASA).

A propositura da ação advém do Governador do Estado da Bahia, em resposta às determinações judiciais que resultaram no bloqueio, na penhora, no arresto e no sequestro de ativos financeiros de titularidade da EMBASA. O cerne da controvérsia reside não somente ao bloqueio de recursos financeiros da empresa de saneamento, mas a específica inobservância do regime constitucional de precatórios, tal como delineado no artigo 100 da Carta Magna de 1988. Em termos:

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL , ADMINISTRATIVO E FINANCEIRO. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. BLOQUEIO JUDICIAL DE VERBAS DE ESTATAL.

1. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental - ADPF proposta pelo Governador do Estado da Bahia contra decisões judiciais do Tribunal Regional do Trabalho da 5ª Região e do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia que determinaram bloqueio, penhora, arresto e sequestro de valores da Empresa Baiana de Águas e Saneamento - EMBASA para o pagamento de diferentes dívidas, sem a observância do regime de precatórios previsto no art. 100 da Constituição Federal de 1988.

2. A ADPF não deve ser conhecida quanto ao pedido de extensão, à EMBASA, das demais prerrogativas processuais da Fazenda Pública, tais como o prazo em dobro para recorrer, a isenção de custas processuais e a dispensa de depósito recursal, por dois motivos:

(i) não há, na inicial, um fundamento sequer para esse pedido;

(ii) as prerrogativas processuais da Fazenda Pública têm sede infraconstitucional e, portanto, inexistente parâmetro normativo para o controle concentrado de constitucionalidade.

3. Cabimento de ADPF para impugnar um conjunto de decisões judiciais tidas como violadoras de preceitos fundamentais. A jurisprudência desta Corte firmou-se no sentido de que o requisito da subsidiariedade é satisfeito quando inexistente, no caso, outro meio processual eficaz para sanar a lesão a preceito fundamental de forma ampla, geral e imediata (cf. ADPF 33, Rel. Min. Gilmar Mendes).

4. Atos de constrição do patrimônio de estatal prestadora de serviço público essencial, em regime não concorrencial: afronta aos princípios da separação dos poderes (art. 2º, CF/1988), da eficiência (art. 37, caput, CF/1988) e da legalidade orçamentária (art. 167, VI, CF/1988) e ao sistema constitucional de precatórios (art. 100, CF/1988).

Precedentes: ADPF 485, sob minha relatoria; ADPF 556, Rel. Min. Carmen Lúcia; ADPF 387, Rel. Min. Gilmar Mendes; e ADPF 114 MC, Rel. Min. Joaquim Barbosa.

5. Ação conhecida e pedido julgado parcialmente procedente para determinar a suspensão das decisões judiciais que promoveram constrições judiciais por bloqueio, penhora, arresto ou sequestro e determinar a sujeição da Empresa Baiana de Águas e Saneamento - EMBASA ao regime constitucional de precatórios. (BRASIL, 2021).

O relatório do Ministro Luís Roberto Barroso, relator do caso, ressaltou que a EMBASA é uma sociedade de economia mista com 99,69% de suas ações pertencentes ao Estado da Bahia, encarregada da implementação de políticas públicas de saneamento básico em regime não concorrencial e sem fins lucrativos. Nesse contexto, o Governador da Bahia defendeu a aplicabilidade do sistema constitucional de precatórios à EMBASA, alegando que as prerrogativas processuais da Fazenda Pública deveriam ser estendidas à prestadora de serviços públicos.

Entretanto, o STF, em sua decisão, não reconheceu a ação no que se refere ao pedido de estender as prerrogativas processuais da Fazenda Pública à EMBASA.

Porém, a ADPF não deve ser conhecida quanto ao pedido de extensão, à EMBASA, das demais prerrogativas processuais da Fazenda Pública, tais como o prazo em dobro para recorrer, a isenção de custas processuais e a dispensa de depósito recursal, por dois motivos: (i) não há, na inicial, um fundamento sequer para esse pedido; (ii) as prerrogativas processuais da Fazenda Pública têm sede infraconstitucional e, portanto, inexistente parâmetro para o controle concentrado de constitucionalidade. (BRASIL, 2021).

No mérito, julgou parcialmente procedente o pedido para suspender as decisões judiciais que promoveram constrições patrimoniais por bloqueio, penhora, arresto ou sequestro, e determinar a sujeição da EMBASA ao regime constitucional de precatórios. Foi fixada a seguinte tese:

Os recursos públicos vinculados ao orçamento de estatais prestadoras de serviço público essencial em regime não concorrencial e sem intuito lucrativo primário não podem ser bloqueados ou sequestrados por decisão judicial para pagamento de suas dívidas em virtude do disposto no art. 100 da CF/1988 e dos princípios da legalidade orçamentária (art. 167 VI da CF), da separação dos poderes (arts. 2º, 60 § 4º III da CF) e da eficiência da administração pública (art. 37 caput da CF). (BRASIL, 2021).

Além dos aspectos já discutidos anteriormente sobre a ADPF 616, vale ressaltar um ponto adicional de relevância no que se refere ao saneamento básico, conforme destacado no julgado: a posição dominante da EMBASA no fornecimento desses serviços no estado da Bahia. A decisão proferida pelo STF enfatiza que a EMBASA é a titularidade do serviço público em 366 dos 417 municípios baianos, operando em regime de exclusividade nessas localidades, sem a concorrência de outras empresas, sejam elas privadas ou públicas.

Esse detalhe assume uma importância fundamental ao sublinhar a natureza monopolista da EMBASA em grande parte do estado e reforça a compreensão de que a empresa desempenha um papel na prestação de serviços de saneamento básico. Além disso, a decisão sugere que, no caso de uma eventual concessão da atividade à iniciativa privada, em conformidade com o novo marco regulatório do setor, o regime de precatórios, tal como aplicado atualmente à EMBASA, poderia deixar de existir. Isso, por sua vez, poderia acarretar implicações significativas na gestão financeira e operacional

da empresa, afetando diretamente o fornecimento de serviços de saneamento básico no estado.

Assim, ficou estabelecido que:

Note-se que a EMBASA detém a titularidade do serviço público em 366 dos 417 municípios baianos. Nessas cidades, não há concorrência com outras empresas privadas ou públicas. A estatal de saneamento básico atua em regime de exclusividade. É evidente que, em caso de concessão da atividade à iniciativa privada, nos moldes do novo marco regulatório do setor, o regime de precatórios não mais subsistirá, como ocorre nos demais casos de desestatização.

13. No mesmo sentido, a ausência de finalidade lucrativa primordial é corroborada pela informação juntada aos autos pelo Governador do Estado da Bahia, no sentido de que os dividendos da EMBASA têm sido direcionados para investimentos em obras de ampliação da rede de abastecimento de água e de tratamento de esgoto sanitário, com vistas à universalização do serviço.

14. Atendidos esses requisitos, a jurisprudência desta Corte tem reconhecido a inconstitucionalidade dos bloqueios e sequestros de verba pública de estatais por decisões judiciais, justamente por estender o regime constitucional de precatórios às estatais prestadoras de serviço público em regime não concorrencial e sem intuito lucrativo primário. (BRASIL, 2021).

Esta decisão traz implicações significativas para o setor de saneamento básico, especialmente para as empresas estatais que desempenham um papel categórico nesse âmbito. Ao adotar o regime de precatórios e ao restringir a possibilidade de bloqueio de recursos dessas empresas, o STF busca assegurar a continuidade e eficiência dos serviços essenciais de saneamento, sem comprometer o planejamento e a execução do orçamento do Estado ou da própria companhia estatal. Isso garante que tais empresas possam manter suas operações e realizar os investimentos necessários na infraestrutura de saneamento básico, o que desempenha um papel fundamental na promoção da saúde pública e no bem-estar da população, mas impacta no relacionamento com credores, podendo aumentar o custo dos serviços terceirizados.

Para chancelar o posicionamento do STF e a permanente repercussão no saneamento básico, a ADPF 513, com decisão de 28 de Agosto de 2020, ressalte-se, pós novo Marco Legal do Saneamento, mantém plena consonância com as ADPF's 387, 275 e 616, causando relevante impacto no saneamento básico. No epicentro dessa arguição encontra-se a Companhia de Saneamento Ambiental do Maranhão (CAEMA), uma entidade estatal que detém o monopólio da prestação de serviços públicos nessa área.



O ponto central dessa discussão gira em torno do regime de precatórios e da natureza jurídica da CAEMA. Embora seja constituída como uma sociedade de economia mista, a CAEMA é deficitária, dependendo do repasse de recursos públicos para sua atividade e, apesar de sua natureza, nunca obteve lucros.

Dentro desse contexto, a ADPF 513 é acompanhada da seguinte ementa:

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. LIMINAR DEFERIDA EM PARTE. REFERENDO. COMPANHIA DE SANEAMENTO AMBIENTAL DO MARANHÃO - CAEMA. ENTIDADE ESTATAL PRESTADORA DE SERVIÇO PÚBLICO EM CARÁTER DE EXCLUSIVIDADE. SANEAMENTO BÁSICO. ART. 23, IX, DA CF. ATIVIDADE ESTATAL TÍPICA. EXECUÇÃO. REGIME DE PRECATÓRIOS. ARTS. 100 E 173 DA CF. CONVERSÃO DO REFERENDO À LIMINAR EM JULGAMENTO DE MÉRITO. PRECEDENTES. PROCEDÊNCIA.

1. É firme a jurisprudência desta Suprema Corte no sentido de que somente as empresas públicas que exploram atividade econômica em sentido estrito estão sujeitas ao regime jurídico próprio das empresas privadas, nos moldes do art. 173, § 1º, II, da Lei Maior. Precedentes.

2. Embora constituída sob a forma de sociedade de economia mista, a CAEMA desempenha atividade de Estado, em regime de exclusividade, sendo dependente do repasse de recursos públicos. Por não explorar atividade econômica em sentido estrito, sujeita-se, a cobrança dos débitos por ela devidos em virtude de condenação judicial, ao regime de precatórios (art. 100 da Constituição da República).

3. A interferência indevida do Poder Judiciário na administração do orçamento e na definição das prioridades na execução de políticas públicas traduz afronta aos arts. 2º, 84, II, 167, VI e X, da CF.

Precedentes.

4. Conversão do referendo à liminar em julgamento definitivo de mérito.

5. Arguição de descumprimento de preceito fundamental julgada procedente. (BRASIL, 2020).

A ação foi instaurada pelo Governador do Estado do Maranhão em reação às decisões judiciais que indeferiam a execução judicial dos débitos atribuídos à CAEMA por meio do procedimento de precatório. Tais decisões judiciais insistiam na execução dos débitos da CAEMA através do rito do direito privado, com a aplicação de medidas coercitivas, como a penhora online, o que, na análise das partes envolvidas, poderia prejudicar a continuidade da prestação do serviço público.

No contexto desse embate, o Relatório ressalta o seguinte:

[...] o Poder Judiciário vem determinando, reiteradamente, que a execução judicial de débitos da CAEMA ocorra pelo procedimento de direito privado, com a realização de constrição patrimonial (penhora

online) prejudicial à continuidade do serviço público, ignorando que a entidade é uma sociedade de economia mista prestadora de serviço público essencial, em regime de exclusividade e com capital integralmente público”. Ressalta que “a CAEMA é responsável pelas políticas públicas de abastecimento de água e saneamento básico no âmbito do Estado do Maranhão, exercendo o serviço de maneira exclusiva, sem concorrência, sem intuito de lucro e fomentada pelo Estado do Maranhão”, e se encaixa, portanto, no conceito de empresa pública dependente, uma vez que – controlada pelo Estado do Maranhão – “recebe do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com custeio em geral”. (BRASIL, 2020).

A CAEMA, responsável pela implementação das políticas públicas de abastecimento de água e saneamento básico no Estado do Maranhão, desempenhava essas funções de forma quase exclusiva (a exceção dos municípios sem qualquer concessão e os Município de São José de Ribamar, Raposa e Paço do Lumiar, com concessão à empresa BRK Ambiental), com o objetivo de servir o interesse público, sendo financiada pelo próprio Estado do Maranhão. Com tais argumentos, a CAEMA, especialmente a situação deficitária, se enquadrava no conceito de empresa pública dependente, uma vez que recebe recursos financeiros do Estado para cobrir suas despesas de custeio em geral.

Nesse contexto, o autor da ação apontou a inconstitucionalidade material dos atos questionados, que envolviam ordens de arresto, sequestro, bloqueio ou penhora de valores nas contas bancárias da CAEMA. O argumento central foi que, em virtude de sua natureza e função, a CAEMA deveria estar sujeita ao regime de precatórios, conforme estabelecido no artigo 100 da Constituição da República. Conforme segue:

Defende, nesse contexto, a inconstitucionalidade material dos atos impugnados – ordens de arresto, sequestro, bloqueio ou penhora de valores em contas bancárias pertencentes à CAEMA, tendo em vista que sujeita, a teor do art. 100 da Constituição da República, ao regime de precatórios judiciais. Reputa imperativa a sujeição da CAEMA ao regime de precatórios, a fim de se evitar “(i) a interrupção da prestação de serviços públicos; (ii) a transferência indevida de patrimônio público a particular; (iii) a interferência do Judiciário no patrimônio estatal; e (iv) a quebra da impessoalidade e da isonomia no pagamento de credores”. (BRASIL, 2020).

