

# A GOVERNANÇA NOS SERVIÇOS MUNICIPAIS DE ÁGUA E ESGOTO:

UMA VISÃO ESTRUTURADA PARA O SÉCULO XXI

## TOMO II

WALDO VILLANI JR



Associação Nacional dos Serviços  
Municipais de Saneamento



---

A deficiência dos serviços públicos de água e esgoto, exige uma melhora significativa na governança das organizações prestadoras de serviços e o estabelecimento de um novo paradigma que permita alcançar as prerrogativas estabelecidas pelo novo ordenamento jurídico

# **A GOVERNANÇA NOS SERVIÇOS MUNICIPAIS DE ÁGUA E ESGOTO:**

## **UMA VISÃO ESTRUTURADA PARA O SÉCULO XXI**

# **TOMO II**

WALDO VILLANI JR  
1ª EDIÇÃO

SÃO PAULO, SP | 2022



---

---

## FICHA CATALOGRÁFICA

A governança nos serviços municipais de água e esgoto: Uma visão estruturada para o século XXI - Tomo II/ Waldo Villani Jr - 2022.-- 244p. ; 21x 29cm.

ISBN 978-65-995111-2-7

1. Brasil. 2. Saneamento Básico. 3. Gestão. 4. Saúde Pública. 5. Administração Pública. I. Villani Jr, Waldo. II. Título.

---

---

**“Vetusta vinci, infini legis  
obtinet, ab initiu valide, post  
invalide, vexata quaestio  
abundant cautela non noset”**

**Sextus Iulius Frontinus curator aquarum  
Romae**

“Costumes antigos acabam virando lei, a princípio, válido, depois inválido, questões controversas, cautela abundante não prejudica”.  
Júlio Sexto Frontinus – Comissário da água de Roma.

---

# SUMÁRIO

|  |           |
|--|-----------|
| <b>4. O ESTADO .....</b>   | <b>13</b> |
| 4.1. Conceitos básicos .....   | 14        |
| 4.1.1. A sociedade .....   | 15        |
| 4.1.2. A ordem social .....  | 17        |
| 4.1.3. As sociedades políticas .....   | 18        |
| 4.2. O Estado, a Nação, e o País .....   | 19        |
| 4.3. As finalidades e as funções do Estado .....                                 | 19        |
| 4.4. O Território .....  | 20        |
| 4.5. O Povo e a cidadania .....  | 21        |
| 4.6. O Estado, o Direito e a Política .....                                      | 22        |
| 4.7. O regime e o sistema de Governo .....                                       | 23        |
| 4.7.1. Regimes de governo .....  | 24        |
| 4.7.2. Sistemas de governo .....   | 26        |
| 4.8. O Estado e seu grau de penetração na vida social e individual do povo ..... | 27        |
| 4.8.1. Estado Estamental .....   | 28        |
| 4.8.2. Estado de Polícia ou Estado Absolutista .....                             | 28        |
| 4.8.3. Estado de Direito Liberal .....   | 29        |
| 4.8.4. O Estado Socialista .....   | 30        |
| 4.8.5. O Estado Totalitário .....  | 31        |
| 4.8.6. O Estado Social .....   | 31        |
| 4.8.7. O Estado Democrático de Direito .....                                     | 32        |
| 4.9. A Federação e os Estados membros .....                                      | 33        |
| 4.10. O Município .....  | 33        |
| 4.10.1 O histórico da formação do poder local .....                              | 34        |
| 4.10.2 Os municípios no Brasil .....   | 35        |
| 4.10.3 Os tipos de municípios .....  | 37        |
| 4.11. A Administração Pública .....  | 38        |
| 4.11.1. Fase Patrimonialista .....   | 38        |
| 4.11.2. Fase Burocrática .....   | 40        |
| 4.11.3. A Fase Gerencial .....   | 45        |
| 4.11.4. A Fase Pós-Gerencial .....   | 47        |
| 4.12. O Novo Serviço Público - NSP .....   | 49        |
| 4.13. A diferença entre Governo e Administração Pública .....                    | 52        |
| 4.14. O Direito Administrativo Brasileiro .....                                  | 56        |
| 4.14.1. Regime Jurídico Administrativo .....                                     | 58        |
| 4.14.2. Os Princípios do Direito Administrativo .....                            | 58        |
| 4.14.3. Bens Públicos .....  | 60        |



|   |            |
|---|------------|
| 4.14.4. Atos Administrativos .....  | 60         |
| 4.14.5. Poderes da Administração Pública.....   | 62         |
| 4.14.6. Responsabilidade civil do Estado .....  | 64         |
| 4.14.7. Intervenção do Estado na Propriedade .....  | 65         |
| 4.115 Serviços Públicos .....   | 66         |
| 4.15.1. Delegação da prestação de serviços públicos – Concessões e Permissões .....         | 67         |
| 4.15.2. Parcerias Público Privada (PPP).....  | 69         |
| 4.15.3. Locação de ativos .....   | 70         |
| 4.16. Os grupos de pressão e interesse, a atividade de lobby.....                           | 71         |
| 4.17. As Políticas Públicas .....   | 74         |
| 4.17.1. As políticas públicas de saneamento básico no Brasil .....                          | 75         |
| 4.17.2. Justificativas para a situação .....  | 79         |
| 4.18. O saneamento básico no ordenamento jurídico pátrio.....                               | 80         |
| 4.18.1. A Constituição Federal de 1988.....   | 81         |
| 4.18.2. A Lei Federal nº 8.987/95 .....   | 95         |
| 4.18.3. A Lei Federal nº 14.026/2020 .....  | 96         |
| 4.18.4. A Lei Federal nº 11.445/2007 .....  | 98         |
| 4.18.5. As regulamentações e a legislação complementar.....                                 | 131        |
| 4.19. Os Consórcios Públicos.....   | 132        |
| 4.20. A lei das Estatais .....  | 132        |
| <b>5. A ATUALIDADE DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE ÁGUA E ESGOTO .....</b>                         | <b>134</b> |
| 5.1. A disponibilidade hídrica e o consumo no Brasil.....                                   | 135        |
| 5.2. Conceituação dos serviços públicos de água e esgoto .....                              | 136        |
| 5.3. As características dos sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário ..... | 137        |
| 5.4. Panorama setorial dos serviços de água e esgoto .....                                  | 139        |
| 5.4.1. Visão Geral .....  | 140        |
| 5.4.2. Aspectos financeiros.....  | 146        |
| 5.4.3. Investimentos realizados por estados brasileiros.....                                | 150        |
| 5.4.4. Receita e despesa operacional .....  | 153        |
| 5.4.5. Tarifas e despesas médias .....  | 157        |
| 5.4.6. Dados de Balanço .....   | 159        |
| 5.4.7. Geração de empregos e produtividade de pessoal.....                                  | 162        |
| 5.5. Os recursos necessários para a universalização dos serviços de água e esgoto .....     | 164        |
| 5.6. As possibilidades legais de gestão direta dos serviços públicos .....                  | 167        |
| 5.7. As possibilidades legais da Gestão Associada dos serviços públicos.....                | 169        |
| 5.8. O modelo de gestão .....   | 170        |
| 5.8.1. Administração direta.....  | 171        |
| 5.8.2. Administração indireta - Autarquias .....  | 173        |
| 5.8.3. Administração indireta – Entidades paraestatais .....                                | 174        |
| <b>6. A REGULAÇÃO TÉCNICA-ECONÔMICA E A PRECIFICAÇÃO DOS SERVIÇOS .....</b>                 | <b>176</b> |

|   |            |
|---|------------|
| 6.1. A Teoria da regulação dos serviços públicos .....                      | 180        |
| 6.2. Regulação técnica e econômica dos serviços de saneamento básico .....  | 182        |
| 6.3. Regulação dos serviços de saneamento básico no Brasil .....            | 184        |
| 6.4. As políticas tarifárias .....  | 189        |
| 6.4.1. Funções de custo e economia de escala .....                          | 197        |
| 6.4.2. A elasticidade do preço da demanda de água .....                     | 201        |
| 6.4.3. Tarificação pelo Custo Médio .....                                   | 201        |
| 6.4.4. Tarificação pelo Custo Marginal .....                                | 202        |
| 6.4.5. Tarificação pelo Custo Incremental de Longo Prazo .....              | 203        |
| 6.4.6. Tarificação pelo Custo dos Serviços ou Taxa Interna de Retorno ..... | 204        |
| 6.4.7. Tarificação por Incentivo .....                                      | 205        |
| 6.4.8. Os tipos de tarifas de água e esgoto .....                           | 207        |
| 6.4.9. O modelo tarifário do PLANASA .....                                  | 208        |
| 6.4.10. A estrutura tarifária atualmente praticada no Brasil .....          | 217        |
| 6.5. A ingerência política nas tarifárias praticadas no Brasil .....        | 218        |
| 6.6. A sustentabilidade econômico-financeira do Prestador de Serviço .....  | 219        |
| 6.6.1. O reajuste tarifário .....   | 220        |
| 6.6.2. A revisão tarifária .....  | 222        |
| 6.6.3. Procedimentos de Alteração das Tarifas .....                         | 224        |
| 6.6.4. Revisão da Estrutura Tarifária .....                                 | 225        |
| 6.7. Regulação tarifária ARSESP e ARES-PCJ .....                            | 226        |
| 6.7.1. Regulação ARSESP .....   | 226        |
| 6.7.2. Regulação ARES-PCJ .....   | 229        |
| <b>BIBLIOGRAFIA .....</b>   | <b>239</b> |

## ÍNDICE DE FIGURAS

|  |    |
|--|----|
| Figura 1 - Thomas Hobbes .....   | 28 |
| Figura 2 - Declaração da Independência, por John Trumbull, 1817–1818 ..... | 29 |
| Figura 3 - Adam Smith .....  | 30 |
| Figura 4 - Jeremy Bentham .....  | 30 |
| Figura 5 - Karl Marx e Frederich Engels .....                              | 30 |
| Figura 6 - Benito Mussolini e Adolf Hitler 1938 .....                      | 31 |
| Figura 7 - Max Weber em 1894 .....   | 40 |
| Figura 8 - Criação da DASP por Getúlio Vargas 1938 .....                   | 41 |
| Figura 9 - Modelo de Administração Burocrática .....                       | 43 |
| Figura 10 - JK e a apresentação do PLANO DE METAS .....                    | 43 |
| Figura 11 - Promulgação da CF 88 5/10/1988 .....                           | 45 |

|  |     |
|--|-----|
| Figura 12 - Crise do Petróleo na década de 1970 .....  | 45  |
| Figura 13 - Presidente FHC 1995.....   | 46  |
| Figura 14 - Posse do Presidente LULA 2003.....   | 47  |
| Figura 15 - Posse de Dilma como presidente em 2011.....  | 48  |
| Figura 16 - Gastos do governo com o funcionalismo público Foto: Estadão .....  | 48  |
| Figura 17 - Gastos do Governo federal 1995 - 2018.....   | 49  |
| Figura 18 - Atribuições dos Entes Titular e Regulador .....  | 118 |
| Figura 19 - Água retirada e consumida das bacias hidrográfica no Brasil – SNIS 2020.....                                       | 135 |
| Figura 20 - Densidade de economias água.....   | 141 |
| Figura 21 - Extensão de rede.....  | 141 |
| Figura 22 - Macromedicação .....   | 142 |
| Figura 23 - Micromedicação.....  | 142 |
| Figura 24 - Atendimento.....   | 142 |
| Figura 25 - Consumo médio .....  | 142 |
| Figura 26 - Perdas de distribuição.....  | 143 |
| Figura 27 - Ligações e economias Esgoto.....   | 144 |
| Figura 28 - Extensão de rede.....  | 144 |
| Figura 29 - Extensão por ligação.....  | 144 |
| Figura 30 - Índice de atendimento urbano Esgoto .....  | 145 |
| Figura 31 - Índice de Tratamento de esgoto Gerados.....  | 145 |
| Figura 32 - Índice de tratamento de esgoto coletado .....  | 145 |
| Figura 33 - Investimentos Totais por macrorregião .....  | 146 |
| Figura 34- Déficit de acesso e nos investimentos em água e esgoto.....   | 147 |
| Figura 35 - Despesa de Exploração (DEX) dos serviços de água e esgoto.....   | 147 |
| Figura 36 - Despesas Totais com os Serviços (DTS) de água e esgoto.....  | 148 |
| Figura 37 - Receita operacional e despesa dos serviços de água e esgoto em R\$ bilhões.....                                    | 148 |
| Figura 38 - Indicadores de Tarifas e Despesas médias de água e esgoto.....   | 149 |
| Figura 39 - Indicadores de tarifas médias de água e esgoto .....   | 149 |
| Figura 40 - Produtividade média na prestação de serviços de água e esgoto.....   | 150 |
| Figura 41 - Investimentos realizados por estado entre 2018 E 2020 .....  | 151 |
| Figura 42 - Percentual de déficit x investimento - água .....  | 152 |
| Figura 43 - Percentual de déficit x investimento - esgoto .....  | 152 |
| Figura 44 - Diferença relativa entre receita operacional total e despesa total,<br>segundo prestador de serviço regional. .... | 154 |
| Figura 45 - Composição das Despesas de Exploração – DEX (FN015).....   | 156 |
| Figura 46 - Composição da Despesa Total com os Serviços – DTS (FN017).....   | 157 |
| Figura 47 – Tarifa média/ m <sup>3</sup> x Despesa média / m <sup>3</sup> .....  | 158 |
| Figura 48- Proporção da tarifa média praticada em relação à despesa média (IN004/IN003) .....                                  | 158 |
| Figura 49- Gestão direta pelo titular dos serviços públicos.....   | 169 |
| Figura 50- Gestão associada dos serviços públicos .....  | 169 |

|   |     |
|---|-----|
| Figura 51- Modelo de gestão direta pelo titular .....                                       | 170 |
| Figura 52- Comparação entre as modalidades de prestador público .....                       | 170 |
| Figura 53- Tributação incidentes sobre a arrecadação de Autarquias e Empresas Públicas..... | 171 |
| Figura 54- Administração direta, organograma dos órgãos prestadores de serviço.....         | 172 |
| Figura 55- Organograma administração Indireta – Autarquia.....                              | 173 |
| Figura 56- Organograma das entidades paraestatais .....                                     | 174 |
| Figura 57 - Estrutura de relacionamentos no setor de saneamento básico.....                 | 185 |
| Figura 58 - Classificação dos custos de uma empresa Fonte: Mankiw, NG; 2001 .....           | 198 |
| Figura 59 - Representação da função custo.....  | 199 |
| Figura 60 - Economia e Deseconomia de Escala fonte: Mankiw, NG; 2001 .....                  | 200 |

## ÍNDICE DE TABELAS

|   |     |
|---|-----|
| Tabela 1 - Parâmetros para implantação, ampliação e custeio dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário ..... | 165 |
| Tabela 2 - Comparação entre os modelos de regulação Inglês x Francês .....  | 182 |
| Tabela 3 - Custos do prestador de serviços para uma população de 25.000 habitantes .....  | 193 |

## **4. 0 ESTADO**

Todo estado soberano, possui um conjunto de regras jurídicas, que estabelecem o convívio social harmonioso de seu povo, assim como os direitos, deveres e garantias individuais de seus cidadãos. O Estado, tem como finalidade principal, a garantia do bem-estar social de seu povo, e como tal, deve fazê-lo sob as regras definidas na sua lei maior, que é a sua Constituição.

No caso brasileiro, o art. 1º da Constituição Federal de 1988, definiu: “o Brasil é uma República Federativa formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, que se constitui em Estado democrático de direito”.

