



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA – UFPB
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS – CCJ
COORDENAÇÃO DO CURSO DE DIREITO – CAMPUS JOÃO PESSOA
COORDENAÇÃO DE MONOGRAFIA**

THIAGO BRUNO DA SILVA

**A UTILIZAÇÃO DE PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS COMO FORMA DE
MINIMIZAR A PROBLEMÁTICA DO ACESSO AO SANEAMENTO BÁSICO NO
BRASIL**

**JOÃO PESSOA
2020**

THIAGO BRUNO DAS SILVA

**A UTILIZAÇÃO DE PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS COMO FORMA DE
MINIMIZAR A PROBLEMÁTICA DO ACESSO AO SANEAMENTO BÁSICO NO
BRASIL**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Curso de Graduação em
Direito de João Pessoa do Centro de
Ciências Jurídicas da Universidade
Federal da Paraíba como requisito parcial
da obtenção do grau de Bacharel em
Direito.

Orientadora: Dr.^a Alessandra Macedo
Asfora

**JOÃO PESSOA
2020**

Catálogo na publicação
Seção de Catalogação e Classificação

S586u SILVA, Thiago Bruno da.

A utilização de parcerias público-privadas como forma de minimizar a problemática do acesso ao saneamento básico no Brasil / Thiago Bruno da Silva. - João Pessoa, 2020.
67 f.

Orientação: Alessandra Macedo ASFORA.
TCC (Graduação) - UFPB/CCJ.

1. Parcerias público-privadas. 2. Saneamento básico. 3. Poder Público. I. ASFORA, Alessandra Macedo. II. Título.

UFPB/CCJ

CDU 34

THIAGO BRUNO DA SILVA

**A UTILIZAÇÃO DE PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS COMO FORMA DE
MINIMIZAR A PROBLEMÁTICA DO ACESSO AO SANEAMENTO BÁSICO NO
BRASIL**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Curso de Graduação em
Direito de João Pessoa do Centro de
Ciências Jurídicas da Universidade
Federal da Paraíba como requisito parcial
da obtenção do grau de Bacharel em
Direito.

Orientadora: Dr.^a Alessandra Macedo
Asfora

DATA DA APROVAÇÃO: 10 DE DEZEMBRO DE 2020

BANCA EXAMINADORA:

**Prof.^a Dr.^a Alessandra Macedo Asfora
(ORIENTADORA)**

**Prof. Ms. João Eduardo Cardoso Lourenço
(AVALIADOR)**

**Prof. Dr. Jonábio Barbosa dos Santos
(AVALIADOR)**

“Nela, até agora, não pudemos saber que haja ouro, nem prata, nem coisa alguma de metal ou ferro; nem lho vimos. Porém a terra em si é de muito bons ares, assim frios e temperados como os de Entre Douro e Minho, porque neste tempo de agora os achávamos como os de lá. Águas são muitas; infindas. E em tal maneira é graciosa que, querendo-a aproveitar, dar-se-á nela tudo, por bem das águas que tem”.

Pero Vaz de Caminha (1500 d.C.)

RESUMO

O nosso país apresenta diversas deficiências, nos mais variados setores, entre os quais estão os serviços de saneamento básico, que, apesar de sua importância – e sua influência em diversas outras áreas – ainda apresentam números que não condizem com o potencial econômico de nosso país, e demonstra que ainda precisamos evoluir bastante como nação, assim como em se tratando de garantir o exercício de direitos básicos para qualquer cidadão. Tornando a situação ainda mais complexa, estamos passando por um momento singular, diante da crise gerada pela pandemia de coronavírus, que repercutiu direta e intensamente em nossa economia, agravando a situação fiscal ruim que o Brasil já vinha enfrentando a alguns anos, e forçando o Estado a se endividar ainda mais, para arcar com os custos do enfrentamento da grave crise de saúde pública, social e econômica que estamos vivenciando. Essa debilidade fiscal acarreta em menor capacidade do Poder Público em realizar os investimentos necessários para que o país continue na busca por uma sociedade mais justa e igualitária, atrasando projetos que se arrastam por várias décadas, como é o caso da universalização do acesso ao saneamento básico, que no Brasil, parece esta distante de se concretizar. Com efeito, uma ação tomada pelo Governo Federal em 2004, e que pouco se desenvolveu em nosso território – considerando o seu potencial – pode surgir como uma possível alternativa frente esse quadro de contração dos orçamentos públicos e necessidade de realizar investimentos. Assim as parcerias público-privadas, instituídas pela lei 11.079/04, poderiam ser utilizadas para impulsionar a retomada da economia e garantir que diversos projetos estatais não sejam paralisados por falta de dinheiro. Resta salientar que tal instituto, por si só, não tem a capacidade de gerar excelentes resultados, sendo necessário, portanto, que ele seja bem utilizado, observando-se os preceitos legais, sendo alvo de debates por toda a sociedade, para que, caso seja decidido pela sua utilização, a parceira público-privada seja implementada de modo equilibrado, sem vícios, e cumprindo sua função mais relevante, que é possibilitar que serviços públicos, de boa qualidade e por um preço justo, sejam oferecidos para todos os brasileiros.

Palavras-chave: Parcerias Público-Privadas. Saneamento básico. Poder Público.

ABSTRACT

Our country has several deficiencies, in the most varied sectors, among which are basic sanitation services, which, despite their importance - and their influence in several other areas - still present figures that do not match the economic potential of our country, and demonstrates that we still need to evolve a lot as a nation, as well as in terms of guaranteeing the exercise of basic rights for any citizen. Making the situation even more complex, we are going through a unique moment, given the crisis generated by the coronavirus pandemic, which had a direct and intense impact on our economy, aggravating the bad fiscal situation that Brazil had already been facing for some years, and forcing the State to become even more indebted, to bear the costs of facing the serious public, social and economic health crisis that we are experiencing. This fiscal weakness leads to less capacity of the Public Power to make the necessary investments so that the country continues to search for a more just and egalitarian society, delaying projects that drag on for several decades, as is the case of universal access to basic sanitation, which in Brazil, seems far from materializing. In fact, an action taken by the Federal Government in 2004, and which has little developed in our territory - considering its potential - may emerge as a possible alternative in the face of this contraction of public budgets and the need to make investments. Thus, public-private partnerships, instituted by law 11.079 / 04, could be used to boost the recovery of the economy and ensure that several state projects are not paralyzed due to lack of money. It remains to be noted that such an institute, by itself, does not have the capacity to generate excellent results, therefore, it is necessary that it be well used, observing the legal precepts, being the subject of debates by the whole society, so that, in case be decided by its use, the public-private partnership is implemented in a balanced way, without vices, and fulfilling its most relevant function, which is to enable public services, of good quality and at a fair price, to be offered to all Brazilians.

Keywords: Public-Private Partnerships. Sanitation. Public Power.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Caracterização global dos sistemas de água e esgotos segundo informações do SNIS, em 2018. Fonte: SNIS, Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgoto, 2018.....	34
Quadro 2 – Índice de perdas (%) na distribuição de água conforme os dados do SNIS em 2018, segundo estado, região e Brasil. Fonte: SNIS, Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgoto, 2018.	35
Quadro 3 – Tarifa média praticada e despesa média dos serviços de saneamento básico, segundo dados do SNIS em 2018, de acordo com estado, região e Brasil. Fonte: SNIS, Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgoto, 2018.	39
Quadro 4 – Efeitos do aumento de R\$ 3,8 bilhões no investimento em saneamento sobre o valor da produção da economia. Fonte: CNI, 2018.	42

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Índice de perdas (%) na distribuição de água conforme os dados do SNIS em 2018, segundo capital de estado e média do Brasil. Fonte: SNIS, Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgoto, 2018.	36
Gráfico 2 – Relação entre investimentos e déficit de acesso relativos aos serviços de abastecimento de água, conforme os dados do SNIS, na média de 2014 a 2018, segundo cada região. Fonte: SNIS, Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgoto, 2018.	37
Gráfico 3 – Relação entre investimentos e déficit de acesso relativos aos serviços de esgotamento sanitário, conforme os dados do SNIS, na média de 2014 a 2018, segundo cada região. Fonte: SNIS, Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgoto, 2018.	38

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABCON – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS CONCESSIONÁRIAS PRIVADAS DE SERVIÇOS PÚBLICOS DE ÁGUA E ESGOTO
ANA – AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS E SANEAMENTO BÁSICO
BNB – BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO
CEDAE – COMPANHIA ESTADUAL DE AGUAS E ESGOTO
CIDH – COMISSÃO INTERAMERICANA DOS DIREITOS HUMANOS
CF – CONSTITUIÇÃO FEDERAL
CNI – CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA
FUNASA – FUNDAÇÃO NACIONAL DA SAÚDE
IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA
MDR – MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL
OEA – ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS
OSCIP – ORGANIZAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL DE INTERESSE PÚBLICO
PFI – PRIVATE FINANCE INICIATIVE
PIB – PRODUTO INTERNO BRUTO
PLANASA – PLANO NACIONAL DE SANEAMENTO
PLANSAB – PLANO NACIONAL DE SANEAMENTO BÁSICO
PMSS – PROGRAMA DE MODERNIZAÇÃO DO SETOR DE SANEAMENTO
PPP – PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA
SIDH – SISTEMA INTERAMERICANO DE PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS
SNF – SISTEMA FINANCEIRO DO SANEAMENTO
SNIS – SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES SOBRE SANEAMENTO
SNS – SECRETÁRIA NACIONAL DO SANEAMENTO
SUS – SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
2 AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS E O ARCABOUÇO JURÍDICO QUE CIRCUNDA ESSE TEMA	13
2.1 UM BREVE HISTÓRICO SOBRE AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS	13
2.2 DISTINÇÕES E SIMILARIDADES ENTRE AS CONCESSÕES REGULADAS NA LEI 8.987/95 E AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS DA LEI 11.079/04	16
2.3 PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA NO CONTEXTO BRASILEIRO	18
2.4 DEFINIÇÃO, TIPOS E ASPECTOS FUNDAMENTAIS DAS PPPs	20
2.4.1 Concessão Patrocinada	21
2.4.2 Concessão Administrativa	22
2.4.3 Pontos relevantes verificados num contrato de Parceria Público-Privada	23
2.4.3.1 Cláusulas obrigatórias nos contratos administrativos de parceria público-privada	23
2.4.3.2 Contraprestações do Poder Público para o parceiro privado	24
2.4.3.3 Garantias oferecidas pelo Poder Público ao concessionário	25
2.4.3.4 Sociedade de propósito específico	26
3 A QUESTÃO DO SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL	27
3.1 CONSIDERAÇÕES GERAIS	28
3.2 VISÃO JURÍDICA SOBRE UM PONTO FUNDAMENTAL DESSE TEMA: A QUESTÃO DA ÁGUA	30
3.3 ENTENDENDO A DIMENSÃO DESSE PROBLEMA	33
3.4 ADVERSIDADES VERIFICADAS EM DECORRÊNCIA DA INEFICIÊNCIA, OU ATÉ MESMO DA INEXISTÊNCIA, DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO	40
3.5 INICIATIVAS DO ESTADO PARA RESOLVER ESSA QUESTÃO	42
3.6 UM NOVO MARCO REGULATÓRIO PARA O SANEAMENTO BÁSICO	44
4 A VIABILIDADE DO EMPREGO DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS COMO FORMA DE MINIMIZAR A PROBLEMÁTICA DO ACESSO AO SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL	46
4.1 QUESTÕES QUE TENSIONAM O APROVEITAMENTO DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NA ÁREA DE SANEAMENTO BÁSICO	47

4.2 AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS E A SUA UTILIDADE COMO INSTRUMENTO DE UNIVERSALIZAÇÃO DO ACESSO AO SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL.....	49
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	53
REFERÊNCIAS.....	57

1 INTRODUÇÃO

O Brasil ainda possui um enorme déficit na área de saneamento básico, principalmente na coleta e tratamento de esgoto, o que ocasiona inúmeros problemas em nossa sociedade. Segundo dados do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento – SNIS, 39 milhões de brasileiros – 18,75% da população – não tem acesso a água potável; quanto aos serviços coleta de dejetos, 101 milhões de brasileiros – 48,44% da população – não tem ligações com o sistema de saneamento (SNIS, 2018).

Diante dessa situação, é necessário observar quais as alternativas disponíveis podem minimizar essa situação, considerando que o Poder Público, apesar dos esforços, não tem conseguido promover avanços significativos, uma vez que, faltam os recursos¹ necessários para tais empreendimentos. Dentre as possíveis opções, temos as Parcerias Público-Privadas, que foram incorporadas em nosso ordenamento jurídico pela Lei 11.079/04, sendo um instrumento amplamente utilizado em diversos outros países e que pode contribuir para o avanço do setor, permitindo que o Brasil possa, finalmente, universalizar o acesso aos serviços de saneamento básico.

O presente trabalho apresenta sua importância ao analisarmos que os índices de cobertura do sistema de saneamento básico no Brasil ainda apresentam números baixos, o que vai de encontro com o tamanho de nossa economia e a importância do país no cenário internacional. Além de que, é urgente a necessidade de avançar nestes serviços, tendo em vista que, milhares de cidadãos enfrentam, diariamente, situações precárias, que afetam diretamente a qualidade de vida destes indivíduos, colocando-os em uma situação de extrema vulnerabilidade, e que põe em xeque a nossa posição de grande nação e de solucionar os nossos próprios problemas.

Conforme o quadro desenhado acima, surge a questão principal desse trabalho: as parcerias público-privadas podem servir como instrumento para minimizar a problemática do acesso ao saneamento básico no Brasil?

¹ O Brasil tem enfrentado déficits seguidos em suas contas, este ano, por exemplo, em função da pandemia de coronavírus, viu sua dívida pública chegar próximo dos 100% do valor do PIB, segundo foi amplamente noticiado pelo próprio Ministério da Economia.

O objetivo geral desse trabalho foi compreender a atual situação do país, no tocante aos serviços de saneamento básico e avaliar as possíveis alternativas para contornar esse cenário. Com efeito, entre os objetivos específicos, temos: (A) analisar a legislação referente às parcerias público-privadas assim como todas aquelas que influem nesta espécie de concessão; (B) verificar os dados referentes aos serviços de saneamento básico no Brasil, além da sua regulação; e (C) avaliar a possibilidade da utilização das PPPs no setor de serviços de abastecimento de água e coleta e tratamento de dejetos.

O referencial teórico adotado para o desenvolvimento do presente trabalho será constituído da análise da legislação vigente, do vasto material doutrinário sobre o tema, de artigos científicos que discutem o assunto, além de estudos técnicos.

Utilizar-se-á a pesquisa teorico-dogmatica, sendo abordados estudos de doutrinadores, leis, artigos científicos e estudos técnico. Quanto ao método de abordagem, será adotado o dedutivo. Quanto a técnica de pesquisa, será utilizada a pesquisa documental indireta, que será realizada a partir de livros, artigos, sites especializados, teses, entre outros.

O trabalho será estruturado em 5 partes: o Capítulo 1 traz uma breve introdução sobre o tema do estudo; o Capítulo 2 trata das parcerias público-privadas, introduzida em nosso espectro jurídico pela Lei 11.079/04, analisando o seu histórico e as suas particularidades; o Capítulo 3 aborda a situação do saneamento básico no Brasil, assim como investiga os temas correlatos que exercem influência sobre aquele; o Capítulo 4 verifica a viabilidade, e os riscos, de se recorrer as parcerias público-privadas como forma de melhorar a situação dos serviços de saneamento; e por fim, o Capítulo 5 traz a tona o resultado deste estudo.

2 AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS E O ARCABOUÇO JURÍDICO QUE CIRCUNDA ESSE TEMA

A Lei 11.079 de 30 de dezembro de 2004 incorporou ao nosso ordenamento jurídico uma nova espécie de contrato administrativo, qual seja, as Parcerias Público-Privada, que passaram a integrar a órbita das concessões públicas. Essa lei estabeleceu as diretrizes fundamentais para a utilização desse instrumento, nas diferentes esferas de governo, possibilitando a interação entre o Público e o Privado, no desenvolvimento de determinados projetos.

Para tanto, o artigo inaugural “institui as normas gerais para licitação e contratação de parcerias público-privada no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”. E continua, tal lei aplica-se aos órgãos da administração pública direta dos Poderes Executivo e Legislativo, aos fundos especiais, às autarquias, as fundações públicas, às empresas públicas, às sociedades de economia mista, e às demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios (§ único, art. 1º).

Nesse sentido, o Estado buscou promover uma privatização *latu sensu*² de alguns serviços e obras públicas, utilizando-se da justificativa de que, o poder público não teria a capacidade financeira de arcar com todas essas despesas, assim como, essas atividades seriam melhores geridas pela iniciativa privada, alcançando assim uma melhor eficiência na sua prestação, beneficiando aqueles que dela necessitem.