A sujeição da CAEMA ao regime de precatórios era vista como essencial para evitar uma série de problemas, tais como a interrupção da prestação de serviços públicos, a transferência indevida de patrimônio público para particulares, a interferência do Judiciário nos assuntos do Estado e a quebra da impessoalidade e isonomia no pagamento de credores.

A Ministra Rosa Weber, relatora do caso, reconheceu a legitimidade ativa do Governador do Maranhão para ajuizar a ação, considerando cabível a arguição com o objetivo de prevenir ou reparar violações a preceitos fundamentais decorrentes de atos do Poder Público, tais como o bloqueio e a penhora de valores administrados pela CAEMA.

As decisões judiciais em questão eram encaradas como atos do Poder Público sujeitos a controle judicial por meio da ADPF, caracterizando uma expropriação indiscriminada e desordenada de recursos geridos por uma entidade encarregada das políticas públicas de saneamento básico. Essas ações eram vistas como uma violação aos preceitos constitucionais relacionados à dignidade da pessoa humana, ao direito social à saúde, aos princípios e regras da exploração de atividade econômica pelo Estado, ao regime de precatórios e à garantia da continuidade dos serviços públicos.

Como resultado, a arguição foi julgada procedente, confirmando a sujeição da CAEMA ao regime de precatórios, conforme estipulado no artigo 100 da Constituição. Isso implica que os débitos da CAEMA, dada sua natureza e função pública essencial, devem ser executados de acordo com o regime de precatórios, alinhando-se com sua atuação exclusiva em saneamento básico e abastecimento de água, atividades típicas do Estado.

A ADPF 513 também destaca a importância da gestão fiscal e orçamentária no contexto do saneamento básico. A CAEMA, como uma sociedade de economia mista com capital majoritariamente público, prestando serviços públicos de saneamento básico sem fins lucrativos, enfatiza a necessidade de adequar a transferência de seus recursos aos princípios constitucionais de gestão fiscal e orçamentária. Isso inclui a adoção do regime de pagamento por precatórios, com o objetivo de padronizar, racionalizar e assegurar uma programação orçamentária responsável dos fundos públicos da Fazenda Pública.

Portanto, a decisão da ADPF 513 não apenas protege a continuidade dos serviços essenciais de saneamento básico, mas também realça a importância de uma gestão fiscal responsável e a necessidade de evitar a expropriação caótica de recursos públicos, em conformidade com os princípios de racionalidade e planejamento orçamentário.

As empresas que prestam serviços públicos primários em regime de exclusividade desempenham um papel que se assemelha à própria atuação do estado. Portanto, é crucial que sejam regidas por um regime jurídico que reconheça essa natureza especial, em contraste com entidades que buscam lucro e atuam em um contexto de mercado.

A dúvida ou tema que vem à tona é, a decisão proferida na ADPF 513, ao afirmar a sujeição da CAEMA ao regime de precatórios, destaca supostamente um serviço não sujeito à concorrência, o que foi alterado expressamente Novo Marco Legal do Saneamento Básico que objetiva expressamente estimular a livre concorrência, a competitividade, a eficiência e a sustentabilidade econômica na prestação dos serviços - Artigo 49, XV, acrescentado pela Lei 14.026/2020 (Brasil, 2020).

Nesse sentido, este julgamento assume implicações de grande relevância para o atual cenário do saneamento básico, pois, de um lado assegura a continuidade e eficácia das operações da CAEMA, mas de outro, gera insegurança ao mercado de saneamento básico no Maranhão, podendo atrasar o desenvolvimento regional e quebra do monopólio da empresa.

#### 3.4. A necessidade da Análise Econômica Do Direito quanto aos debates legislativos e judiciais sobre o serviço público de saneamento básico

Sob uma perspectiva consequencialista (Magalhães, 2017), parte-se da premissa em que, os poderes de decisão, tanto do Legislativo quanto do Judiciário, sobre os casos que tratam, são comprometidos com os resultados de suas ações.

A hipótese é que, debates sobre atividades econômicas prestadas ou não entidades públicas, reconheçam a importância de se considerar não apenas a repercussão extraeconômica, mas também o impacto econômico de suas decisões, por serem casos difíceis e economicamente relevantes.

A proposta é de uma metodologia mais eficiente de alocação de recursos públicos, considerando que, além do legislativo, o poder judiciário também exerce papel fundamental na alocação de recursos públicos, pelo poder de decisão sobre os interesses difusos, coletivos. É que, inevitavelmente, para o Saneamento Básico, impactos econômicos geram efeitos sociais diretos (e vice-versa), devendo, portanto, servir de fundamento decisório, como já explanado no capítulo segundo.

Como destacam Bruno Salama e Mariana Pargendler (2013), precedentes judiciais criam incentivos, ou dão certa estabilidade às expectativas sobre as regras do jogo. Concluindo, citam os mesmo autores que a atuação jurisdicional fixa um preço, que estimula ou desestimula um comportamento.

O preço então fixado pode repercutir na conduta das partes, no caso, do próprio judiciário ou do poder legislativo, ao antecipar o movimento da outra parte. Isso é

especialmente importante em matéria de avaliação de políticas públicas, em que o comportamento judicial pode ser considerado “estratégico”, assim como o comportamento das partes nos conflitos federativos.

A ênfase recai sobre os temas e a interpretação do Supremo Tribunal Federal no contexto trazido anteriormente, especialmente após delineado pelo Novo Marco Legal do Saneamento. Neste item, o propósito é elucidar de que forma as deliberações do Legislativo e a postura propositiva do STF repercutem no cenário econômico do setor de saneamento, considerando os elementos legais e normativos imprescindíveis para o progresso e a eficácia dessa esfera.

A intervenção do STF no âmbito do saneamento básico no Brasil configura um fenômeno que demanda escrutínio sob uma perspectiva econômica, já que qualquer decisão ou conclusão está subordinada ao princípio da motivação, que, por método dedutivo, encontrar-se-á na Análise Econômica do Direito a fundamentação pertinente.

Historicamente, o STF consolidou-se como o baluarte da Constituição Federal, incumbido da análise de constitucionalidade de legislações e atos do poder público. Recentemente, todavia, percebe-se uma inclinação da Corte à assunção de um papel mais interventivo em matérias sociais e econômicas, notadamente no tocante ao saneamento básico, esfera significativo para a saúde pública e o progresso econômico.

É imperativo compreender o contexto sanitário brasileiro. Como elucidado em capítulos precedentes, o país enfrenta desafios significativos nesse setor, com uma parcela considerável da população alijada do acesso a serviços fundamentais de água e esgoto. Tais circunstâncias repercutem diretamente na qualidade de vida dos cidadãos, na saúde pública e no meio ambiente. Nessa conjuntura, a atuação do STF emerge como um contraponto à ineficácia e à letargia dos Poderes Executivo e Legislativo em endereçar essas questões cruciais. Com muita precisão, cita MAGALHÃES<sup>9</sup> em sua excelente obra:

A criação de mecanismos de avaliação dos impactos das políticas econômicas sobre os direitos humanos e sobre a igualdade permite a tomadores de decisões sobre política econômica aprender com erros anteriores e antecipar as consequências de suas condutas. Além disso, as cortes constitucionais, assim, viabilizam o controle social de suas decisões.

Sob a ótica econômica, a intervenção do STF admite múltiplas interpretações. Por um vértice, a incursão do Judiciário em políticas de saneamento pode catalisar

---

<sup>9</sup> Magalhães, Andréa. *Jurisprudência da crise: uma perspectiva pragmática* / Andréa Magalhães. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

investimentos e a implementação de infraestruturas imprescindíveis, potencializando a saúde pública, mitigando despesas no sistema de saúde e elevando a produtividade laboral. Ademais, o fomento ao saneamento propicia a geração de empregos e o estímulo à economia local.

Em contrapartida, suscita-se a discussão acerca do impacto dessa atuação proativa em criar incertezas jurídicas e econômicas, sobretudo quando as decisões impactam o cenário empresarial e as atuais normativas afetas ao mercado. Decisões que alteram contratos de concessão ou impõem obrigações inesperadas a entidades privadas podem abalar a confiança dos investidores e desestabilizar o planejamento empresarial a longo prazo. Adicionalmente, determinações judiciais que exigem investimentos públicos volumosos em curto prazo podem tensionar as finanças públicas, já exauridas em diversos municípios e estados.

A atuação do STF no espectro do saneamento básico, materializada por meio de decisões judiciais específicas, acarreta consequências significativas para o Brasil. Estas decisões influenciam aspectos fundamentais do setor, desempenhando um papel crucial na edificação de um cenário mais favorável ao desenvolvimento e à eficiência nesta área vital.

Inicialmente, as decisões do STF influenciam diretamente os investimentos no segmento de saneamento básico. Ao estabelecer preceitos e precedentes judiciais assertivos, o Supremo Tribunal Federal provê diretrizes para entidades e investidores interessados neste mercado, impactando a magnitude e a qualidade dos aportes financeiros no setor e contribuindo para a ampliação da infraestrutura sanitária nacional.

As decisões proferidas pelo STF ostentam relevância primordial na avaliação da relação custo-benefício inerente às iniciativas de saneamento básico, tanto exploradas pelas empresas estatais, quanto pelos novos players de mercado, atraídos pelo novo Marco Legal do Saneamento. Nas instâncias de base (primeiro grau), mediante a instituição de padrões de qualidade e eficácia, o Judiciário exerce influência decisiva na alocação e na utilização dos recursos, um aspecto crítico para assegurar que os investimentos neste campo se convertam em benefícios concretos, tanto em termos de saúde pública quanto na melhoria da qualidade de vida da população.

No que tange à concorrência no setor de saneamento, as diretrizes estabelecidas pelo STF afetam significativamente este segmento. A regulamentação acerca da participação de entidades públicas e privadas, conforme delineada recente pelo tribunal

ao dar plena constitucionalidade ao Novo Marco Legal do Saneamento, tem o potencial de moldar o panorama competitivo do mercado. Tal contexto pode culminar em um incremento da eficiência operacional e fomentar a inovação, incentivando as empresas a se sobressaírem em um ambiente concorrencial.

Ademais, o desenvolvimento econômico constitui um vetor fundamental intrinsecamente ligado às deliberações do STF. Um setor de saneamento eficientemente estruturado é imprescindível para o crescimento econômico, pois viabiliza condições sanitárias adequadas à população, reduz os custos associados ao tratamento médico e potencializa a produtividade da força de trabalho, como já demonstrado no corpo deste trabalho.

Outrossim, é digno de nota que as decisões do Supremo Tribunal Federal podem influenciar diretamente os modelos tarifários no âmbito do saneamento básico, reflexo direto e fundamental à toda coletividade. As determinações judiciais do STF podem ser decisivas na formulação das tarifas, impactando não apenas os consumidores, mas também as empresas operantes no setor.

Dito isto, tenta-se objetivamente apresentar uma síntese dos julgados escolhidos (ADI 6.492; ADPF 1055; ADPF 275; ADPF 387; ADPF 616; e ADPF 513), conforme o quadro a seguir, explanando possíveis implicações econômicas. **Quadro 1:** Principais implicações econômicas das decisões do STF no saneamento:

Aspecto	Resumo da Análise Econômica
<b>Estímulo ao Investimento</b>	Decisões do STF que validam e refinam as razões do Marco Legal do Saneamento Básico (ADI 6.492), dão segurança ou estabilidade jurídica, incentivam investimentos no setor, garante a abertura do mercado à novos players, com ampla concorrência. Isso atrai capital privado essencial para a expansão e modernização da infraestrutura, com efeito positivo ou entrega efetiva do saneamento básico e garantia universalidade preconizada ao tema.
<b>Custo-Benefício das Decisões</b>	Decisões como a aplicação do regime de precatórios (ADPF's 387, 616 e 513) podem ser contraditórias sob o viés econômico. Mantêm a estabilidade financeira de empresas estatais, de um lado, reduzindo custos e mantendo a continuidade dos serviços públicos mas, de outro lado, não garante qualidade ou eficiência, prejudicando a concorrência

	<p>por gerar benefício desigual em relação às empresas privadas que pretendam atuar no setor.</p>
<b>Efeitos na Concorrência</b>	<p>O STF ao estender benefícios da Fazenda Pública às empresas estatais de saneamento básico, trata com desigualdade o novo mercado de saneamento, onde não mais se estabelecem os contratos de programa, com exclusividade às empresas estatais atuando, portanto, sem concorrência. Nesse sentido, não contribui para um ambiente competitivo, podendo afastar a entrada de novos players e a inovação no setor, impedindo melhorias na qualidade e eficiência dos serviços e o mais importante, o atraso no cumprimento de metas de universalização do saneamento básico.</p>
<b>Desenvolvimento Econômico</b>	<p>À partir de decisões que reafirmam o Novo Marco de Saneamento básico, como a ADI 6.492, o acesso ampliado e a qualidade melhorada dos serviços de saneamento, com ambiente jurídico estável, impactam o desenvolvimento econômico, melhorando saúde pública, produtividade e atraindo investimentos. A CNN Brasil, em matéria de 22/08/2023 veiculou a captação de quase R\$ 10 bilhões para investimentos no setor.<sup>10</sup></p>
<b>Eficiência Operacional</b>	<p>Não se verificou a análise econômica efetiva como razões decidir em decisões afetas ao saneamento. Decisões que condicionem à eficiência e sustentabilidade das empresas de saneamento levariam à serviços eficientes, prestigiando empresas solidariamente responsáveis, reduzindo desperdícios e melhorando o setor como um todo. Como demonstrado, a eficiência é princípio constitucional e administrativo, ratificado pela própria Lei do Saneamento como princípios do Novo Marco Legal.</p>
<b>Modelos de Tarifação</b>	<p>A jurisprudência do STF influencia os custos de tarifação, podendo promover tarifas mais acessíveis. Contudo, benefícios fiscais e creditícios à estatais podem desequilibrar o setor, em prejuízo à ampla concorrência e aos novos ditames (princípios) do Saneamento Básico que prevê, eficácia, eficiência, sustentabilidade, continuidade e desenvolvimento sustentável.</p>

<sup>10</sup> INTERNET. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/economia/com-captacoes-bilionarias-empresas-de/-saneamento-terao-altas-de-investimento-nos-proximos-anos/>. Acesso em 25/10/2023.