Assim, ao definir que o Brasil é um Estado de direito democrático, significa dizer que: “a lei deve estar diretamente atrelada aos valores constitucionais; o cidadão brasileiro está coberto pela proteção da lei; e o povo está inserido no processo político como agente direto e, não somente pela via representativa”.

Essa definição do estado brasileiro, estabelece um conjunto de princípios que impacta diretamente sobre o tema a ser tratado neste trabalho.

Sendo, a prestação de serviços públicos, uma dentre as muitas obrigações do Estado, será necessário que, o fenômeno estatal seja bem conhecido pelo leitor, de forma que, este possa fazer o mínimo juízo de valor sobre a referida obrigação.

Este capítulo, tem a função, de estabelecer os conceitos sociais, políticos e jurídicos que envolvem a prestação dos serviços públicos de água e esgoto, sob a responsabilidade do Estado.

Primeiramente, serão estudados os conceitos básicos que definem o Estado, como ente responsável pelo bem-estar da população, que vive no território brasileiro.

Em sequência, serão discutidas a Constituição Federal de 1988 e a legislação infraconstitucional, que regem o saneamento básico no país.

Farão parte da discussão, os conceitos básicos, que envolvem os sistemas regulador e licenciador do setor, assim como se fará uma breve conceituação das políticas públicas, prioritárias para o saneamento básico.

Para a melhor compreensão do tema, será necessário, o uso de princípios próprios da sociologia, do direito e da psicologia social, geralmente, estranhos ao convívio dos agentes públicos, envoltos com o dia a dia do saneamento básico.

Recomendo aos leitores, paciência e dedicação, visto que, em alguns casos, a leitura deste capítulo será enfadonha, mas necessária.

Complementarmente, deverão ser vistos com bons olhos, pelo leitor, os temas referentes à burocracia estatal e aos grupos de pressão, pois, no atual estágio, a primeira é um impeditivo para o avanço das organizações públicas e a segunda, a atuação dos grupos de pressão, tem interferido de maneira salutar, na implementação de políticas públicas, para o setor. A compreensão da mecânica social, que envolve os grupos de pressão, poderá trazer benéficos generosos, aos operadores e gestores dos serviços de saneamento básico das cidades e para as organizações prestadoras destes serviços, ajudando, e muito, na sua boa governança.

## 4.1 CONCEITOS BÁSICOS

O homem, por suas características gregárias, necessita de convivência com outros seres humanos para se desenvolver. O desenvolvimento humano, pode ser estudado sob vários aspectos, sendo que os fenômenos sociais que levaram o homem à convivência social e seus desdobramentos refletem, diretamente, na maneira em que se organizam as sociedades.

O fenômeno do aparecimento do Estado<sup>1</sup>, pode ser considerado como, sinal de um alto grau do estágio civilizatório de uma sociedade, sendo ele, a mais complexa das organizações criadas pelo homem, que devido a sua multiplicidade deve ser visto por diferentes ângulos para que seja, perfeitamente, compreendido.

Desde o surgimento das primeiras sociedades humanas, a família, até o aparecimento do estado moderno, como hoje o conhecemos, as sociedades, sofreram diversas adaptações, para que a convivência humana fosse harmônica. O desenvolvimento humano e por consequência, a evolução das sociedades, levaram os estudiosos a formular um conjunto de teorias sociais, psicológicas, políticas e jurídicas, que buscam explicar e estabelecer princípios, para tais fenômenos.

O Estado é uma sociedade política, cuja principal função é estabelecer o bem comum da sociedade onde o homem busca amparo para se desenvolver. Como o desenvolvimento humano gera mutações sociais, políticas, econômicas e tecnológicas, obriga os Estados, a também evoluírem, para se adaptarem aos novos tempos. Da mesma forma, as regras jurídicas, necessitam sofrer mutações, para que também se adaptem aos novos tempos, pois o Direito reflete a evolução social.

O entendimento e o conhecimento da evolução do Estado e da ordem social, que é o conjunto de regras jurídicas que regem o Estado, passa a ser preponderante para que os prestadores de serviços públicos de água e esgoto, possam bem gerir, as suas organizações.

O Estado democrático de direito, sob o qual, hoje se vive, estabeleceu um novo patamar para a governança das organizações públicas, visto que, por este princípio, o povo passa a ter voz ativa nos destinos do Estado, influenciando de forma direta, sobre a política estatal e as suas decisões.

A maioria dos atuais prestadores públicos de serviços de água e esgoto ainda não se adaptaram, em sua plenitude, ao atual regime constitucional, sendo necessária a discussão, que se passará a fazer.

### 4.1.1. A SOCIEDADE

O homem, como animal social, desde as épocas mais primitivas, vive em sociedade para poder sobreviver, sendo nelas, que ele encontra a segurança e a proteção necessárias para o seu desenvolvimento. A sociedade confunde-se com a própria evolução do homem. Na natureza são encontrados outros animais gregários, que vivem em bandos ou grupos, que repartem funções com alguma organização, entretanto, não se trata de uma autêntica sociedade, sendo esta, uma característica exclusiva do homem. Só existem sociedades humanas.

O homem necessita de outros homens para satisfazer os seus interesses e anseios, que dependem de uma atividade coordenada, entre diversos homens. Define-se que, a sociedade, vem a ser toda forma de coordenação das atividades humanas, objetivando um determinado fim, regulado por um conjunto de normas, definidas e consensoadas pelos próprios membros da sociedade.

A doutrina não é pacífica quanto à origem da sociedade, sendo que, alguns pensadores defendem que a sociedade é fruto da própria natureza humana e outros sustentam que, a sociedade, nada mais é do que a manifestação da vontade humana. A hipótese de que, a sociedade, é um fator natural do homem, é a mais aceita, sem eliminar o fato que, a vontade humana, contribui para a sua formação.

Na Grécia antiga, Platão (429-341 a.C.), em “A República” afirmava que: a organização social é criada racionalmente pelo homem, e não em razão de um simples impulso natural.

---

1 A denominação Estado (do latim status=estar firme), significando situação permanente de convivência e ligada à sociedade política, aparece pela primeira vez, na obra denominada O Príncipe, escrita por Maquiavel em 1513, passando a ser usada, pelos italianos, sempre ligada, ao nome de uma cidade independente (stato di Firenze, stato di Florença, etc.). Durante os séculos XVI e XVII, a expressão, foi sendo admitida em escritos franceses, ingleses e alemães. A maioria dos autores, no entanto, admitindo que a sociedade ora denominada Estado, é, na sua essência, igual à que existiu anteriormente, embora com nomes diversos, dá essa designação a todas as sociedades políticas que, com autoridade superior, fixam as regras de convivência de seus membros (DALLARI, 2007)

Aristóteles (384-322 a.C.), em “A política” afirmava, veementemente, que: o homem é um ser eminentemente social, que necessita relacionar-se, constantemente, com outros homens para poder desenvolver e somente um ser dotado de natureza superior, buscaria, viver isolado do convívio dos outros seres humanos. Quanto aos animais, afirmava que: estes não formavam sociedade, mas sim uma associação, para garantir a sobrevivência.

As obras destes dois pensadores trataram dos assuntos sociais de maneira sistemática, separada da religião, mas não independentes dos regimes político e econômico, com imensa repercussão até os dias atuais.

Na alta Idade Média, São Tomás de Aquino (1226-1274), afirmava que: O homem é um animal eminentemente social e político, e que a sociedade, representa para o homem, um elemento vital para a sua sobrevivência, pois, é nela que ele encontrava a satisfação de suas necessidades e a proteção de seus direitos e bens.

Na Renascença, Hobbes (1588-1679), em “O Leviatã”, estabelece que: A sociedade se forma por contrato social ou um pacto de submissão, que é resultante, unicamente, da vontade do homem, e que consiste na transferência de direitos. Passa-se, então, do estado da natureza para o estado social, onde a razão supera a paixão. No entanto, para que seja possível a vida em sociedade, é imprescindível que o homem estabeleça leis. Essas, terão como escopo, fazer com que o convívio seja sempre harmônico, que a paz possa ser celebrada e que a segurança prevaleça.

Locke (1632-1704), em “Two Treatises of Civil Government”, define: A sociedade surge, portanto, da necessidade do homem em proteger-se, em defender-se, ou seja, em garantir seus direitos e seus bens (propriedade), e pelo desejo de paz e pela atração natural existente entre os sexos opostos. A sociedade é formada por um corpo político único, dotado de legislação de judicatura e da força concentrada da comunidade.

No entender de Rousseau (1712-1778), em sua obra “O Contrato Social”, afirmou: A sociedade surge, portanto, da vontade humana, e tem como intuito defender a pessoa e os bens de cada integrante, de qualquer força comum, sem, contudo, fazer com que cada um perca sua liberdade natural. Decorre deste entendimento que, a soberania<sup>2</sup> vem da vontade do povo<sup>3</sup>, pois, sendo ele o agente do processo de elaboração das leis, é também aquele que obedece a estas mesmas leis. Portanto, há uma conciliação harmônica entre liberdade e obediência dentro da sociedade.

Toda sociedade possui elementos característicos, classificados pelos estudiosos do tema como: materiais, formais e finalísticos. Classificam-se como elementos materiais das sociedades, os homens e a sua base física (local, território). Os elementos formais são: as normas jurídicas, as organizações e o poder. Por elementos finalísticos, entendem que, as sociedades buscam: o bem comum, o progresso, a cultura e outros.

Seria redundante dizer que o homem é o elemento fundamental da sociedade, pois, elas surgem exatamente da união de diversas relações humanas, visando o bem comum destes indivíduos. A base física é o local ou território onde se desenvolvem as relações sociais, e serve para delimitar o âmbito de atuação das normas vigentes em uma sociedade, uma vez que sem esta, não há estabilidade.

As normas jurídicas, por sua vez, é o meio utilizado, pelas sociedades, para disciplinar e organizar o comportamento de seus membros. Por outro lado, toda sociedade é uma fonte normativa para que a ordem seja estabelecida. As normas são a maneira com que se estabelece, entre os membros da sociedade, a convivência pacífica e harmônica. Toda norma é provida de atributividade, bilateralidade e autorização. As normas são dotadas de coercibilidade<sup>4</sup>, que significa poder e força, capaz de colocá-las em execução.

O poder, é fruto de todas as formas de organização, sendo ele, um fenômeno social e bilateral, uma vez que decorre da união de duas ou mais vontades, sendo que uma sempre prevalece sobre as demais. O poder, historicamente, sempre esteve presente nas sociedades, e quando não existiu, as relações foram caóticas mesmo havendo convivência e troca de ideias entre os seus membros. A existência de poder, indica, a existência de uma

---

2 Soberania - s.f.- 1) qualidade ou condição de soberano. 2) superioridade derivada de autoridade, domínio, poder.

3) para a política, a soberania é o exercício da autoridade que reside num povo e que se exerce por intermédio dos seus órgãos constitucionais representativos. <http://conceito.de/soberania#ixzz49EDEmh1g>

3 Povo é o conjunto de indivíduos que vivem dentro de um determinado Estado. (BASTOS, 2004)

4 Coercibilidade - s.f. - característica do que é coercível. Trata-se da possibilidade de uso da força para combater aqueles que não observam as normas. Estípula que o resultado do efetivo descumprimento da norma será o uso da força.



sociedade política. A ausência de poder, significa, não existir sociedade, o que existe nestes casos, é a anarquia. O poder se faz necessário toda vez que surge um conflito entre indivíduos ou grupos sociais, sendo necessária a intervenção de uma vontade dominante, capaz de preservar a ordem da própria sociedade e sua finalidade. O poder, inicialmente, se confundia com força física, posteriormente, passou a se confundir com capacidade econômica, em possuir bens e suprimentos. Mais à frente, o poder dominante, era aquele que possuía a capacidade de interferência espiritual divina. Com a evolução da sociedade, o poder, ficou associado ao conceito de legitimidade, que significa dizer que, o poder para ser legítimo, precisa do consentimento da maioria de seus membros. Cabe a observação de que, o poder e o direito são simultâneos, pois, poder sem normas, é o mesmo que manifestação de violência. O poder, para ser exercido, é necessário que haja ordem, sociedade e anarquia são incompatíveis.

A sociedade caracteriza-se por ser cultural e progressiva, devido a capacidade criativa do homem, que a utiliza para criar instituições. A cultura manifesta-se em todos os elementos da sociedade, sendo fator preponderante para a dinâmica social. Todas as sociedades, possuem uma finalidade, que é o bem comum de todos os seus membros, diferentemente do interesse de uma pequena parcela, a classe dominante, como ocorre em algumas sociedades totalitárias.

O que leva o homem a viver em sociedade, é, a constante busca da realização de suas necessidades e anseios. Existem vários tipos de sociedades, tais como as sociedades familiares, religiosas, políticas, culturais, econômicas, etc.

As sociedades familiares são as primeiras a surgirem, pois, o homem nasce dentro do núcleo familiar, e só se retira deste, para formar outro núcleo familiar. A família é considerada a “célula mater” da sociedade, pois, é dela que surgem os outros tipos de sociedades. A família ainda é, no mundo moderno, a entidade em que se dá a socialização do homem, pelo aprendizado dos valores e das regras fundamentais de convivência humana.

O fenômeno associativo humano, se dá, por força de sua necessidade de realizações, nos mais variados fins e formas, agrupando-se para a realização de tarefas econômicas, culturais, recreativas, religiosas, esportivas, filantrópicas, políticas, etc. Essas sociedades situam-se entre o indivíduo e a organização estatal. Importante frisar que, a sociedade religiosa é uma das mais comuns manifestações de associação humana, pois, busca na religião o seu aperfeiçoamento e desenvolvimento espiritual. A religião, sempre fez parte da vida do homem, estando presente desde as épocas mais remotas.

As sociedades são, ainda, permanentes ou temporárias. As sociedades temporárias são comumente as econômicas, esportivas, e filantrópicas, pois, não se perpetuam ao longo da história do homem. São exemplos de sociedades permanentes: a Família, a Igreja e o Estado.

## 4.1.2. A ORDEM SOCIAL

A sociedade não é a simples reunião de pessoas, sendo indispensável à sua existência uma finalidade que justifique essa associação. Entretanto, o agrupamento de pessoas com o mesmo objetivo necessita que seus componentes passem a se manifestar em conjunto, sempre visando o fim almejado, mas, esta manifestação de conjunto deve ser ordenada. As manifestações do grupo social, devem atender a três requisitos: reiteração, ordem e adequação.

A sociedade deve ter em mente que sua finalidade é o bem comum, sendo esse um objetivo permanente, pois, a cada momento, e em cada lugar, surgem novos fatores que influem na própria noção de bem comum. Por essa razão, é indispensável, que os membros da sociedade se manifestem em conjunto, reiteradamente, pois, somente através da ação conjunta e reiterada que o todo social terá condições para consecução de seus objetivos. O importante é que permanentemente a sociedade, por seus componentes, realize manifestações de conjunto, visando a consecução de sua finalidade de forma harmônica e segundo uma ordem pré-definida.

Entende-se por ordem social, o conjunto de regras que regem a sociedade, visando organizar a multiplicidade de relações entre os vários seres humanos que vivem em sociedade, de forma harmônica e que assegurem a realização do fim almejado por ela. As regras e os princípios sociais variam de sociedade para sociedade.