2.1 UM BREVE HISTÓRICO SOBRE AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS

As PPP's são instrumentos amplamente conhecidos em outros países, como por exemplo, na Inglaterra, em Portugal, na Espanha; nesse contexto, conforme os ensinamentos do jurista Carvalho Filho (2018, pag. 519) as parcerias público-privadas tem obtido grande êxito em outros países, como aqueles do Velho Continente, onde são apontados, como principais aspectos positivos: ser uma alternativa aos déficits orçamentários verificados em muitos países e aproveitar a dinamicidade e a eficiência encontrada no setor privado.

² No sentido mais abrangente do termo, ou seja, quando o Estado busca, por meio de alguns institutos – tais como, a autorização, a permissão, a concessão entre outros – passar para a iniciativa privada a gerência e/ou execução de algumas atividades que eram de sua competência, todavia, mantendo a titularidade destas.

Várias nações enfrentaram graves crises fiscais, principalmente quanto ao câmbio, na década de 90, acarretando a retração dos investimentos públicos em decorrência da escassez de recursos. Segundo Bárbara Brito e Antônio Silveira (2005, pag. 8) tal situação impactou severamente os projetos de infraestrutura desses Estados; na tentativa de minimizar a crise fiscal, algumas empresas estatais foram vendidas, todavia, para determinados serviços públicos essa “solução” não era a adequada, dessa forma, buscou-se alternativas para esses casos, assim, verificado o esgotamento de suas capacidades de realizar investimentos, “governos de diversos países identificaram, na parceria com o setor privado, uma alternativa para viabilizar projetos de infraestrutura e de provisão de serviços públicos”.

Com efeito, diante desse contexto político-econômico e das recorrentes crises verificadas nas últimas décadas do século XX, os governantes – constatando o enfraquecimento do poder estatal de realizar investimentos públicos – buscaram meios de contornar tal situação. Diante das opções que se apresentaram, as parcerias público-privadas tiveram um papel importante no desenvolvimento de projetos de infraestrutura em diversos países. Corroborando com o que foi dito, Ricardo Groselli (2010, pag. 20) afirma que a segunda metade do século XX foi marcada por diversas alterações no contexto político-econômico mundial, entre essas mudanças, muitos países buscaram uma maior abertura de suas economias conforme as ideias liberais vigentes na época, assim como, foi verificada uma considerável diminuição na interferência estatal em diversos ramos da economia, seguida por uma intensa política de privatizações, passando para os particulares o desempenho de várias atividades que eram efetuadas pelo Estado, mesmo que muitas dessas operações fossem de serviços fundamentais e em regime de monopólio.

De acordo com Moraes e Silva (2006, pag. 38), a *Private Finance Initiative*³ – *PFI*, verificada no Reino Unido a partir de 1992, configura-se como um contrato entre o poder público e um particular, visando a divisão dos investimentos e o compartilhamento dos riscos para implantação de obras indispensáveis para a sociedade. Tal ferramenta não serve unicamente para obter recursos junto ao setor privado, mas também como alternativa para atingir uma maior eficiência, melhorar a

³ *Private Finance Initiative (PFI)* - trata-se de uma espécie contratual muito utilizada no Reino Unido, em que o Estado e a iniciativa privada partilham os custos do projeto a ser implantado, assim como dos riscos do empreendimento, na instituição de projetos, por meio do estabelecimento de uma parceria.

produtividade, reduzir custos e aprimorar a capacidade gerencial junto à iniciativa privada.

Quanto ao Brasil, na atualidade, essa “interação” entre o poder público e o setor privado deu-se com o advento da Lei 8.987 de 13 de fevereiro de 1995, que instituiu o regime de concessão e permissão no ordenamento jurídico pátrio. Tal lei regulamentou o que vinha expresso no art. 175, CF/88, que atribui ao poder público, conforme estabelecido em lei, diretamente ou sob o regime de concessão ou permissão, exclusivamente por meio de licitação, a prestação de serviços públicos.

Digo na atualidade porque, durante o império, foram utilizados institutos semelhantes para a construção das primeiras ferrovias no Brasil, como ensina a professora Dr. Ana Lúcia Duarte Lanna (2005, pag. 8), em que logo após o início das operações dos trens a vapor no Reino Unido, o Brasil promulgou a Lei Feijó (lei nº 101), com o intuito de promover a construção de ferrovias no país, principalmente, de trajetos que facilitassem o deslocamento entre o Rio de Janeiro – Capital do Império – para as principais regiões do Império, quais sejam: Minas Gerais, São Paulo, Bahia, Pernambuco e o sul do país. Nesse primeiro momento, foram construídas linhas de trens apenas naquelas localidades que desenvolviam atividades voltadas para a agricultura de exportação, que concentravam as oligarquias nacionais, despertando o interesse de grandes companhias inglesas para a implantação de linhas férreas. Concluindo a professora Dr. Ana Lanna assevera:

As ferrovias começam a ser construídas não a partir da Lei Feijó, em 1835, mas da efetiva garantia de juros e privilégio de zona. Entre 1852 e 1880, são estabelecidos quatro tipos de concessões, com diferentes prazos de exploração, garantias de juros e privilégio de zona. A multiplicidade de leis, federais e provinciais, com critérios distintos, será um problema, quando das negociações para renovação de concessões, obtenção de direitos de novos trechos, pagamento de juros e resgate das linhas pelo governo. De qualquer forma, a garantia de juros foi mecanismo mundialmente adotado, sem o qual o capital não se dispunha a correr riscos (LANNA, 2005, Pag. 9).

As parcerias público-privadas, por sua vez, foram instituídas no nosso ordenamento jurídico pela Lei 11.079/04, que cuidou de elencar as regras gerais para a utilização deste instrumento pelo poder público, para contratar, por meio de licitação,

o desempenho de atividades ou serviços, precedida ou não de obras, com a iniciativa privada.

2.2 DISTINÇÕES E SIMILARIDADES ENTRE AS CONCESSÕES REGULADAS NA LEI 8.987/95 E AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS DA LEI 11.079/04

Inicialmente, é importante ressaltar que as PPP's possuem natureza contratual, ou seja, esse tipo de parceria configura-se como um contrato administrativo, mais precisamente, um contrato de concessão, é o que ensina o professor Dr. Floriano Neto (2017, pag. 5). Dentro do gênero das concessões, temos a espécie parceria público-privada, nesse sentido, a professora Dra. Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2015, pag. 39 – 40) apresenta algumas distinções quanto a esses institutos. Inicialmente, na concessão de serviço público, em seu modelo clássico – conforme disposto no art. 2º, incisos I e II, da Lei 8.987/95 –, após a ocorrência de uma licitação, é estabelecido um contrato administrativo em que a Administração Pública transmite o desempenho de um serviço público à iniciativa privada, tendo ela que executá-lo sob sua responsabilidade e assumindo os riscos do empreendimento; a remuneração será feita através da cobrança de tarifa dos usuários, podendo ainda – caso esteja previsto no contrato – buscar outras fontes remuneradoras que decorram da exploração do serviço.

Na hipótese das PPP's, que também deve ser precedida de licitação, caso a concessão seja destinada a desempenho de serviços de interesse coletivo ou execução de obra – situação em que a concessão patrocinada é a recomendada, de acordo com o §1º, art. 2º, da Lei 11.079/04 – verificamos a partilha dos riscos entre o Poder Público e a iniciativa privada (art. 4º, VI e o art. 5º, III, da Lei 11.079/ 04), assim como dos ganhos econômicos (art. 5º, IX, da Lei 11.079/ 04), se houver; a remuneração será oriunda, além da cobrança de tarifa dos usuários, de contraprestações pecuniárias do poder concedente ao concessionário. Por sua vez, quando o objeto do contrato administrativo for a prestação de serviço, ainda que envolva a realização de obra ou provimento de bens, em que o setor público seja o usuário direto ou indireto, utiliza-se a concessão administrativa – conforme estabelece o §2º, art. 2º, da Lei 11.079/04 – ficando a cargo da Administração Pública a remuneração integral pelo serviço.

No que tange as similaridades, seguimos conforme os ensinamentos de Di Pietro (2015, pag. 150 – 151), que afirma: (I) apesar da relação contratual estabelecida entre o ente público e o setor privado, é verificada a existência de cláusulas regulamentares – que decorrem do poder regulatório da Administração Pública; (II) ocorre a transferência de algumas prerrogativas que são específicas do Poder Público, para o concessionário; (III) o concessionário deve obediência aos princípios inerentes aos serviços públicos, como por exemplo: o da continuidade, da mutabilidade, da igualdade, entre outros; (IV) além do poder de alterar, unilateralmente, as cláusulas regulamentares, a Administração Pública dispõe de atribuições singulares, colocando-a em uma situação de predominância frente ao parceiro privado. São exemplos desses poderes: a encampação, intervenção, uso compulsório de recursos humanos e materiais da empresa concessionária, poder de direção e controle sobre a execução do serviço, poder de aplicar sanções e decretar a caducidade; (V) Findada a concessão, os bens essenciais a continuidade da prestação do serviço passam ao poder da entidade pública, conforme o verificado no princípio da continuidade do serviço público⁴, mediante indenização⁵ ao concessionário; (VI) os bens que tenham relação direta com à prestação do serviço concedido, será considerado bens públicos, alcançados pelo regime jurídico de direito público; (VII) por prestarem um serviço público, o concessionário responde objetivamente por eventuais danos causados a terceiros, como dispõe o art. 37, §6º, CF/88; (VIII) uma das características dos contratos de concessão é o efeito trilateral, dessa forma, mesmo sendo celebrado entre a Administração Pública e à iniciativa privada, ele produz efeitos sobre terceiros (os usuários apresentam-se como sujeitos de direitos e obrigações frente às demais partes).

Por fim, cabe ainda destacar algumas peculiaridades dos contratos de parcerias público-privadas, nesse sentido, temos:

- (I) – definição de prazos mínimos e máximos para os contratos de PPPs – art. 5º, I, da Lei 11.079/04;

⁴ De acordo com o princípio da continuidade, a atuação estatal na prestação de serviços deve ser contínua, visto que o mesmo desempenha funções essenciais e necessárias ao bem comum.

⁵ A professora Dr. Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2015, pag. 93) afirma que a indenização deve ser, de preferência, estabelecida de forma que seja paga no decorrer da concessão, exceto nos casos em que o contrato for interrompido antes do seu fim, quando deverá ser paga integralmente.

- (II) – a constituição de uma sociedade de propósito específico, cujo objetivo será a implementação e a gerência do objeto da parceria art. 9º, da Lei 11.079/04;
- (III) – existência de um teto para a contratação de parcerias público-privada por parte da União – art. 22, da Lei 11.079/04.

2.3 PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA NO CONTEXTO BRASILEIRO

O advento da lei de parcerias público-privadas – Lei 11.079/04, que instituiu o regime de parcerias entre o poder público e a iniciativa privada, criou uma nova modalidade de concessão pública, aumentando o leque de opções para os governantes, no sentido de direcionar aos particulares atividades que antes eram desenvolvidas pelo Estado. Segundo o professor Dr. Alexandre Aragão (2005, pag. 106) tal instrumento foi concebido para servir como uma via para a superação do quadro que se desenhava, que era de baixa capacidade estatal de realizar investimento em obras de infraestrutura e um considerável número de serviços públicos, de extrema relevância, que poderiam ser prestados pelo setor privado.

De acordo com Di Pietro (2015, pag. 146), baseado em experiências estrangeiras, “seja do sistema da *commowlaw*⁶, seja no direito comunitário europeu”, tal instituto foi incorporado ao nosso ordenamento, com o intuito de promover o desenvolvimento econômico através de parcerias entre o poder público e à iniciativa privada. Principalmente no tocante ao investimentos voltados para o setor de infraestrutura, que exigem o aporte de vultuosas quantias, e o Estado – considerando a grave crise fiscal que vem enfrentando e, conseqüentemente, a limitação nos orçamentos públicos – não teria a capacidade orçamentária, por conta própria, para realizar tais gastos.

Corroborando com o que foi dito, Moraes e Silva (2006, pag. 35) reitera que a parceria entre o poder público e a iniciativa privada mostra sua importância ao permitir que o Estado tenha acesso a recursos que anteriormente não teria, a não ser através de uma maior tributação ou emissão de dívida, possibilitando que sejam realizados os investimentos necessários na infraestrutura nacional. A partir da concessão, o setor privado vai realizar os investimentos indispensáveis para a

⁶ Direito costumeiro, que se desenvolve por meio de sua jurisprudência, presente nos países de origem anglo-saxônica.

prestação do serviço ou realização de uma obra fundamental ao desempenho desta atividade, tendo como compensação, a remuneração oriunda da cobrança de tarifa daqueles que fizerem uso do serviço, aliado a uma contrapartida do poder público.

É sob essa perspectiva que a professora Dra. Irene Patrícia Nohara afirma:

As parcerias público-privadas representam alterações no regime de concessões de serviços públicos, tendo sido engendradas para atrair investimentos em infraestrutura, como por exemplo, a construção de estradas, hidrelétricas, ferrovias, estádios, hospitais, instalações portuárias, num cenário de comprometimento do orçamento estatal. Optou-se por alterar o regime de concessões existente, com vistas a tentar criar um instrumento mais atrativo a investidores privados (NOHARA, 2014. Pag. 187).

É de notório conhecimento que o Brasil passa por um momento delicado, pois enfrenta uma das maiores crises fiscais de sua história, que se estende por quase uma década, e que foi intensamente agravada pela crise na saúde global pela qual passamos, gerando efeitos inimagináveis, tanto dentro quanto fora do país, em decorrência da pandemia causada pelo COVID-19⁷. Dessa forma, torna-se imperioso a busca por instrumento que possibilitem que o Estado retome os investimentos necessários nas mais diversas áreas de atuação, para que possamos retomar o crescimento econômico, e dar prosseguimento às agendas que se fazem necessárias.

Nessa perspectiva, Thiago Araújo *et al* (2016, pag. 84), coloca que a cooperação verificada entre à iniciativa privada e o setor público, na realização de grandes empreendimentos produz, além daqueles benefícios planejados, vantagens sociais imensuráveis, assim como, “o investimento direto externo é bem vindo num momento de crise. Se esse investimento é em infraestrutura, além de gerar emprego e renda, seu produto – a infraestrutura – estimula também outros empreendimentos”.

É nessa ótica que Ana Périco e Daisy Rebellato (2005, pag. 1039) propõem que, as parcerias público-privadas se apresentam como meio para executar “empreendimentos sociais” ou “estrategicamente prioritários”, como por exemplo os

⁷ De acordo com o Ministério da Saúde, o COVID-19 é uma doença causada pelo coronavírus, denominado SARS-CoV-2, que apresenta um espectro clínico variando de infecções assintomáticas a quadros graves. De acordo com a Organização Mundial da Saúde, a maioria (cerca de 80%) dos pacientes com COVID-19 podem ser assintomáticos ou oligossintomáticos (poucos sintomas), e aproximadamente 20% dos casos detectados requer atendimento hospitalar por apresentarem dificuldade respiratória, dos quais aproximadamente 5% podem necessitar de suporte ventilatório.

relacionados com os serviços básicos, de grande demanda nacional, mais especificamente, aqueles de difícil mensuração de sua retribuição econômica, e que, num quadro de déficit fiscal e escassos investimentos públicos, caso seja adotada uma política voltada para o estímulo dessa espécie de instituto, pode estimular a economia e gerar bons resultados.

2.4 DEFINIÇÃO, TIPOS E ASPECTOS FUNDAMENTAIS DAS PPPs

O art. 2º da Lei 11.079/04 diz: “parceria público-privada é o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa”.

A professora Dra. Maria Sylvia Zanella Di Pietro considera a PPP como:

O contrato administrativo de concessão que tem por objeto a (A) a execução de serviço público, precedida ou não de obra pública, remunerada mediante tarifa paga pelo usuário e contraprestação pecuniária do parceiro público, ou (B) a prestação de serviço de que a Administração Pública seja usuária direta ou indireta, com ou sem execução de obra e fornecimento e instalação de bens, mediante contraprestação do parceiro público (DI PIETRO, 2015. Pag. 149).

O jurista José dos Santos Carvalho Filho, por sua vez, entende ser:

O acordo firmado entre a Administração Pública e a pessoa do setor privado com o objetivo de implantação ou gestão de serviços públicos, com eventual execução de obras ou fornecimento de bens, mediante financiamento do contratado, contraprestação pecuniária do Poder Público e compartilhamento dos riscos e dos ganhos entre os pactuantes (FILHO, 2018. Pag. 520 – 521).