<b>Sustentabilidade Financeira</b>	As decisões do STF, ao promoverem ambiente regulatório estável, garantem a sustentabilidade financeira de longo prazo dos projetos de saneamento. Merece reflexão, como já demonstrado, qualquer benefício ou modificação nas relações contratuais entre as empresas estatais, sob pena de quebra de igualdade na concorrência dos serviços, favorecendo a permanência de antigos monopólios estatais, de empresas deficitárias.
<b>Proteção ao Consumidor</b>	O STF pode avaliar o impacto sobre os consumidores, assegurando que os serviços sejam prestados de forma justa e acessível ao considerar a constitucionalidade de leis e decretos relacionados ao saneamento, especialmente se cumprida a exigência de participação popular no processo de regulamentação.
<b>Equilíbrio Contratual</b>	Decisões do STF sobre rito dos pagamentos de dívidas judiciais quebram o equilíbrio contratual entre entidades públicas e privadas, promovendo ônus excessivo à prestadores de serviço e concorrência desleal com novos players do saneamento, atuando na contra-mão do objetivo do novo Marco Legal do Saneamento Básico.

Fonte: Autoria própria (2023).

A apreciação do Quadro 1 e das jurisprudências correlatas demonstra o impacto substancial das deliberações do STF no domínio do saneamento básico no Brasil, podendo se verificar posicionamentos controvertidos quando da aplicação da AED. AO menos, a ratificação do Marco Legal do Saneamento Básico (ADI 6.492) pelo STF constitui um divisor de águas na estruturação jurídica do setor. Tal decisão, ao corroborar a compatibilidade das novas diretrizes políticas com o ordenamento jurídico vigente, institui um panorama legal mais consolidado e previsível, crucial para o fomento da inovação na gestão e a indução de parcerias público-privadas. Como corolário, configura-se um cenário propício ao aporte de investimentos privados, essenciais à expansão e modernização das infraestruturas de saneamento.

A legitimidade outorgada pelo STF a novos modelos operacionais é de suma importância, visto que proporciona a segurança jurídica necessária para atrair investimentos, especialmente em um segmento historicamente marcado por desafios, dada a escassez de recursos financeiros e a premente necessidade de modernização.

Miterhof e Pimentel (2023, p. 89) corroboram ao afirmarem que:

Os aspectos regulatórios e de segurança jurídica também são muito relevantes para as condições de financiabilidade do setor. Segundo

levantamento da Agência Nacional de Águas (ANA), existem 88 agências reguladoras subnacionais que tratam de saneamento no país (ANA, s.d.). Esse grande número de entidades faz com que um mesmo prestador – quando realiza prestação regionalizada ou, no caso de prestadores privados, quando atua em diversos estados e municípios separadamente – possam estar sujeitos a distintos arcabouços regulatórios.

Além do mais, a captação de capital privado, sob um regime regulatório claro e definido, é determinante para ultrapassar essas barreiras, viabilizando não só a ampliação da rede de saneamento, mas também a implementação de tecnologias eficientes e sustentáveis.

A atuação intensificada do setor privado, amparada por um marco legal robusto, almeja elevar a qualidade dos serviços de saneamento. Pois, como explicam Costa (2023, p. 2596) “a baixa capacidade financeira das companhias estaduais e municipais em função das tarifas irrealistas e da ineficiência operacional limitaria o investimento”.

A modernização dos sistemas, a gestão eficaz de recursos e a inovação tecnológica são beneficiadas pela participação de entidades privadas, propiciando avanços significativos na qualidade de vida da população e alinhamento aos objetivos de desenvolvimento sustentável.

É relevante enfatizar que as decisões do STF influenciam não somente a regulamentação do setor de saneamento, mas também seus aspectos financeiros, atraindo investidores ou rechaçando terceirizados, no caso das empresas estatais. Exemplificativamente, a gestão do regime de precatórios, abordada nas ADPFs 387, 616 e 513, incide diretamente na estabilidade financeira das empresas estatais de saneamento. Esta estabilidade é imprescindível para a execução de projetos de longa duração, fundamentais ao avanço do setor, mas só tem algum valor se convergir com os princípios do Novo Marco Legal do Saneamento, especialmente o critério de viabilidade econômico-financeira da concessionária responsável.

O regime de precatórios proporciona um mecanismo mais viável para o pagamento de dívidas, contribuindo para a diminuição de custos operacionais e melhor organização do capital, mas ao ser concedido como benesse à empresas estatais totalmente inviáveis e deficitárias, quebram os princípios de ampla concorrência, viabilidade econômica e desenvolvimento sustentável preconizados pela nova legislação.

O resultado final nessa simples análise econômica das decisões judiciais em comento é de que o judiciário tem papel fundamental no auxílio das execuções de políticas públicas eficazes em qualquer setor da economia. Óbvio que a tão buscada eficiência ou “ótimo de Pareto” gera benefício não apenas às empresas, mas também aos consumidores, possibilitando tarifas mais acessíveis e promovendo o acesso universal a serviços básicos de qualidade.

Um ambiente jurídico estável fomenta investimentos adicionais no setor, culminando em uma melhoria contínua na eficiência dos serviços de saneamento, incluindo a adoção de práticas sustentáveis. Portanto, as decisões do STF, ao influenciarem positivamente os custos operacionais e de capital, potencializam a viabilidade econômica das empresas de saneamento e promovem o bem-estar geral da população e a sustentabilidade ambiental.

As decisões emanadas pelo STF detêm um impacto significativo na dinâmica concorrencial do mercado de saneamento no Brasil. Mediante a ratificação desse marco legal, o STF não somente reafirma a juridicidade das novas diretrizes regulatórias, mas igualmente configura um cenário propício ao acirramento da competição no setor.

Complementando a afirmativa, Carlos Piacentini possui o mesmo entendimento ao destacar que:

[...] a iniciativa privada por sua própria natureza, por possuírem maior gestão sobre sua folha de pagamento, garantindo maior eficiência na gestão de custos operacionais, bem como na maior facilidade de realizar execução de despesas, haja vista a desnecessidade de realização de procedimento de licitação, ao contrário da empresas estatais e de economia mista, terão condição de oferecer um serviço mais ágil, barato e eficiente, podendo apresentar-se como grandes concorrentes da iniciativa pública hoje dominante do setor de saneamento.

Assim sendo, a inserção de novos agentes no mercado, fomentada por um contexto jurídico transparente e favorável, é primordial para estimular inovações e aprimorar a eficiência dos serviços prestados.

A admissão de novos participantes no mercado, encorajada por um ambiente legal claro e propício, contribui para a dissolução de monopólios ou oligopólios vigentes, culminando em uma concorrência mais intensa.

Esta competição possui o potencial de impelir as empresas de saneamento, sejam elas públicas ou privadas, a buscar uma maior eficiência operacional, a redução de custos e a melhoria da qualidade dos serviços oferecidos. Uma concorrência saudável incita as

empresas à inovação, na busca por soluções tecnológicas avançadas e práticas gerenciais mais eficazes, visando uma destacada posição no mercado.

Adicionalmente, um ambiente mercadológico competitivo se revela benéfico para a sociedade em sua totalidade. Com uma gama ampliada de prestadores de serviços e um enfoque maior na qualidade e eficiência, os consumidores tendem a ser os maiores beneficiários, antecipando não somente tarifas mais acessíveis, mas também um serviço de qualidade superior, incluindo maior confiabilidade e sustentabilidade dos sistemas de saneamento. Este aspecto é particularmente relevante em um setor intrinsecamente ligado à saúde pública e ao bem-estar da população.

Além disso, as decisões que enfatizam a eficiência e a sustentabilidade fiscal das empresas de saneamento podem levar a uma gestão mais eficiente dos recursos, não apenas minimizando desperdícios, mas também aprimorando a prestação dos serviços, elementos essenciais para o adequado funcionamento do setor. Corroborando com esta perspectiva, Roubicek (2020, p. 5) explica que:

Há um rombo fiscal monumental na União, nos estados e na maioria dos municípios, que já era grave antes e se tornou gravíssimo depois da pandemia. Então, realmente, a única forma é trazer recursos privados – não para substituir os públicos, mas para somar aos públicos para fazer a universalização. E, de fato, há um apetite por parte do setor privado para fazer esse aporte de capital.

A viabilidade financeira dos projetos de saneamento também constitui uma preocupação central nas decisões do STF. Ao fomentar um ambiente regulatório estável e previsível, o STF auxilia na garantia de que os investimentos sejam não apenas rentáveis, mas também sustentáveis a longo prazo, uma faceta para assegurar a continuidade e a excelência dos serviços de saneamento.

Ademais, as decisões do STF exercem influência significativa no equilíbrio contratual entre entidades públicas e privadas no âmbito do saneamento. Com a ratificação do novo marco legal do saneamento, o STF fomentou um ambiente mais propício à celebração de contratos equilibrados que resguardem tanto os interesses públicos quanto os privados, promovendo uma relação harmônica e produtiva entre as partes envolvidas, salvo à questão da relação entre estatais e seus credores, preteridos para terem que aguardar o rito de precatórios e, conseqüentemente, aplicação e juros aplicáveis à fazenda pública.

No contexto da Análise Econômica do Direito, a questão central pendente pela ADPF 1055 reside em averiguar se os decretos em análise promovem eficiência e a alocação ótima de recursos no setor de saneamento. Por um lado, a flexibilização nas exigências de capacidade financeira prescrita no Decreto 11.466 pode apenas postergar a continuidade de concessões à empresas estatais deficitárias, que não possuem capacidade e viabilidade econômico-financeira, causando atraso no desenvolvimento e cumprimento de metas.

Ademais, tal medida pode comprometer a qualidade e a sustentabilidade dos serviços, exatamente pela falta de capacidade adequada. Quanto ao Decreto 11.467, ao incentivar a gestão regionalizada, pode visar eficiências de escala, mas igualmente suscita preocupações quanto à potencial redução da concorrência e à efetividade na prestação dos serviços.

Quanto à ADPF 275 / PB, a AED enfoca a tensão entre eficiência administrativa e a salvaguarda dos direitos dos trabalhadores. Bloqueios judiciais que impactam o orçamento público podem comprometer a habilidade do Estado em fornecer serviços essenciais, como o saneamento básico. Por outro lado, a tutela dos direitos laborais é fundamental para a manutenção de um mercado de trabalho justo e eficiente. Não é outro o motivo de insegurança e tantas greves pelos empregados de empresas de saneamento.

A ADPF 387, análoga à ADPF 275, também aborda a temática dos bloqueios de receitas públicas. A Análise Econômica do Direito oferece uma perspectiva valiosa em casos como a ADPF 387, destacando a importância da previsibilidade e estabilidade financeira para as entidades públicas e evidenciando como decisões judiciais podem influenciar a eficiência administrativa e a sustentabilidade econômica.

Sob a perspectiva da AED, a decisão na ADPF 387 pode ser interpretada como uma medida de salvaguarda à capacidade das entidades governamentais de planejar e executar seus orçamentos de maneira eficaz. Interrupções inesperadas no fluxo de receitas, como bloqueios financeiros, podem acarretar desequilíbrios significativos no planejamento e na execução das políticas públicas, os quais, por sua vez, podem prejudicar a prestação de serviços essenciais à população, tal como no caso do saneamento básico.