Pelo princípio da casualidade, uma determinada condição, sempre gera um determinado resultado, sem sofrer a interferência de qualquer tipo. Como exemplo, o aquecimento de uma barra de metal (condição) produzirá, sempre, a sua dilatação (consequência). Esse fenômeno é natural e interminável, toda vez que se fizer o aquecimento, a dilatação ocorrerá, invariavelmente. Diferentemente da ordem natural que é regida pelo princípio da causa e efeito, a ordem social é regida pelo princípio da imputação. O princípio da imputação consiste em dizer que, uma condição específica pode gerar uma consequência específica, como também, não a gerar. É o que acontece, por exemplo, quando se diz que aquele que rouba, deve ser preso. Verificada a condição, que é a prática do roubo, deve acarretar uma consequência, que é a prisão de quem o praticou. É possível entretanto, que haja a interferência de um fator humano ou natural e que a consequência não se verifique. Além disso, essa ocorrência é isolada, determinando em si mesma, não sendo possível indicar-se um antecedente certo que causou o roubo, como também não se pode estabelecer qualquer ligação entre a prisão do autor e acontecimentos futuros. (DALLARI, 2007)

Da observação de qualquer sociedade, verifica-se que, há certos comportamentos sociais desejados, tolerados e outros rejeitados. Mas, entre os comportamentos que a sociedade considera indesejáveis, observa-se que alguns despertam uma reação de desagrado, outros podem acarretar consequências mais graves, sendo passíveis de punição para quem os adota. Nestes casos, o comportamento social, pode ser explicado pela unilateralidade da moral e a bilateralidade do direito. A unilateralidade da moral, significa que suas normas, mesmo que reconhecidas por todos como desejáveis para a boa convivência social, quando descumpridas, causam somente o desagrado de alguns. Já, a bilateralidade da norma jurídica, significa dizer que, quando descumprida a consequência é diversa, ou a própria vítima da ofensa ou terceiro, poderão reagir para obrigar o ofensor a cumprir a norma violada, ou sofre punição. Isto porque, a norma jurídica, sendo bilateral, pressupõe sempre uma relação de direitos e deveres, ligando dois ou mais indivíduos.

O terceiro requisito das manifestações de conjunto, para que elas se ajustem às exigências da finalidade social, é a adequação. Para que seja assegurada a adequação, é indispensável que não se impeça a livre manifestação e a expressão das tendências e aspirações dos membros da sociedade. Para tanto, os membros das sociedades, devem observar que todo ato humano é conformado por um conjunto de condições naturais, históricas e culturais, e só pode ser qualificado como econômico, jurídico, político etc., segundo o conteúdo de sentido preponderante em cada caso.

Portanto, a sociedade é regida por leis sujeitas ao princípio da imputação de natureza diversa, advinda das normas de comportamentos existentes em uma determinada sociedade, e que, impõem um determinado comportamento para seus integrantes. Tais normas, não impedem que a vontade do indivíduo e nem sua liberdade sejam tolhidas, pois, são elaboradas com a participação intensa no processo de elaboração e escolha dessas mesmas, através de seus representantes, no poder legislativo. Por outro lado, existem as normas sancionatórias que tem como intuito fazer com que, as demais normas, sejam cumpridas e que um indivíduo não interfira na liberdade do outro. O conjunto de normas estabelecidas (imputativo e sancionatório), garantem a ordem social e jurídica, na medida em que, estabelece direitos e deveres a cada indivíduo que vive em uma determinada sociedade.

### 4.1.3 AS SOCIEDADES POLÍTICAS

A primeira sociedade formada pelo homem, é a família, que posteriormente, evolui para grupos familiares maiores, formando os clãs. Da necessidade de proteção contra um inimigo comum, para garantia de seu território, bens e direitos, os clãs familiares se unem a outros, geralmente vizinhos territoriais, para formarem uma tribo. A nova sociedade tribal passa a enfrentar conflitos gerados por indivíduos e clãs, que possuem objetivos discordantes dos demais e que não se resolvem de forma espontânea, necessitando de um poder superior, que não sufoque os grupos sociais, mas pelo contrário, promova sua conciliação em função de um fim comum. Surge assim, a sociedade política, que tem por finalidade, o bem comum de todos que dela participem. A complexidade das inter-relações deverá ser disciplinada por um conjunto de regras, que por consenso, serão comuns a todos.

A nova sociedade, terá por responsabilidade a organização das defesas do território; zelar pela manutenção da ordem interna e o cumprimento das novas regras comuns; organizar e manter os serviços que atendam a todos, que passam a ser conhecidos como serviços públicos. Tudo isso, não poderia ficar relegado a indivíduos ou as outras sociedades, de fins específicos. Com o aparecimento da sociedade política, aparece a figura do governan-

te, pessoa que em razão da força física, capacidades pessoais, virtudes mágicas ou invocação de relacionamento especial com Deus, era alçado ao poder sobre todos.

A sociedade política, é mais complexa dentre todas as outras criadas pelo homem, que exerce o domínio sobre um determinado território; habitado por um povo que possui hábitos e costumes comuns; organizados sob um conjunto de regras consensoadas e aceitas por todos; e liderados por uma unidade de poder politicamente organizado. Os fins das sociedades políticas evoluem a medida em que mudam as circunstâncias e as necessidades de seus integrantes, sem, contudo, perderem a continuidade. As sociedades políticas, nascem com a formação das Tribos, evoluem para formarem as Cidades-Estados, daí para os Estados, destes, para as Nações, e desta para as grandes Comunidades Internacionais, surgidas pelo conceito de sociedade globalizada, a partir do século XX, em função dos avanços econômicos e tecnológicos.

## 4.2. O ESTADO, A NAÇÃO, E O PAÍS

O mestre Celso Ribeiro Bastos, assim expressa o conceito de Estado: “O Estado é, portanto, uma espécie de sociedade política, ou seja, é um tipo de sociedade criada a partir da vontade do homem e que tem como objetivo a realização dos fins daquelas organizações mais amplas que o homem teve necessidade de criar, para enfrentar o desafio da natureza e das outras sociedades rivais. O Estado nasce, portanto, de um ato de vontade do homem que cede seus direitos ao estado em busca de proteção e para que este possa satisfazer suas necessidades, sempre tendo em vista a realização do bem comum. Na medida em que começam a se alargar as esferas de atuação do poder coletivo, é dizer, na medida em que a própria complexidade da vida social começa a demandar uma maior quantidade de decisões por parte dos poderes existentes, faz-se, portanto, imprescindível que um único órgão exerça esse poder. Essa centralização do poder dá origem ao Estado” (BASTOS, 2004)

Para que se possa identificar corretamente, o que significa a palavra Estado, grafada com a inicial em maiúscula, deve-se ter em mente que se está falando de uma unidade administrativa de um território. Não existe Estado sem território. E mais, o Estado deve ser reconhecido como poder político, dominante sobre aquele território. Portanto: “O Estado é uma entidade com poder soberano para governar uma área territorial delimitada”. O conceito de Estado, como conhecemos, nasceu na Europa no século XVI, e se espalhou pelo mundo. Portanto, só existirá Estado, se estiverem presentes três elementos como condição de sua existência povo, território e poder político.

Os Estados, ao estabelecerem relações cooperativas, comerciais e políticas com outros Estados, passam a possuir o reconhecimento mútuo de suas soberanias, possibilitam relações harmônicas, inclusive, coexistindo sob vários organismos internacionais, como ONU, OEA etc.

O conceito de Nação está ligado à identidade, à língua, à cultura e aos aspectos históricos de um povo. Não existe Nação sem povo. Portanto, a “Nação é um agrupamento de pessoas que partilham dos mesmos costumes, características, idioma, cultura e que já possuem uma determinada tradição histórica comum, ocupando ou não um território”. O conceito de Nação está diretamente relacionado com a organização política do povo e principalmente com a sua personalidade jurídica.

Quando se fala em País, refere-se aos aspectos físicos, ao habitat, ao território, a paisagem de uma determinada área geográfica. O termo País, manifesta a unidade geográfica, histórica, econômica e cultural das terras ocupadas por um povo. Portanto, “País é um determinado território, política e geograficamente delimitado, habitado por um povo”. Geralmente, País é um termo usado como sinônimo de Nação ou Pátria.

## 4.3 AS FINALIDADES E AS FUNÇÕES DO ESTADO

Por ser, o Estado, uma instituição multifacetada, vários são os seus fins, sendo o principal, o bem comum de todos os indivíduos que dele fazem parte. Na realidade, o Estado, nada mais é do que um meio para o homem alcançar os seus interesses e se desenvolver, todavia, o Estado, não deve estar acima dos valores da pessoa.

O Estado, com o seu poder de regular e regulamentar a sociedade através da edição de leis, acaba por interferir em todos os seguimentos da sociedade, seja ele social, político, econômico, cultural, tecnológico, etc. Comumente, define-se como finalidades do Estado, o progresso, a educação, a saúde, o saneamento, a cultura, e o desenvolvimento da sociedade e da pessoa.

Segundo LAKATOS e MARCONI (1999), as finalidades do Estado, variam com o tempo, desenvolvimento cultural da sociedade, economia, condições ambientais, orientação política e condições geopolíticas globais. Nas sociedades modernas, cabe ao Estado:

**a) Garantir a soberania:** Significa dizer que cada Estado, possui o direito de manter seu próprio governo, elaborar suas próprias leis e administrar seus negócios públicos sem a interferência de outros Estados; manter a ordem interna e a segurança externa, a integridade do território e o poder de decisão. O Estado possui o legítimo monopólio da força, o governo e o poder supremo sobre a sociedade.

**b) Manter a ordem:** O Estado é também uma instituição jurídica, cujas funções são: legislar, executar as normas estabelecidas pela legislação e manter a todo custo, inclusive com o uso da força, a ordem interna através do sistema judiciário. Ao legislar, o Estado, estabelece um conjunto de normas de comportamento aos seus integrantes, visando a harmonia e a convivência pacífica, assim como a preservação dos direitos individuais e coletivos, fazendo com que as normas sejam cumpridas por todo o seu território. Além de legislar e executar as normas, cabe ao Estado, julgar as infrações a essas normas através do poder coercitivo sobre a sociedade.

**c) Promover o bem-estar social:** Significa dispor de meios suficientes para atender as necessidades humanas da população do Estado em seus diferentes aspectos: físico, moral, espiritual, psicológico e cultural. O Estado, também, adquire funções administrativas, que se desdobram em comunicação, transporte, saúde, educação, cultura, habitação, previdência social, saneamento básico, etc.

## 4.4 O TERRITÓRIO

O território, como base geográfica do Estado, constitui-se um dos elementos necessários à sua soberania. Não se conhece nenhum ente estatal sem território<sup>5</sup>. O globo terrestre, em sua parte sólida, exceto a Antártida, está ocupado por Estados. A noção de território, como componente necessário do Estado, só apareceu com o Estado Moderno, no século XVI.

A afirmação de soberania sobre um determinado território, aparece, como princípio de que o poder será exercido, apenas, dentro daquele espaço delimitado, por conseguinte, a validade jurídica de uma norma estatal, está circunscrita ao seu território, não sendo lícito que um país estrangeiro, pratique atos coativos dentro de seu território.

O Estado, pode usar o território e até dispor dele, com poder absoluto e exclusivo, em face de sua natureza e de sua finalidade, estando sujeita a determinados princípios, que não se aplicam à propriedade privada. Desta forma, tem-se um poder de império<sup>6</sup> ou jurisdicional, exercido diretamente sobre a coisa, o território, independentemente de se saber se ele é ocupado ou não. Trata-se de um direito real e institucional, exercido sobre o solo e seu conteúdo. Assim, caso haja interesse do povo, o Estado pode até alienar uma parte de seu território, como pode também, em circunstâncias especiais, usar o território sem qualquer limitação, até mesmo em prejuízo dos

---

5 O povo judeu não possuía um território até o ano de 1948, constituindo-se a Nação Judaica. Após a II Guerra Mundial, a ONU em 1948, aprovou a criação do Estado de Israel, na região da Palestina onde já existiam várias colônias agrícolas ocupadas por judeus, quando passou a existir o Estado Judeu.

6 O domínio útil do território é exercido pelos proprietários de cada porção do território, em particular. O poder de império que dá a qualificação das relações do Estado com seu território, é um poder exercido sobre as pessoas, e através destas que o Estado tem poder sobre o território. Assim o direito do Estado ao território é apenas um reflexo da dominação sobre as pessoas, vale dizer que um direito reflexo, não um direito em sentido subjetivo. Ao mesmo tempo o poder de império dá ao Estado o poder sobre tudo, pessoas e coisas que se encontre no território (DALLARI, 2007)

direitos de particulares, sobre porções determinadas<sup>7</sup>. O território de um Estado, não fica circunscrito ao solo contido na área delimitada por suas fronteiras, abrange também, o subsolo, as águas territoriais e o espaço aéreo sobre ele. Daí a importância assumida pelo território na configuração do Estado. O território deve ser visto por seu conceito político-jurídico, e não apenas geográfico. As fronteiras são definidas, de forma natural, por acidentes geográficos ou de forma artificial, fixada por meio de tratados. Atualmente, com os recursos tecnológicos existentes para a demarcação e delimitação de áreas, dificilmente existem conflitos fronteiriços entre os Estados. E mesmo as fronteiras naturais são estabelecidas por tratados internacionais.

O tráfego marítimo e aéreo pelo mar territorial e o espaço aéreo dos Estados, por embarcações e aeronaves estrangeiras são permitidos e as regras definidas por tratados internacionais, sendo o controle exercido pelos Estados proprietários.

As transformações tecnológicas, ocorridas no século XX, que permitiram ao homem a conquista espacial levaram a ONU, estabelecer que, nenhum Estado tem propriedade sobre astros, planetas e o espaço exterior. Assim, o problema da extensão da soberania dos Estados ao espaço aéreo, adquiriu muito recentemente, novos aspectos, tornando ineficaz a tradicional regra da extensão ilimitada sobre este.

## 4.5 O POVO E A CIDADANIA

O povo é o conjunto de pessoas que fazem parte de um Estado. Se o território é o elemento material do Estado, o povo é o seu substrato humano. Não pode, obviamente, haver Estado sem povo. Daí porque ser, a nacionalidade, um vínculo jurídico. É por ela que o Estado considera alguém como seu membro. (BASTOS, 2004)

Povo também pode ser conceituado como sendo o conjunto de pessoas unidas por um sentido de nacionalidade, em virtude do parentesco, da religião, da língua, da cultura ou mesmo dos ideais políticos. O que confere qualidade de povo, ao agrupamento humano, é o próprio Estado. O povo, é o conjunto de cidadãos, que tem o exercício dos direitos políticos. O termo povo, não pode ser confundido com população, pois, essa é mera expressão numérica, demográfica ou econômica que abrange o conjunto de pessoas que vivem no território de um Estado, mesmo que temporariamente.

O fato de alguém se incluir na população de um Estado, nada revela quanto ao vínculo jurídico entre a pessoa e o Estado, não sendo também, necessária, a constituição de uma vinculação jurídica especial, para que alguém se inclua numa população. (DALLARI, 2007)

Para o Estado, as pessoas são consideradas nacionais ou estrangeiras. Os nacionais, são aquelas pessoas vinculadas ao Estado em virtude do *jus solis* (nascidos dentro do território do Estado) ou em virtude do *jus sanguinis* (filho dos nascidos no Estado). O estrangeiro, é aquela pessoa que, se encontra dentro de um determinado Estado, por motivos múltiplos, só que está vinculado a outro Estado. Decorre que, somente, os nacionais desfrutem de direitos políticos e são conhecidos como cidadãos.

A cidadania implica em nacionalidade, na medida em que todo cidadão é também nacional, mas, nem todo nacional, é cidadão, por não estar no gozo dos direitos de cidadão. O cidadão, no pleno gozo de seus direitos políticos, possui a prerrogativa de eleger seus representantes ou ser eleito, para integrar os órgãos do Estado. Sobre esses conceitos, Rousseau, em "O Contrato Social", discorreu: "os associados, os membros de um Estado tomam coletivamente o nome de povo e chamam-se em particular cidadãos, enquanto particularmente na atividade soberana e súditos enquanto sujeitos às leis do Estado".