Diante de tudo o que já foi exposto, considero tal instituto como uma concessão especial, em que o Poder Público transfere a uma organização privada, a responsabilidade para desenvolver um determinado serviço, precedido ou não de obra, no qual verifica-se o compartilhamento dos riscos do empreendimento entre as partes contratantes, e que se faz presente contraprestações pecuniárias por parte do setor público, ficando a cargo do Estado estabelecer a regulação e as metas a serem alcançadas, entre outros aspectos fundamentais para o êxito do empreendimento.

Integram essa espécie de contrato administrativo, a concessão patrocinada e a concessão administrativa.

2.4.1 Concessão Patrocinada

Dentro das parcerias público-privadas, nós temos a concessão patrocinada que, segundo o §1º, art. 2, da Lei 11.079/04 “é a concessão de serviços públicos ou de obras de que trata a lei nº 8.987/95, quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado”. Sendo assim, nesse tipo de contrato, o parceiro privado faz jus, além da tarifa cobrada dos usuários, a uma contraprestação pecuniária realizada pelo Poder Público; o serviço ao qual foi concedido pode exigir, ou não, a realização de obra para que o mesmo seja desenvolvido.

Segundo Mateus Carvalho (2017, pag. 667), o pagamento dessa contraprestação se dá em virtude de promover a “garantia da modicidade de tarifas aos usuários”, ou seja, o intuito do legislador ao estabelecer o pagamento de uma contraprestação pelo Poder Público ao concessionário, dentre outras coisas, foi de garantir que os usuários do serviço não sejam onerados excessivamente pelas tarifas cobradas pelo desempenho da respectiva atividade pelo parceiro privado. Todavia, a própria Lei 11.079/04, em seu §3º, art. 10, determina que, em caso de concessão patrocinada, essa contrapartida não deve exceder 70%, exceto se houver autorização legislativa específica.

Em consonância com o que foi exposto, o jurista Fernando Guimarães (2008, pag. 227) aponta que um dos aspectos determinantes para a caracterização de uma concessão patrocinada é a contraprestação em pecúnia do Poder Público para o concessionário, que, juntamente com as demais receitas obtidas pelo desempenho da atividade, resultam na remuneração do parceiro privado. Todavia, tal contraprestação é condicionada a determinadas obrigações a qual o ente privado se incumbiu, ou seja, depende da execução da atividade ou bens ofertados conforme estipulado no contrato de concessão. Tal entendimento é embasado no que o legislador apontou no art. 7º da Lei 11.079/04, no sentido de que “a contraprestação da Administração Pública será obrigatoriamente precedida da disponibilização do serviço objeto do contrato de parceria público-privada”.

Seguindo ainda os passos do jurista acima citado, resta clara a relevância de tal instrumento, tendo em vista que, o Estado pode utilizá-lo para promover o desempenho de atividades, precedida ou não, de obras necessárias ao serviço público. Além do mais, observa-se a preocupação do legislador ao estabelecer uma contrapartida do Poder Público para o parceiro privado como forma de complementação da tarifa cobrada dos usuários pela utilização do serviço público, buscando assim, incentivar o desenvolvimento de atividades que – considerando a tarifa que seria arrecadada pela prestação do serviço juntamente com as demais fontes de receitas previstas no contrato – se apresentariam deficitárias. O que poderia representar na prestação do serviço de forma insuficiente para atender as necessidades do público alvo, ou até mesmo a não prestação do serviço público. “A hipótese de adicionar contraprestações do Poder Público consiste assim num modo de viabilizar a execução de projetos nesta condição” (GUIMARAES, 2008. Pag. 237).

Cabe destacar que esse é o modelo adequado para a implementação de projetos de parcerias público-privadas no setor de saneamento básico no Brasil, considerando as suas características. Sendo assim, o Poder Público pode utilizar-se desse instrumento para buscar a universalização do acesso ao saneamento básico, permitindo com isso que TODOS os brasileiros, finalmente, tenham acesso à água e ao serviço de coleta e tratamento de esgoto, cumprindo o que está disposto na nossa Carta Magna, em seu art. 1º, inciso II, que determina que um dos princípios fundamentais da República Federativa do Brasil é o respeito a dignidade da pessoa humana.

2.4.2 Concessão Administrativa

O principal diferencial desse tipo de concessão que, de acordo com o §2º, art. 2, da Lei 11.079/04 “é o contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento de instalações de bens” é justamente o fato de que a Administração Pública se beneficia – direta ou indiretamente – da prestação do serviço; ficando sob a sua responsabilidade a remuneração integral do parceiro privado.

Tomando as palavras da professora Dra. Maria Sylvia Di Pietro (2015, pag. 155), se considerado a letra da lei, a concessão administrativa tem por objeto a prestação de um serviço, que terá como usuário direto ou indireto, a Administração

Pública, precedido ou não da realização de obra ou a disponibilidade de bens. No entanto, ela destaca:

Ao contrário da concessão patrocinada, que tem por objeto a execução de **serviço público**, a concessão administrativa, à primeira vista, tem por objeto a prestação de serviço (atividade material prestada à Administração e que não tem as características de serviço público). Vale dizer que haveria uma aproximação conceitual entre esse contrato e o de serviços de que trata a Lei nº 8.666/93, sob a forma de **empreitada** (arts. 6º, VIII, e 10).

Na concessão patrocinada (da mesma forma que na concessão de serviços públicos comuns ou tradicional), a execução de serviço público é delegada ao concessionário, que vai assumir a sua **gestão** e sua **execução material**. Na concessão administrativa, se o objeto for a prestação de serviço, o concessionário, da mesma forma que na empreitada, vai assumir apenas a **execução material** de uma atividade prestada à Administração Pública; esta é que detém a gestão do serviço (PIETRO, 2015. Pag. 155).

Vislumbra-se, a partir do trecho acima citado, que a concessão administrativa é menos abrangente que a concessão patrocinada, uma vez que, naquela o parceiro privado “apenas” presta um determinado serviço; enquanto que nesta, temos o pleno desempenho da atividade concedida.

2.4.3 Pontos relevantes verificados num contrato de Parceria Público-Privada

Além das questões que foram abordadas até o presente momento nesse trabalho, é importante destacar que numa parceria público-privada, a observância dos aspectos legais é de fundamental importância para o êxito dessa espécie de concessão. Nesse caso, cabe analisar os principais pontos encontrados na Lei 11.079/04.

2.4.3.1 Cláusulas obrigatórias nos contratos administrativos de parceria público-privada

A Lei 11.079/04 em seu art. 5º, prevê as cláusulas imprescindíveis nesse tipo de concessão, assim temos: (I) – O prazo de duração do contrato de PPP deve ter a duração estipulada entre 5 (cinco) e 35 (trinta e cinco) anos, já incluído o tempo

de uma possível prorrogação; (II) – O contrato dever estabelecer as penalidades que poderão ser aplicadas, tanto ao parceiro privado como à Administração Pública, em caso de inadimplemento contratual; (III) – Compartilhamento dos riscos entre a iniciativa privada e o Poder Público, incluído aqueles relativos “a caso fortuito, força maior, fato do príncipe e álea econômica extraordinária”; (IV) – Estipular os meios de remuneração e como será feita a atualização dos valores do contrato no decorrer da parceria; (V) – Dispor sobre as ferramentas necessárias para manter os serviços prestados atualizados; (VI) – Elencar as situações que podem gerar o inadimplemento pecuniário do Poder Público, assim como, a forma e o prazo para regularizar a situação. Também deve prever o modo de acionamento das garantias dadas pelo setor público, se houver; (VII) – Definir os parâmetros objetivos para verificar o cumprimento das obrigações assumidas pelo concessionário; (VIII) – Dispor sobre “a prestação, pelo parceiro privado, de garantias de execução suficientes e compatíveis com o ônus e riscos envolvidos, observados os limites dos §§3º e 5º, do art. 56 da Lei 8.666/93, e, no que se refere às concessões patrocinadas, o disposto no inciso XV do art. 18 da Lei 8.987/95”; (IX) – Prever a possibilidade da divisão dos ganhos econômicos com a Administração Pública, por parte do parceiro privado, em decorrência da possível redução dos riscos de crédito por ele utilizado; considerando que o Poder Público compartilha dos riscos do empreendimento, o que acarreta uma maior solidez ao negócio; (X) – Definir a verificação dos bens reversíveis, a fim de constatar o seu estado de conservação, podendo ainda, em razão destas vistorias, “reter os pagamentos ao parceiro privado, no valor necessário para reparar as irregularidades eventualmente detectadas”; (XI) – Estabelecer “o cronograma e os marcos para o repasse ao parceiro privado das parcelas do aporte de recursos, na fase de investimentos do projeto e/ou após a disponibilização dos serviços, sempre que verificada a hipótese do § 2º, art. 6º desta lei.

2.4.3.2 Contraprestações do Poder Público para o parceiro privado

O art. 6º, da Lei 11.079/04, estabelece que as contraprestações realizadas pelo Poder Público, nos contratos de PPP, podem ser realizadas por: (I) ordem bancária; (II) cessão de créditos não tributários; (III) outorga de direitos em face da Administração Pública; (IV) outorga de direitos sobre bens públicos dominicais; e (V) outros meios admitidos em lei.

Neste sentido, o jurista José dos Santos Carvalho Filho (2018), afirma:

[...] a ideia de *contraprestação pecuniária* encerra em dois sentidos: o primeiro é o que indica que o poder concedente efetuará o pagamento ao parceiro privado diretamente em dinheiro; o segundo reside em que o caráter de pecuniariedade pode ser *indireto*, vale dizer, pode a contraprestação ser efetuada através de mecanismo jurídico que, por sua vez, se converta ulteriormente em pecúnia. Este último é que é o sentido que se encontra no art. 6º da lei, que trata da matéria.

Seja qual for a forma pela qual se apresente, porém, a contraprestação só pode ser efetuada quando já estiver disponível o serviço prestado pelo parceiro privado. Resulta daí que a antecipação do pagamento pode configurar improbidade administrativa (Lei nº 8.429/1992). Por outro lado, sendo o serviço dividido em etapas, será lícito efetuar a contraprestação relativamente àquela que já se revelar fluível pela Administração. Aqui, a contraprestação será parcial e corresponderá à parte do serviço que já tiver sido executada e disponibilizada para o poder concedente (FILHO, 2018. Pag. 528 – 529).

2.4.3.3 Garantias oferecidas pelo Poder Público ao concessionário

O instrumento normativo das parcerias público-privadas estabelece que o Poder Público deve adotar garantias em benefício do parceiro privado (art. 8º, incisos, da Lei 11.079/04), que podem ser: (I) a vinculação de receitas, observado o disposto no art. 167, IV, CF/88; (II) instituição ou utilização de fundos especiais previstos em lei; (III) a contratação de seguro-garantia com as companhias seguradoras que não sejam controladas pelo Poder Público; (IV) garantia prestada por organismos internacionais ou instituições financeiras que não sejam controladas pelo Estado; (V) garantias prestadas por fundos garantidor ou empresa estatal criada para essa finalidade; e por fim, (VI) outros mecanismos admitidos em lei.

O jurista Fernando Guimarães (2008, pag. 490) assevera que a própria lei de PPP permite que se utilize outros expedientes como forma de garantia nos contratos de parcerias público-privadas, sendo necessário, todavia, que o contrato firmado entre o Poder Público e o parceiro privado preveja tal hipótese, e conclui "(...) de um prisma econômico e buscando-se uma formatação eficiente dos contratos, deve-se mirar o melhor detalhamento possível quanto às contingências contratuais, ressalvada a insuportabilidade, a partir de certo estágio, dos custos transacionais".

2.4.3.4 Sociedade de propósito específico

Por fim, temos a obrigatoriedade da constituição de uma sociedade de propósito específico, antes da celebração do contrato, que ficará responsável por desenvolver a atividade concedida. Desta maneira, Matheus Carvalho (2017, pag. 677) aponta que a sociedade de propósito específico tem a destinação de “implantar e gerir” o projeto concedido, sendo criada pelo concessionário juntamente com o Poder Público, antes de firmado o contrato.

A lei regulamentadora das parcerias público-privadas, em seu art. 9º, admite que ocorra a transferência do controle da sociedade, desde que seja precedida de autorização expressa da Administração Pública (§ 1º); também permite que ela seja constituída sob a forma de sociedade anônima (§ 2º); impõe que sejam respeitados os padrões de governança corporativa, assim como, ocorra a padronização da sua contabilidade e as demonstrações financeiras (§ 3º); proíbe que a Administração Pública possua a maioria do capital votante desta sociedade (§ 4º) e, por fim, a vedação verificada no parágrafo anterior não se aplica no caso de “aquisição da maioria do capital votante da sociedade de propósito específico por instituição financeira controlada pelo Poder Público em caso de inadimplemento de contrato de financiamento” (§ 5º).

3 A QUESTÃO DO SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL

Os efeitos do processo de urbanização verificado durante o século XX, e sua intensificação no final deste, ainda são muito perceptíveis nos dias atuais; o êxodo rural aliado as migrações internas e o processo de industrialização alteraram definitivamente a estrutura habitacional de nosso país. Como resultado dessas transformações, verificamos a concentração de um grande contingente de pessoas fixando-se nas cidades, que não souberam administrar esse considerável aumento populacional; acarretando, além de outros problemas, no crescimento sem o mínimo planejamento estrutural, produzindo ambientes que põem em risco a saúde de diversas pessoas que são expostas, diariamente, a condições de extrema vulnerabilidade.

Tal situação mostra-se contrária a legislação pátria, considerando que, a nossa Carta Magna em seu art. 1º, III, determina que um dos fundamentos de nossa República é o respeito a dignidade da pessoa humana. Ainda dentro da esfera constitucional, o art. 6º elenca como direitos sociais, a saúde e a moradia, além de vários outros de igual importância. Em consonância com a nossa egrégia Constituição Federal, o Estatuto das Cidades (Lei 10.257/01) prevê, em seu art. 2º, que a política urbana tem a finalidade de promover “o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana”, de acordo com as seguintes orientações: (A) – assegurar o direito a uma cidade equilibrada, que atenda às necessidades referente à moradia, ao saneamento básico, entre outros direitos; e (B) – organização e gerência da utilização do espaço urbano, visando inibir “a poluição e a degradação ambiental”.

Também podemos citar a Lei 11.445/07, que estabelece as Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico, que dentre outras instruções, afirma que os serviços públicos de saneamento básico, conforme dispõe o art. 2º, serão prestados com base nos seguintes princípios: (I) universalização do acesso e efetiva prestação do serviço; (II) integralidade – compreendida como o conjunto de atividades e componentes de cada um dos diversos serviços de saneamento que propicie à população o acesso a eles, de acordo com suas necessidades e maximize a eficácia das ações e resultados; (III) abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos realizados de formas adequadas à saúde pública, à conservação dos recursos e à proteção do meio ambiente; e (IV) 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.

Nesse contexto, resta claro que cabe ao Poder Público buscar alternativas para minimizar os problemas existentes – principalmente no tocante ao acesso dos serviços de saneamento básico – assim como, desenvolver políticas públicas que possibilitem o crescimento equilibrado e igualitário de nossas cidades.

3.1 CONSIDERAÇÕES GERAIS

A Lei 11.445/07, que trata das questões essenciais no tocante ao saneamento nacional define o saneamento básico como o conjunto de serviços públicos, infraestruturas e instalações operacionais de: (I) – abastecimento de água potável, referente as ações de oferta e preservação de todo o conjunto necessário para o abastecimento de água, desde sua obtenção nos reservatórios até o destino final; (II) – esgotamento sanitário, formado por todas as operações executadas, assim como, por toda a estrutura empregada para a destinação correta dos dejetos produzidos pelos indivíduos; (III) – limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, como sendo todos os equipamentos e práticas destinadas a conservação do ambiente urbano, de forma a garantir a sua utilização de forma plena e saudável; e (IV) – drenagem e manejo das águas pluviais, representada por toda a aparelhagem verificada para o manejo do excedente de água localizada na cidade e nos seus arredores.

A Fundação Nacional da Saúde – FUNASA, entende por saneamento básico o agrupamento de atividades destinadas a garantir o equilíbrio ambiental, por meio de práticas que garantam o acesso a água de qualidade, a correta destinação dos dejetos humanos, assim como os procedimentos destinados ao combate de doenças que podem ser ocasionadas pela deficiências dos sistemas de esgotamentos sanitários, visando assim, com todas essas ações, a melhoria na vida dos indivíduos (FUNASA, 2006. pag. 14).