A sustentabilidade financeira, um elemento fundamental na AED, encontra-se intrinsecamente atrelada à capacidade de previsão e estabilidade orçamentária. Decisões judiciais que resguardam as entidades públicas de flutuações abruptas e imprevisíveis em

suas receitas fomentam um ambiente econômico mais estável. Tal estabilidade busca o planejamento e execução eficazes de políticas de longo prazo, especialmente em setores críticos como o de saneamento básico.

A AED investiga como tais decisões influenciam o comportamento das entidades governamentais. A segurança na gestão de recursos financeiros propicia uma alocação mais eficiente destes, favorecendo investimentos estratégicos e a utilização eficaz dos fundos públicos. Este aspecto é imprescindível para assegurar que os recursos limitados sejam empregados de modo a maximizar o bem-estar social.

A AED, além disso, reconhece que a eficiência econômica deve ser ponderada juntamente com outras considerações de justiça e equidade. No âmbito da ADPF 387, ao proteger as receitas públicas de bloqueios inopinados, não apenas a eficiência administrativa é preservada, mas também se promove uma distribuição mais equitativa dos recursos, garantindo a manutenção e melhoria de serviços essenciais, como o saneamento básico, para toda a população.

A AED oferece uma perspectiva elucidativa em casos como a ADPF 616, que envolve a EMBASA, e a ADPF 513, relacionada à CAEMA, ambas no contexto do regime de precatórios. A decisão de submeter estas entidades ao regime de precatórios é vital para a proteção dos recursos destinados a serviços públicos essenciais, a exemplo do saneamento básico.

No caso da ADPF 616, a aplicação do regime de precatórios à EMBASA é interpretada pela AED como uma estratégia para assegurar uma gestão fiscal mais previsível e estável. Esta previsibilidade é essencial para a continuidade e a eficiência dos serviços de saneamento, permitindo que a EMBASA planeje e execute suas atividades sem interrupções inesperadas, potencialmente ocasionadas por obrigações financeiras imediatas decorrentes de litígios. Essa estabilidade financeira é necessária para manter a qualidade e a continuidade dos serviços de saneamento, repercutindo positivamente na saúde pública e no bem-estar social.

De forma análoga, na ADPF 513, a decisão de incluir a CAEMA no regime de precatórios é interpretada pela AED como uma estratégia para preservar os recursos financeiros destinados a serviços essenciais. A adoção desse regime contribui para evitar interrupções e ineficiências na prestação dos serviços de saneamento básico. Isso deve-se ao fato de que a sujeição ao regime de precatórios permite que a CAEMA gerencie suas

obrigações financeiras de maneira mais eficiente, sem comprometer os investimentos e a manutenção necessários na infraestrutura de saneamento.

Ambos os casos, envolvendo a EMBASA e a CAEMA, ilustram como a AED valoriza a estabilidade fiscal e a eficiência administrativa no gerenciamento de entidades públicas que fornecem serviços essenciais. A implementação do regime de precatórios auxilia na garantia de que as empresas não sejam abruptamente sobrecarregadas por obrigações financeiras, permitindo a manutenção de um fluxo de caixa estável, aspecto vital para a sustentabilidade de longo prazo dos serviços de saneamento.

A AED também reconhece que tais medidas não só protegem os recursos financeiros, mas também fomentam a justiça social. Assegurando a continuidade dos serviços de saneamento básico, tais decisões contribuem para a melhoria das condições de vida da população, especialmente das camadas mais vulneráveis da sociedade. Portanto, pode-se dizer que a aplicação do regime de precatórios, conforme discutido nas ADPFs 616 e 513, reflete um equilíbrio entre estabilidade fiscal, financeira, e justiça social. De outro lado, justamente premia a ineficiência econômico-financeira, já que concedida com base em excesso de credores judiciais (prestadores de serviços, tributos e créditos trabalhistas).

No que tange à ADI 6.492, a AED oferece uma abordagem significativa para compreender a decisão do STF, especialmente no que se refere à alocação eficiente de recursos e serviços no setor de saneamento básico. A decisão de confirmar a constitucionalidade da lei relacionada ao saneamento é interpretada pela AED como um endosso a práticas que promovem maior eficiência, a universalização do acesso e a melhor gestão dos recursos no setor.

Sob a perspectiva da AED, a eficiência na alocação de recursos é primordial. No contexto do saneamento básico, isso implica em assegurar que os recursos limitados sejam utilizados da melhor maneira possível para maximizar o bem-estar social. A decisão do STF, ao validar a lei, apoia a ideia de que reformas e políticas devem ser orientadas para otimizar a utilização de recursos, evitando desperdícios e assegurando que os investimentos sejam realizados onde mais necessários.

Outrossim, a universalização do acesso aos serviços de saneamento constitui um objetivo essencial sob a ótica da AED. A universalização não apenas promove a justiça social, mas também acarreta benefícios econômicos de longo prazo, como a melhoria da saúde pública e a consequente redução de custos médicos e ineficiências causadas por

doenças relacionadas à falta de saneamento adequado. Assim, se bem aplicados os conceitos da *Law and Economics*, o judiciário exerce papel importante à na direção de alcançar uma cobertura mais abrangente e equitativa dos serviços de saneamento.

A administração eficiente dos recursos no setor de saneamento constitui um aspecto fundamental, conforme analisado pela AED. Esta gestão abrange não somente a eficiência financeira, mas também a eficácia administrativa e operacional. Uma gestão eficaz implica na habilidade de planejar, executar e monitorar projetos de saneamento de maneira a assegurar a sustentabilidade e a efetividade a longo prazo. A ratificação da constitucionalidade da lei pelo STF indica um reconhecimento da relevância de tais práticas gerenciais no setor.

Portanto, em uma análise final nesta seção do presente Capítulo, no âmbito da atuação proativa do STF no saneamento no Brasil, observa-se que as decisões judiciais impactam na eficiência e sustentabilidade do setor. Uma das consequências diretas é a influência sobre os modelos de investimento e a dinâmica competitiva do mercado.

Ao estabelecer precedentes legais e elucidar as normas, o STF contribui para um ambiente de maior previsibilidade para os investidores, incentivando a injeção de capital no setor. Isso é essencial, considerando que o saneamento básico demanda investimentos substanciais, não somente em infraestrutura, mas também em inovação tecnológica. As decisões do tribunal possuem o potencial de fomentar uma concorrência que pode resultar na melhoria da qualidade e eficiência dos serviços prestados, beneficiando diretamente a população.

Contudo, como também exposto, tais intervenções judiciais também apresentam desafios, especialmente no que concerne à sustentabilidade, metas de saneamento, ampla concorrência, sustentabilidade econômico-financeira dos prestadores e equidade no acesso aos serviços.

Bem verdade é que se denota das interpretações da Suprema Corte a forte herança dos tempos em que o Saneamento Básico era interpretado como função exclusiva ou de interesse somente do estado, no sentido de rede de serviços públicos destinados à efetivação de direitos sociais<sup>11</sup>, deixando-se de analisar o viés econômico e sustentável do setor.

---

<sup>11</sup> Embora não expresso dessa forma, pode-se considerar que o Saneamento Básico integra o conjunto de serviços públicos indispensáveis à efetivação dos direitos sociais à “moradia adequada” e à “melhoria de todos os aspectos de higiene”, previstos nos Artigos 11.1 e 12.2 do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Convenção de Nova York, de 19 de dezembro de 1966, internalizada pelo



A seguir as novas definições do novo Marco Legal do Saneamento Básico, a interpretação a ser revista pelo Judiciário é de que os serviços de saneamento básico constituem um setor econômico potencialmente aberto à exploração pela iniciativa privada (Constituição Federal, Artigo 170). Neste sentido, a análise macro de uma prestadora de serviço deve ser analisada com maior enfoque econômico, sob o critério de sustentabilidade econômico-financeira, além da finalidade social.

Este formato interpretativo garante que o mercado determine a continuidade dos serviços pela concorrência natural no setor. Desde que o Saneamento Básico, foi definido pela Lei 11445/2007 (Brasil, 2007), em seu artigo art. 3º, por um conjunto de serviços fundamentais para o desenvolvimento socioeconômicas de uma região tais como abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana, drenagem urbana, manejos de resíduos sólidos e de águas pluviais, temos como inegável que se trata de uma verdadeira cadeia industrial, passiva de exploração pela iniciativa privada de forma completa, ou por segmentos.

A se tratar com mais rigor o viés econômico da atividade de saneamento básico, possibilita-se que sejam aplicados os mecanismos constitucionais de regulação da atividade econômica, resguardando a competição igualitária entre os interessados do setor, sem aplicação de privilégios, eis que já não se justifica a existência de monopólios de companhias estatais de saneamento.

Ora, analisando as ADPF's debatidas, se uma empresa não detém equilíbrio econômico-financeiro para saldar dívidas com prestadores de serviço, pouco importa garantir a esta que se sujeite ao regime de precatórios, não pague impostos e nem tenha seus recursos bloqueados para garantia dos débitos judiciais, a questão econômico social já está comprometida pois certamente seus serviços, ditos por essenciais, estão sendo prestados precariamente.

Para corroborar tal afirmativa, vale trazer alguns dados do Saneamento Básico daqueles autores das ADPF's em debate (Paraíba, Bahia, Piauí e Maranhão), especialmente os percentuais de cobertura de água, esgoto, e coleta de resíduos sólidos, bem como a tarifa aplicada, ressaltando que a média tarifária nacional é de R\$ 4,51 (quatro reais e cinquenta e um centavos):

---

Decreto Legislativo no 226, de 12 de dezembro de 1991, e promulgada pelo Decreto no 591, de 6 de julho de 1992). Expressamente foi previsto como competência do Estado prestar os serviços, ainda que por meio de concessionário ou permissionário privado (Constituição Federal, Artigo 175).

2021	Cobertura de ÁGUA	Cobertura de ESGOTO	Cobertura de COLETA de Resíduos	TARIFA
<b>BAHIA</b>	81%	41,40%	82,20%	R\$ 4,99
<b>PARAÍBA</b>	76,10%	38,90%	82,50%	R\$ 4,82
<b>PIAUI</b>	78,30%	18,30%	74,50%	R\$ 4,20
<b>MARANHÃO</b>	55,80%	11,80%	71,80%	R\$ 3,63
DADOS:	SNIS	2021		

Transparece que todos aqueles autores são empresas com serviços deficitários, ineficientes, e que realmente não estão cumprindo com a finalidade social a que se dispõem, já que nenhuma delas entrega uma cobertura de sequer 50% de coleta de esgoto, e quanto ao fornecimento de água, a maior cobertura é da Bahia, com apenas 81%, enquanto o Maranhão pouco ultrapassa os 50% de água tratada. Todas as empresas estando, portanto, muito abaixo de qualquer índice desejável.

Por óbvio, o pano de fundo das Companhias Estatais de Saneamento que pleitearam tais benefícios no STF é uma situação econômica inviável, com débitos impossíveis de serem saldados, arrastados gestão após gestão por diretorias nomeadas por critérios políticos sem comprometimento com a finalidade social do saneamento básico.

Tais questões reafirmam a necessidade de intervenção urgente no saneamento básico brasileiro, especialmente quando as próprias agências reguladoras se mostram ineficazes ou objeto de verdadeira “captura”.

A evolução do Saneamento Básico Brasileiro no tempo é espelho da exaustão do modelo de Estado Social que, na tentativa de remediar a ineficiência das atividades econômicas prestadas diretamente pelo Estado, transformou-se no “Estado Regulador”, redefinindo o papel estatal na economia.

Contudo, a atividade econômica prestada pelas Companhias Estatais não se equipara a iniciativa privada, com maior fiscalização das agências reguladoras estatais. É que tais Companhias Estatais, ao se demonstrarem 100% públicas, possuem em seu corpo diretivo verdadeiros agentes políticos, assim como os que presidem a maioria das agências reguladoras nacionais.

Neste caso, tem-se que são dois órgãos estatais dirigidos possivelmente por colegas partidários, ou coligados, sendo exemplo claro de que não há isolamento da atuação da Agência Reguladora de uma intervenção política e econômica, requisito

fundamental para o modelo de Estado Regulador, em busca da promoção do bem-estar social.

O claro desequilíbrio de interesses das partes envolvidas (gestores), resulta no esvaziamento da função regulatória, revelando a problemática da “Captura” do ente regulatório, especialmente no caso do saneamento. A título de exemplo, traz-se ao debate a Agência Reguladora de Serviços Públicos do Maranhão - ARSEMA.

Na tentativa de engrandecer a pesquisa, procurou-se maiores informações sobre as atividades de ARSEMA, sem muitos resultados pertinentes ao Saneamento Básico, ou até a qualquer outra atividade fiscalizatória. Não há qualquer informação oficial sobre as atividades desenvolvidas. Foi efetuada busca no endereço da internet<sup>12</sup>, encontrando-se simples página dentro do domínio do Governo do Estado do Maranhão, sem qualquer informação sobre a formação, atividades desenvolvidas, competências, ou até endereço da Agência. Ademais, qualquer notícia constante daquele órgão, data de 2016, sem qualquer pertinência com a atividade finalística.