A cidadania consiste na manifestação das prerrogativas políticas que um indivíduo tem dentro de um Estado. O exercício da cidadania é fundamental, pois, sem ela não se pode falar em participação política do indivíduo nos negócios do Estado, e mesmo em outras áreas do interesse público, portanto, não há que se falar em democracia.

---

<sup>7</sup> O direito de *imperium* sobre o território, permite ao Estado, decretar uma área particular de utilidade pública, desapropriando-a e transferindo o seu domínio para uso do Estado. Também permite que seja estabelecida uma servidão administrativa, passando para si o direito real de uso e gozo, mantendo a propriedade com o particular.

## 4.6 O ESTADO, O DIREITO E A POLÍTICA

O poder é considerado, por muitos, como o mais importante para qualquer estudo da organização e do funcionamento da sociedade, havendo mesmo quem, o considere, o núcleo de todos os estudos sociais. Na verdade, seja qual for a época da história da Humanidade ou o grupo humano que se queira conhecer, será sempre indispensável que se dê especial atenção ao fenômeno do poder. (DALLARI, 2007)

O poder é fruto de todas as formas de organização, sendo ele, um fenômeno social e bilateral, uma vez que, decorre da união de duas ou mais vontades, sendo que uma sempre prevalece sobre as demais. A existência de poder, indica, a existência de uma sociedade política. O poder se faz necessário, toda vez, em que surge um conflito entre indivíduos ou grupos sociais, sendo necessária a intervenção de uma vontade dominante, capaz de preservar a ordem da própria sociedade e sua finalidade. Em antagonismo ao poder estatal, ao longo da história, desde a antiguidade até o início do século XX, diversos autores e teorias negaram a necessidade de poder social, sendo tais teorias, designadas genericamente como anarquistas. Diziam as teorias anarquistas que, o poder do Estado, tolhe as garantias individuais e submetem o homem a uma ordem imposta pelo Estado. Por uma série de circunstâncias, entre as quais o excessivo apelo à violência, o anarquismo foi perdendo força e sendo praticamente eliminado, confirmando a existência do poder social como sendo necessário à vida social harmônica.

A observação do comportamento humano, em todas as épocas e lugares, demonstra que, mesmo nas sociedades mais prósperas e bem ordenadas, ocorrem conflitos entre indivíduos ou grupos sociais, tornando necessária a intervenção de uma vontade preponderante, para preservar a unidade ordenada em função dos fins sociais. (DALLARI, 2007)

O poder é dito por muitos estudiosos, como um dos três incentivos fundamentais, que domina a vida do homem em sociedade e rege a totalidade das relações humanas, ao lado da fé e do amor, unidos e entrelaçados.

O poder requer legitimidade e legalidade, para que possa ser exercido em sociedade. O poder político é o meio pelo qual os homens buscam influenciar o comportamento do Estado, utilizando-se de diversas formas, inclusive a violência, para que seus comandos sejam obedecidos. Para a perfeita compreensão do fenômeno estatal, interessa conhecer, diretamente, o poder político, sendo aquele exercido no Estado, pelo Estado. O poder político revela a supremacia do Estado sobre os demais poderes que se encontram no âmbito de sua jurisdição. O poder político, embora não seja diferente de outros poderes da sociedade (econômico, militar, religioso, sindical etc.), possui características próprias, pois busca atingir o bem comum de toda a sociedade, sem privilégios. O poder político é o ponto para o qual os outros poderes convergem, na medida em que buscam influir nos destinos das sociedades. Por outro lado, o poder político, tem a prerrogativa de editar normas gerais e não se limitam a um determinado ramo de atividade humana, pois visa integrar todas as atividades sociais, em virtude de uma finalidade em comum. Por conseguinte, todos os outros poderes ficam sujeitos ao poder político, passando a ser poderes subordinados a esse, quando do surgimento do poder estatal.

O poder político soberano sobre o território estatal, possui neste momento, legitimidade, faltando-lhe a legalidade, que só é dada pelo poder jurídico. Sobre o poder jurídico, o eminente professor Celso Ribeiro Bastos, ensina:

*“Quando dizemos que o poder é jurídico, fazemo-lo relativamente a uma graduação de juridicidade, que vai de um mínimo, que é representando pela força ordenadamente exercida como meio de certos fins, até a um máximo, que é a força empregada exclusivamente como meio de realização do Direito e segundo normas de direito. Isto quer dizer que o poder não existe sem o Direito, mas pode existir com maior ou menor grau de juridicidade. Por outro lado, assim como o poder não existe sem o Direito, o Direito não se positiva sem o poder, um implicando o outro, segundo o princípio da complementariedade, de tanto alcance nas ciências naturais e humanas.” (BASTOS, 2004)*

O Estado, para cumprir sua função de promover o bem-estar coletivo, da segurança e do progresso, o faz através de atos jurídicos ou atos materiais, que os órgãos constituídos cumprem.

Não existe poder político sem soberania, sendo esta, uma qualidade que o Estado empresta a esse poder, ou seja, o Poder Soberano é aquele que o Estado exerce sobre o seu território, sendo ele superior aos demais. Externamente, ele garante, que nenhum outro Estado possa intervir e ditar normas no seu território, e internamente, garante sua existência, sob pena de ocorrer, o próprio desmantelamento do Estado.



O poder soberano do Estado, não é um poder absoluto, pois, está circunscrito ao exercício do poder em todas as áreas, e condicionado às circunstâncias de ordem política, econômica, social, demográfica e tecnológica, que não podem ser alteradas por manifestações unilaterais do poder político estatal. Vale salientar que, o poder soberano do Estado, está condicionado a ordem jurídica estatal que limita a atuação livre e incondicionada do Estado.

A ordem jurídica que organiza o poder, define os direitos individuais, estabelece as competências e funções do Estado é a sua Constituição, sobrepujando-se hierarquicamente a qualquer outra lei. A constituição, no mínimo deve detalhar: a) diferenciação das diversas tarefas estatais e sua atribuição a diferentes órgãos<sup>8</sup>, para evitar a concentração do poder nas mãos de um só indivíduo; b) mecanismo de cooperação entre os diversos detentores do poder; c) mecanismo para solução de conflitos entre os poderes e qual deles será o mediador para a busca da solução, sobrepondo-se sobre os demais<sup>9</sup>; d) mecanismo para a adaptação pacífica da ordem fundamental a mudanças das condições sociais e políticas, ou seja, um método racional para as reformas constitucionais para evitar recurso da ilegalidades e revoluções; e) reconhecer os direitos individuais e as garantias das liberdades fundamentais, prevendo sua proteção contra a interferência de um ou de todos os detentores do poder.

A soberania não pertence aos poderes constituídos pelo Estado, mas sim, ao poder constituinte<sup>10</sup>, que é sempre o povo, que tem o poder de alterar a distribuição de competências e elaborar uma nova partilha de poder. É no povo que se encontra os valores fundamentais que informam os comportamentos sociais, sendo, portanto, ilegítima a Constituição que reflete os valores e as aspirações de um indivíduo ou de um grupo e não do povo, a que a Constituição se vincula. (DALLARI, 2007)

O poder constituinte, consiste, na faculdade que todo povo possui de fixar linhas mestras e fundamentais, sob as quais se deseja viver. Pode-se dizer que, o poder constituinte é aquele que põe em vigor, cria ou mesmo constitui normas jurídicas de valor constitucional. E, como as normas constitucionais ocupam o topo da ordenação jurídica, a sua criação como não poderia ser de outro modo, enseja métodos próprios. Portanto, o poder constituinte pode ser considerado como a forma especial de produção jurídica, cuja função precípua é a de criar a lei básica de uma sociedade (a Constituição). (BASTOS, 2004)

## 4.7 O REGIME E O SISTEMA DE GOVERNO

O governo representa o conjunto das instituições políticas e administrativas que compõem um Estado, com a função de administrá-lo. O Estado, pode ser organizado em diferentes regimes e sistemas de governo, que para o objetivo tratado neste trabalho, será apresentado de forma sintética, mas que permitirá ao leitor o conhecimento básico do tema.

O regime de governo está ligado ao conceito político adotado pelo Estado, podendo ter caráter permanente ou transitório, que variam de um lugar para outro em função das forças políticas dominantes. Atualmente, classificam-se os regimes de governo de um Estado, como sendo uma: monocracia, oligarquia ou democracia.

---

8 Modernamente a maioria das Constituições estabelecem a divisão do poder estatal em Poder Legislativo, Poder Executivo e Poder Judiciário. Aristóteles na Grécia antiga identificava em todo Estado a existência de três funções principais. As três funções de que falava Aristóteles são as mesmas que hoje conhecemos. Essa divisão tricotômica foi retomada no século XVII e XVIII por autores como Locke, Bolinbroke e Montesquieu (que para muitos é o pai da doutrina da separação dos poderes). (BASTOS, 2004)

9 Normalmente o Poder Judiciário é o poder que se sobrepõe aos demais para a resolução dos conflitos.

10 Poder constituinte é considerado originário quando os seus membros são eleitos para a criação a partir do zero ou transformação de uma Constituição, reunidos em uma Assembleia Constituinte especialmente convocada para tal desiderato. O poder constituinte derivado ou reformado é aquele exercido pelo Congresso Nacional, com o expresse respeito ao comando constitucional original, para adequação de uma Constituição, face as mutações necessárias para a manutenção da ordem social de um Estado. O poder constituinte derivado ou reformador sofre a auditagem da corte constitucional, encarregada de garantir o princípio e a juridicidade constitucional, podendo anular qualquer alteração que não respeite os princípios estabelecidos na carta maior. No Brasil é o Supremo Tribunal Federal-STF que tem o papel de corte constitucional.

No século XVIII, as burguesias, influenciadas pelas teorias dos pensadores Iluministas, Rousseau, Montesquieu e outros, realizaram a Independência Americana e a Revolução Francesa, e criaram sistemas de governos, onde, o poder no Estado era separado em Legislativo, Executivo e Judiciário, em antagonismo ao absolutismo, exercido pelas monarquias da época. Os sistemas de governo aparecem em razão das combinações que se pode adotar na distribuição de poder, que ocorre entre o Legislativo e o Executivo dentro de um Estado. Destas relações, acaba por surgirem, três configurações fundamentais: o Parlamentarismo, o Presidencialismo e o Marxismo.

## 4.7.1. REGIMES DE GOVERNO

Desde a Antiguidade, procura-se classificar os regimes de governo que a organização política do Estado pode assumir, sendo a mais conhecida, aquela estabelecida na antiga Grécia, em que o Estado, pode ser classificado como uma monarquia, aristocracia ou democracia. Monarquia, significa o governo de um só; aristocracia, o governo de alguns; e democracia, é a que atribui o poder a todo o povo. Atualmente, a classificação grega clássica não reflete a realidade do fenômeno dos regimes de governo em face das transformações ocorridas ao longo do tempo. Classificam-se, hoje, os regimes de governo de um Estado como: monocracia, oligarquia e democracia.

### I - Monocracia

A monocracia é um termo abrangente para significar o governo de uma só pessoa, podendo assumir três vertentes: a monarquia absoluta, a tirania ou a ditadura.

As monarquias absolutistas são aquelas em que o poder é exercido exclusivamente pelo monarca e sua vontade está acima da lei, valendo o brocado latino: “*Regis voluntas suprema lex*”, ou seja, “a vontade do rei é a lei suprema”. Existem várias espécies de monarquias, todas elas apresentam traços em comum, quais sejam: só uma pessoa é detentora do poder que recebe em virtude do princípio da hereditariedade e o mantém até a morte. (BASTOS, 2004)

A tirania é o regime de governo constituído à margem da legalidade, não respeitando os princípios individuais e constitucionais, vigorando pelo princípio da hereditariedade. Nos regimes tirânicos, o poder fica concentrado nas mãos de uma só pessoa, que o usa como bem lhe prover. A tirania é oriunda dos anseios e audácia de indivíduos, sequiosos de poder e decididos a tudo para triunfar. Em regimes tirânicos, existe uma burguesia florescente e paradoxalmente, uma massa de miseráveis.

O termo ditadura, provém do latim *dictare*, que significa impor. As ditaduras, na Roma antiga, eram instituídas apenas em casos de emergência, para manter a ordem no Estado. Modernamente, as ditaduras são geralmente estabelecidas no domínio do poder extra constitucional, através de um golpe de Estado. Elas são entendidas como, o regime de governo de um só, proveniente de um grupo de pessoas ou partido político, que toma o poder e passa a exercê-lo sem limites, cuja finalidade é uma atuação política rápida e rigorosa. Nos regimes ditatoriais, o povo fica alijado do processo político, as liberdades individuais são suprimidas, o Poder Executivo centraliza o poder de forma autoritária, e deixa os demais poderes, na sua dependência.

Em todos os casos, dos regimes monocráticos, os governantes são extremamente corruptos, não dispensam atenção e não cede poderes a outros órgãos da estrutura estatal, sendo sempre, sua vontade a dominante.

### II - Oligarquia

As oligarquias são os governos dominados por uma classe dirigente, representado por um grupo de pessoas. Neste caso, basta que um grupo alçado ao poder queira se perpetuar no domínio da coisa pública, e a gestão do Estado ficará entregue a uns poucos. Esse caso, é perfeitamente possível de se conceber em um regime político, em que, a rotatividade de governantes fica restrita a um único grupo político-partidário.



### III - Democracia

A democracia é o governo do próprio povo, que exerce o poder diretamente ou por meio de seus representantes, eleitos para um período determinado. A democracia prevê a rotatividade e a alternância do poder, pela vontade do povo, através de eleições livres.

O governo democrático, é aquele que tende a coincidir, cada vez mais, com a vontade popular, embora essa incidência, até os dias de hoje não tenha sido alcançada. Os governos democráticos, têm por características fundamentais, respeitar os direitos individuais e coletivos. Portanto, a democracia, é a mobilização da vontade popular feita com respeito aos direitos individuais, que em razão disso, as expressões democracia e Estado de direito, são coincidentes. (BASTOS, 2004)

A democracia pode ser exercida pelo povo de três maneiras, direta, semidireta ou indireta, que também pode ser chamada de representativa.

A democracia direta teve a sua origem na Grécia antiga e Roma, onde o povo exercia a plenitude do poder social, decidindo diretamente as questões do Estado pelo voto da maioria. Este sistema era possível, devido ao fato que, nas Cidades Estados era fácil reunir os cidadãos com poderes para exercer a sua vontade diretamente nos negócios do Estado. No século XVIII, Rousseau, defendia que esse modelo era ideal, pois o povo exercia a sua vontade, integralmente, de forma direta. Atualmente, existem poucos casos em que a democracia é exercida diretamente pelo povo, como na Suíça, onde o povo nos Cantões participa do poder estatal por meio de decisões próprias de forma relativamente elevada.

A democracia semidireta acontece quando, algumas decisões são tomadas diretamente pelo povo, através do voto direto, nos casos do plebiscito<sup>11</sup> e do referendo<sup>12</sup>. Também é exercida a democracia semidireta, quando, leis são propostas por iniciativa popular (um grupo de eleitores propõe uma lei que é encaminhada as casas legislativas para a votação).

A democracia indireta, ou democracia representativa, é a forma com que a maioria dos Estados democráticos modernos, com grande extensão territorial, utiliza para o exercício da cidadania. Nesse caso, o poder soberano do povo é exercido por meio de representantes, eleitos de diversas formas, em eleições livres. Portanto, os Poderes Executivo e Legislativo são integrados por órgãos representantes do povo (Presidência da República, o Senado Federal e a Câmara do Deputados), sendo que a maioria das decisões políticas são tomadas por representantes, eleitos pelo próprio povo.