O Instituto Trata Brasil⁸ (2012, pag. 9) também apresenta uma definição de saneamento básico, assim temos, que tal serviço se apresenta como um complexo de

⁸ O Instituto Trata Brasil é uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP, formado por empresas com interesse nos avanços do saneamento básico e na proteção dos recursos hídricos

ações que buscam manter ou alterar as condições do meio ambiente visando prevenir enfermidades e proporcionar saúde, assim como, “melhorar a qualidade de vida da população e à produtividade do indivíduo e facilitar a atividade econômica”. No contexto nacional, o saneamento básico é garantido pela Carta Magna e regulamentado pela Lei nº 11.445/07, como “o conjunto de serviços, infraestrutura de água, esgotamento sanitário, limpeza, drenagem urbana, manejo de resíduos sólidos e de águas pluviais”.

Se considerarmos o saneamento ambiental como uma peça de um complexo quebra-cabeças, podemos vislumbrar que essa problemática está inserida no espectro do direito à cidade, nesse sentido, o professor Dr. Orlando Júnior (2017, pag. 16) propõe que a cidade é um ambiente de interações objetivas entre indivíduos, um agrupamento em que – a depender da colocação social do sujeito – ele terá acesso a determinados serviços. Dessa forma, aqueles que habitam bairros de maior poder aquisitivo terão acesso aos mais variados serviços em maior quantidade e melhor qualidade, como por exemplo: melhor atendimento nos serviços de saúde, educação, transporte, segurança, saneamento entre outros; enquanto que nos bairros periféricos, a carência destes serviços é uma constante na vida de seus habitantes.

A professora Ana Britto (2017, pag. 71 – 72), por sua vez, afirma que o Estado, por meio do processo de universalização do acesso ao saneamento básico, tem por obrigação permitir que todos os indivíduos possam usufruir desse serviço, sem nenhuma distinção. E prossegue “o princípio de universalidade deve estar associado à ideia de equidade, entendida aqui como a superação de diferenças injustas entre cidadãos”. Com efeito, o Poder Público deve adotar medidas que possibilitem o acesso dos indivíduos aos serviços de que eles necessitem, mesmo que para isso o Estado tenha que adotar ações afirmativas, possibilitando a inclusão daqueles sujeitos que se encontram em situação de vulnerabilidade na dinâmica urbana.

O desequilíbrio verificado nos últimos anos, no tocante ao abastecimento de água, é comumente relacionado a questões de escassez, todavia, tais argumentos tentam encobrir uma realidade muitas vezes diferentes. É o que afirma Álvaro Bravo e Jacson Cervi (2019, pag. 11 – 12), considerando que grande parte dos problemas relacionados com a água decorrem da desigualdade, do mau aproveitamento, além

do país. Atua desde 2007 trabalhando para que o cidadão seja informado e reivindique a universalização do serviço mais básico, essencial para qualquer nação: o saneamento básico.

das questões de ordem física, podemos apontar “uma escassez não material, mas sim uma escassez de acesso, que questiona o valor da dignidade humana”. É de fácil percepção que localidades com altos níveis de atendimento pelos serviços básicos de saneamento são mais desenvolvidos quando comparados com aqueles locais que enfrentam problemas com o acesso destes serviços, ou seja, a disponibilidade de água e esgoto sanitário tem influência direta sobre o progresso, ou não, de uma sociedade, o que significa que todas as medidas que visem a universalização desses serviços essenciais a qualquer cidadão, tem o potencial de garantir o desenvolvimento pleno dos indivíduos, na medida que ele terá condições sanitárias equilibradas e dignas. E para frisar a importância deste assunto eles reiteram, “todos os dias, mais crianças morrem por falta de água limpa e a ausência de água e saneamento básico causa mais mortes do que qualquer guerra” (BRAVO; CERVI, 2019. Pag. 12).

É importante ressaltar que a disponibilidade dos serviços de saneamento tem grande influência sobre a qualidade de vida das pessoas, o que se refleti numa maior produtividade desses indivíduos nas suas vidas profissionais, repercutindo diretamente no progresso de uma sociedade como um todo.

3.2 VISÃO JURÍDICA SOBRE UM PONTO FUNDAMENTAL DESSE TEMA: A QUESTÃO DA ÁGUA

Um assunto que também merece destaque é a questão da água, propriamente dita, e como ela tem sido tratada nas últimas décadas do ponto de vista jurídico. Todas as mudanças pelo qual o nosso planeta tem passado, e as consequências que essas alterações tem provocado, está impulsionando uma espécie de “corrida pela água”, onde cada vez mais os países estão discutindo sobre o tema, o que tem despertado o interesse das grandes corporações transnacionais.

Nessa perspectiva, Aendria Soares e Maria Luiza Feitosa (2019, pag. 35) colocam que a água é considerado um componente de extrema importância na natureza, apresentando-se como um bem universal, que deve ser utilizado por todos, em razão de sua essencialidade a qualidade de vida, como bem determina o art. 225 da Constituição Federal de 88, o que a torna um bem inalienável; todavia, é de conhecimento de todos que a água é um recurso finito, e que por isso, pode-se atribuir uma grandeza financeira a ela. Além disso, tem se desenvolvido o pensamento, segundo o qual, tal bem seria melhor administrado pelos agentes econômicos do

mercado, considerando que eles seriam mais habilidosos na exploração e disponibilização deste recurso à população.

Seguindo essa linha de raciocínio, a jurista Luciane Ferreira (2011, pag. 57), salienta que a partir do momento que ficou comprovado, cientificamente, que a água contaminada é um vetor de doenças, a exigência por fontes seguras de abastecimento deste recurso tornou-se fundamental para qualquer sociedade. Bem por isso, que a disponibilização de água potável, para todos os indivíduos que compõem uma comunidade, deve ser encarada como um ponto essencial para o desenvolvimento desta coletividade. E assim ela conclui: “o uso da água para o abastecimento humano, sob a forma de sistemas de distribuição urbano, é o mais importante e o mais nobre entre os usos da água e de suas fontes naturais, o que é reconhecido pela lei e pelos instrumentos internacionais”. A também jurista Karen Flores (2011, pag. 7), em concordância com o que foi colocado anteriormente, ressalta “mesmo que a escassez quanti-qualitativa da água atribua aquela valor econômico, em momento algum pode ser tratada como mercadoria, pois, direito fundamental por excelência”. Com base nesse entendimento que cabe verificar a situação jurídica da água em nosso ordenamento.

Com efeito, a nossa Constituição Federal de 1988, trata desse tema ao dispor em seu art. 20, III, que “os lagos, rios e qualquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham, bem como os terrenos marginais e as praias fluviais, são bens da União”. Assim como, estabelece que pertence aos Estados – art. 26, I – “as águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito, ressalvadas, neste caso, na forma da lei, as decorrentes de obras da União”.

Igualmente merece destaque a Lei 9.433/97, que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos, além de outras providências. Que, em seu artigo inaugural, elenca como princípios: (I) – **a água é um bem de domínio público**, (logo, inalienável); (II) – **a água é um recurso natural limitado, dotado de valor econômico**; (III) – em situações de escassez, o uso prioritário dos recursos hídricos é o consumo humano e a dessedentação de animais; (IV) – a gestão dos recursos hídricos deve sempre proporcionar o uso múltiplo das águas; [...] e (V) – a gestão dos recursos hídricos deve ser descentralizada e contar com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades. **(grifos do autor)**.

Não resta dúvida de que a água, no Brasil, é um bem público. Portanto, em decorrência dessa característica, mesmo possuindo um valor econômico, deve ter como finalidade principal a sua utilização pela coletividade, que deverá utilizá-la de forma consciente e responsável, como preceitua o art. 225, CF/88. Dessa forma, apesar de circularem “lendas urbanas” de que grandes multinacionais estariam comprando as principais reservas de água do Brasil, isso não passa de mera FakeNews⁹, tendo em vista que o nosso ordenamento jurídico, tanto em nível constitucional quanto em nível infraconstitucional, não deixa margem para tais suposições. No mais, mesmo que empresas fossem detentoras de vastas quantidades de terras e quisessem explorar tal recurso, dependeriam de expressa autorização legal para tanto, como dispõe a Lei 9.433/97 em seus: art. 11. “O regime de outorga de direitos de uso de recursos hídricos tem **como objetivos assegurar o controle quantitativo e qualitativo dos usos da água e o efetivo exercício dos direitos de acesso a água**”; e art. 18. “**A outorga não implica a alienação parcial das águas, que são inalienáveis, mas o simples direito de uso**”. (grifos do autor).

Em consonância com o exposto, o Exmo. Desembargador Wellington Pacheco Barros apresenta o seguinte entendimento:

O direito de uso da água por terceiros surge da conveniência e da oportunidade administrativa de delegar a outrem a gestão de **um bem que por força de lei é considerado de domínio público** e que, por isso mesmo, deve aquele que detém a sua titularidade destinar este bem à sua finalidade natural.

Não pode o terceiro exigir da Administração Pública a outorga do direito de uso da água porque outorgar é função precipuamente administrativa e inserida no seu poder discricionário. Mesmo nos casos de outorga individualizada a Administração Pública deve analisar a conveniência e a oportunidade de outorgar o uso **tendo sempre presente o primado do interesse público sobre o privado.**

A água, **como um bem de domínio público**, deve, como princípio fundamental, ser administrada pelo próprio ente público a quem a Constituição Federal legitimou competência para administrá-la. A outorga é a faculdade de repassar esta administração a terceiros (BARROS, 2005. Pag. 86). (grifos do autor)

⁹ Falsas notícias que atualmente circulam, majoritariamente, pela Internet.

Corroborando com os ensinamentos anteriormente colocados, os diplomatas César Yip e Mariana Yokoya (2016, pag. 183), em recente publicação, colocam que tanto a Corte¹⁰ quanto a Comissão¹¹ Interamericana tem adotado ações no sentido de promover a proteção ao acesso à água, assim como, já se verifica o desenvolvimento de jurisprudência no tocante ao direito dos povos indígenas à água. Também temos o caso do desastre ambiental ocorrido na década de 90, envolvendo o derramamento de petróleo na região de Oriente – Equador, que teve a forte participação da Comissão na resolução da questão.

Por fim, apesar de ainda não estar elencado na constituição como um direito fundamental, é nítido o entendimento de que o direito ao acesso à água é sim um direito fundamental. Sendo necessário, todavia, que as diversas entidades representativas e a coletividade como um todo estejam sempre atentas para barrar qualquer tipo de tentativa de retrocesso em tais direitos.

3.3 ENTENDENDO A DIMENSÃO DESSE PROBLEMA

Apesar dos avanços verificados nos últimos anos, o Brasil ainda tem um longo trajeto a percorrer na busca pela universalização do acesso ao saneamento básico, sendo assim, dentre as várias ações adotadas nesse período, temos a criação do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento – SNIS¹², que se apresenta como um instrumento de extrema importância. Inicialmente, ele foi constituído em 1994 pelo Programa de Modernização do Setor de Saneamento – PMSS, criado pelo Governo Federal, sob o título de Sistema de Informações sobre os Serviços de Água

¹⁰ A Corte Interamericana de Direitos Humanos tem sede em São José, capital da Costa Rica, e faz parte do Sistema Interamericano de Direitos Humanos. Ela é um dos três tribunais regionais de proteção dos Direitos Humanos, ao lado do Tribunal Europeu de Direitos Humanos e a Corte Africana de Direitos Humanos e dos Povos. Sua primeira reunião foi realizada em 1979 na sede da Organização dos Estados Americanos (OEA), em Washington, EUA.

¹¹ A Comissão Interamericana de Direitos Humanos – CIDH, é um órgão principal e autônomo da Organização dos Estados Americanos (OEA) encarregado da promoção e proteção dos direitos humanos no continente americano. É integrada por sete membros independentes que atuam de forma pessoal e tem sua sede em Washington, D.C. Foi criada pela OEA em 1959 e, juntamente com a Corte Interamericana de Direitos Humanos, instalada em 1979, é a instituição do Sistema Interamericano de proteção dos direitos humanos (SIDH).

¹² Criado em 1996, o SNIS é uma unidade vinculada à Secretaria Nacional de Saneamento – SNS, do Ministério do Desenvolvimento Regional – MDR. Com abrangência nacional, reúne informações de caráter institucional, administrativo, operacional, gerencial, econômico-financeiro, contábil e de qualidade da prestação de serviços de saneamento básico em áreas urbanas das quatro componentes do saneamento básico. Tem como finalidade, planejar e executar políticas públicas, orientar a aplicação de recursos, avaliação do desempenho dos serviços de saneamento, aperfeiçoar a gestão, orientar atividades regulatórias e de fiscalização e promover o controle social através de seus relatórios.

e Esgoto, após alguns aperfeiçoamentos, chegou aos moldes que conhecemos atualmente.

Nesse sentido, o SNIS representa um valioso instrumento para todas as entidades, públicas ou privadas, que estejam ligadas ao setor de saneamento básico em nosso país, ou que tenham por objetivo desenvolver, aprimorar ou implementar qualquer projeto nesta área, tendo em vista que, ele “reúne informações de caráter operacional, gerencial, financeiro e de qualidade dos serviços de Água e Esgotos (desde 1995), Manejo de Resíduos Sólidos (desde 2002) e Drenagem Pluvial (desde 2015)” (BRASIL, 2018. Pag. 12).

Após essa breve apresentação, vamos aos dados que estão presente no último Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgoto, confeccionado pelo SNIS em 2018.

Informação	Unidade	Valor
População total atendida com abastecimento de água (AG001)	habitantes	169.085.425
Quantidade de ligações totais de água (AG021)	ligações	57.167.050
Quantidade de economias residenciais ativas de água (AG013)	economias	58.690.629
Extensão da rede de água (AG005)	km	662.638
Volume de água produzido (AG006)	1.000 m³/ano	16.222.637
Volume de água consumido (AG010)	1.000 m³/ano	9.961.564
População total atendida com esgotamento sanitário (ES001)	habitantes	107.480.164
Quantidade de ligações totais de esgotos (ES009)	ligações	32.529.045
Quantidade de economias residenciais ativas de esgotos (ES008)	economias	36.435.978
Extensão da rede de esgotos (ES004)	km	325.602
Volume de esgotos coletado (ES005)	1.000 m³/ano	5.841.859
Volume de esgotos tratado (ES006)	1.000 m³/ano	4.301.586

Quadro 1 – Caracterização global dos sistemas de água e esgotos segundo informações do SNIS, em 2018. Fonte: SNIS, Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgoto, 2018.

No quadro inicial, verificamos a situação real do atendimento da rede de água e esgoto no Brasil. A partir daí, podemos levantar os seguintes pontos:

- (I) – no caso da água, 169.085.425 milhões de brasileiros tem acesso a abastecimento de água no Brasil; levando em consideração que a população brasileira foi estimada em 208,5 milhões de habitantes em 2018 (segundo dados do IBGE), pouco mais de 39 milhões de brasileiros não tinham acesso a esse serviço, o que representa 18,75% da população nacional;
- (II) – quanto ao atendimento por serviços de esgotamento sanitário, a defasagem é ainda maior, considerando que algo em torno de 101

milhões de brasileiros não tem acesso a tal serviço, o que representa 48,44% da população brasileira sem acesso a saneamento básico.

- (III) – outro ponto que merece destaque é a diferença entre o volume de água produzida e a consumida que é de 6.261.073 metros cúbicos de água (38,59%), de água desperdiçada.

Estado / Macrorregião	IN049 (%)
Acre	61,2
Amapá	68,1
Amazonas	70,6
Pará	40,5
Rondônia	58,2
Roraima	73,4
Tocantins	34,9
Norte	55,5
Alagoas	33,9
Bahia	37,5
Ceará	44,0
Maranhão	61,0
Paraíba	37,7
Pernambuco	50,7
Piauí	51,2
Rio Grande do Norte	49,5
Sergipe	48,7
Nordeste	46,0
Espírito Santo	39,6
Minas Gerais	36,4
Rio de Janeiro	32,8
São Paulo	34,1
Sudeste	34,4
Paraná	35,2
Rio Grande do Sul	40,6
Santa Catarina	34,6
Sul	37,1
Distrito Federal	34,5
Goiás	30,2
Mato Grosso do Sul	45,9
Mato Grosso	33,5
Centro-Oeste	35,7
Brasil	38,5

Quadro 2 – Índice de perdas (%) na distribuição de água conforme os dados do SNIS em 2018, segundo estado, região e Brasil. Fonte: SNIS, Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgoto, 2018.

Este quadro apresenta os níveis de perdas de água por estado, região e no Brasil. Na região norte, exceto Tocantins (34,9%) e Pará (40,5%), todos os demais estados apresentam níveis de desperdício acima de 50%, chegando a 70,6% no Amazonas e 73,4% em Roraima.

No nordeste, o pior índice é do Maranhão (61,0%), enquanto os demais estados variam entre 30% e 50%, aproximadamente.

Todos os estados do sudeste e do sul apresentam níveis de perdas abaixo de 40%.