Em contraponto, emanam as notícias do Maranhão como uma região com maior número de internações médicas por falta de saneamento.

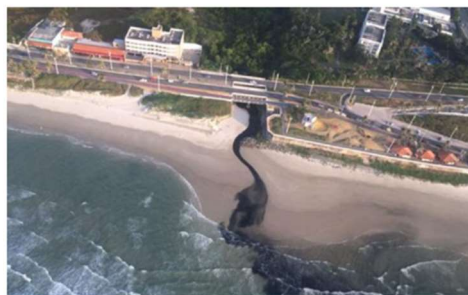
### Maranhão tem o maior número de internações por doenças causadas pela falta de saneamento

por Aquiles Emir - 5 de outubro de 2021

851



Dados são de estudo do Instituto Trata Brasil



Lançamento de esgoto em praia é uma das causas de poluição em São Luís

Fonte: Aquiles Emir / Maranhãohoje.com<sup>13</sup>

<sup>12</sup> Internet. Disponível em <https://www3.ma.gov.br/tag/arsema/>. Acesso em 23/11/2023.

<sup>13</sup> Disponível em: <https://maranhaohoje.com/maranhao-tem-o-maior-numero-de-internacoes-por-doencas-causadas-pela-falta-de-saneamento/>. Acesso em 15/02/2024.

A pesquisa revela que o Maranhão detém o pior cenário do país, e encontra-se com 54,4, internações por doenças de veiculação hídrica a cada 10 mil habitantes. Isso é quase o dobro da quantidade do Estado do Piauí, que conta com 29,6 internações.

Como já tratado pela doutrina, nota-se que o caso da atuação das agências reguladoras em face de companhias estatais se enquadra na teoria de captura pelo poder político, onde a atividade regulatória está limitada aos interesses de uma gestão de governo, condicionado aos interesses eleitorais, ou melhor, ao interesse dos ocupantes do poder político (Marques Neto, 2002).

Tal fato revela um exemplo claro da ineficácia do atual modelo de Estado Regulador, ao menos para a atividade econômica explorada pelo próprio Estado, como nas Companhias Estatais de Saneamento Básico.

Gadelha e Godoy (2023), concluíram que, quaisquer medidas adotadas em relação aos serviços públicos de saneamento, geridos pelo público ou privado, com implementação do Novo Marco Legal do Saneamento Básico, deve ser acompanhada de perto para garantir que as medidas adotadas contribuam de fato para a melhoria da gestão de recursos hídricos. Destacam os mesmos autores:

É fundamental que as agências reguladoras tenham um papel ativo nesse processo, garantindo a qualidade dos serviços prestados e o cumprimento das metas estabelecidas pela lei. Foi possível constatar que a privatização do saneamento é uma questão controversa em todo o mundo, e os resultados são mistos. Embora possa trazer benefícios em termos de eficiência e qualidade dos serviços, ela também pode levar à exclusão social e à redução da qualidade dos serviços prestados.

Por tudo quanto exposto, verificamos que a Análise Econômica do Direito se mostra como uma ferramenta apropriada e até indispensável para o tratamento do tema, sendo felizmente aplicada desde a concepção do novo Marco Legal do Saneamento quando da concepção da Lei pelo processo legislativo, base que resultou na ratificação pelo Supremo Tribunal Federal, quando da análise da ADI 6.492.

A análise de proposições legislativas requer inicialmente a avaliação da constitucionalidade, juridicidade, legalidade e boa técnica legislativa (OLIVEIRA, 2014). Considerando-se que os agentes são racionais e olham para o futuro, ao tomarem decisões, levam em consideração seus custos e benefícios.

A maximização dos benefícios levanta uma série de questões no desenho de políticas públicas e normas legais em geral. Em particular, ao avaliar seus custos e

benefícios privados, os agentes podem acabar por ignorar eventuais custos e benefícios sociais, gerando externalidades.

A questão imposta aqui, sobre as políticas públicas e proposições legislativas que passam pelo teste do custo-benefício aumentam a massa de riqueza da economia e cumprem a função social e solidária afeta ao Saneamento Básico e sua essencialidade. Isso, obviamente, interessa a todos os segmentos da sociedade (Frank, 2001).

Sunstein (2013) defende o uso da análise de custo-benefício como uma forma de assegurar, de modo mais eficaz, a definição de prioridades e superar possíveis obstáculos à regulação desejável (mais eficiente). Para o caso das Companhias Estatais, o antigo modelo de Estado Regulador não se mostra eficiente, gerando inclusive ônus ao próprio judiciário, com demandas controversas e julgamentos políticos pela Corte Suprema.

Não à toa, o Ministro Luiz Fux, ao ler seu voto no julgamento da ADI 6.492, afirmou que os dados do saneamento no País revelam “falhas de acesso e capilaridade” na política do setor e que o modelo concentrado nas empresas públicas estaduais foi marcado pela “absoluta ineficiência”.

Uma luz a conduzir qualquer forma de reflexão jurídica, é a expressão do Art. 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, a LINDB (incluído pela Lei n.º 13.655/2018 (Brasil, 2018)) que dispõe, verbis: “Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão”. Pois bem, cabe ao legislador e ao magistrado, julgador, examinar as consequências imediatas e sistêmicas que seu posicionamento irá produzir na realidade social.

Ao utilizarmos a matriz da Análise Econômica em consonância à própria LINDB, podemos citar que, qualquer poder de decisão nos casos concretos em que julgadores e legisladores se deparam, deve verificar os efeitos da forma de alocação dos recursos em jogo (Posner, 2003).

A Análise Econômica do Direito prevalece então como prisma a nortear qualquer discussão mais técnica de proposições legislativas e políticas públicas em geral. O objetivo de inovações ou alterações na ordenação jurídica deve ser maximizar o bem-estar da sociedade – provocar aumento da eficiência.

Qualquer relativização ou readequação por Decreto ou Medidas Provisórias representa um retrocesso devido à simplicidade, ausência de fundamentação aprofundada,

trâmite acelerado, que não podem se contrapor a qualquer legislação ordinária pensada e consubstanciada em dados econômicos como o próprio marco legal do saneamento.

Delinear quais políticas públicas ou normas legais têm melhor relação custo-benefício pode ser extremamente salutar para aprimorar quaisquer proposições legislativas ou políticas públicas em geral, sendo ferramenta eficaz inclusive para eventuais debates no Poder Judiciário, em especial, na Corte Constitucional, em casos de revisão da norma.

Neste sentido, demonstrando que, em matéria de políticas públicas, como o saneamento básico, todos os esforços devem convergir com a Análise Econômica do Direito, eis que, nas palavras de Silva e Silva (2001):

“...toda política pública é tanto um mecanismo de mudança social, orientado para promover o bem-estar de segmentos sociais, principalmente os mais destituídos, devendo ser também um mecanismo de distribuição de renda e de equidade social”

Em tal contexto, a busca pela eficiência proposta há tempos por Pereira (1998) determina o grau de regulação estatal e delimita o tamanho do Estado mediante a adoção de estratégias de privatização, publicização e terceirização, onde espera-se organismos mais eficientes, dinâmicos, menos burocratizadas que a estrutura do Estado (Pereira e Grau, 1999).

E por que citamos sempre a Análise Econômica como um fechamento salutar ao Saneamento Básico? Porque como política pública, desde a sua formulação, há mobilização de recursos e sujeitos, orientados por interesses específicos, mas fundamentados em critérios lógicos de resultados. Tais lógicas ou perspectivas devem ser assumidas pelos sujeitos do processo de construção das políticas públicas, bem identificados por Silva e Silva (2001):

- Grupos de pressão, movimentos sociais e outras organizações da sociedade, potenciais beneficiários dos programas sociais ou políticas públicas que integrarão ou não as agendas públicas, sendo orientados pela lógica das necessidades e dos resultados.
- Partidos políticos ou políticos individualmente, que propõem e aprovam políticas, responsáveis por tomar decisões e fixar prioridades e grandes objetivos delas. Orientados pela lógica política, centram-se mais nas demandas do que nas necessidades, sendo sensíveis a pressões de grupos organizados para defender seus interesses.
- Administradores e burocratas, responsáveis pela administração, orientados por uma racionalidade baseada nos procedimentos, na aplicação de normas e na competência legal que se expressam pela lógica legal.

- **Técnicos, planejadores e avaliadores responsáveis pela formulação de alternativas de políticas e execução de programas,** orientados pela lógica dos fins ou resultados.
- **Judiciário,** responsável por garantir os direitos dos cidadãos, orientado pela lógica da legalidade.

Entre eles, destacamos os técnicos planejadores com a lógica consequencialista, porque não dizer, análoga à Análise Econômica do Direito, pois dá base técnica e objetiva as normas e políticas públicas; também o judiciário, que passa a aplicar a norma legal, mas não deve se ausentar aos motivos e fundamentos da norma, desde o início do processo transformador, criador da política pública, sendo finalmente, instrumento garantidor de eficácia.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Inicia-se a conclusão deste trabalho rememorando Adam Smith, quando ressalta que no mercado deve haver concorrência; todos têm o direito de obter maior vantagem do que os concorrentes, mas deve haver um jogo leal.

Não diferente, o presente estudo, ao explorar a interseção entre saneamento básico, políticas públicas até as intervenções judiciais, com leis de mercado, verificou a necessidade constante de se buscar o fairplay no mercado econômico, especialmente quando o objeto é serviço público de tamanha relevância como o saneamento básico.

Os resultados principais apontaram para a necessidade de reafirmar a abertura do mercado de saneamento à iniciativa privada, mas contrabalanceando o setor com regulação técnica e eficiente, além de imporem intervenções judiciais, quando possível, atreladas à Análise Econômica do Direito, com racionalidade, concretude e objetividade, já que impactam diretamente na distribuição dos investimentos públicos e privados no setor de saneamento, além de impactarem na precificação dos serviços e tarifas correspondentes.

As metas do Novo Marco Legal de Saneamento estão distantes de serem atingidas, devendo a administração pública focar em mais investimentos a partir de leilões, concessões e parcerias no setor. Essa descoberta enfatiza a importância de se alocar recursos eficientemente, mas em paralelo, pela regulação e fiscalização, garantir o cumprimento de metas e a equidade no acesso aos serviços de saneamento, elementos chave para o desenvolvimento socioeconômico sustentável, que me parece muito incipiente ainda, ao tratarmos de regulação de empresas públicas.

É tempo de revisão dos antigos conceitos de que o saneamento básico deve ser explorado pelo Estado por não dar lucro ou não haver interesse do mercado privado. Os dados obtidos, mesmo que defasados em 3 ou 4 anos, já revelam a potencialidade do mercado de saneamento (água e esgoto), gerando quase cinquenta bilhões já no ano de 2020.

O que emerge agora é a necessidade de afastamento de prestadores deficitários, evitar a formação de novos monopólios e cartéis que prejudiquem a concorrência, gerando tarifas mais altas sem ofertar qualidade ou a desejada universalidade. Estas são as “falhas de mercado” que o Novo Marco Legal do Saneamento pretende expor e deve evitar, com apoio de políticas públicas eficazes, sem ânimo ideológico algum.



Os achados da pesquisa estão em sintonia com os objetivos iniciais, reforçando a hipótese de que é fundamental implementar um modelo de financiamento sustentável e inclusivo para a universalização do saneamento, com revisão de antigos posicionamentos econômicos e jurídicos. Este modelo deve considerar tanto a eficácia econômica quanto a justiça social, assegurando que o acesso aos serviços de saneamento básico seja um direito universal, não um privilégio.

A pesquisa também evidenciou que a convergência entre políticas públicas eficazes e mecanismos de mercado pode fortalecer o desenvolvimento de infraestruturas de saneamento mais robustas e acessíveis. Esta sinergia contribui significativamente para melhorar as condições de vida e saúde da população. O estudo também constatou um entendimento das dinâmicas complexas de mercado e políticas públicas que influenciam o setor, destacando a interação entre aspectos econômicos e regulatórios e a necessidade de inovação nos mecanismos de financiamento.

Entre as soluções identificadas, as parcerias público-privadas surgem como uma estratégia promissora. Elas oferecem um modelo em que recursos e competências do setor privado são utilizados de forma complementar às iniciativas públicas, podendo salvaguardar as próprias companhias estatais eventualmente deficitárias, com injeção de novos recursos, visando não só aumentar os investimentos no saneamento, mas também otimizar a gestão com implementação de projetos modernos, aproveitando a agilidade e inovação do setor privado.

A demanda exposta revelou a crise do setor de saneamento básico e sua repercussão mundial como meta de desenvolvimento sustentável com impacto em diversas áreas socioeconômicas. Somente a captação de novos investimentos, atrelados a tecnologias sustentáveis trará resposta aos desafios econômicos e infraestruturais do saneamento básico. Desde maior eficiência energética, o setor demanda adoção de sistemas de tratamento de água e esgoto ambientalmente sustentáveis. Neste sentido, o Novo Marco Legal do Saneamento se dispõe a resguardar, sendo promissor à melhoria da qualidade dos serviços à população, minimizando os impactos ambientais.