Muitos autores, a começar por Rousseau, enxergam a representatividade com desconfiança, entretanto, a experiência e a realidade fática vêm comprovando que não há condições para que o povo exerça diretamente o seu poder, ficando restrito a algumas manifestações diretas, através do plebiscito e do referendo. Por ser a democracia evolutiva e dinâmica, o povo, possui espaço para suas manifestações através das organizações civis da sociedade, tais como, os sindicatos, as associações de classe, os partidos políticos, as igrejas etc.

---

11 Plebiscito s.m. (plebe citum = vontade da plebe) 1) na Roma antiga, decreto aprovado em comício popular, originalmente obrigatório apenas para os plebeus. 2) consulta sobre questão específica, feita diretamente ao povo, geralmente por meio de votação do tipo sim ou não. 3) consulta feito ao eleitorado sobre matéria de grande importância política, econômica e social, aprovando-a ou rejeitando-a, expressando sua opinião, por meio de cédulas contêm sim ou não; é convocado com anterioridade a ato legislativo ou administrativo, cabendo ao povo, pelo voto, aprovar ou denegar o que tenha sido submetido (DINIZ, 2005)

12 Referendo s.m. (referendum=concordância) 1) assinatura de ministro de Estado após a do presidente da República, em documento por este expedido, dando-lhe autenticidade. 2) chancela de ato. 3) decisão tomada pelo povo; direito que tem os cidadãos de emitir sua opinião sobre questões de interesse geral; é convocado com posterioridade ao ato legislativo ou administrativo, cumprindo ao povo a respectiva ratificação ou rejeição. 4) Mensagem pela qual o agente diplomático, dirigindo-se ao seu governo, pede instruções sobre negociações que vão além do poder que lhe foi outorgado. (DINIZ, 2005)

## 4.7.2. SISTEMAS DE GOVERNO

Como dito, anteriormente, os sistemas de governo aparecem em razão das combinações que se pode adotar na distribuição de poder que ocorre entre o Legislativo e o Executivo, dentro de um Estado. Destas relações, acaba por surgirem duas configurações fundamentais: o Parlamentarismo e o Presidencialismo. Nos dias atuais, os sistemas de governos mais adotados pelos Estados democráticos ao redor do mundo, são, o Parlamentarismo e o Presidencialismo.

Em alguns países, são adotadas variantes destes dois sistemas, conhecidos como o semi presidencialismo ou presidencialismo parlamentar<sup>13</sup>, onde, o poder executivo do Estado é partilhado com o poder legislativo, em maior ou menor grau.

O sistema de governo marxista, de partido político único, está em extinção devido a evolução das sociedades, da tecnologia e da tendência, cada vez maior, de globalização da economia mundial, e não será discutido, neste trabalho.

### I - Parlamentarismo

O Parlamentarismo, é um dos sistemas conhecidos para definir as relações entre o Poder executivo e o Poder legislativo, no qual há uma partilha, equilibrada, entre as funções do chefe de Estado e chefe de Governo. Aqui, há um centro, o Legislativo e o Executivo. O regime parlamentarista formou-se a partir das experiências históricas, por que passou a Inglaterra, ao longo da Idade Média. (BASTOS, 2004)

Na Inglaterra, desde o século XII, o poder da monarquia vem sendo esvaziado e delimitado, passando ao sistema parlamentarista, como hoje conhecemos. O último estágio da evolução monárquica, constituiu-se na monarquia constitucional, onde existe uma autolimitação dos poderes, consagrada numa Carta Constitucional ou Constituição. Esse sistema de governo passou a ser conhecido como monarquia parlamentarista, pois, o poder do monarca, está restrito somente a representação do Estado, sendo que, o poder Executivo, é exercido pelo Parlamento, através de um gabinete.

O parlamentarismo é o sistema de governo onde o poder executivo é exercido por membros do poder legislativo, eleitos pelo povo, que formam um gabinete, com funções executivas para administrar o Estado. O gabinete é composto pelo Primeiro-Ministro, que é o chefe do governo e os demais Ministros auxiliares. No sistema parlamentarista, o gabinete, é retirado do poder a qualquer instante que receba, do Parlamento, um voto de desconfiança, formando-se um novo gabinete por acordo político entre os partidos que compõem o Parlamento, ou convocando-se novas eleições gerais para a eleição de um novo Parlamento.

### II - Presidencialismo

O Presidencialismo, nasceu, treze anos após a declaração da Independência Americana, onde os dirigentes das colônias em busca de um governo federativo que cuidasse da segurança, da economia e das demais funções executivas comuns a elas, formaram os Estados Unidos da América.

Na implantação do novo Estado federado, os líderes das colônias, estabeleceram que o poder estatal seria partilhado por três poderes autônomos, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, inspirado na Teoria Tricotômica de Montesquieu. Neste sistema, a chefia do Estado e do Governo ficariam concentrados nas mãos de uma só pessoa, o Presidente, que da mesma forma que os representantes do poder Legislativo, são eleitos pelo povo, e com seus mandatos determinados por tempo limitado. A eleição do Presidente é, de forma indireta, feita por um colégio eleitoral formado por delegados, eleitos de forma direta por todos os eleitores de cada um dos Estados-membros da federação. Os deputados também seriam eleitos de forma direta, em cada um dos Estados-Membros, de forma a garantir a representatividade igualitária a todos os Estado-Membros.

---

<sup>13</sup> O presidencialismo parlamentar foi criado na França em 1958 no governo de Charles De Gaulle, que encerra um sistema de governança que procura unir o melhor do Presidencialismo com o melhor do Parlamentarismo.

Diferentemente do parlamentarismo inglês, e depois instituído na França pela Revolução Francesa, o poder legislativo, não teria domínio sobre o poder executivo, ficando a este na obrigação única de legislar. O poder executivo não poderia propor leis, sendo responsável, somente, por gerir o Estado e cuidar para que a legislação fosse, adequadamente, aplicada. Ao judiciário, caberia a função jurisdicional, sendo os juízes, também eleitos de forma direta pelo povo.

Finalizando, criaram uma fórmula para destituir<sup>14</sup> o presidente eleito e seus auxiliares e impedir que esses voltassem a ocupar cargos públicos, por um determinado período, nos casos em que cometessem crimes comuns e de responsabilidade, durante os seus mandatos. Nasceu, neste mecanismo, o impedimento do presidente e seus ministros, por inspiração do mecanismo do Impeachment, existente no Parlamentarismo inglês.

O presidencialismo americano, mais recentemente no governo Roosevelt, criou o mecanismo do Recall, meio pelo qual, o povo pode revogar um mandato político ou reformar uma decisão judicial, tendo como fundamento um fato censurável. O recall, tem como objetivo, destituir funcionários e juízes eleitos pelo povo, tendo aplicação local. Ele tem sua origem ligada ao direito norteamericano. (BASTOS, 2004)

No Presidencialismo<sup>15</sup>, o Poder Executivo não se subordina ao Poder Legislativo, sendo que o Presidente da República, detém autonomia para ao exercício de funções executivas constitucionais, sendo eleito pelo povo, para um mandato, com tempo limitado. O Presidente da República, é o chefe de Estado e de Governo, sendo assessorado pelo conjunto dos Ministros de Estado por ele indicados, que lhe devem obediência. O mandato do Presidente da República só pode ser interrompido antes do término de seu mandato, nos casos de cometimento de determinados crimes de responsabilidade, que deverão ser julgados pelo Senado Federal, que caso sejam considerados culpados perderão o mandato e serão impedidos de exercerem funções públicas, por tempo determinado. A medida tem por objetivo, afastar do exercício do poder, o Presidente e seus auxiliares, que fizerem mau uso dele.

## 4.8 O ESTADO E SEU GRAU DE PENETRAÇÃO NA VIDA SOCIAL E INDIVIDUAL DO POVO

Os Estados também podem ser estudados pelo seu grau de penetração na vida social e individual do povo, possuindo várias classificações, dependendo da ótica que se analisa (legal, política e econômica). Trataremos aqui, as principais classificações<sup>16</sup>: o Estado Estamental, o Estado de Polícia, o Estado de Direito Liberal, o Estado Socialista, o Estado Totalitário, o Estado de Direito Social e o Estado Democrático de Direito.

---

14 Impeachment é uma medida de origem inglesa que tem por objetivo impedir que os ocupantes de altos cargos públicos do Estado continuem a exercê-los. Pode-se dizer, que ele se constitui numa especial apenação, consistente na desinvestidura dos cargos que ocupam, acompanhada ou não de proibição de vir a assumir novas funções políticas no futuro. O impeachment enseja sérias consequências políticas, e em virtude disso, os atos que as ensejam são designados crimes políticos. (BASTOS, 2004)

15 Presidencialismo Brasileiro: Cabe uma observação com relação do sistema de governo presidencialista brasileiro, definido pela Constituição de 1988, onde o Presidente, Vice-Presidente, Senadores, Governadores e Vice-Governadores dos Estados e os Prefeitos e Vice-Prefeitos Municipais, são eleitos em eleições majoritárias, de forma livre e direta pelo povo. Os Deputados Federais, os Deputados Estaduais e os Vereadores, são eleitos em eleições proporcionais, de forma livre e direta pelo povo. O Presidente da República tem o poder de editar legislações em caráter extraordinário e em caso de extrema necessidade, que valerão por curto período, até que, tramite no Congresso Nacional, formado pelas duas casas legislativas, que no caso de não aprovadas, perdem imediatamente sua validade. Essa forma de edição de lei, é chamada de Medida Provisória. Os governadores e os prefeitos não possuem prerrogativa de editarem Medidas Provisórias, possuem prerrogativas de encaminharem projetos de lei para serem apreciados e votados pelo Legislativo. O Presidente, Vice-Presidente, Ministros de Estado, Ministros do Supremo Tribunal Federal, Procurador Geral da República, Advogado-Geral da União, Governadores, Vice-Governadores e Secretários dos Estados poderão ser afastados dos seus cargos por cometimento de infrações penais comuns e por crimes de responsabilidade definidos na Constituição Federal. Os Prefeitos podem ser afastados dos seus mandatos e são julgados pelas Câmaras Municipais, conforme determinado pela Lei Orgânica do Município.

16 A divisão proposta, serve para conduzir o leitor pelo período histórico em que se manifestaram a formação e a evolução dos diferentes tipos de Estados.

## 4.8.1. ESTADO ESTAMENTAL

Vigorava na Europa, o Estado Estamental, que surgiu logo após o fim da Idade Média. No início do século XVI, a organização política do poder passava por uma transição, onde buscava uma centralização no Estado, entretanto, ainda permanecendo algumas características próprias do período medieval. Os reis e os estamentos<sup>17</sup> (Parlamentos e Cortes), controlavam ao mesmo tempo o poder, sem, contudo, haver a concentração de poder nas mãos do rei.

## 4.8.2. ESTADO DE POLÍCIA OU ESTADO ABSOLUTISTA

A partir de 1648, com a assinatura do tratado de Westfália, que pôs fim a Guerra dos Cem Anos entre a França e Inglaterra, surgem as primeiras manifestações que dão origem a formação do Estado de Polícia, que também pode ser considerado um Estado Absolutista, pois, o rei entre outras faculdades, passa a administrar incondicionalmente os negócios nacionais. O Estado de Polícia é de fato a primeira manifestação da organização estatal, cuja concentração de poder estava nas mãos do monarca (sozinho ou com seus ministros). Surge na Europa, resultante do processo de centralização política das monarquias nacionais. As regras jurídicas definidoras do poder real são exíguas, vagas e em sua maioria não escritas (estabelecidas pelo costume).

No século XVI, surgem as primeiras teorias políticas que justificavam o tamanho poder da monarquia. A obra *A República*, do francês Jean Bodin (1530-1596) defendia o fortalecimento do Estado, justificando que a única maneira eficaz para se combater a instabilidade política era a soberania inalienável e indivisível por parte do monarca.

O pensador inglês Thomas Hobbes (1588-1679), na obra *O Leviatã*, afirmava que o rei não deveria justificar seus atos perante ninguém. Vigoravam na época os brocados “*regis voluntas suprema lex*” (a vontade do rei é a lei suprema) e “*the king can do no wrong*” (o rei não pode estar errado), que tornaram os soberanos os defensores do avanço na civilização. Em uma primeira fase a monarquia apoia-se no direito divino, sendo que o rei governa pela graça de Deus, baseada nas ideias estabelecidas na obra *A política*, inspirada na Sagrada Escritura, escrita pelo bispo francês Jacques Bénigne Bossuet (1627-1704). O bispo apresenta a origem da realeza como divina, sendo que por essa lógica, o monarca seria o representante de Deus na Terra, e, como tal, suas vontades seriam infalíveis, não cabendo aos súditos questioná-las. Num segundo momento essa referência básica se mantém, mas, o nível de consciência jurídica da comunidade procura atribuir o poder a uma fundamentação racionalista dentro do ambiente do iluminismo<sup>18</sup> do século XVIII.



FIGURA 1- THOMAS HOBBS

A condição essencial para a formação deste tipo de monarquia foi a grande quantidade de arrecadação alcançada após o período das grandes navegações e a consolidação do projeto de colonização nas Américas. Esses eventos provocaram o enriquecimento das monarquias expansionistas, possibilitando o fortalecimento de seus aparatos militares (exércitos e marinhas), garantidores do poder absoluto. As economias destes Estados incorporam o conceito do metalismo, que se convencionou chamar de mercantilismo. Para o metalismo, a riqueza de um reino seria medida pela quantidade de metais preciosos dentro de suas fronteiras, o que leva ao aparecimento do conceito de balanço comercial positivo (mais vendas do que compras). O Estado intervém na economia e estabelece regras de proteção à produção nacional (protecionismo), criando barreiras alfandegárias aos produtos estrangeiros.

<sup>17</sup> Historicamente, os estamentos caracterizavam a sociedade feudal durante a Idade Média. É uma forma de estratificação social com camadas mais fechadas do que as atuais classes sociais, e mais abertas do que as castas, ainda presente em algumas sociedades. Nessas sociedades, o indivíduo desde o nascimento está obrigado a seguir um estilo de vida predeterminado, reconhecidas por lei e geralmente ligadas ao conceito de honra. Na sociedade feudal os direitos e deveres de um nobre eram diferentes dos direitos e deveres de um servo. Um servo poderia se tornar um pequeno comerciante ou um membro do clero.

<sup>18</sup> Iluminismo s.m. Movimento intelectual do século XVIII, caracterizado pela centralidade da ciência e da racionalidade crítica no questionamento filosófico, o que implica recusa a todas as formas de dogmatismo das doutrinas políticas e religiosas tradicionais.

A única criação da época, que tolhe o poder do monarca é a instituição do fisco<sup>19</sup>, que passa a ser responsável pelo patrimônio do Estado. As questões fiscais deixam de ser administrativas e passam a ser regidas pelo direito civil e julgadas pelos Tribunais Independentes.

As relações patrimoniais passam a ser diferentes das demais atuações estatais, que continuavam a atuar de forma ilimitada e irresponsável, a critério exclusivo do monarca. As principais características do Estado de Polícia, são: ausência de divisão de poderes, poder concentrado no Estado e política econômica mercantilista.