Já no centro-oeste, com exceção do Mato Grosso do Sul (45,9%), todos os demais estados também apresentam índices abaixo de 40%.



Gráfico 1 – Índice de perdas (%) na distribuição de água conforme os dados do SNIS em 2018, segundo capital de estado e média do Brasil. Fonte: SNIS, Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgoto, 2018.

Quando verificamos os níveis de perdas de forma individualizada, das capitais de Estado no Brasil, podemos constatar que em 12 capitais esse desperdício ultrapassa 50% do volume de água distribuído, sendo que, em Boa Vista (RR) chega a 73,8%, em Manaus (AM) chega a 75% e em Porto Velho é de absurdos 77,7%. No outro extremo, a capital com o menor índice de desperdício de água é Campo Grande, com 19,6%.



Gráfico 2 – Relação entre investimentos e déficit de acesso relativos aos serviços de abastecimento de água, conforme os dados do SNIS, na média de 2014 a 2018, segundo cada região. Fonte: SNIS, Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgoto, 2018.

Neste gráfico podemos observar os déficits proporcionais verificados em cada região do Brasil, assim como os investimentos efetuados por cada uma delas, no tocante ao serviço de abastecimento de água, dentro de um período de 5 anos (2014 – 2018). Sendo assim, verificamos:

- (I) – a região Norte, apesar de ter o segundo maior déficit, realizou os menores investimentos durante o período avaliado, proporcionalmente;
- (II) – a região Nordeste, por sua vez, apresenta o maior déficit, e, apesar de estar na segunda colocação entre os maiores investimentos efetuados, esse montante é pouco quando comparado com o déficit, representando um pouco mais da metade do necessário;
- (III) – a região Sudeste possui o terceiro maior déficit, todavia, realizou os maiores investimentos durante o período analisado. O montante empregado nos serviços de abastecimento de água foi 100% superior ao demandado durante o período da avaliação;
- (IV) – por fim, as regiões Sul e Centro-Oeste mesmo possuindo os menores déficits, respectivamente, também realizaram investimentos superiores a 100% dos respectivos déficits.



Gráfico 3 – Relação entre investimentos e déficit de acesso relativos aos serviços de esgotamento sanitário, conforme os dados do SNIS, na média de 2014 a 2018, segundo cada região. Fonte: SNIS, Diagnóstico dos Serviços de

Água e Esgoto, 2018.

Quanto aos déficits e os investimentos realizados no setor de esgotamento sanitário, durante o período de 5 anos (2014 – 2018), temos:

- (I) – a região Norte, detém o quarto maior déficit e realizou investimentos 3 vezes menores do que o necessários para suprir as necessidades;
- (II) – a região Nordeste apresenta o maior déficit, proporcionalmente, quando comparado as demais regiões, e empregou menos da metade dos recursos necessários;
- (III) – a região Sudeste possui o segundo maior déficit, todavia, assim como no caso anterior, realizou o maiores investimentos durante o período analisado. O montante empregado nos serviços de esgotamento sanitário foi 100% superior ao demandado durante o período da avaliação;
- (IV) – por fim, as regiões Sul e Centro-Oeste realizaram investimentos compatíveis com os seus respectivos déficits.

Estado/ Macrorregião	2018	
	Tarifa média	Despesa total média
	(IN004)	(IN003)
	(R\$/m ³)	(R\$/m ³)
Acre	2,74	3,58
Amapá	2,56	3,42
Amazonas	4,43	3,42
Pará	2,58	4,82
Rondônia	3,5	4,63
Roraima	3,18	5,92
Tocantins	4,98	2,44
Norte	3,59	3,95
Alagoas	4,82	4,21
Bahia	4,78	4,68
Ceará	3,32	3,08
Maranhão	3,22	3,2
Paraíba	4,14	3,88
Pernambuco	3,74	3,63
Piauí	3,31	4,52
Rio Grande do Norte	3,96	3,82
Sergipe	4,79	5,56
Nordeste	4,04	4,00
Espírito Santo	3,16	2,57
Minas Gerais	3,64	3,08
Rio de Janeiro	4,51	3,62
São Paulo	3,42	2,94
Sudeste	3,64	3,07
Paraná	4,68	3,99
Rio Grande do Sul	6,16	5,67
Santa Catarina	4,36	4,28
Sul	5,04	4,57
Distrito Federal	4,8	5,88
Goiás	5,5	5,36
Mato Grosso	2,98	2,73
Mato Grosso do Sul	4,84	3,98
Centro-Oeste	4,73	4,77
Brasil	3,97	3,57

Quadro 3 – Tarifa média praticada e despesa média dos serviços de saneamento básico, segundo dados do SNIS em 2018, de acordo com estado, região e Brasil. Fonte: SNIS, Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgoto, 2018.

Esse quadro traz a tona questões de extrema importância, que devem ser analisadas em conjunto com as demais informações que já foram apresentadas.

Nesse sentido, rapidamente identificamos que 8 (oito) estados apresentam déficits na operação dos serviços de saneamento básico e 19 (dezenove) apresentam superávit no desempenho de suas atividades.

Com efeito, dentre os estados da região Norte, apenas o Amazonas e o Tocantins apresentam superávit; no Nordeste Piauí e Sergipe são deficitários, os demais tem superávit; na região Sul e Sudeste, todos os estados apresentam superávit; por fim, na região Centro-Oeste, o único que apresenta déficit na sua operação é o Distrito Federal.

Não cabe ao presente trabalho questionar as políticas tarifárias adotadas pelos Estados mais o Distrito Federal, todavia, analisando os dados apresentados até aqui, a manutenção de operações deficitárias pode significar um maior atraso na disponibilidade desse serviços para todos os brasileiros.

E mais, caso exista a intenção de manter uma tarifa abaixo do necessário para a manutenção destes serviços, visando beneficiar os usuários, essa atitude pode está mantendo milhares de brasileiros de fora das redes de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

3.4 ADVERSIDADES VERIFICADAS EM DECORRÊNCIA DA INEFICIÊNCIA, OU ATÉ MESMO DA INEXISTÊNCIA, DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO

A indisponibilidade dos serviços de saneamento básico em muitas localidades aliado a baixa eficácia na prestação deste serviço em várias outras gera inúmeros problemas, tanto no que tange a saúde dos indivíduos, quanto na degradação do meio ambiente, nesse sentido, Mateus Ferreira e Mariana Garcia (2017, pag. 2), afirmam que a situação nacional ainda é delicada, quando comparada com outros países; em pesquisa realizada a alguns anos atrás, por instituições que desenvolvem trabalhos relacionados com saneamento ambiental, constatou-se que o Brasil ocupa a 112ª colocação de um total de 200 nações pesquisadas, o que revela que estamos muito aquém do que se espera de um país com pretensões de ser desenvolvido. É de notório conhecimento os efeitos negativos decorrentes da inexistência das funções básicas de saneamento, visto que, segundo estes autores “essa situação de carência permite a disseminação de doenças de veiculação hídrica, com impactos negativos em campos como educação, trabalho, economia, biodiversidade, disponibilidade hídrica e outros”.

O Instituto Trata Brasil, em recente estudo, apresentou dados que reafirmam os malefícios causados pela ausência desses serviços, e ainda declaram:

Em termos globais, vale registrar que 105 nações tinham percentuais de população com acesso aos serviços de esgotamento sanitário maiores que a do Brasil. Essa situação é, sem sombras de dúvidas, vergonhosa para a nação que é a 7ª maior economia do mundo. O percentual de população com acesso ao esgotamento sanitário no Brasil era inferior ao índice das Américas do Sul e Central, que já se encontravam em 83,2% da população. Todos países do Mercosul registraram índices melhores que o brasileiro (TRATA BRASIL, 2017. Pag. 9).

Com efeito, a ausência, tanto de água quanto de saneamento, influência diretamente na qualidade de vida dos indivíduos, tendo em vista que eles ficam mais suscetíveis de contrair enfermidades em decorrência da situação de vulnerabilidade. Os valores empenhados para tratar os efeitos desse problema são enormes, “considerando estimativa bastante conservadora, esses custos se aproximaram de R\$ 1 bilhão em 2013” (TRATA BRASIL, 2017. Pag. 25).

Quanto aos dados, o estudo demonstra: (A) a taxa de mortalidade de crianças com até 5 anos de idade foi de 16,4 mortes por 1.000 nascidos vivos no Brasil em 2015. Sendo que a muitos desses óbitos tem relação com a falta de saneamento básico; (B) baseado em informações disponibilizadas pelo IBGE (Suplemento de Saúde, 2003) e (Pesquisa Nacional de Saúde, 2013), verificou-se que em 2003, 20 milhões de pessoas precisaram se afastar de suas atividades por causa de doenças ocasionadas pela falta de acesso à saneamento básico. Em 2013 esse número foi de 14,9 milhões; (C) de acordo com o Sistema Único de Saúde – SUS, em 2013, houve 353 mil infecções por conta de doenças gastrointestinais infecciosas, gerando um custo de R\$ 125,4 milhões ao sistema; (D) o estudo apontou 17,467 milhões de dias de afastamento do trabalho, o que representa 99,1 milhões de horas de trabalho perdidas. O que significou um custo de R\$ 787,7 milhões em horas pagas e não trabalhadas; (E) segundo modelos estatísticos, caso o país alcançasse a universalização do acesso ao saneamento básico, estes custos cairiam R\$ 67,3 milhões, no tocante ao custo anual com as despesas com afastamento das atividades laborais, e as despesas com internações médicas por infecções gastrointestinais cairia R\$ 16,2 milhões por ano; (F) também baseado em modelos estatísticos, verificou-se que crianças e jovens que moravam em áreas sem saneamento básico tinham um atraso escolar, em média, de 3,6% superior ao daqueles que moravam em áreas com acesso a esses serviços. O que pode resultar numa menor produtividade daqueles indivíduos quando eles entrarem no mercado de trabalho, e consequentemente, em menores salários;

A Confederação Nacional da Indústria – CNI, também apresentou um estudo sobre os benefícios que os investimentos em saneamento básico podem proporcionar ao Brasil. Assim temos:

Produção (R\$ milhões)	Total	Agropec.	Indústria	Serviços
Total	9.407,6	295,4	5.649,7	3.462,4
Produção direta	3.000,0	0,0	2.589,0	411,0
Produção indireta	2.455,2	22,9	1.468,7	963,6
Produção efeito-renda	3.952,4	272,6	1.592,0	2.087,8
Empregos (unidades)	Total	Agropec.	Indústria	Serviços
Total	174.705	17.955	81.203	75.546
Empregos diretos	66.890	0	57.521	9.369
Empregos indiretos	33.017	1.481	11.568	19.968
Empregos efeito-renda	74.797	16.473	12.114	46.210
Salários (R\$ milhões)	Total	Agropec.	Indústria	Serviços
Total	1.635,3	47,6	803,5	784,2
Salários diretos	568,8	0,0	449,2	119,5
Salários indiretos	399,0	3,5	183,1	212,4
Salários efeito-renda	667,6	44,2	171,1	452,2

Quadro 4 – Efeitos do aumento de R\$ 3,8 bilhões no investimento em saneamento sobre o valor da produção da economia. Fonte: CNI, 2018.

Calculou-se por meio de uma matriz de insumo-produto o retorno que os investimentos em saneamento podem gerar, assim, concluiu-se que o

aumento dos recursos empregados no setor de saneamento em R\$ 3,8 bilhões teria o potencial de gerar um retorno de R\$ 11,9 bilhões, além de milhares de empregos.

Nestes termos, a CNI (2018, pag. 13) assevera que a universalização do acesso ao saneamento básico é de extrema importância, tendo em vista que "a insuficiência e a baixa qualidade dos serviços prestados acarretam graves problemas sociais, ambientais e econômicos".

3.5 INICIATIVAS DO ESTADO PARA RESOLVER ESSA QUESTÃO

Por diversas vezes o Brasil buscou implementar políticas públicas visando a universalização do saneamento básico, todavia, esse problema parece estar longe de uma resolução. Com efeito, a primeira grande iniciativa da União para promover a universalização do saneamento se deu com a criação do Plano Nacional de Saneamento – PLANASA¹³, assim como o Sistema Financeiro do Saneamento – SNF. Tais institutos foram concebidos durante a ditadura militar – na segunda metade do século XX – e acarretaram a concentração de poder na esfera federal, que passou a promover tanto o financiamento quanto a gerência no desenvolvimento dos sistemas de saneamento básico nos Estados, como menciona o jurista Victor Nozaki (2007, pag. 18 – 19).

¹³ O PLANASA foi instituído pela lei 5.318/67, que dispunha: Art. 1º. A Política Nacional de Saneamento, formulada em harmonia com a Política Nacional de Saúde, compreenderá o conjunto de diretrizes administrativas destinadas a fixar a ação governamental no campo do saneamento.

Nesse sentido, o professor Dr. Ilton Costa *et al* (2018, pag. 346) coloca que a finalidade do PLANASA foi desenvolver as estruturas de saneamento básico que existia na época, passando para os Estados a responsabilidade pela prestação desse serviço, o que acarretou na criação de várias companhias estaduais para desenvolver essas atividades, tendo em vista que a grande maioria dos municípios não tinham capacidade financeira de arcar sozinhos com os custos de implementação dos serviços de saneamento, assim como, devido o cenário político que se verificava na época, tal medida permitia uma maior coordenação pelo regime autoritário. Boa parte dos municípios concederam a prestação dos serviços de saneamento as empresas constituídas pelos Estados, estas, por sua vez, eram financiadas com dinheiro do Banco Nacional da Habitação – BNH¹⁴. Segundo o professor Anderson Oliveira (2004, pag. 12) a principal justificativa para tal operação, era de que as companhias estaduais teriam uma maior eficiência gerencial para implementar tais investimentos, além de que, a concentração destas operações resultaria em melhores serviços por um custo menor.

De acordo com os professores Dr. Carlos Saiani e Dr. Rudinei Junior (2010, pag. 99), esse projeto de desenvolvimento alcançou seu ápice na década de 1970, quando observou-se o maior crescimento no número de acessos aos serviços de saneamento básico. Dessa forma, o PLANASA é considerado, até os dias atuais, como o maior projeto de financiamento e modernização do saneamento no Brasil; os projetos governamentais que o sucederam alcançaram apenas conquistas pontuais. O professor Anderson Oliveira (2004, pag.13) complementa, que tal programa obteve grande êxito, uma vez que, entre 1970 e 1995, o atendimento de água potável saiu de 60% para 91%, a coleta de esgoto, por sua vez, passou de 20% para 49%, dessa forma “estes dados se tornam mais marcantes ao se notar que, no mesmo período, a população saltou de 55 milhões para 123 milhões de pessoas”.

No entanto, como afirma o professor Dr. Frederico Turolla (2002, pag. 13), o PLANASA perdeu o fôlego na década de 80, quando o BNH foi extinto; dessa forma, com menos recursos e um ambiente político conturbado, o programa perdurou até a sua extinção em 1992. O professor Dr. Ilton Costa *et al* (2018, pag. 347), assevera que “com a extinção da PLANASA o Estado brasileiro ainda estabeleceu algumas

¹⁴ O Banco Nacional da Habitação foi criado pela Lei 4.380/64 para promover uma política de desenvolvimento urbano; em 1967, também ficou sob sua responsabilidade incentivar os diversos projetos de saneamento básico que foram adotados pelos Estados.

orientações em âmbito nacional, mas nada equivalente a um plano de ações nacional de efetivação do saneamento básico”.

Em 2007, na perspectiva de dar um novo ânimo ao setor, o Congresso aprovou a Lei 11.445, que estabeleceu as diretrizes nacionais para o saneamento básico e para a política federal de saneamento básico. Esse instrumento normativo também implementou o PLANSAB, como podemos verificar em seu art. 52. “A União elaborará, sob a coordenação do Ministério do Desenvolvimento Regional: I – o Plano Nacional de Saneamento Básico[...]”.

Tal plano tinha a finalidade de: (A) estabelecer objetivos e metas nacionais e regionalizadas, de curto, médio e longo prazos, para a universalização dos serviços de saneamento básico e o alcance de níveis crescentes de saneamento básico no território nacional, observando a compatibilidade com os demais planos e políticas públicas da União; (B) determinar as diretrizes e orientações para o equacionamento dos condicionantes de natureza político-institucional, legal e jurídica, econômico-financeira, administrativa, cultural e tecnológica com impacto na consecução das metas e objetivos estabelecidos; (C) propor programas, projetos e ações necessários para atingir os objetivos e as metas da política federal de saneamento, com definição das fontes de financiamento, de forma a ampliar os investimentos públicos e privados no setor; (D) definir as diretrizes para o planejamento das ações de saneamento básico em áreas de especial interesse turístico; e (E) indicar os procedimentos para a avaliação sistemática da eficiência e eficácia das ações executadas.