A pesquisa expandiu sua análise para a Análise Econômica do Direito, examinando as jurisprudências do STF e seu impacto no mercado de saneamento. Este aspecto oferece uma perspectiva única sobre como as decisões legais podem influenciar as dinâmicas de mercado, especialmente em setores regulados como o saneamento.

Aprofundando-se na influência das decisões do STF, o estudo examinou como estas, pautadas pelos princípios da Análise Econômica do Direito, moldam o mercado e

o ambiente regulatório. Tais decisões afetam fatores críticos como investimentos, tarifas e a viabilidade de novos projetos e parcerias público-privadas.

O estudo também discutiu como a Análise Econômica do Direito, no contexto das decisões do STF, contribui para um entendimento mais aprofundado das relações entre legislação, regulamentação econômica e o setor de saneamento. Por exemplo, decisões que influenciam a interpretação e execução de contratos de concessão têm implicações significativas para a atratividade do setor aos olhos dos investidores privados.

Em aspecto mais amplo, a evolução ou mudanças ocorridas no contexto social demonstra que, tanto na idealização da política pública de saneamento, quanto às interpretações jurídicas sobre o tema, uma mesma interpretação não pode mais ser implementada atualmente, sem que seja tida como destoante dos princípios constitucionais e da nova realidade fática e normativa.

Pensar o contrário seria aceitar o paradigma de Estado interventor, parâmetro para as Constituições brasileiras, de 1934 até o texto primitivo da Constituição de 1988, que vem sendo alvo de duras e acertadas críticas. A experiência demonstrou a existência de um Estado ineficiente, paternalista, incompetente ao não atender com presteza à demanda dos cidadãos, causador de vultosos endividamentos públicos.

Integrando esta análise à discussão mais ampla sobre mercado e políticas públicas no saneamento, o estudo enfatizou a necessidade de se manter um quadro legal e regulatório estável e objetivo, previsível para fomentar investimentos em infraestrutura e tecnologia, essenciais para a expansão e aprimoramento dos serviços de saneamento.

Contudo, é importante ressaltar as limitações do estudo, que se concentra no contexto brasileiro. Essa delimitação pode restringir a generalização dos resultados, considerando a complexidade das políticas de saneamento pela variabilidade regional, que podem influenciar as recomendações, mas que, *prima facie*, parece encampados pelos princípios contidos no Novo Marco Legal de Saneamento.

Quanto às implicações práticas e teóricas, o trabalho oferece contribuições significativas para a compreensão dos desafios econômicos e regulatórios do saneamento básico. No aspecto prático, fornece diretrizes valiosas para formuladores de políticas e investidores, destacando a importância de adotar estratégias de financiamento sustentáveis e inclusivas.

Logo, esta dissertação evidenciou que as mudanças trazidas por este marco legal não são apenas regulatórias, mas também catalisadoras de uma transformação significativa na visão pública do que deve ser o tamanho do Estado, especialmente no

setor de saneamento, equivalente à verdadeira abertura de mercado. Elas redefinem o jogo de poder e influência, trazendo novas oportunidades e desafios para os *stakeholders*.

Este estudo, ao analisar as implicações econômicas e jurídicas dessas mudanças, fornece uma visão holística e crítica, essencial para entender a nova dinâmica do mercado e suas consequências socioeconômicas. Acredita-se que as contribuições desta pesquisa não apenas enriquecem o debate acadêmico sobre a regulamentação do saneamento no Brasil, mas também oferecem insights valiosos para tomadores de decisão e agentes do mercado. Em última análise, este trabalho lança luz sobre como o Novo Marco do Saneamento pode ser um instrumento para o avanço socioeconômico sustentável e a justiça social no Brasil.

No que tange as recomendações para futuras pesquisas, sugere-se um estudo sobre as implicações a longo prazo do Novo Marco Legal do Saneamento no desenvolvimento sustentável e na inclusão social no Brasil, com foco mais abrangente sobre como as mudanças legislativas e as políticas públicas afetam não apenas o mercado econômico, mas também os aspectos socioambientais.

Não menos importante, um enfoque sobre a jurisprudência ou a resposta do Judiciário aos anseios do Novo Marco Legal do Saneamento, em especial, a revisão e inaplicabilidade das decisões antes impostas para salvaguarda de empresas estatais deficitárias, que contrariam tanto a nova lei de Saneamento Básico, como os princípios constitucionais de mercado econômico da livre concorrência, abuso de poder econômico (repressão). É que a Análise Econômica do Direito não parece ser opcional, ao menos neste caso de análise de políticas públicas, especialmente o Saneamento Básico, como direito fundamental, humano, tão impactante ao cidadão, ficando evidente pelo que foi apresentado no último capítulo, que a análise consequencialista é um dos alicerces da política pública.

Para outras explorações didáticas, sugere-se a realização de estudos comparativos estatísticos, com outros países ou grandes cidades que implementaram reformas similares em seus sistemas de saneamento. Tal análise comparada possibilitaria uma visão mais global e diversificada, contribuindo para a identificação de melhores práticas e estratégias eficazes que poderiam ser adaptadas ao contexto brasileiro.

Outra linha de pesquisa recomendada envolve a avaliação do impacto do Novo Marco Legal do Saneamento sobre a qualidade de vida da população, especialmente em comunidades vulneráveis, pós concessão à empresa privada ou celebração de PPP. Investigar como as mudanças influenciam o acesso a serviços de saneamento básico

nesses grupos poderia fornecer informações para o aprimoramento das políticas públicas ou melhor regulação.

Vale lembrar a advertência dada em julgamento no próprio STF, sobre a utilização ou interesse em manutenção de empresas estatais por interesses equivocados como o ‘jogo político’. O alerta é dado desde o julgamento da ADPF 46/7-DF, onde o Ministro Marco Aurélio de Mello, revelando o desequilíbrio da intervenção do Estado e monopólio pretendido pela ECT (Correios), cita expressamente, “a principal causa de ineficiência das empresas estatais é o excesso de intervenção política na gestão empresarial”. A resultante em empresas públicas então é de desprofissionalização e atecnicidade de dirigentes, além de jogatinas político-partidárias, com critérios de de apadrinhamento políticos, ignorância à técnica ou experiência acumuladas.

Os melhores exemplos até então vistos, que mais atende ao interesse social e solidário preconizados pela Carta Magna, é quando o Estado se retrai ou até se retira da prestação direta, passando a atuar com ente capaz de regular, fiscalizar e, se necessário, sancionar, em libertação da atividade econômica para os verdadeiros titulares, a iniciativa privada.

Em conclusão, uma política de desenvolvimento nacional não passa apenas pelas variáveis macroeconômicas como inflação, juros ou taxa de investimento. É importante considerar também o impacto da legislação e do funcionamento das instituições sobre o comportamento de indivíduos e empresas.

A Análise Econômica do Direito afeta áreas tão distintas quanto a flexibilidade do mercado de trabalho, o aperfeiçoamento do mercado de crédito e do sistema financeiro, a melhoria da tributação e do ambiente de negócios. Todos esses tópicos dependem de aprovação de leis. Elas é que, se bem desenhadas, fornecerão os incentivos corretos para que indivíduos e empresas, ao buscarem o melhor para si, também atuem de forma eficiente.

Por fim, cabe enfatizar a necessidade de redução do custo de resolução de conflitos, além da constante busca por eficiência da prestação jurisdicional, a não permitir que a rediscussão de normativos na esfera judicial se alastre por tempo indesejado, afetando o mercado de prestadores do setor e seus investidores.

É que se as mazelas sociais ocorridas na esfera da sociedade são as últimas a acessarem o Poder Judiciário, a realidade não mascarada do serviço público ineficiente deixa de ser objeto da necessária intervenção judicial.

## REFERÊNCIAS

AGUSTINHO, Eduardo Oliveira; RIBEIRO, Marcia Carla Pereira. Apontamentos sobre a hermenêutica do direito empresarial constitucional a partir da Análise Econômica do Direito. In: Anais do XIX Encontro Nacional do CONPEDI, v.19, n.1, p. 429-439, 2010.

ALBUQUERQUE, Guilherme da Rocha. Estruturas de financiamento aplicáveis ao setor de saneamento básico. BNDES Setorial, n. 34, set. 2011, p. 45-94, 2011.

ALVAREZ, Alejandro Bugallo. Análise Econômica do Direito: contribuições e desmistificações. Revista Direito, Estado e Sociedade, v.9, n. 29, p.49-68, 2014.

ALVES, Alâor Caffé. Regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões: novas dimensões constitucionais da organização do estado brasileiro (parecer). Revista de Direito Ambiental, n. 15, p. 186, 1989.

ARAÚJO, Lorena Sales; GUIMARÃES, Patrícia Borba Vilar. Right to the city and public policies: current perspectives of the judicialization of environmental sanitation policies in Brazil. Lifelong learning and education in healthy and sustainable cities, p. 235-248, 2018.

AQUINO, Maria da Glória Costa Gonçalves de Sousa. O controle de convencionalidade em matéria de direitos humanos na perspectiva do direito brasileiro e espanhol. Revista Iudicium, ISSN-e 2530-5158, Nº. 8, 2020, págs. 27-44. Disponível em: <http://www.indexlaw.org/index.php/direitoshumanos/article/view/2276>. Acesso em 16/02/2024.

AQUINO, Maria da Glória Costa Gonçalves de Sousa, e BICHÃO, João Paulo Borges. Análise procedimental comparativa do acesso ao sistema de proteção europeu e interamericano de direitos humanos. Revista de Direitos Humanos em perspectiva, v. 3, n. 2, 2017. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/revista?codigo=26415>. Acesso em 16/02/2024.

BARBADO, Norma; LEAL, Antonio Cezar. Cooperação global sobre mudanças climáticas e a implementação do ODS 6 no Brasil. Research, Society and Development, v. 10, n. 3, p. e29110313290-e29110313290, 2021.

BARCELLOS, Ana Paula. Sanitation rights, public law litigation and inequality: a case study from Brazil. In: Charting the Water Regulatory Future. Edward Elgar Publishing, 2017. p. 236-254.

BECKER, Gary S. The economics of discrimination. University of Chicago press, 2010.

BENTO XVI. Carta encíclica Caritas in veritate. São Paulo: Paulinas, 2009.

BORBA, Rogerio; MONACO, Rafael Oliveira. Uma introdução à Análise Econômica do Direito. Revista de Direito da Universidade FUMEC, v. 15, n. 1, p. 215-225, 2020.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 24 jul. 2023.

BRASIL. Decreto nº 11.466, de 5 de abril de 2023. Regulamenta o art. 10-B da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, para estabelecer a metodologia para comprovação da capacidade econômico-financeira dos prestadores de serviços públicos de abastecimento de água potável ou de esgotamento sanitário, considerados os contratos em vigor, com vistas a viabilizar o cumprimento das metas de universalização. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2023-2026/2023/Decreto/D11466.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Decreto/D11466.htm). Acesso em: 24 jul. 2023.

BRASIL. Decreto nº 11.599, de 12 de julho de 2023. Dispõe sobre a prestação regionalizada dos serviços públicos de saneamento básico, o apoio técnico e financeiro de que trata o art. 13 da Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020, a alocação de recursos públicos federais e os financiamentos com recursos da União ou geridos ou operados por órgãos ou entidades da União de que trata o art. 50 da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2023/decreto/D11599.htm#art17](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11599.htm#art17). Acesso em: 24 jul. 2023.

BRASIL. DECRETO Nº 7.217, DE 21 DE JUNHO DE 2010. Regulamenta a Lei no 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico, e dá outras providências. 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: 24 jul. 2023.

BRASIL. Decreto-Lei nº 391, de 1938. DISPOE SOBRE A EXECUCAO DO DEL 312, DE 03/03/1938. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=DEL&numero=391&ano=1938&ato=3610TS65UNnpXTe0d>. Acesso em: 24 jul. 2023.

BRASIL. Decreto-lei nº 949, de 13 de outubro de 1969. Dispõe sobre aplicações de recursos pelo BNH nas operações de financiamento para Saneamento e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1965-1988/del0949.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/del0949.htm). Acesso em: 24 jul. 2023.

BRASIL. LEI Nº 11.445, DE 5 DE JANEIRO DE 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nos 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei no 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Lei/L11445.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11445.htm). Acesso em: 24 jul. 2023.

BRASIL. Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020. Atualiza o marco legal do saneamento básico e altera a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, para atribuir à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) competência para editar normas de referência sobre o serviço de saneamento, a Lei nº 10.768, de 19 de novembro de 2003, para alterar o nome e as atribuições do cargo de Especialista em Recursos Hídricos, a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, para vedar a prestação por contrato de programa dos serviços públicos de que trata o art. 175 da Constituição Federal, a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, para aprimorar as condições estruturais do saneamento básico no País, a Lei nº

12.305, de 2 de agosto de 2010, para tratar dos prazos para a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, a Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da Metrópole), para estender seu âmbito de aplicação às microrregiões, e a Lei nº 13.529, de 4 de dezembro de 2017, para autorizar a União a participar de fundo com a finalidade exclusiva de financiar serviços técnicos especializados. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/114026.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/114026.htm). Acesso em: 24 jul. 2023.