### 4.8.3. ESTADO DE DIREITO LIBERAL

O Estado de Direito Liberal, também conhecido como Estado Constitucional, mais do que um conceito jurídico, é um conceito político, que vem à tona a partir do final do século XVIII. Ele é fruto dos movimentos que se opunham ao absolutismo. O embrião do Constitucionalismo aparece no final do século XVII, quando na Inglaterra, as Cortes judiciais proclamaram a superioridade das leis fundamentais sobre as do Parlamento. O movimento, surge como ideia de força, que tinha por objetivo subjugar os governos à vontade legal, porém não de qualquer lei. (BASTOS, 2004). Mais do que estar sujeito ao domínio da lei, o governo, deveria ter seus poderes e funções limitadas, estabelecidas por um conjunto de normas fundamentais, localizadas no topo da pirâmide normativa estatal. São características fundamentais do constitucionalismo, em sua origem, a “organização do Estado e a limitação do poder estatal, por meio da previsão de direitos e garantias fundamentais”. (BONAVIDES, Curso de Direito Constitucional, 2008). O princípio da primazia da lei, a afirmação de que todo poder político tem de ser legalmente limitado, é a base do Constitucionalismo.



FIGURA 2 - DECLARAÇÃO DA INDEPENDÊNCIA, POR JOHN TRUMBULL, 1817-1818.

19 Fisco s.m. 1) é a fazenda pública do Estado. 1) Parte da administração pública encarregada da cobrança dos impostos. Pode ser a nível distrital, municipal, estadual e federal. 2) Administração encarregada de calcular e arrecadar os impostos. Erário ou tesouro público.

A palavra fisco teve origem na República Romana, onde o fiscus consistia um cesto de junco ou vime onde eram guardadas as receitas do Estado, sob responsabilidade dos questores. No Império, a palavra já aparecia com o sentido de administração fiscal, a cargo do imperador. Inicialmente, o fisco de César (fiscus Caesaris) limitava-se ao Tesouro privado (patrimonium, res privata ou ratio privata) do imperador, cujas receitas provinham principalmente das províncias imperiais e cuja gestão ficava a cargo de funcionários nomeados pelo imperador. Ficavam de fora do seu domínio, portanto, as receitas públicas - o erário do povo romano (aerarium populi romani) - governadas pelo Senado e provenientes das províncias senatoriais, alfândegas e confiscações, que eram administradas pelos cônsules e geridas pelos questores. Existia, ainda, o erário militar (aerarium militare), um fundo destinado a gratificar os militares veteranos, o qual rapidamente passou das mãos do Senado para a competência do Imperador. A partir do reinado de Augusto, o próprio erário do povo romano passou a ser por ele controlado, ainda que, oficialmente, o Senado mantivesse o governo desses recursos. De facto, para que se considerasse legítima a nomeação, pelo imperador, dos funcionários que fariam a gestão dos dinheiros públicos, Augusto começou por custear as despesas públicas com o seu próprio património. Estes gestores, facilmente controláveis pelo príncipe, eram chamados prefeitos do erário de Saturno (praefecti aerarii saturni), caso passassem a deter a gestão do erário público, ou prefeitos do erário militar (praefecti aerarii militaris), no caso de controlarem o erário militar. No final da dinastia flaviana, o fisco tornou-se efetivamente o eixo do ordenamento financeiro imperial, passando a receber receitas anteriormente pertencentes ao erário. Com Diocleciano, deixa de existir qualquer distinção entre fisco e erário. A concentração dos poderes financeiros na pessoa do príncipe perdura até século XVIII, quando volta a haver a separação de poderes sobre a fazenda pública. (XAVIER, A. Fisco, in Enciclopédia Verbo Luso-Brasileira da Cultura, Edição Século XXI, Volume XII, Editorial Verbo, Braga, novembro de 1999.) A História institucional do fisco no Brasil começa em 1534 com a criação das Provedorias da Fazenda Nacional. Somente 434 anos depois, em 1968, surge a Receita Federal, um significativo avanço na facilitação do cumprimento das obrigações tributárias, pois nasceu da unificação de diversos Órgãos fiscais. Inovadora, a Receita Federal substituiu uma estrutura baseada em tributos por uma que destaca as funções do fisco: fiscalização, arrecadação, tributação e informações econômico-fiscais, promovendo uma maior integração entre Fisco e Contribuintes, facilitando o cumprimento espontâneo das obrigações tributárias e o acesso às informações pessoais privativas de interesse de cada cidadão. A busca de excelência nos serviços prestados à sociedade ainda prossegue, mas o País já muito evoluiu nesse sentido. Confira alguns marcos dessa história. (BRASIL, Receita Federal)



Com a Independência dos Estados Unidos da América, em 1776, os americanos iniciaram a codificação do direito constitucional e, em 1787, ficou pronta a Constituição dos Estados Unidos, com fortes características iluministas. A constituição americana estabelecia a garantia da propriedade privada; a instituição do sistema de governo democrático, através da república federativa; e defendia os direitos e garantias individuais dos cidadãos americanos.

A doutrina do liberalismo político e econômico se expande pela Europa durante o século XVIII, pregando a defesa da liberdade no campo político, caracterizando-se pela ideia de que o indivíduo possui direitos naturais e inalienáveis, tais como, o direito a se expressar publicamente, o direito à liberdade religiosa e o direito natural à propriedade e aos bens materiais. Os principais autores do liberalismo econômico clássico, desenvolvido nos séculos XVIII e XIX, são: David Hume, Adam Smith, David Ricardo, Jeremy



FIGURA 3 - ADAM SMITH

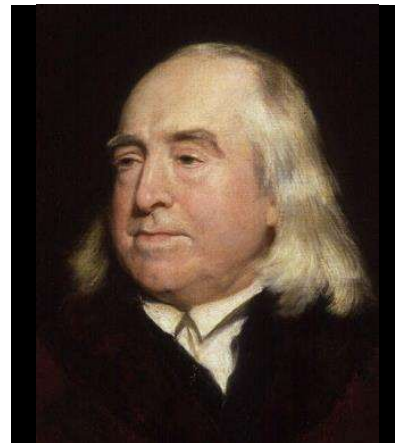


FIGURA 4 - JEREMY BENTHAM

Bentham e Wilhelm Humboldt. Adam Smith, é considerado o pai da economia moderna, e foi o mais importante teórico do liberalismo econômico. Autor de "Uma investigação sobre a natureza e a causa da riqueza das nações", a sua obra mais conhecida, e que continua sendo usada como referência para gerações de economistas, na qual procurou demonstrar que a riqueza das nações resultava da atuação de indivíduos que, movidos inclusive (e não apenas exclusivamente) pelo seu próprio interesse (self-interest) promoviam o crescimento econômico e a inovação tecnológica. O Estado de Direito Liberal deveria resguardar a liberdade e os direitos individuais. O Estado deveria ser mantido a margem das relações sociais, sendo que a sua comunicação com a sociedade se daria somente através da lei, ao mesmo tempo em que limitava os direitos individuais em virtude do interesse geral. O núcleo político do liberalismo é caracterizado pela teoria do consentimento, que é fonte da autoridade política e dos poderes do Estado, pela representação, já que os parlamentares seriam eleitos pelo povo, pelo constitucionalismo e pela soberania popular. Além deste núcleo, existe também o moral e o econômico, cujos pilares são a propriedade privada e a economia de mercado livre de controles estatais. (STRECK & MORAIS, 2004)

#### 4.8.4. O ESTADO SOCIALISTA

No final do século XIX, o Estado Liberal havia produzido imensas distorções sociais e a luta de classes intensificava-se. Apareceram, então, os movimentos que buscavam melhores condições de trabalho e renda para as classes trabalhadoras. Surgem organizações de trabalhadores que intensificam as lutas por melhores condições de trabalho. Nasce o cooperativismo e o sindicalismo em várias partes da Europa e no Estados Unidos. No período, diversos pensadores passam a desenvolver teorias combatendo o liberalismo, destacando-se SaintSimon (1760-1825), Charles Fourier (1772-1837), Louis Blanc (1811-1882) e Robert Owen (1771-1858), que posteriormente ficaram conhecidos como os criadores do socialismo utópico. O alemão Karl Marx, nascido em uma família de ascendência judia, convertida ao cristianismo, pertencente à classe média, passa a desenvolver as bases científicas para o socialismo. Publica em 1848, O Manifesto Comunista (Manifest der Kommunistischen Partei), escrito em parceria com seu amigo e financiador Frederich Engels, historicamente considerado um dos tratados políticos de maior influência mundial. O Manifesto Comunista foi escrito durante as Revoluções operárias de 1848, que atingiu os principais países Europeus. Os revoltosos reivindicavam, principalmente, a redução da jornada de

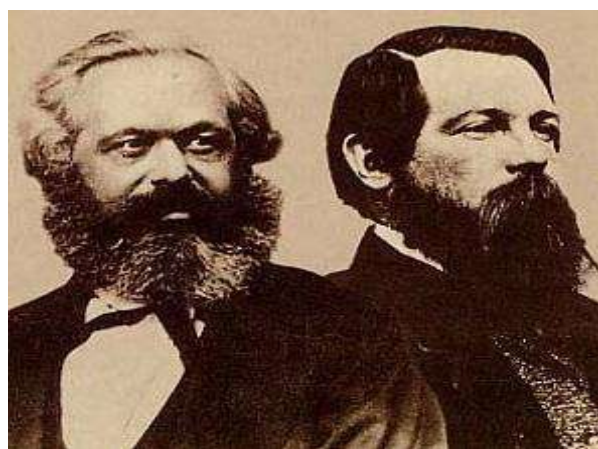


FIGURA 5 - KARL MARX E FREDERICH ENGELS

Os revoltosos reivindicavam, principalmente, a redução da jornada de

trabalho de doze para dez horas diárias e o voto universal para os homens. Em 1894, após 16 anos de reflexões, Marx, lança *O Capital* (Das Kapital, 1867-1894) que discute uma saída para o capitalismo, pilar econômico do Estado Liberal. A obra teoriza sobre novas formas de produção e distribuição econômica que igualasse os homens em suas condições materiais e sociais, liberando-os da alienação. O legado de Marx é reconhecido também pelos estudos da teoria do valor econômico e o desenvolvimento dos conceitos de mais-valia e do fetiche da mercadoria. O Socialismo é um sistema político – econômico que propõe a extinção da propriedade privada; dos meios de produção; o controle do poder e do Estado pelo proletariado e divisão igualitária da renda. Apesar das ideias socialistas terem sido criadas no século XIX, somente no século XX é que foram colocadas em prática. Com a revolução russa de 1917 quando o proletariado tomou o poder e a monarquia foi deposta é que se implantou o primeiro Estado Socialista. Após a Segunda Guerra Mundial, esse regime foi introduzido em países do leste europeu. Por influência da Rússia, outros países aderiram ao socialismo em diferentes lugares do mundo. (China, Cuba, alguns países africanos e outros do sudeste asiático).

### 4.8.5. O ESTADO TOTALITÁRIO

O Estado Totalitário aparece em algumas frágeis democracias liberais europeias, onde o Estado se fortalece e acumula poderes diante da necessidade de direcionar a produção nacional para o esforço de guerra. Os parlamentos, diante do estado de guerra, perdem progressivamente o poder. Finalizada a guerra, com o poder executivo forte e o legislativo debilitado aparecem o Estado Totalitário. Das várias monarquias parlamentares europeias em 1914 (Reino Unido, Itália, Espanha, Holanda, Bélgica, Dinamarca, Suécia, Noruega,

Sérvia, Bulgária, Roménia, Grécia, Áustria-Hungria e outras), só a britânica terminou o século sem ter passado por uma ditadura totalitária. O conceito de totalitarismo surgiu nos anos 1920 e 1930. O Totalitarismo é um sistema político no qual o Estado, sob o comando de uma única pessoa, grupo político ou classe social, passa a regulamentar todos os aspectos da vida pública e privada de uma sociedade através do terrorismo de Estado. Os regimes totalitários mantêm o poder político através de uma propaganda política abrangente divulgada através dos meios de comunicação controlados pelo Estado. São exemplos de estados Totalitários a Itália fascista e a Alemanha nazista durante os anos 1930 até 1945.



FIGURA 6 - BENITO MUSSOLINI E ADOLF HITLER 1938

### 4.8.6. O ESTADO SOCIAL

A ausência de intervenção do Estado nas relações sociais entre os indivíduos, acarretou profundas desigualdades sociais, gerando revoltas e intensas críticas ao Estado Liberal de Direito. No final do século XIX e início do século XX, surge o conceito de “Estado Social”, que passa a intervir nas relações sociais, estabelecendo leis de proteção aos trabalhadores; promovendo intervenções na economia e nas finanças através de regulação das atividades; e implementa garantias de padrões mínimos de educação, saúde, habitação, renda e seguridade social a todos os cidadãos.

No início do século XX, três momentos históricos marcam a instalação de Estados Sociais: a reconstrução da Alemanha após a Primeira Guerra; a Revolução Mexicana e a Revolução Russa de 1917. Destes momentos históricos surgem os seguintes documentos: a Constituição de Weimar de 1919 (um ícone social-democrático); a Constituição Mexicana de 1917 e a Declaração dos Direitos do Povo Trabalhador e Explorado, na Rússia revolucionária (socialista), de 1918. Nestes três documentos constitucionais definem-se os direitos sociais e trabalhistas como direitos fundamentais da pessoa, sob a proteção do Estado.

A partir destes eventos históricos são estabelecidas as bases do garantismo social, onde o Estado figura como provedor de garantias institucionais aos direitos sociais e trabalhistas, cujo perfil é fortemente marcado pelo protecionismo social. O Estado Social de Direito, também é conhecido por Estado do Bem-Estar, Estado Providência, Estado Prestador, Estado Assistencial ou por sua denominação, em inglês, Welfare State.

Após o término da segunda guerra mundial inúmeras nações europeias (Inglaterra, Alemanha, França, Bélgica, Holanda, Dinamarca, Suécia, Suíça e Noruega) passaram a implantar o Estado Social de Direito. A constituição alemã de 1949, conhecida como Carta de Bonn ou Lei Fundamental da República Federal da Alemanha, é o primeiro grande exemplo desse movimento.

A partir da década de 1970, o modelo entrou em crise nos vários países em que foi implantado, devido ao crescimento da população e os demais dispêndios necessários para sua manutenção e das garantias sociais por ele sustentadas. Do crescimento excessivo da máquina estatal para atender às exigências sociais resultou, porém, um quadro de inoperância do Estado, que se revelou insuficiente para atender ao extenso e variado rol de atribuições assumidas ao longo das décadas.

A partir das últimas décadas do século XX, inicia-se a propagação da “Crise do Estado”, passando a ser defendido o retorno ao Estado Mínimo, de cunho liberal ou, para usar terminologia intensamente difundida, de cunho “neoliberal”. (ROCHA, 1999, pp. 13-14)

#### **4.8.7. O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO**

O Estado Democrático de Direito surge como uma tentativa de corrigir algumas falhas presentes no Estado Social. A igualdade pregada pelo Estado Liberal, fundada no conceito puramente formal e abstrato da generalidade das leis, ficou distante da vida concreta. A tentativa de correção foi feita através do constitucionalismo, com a construção do Estado Social, que, no entanto, não conseguiu garantir justiça social nem a efetiva participação democrática do povo no processo político do Estado.