O professor Dr. Ilton Costa *et al* (2018, pag. 352) pontua que o PLANSAB apresenta aspectos positivos, na medida que vincula uma agenda, não deixando margem para manobras políticas, permitindo apenas que sejam feitos ajustes de acordo com o plano plurianual.

3.6 UM NOVO MARCO REGULATÓRIO PARA O SANEAMENTO BÁSICO

Recentemente, tivemos a aprovação do novo Marco Legal do Saneamento Básico¹⁵, Lei 14.026 de julho de 2020; segundo o Governo Federal, esta alteração busca atualizar as regras relacionadas com este setor para impulsionar novos investimentos. Considerando a recente modificação, e o pouco material produzido até

¹⁵ A meta do Governo Federal é alcançar a universalização até 2033, garantindo que 99% da população brasileira tenha acesso à água potável e 90% ao tratamento e a coleta de esgoto.

o presente momento sobre esse tema, o presente trabalho irá apontar algumas opiniões – contrárias e favoráveis – que foram proferidas por indivíduos e órgãos que tem atuação neste campo.

Nesse sentido, a professora Dr. Raquel Rolnik (2019), aponta que essa nova política empreendida pelo Governo Federal visa abrir um novo mercado para o capital, sem o menor cuidado em analisar os reais problemas do setor, e o pior, sem ouvir a parte mais interessada no assunto: os municípios. E que o caminho seguido pelo país é contrário ao verificado em diversos outros países, onde várias cidades estão estatizando os serviços que estavam sendo prestados por empresas privadas.

A Confederação Nacional da Indústria – CNI (2019), por sua vez, admite que a aprovação do novo Marco Regulatório do Saneamento é um avanço para o país, uma vez que, além de promover a competição no setor, também possibilita que novos arranjos poderão ser verificados em breve, resultando na melhoria dos índices de cobertura do saneamento básico, assim como, “permite a modernização dos serviços ao estabelecer metas, indicadores de desempenho e mecanismos de aferição de resultados”. Celebra a previsão de que ocorra licitação para a prestação dessas atividades – abandonando os contratos de programa –, o que significará estímulo as empresas, públicas ou privadas, na busca por eficiência, o aprimoramento de sua gestão e a implementação de novas tecnologias, dessa forma, as empresas que alcançarem bons níveis de atendimento na prestação do serviço, permaneceram no mercado, seja ela estatal ou não.

Por fim, a Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico – ANA (2020), elenca algumas alterações trazidas pelo novo Marco Legal. Assim temos: (A) o fim dos contratos de programas, por onde os municípios passavam – sem licitação – a responsabilidade da prestação do serviço para as empresas estaduais; (B) possibilidade de se formarem blocos de municípios, visando facilitar a promoção dos serviços de saneamento básico; (C) a implementação de planos municipais ou regionais – no caso da formação de blocos – para o desenvolvimento de tais serviços; (D) prevê o apoio da União, através da destinação de recursos, para a implementação das ações locais voltadas ao saneamento, que estejam de acordo com as diretrizes estabelecidas pela ANA; (E) formação de um Comitê Interministerial de Saneamento com a finalidade de promover ajustes e a adoção das políticas públicas direcionadas ao saneamento básico.

4 A VIABILIDADE DO EMPREGO DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS COMO FORMA DE MINIMIZAR A PROBLEMÁTICA DO ACESSO AO SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL

Diante de tudo o que foi dito no capítulo anterior, está claro que o Brasil ainda está distante da universalização do acesso ao saneamento básico (principalmente no que se refere a coleta e tratamento de esgoto), e, em razão de suas dimensões e das diversas características regionais, qualquer iniciativa de promover melhorias neste setor deve analisar minuciosamente esses aspectos locais. Dessa forma, caso a opção por se utilizar de parcerias público-privadas seja escolhida, é de extrema relevância que tal iniciativa seja amplamente debatida com a população que será beneficiada, permitindo que todos os envolvidos participem do desenvolvimento desses projetos.

Além do mais, é imperioso que as decisões visando conceder os serviços de saneamento básico à iniciativa privada tenha como premissa fundamental a disponibilização de um serviço de qualidade para todos os cidadãos, e não apenas para satisfazer interesses de grupos ou corporações, ou até mesmo – no caso dos governantes – como forma de eximir-se da responsabilidade que lhe foi depositada pelos seus governados. Nesse ponto, é interessante lembrar que o nosso ordenamento jurídico já apontou que, no trato da coisa pública, o interesse da coletividade¹⁶ deve prevalecer sobre o individual, como podemos verificar no art. 2º, *caput* da Lei 9.784 de 1999; portanto, o interesse público deve ser considerado não apenas como uma das motivações para a escolha da parceria público-privada como meio de universalizar o acesso ao saneamento básico, mas também no desenvolvimento do projeto que resultará na concessão.

Com efeito, analisando a conjuntura político-econômica do Brasil atualmente, podemos apontar como uma das principais justificativas para fundamentar a opção pela parceria público-privada o fator econômico, tendo em vista que, a União nos últimos anos tem enfrentado déficits públicos consideráveis, quadro que também pode ser verificado nas demais esferas de governo, o que aumenta o endividamento público e dificulta a retomada do seus investimentos.

¹⁶ O Princípio da Supremacia do Interesse Público é colocado como aquele em que a coletividade, e os seus interesses, devem ser os principais destinatários das ações promovidas por uma pátria que pretende ser considerada um Estado Democrático de Direito.

Uma questão importante a ser esclarecida, de antemão, é que o presente trabalho não tem o objetivo de afirmar que as parcerias público-privadas são a melhor, ou até mesmo a única saída para o problema do acesso ao saneamento básico no Brasil, mas sim, que as PPPs podem ser uma alternativa frente essa problemática, isto posto, vamos analisar os diversos argumentos que circundam esse tema.

4.1 QUESTÕES QUE TENSIONAM O APROVEITAMENTO DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NA ÁREA DE SANEAMENTO BÁSICO

Desde a promulgação da Lei 11.079 de 2004, que regulamentou a utilização das parcerias público-privadas pelo Poder Público, se desenvolveu um intenso debate sobre a real necessidade de tal instituto, assim como, se ele traria benefícios para aqueles indivíduos que carecem dos serviços de saneamento, caso fosse utilizado neste setor. Nestes termos, a jurista Cristiane Hübner (2015, pag. 148) aponta que aqueles que sofrem com a falta de saneamento básico, majoritariamente, moram em regiões periféricas, alguns desses locais apresentam habitações precárias e até mesmo irregulares, o que significa em maior complexidade e esforço para qualquer interferência que se deseje realizar nesses ambientes, resultando no menor interesse por parte da iniciativa privada para operar em tais localidades, tendo em vista que, pela lógica do mercado, tais empresas visam alcançar o maior lucro possível com o menor dispêndio de recursos necessários. O Dr. José Castro (2013, pag. 5) também coloca que a ideia amplamente difundida de que tais parcerias trariam recursos financeiros para o desenvolvimento do setor de saneamento nem sempre é acertada, tendo sido verificado em alguns estudos que muitos dos investimentos previstos não eram efetuados.

Outro ponto que merece destaque, é a influência que grandes corporações podem exercer sobre determinados entes públicos, conforme aponta Marcelo Vargas e Roberval Lima (2004, pag. 77), o que colocaria em risco o objetivo fundamental da PPP em saneamento básico, qual seja, universalizar o acesso ao saneamento colocando a disposição dos usuários um serviço de qualidade a um preço razoável. Nesse sentido, as concessionárias poderiam se utilizar do seu poder econômico para manipular informações, buscar renegociações de contratos almejando apenas majorar suas receitas, propor aumentos acima do necessário, entre outras situações. Seguindo essa ótica, o professor Dr. Ricardo Faria *et al* (2005, pag. 10) assevera que

o êxito dessas parcerias estão relacionados com o estabelecimento de regras precisas, sendo necessário, portanto, que as autoridades públicas estejam comprometidas com o desenvolvimento de um projeto de concessão que leve em consideração todas as peculiaridades do caso concreto, de forma que o parceiro privado possa desempenhar suas atividades de maneira equilibrada e sustentável.

Considerando o formato como os serviços de saneamento básico são prestados no Brasil atualmente, em que verificamos, em sua grande maioria, empresas públicas com abrangência sobre todo um Estado, é essencial que as autoridades políticas, ao optarem pela implementação de uma parceria público-privada para o desempenho dessas atividades, tenham o cuidado de não fragmentar excessivamente essas operações, de modo que seja ofertada a concessão apenas algumas áreas específicas – principalmente se essa parte for a mais rentável do Estado – deixando as demais, que normalmente são deficitárias, sob a responsabilidade da empresa pública, que, além das dificuldades que já são de conhecimentos de todos, agora terá que assumir um passivo insustentável.

Uma questão importante a ser considerada, é sobre o efeito que as parcerias público-privadas representariam sobre o valor das tarifas cobradas, como verificado no quadro 3, muitas Empresas Públicas operam serviços deficitários, dessa forma, caso tais atividades fossem concedidas à iniciativa privada, seria natural que as novas empresas responsáveis pela prestação do serviço elevassem os valores dessas tarifas – tendo em vista que, além de buscar o equilíbrio financeiro, elas também visam obter lucro – o que poderia representar aumentos significativos. Tomando como exemplo as concessões de rodovias no Brasil – que mesmo sendo uma espécie distinta das PPP's, merecem a observação pela popularidade que a verificamos em nosso território – Ricardo Soares e Carlos Neto (2006, pag. 26) apontam que, mesmo que os benefícios proporcionados sejam indiscutíveis, quais sejam, a melhoria na qualidade do asfalto nos trajetos concedidos, uma melhor sinalização, um apoio mais eficiente em casos de acidentes, entre outros, paira um sentimento comum entre os usuários de que os valores cobrados nos pedágios são muito acima do que o necessário para a manutenção destes serviços.

No tocante a qualidade do serviço, a jurista Cristiane Hübner (2015, pag. 162) constatou durante a realização de uma pesquisa de campo que, apesar da melhoria considerável no atendimento do serviço, algumas localidades ainda sofriam com a regularidade no abastecimento de água, principalmente quando comparada

com o que se verificava em regiões mais desenvolvidas. Isso reforçar que, caso o Poder Público, opte pela parceria público-privada, ele deve implementar os meios necessários para a avaliação de desempenho dessas concessões, juntos aos usuários, para que se possa verificar a qualidade destes serviços e, posteriormente, buscar junto ao concessionário a regularização das possíveis falhas, uma vez que, a própria Lei de PPP prevê que sejam realizadas avaliações para aferir o desempenho do parceiro privado (art. 5º, VII, da Lei 11.079/04).

Tal monitoramento pelo Estado se justifica pela necessidade de se garantir que não sejam cometidos abusos, tendo em vista que, uma considerável parcela dos novos beneficiários desses serviços são indivíduos que vivem em situação de vulnerabilidade, o que exige das autoridades públicas uma maior atenção. E mais, esse cuidado na verificação da qualidade na prestação dos serviços é importante para se evitar que se desenvolva novos contrastes entre os usuários, em que aqueles que moram em regiões mais ricas continuarão tendo a disposição serviços de melhor qualidade, em comparação com aqueles que moram em regiões mais carentes, ou seja, mesmo passando a ter acesso à água potável e ao esgotamento sanitário, estes ainda teria que conviver com um serviço deficiente, de desempenho inferior, o que representaria “um meio consolidado de segregação socioespacial e de fragmentação urbana”, segundo Cristiane Hübner (2015, pag. 169).

4.2 AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS E A SUA UTILIDADE COMO INSTRUMENTO DE UNIVERSALIZAÇÃO DO ACESSO AO SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL

Desde o fim do Plano Nacional de Saneamento – PLANASA, em 1992, o país passou por um verdadeiro hiato no tocante a políticas públicas voltadas para o desenvolvimento dos serviços de saneamento básico, período este que durou até 2007, quando o Governo Federal propôs o Plano Nacional de Saneamento Básico – PLAN SAB, visando acelerar o desenvolvimento do setor e atingir a universalização do acesso a estes serviços, todavia, tal iniciativa não logrou o êxito esperado. Portanto, ainda temos um déficit considerável em diversas localidades, o que demonstra que, apesar do interesse público em dar prosseguimento aos investimentos necessários para atingir o objetivo almejado, o Estado não possui recursos financeiros suficientes para arcar com os custos desses empreendimentos.

De acordo com o professor Dr. Marcos Cintra (2014, pag. 46 – 52), a infraestrutura nacional precisa urgentemente de investimentos, nos mais diversos setores, para que o país retome o crescimento, todavia, essa necessidade esbarra na restrição orçamentária que o Estado enfrenta, além disso, entre outros tantos fatores que dificultam essa retomada, temos um sentimento arraigado na maioria dos brasileiros de que o Estado deve ser o provedor de todos os serviços públicos, o que prejudica até mesmo o debate sobre as alternativas para minimizar as deficiências estatais e garantir o progresso nacional. É diante de quadros como estes, em que conhecemos quais são os gargalos que dificultam o crescimento, que institutos como os da parceria público-privada podem ser utilizados como forma de contornar a incapacidade estatal de atender a grande demanda por infraestrutura, entre as quais estão os serviços de saneamento básico.

Com efeito, o jurista Roberto Caldas (2011, pag. 70 – 71) afirma que as PPP's são instrumentos de extrema valia, uma vez que, servem ao Estado na captação de recursos junto ao setor privado, para a realização de obras ou prestação de serviços públicos, sem que seja necessário a transferência da titularidade destes do Poder Público para o privado. Nessa mesma lógica, os professores Dr. Alketa Peci e Filipe Sobral (2007, pag. 8) reiteram que, na expectativa de realizar os investimentos indispensáveis na infraestrutura nacional e constatando a insuficiência orçamentária e fiscal para tanto, o Estado lançou mão de mais um instituto visando obter os recursos necessários junto à iniciativa privada para a realização destes projetos. E ainda complementam “a década de reformas desestatizantes mudou estruturalmente a relação público-privada no país, mas não solucionou os problemas de cunho fiscal e orçamentário que legitimaram essas reformas”.

O desenvolvimento dos serviços de saneamento básico no Brasil sempre esteve atrelado a capacidade de investimento do Poder Público, dessa forma, a sua ampliação dependia da disponibilidade de recursos estatais e do interesse da classe política em incorporar em suas agendas, políticas voltadas ao setor. No entanto, conforme expõe o professor Dr. Alexandre Leonetti *et al* (2011, pag. 345), as últimas décadas expuseram a incapacidade financeira e gerencial do Estado de promover a prestação desses serviços de maneira eficiente e adequada, frente ao forte crescimento populacional, e, conseqüentemente, a maior demanda exigida. E mais, demonstrou que tanto as medidas de concentração da prestação, quanto as voltadas a privatização – no sentido estrito da palavra – destes serviços foram escolhas que

pouco contribuíram para a universalização do saneamento básico, neste sentido, diante do contexto atual verificado no Brasil e das alternativas que dispomos, as PPP's se apresentam como uma ferramenta adequada para enfrentar tal problema, tendo em vista que, mantém a titularidade do serviço com o poder público, que, no desenvolvimento do projeto de concessão definirá os objetivos e as metas adequadas para a prestação do serviço, aliado a dinamicidade, capacidade financeira e eficiência gerencial da iniciativa privada.

Durante pesquisa de campo realizada no Morro da Boa Vista em Arraial do Cabo, na Região dos Lagos – Rio de Janeiro, a jurista Cristiane Hübner (2015, pag. 152), verificou que até o serviço ser concedido para à Prolagos – S.A., a prestação realizada pela Companhia Estadual de Aguas e Esgotos – CEDAE, era precária, com problemas constantes no abastecimento de água e a total falta de um sistema de coleta e tratamento de rejeitos; diante dessa situação, e sem capacidade de realizar os investimentos necessários, alguns municípios daquela região decidiram transferir a responsabilidade pela prestação dos serviços de saneamento básico para à iniciativa privada. E assim ela conclui:

Constatou-se *in loco* que houve melhoria no acesso à água para essa população com a entrada do setor privado. Neste sentido, é compreensível o nível relativamente elevado de satisfação da população frente aos serviços prestados pela concessionária privada quando comparado à falta total de acesso à água na época da CEDAE (HÜBNER, 2015. Pag. 169).

Conforme apontamento do professor Dr. Ricardo Faria *et al* (2005, pag. 17 – 18), após a comparação entre o desempenho das prestadoras públicas de serviços de saneamento básico e as empresas privadas que atuavam no setor, observou-se que “as empresas privadas apresentam, em média, maior produtividade do trabalho, tanto para os serviços de água como de esgoto, maior índice de atendimento de água e maior produtividade do capital nos serviços de esgotamento sanitário”. Todavia, ele destaca que a falta de uma regulação clara, que esclareça alguns pontos de tensões, como por exemplo, as responsabilidades das três esferas de poder, no que tange a promoção desses serviços, prejudica o desenvolvimento de toda a cadeia do saneamento, e que, por isso, apenas a concessão não surtirá os efeitos desejados.