BRASIL. Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional. A elaboração do Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab) é prevista na lei de diretrizes nacionais para o saneamento básico – Lei nº 11.445/2007, regulamentada pelo Decreto nº 7.217/2010. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/noticias/plansab-ponto-a-ponto#:~:text=%E2%80%A2%20Plansab%20foi%20constru%C3%ADdo%20de%20forma%20participativa%2C,in%C3%ADcio%20do%20processo%20participativ%20de%20elabora%C3%A7%C3%A3o%20do%20Plansab>. Acesso em: 03 jul. 2023.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. Relatório de avaliação anual do plano anual de saneamento básico (Plansab) – ano 2014. Brasília, dez. 2015. 158 p. Disponível em: <http://www.consorciosprosinos.com.br/downloads/relatorio-anual-avaliacaoplansab-2014.pdf>. Acesso em: 03 jul. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.492 DISTRITO FEDERAL. 2021. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, DF, 02.12.2021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=477666&ori=1#:~:text=O%20Supremo%20Tribunal%20Federal%20%28STF%29%20declarou%2C%20nesta%20quinta-feira,de%20Inconstitucionalidade%20%28ADIs%206492%2C%206356%2C%206583%20e%206882%29>. Acesso em: 14 nov. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 275. 2018. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília, DF, 17.10.2018. Disponível em: <file:///C:/Users/Desktop/ADPF%20PB%20275.pdf>. Acesso em: 03 jul. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 1.055 DISTRITO FEDERAL. 2023a. Relator: Luiz Fux. Brasília, DF. Disponível em: [https://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/adpf-1055-decretos-11466-e-11467-2023-marco-do-saneamento-ba-sico-formatado-rev-cf\\_26-4-23-pc-cd.pdf](https://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/adpf-1055-decretos-11466-e-11467-2023-marco-do-saneamento-ba-sico-formatado-rev-cf_26-4-23-pc-cd.pdf). Acesso em: 14 nov. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 1.055 DISTRITO FEDERAL. 2023b. Relator: Luiz Fux. Brasília, DF, 19.04.2023. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/wp-content/uploads/2023/09/stf-audiencia-conciliacao-mudancas.pdf>. Acesso em: 14 nov. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 387 PIAUÍ. 2017. Relator: Gilmar Mendes. Brasília, DF, 23.03.2017. Disponível em: [https://bibliotecadigital.stf.jus.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/5037/2022\\_03.pdf?sequence=1](https://bibliotecadigital.stf.jus.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/5037/2022_03.pdf?sequence=1). Acesso em: 14 nov. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 616 BAHIA. 2021. Relator: Roberto Barroso. Brasília, DF, 24.05.2021. Disponível em: <https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:supremo.tribunal.federal;plenario:acordao;adpf:2021-05-24;616-5763483#:~:text=Argui%C3%A7%C3%A3o%20de%20Descumprimento%20de%20Preceito%20Fundamental%20-%20ADPF,no%20art.%20100%20da%20Constitui%C3%A7%C3%A3o%20Fede%20de%201988>. Acesso em: 14 nov. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 513 MARANHÃO. 2020. Relatora: Rosa Weber. Brasília, DF, 28.09.2020. Disponível em: [https://bibliotecadigital.stf.jus.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/5037/2022\\_03.pdf?sequence=1](https://bibliotecadigital.stf.jus.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/5037/2022_03.pdf?sequence=1). Acesso em: 14 nov. 2023.

BRITTO, Ana Lucia Nogueira Paiva et al. Da fragmentação à articulação. A política nacional de saneamento e seu legado histórico. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais (RBEUR)*, v. 14, n. 1, p. 65-83, 2012.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Revista de informação legislativa*, v. 34, n. 133, p. 89-98, jan./mar. 1997 | *Revista Trimestral de Direito Público*, n. 13, p. 134-144, 1996.

BUSS, Paulo Marchiori; PELLEGRINI FILHO, Alberto. A saúde e seus determinantes sociais. *Physis: revista de saúde coletiva*, v. 17, p. 77-93, 2007.

CALABRESI, Guido. Some thoughts on risk distribution and the law of torts. *Yale Lj*, v. 70, p. 499, 1960.

CARCARÁ, Maria do Socorro Monteiro; SILVA, Elaine Aparecida da; NETO, José Machado Moita. Saneamento básico como dignidade humana: entre o mínimo existencial e a reserva do possível. *Engenharia Sanitaria e Ambiental*, v. 24, p. 493-500, 2019.

CARRO, Eric Almeida. O que é a Análise Econômica do Direito?. 2016. Disponível em: <https://jusliberdade.com.br/o-que-e-a-analise-economica-do-direito/>. Acesso em: 12. out. 2023.

CARVALHO, Anne Emília; SAMPAIO, Raquel. Universalization of Access to Sanitation Services and the Efficiency of Brazilian Water and Sewage Utility Companies: A Dynamic Network Analysis. Available at SSRN 3698273, 2020.

CASTRO, José Esteban. Democratisation of Water and Sanitation Governance by Means of Socio-Technical Innovation, Final Project Reports. WATERLAT-GOBACIT Working Papers-DESAFIO Project, 2015.

CASTRO, Rosane Vieira. Análise Econômica do Direito e fiança locatícia. 2011. 128 f. Dissertação de Mestrado - Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, 2011.

CIASCHINI, Maurizio et al. Environmental tax and regional government consumption expenditure in a fiscal federalism system. *Economics and Policy of Energy and the Environment*, n. 2013/2, 2013.

CICOGNA, Maria Paula Vieira et al. Financiamento do saneamento: linhas de crédito e perfil do endividamento das sociedades anônimas no Brasil. *Revista Tempo do Mundo*, n. 29, p. 295-334, 2022.



COASE, Ronald H. The problem of social cost. In: *Classic papers in natural resource economics*. Palgrave Macmillan, London, p. 87-137, 1960.

CONFORTO, Gloria. Descentralização e regulação da gestão de serviços públicos. *Revista de Administração Pública*, v. 32, n. 1, p. 27 a 40-27 a 40, 1998.

CORBURN, Jason. Water and sanitation for all: Citizen science, health equity, and urban climate justice. *Environment and Planning B: Urban Analytics and City Science*, v. 49, n. 8, p. 2044-2053, 2022.

COSTA, Nilson do Rosário. Política Pública de Saneamento Básico no Brasil: ideias, instituições e desafios no Século XXI. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 28, p. 2595-2600, 2023.

DAMASCENO, João Batista. Saneamento Básico, Dignidade da Pessoa Humana e Realização dos Valores Fundamentais. *Série Aperfeiçoamento de Magistrados. Desenvolvimento sustentável*, 17, 2017.

DASGUPTA, Purnamita et al. Cost effective adaptation to flood: sanitation interventions in the Gandak river basin, India. *Climate and Development*, v. 12, n. 8, p. 717-729, 2020.

DUDGEON, David et al. Freshwater biodiversity: importance, threats, status and conservation challenges. *Biological reviews*, v. 81, n. 2, p. 163-182, 2006.

FAGNANI, Eduardo; ROSSI, Pedro. Desenvolvimento, desigualdade e reforma tributária no Brasil. A reforma tributária necessária: diagnóstico e premissas. Brasília: ANFIP, p. 141-160, 2018.

FEITOSA, Bianca de Paula Costa Lisboa; SANTOS, Katia Borges. Considerações acerca da propriedade privada à luz da Análise Econômica do Direito. *Revista de Direito, Economia e Desenvolvimento Sustentável*, v. 5, n. 2, p. 56-71, 2019.

FERREIRA, Bráulio Cavalcanti; QUEIROZ, Bruna Pamplona; GONÇALVES, Everton Neves. Análise Econômica do Direito e o Compliance Empresarial: Apreciação jurídico-econômica dos programas de conformidade e dos custos de prevenção. *Economic Analysis of Law Review*, v. 9, n. 1, p. 259-275, 2018.

FERREIRA, Carlos Lélío Lauria; SANTIAGO, Nestor Eduardo Araruna. O custo do encarceramento no Brasil sob a ótica da Análise Econômica do Direito. *Revista Digital Constituição e Garantia de Direitos*, v. 11, n. 1, p. 201-216, 2018.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de direito ambiental brasileiro*. 4. ed. ampl. São Paulo: Saraiva, 2003.

FONSECA, João Bosco Leopoldino da. *Direito Econômico*, 9ª edição. Grupo GEN, 2017. E-book. ISBN 9788530974497. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530974497/>. Acesso em: 27 nov. 2023.

FURIGO, Renata de Faria Rocha. Saneamento e Saúde como objetivos do desenvolvimento sustentável. O que o Brasil terá para contar quando 2030 chegar?. *Brazilian Medical Students*, v. 5, n. 8, 2021.

FUX, Rodrigo. A evolução da Análise Econômica do Direito no Brasil. *Justiça & Cidadania*, v.219, n.1, p.1-16, 2018.

GALVÃO, Márcio Antônio Moreira. Origem das políticas de saúde pública no Brasil: do Brasil-Colônia a 1930. *Caderno de Textos do Departamento de Ciências Médicas da Escola da Farmácia da Universidade Federal de Ouro Preto*, p. 1-33, 2009.

GAMANNOSSI DEGL'INNOCENTI, Duccio. Essays on Tax Collection and Local Government Efficiency. *Essays on Tax Collection and Local Government Efficiency*, p. 485-512, 2018.

GICO JÚNIOR, Ivo T. Metodologia e epistemologia da Análise Econômica do Direito. *Direito UNIFACS–Debate Virtual*, v. 1, n. 1, p. 7-32, 2013.

GODOY, Sandro Marcos. O meio ambiente e a função socioambiental da empresa. *Birigui: Boreal*, 2017.

GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. Direito e economia: introdução ao movimento law and economics. *Revista Jurídica Brasília*, v.7, n.73: p. 1-10, 2005.

GONÇALVES, Everton Neves; SILVA, Marco Aurélio Souza. A judicialização do direito à saúde no constitucionalismo brasileiro: escassez, custos e eficiência econômico-social. *Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM*, v. 13, n. 1, p. 238-264, 2018.

GONÇALVES, Oksandro Osdival; RIBEIRO, Marcelo Miranda. Incentivos Fiscais: uma perspectiva da Análise Econômica do Direito/Tax Incentives: an Economic Analysis of Law perspective. *Economic Analysis of Law Review*, v. 4, n. 1, p. 79, 2013.

GONDIM, Kilma Máisa de Lima, e GODOY, Sandro Marcos. A eficácia da privatização do saneamento básico: evidências de experiências nacionais e internacionais. *RBFH ISSN 2447-5076 (Pombal – PB, Brasil)*, v. 12, n. 1, p. 562-577, jan.-mar., 2023.

GRAU, Eros Roberto. *Regiões metropolitanas: regime jurídico*. São Paulo: J. Bushatsky, 1974.

GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2000, pp. 132 e ss.

GRAU, Eros Roberto. *Direito Constitucional - Estudos em Homenagem a Paulo Bonavides*. GRAU, Eros Roberto - FILHO, Willis S. Guerra (org.). Malheiros, 2001, pp. 250 e ss.

GROSSMAN, Gene M.; KRUEGER, Alan B. Economic growth and the environment. *The quarterly journal of economics*, v. 110, n. 2, p. 353-377, 1995.

GUIMARÃES, Grazielly dos Anjos Fontes; GUIMARÃES, Igor Ranyeri Tavares. Direito a liberdade de comunicação social: uma Análise Econômica do Direito sobre falta de cumprimento do Art. 221 da CF/88. *Revista de Direito de Família e das Sucessões (RDFAS)*, v. 19, p. 47-65, 2019.

HELLER, Léo. *Water and Sanitation Services: Public Policy and Management*. Routledge, 2012.

HOCHMAN, Gilberto; FONSECA, Cristina MO. O que há de novo? Políticas de saúde pública e previdência, 1937-45. Repensando o Estado Novo. Rio de Janeiro: Editora FGV, p. 73-93, 1999.

HUNTER, Wendy; SUGIYAMA, Natasha Borges. Democracy and social policy in Brazil: Advancing basic needs, preserving privileged interests. *Latin American Politics and Society*, v. 51, n. 2, p. 29-58, 2009.

JACOBI, Pedro Roberto. Participação na gestão ambiental no Brasil: os comitês de bacias hidrográficas e o desafio do fortalecimento de espaços públicos colegiados. *Los tormentos de la materia. Aportes para una ecología política latinoamericana*. Alimonda, Héctor. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires, 2006.

LAROCCA, Liliana Muller; MARQUE, Vera Regina Beltrão. Quando a higiene se torna pública: saúde e estado. *Cogitare Enfermagem*, v. 10, n. 1, 2005.

LAUDA, Bruno Bolson. A Análise Econômica do Direito: uma dimensão da crematística no Direito. In: *Anais do XVIII Congresso Nacional do CONPEDI*, v.18, n.1, p.1-22, 2009.