O Estado Social, no entanto, não conseguiu atender aos anseios democráticos. A Alemanha nazista, a Itália fascista, a Espanha franquista, a Inglaterra de Churchill, bem como o Brasil de Vargas, apesar de terem em suas constituições as acalentadas garantias sociais, tiveram regimes políticos antagônicos. Na Inglaterra de Churchill, a democracia; na Itália de Mussolini, o fascismo; na Alemanha de Hitler, o nacional-socialismo; e no Brasil de Vargas, a ditadura. (BONAVIDES, Curso de Direito Constitucional, 2008)

O Estado Democrático de Direito surge na tentativa de correção dos erros anteriores, estabelecendo a origem popular do poder e a prevalência da legalidade, fundindo-se as diretrizes do Estado Democrático com as prerrogativas do Estado de Direito. Neste conceito forma-se um conceito de mão dupla, ou seja: o direito fundamental da liberdade, garantido pelo Estado de Direito, necessário para o regular exercício da democracia, a qual é condição singular para a existência, manutenção e ampliação desses direitos e garantias individuais, razão pela qual surge o Estado Democrático de Direito. (BOBBIO, 1998)

O Estado Democrático de Direito surgiu, a partir da segunda metade do século XX, como tentativa de conjugar o ideal democrático ao Estado de Direito, e é regido pelos princípios da Constitucionalidade, da Organização Democrática da Sociedade, do Sistema de direitos fundamentais individuais e coletivos, da Justiça Social, da Igualdade, da Divisão de Poderes ou de Funções, da Legalidade e da Segurança e Certeza Jurídicas. A antítese da democracia é o totalitarismo surgido no início do século XX e caracterizado pela penetração no corpo social com a destruição da distinção do aparelho político e da sociedade. (ARENDT, 1989)



## 4.9 A FEDERAÇÃO E OS ESTADOS MEMBROS

O federalismo é um sistema político em que as organizações políticas (estados, províncias) ou grupos se unem para formar uma organização mais ampla como, um Estado Central. No sistema federalista, os estados que o integram mantêm a autonomia. O modelo foi criado com a junção das treze colônias independentes que formaram os Estados Unidos da América.

A essência do federalismo nasce quando a soberania dos estados-federados é transferida para o Estado Federado, em favor de uma soberania única. A Federação é um instituto de alçada constitucional estabelecido pela Carta Magna no seu primeiro artigo e prenunciado pelo seu preâmbulo. Este caráter constitucional recobre a Federação de uma proteção plena. É a Constituição que sustenta a superioridade do Estado Federal sobre os Estados Federados. Isso fica claro principalmente quando restringe a atuação dos Estados-membros, atribuindo-lhes competências.

O poder do Estado Federado emana nos Estados-membros, ligados numa entidade estatal. A Federação ou União é pessoa jurídica de direito público interno, entidade federativa autônoma em relação aos Estados-membros, Municípios e Distrito Federal, possuindo competências administrativas e legislativas determinadas constitucionalmente. No entender de Dalmo de Abreu Dallari:

*“Os Estados que ingressam na Federação perdem a sua soberania no momento mesmo do ingresso, preservando uma autonomia política limitada. Entende-se que cada Estado abdica da sua soberania, da sua capacidade de autodeterminação, para a instauração de um Estado uno, que se sobrepõe soberanamente sobre todos os Estados-membros.” (DALLARI, 2007)*

Os Estados-membros de uma federação, possuem autonomia sob seu território e atuam com legislação, governo e jurisdição própria, conforme estabelecido pela Constituição Federal. Esse argumento enfatiza a ideia de autonomia, delimitadas pelas competências dedicadas a estes entes. Estados-membros possuem constituições próprias, delimitadas pela Federal, que perante a União, são encarados em pé de igualdade.

A representação dos Estados-membros, em nível nacional, é exercida pelo Senado, sendo três senadores por Estado, independente da sua população, já que representam o Estado e não o povo. O povo da Federação é representado pela Câmara dos Deputados, na proporcionalidade da população de cada Estado-membro.

É importante compreender a distinção entre Federação e Confederação. No Estado Federal os Estados-membros não possuem soberania externa, já que esta foi dedicada à União, e a sua soberania interna está restrita ao âmbito de suas competências. Na Confederação os Estados permanecem soberanos, independentes entre si. É fundada uma Pessoa Jurídica de Direito Internacional, entretanto o vínculo entre os componentes da Confederação é menor do que na Federação.

## 4.10. O MUNICÍPIO

O termo município<sup>20</sup>, significa o espaço territorial político, composto por zona urbana e rural, dentro de um Estado-membro dotado de autogoverno. Os municípios são pessoas jurídicas de direito público interno, partes integrantes da Federação brasileira e, como tal, são entes dotados de autonomia federativa. Essa autonomia é materializada pelo seu poder de auto-organização, autogoverno, autoadministração e auto legislação. A alínea “c” do inciso VII do art. 34 da Constituição Federal determina que o desrespeito à autonomia municipal é hipótese de intervenção federal no Estado.

Até 31 de dezembro de 2012, o País possuía 5.565 municípios. A partir de 1º de janeiro de 2013, o número de municípios brasileiros passou a ser de 5570, com a criação dos municípios de Pescaria Brava e Balneário Rincão, em Santa Catarina; Mojuí dos Campos, no Pará; Pinto Bandeira, no Rio Grande do Sul; e Paraíso das Águas, no Mato

<sup>20</sup> A palavra município é derivada do francês municipalité e do latim municipium, antiga designação romana para uma cidade autônoma.

Grosso do Sul que eram distritos e foram emancipados, depois que a população aprovou o desmembramento. Segundo estimativa realizada pelo IBGE, para 1º de julho de 2014, o município brasileiro com a menor população era Serra da Saudade, no estado de Minas Gerais, com 822 habitantes e o mais populoso era São Paulo, no estado de São Paulo, com 11.895.893 habitantes.

### 4.10.1. O HISTÓRICO DA FORMAÇÃO DO PODER LOCAL

O comportamento sociológico da espécie humana, determinou a organização do poder local, apesar das diferentes formas de sociedade que se organizaram, nos últimos milênios da história humana. A organização política e administrativa do poder local decorre de vários aspectos do espírito gregário e autóctone do gênero humano, cujos indivíduos buscam associar-se entre si para garantirem a própria sobrevivência no meio natural. Desde a pré-história a formação dos grupos sociais já contava com divisões e repetições de funções de interesse coletivo dos grupos familiares e tribais.

Quando o ser humano deixa de ser caçador-coletor e adquire características sedentárias, ao fixarse em uma determinada área surgem as primeiras comunidades. A evolução do processo civilizatório humano faz com que apareçam as primeiras cidades, assim entendidas, por possuírem poder constituído e organização administrativa. Estes grupos sociais criam fortes laços de identidade local, cuja evolução chega a conferir o atributo de soberania às suas comunas, que vai além dos limites da mera autonomia administrativa, o que pode ser a justificativa para a formação das primeiras Cidades-Estados, na Antiguidade.

Roma, desde a sua fundação em 753 a.C, até sua queda em 475, manteve as suas características básicas de Cidade-Estado. A República de Roma, durante o processo de expansão de seu território, ocupou três continentes (Europa, Norte da África e Oriente Médio), e para manter a paz sobre as regiões conquistadas, organizou as comunidades em municípios, permitindo a autonomia local, sob a dominação e proteção de Roma. O mestre Hely Lopes Meirelles comenta:

*“Os vencidos ficaram sujeitos, desde a derrota, às imposições do Senado, mas, em troca de sua sujeição e fiel obediência às leis romanas, a República lhes concedia certas prerrogativas que variavam de simples direitos privados (jus connubi, jus commercii, etc.) até o privilégio político de eleger os seus governantes e dirigir a própria cidade (jus suffragii). As comunidades que auferiam essas vantagens eram consideradas Municípios...” (MEIRELLES, Direito Municipal Brasileiro, 1999, p. 31)*

Esta doutrina ficou conhecida como a PAX ROMANA.<sup>21</sup> Após a queda de Roma no ano 475, ocorre o enfraquecimento da vida urbana e os feudos tornam-se as unidades políticas na Europa, os resíduos das tradições institucionais romanas são mantidos nas poucas cidades que sobrevivem ao longo do período. Na Alta Idade média, ressurgem as Cidades-Estados e, começa a reurbanização da Europa, onde os princípios romanos ressurgem com a formação dos burgos e o poder local passa a se reorganizar com o renascimento da atividade comercial, a partir das grandes Cruzadas, organizada no início do segundo milênio da era cristã. Mayr Godoy, em sua obra “A Câmara Municipal: Manual do Vereador”, assim comenta o período:

*“Os burgos e as comunas juradas se alastraram a tal ponto de, a partir do século XII, comumente, o senhor feudal entender de conceder “cartas” garantindo aos habitantes da cidade de seu domínio os mesmos direitos dos “burgueses” e dos “cidadãos”. E a carta escrita, precisando direitos e atestando o reencontro com a civilização. (...) Na Espanha e em Portugal, o sistema de “cartas de foral” ainda serviu para garantir a reocupação do território de onde era expulso o invasor árabe e, mesmo depois da recuperação da península, ainda o regime foraleiro continuou como forma instituidora dos “concelhos” locais.” (GODOY, 1989, p. 7)*

Com o surgimento dos Estados Nacionais, em quase toda a Europa Ocidental, até o início do século XIX, o poder local dos municípios e das comunas enfraquecem na mesma proporção que cresce o poder central. Diferente-

---

21 A Pax Romana, expressão latina para “A Paz Romana”, é o longo período de relativa paz, gerada pelas armas e pelo autoritarismo, experimentado pelo Império Romano que se iniciou quando Augusto, em 28 a.C., declarou o fim das guerras civis e durou até o ano da morte do imperador Marco Aurélio, em 180.

mente, nas Américas, o poder local desempenhou papel importante no processo de colonização e fixação da população nas novas terras conquistadas.

A partir da revolução Liberal, os municípios europeus, passam por períodos de maior autonomia do poder local, recuando no início do século XX com a implantação de regimes políticos autoritários ou totalitários, que fortaleciam o poder político central.

A partir do término da segunda guerra mundial, com a libertação da Europa dos regimes totalitários, passa a ocorrer a descentralização do poder e, os municípios retornam a exercer o autogoverno. O poder local passa a ser organizado de diferentes maneiras, com diferentes designações, mas exercido com autonomia. O movimento foi notado mesmo nos países de regime unitário do leste europeu, onde, ocorreu uma inclinação pela descentralização da competência sobre os assuntos locais, que envolviam o cotidiano das comunidades e de sua representação local. Em 1985, a Comunidade Europeia, aprovou a Carta Europeia de Autonomia Local, estabelecendo os fundamentos e os princípios da autonomia local, a ser reconhecida por seus países membros e suas Constituições Nacionais. Nos Estados Unidos, berço do federalismo e da democracia contemporânea, o poder local, é disciplinado pelos Estados-membros, havendo uma enorme variedade de arranjos, mas sempre calcado no princípio do autogoverno e na participação democrática da população devido as suas fortes tradições políticas participativas.

Durante o século XX, vários países, estabeleceram garantias constitucionais para a autonomia e representação do poder local, visando a estabilidade política e a democracia. Outra tendência, surgida na Europa, a partir de 2001, é a constituição de organismos locais, a nível intracomunitário, de órgãos eleitos ou compostos por eleitos, dotados de funções consultivas e de informação e, eventualmente, de poderes executivos delegados. Todos esses movimentos, confirmam a tendência mundial, da descentralização administrativa-territorial, a qual vem se direcionando no sentido da democratização dos entes de Direito Público e da proximidade cada vez maior com o cidadão.

## **4.10.2. OS MUNICÍPIOS NO BRASIL**

No Brasil, o município é a menor unidade político-administrativa existente, sendo que todo o território nacional é dividido em municípios, à exceção do Distrito Federal e do arquipélago de Fernando de Noronha, que é um distrito estadual de Pernambuco. Face as características da colonização do território brasileiro, observa-se a alta densidade de municípios no litoral, especialmente nas regiões Sudeste e Sul, que são mais populosas.

O § 4º, do art. 18, da Constituição Federal, cuja redação atual foi dada pela Emenda Constitucional nº 15/1996, estabeleceu as regras e procedimentos para a criação, incorporação, fusão e desmembramento dos Municípios brasileiros.

O caput do art. 29, da Constituição Federal, estabelece que os municípios são regidos por Lei Orgânica, votada em 2 turnos e aprovada por 2/3 dos membros de suas Câmaras Municipais, em conformidade com o princípio da auto-organização. O princípio do autogoverno determina que os municípios elejam seus prefeitos, vice-prefeitos e vereadores, bem como possuam competências administrativas e legislativas próprias, que permitam o exercício da capacidade decisória quanto aos assuntos de interesse local.

O município, por determinação constitucional, é quem cuida diretamente de vários aspectos práticos da vida da população local, ficando sob a sua responsabilidade a organização, a prestação e a fiscalização dos serviços públicos locais, tais como, a determinação e arrecadação de impostos (IPTU, CISA, ISSQN, etc.), o planejamento e o ordenamento urbano, a disciplina sobre o uso e a ocupação do solo local, a saúde, o saneamento básico, o registro de imóveis, o trânsito nos logradouros sob sua jurisdição, o ensino básico em suas escolas, o transporte público municipal (táxis, ônibus urbanos e outros meios de transporte coletivo), o abastecimento de gêneros alimentícios através de mercados e feiras livres, etc.

O poder local é dividido entre o Executivo (Prefeitura) e o Legislativo (Câmara Municipal). As subdivisões administrativas do município, os distritos, são circunscrições submetidas ao poder da Prefeitura. Em muitos municípios, estes possuem pouca importância, e às vezes, nem mesmo existem. Normalmente um município só se subdivide em distritos quando dentro dele existem povoamentos expressivos em termos populacionais, mas

que estão afastados da área urbana principal. Em geral, estes distritos, enquanto não forem integrados pelo crescimento natural da cidade, tendem a querer se transformar em novos municípios. Os bairros são subdivisões praticamente universais, e muito embora possam ser considerados análogos às freguesias portuguesas, quase sempre têm papel cultural e de localização geográfica, sendo politicamente nulos. Em todo caso, seja como for efetuada a administração municipal, o poder político executivo é exclusivamente do prefeito, sendo todos os outros auxiliares de sua indicação (cargos de confiança). No Brasil, o município, teve por base jurídica as Ordenações Reais (Afonsinas, Manuelinas e Filipinas) durante o período colonial. Sabe-se que, o poder local na colônia portuguesa fazia-se representar através de Câmaras Municipais, eleitas pela sociedade, embora fossem notavelmente influenciadas pelos interesses das elites latifundiárias e, obviamente, não conheciam a moderna divisão dos poderes, visto que as mesmas autoridades exerciam funções de qualquer natureza.

Embora a Constituição Imperial de 1824 tivesse reconhecido, com muito apreço, o poder local ao instituir as Câmaras Municipais em todas as cidades e vilas existentes, bem como, as que se criassem no futuro, segundo dispunha o seu artigo 167, pôde-se verificar que ele não foi contemplado pela Lei Regulamentar, promulgada em 1º de outubro de 1828. Tal norma, estabeleceu uma certa tutela sobre os municípios e, não somente os esvaziou politicamente, como limitou as funções de suas Câmaras Municipais. Com o Ato Adicional de 12 de agosto de 1834, as velhas Câmaras Municipais, passaram a se subordinar às Assembleias Provinciais.

Todavia, durante o centralizador período imperial, o Brasil, a exemplo de Portugal, conheceu um tipo de organização inframunicipal – as Freguesias. Também denominadas Paróquias, tais entidades estavam intimamente ligadas à estrutura eclesiástica (na época o Brasil tinha o catolicismo como religião oficial) e de alguma maneira representavam as inúmeras comunidades espalhadas pelos municípios.

A primeira Constituição Republicana de 1891, foi omissa quanto à autonomia do poder local, pois caberia às constituições estaduais cuidar do assunto na mesma linha da Constituição Norte Americana de 1789. Surgiu com isso, o centralismo político dos governadores estaduais, os quais costumavam intervir nas eleições municipais e até mesmo indicar quem exerceria o cargo de prefeito, prevalecendo-se muitas vezes, da penúria orçamentária e do uso da força policial.