Corroborando com o que foi dito, Marina Mello (2005, pag. 500 – 501) coloca que a política tarifária adotada por muitos Estados mostram-se equivocadas, na medida que são incapazes de cobrir os custos da prestação do serviço, o que resulta em operações deficitárias e empresas públicas sem nenhuma capacidade de realizar os investimentos necessários para a melhoria e ampliação do sistema de saneamento. Além do mais, Antônio Parlatore (2000, pag. 290 – 291) afirma que muitas ações adotadas pelo poder público foram orientadas por decisões errôneas, que pouco refletiam a real necessidade dos serviços de saneamento básico, prejudicando a implementação de melhorias e ampliação destes, gerando graves danos aqueles indivíduos que vivem em situação de vulnerabilidade, tendo em vista que, segundo o autor citado: “92% das famílias com renda mensal inferior a três salários mínimos (R\$ 408,00) não tem acesso a água tratada e 94% não dispõem de redes de esgotos”. Assim, caso esses serviços sejam concedidos à iniciativa privada, deve-se procurar estabelecer um contrato que seja condizente com a realidade, permitindo a ampla e efetiva participação de toda a comunidade envolvida, visando a máxima transparência, inviabilizando possíveis tentativas de interferências políticas que possam prejudicar o andamento da parceria ao longo do tempo.

Segundo os dizeres do professor Dr. Rodrigo Fernandez *et al* (2015, pag. 293), se o projeto de PPP for bem elaborado, com a realização de amplos debates e a participação dos principais interessados, a sua implementação se dará de forma mais equilibrada, tendo em vista que, a transparência verificada na sua fase inicial influenciará diretamente no resultado da concessão, considerando que todos os envolvidos – Estado, iniciativa privada e os beneficiários do serviço – estarão cientes de seus direitos e deveres. Decorre daí a importância de difundir tal instituto, para que todos os indivíduos possam compreender melhor o que de fato são as parcerias público-privadas, e com isso, aqueles que de algum modo possam vir a ser afetados por elas – direta ou indiretamente –, sejam capazes de opinar diante de propostas que visem a sua implantação; evitando que seja reproduzida a “opinião” de determinados grupos – elitistas em sua grande – que vivem em bolhas e desconhecem completamente a realidade de diversas localidades que enfrentam diariamente a dificuldade e a precariedade que a falta de tais serviços causam.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O colapso causado pela Pandemia de Coronavírus afetou todos os setores de nossa sociedade, segundo estimativas do Ministério da Economia (BRASIL, 2020), o déficit primário de 2020 será de R\$ 861 bilhões, o que pode significar que futuramente sejam adotadas medidas para equilibrar as contas públicas, o que nos leva ao seguinte questionamento: diante de todas as demandas, e carências, que o nosso país apresenta, há espaço para cortes nos gastos públicos? Diante deste cenário, é imprescindível buscar alternativas para contornar o quadro de alto endividamento público aliado a contração da arrecadação tributária, que decorre diretamente do fraco desempenho de nossa economia.

Dessa forma, a promoção de parcerias junto à iniciativa privada pode gerar bons resultados, tendo em vista que, o Estado detém um amplo conjunto de ativos – muitos deles subutilizados por vários fatores, entre os quais a escassez de recursos públicos – que podem ser objeto de concessão, o que pode incentivar o retorno do desenvolvimento econômico, principalmente se forem elaborados projetos na área de infraestrutura, que por sua natureza, exigem elevados investimentos. Assim, verificada a impossibilidade do poder público de suportar todos os investimentos que se fazem necessários na infraestrutura nacional, institutos como os das PPP's apresentam-se como uma alternativa plausível, dado que, um particular assumiria a responsabilidade – e os custos – pela implementação de determinados projetos, cabendo ao Estado a regulação e o acompanhamento do seu desenvolvimento.

No tocante ao saneamento básico, tema deste trabalho, o Portal da Transparência (BRASIL, 2020) apresenta os seguintes dados sobre os recursos da União destinados ao saneamento básico nos últimos 5 anos: (A) em 2016 foi previsto um orçamento de R\$ 640,71 milhões (dos quais R\$ 409,02 milhões foram executados); (B) em 2017 foi previsto um orçamento de R\$ 909,57 milhões (dos quais R\$ 714,60 milhões foram executados); (C) em 2018 foi previsto um orçamento de R\$ 926,91 milhões (dos quais R\$ 558,41 milhões foram executados); (D) em 2019 foi previsto um orçamento de R\$ 517,89 milhões (dos quais R\$ 450,74 milhões foram executados); e, por fim (E) em 2020 foi previsto um orçamento de R\$ 884,83 milhões (dos quais R\$ 382,50 foram executados).

Segundo pesquisa realizada pela consultoria KPMG e a Associação Brasileira das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto –

Abcon (ABCON, 2020), para que se alcance a universalização do acesso ao saneamento básico no Brasil até 2033, como propõe o novo Marco Legal do Saneamento Básico, serão necessários investimentos da ordem de R\$ 753 bilhões até o ano de 2033, o que significa um aporte de R\$ 57 bilhões anuais até a data prevista. Isto posto, verificasse que existe uma gigantesca diferença entre o que está sendo destinado ao setor, e o necessário para atender as reais necessidades, mesmo se considerarmos que os Estado, DF e alguns Municípios também destinem partes de seus orçamentos para este setor, ainda assim, dificilmente este montante se aproximara do valor exigido.

Entre as experiências com parcerias público-privadas em saneamento, é natural que tenhamos bons e maus exemplos; entre os casos que obtiveram êxito, podemos citar o da cidade de Rio Claro – SP (SANEAMENTO BÁSICO, 2020), que teve o seu sistema de abastecimento de água e esgotamento sanitário concedido em 2007 à iniciativa privada, e este ano foi premiado pelo Instituto Trata Brasil, no evento denominado “Casos de Sucesso em Saneamento Básico – Destaque a Municípios” pelo bons indicadores verificados em seu sistema de saneamento básico¹⁷, o município, que já tem os serviços de água e esgoto universalizados, está prestes a universalizar o tratamento, com 92% de todos os rejeitos coletados tratados – antes da concessão, esse índice era de apenas 11%.

Do lado oposto, podemos citar o exemplo de várias cidades pelo mundo, que estão fazendo o caminho contrário, ou seja, estão ré estatizando seus serviços de saneamento, como por exemplo, Paris (BBCNews, 2017); contudo, esse processo está ocorrendo após a universalização dos serviços básicos de abastecimento e coleta de esgoto, que se deu graças a participação massiva da iniciativa privada neste setor, como afirma Antônio Parlatore (2000, pag. 309) “por tradição histórica e cultural, a França é o país com maior experiência em privatizações de serviços de água e esgotos. De fato, as primeiras concessões da Champagnie Générale des Eaux são de 1853 e as de Lyonnaise des Eaux são de 1880”.

Assim, considerando a capacidade financeira de alguns países desenvolvidos, e tendo os seus sistemas de saneamento básico já universalizados, é natural que a classe política retome esses serviços, passando a adotar altos subsídios para reduzir as tarifas e “alegrar” os seus cidadãos.

¹⁷ Que abrange o abastecimento de água, a coleta e o tratamento de dejetos.

Caso fosse utilizado como critério de escolha apenas o fator econômico, a opção pela parceria público-privada seria, inegavelmente, a alternativa mais adequada para a universalização do acesso ao saneamento básico em nosso país no contexto atual, todavia, o Brasil é um território cheio de contrastes, o que exige uma análise mais profunda de cada caso concreto; cada Estado de nossa pátria guarda características próprias – e mesmo dentro destes, podem haver diferenças relevantes –, o que significa que qualquer decisão no sentido de viabilizar projetos de PPP devem considerar as particularidades de cada localidade. Sendo assim, como existem inúmeros outros fatores a serem considerados, é necessário ser cauteloso ao apontar qualquer solução.

Em consonância com o que foi colocado acima, outro ponto de fundamental importância a ser observado, é quanto a eficiência, que todos os “fiéis” defensores das PPP afirmam ser superior no setor privado. Neste caso, é importante ter cuidado ao apontar esse aspecto, uma vez que, segundo um relatório produzido pelo Instituto Trata Brasil (2020, pag. 99), baseado em informações do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento – SNIS, que montou um ranking dos melhores serviços de saneamento básico no Brasil com os 100 maiores municípios do país, entre os 20 melhores colocados, apenas 3 são operados por empresas privadas (ocupando as 11º, 18º e 20º colocações, respectivamente). À vista disso, mesmo considerando que o país conta com um pouco mais de 1400 (um mil e quatrocentos) empresas públicas¹⁸ que atuam na prestação destes serviços – de acordo com o Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgoto de 2018, do SNIS – e até a realização do relatório nós tínhamos apenas 100 empresas privadas atuando nesse setor, é evidente que, apesar do enorme déficit¹⁹ verificado neste campo, temos bons exemplos de empresas públicas no desenvolvimento das atividades de saneamento, que desempenham suas funções de forma eficiente e satisfatória. Não cabendo assim, avaliações superficiais sem o devido cuidado em analisar as peculiaridades locais; o que nos faz refletir, o maior empecilho para a universalização dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Brasil não seria de cunho político?

¹⁸ Considerando que, além de termos 27 companhias estaduais que prestam serviços de saneamento básico, muitos municípios operam seus próprios sistemas.

¹⁹ De acordo com os dados do Sistema Nacional de Informações de Saneamento – SNIS, de 2018, 18,75% da população não tem acesso a água potável e 48,44% das pessoas não tem acesso a coleta de esgoto sanitário.

Por fim, resta salientar que a utilização de parcerias público-privadas no setor de saneamento deve sim, ser considerada, desde que as iniciativas nesse sentido sejam amplamente discutidas por todos os envolvidos, de forma transparente e clara, observando os estudos de viabilidade técnica e econômica, assim como as particularidades da localidade, de modo que, caso tal projeto seja executado, a concessão tenha estabilidade na sua implantação e durante a sua operação. Também é importante registrar que o instrumento normativo das PPPs, a Lei 11.079/04, por si só, não tem o condão de fazer com as parcerias que dela venham a surgir sejam perfeitas, ou seja, elas podem ser manejadas de forma correta, gerando bons resultados, ou podem ser utilizadas para satisfazer interesses indecorosos, nesse sentido, cabe aos órgãos de controle acompanharem de perto tais projetos, assim como, é dever de toda a sociedade estar diligente sobre os passos de nossos representantes.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS E SANEAMENTO BÁSICO (Brasil). **Novo Marco do Saneamento entra em vigor e deve trazer avanços econômicos na saúde e no meio ambiente em todo o País** / Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico – ANA. 2020. Disponível em: <https://www.ana.gov.br/noticias/novo-marco-do-saneamento-entra-em-vigor-e-deve-trazer-avancos-economicos-na-saude-e-no-meio-ambiente-em-todo-o-pais#:~:text=O%20presidente%20da%20República%2C%20Jair,Marco%20Legal%20do%20Saneamento%20Básico>.

Acesso em: 28 set. 2020.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. As parcerias público-privadas – PPP's no Direito Positivo Brasileiro. **Revista de Direito Administrativo**. Vol. 240, pag. 105 – 145, 2005. Disponível em:

<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/43621>

Acesso em: 26 ago. 2020.

ARAUJO, Thiago Souza; SILVA, Kinn Pereira de Araújo Balesteros; ROVER, Aires Jose. Gestão pública e parcerias público-privadas: teoria do estado e tecnologias de governança difusa para controle social. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**. Vol. 6, n°. 3, 2016. Disponível em:

<https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/view/4262>

Acesso em: 26 ago. 2020.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS CONCESSIONÁRIAS PRIVADAS DE SERVIÇOS PÚBLICOS DE ÁGUA E ESGOTO (ABCON). **Para universalizar saneamento básico no Brasil precisa de R\$ 750 bilhões segundo KPMG**. 2020. Disponível em: <https://www.abconsindcon.com.br/noticias/para-universalizar-saneamento-brasil-precisa-de-r-750-bi-segundo-kpmg/>

Acesso em: 14 out. 2020.

BBCNews. **Enquanto Rio privatiza, por que Paris, Berlim e outras 265 cidades reestatizaram saneamento**. 2020. Disponível em:

<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-40379053>

Acesso em: 14 out. 2020.

BARROS, Wellington Pacheco. **A água na visão do direito** / Wellington Pacheco Barros. – Porto Alegre : Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, Departamento de artes gráficas, 2005. Disponível em: https://scholar.google.com.br/scholar?hl=pt-BR&as_sdt=0%2C5&q=BARROS%2C+Wellington+Pacheco.+A+água+na+visão+do+direito+&btnG=

Acesso em: 20 set. 2020.

BRAVO, Álvaro A. Sánchez; CERVI. Jacson Roberto. A Política Nacional de Águas: em busca do reconhecimento da água como direito humano fundamental. In: FARIAS, Talden; SILVA, José I. A. O. (coord.). **Direito à água e cidades**. João Pessoa : Editora UFPB, 2019, pag. 11 – 34. Disponível em:

<http://www.editora.ufpb.br/sistema/press5/index.php/UFPB/catalog/book/143>

Acesso em: 15 set. 2020.

BRASIL. Empresa Brasil de Comunicação (EBC). **Agência Brasil**. 2020. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2020-09/governo-preve-deficit-primario-de-r-861-bilhoes-em-2020>

Acesso em: 14 out. 2020.

BRASIL. Controladoria-Geral da União (CGU). **Portal da Transparência**. 2020. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/funcoes/17-saneamento?ano=2018>

Acesso em: 14 out. 2020.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF : Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm.

Acesso em: 18 set. 2020.

BRASIL. Fundação Nacional da Saúde (FUNASA). **Manual de saneamento**. 3º ed. Rev. Brasília : Fundação Nacional de Saúde, 2006. Disponível em: https://www.google.com/search?source=hp&ei=h5CLX4GsGPe15OUPwaq5yAs&q=BRASIL.+Fundação+Nacional+da+Saúde.+Manual+de+saneamento.+3º+ed.+Rev.+Brasília%3A+Fundação+Nacional+de+Saúde%2C+2006.+&oq=BRASIL.+Fundação+Nacional+da+Saúde.+Manual+de+saneamento.+3º+ed.+Rev.+Brasília%3A+Fundação+Nacional+de+Saúde%2C+2006.+&gs_lcp=ChFtb2JpbGUtZ3dzLXdpei1ocBADMgllKTICCCIQ3hIY3hlgjiZoAHAAeACAAQCIAQCSAQCYAQGgAQKgAQGwAQI&sclie nt=mobile-gws-wiz-hp

Acesso em: 20 set. 2020.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Agência IBGE notícias**. 2020. Disponível em: [https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/22374-ibge-divulga-as-estimativas-de-populacao-dos-municipios-para-2018#:~:text=O%20IBGE%20divulga%20hoje%20as,da%20População%20\(Revisão%202018\).](https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/22374-ibge-divulga-as-estimativas-de-populacao-dos-municipios-para-2018#:~:text=O%20IBGE%20divulga%20hoje%20as,da%20População%20(Revisão%202018).)

Acesso em: 18 set. 2020.

BRASIL, Lei nº 4.380 de agosto de 1964. **Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional de Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e dá outras providências**. De 1964. Brasília, DF : Presidência da República [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4380.htm

Acesso em: 18 set. 2020.

BRASIL, Lei nº 5.318 de setembro de 1967. **Institui a Política Nacional de Saneamento e cria o Conselho Nacional de Saneamento**. De 1967. Brasília, DF : Presidência da República [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L5318.htm

Acesso em: 18 set. 2020.

BRASIL, Lei nº 8.666 de junho de 1993. **Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.** De 1993. Brasília, DF : Presidência da República [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm
Acesso em: 18 set. 2020.

BRASIL, Lei nº 8.987 de fevereiro de 1995. **Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previstos no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências.** De 1995. Brasília, DF : Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8987compilada.htm.
Acesso em: 18 set. 2020.

BRASIL, Lei nº 9.433 de janeiro de 1997. **Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989.** De 1997. Brasília, DF : Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9433.htm
Acesso em: 18 set. 2020.

BRASIL, Lei nº 9.784 de janeiro de 1999. **Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. De 1999.** Brasília, DF : Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm
Acesso em: 18 set. 2020.

BRASIL, Lei nº 10.257 de julho de 2001. **Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.** De 2001. Brasília, DF : Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm
Acesso em: 18 set. 2020.