MACHADO, Cristiani Vieira. The Brazilian Ministry of Health policy model in the 1990s. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 23, p. 2113-2126, 2007.

MAGALHÃES, Andrea. Jurisprudência da Crise. *Lumen Juris*, 2017. UERJ.

MARICATO, Ermínia. O impasse da política urbana no Brasil. Editora Vozes Limitada, 2017.

MARQUES, Cláudia Lima. *Contratos no Código de Defesa do Consumidor: o novo regime das relações contratuais*. São Paulo: RT, 2002.

MARQUES NETO, Floriano. A Nova Regulação Estatal e as Agências Independentes, in SUNDFELD, Carlos Ari (coord.) *Direito Administrativo Econômico*. São Paulo: Malheiros, 2002.

MARTÍNEZ-CÓRDOBA, Pedro-José et al. Achieving sustainable development goals. Efficiency in the Spanish clean water and sanitation sector. *Sustainability*, v. 12, n. 7, p. 3015, 2020.

MARTINS, Marcio Sampaio Mesquita. A implementação de políticas públicas por meio das agências reguladoras. 2019. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-constitucional/a-implementacao-de-politicas-publicas-por-meio-das-agencias-reguladoras/>. Acesso em: 24 jul. 2023.

MATA, Wesley I. Análise Econômica do Direito: Abordagem jurídica e o comportamento do empresário. 2021. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/95625/analise-economica-do-direito-abordagem-juridica-e-o-comportamento-do-empresario>. Acesso em: 12. out. 2023.

MATOS, Paulo Rogério Faustino et al. On the cross-city growth drivers of the most vulnerable region of Brazil. *Journal of Financial Economic Policy*, v. 15, n. 2, p. 77-103, 2023.

MAZIOTIS, Alexandros et al. Total factor productivity assessment of water and sanitation services: an empirical application including quality of service factors. *Environmental Science and Pollution Research*, v. 28, p. 37818-37829, 2021.

MCLEROY, Kenneth R. et al. An ecological perspective on health promotion programs. *Health education quarterly*, v. 15, n. 4, p. 351-377, 1988.

MEDICI, André; LEWIS, Maureen. Health policy and finance challenges in Latin America and the Caribbean: An economic perspective. In: *Oxford Research Encyclopedia of Economics and Finance*. 2019.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 42 ed. atual. até a Emenda Constitucional 90, de 15.9.2015, São Paulo: Malheiros, 2016.

MENEGAT, Débora Regina. O DIREITO HUMANO E FUNDAMENTAL AO SANEAMENTO BÁSICO. *Revista do Ministério Público do Rio Grande do Sul*, v. 1, n. 89, p. 307-338, 2021.

MILLARD, Eric; HEINEN, Luana. A Análise Econômica do Direito: Um Olhar empirista crítico. *Economic Analysis of Law Review*, v. 9, n. 1, p. 277-284, 2018.

MITERHOF, Marcelo Trindade; PIMENTEL, Leticia Barbosa. Investimentos e mecanismos de financiamento no setor de saneamento. *Revista de Administração, Contabilidade e Economia da Fundace*, v. 14, n. 4, 2023.

MOREIRA NETO, Diogo de F. Poder concedente para o abastecimento de água. *Revista de Direito da Associação dos Procuradores do Novo Estado do Rio de Janeiro*, n. 1, p. 66-67, 1999.

NARZETTI, Daniel Antonio; MARQUES, Rui Cunha. Models of subsidies for water and sanitation services for vulnerable people in South American Countries: lessons for Brazil. *Water*, v. 12, n. 7, p. 1976, 2020.

NASCIMENTO, Fábio Severiano. Algumas contribuições teóricas da Análise Econômica do Direito no estudo da tributação. *Revista de Direito da Cidade*, v. 3, n. 1, p. 232-260, 2011.

NEGREIROS, Teresa. *Fundamentos para uma nova interpretação constitucional do princípio da boa-fé*. Rio de Janeiro: Renovar, 1998.

OLIVEIRA, Emerson Ademir Borges de; PAYÃO, Jordana Viana. Direitos fundamentais na pós-modernidade sob a perspectiva da Análise Econômica do Direito. *Revista da Faculdade Mineira de Direito*, v. 21, n. 41, p. 203-224, 2018.

ONU. Sobre o nosso trabalho para alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável no Brasil. 2020. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em: 24 jul. 2023.

OSORIO, Leticia Marques. Litígio estratégico em direitos humanos: desafios e oportunidades para organizações litigantes. *Revista Direito e Práxis*, v. 10, p. 571-592, 2019.

PARGENDLER, Mariana; SALAMA, Bruno Meyerhof. Direito e consequência no Brasil: em busca de um discurso sobre o método. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 262, jan./abr. 2013.

PEREIRA, Miguel Alves; MARQUES, Rui Cunha. Technical and scale efficiency of the Brazilian municipalities' water and sanitation services: A two-stage data envelopment analysis. *Sustainability*, v. 14, n. 1, p. 199, 2021.

PIACENTINI, Carlos. Novo marco legal do saneamento: vantagens e desafios para empresas públicas e privadas. In: Associação Brasileira das Empresas Estaduais de Saneamento (Aesbe), 2020. Disponível em: <https://aesbe.org.br/novo/novo-marco-legal-do-saneamento-vantagens-e-desafios-para-empresas-publicas-e-privadas/>. Acesso em: 18 nov. 2023.

PONTES, Jéssica. Origem e evolução do Direito Econômico. 2017. Disponível em: <https://juridicocerto.com/p/jessica-pontes-advo/artigos/origem-e-evolucao-do-direito-economico-4191>. Acesso em: 12. out. 2023.

RADIN, Mark et al. Benefit–cost analysis of community-led total sanitation: Incorporating results from recent evaluations. *Journal of Benefit-Cost Analysis*, v. 11, n. 3, p. 380-417, 2020.

REIS, Camila Antonieta Silva; CARNEIRO, Ricardo. O direito humano à água e a regulação do saneamento básico no Brasil: tarifa social e acessibilidade econômica. *Desenvolvimento em Questão*, v. 19, n. 54, p. 123-142, 2021.

RIBEIRO, Marcia Carla Pereira; SILVA CAMPOS, Diego Caetano. Análise Econômica do Direito e a concretização dos direitos fundamentais. *Revista Direitos Fundamentais & Democracia*, v. 11, n. 11, p. 304-329, 2012.

RICARDO, André. A importância do princípio da transparência para Administração Pública e para sociedade brasileira. *Jus Navigandi*, v.3, n.1, p.1-13, 2014.

ROLAND, Nathalia; HELLER, Léo; REZENDE, Sonaly. O Projeto Nacional de Saneamento Rural (1985-1989) no Brasil: limites e potencialidades 1. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais (RBEUR)*, v. 24, 2022.

ROMÃO, Gabriela Araújo; NAJBERG, Estela. Dificultadores na formulação da política pública de saneamento básico em municípios goianos. *Revista Gestão & Sustentabilidade Ambiental*, v. 10, n. 3, p. 174-196, 2021.

ROSS, Ian. Measuring and valuing quality of life in the economic evaluation of sanitation interventions. 2021. Tese de Doutorado. London School of Hygiene & Tropical Medicine.

ROUBICEK, Marcelo. O novo marco legal do saneamento básico sob análise. *Nexo Jornal*, v. 25, n.1, p. 1-7, 2020.

RUTTON, Guy et al. Economic efficiency of sanitation interventions in Southeast Asia. *Journal of Water, Sanitation and Hygiene for Development*, v. 4, n. 1, p. 23-36, 2014.

SALAMA, Bruno Meyerhof. *Análise Econômica do Direito*. In: *Enciclopédia Jurídica da PUCSP*, v.1, n.1, p.1-12, 2017.

SANSON, João Rogério. The conceptual overlap between public goods, externalities and merit goods. *CADERNOS DE FINANÇAS PÚBLICAS*, v. 20, n. 02, 2020.

SANTANA, Héctor Valverde. *Análise Econômica do Direito: a eficiência da norma jurídica na prevenção e reparação de danos sofridos pelo consumidor*. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 4, n. 1, p. 224-236, 2014.

SÃO PAULO (Estado). Decreto nº 2.918 de 9 de abril de 1918. *Dá execução ao Código Sanitário do Estado de São Paulo*. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/SP/DECRETO-2918-1918-SAO-PAULO-SP.pdf>. Acesso em: 28 jul. 2023.

SERRA, José; AFONSO, José Roberto Rodrigues. *Tributación, seguridad y cohesión social en Brasil*. CEPAL, 2007.

SHEN, Jianfei; LI, Jingjie; CHEN, Yidan. *A Comparative Study of Economic Policies Based on Green Energy Transformation*. In: *Proceedings of the 2nd International Conference on Green Energy, Environment and Sustainable Development (GEESD2021)*. IOS Press, 2021. p. 267.

SILVA, Aline Bitencourt da. *O novo cenário institucional do saneamento no Brasil e sua repercussão no Estado da Bahia*. 2023. 131 f. *Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Economia da Faculdade de Economia) - Universidade Federal da Bahia*, 2023.

SILVA, José Afonso da. *Direito ambiental constitucional*. São Paulo: Malheiros, 1995.

SILVA, Mayara Grazielle Consentino Ferreira da. *Algumas considerações sobre a reforma urbana Pereira Passos*. *Revista Brasileira de Gestão Urbana*, v. 11, 2019.

SILVA E SILVA, Maria Ozanira da (Org.). *Avaliação de políticas e programas sociais: teoria e prática*. São Paulo: Veras, 2001.

SIQUEIRA, Ingrid Moreira et al. *Eficiência na alocação de recursos em saneamento básico: correlações com saúde, educação, renda e urbanização nos municípios mineiros*. *Contabilometria*, v. 5, n. 1, 2018.

SMITH, Adam. *Théorie des sentiments moraux*. Paris: PUF, 1999. P.136.

SNYDER, Jedidiah S. et al. *The sustainability and scalability of private sector sanitation delivery in urban informal settlement schools: A mixed methods follow up of a randomized trial in Nairobi, Kenya*. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, v. 17, n. 15, p. 5298, 2020.

SOARES, Paulo Roberto Rodrigues. *Modernidade urbana e dominação da natureza: o saneamento de Pelotas nas primeiras décadas do século XX*. *Anos 90*, v. 8, n. 14, p. 184-201, 2000.

SOUZA, Cezarina Maria Nobre et al. *Saneamento: promoção da saúde, qualidade de vida e sustentabilidade ambiental*. SciELO-Editora FIOCRUZ, 2015.

SUNDFELD, Carlos Ari. Direito Administrativo ordenador. São Paulo: Malheiros, 1993.

STJ. Responsabilidade civil pela interrupção de fornecimento de energia elétrica e o caso dos fumicultores – um debate sobre a justiça da divisão de riscos. Porto Alegre, 2015. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/185363819/recurso-especial-resp-1163283-rs-2009-0206657-6/relatorio-e-voto-185363841>. Acesso em: 12. out. 2023.

TABAK, Benjamin Miranda. A Análise Econômica do Direito: proposições legislativas e políticas públicas. Revista de informação legislativa, v. 52, n. 205, p. 321-345, 2015.

TIMM, Luciano Benetti (org). Direito e economia no Brasil. São Paulo: Atlas, 2012.

TIMM, Luciano Benetti. Análise Econômica do Direito: Breves Notas. Revista Jurídica UNIGRAN, Dourados, v. 20, n. 40, p. 13-18, 2018.

TRÉMOLET, Sophie. Sanitation economics: understanding why sanitation markets fail and how they can improve. Waterlines, p. 273-285, 2013.

TRUJILLO FERRARI, A. Metodologia da pesquisa científica. São Paulo: McGraw-Hill do Brasil, 1982.

UNICRIO. OMS: Para cada dólar investido em água e saneamento, economiza-se 4,3 dólares em saúde global. 2014. Disponível em: <https://unicrio.org.br/oms-para-cada-dolar-investido-em-agua-e-saneamento-economiza-se-43-dolares-em-saude-global/#:~:text=A%20Organiza%C3%A7%C3%A3o%20Mundial%20da%20Sa%C3%BAde%20%28OMS%29%20afirmou%20que%2C,1%20bilh%C3%A3o%20pratica%20a%20defeca%C3%A7%C3%A3o%20ao%20ar%20livre>. Acesso em: 03 jul. 2023.

VIEIRA, Evaldo. Politics and the bases of educational law. Cadernos CEDES, v. 21, p. 9-29, 2001.

VIEIRA, M. M. F. e ZOUAIN, D. M. Pesquisa qualitativa em administração: teoria e prática. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005

WARD, William A. Cost-benefit analysis theory versus practice at the World Bank 1960 to 2015. Journal of Benefit-Cost Analysis, v. 10, n. 1, p. 124-144, 2019.

YOUNG, Carlos Eduardo; RONCISVALLE, Carlos A. Expenditures, investment and financing for sustainable development in Brazil. ECLAC, 2002.