BRASIL. Lei nº 11.079 de dezembro de 2004. **Institui normas gerais para licitação e contratação de parcerias público-privada no âmbito da Administração Pública.** De 2004. Brasília, DF : Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l11079.htm.
Acesso em: 18 set. 2020.

BRASIL, Lei nº 11.445 de janeiro de 2007. **Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico; cria o Comitê Interministerial de Saneamento Básico; altera as leis nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.666, de 21 de junho de 1993, e 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; e revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978.** De 2007. Brasília, DF : Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm
Acesso em: 18 set. 2020.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Governo Federal.** 2020.
Disponível em: <https://coronavirus.saude.gov.br/sobre-a-doenca#o-que-e-covid>
Acesso em: 18 set. 2020.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. **Secretaria Nacional de Saneamento – SNS. Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento – SNIS: 24º Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos – 2018**. Brasília : SNS/MDR, 2019. Disponível em: <http://www.snis.gov.br/diagnostico-anual-agua-e-esgotos/diagnostico-dos-servicos-de-agua-e-esgotos-2018#:~:text= Nesse%20ano%2C%20o%20SNIS–AE,%2C1%25%20da%20popula%20ção%20urbana.>
Acesso em: 20 set. 2020.

BRITO, Bárbara Moreira Barbosa de; SILVEIRA, Antônio Henrique Pinheiro. Parceria Público-Privada: compreendendo o modelo brasileiro. **Revista do Serviço Público**, vol. 56, n°. 1, pag. 7 – 21, 2005. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/214>
Acesso em: 26 ago. 2020.

BRITTO, Ana Lucia. O direito à água e o direito a cidade. In: JUNIOR, Orlando Alves dos Santos; NOVAES, Patrícia; LACERDA, Larissa; WERNECK, Mariana. (coord.). **Políticas públicas e direito à cidade: programa interdisciplinar de formação de agentes sociais**. 1. Ed. – Rio de Janeiro : Letra Capital, 2017, pag. 69 – 74. Disponível em: http://observatorioidasmegacidades.net.br/arquivos/biblioteca/abook_file/caderno_direitocidade_2017.pdf
Acesso em: 16 set. 2020.

CALDAS, Roberto. Parcerias Público-Privadas (PPPs) e meio ambiente. **Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêuticos e Teoria do Direito**, Vol. 3, n°. 1, pag. 65 – 74, 2011. Disponível em: <http://revistas.unisinos.br/index.php/RECHTD/article/view/674>
Acesso em: 28 set. 2020.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo** / Jose dos Santos Carvalho Filho. – 32º ed. rev., atual. E ampl. – São Paulo: Atlas, 2018.

CARVALHO, Matheus. **Manual de direito administrativo** / Matheus Carvalho – 4º ed. rev. Amp. E atual. – Salvador. JusPODIVM, 2017.

CASTRO, José Estefan. A participação do setor privado nos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário: resposta aos fracassos do setor público?. **Revista Eletrônica de Gestão e Tecnologia Ambientais**, vol. 1, n°. 1, 2013. Disponível em: <https://portalseer.ufba.br/index.php/gesta/article/view/7102>
Acesso em: 28 set. 2020.

CINTRA, Marcos. Modelagem de PPPs: pré-requisitos fundamentais e suas implicações. In: FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS (FGV). **Parcerias Público-Privadas no Brasil** / FGV Projetos, ano. 9, n° 23, 2014. Disponível em: <https://fgvprojetos.fgv.br/publicacao/cadernos-fgv-projetos-no23-parcerias-publico-privadas>
Acesso em: 28 set. 2020.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA (CNI). **Marco do saneamento coloca o Brasil no caminho da eficiência na coleta e tratamento de esgoto** / Agência de Notícias CNI. – Brasília : CNI, 2019. Disponível em: <https://noticias.portaldaindustria.com.br/posicionamentos/marco-do-saneamento-coloca-brasil-no-caminho-da-eficiencia-na-coleta-e-tratamento-de-esgoto/> Acesso em: 28 set. 2020.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA (CNI). **Saneamento Básico: uma agenda regulatória e institucional** / Confederação Nacional da Indústria. – Brasília: CNI, 2018. Disponível em: https://www.google.com/search?source=hp&ei=mfCNX6yiHYWy5OUP1paoSA&q=saneamento+básico%3A+uma+agenda+regulatória+e+institucional+%2F+confederação+nacional+da+indústria.&oq=&gs_lcp=ChFtb2JpbGUtZ3dzLXdpei1ocBABGAlYAggpmMgllKTIcCCkyAggpUABYAGCQGGgAcAB4AlABAlgBAJIBAJgBALABBA&scient=mobile-gws-wiz-hp#ip=1 Acesso em: 18 set. 2020.

COSTA, Ilton Garcia da; PIEROBON, Flávio; SOARES, Eliane Cristina. A efetivação do direito ao saneamento básico no Brasil: do PLANASA ao PLANSAB. **Revista de Direito da Universidade FUMEC**, v. 13, n. 2, pag. 335 – 358, 2018. Disponível em: <http://www.fumec.br/revistas/meritum/article/view/6185> Acesso em: 27 set. 2020.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas** / Maria Sylvia Zanella de Pietro. – 10º ed. – São Paulo: Atlas, 2015.

FARIA, Ricardo Coelho de; FARIA, Simone Alves de; MOREIRA, Tito Belchior S.. A privatização no setor de saneamento tem melhorado a performance dos serviços?. **Revista Planejamento e Políticas Públicas**, n°. 28, 2005. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/46/0> Acesso em: 28 set. 2020.

FERNANDEZ, Rodrigo Nobre; HILLBRECHT, Ronald Otto; MENEZES, Gabrielito; RIBEIRO, Felipe Garcia. Impacto dos determinantes das parcerias público-privadas em economias emergentes. **Revista Planejamento e Políticas Públicas**, n°. 44, 2015. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/476> Acesso em: 28 set. 2020.

FERREIRA, Mateus de Paula; GARCIA, Mariana Silva Duarte. Saneamento básico: meio ambiente e dignidade humana. **Dignidade Re-vista**, [S.l.], v. 2, n. 3, pag. 12, 2017. Disponível em: <http://periodicos.puc-rio.br/index.php/dignidaderevista/article/view/393> Acesso em: 18 set. 2020.

FERREIRA, Luciane. Do acesso à água e do seu reconhecimento como direito humano. **Revista de Direito Público**, Londrina. Vol. 6, n°. 1, pag. 55 – 66, 2011. Disponível em: <http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/direitopub/article/view/8141> Acesso em: 20 set. 2020.

FLORES, Karen Muller. O reconhecimento da água como direito fundamental e suas implicações. **Revista da Faculdade de Direito da UERJ**. Vol. 1, nº. 10, 2011. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rfduerj/article/view/1724>. Acesso em: 20 set. 2020.

GROSELLI, Ricardo. **Parcerias Público-Privada no setor de infraestrutura em saneamento: uma análise da relação entre o Estado e a iniciativa privada**. 2010. Tese (Mestrado em Economia). Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/27192>. Acesso em: 12 ago. 2020.

GUIMARÃES, Fernando Vernalha. **Parceria Público-Privada: caracterização dos tipos legais e aspectos nucleares de seu regime jurídico**. 2008. Tese (Doutorado em Direito). Setor de Ciências Jurídicas. Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2008. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/16949>. Acesso em: 12 ago. 2020.

HÜBNER, Cristiane Fonseca. Privatização dos serviços de saneamento e novas formas de segregação: o caso do morro da Boa Vista em Arraial do Cabo, Brasil. In: CASTRO, José Estefan; HELLER, Léo; MORAIS, Maria da Piedade. (coord.). **O direito à água como política na América Latina: uma exploração teórica e empírica**. Brasília : Ipea, 2015. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=25137. Acesso em: 26 set. 2020.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (Brasil). **Das concessões rodoviárias às Parcerias Público-Privadas: preocupação com o valor do pedágio**. Ricardo Pereira Soares; Carlos Álvares da Silva Campos Neto. – Brasília: Ipea, 2006. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=4785. Acesso em: 28 set. 2020.

INSTITUTO TRATA BRASIL (Brasil). **Manual de Saneamento Básico – Entendendo o saneamento básico ambiental no Brasil e sua importância socioeconômica** / Instituto Trata Brasil. 2012. Disponível em: <http://tratabrasil.org.br/estudos-completo/itb/manual-do-saneamento-basico>. Acesso em: 18 set. 2020.

INSTITUTO TRATA BRASIL (Brasil). **Benefícios Econômicos e Sociais da Expansão do Saneamento no Brasil** / Instituto Trata Brasil. 2017. Disponível em: <http://www.tratabrasil.org.br/estudos-completo/itb/beneficios-economicos-e-sociais-da-expansao-do-saneamento-no-rio-de-janeiro>. Acesso em: 18 set. 2020.

INSTITUTO TRATA BRASIL (Brasil). **Ranking do saneamento Instituto Trata Brasil 2020** / Instituto Trata Brasil. 2020. Disponível em: <http://www.tratabrasil.org.br/estudos/estudos-itb/itb/ranking-do-saneamento-2020>. Acesso em: 18 set. 2020.

JUNIOR, Orlando Alves dos Santos. Os conflitos urbanos e o direito à Cidade. In: JUNIOR, Orlando Alves dos Santos; NOVAES, Patrícia; LACERDA, Larissa; WERNECK, Mariana. (coord.). **Políticas públicas e direito à cidade: programa interdisciplinar de formação de agentes sociais**. 1. Ed. – Rio de Janeiro : Letra Capital, 2017, pag. 16 – 19. Disponível em: http://observatoriodasmetroles.net.br/arquivos/biblioteca/abook_file/caderno_direitocidade_2017.pdf
Acesso em: 16 set. 2020.

LANNA, Ana Lúcia Duarte. Ferrovias no Brasil 1870 – 1920. **História economia & história de empresas**. Vol. III (2005). Pag. 7 – 40, 2012. Disponível em: <https://www.hehe.org.br/index.php/rabphe/article/view/179>.
Acesso em: 12 ago. 2020.

LEONETTI, Alexandre Bevilacqua; PRADO, Eliana Leão do; OLIVEIRA, Sonia Valle Walter Borges de. Saneamento básico no Brasil: considerações sobre investimentos e sustentabilidade para o século XXI. **Revista de Administração Pública e de Empresas – RAP**, vol. 45, n°. 2, pag. 331 – 348, 2011. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-76122011000200003&script=sci_abstract&lng=pt
Acesso em: 26 set. 2020.

LEONETTI, Alexandre Bevilacqua; SANTOS, Marcelo Elias dos; COSTA, André Lucirton; OLIVEIRA, Sonia Valle Walter Borges de. A parceira público-privada no contexto da universalização do saneamento no Brasil. **Revista Desenvolvimento em Questão** – Editora UNIJUI. Vol. 13, n°. 32, pag. 78 – 102, 2015. Disponível em: <https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/desenvolvimentoemquestao/article/view/3181>
Acesso em: 28 set. 2020.

MELLO, Marina Figueira de. Privatização do setor de saneamento no Brasil: quatro experiências e muitas lições. **Revista de Economia Aplicada**, vol. 9, n°. 3, pag. 495 – 517, 2005. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-80502005000300009
Acesso em: 28 set. 2020.

NETO, Floriano de Azevedo Marques. Parcerias Público-Privadas: conceitos e modalidades. In: JUNIOR, Vidal Serrano Nunes; ZOCKUN, Maurício; ZOCKUN, Carolina Zancaner; FREIRE, André Luiz. (coord.). **Enciclopédia Jurídica da PUCSP**. Direito administrativo e constitucional – São Paulo : Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2007. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/32/edicao-1/parcerias-publico-privadas:-conceito>
Acesso em: 26 ago. 2020.

NOHARA, Irene Patrícia. Desafios Jurídicos das Parcerias Público-Privadas (PPP) e desenvolvimento nacional sustentável. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**. Vol. 5, n°. 2. Pag. 184 – 203, 2014. Disponível em: <https://periodicos.pucpr.br/index.php/direitoeconomico/article/view/6278>

Acesso em: 12 ago. 2020.

NOZAKI, Victor Toyoyji de. **Análise do setor de saneamento básico no Brasil**. 2007. Tese de (Mestrado em Economia). Faculdade de Administração, Economia e Contabilidade de Ribeirão Preto. Universidade de São Paulo – USP, Ribeirão Preto, 2007. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/96/96131/tde-25072007-152652/pt-br.php>

Acesso em: 27 set. 2020.

OLIVEIRA, Anderson Luis Silva de. Saneamento básico no Brasil: limites e possibilidade de atuação do setor privado. 2004. Tese (Mestrado em Ciências Econômicas). Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2004. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/8899>

Acesso em: 27 set. 2020.

PARLATORE, Antônio Carlos. Privatização do setor de saneamento no Brasil. In: PINHEIRO, Armando Castelar; FUKASAKU, Kiichiro. (coord.). **A privatização no Brasil: o caso dos serviços de utilidade pública**. Rio de Janeiro : Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, pag. 279 – 320, 2000.

Disponível em: <https://web.bnides.gov.br/bib/jspui/handle/1408/18380>

Acesso em: 28 set. 2020.

PECI, Alketa; SOBRAL, Filipe. Parcerias Público-Privadas: análise comparativa das experiências britânica e brasileira. **Cadernos da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas – EBAPE** (FGV). Vol. 5, n.º. 2, 2007. Disponível em:

<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cadernosebape/article/view/5026>

Acesso em: 28 set. 2020.

PÉRICO, Ana Elisa; REBELLATO, Daisy Aparecida do Nascimento. Desafios das parcerias público-privadas (PPPs). **Revista de Administração Pública – RAP**. Pag. 1031 – 1052, 2005. Disponível em:

<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6578>

Acesso em: 12 ago. 2020.

ROLNIK, Raquel. **Projeto de lei no Congresso quer induzir os municípios a privatizar o saneamento**. LabCidade. 2019. Disponível em:

<http://www.labcidade.fau.usp.br/projeto-de-lei-no-congresso-quer-induzir-os-municipios-a-privatizar-o-saneamento/>

Acesso em: 28 set. 2020.

PORTAL SANEAMENTO BÁSICO. **Instituto Trata Brasil premia Rio Claro/SP pelos serviços de saneamento**. 2020. Disponível em:

<https://www.saneamentobasico.com.br/rio-claro-servicos-saneamento/>

Acesso em: 14 out. 2020.

SAIANI, Carlos César Santejo; JUNIOR, Rudinei Toneto. Evolução do acesso a serviços de saneamento básico no Brasil (1970 – 2004). **Fundação Getúlio Vargas, Economia e sociedade**, v. 19, n.1(38), p. 79 – 106, 2010.

Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/20834>

Acesso em: 27 set. 2020.

SILVA, Leandro Morais e. **As parcerias público-privadas como ambiente de investimentos em estações de tratamento de esgoto no Brasil**. 2006. Tese (Mestrado em Engenharia). Escola Politécnica, Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/3/3146/tde-01122006-145120/pt-br.php>. Acesso em: 12 ago. 2020.

SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES SOBRE SANEAMENTO (SNIS). **Diagnóstico dos serviços de água e esgoto – 2018** / Ministério do Desenvolvimento Regional. Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento – SNIS. 2018. Disponível em: <http://www.snis.gov.br/diagnostico-anual-agua-e-esgotos/diagnostico-dos-servicos-de-agua-e-esgotos-2018>. Acesso em: 28 set. 2020.

SOARES, Aendria de Souza do Carmo Mota; FEITOSA, Maria Luiza Pereira de Alencar Mayer. O direito de acesso à água como direito humano fundamental: uma análise a partir da teoria dos direitos humanos e da valorização econômica da água. In: FARIAS, Talden; SILVA, José I. A. O. (coord.). **Direito à água e cidades**. João Pessoa : Editora UFPB, 2019, pag. 35 – 51. Disponível em: <http://www.editora.ufpb.br/sistema/press5/index.php/UFPB/catalog/book/143>. Acesso em: 15 set. 2020.

TUROLLA, Frederico Araujo. **Política de saneamento básico: avanços recentes e opções futuras de políticas públicas**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, 2002. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=4155. Acesso em: 27 set.2020.

VARGAS, Marcelo Coutinho; LIMA, Roberval Francisco de. Concessões privadas de saneamento no Brasil: bom negócio pra quem?. **Revista Ambiente e Sociedade**, vol. 7, n°. 2, pag. 67 – 94, 2004. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-753X2004000200005&lng=pt&tlng=pt. Acesso em: 28 set. 2020.

YIP, César; YOKOYA, Mariana. Direito Internacional dos Direitos Humanos e direito à água: uma perspectiva brasileira. **Anuario Colombiano de Derecho Internacional** (ACDI). Vol. 9, pag. 167 – 195, 2016. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5317492>. Acesso em: 20 set. 2020.