A Constituição Federal de 1934, conferiu à autonomia municipal amplitude e firmeza. O seu artigo 13, contemplou a defesa do “peculiar interesse local”, a eletividade dos prefeitos e vereadores, a decretação dos seus impostos e a organização dos seus serviços. Porém, sabe-se que a durabilidade da segunda Carta republicana, não foi suficiente para se avaliar quais seriam os resultados das mudanças introduzidas. O golpe de 10 de novembro de 1937, implantou um sistema de centralismo político nacional que, inevitavelmente, feriu de maneira frontal a autonomia dos Municípios e cassou a eletividade dos prefeitos.

O Decreto-Lei nº 311, de 2 de março de 1938, em seu artigo 3º, a sede do município tem a categoria de cidade e lhe dá o nome e no artigo 4º, o distrito se designará pelo nome da respectiva sede, a qual, enquanto não for erigida em cidade, terá, a categoria de vila.

O Decreto Lei nº 1.202, de 8 de abril de 1939, em seu artigo 5º, estabeleceu a tutela administrativa, através da criação de um departamento específico, para “assistir” os Estados e Municípios e, sobretudo, exercer o rígido controle sobre os seus atos.

Com o fim da Era Vargas (1930 a 1945), após o fim da Segunda Guerra Mundial, as aspirações municipalistas, foram contempladas pela Constituição de 1946. A autonomia local foi então restaurada e fortalecida, já que houve uma equitativa distribuição dos poderes e a descentralização política, de modo a não comprometer a Federação, nem ferir a autonomia estadual e municipal.

Após o Golpe Militar de 1964, a Constituição de 1967 e a sua Emenda de 1969, embora tivessem mantido o regime federativo, foram indiscutivelmente centralizadoras. Os prefeitos das capitais e estâncias hidrominerais, eram nomeados pelos seus respectivos governadores ou, nos municípios declarados de interesse da soberania nacional, indicados diretamente pelo Presidente da República, o qual era indiretamente eleito. Somente os vereadores das capitais e de cidades com população acima de 100 mil habitantes é que podiam ser remunerados.

Já na Constituição Federal de 1988, promulgada em 5 de outubro de 1988, o município alcançou finalmente o patamar de terceiro ente da federação e, teve a sua autonomia ampliada, sob os aspectos políticos, administra-

tivos e financeiros, segundo ficou estabelecido nos artigos 29 a 31, 156, 158 e 159.

Além de ser um marco no desenvolvimento histórico nacional, o município brasileiro atual, segundo a concepção de alguns juristas, tem as características mais progressistas sob o aspecto institucional. Isto porque talvez, não se encontre em outro lugar do mundo uma instituição com as mesmas características que o município brasileiro que se tornou o terceiro ente federativo, embora até hoje seja dependente do repasse de recursos<sup>22</sup> estaduais e federais.

### 4.10.3. OS TIPOS DE MUNICÍPIOS

Geralmente, pode-se estabelecer três tipos de municípios no Brasil:

- **Urbanos** - municípios constituídos exclusivamente, ou quase, por território urbanizado;
- **Rurais** - municípios constituídos por um ou mais núcleos populacionais de pequenas dimensões e por território não urbanizado relativamente vasto;
- **Mistos** - municípios que compreendem quantidades significativas, quer de território urbano, quer de território rural.

Em alguns países, e em algumas subdivisões de outros países (como alguns estados norte-americanos), estes diferentes tipos estão separados por lei, constituindo diferentes unidades administrativas. Noutros, como em Portugal, todos os municípios são iguais perante a lei.

Em 31 de julho de 2017, o IBGE divulgou a publicação “Classificação e características dos espaços rurais e urbanos do Brasil – uma primeira aproximação”. O intuito do estudo do IBGE é propor uma discussão sobre os atuais critérios de delimitação do território nacional e oferecer uma caracterização mais apurada das áreas rurais e urbanas, de modo a “subsidiar a implementação de políticas públicas e o planejamento em geral no país”.

Pela topologia proposta, a caracterização dos espaços urbanos e rurais levará em conta a densidade demográfica, a localização em relação aos principais centros urbanos e o tamanho da população. Com o cruzamento destas variáveis, os municípios serão classificados em cinco tipos distintos: o urbano, o intermediário adjacente, o intermediário remoto, o rural adjacente e o rural remoto. Pelos critérios atuais, no Brasil, o espaço urbano é determinado por lei municipal, sendo o rural definido por exclusão à área urbana.

Os estudos visam aprimorar a classificação que será utilizada no Censo 2020, que devido a pandemia do COVID-19 será realizado efetivamente em 2022, sem contudo, abandonar a delimitação legal de urbano e rural.

A nova metodologia está alinhada com as mais refinadas abordagens acadêmicas e as utilizadas pela OCDE, organizações internacionais da União Europeia e dos Estados Unidos, o que permitirá o intercâmbio de dados e a comparabilidade dos resultados brasileiros.

---

22 O Brasil está entre os países com maior carga tributária do mundo, sendo que 38% (trinta e oito por cento) dos recursos gerados pela economia nacional está destinada ao pagamento de impostos. Ao todo, entre impostos federais, estaduais e municipais, taxas e contribuições, o Brasil possui uma lista de 92 tributos vigentes. As contribuições e taxas estão diretamente ligadas a prestação de algum serviço público (federal, estadual ou municipal). Já o imposto, pode ser definido como um encargo financeiro presente em todo tipo de bem de consumo, renda e patrimônio. Toda a população está sujeita a diversos impostos federais, estaduais e municipais que podem ser cobrados direta ou indiretamente. Impostos Federais, são responsáveis por cerca de 60% das arrecadações do país. São eles: IOF, II, IPI, IRPF, IRPJ, Cofins, PIS / Pasep, CSLL, INSS. Impostos Estaduais, são responsáveis por cerca de 28% das arrecadações do país, sendo eles: ICMS, IPVA, ITCMD. Impostos Municipais, são responsáveis por cerca de 5,5% das arrecadações do país. São eles: IPTU, ISS, ITBI.

## 4.11. A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A Administração Pública pode ser conceituada como o conjunto de órgãos, serviços e agentes instituídos pelo Estado com o objetivo de fazer a gestão de uma determinada área da sociedade. Analogamente, Administração Pública pode ser entendida como o conjunto das ações que compõem a função administrativa, com objetivo de garantir o interesse e o direito dos cidadãos que administra. A Administração Pública brasileira passou por três fases distintas: patrimonialista, burocrática e gerencial.

### 4.11.1. FASE PATRIMONIALISTA

O patrimonialismo<sup>23</sup> nasce por influência dos germanos após a tomada de Roma. Os romanos tinham como forma de governo a República, onde os interesses pessoais ficavam subjugados aos do Estado (a República Romana). Os bárbaros germânicos ao dominarem o império decadente foram implantando o sistema patrimonialista, onde o reino e suas riquezas eram transmitidas hereditariamente, de forma que os sucessores usufruíam dos benefícios do cargo, lançando mão do tesouro estatal em benefício próprio ou de uma minoria, sem prévia autorização ou controle de um Senado como na Antiga Roma. O governante não fazia distinção entre a “res publica” (coisa do povo) e a “res principis” (coisa do príncipe), utilizando-as de forma indistinta sem qualquer controle.

A Administração patrimonialista foi uma característica dos Estados Absolutistas que predominou no período pré-capitalista, com forte presença do nepotismo, corrupção, ineficiência, improviso, falta de profissionalismo, ausência de métodos de trabalho, falhas de planejamento, entre outras.

Portugal implanta o patrimonialismo no Brasil<sup>24</sup> com a instituição das Capitânias Hereditárias<sup>25</sup> e a partir daí o modelo se consolida através da concessão de terras, títulos, e poderes quase absolutos dos donos das terras coloniais. Os domínios privados, sobretudo os latifúndios, formavam também um núcleo de ação política colonial. O território colonial era administrado e policiado por milícias vinculadas aos senhores das terras, similar ao sistema feudal europeu. Com essa prática político-administrativa consolida-se no país a visão de que não há distinção entre o que é público e o que é privado perante à autoridade constituída pelo Estado. O poder local passa a ter grande influência no processo de colonização e na formação do Brasil, resistindo por muito tempo à centralização política do Estado.

As primeiras unidades administrativas que se estruturaram foram os municípios<sup>26</sup>, sedes do poder local, formados por vilas e cidades, geralmente rurais, onde predominavam os interesses dos proprietários de terra. Nas eleições para os cargos da administração municipal, votavam somente os “homens bons”, como na época se chamavam as classes proprietárias e os detentores de cargos públicos. Não votavam os trabalhadores braçais, artesões

---

23 Patrimonialismo é um conceito desenvolvido pelo sociólogo alemão Max Weber (1864-1920), no fim do século XIX, e aplicável tanto à disciplina de história quanto à sociologia. Esse conceito tem o objetivo de compreender um modo específico de dominação, ou de poder, que atinge as esferas econômica e sociopolítica. Como o próprio termo indica, patrimonialismo deriva das palavras patrimônio e patrimonial e pode ser definido como uma concepção de poder em que as esferas pública e privada se confundem e, muitas vezes, tornam-se quase indistintas. Assim sendo, um líder político é qualificado como patrimonialista quando, ao assumir um cargo na esfera pública, acaba “instrumentalizando”, isto é, criando mecanismos de controle. A estrutura estatal para a satisfazer as suas necessidades pessoais, ou seja, privadas. (FERNANDES, 2015)

24 O patrimonialismo brasileiro foi estudado por vários pensadores importantes, como Gilberto Freyre, Sérgio Buarque de Holanda, Raymundo Faoro, Florestan Fernandes, Victor Nunes Leal, José Oswaldo de Meira Penna e Paulo Mercadante. Destes, aquele que mais se ateu às definições sociológicas de Weber e que procurou aplicá-las à realidade histórica brasileira foi Raymundo Faoro, cuja obra “Os Donos do Poder – Formação do patronato político brasileiro”.

25 Em 1534 a Coroa Portuguesa dividiu o território da Colônia em 12 capitânias que foram cedidas aos donatários, por meio de cartas de doação, e por meio dos forais se estabeleciam os direitos e deveres dos donatários e colonos. Os donatários se intitulavam capitães ou governadores e podiam criar vilas e cidades, criar e prover os cargos de tabeliães do público e judicial, e exercitar toda legislação cível e criminal.

26 O termo município se refere à unidade político-administrativa própria da cidade, que foi transplantado de Portugal para o Brasil em 1532 e vigorou até a independência do Brasil.



e pequenos comerciantes. Os impostos eram arrecadados por particulares<sup>27</sup>, cuja atividade era organizada por meio de contratos que duravam geralmente três anos e nos quais se fixavam a quantia que tinha de ser repassada à Coroa. A administração das vilas e das cidades era feita pelas câmaras que inicialmente correspondiam pelas funções executivas (posturas municipais, à conservação de logradouros, taxas e serviços) e funções judiciárias. A partir de 1603, as Ordenações Filipinas estabelecem que, as funções judiciárias das câmaras se restrinjam à resolução de pequenos delitos e conflitos, às atividades de almotacé<sup>28</sup>, ao abastecimento e à higiene pública. No século XVIII, o papel das câmaras restringiu-se ainda mais, sendo a elas relegadas o papel de simples auxiliares do governador da capitania. As câmaras nas regiões de difícil acesso, continuaram a exercer seus poderes praticamente absolutos e mesmo nas principais capitanias elas chegavam a rivalizar com os governadores.

As Câmaras eram compostas de três ou quatro vereadores e eram presididas ou por um juiz ordinário, em caráter eletivo, ou por um juiz de fora, representante do poder real e nomeado pela Coroa. As câmaras nomeavam, em geral, dois juizes para cada freguesia, mais um escrivão, um síndico e um tesoureiro. Poderiam ainda nomear conforme os costumes locais outros oficiais menores (escrivães judiciais e de notas, tabeliães do judiciário, os escrivães de órfãos, os quadrilheiros – oficiais subalternos com atribuições de polícia –, os alcaides – funcionários que guardavam as cidades –, os meirinhos, os oficiais almotacés entre outros).

Até 1822, os prepostos imediatos da Coroa Portuguesa (governadores gerais, capitães-gerais ou vice-reis), bem como o conjunto do pessoal burocrático e militar, mesmo nas administrações locais, eram nomeados pelo rei ou em nome dele. Pelo voto dos homens bons, eram eleitos os componentes das Câmaras Municipais, tornando essas instituições oligárquicas e aristocratizadas.

O serviço público era considerado como uma honraria, e somente os homens bons poderiam assumi-lo, ficando as administrações responsáveis, mais por representar o poder político dos clãs locais do que por tratar dos assuntos de interesse coletivo. Assim, o poder das câmaras municipais, com as leis e determinações discricionárias de cargos públicos, era um adendo ao poder econômico e militar do clã familiar que as controlavam.

O poder político do Estado, no Brasil, se consolida durante a fase Imperial (1822 a 1899), prescindindo dos homens bons para o manejo da Administração Pública, entretanto, o Estado ainda tolera a ingerência destes nos negócios públicos, dada a força “moral e econômica” que exerciam localmente.

Com a Proclamação da República, os latifundiários detentores do poder moral e econômico, passam a também exercer o poder político, através do voto (de cabresto), desta forma, o Estado homologa os poderes formais e informais destas figuras. Esse fenômeno ficou conhecido como coronelismo durante a República Velha. O coronel<sup>29</sup> era o típico líder paternalista que, ocupando o cargo de governante local (prefeito ou governador de uma província), transformava o seu domínio de atuação política em uma extensão de sua casa ou de sua fazenda.

A Primeira República (1889-1930) foi um período que se caracterizou pela pouca organização administrativa do Estado e por poucas propostas de reformas no funcionalismo público. Apesar do surgimento de movimentos reformistas, principalmente após 1920, ligados às áreas sanitária, educativa, ferroviária e militar, não houve uma significativa expansão das capacidades administrativas do Estado brasileiro neste período, em detrimento do poder dado pela Constituição de 1891 aos estados e municípios. (HOCHMAN, 1993: 41-60 apud RABELO, 2011). O patrimonialismo no Brasil foi considerado pela sociedade civil organizada e pela população, como sendo a forma “natural” de Administração Pública, e a confusão entre o patrimônio público e o privado dos governantes, perdurou no País de forma institucionalizada por 430 anos. (1500-1930).

---

27 O imposto cobrado pela Coroa dos colonos era de 10% da renda bruta, conhecido como dízimo. Os cobradores de impostos ficaram conhecidos como dizimeiros e a diferença entre o dízimo e o total arrecadado era o lucro do dizimeiro. Os dizimeiros geralmente cobravam o imposto em dinheiro, antecipadamente, tornando a carga tributária mais onerosa. Também era prática comum a cobrança de uma vez o imposto relativo a vários anos, levando muitos à falência e outros a fugirem do fisco.

28 Almotacé: inspetor encarregado da exata aplicação dos pesos e medidas e da taxaço e distribuição dos gêneros alimentícios.

29 O termo “coronel” vem da maior patente da Guarda Nacional (milícia imperial). Com a Proclamação da República em 1889 a Guarda Nacional é reformulada, restando aos Coronéis somente o prestígio e poder político local. A política municipal era baseada no “pacto coronelista”, que era a venda do voto em troca dos empregos e da verba pública municipal, fatores que ficavam dominados pelo coronel e eram o princípio de seu poder.

Na atualidade, o legado do patrimonialismo, ainda sobrevive dentro da Administração Pública Brasileira, na medida em que, alguns políticos ainda veem o cargo público que ocupam como uma “propriedade privada” sua, ou de sua família, em detrimento dos interesses da coletividade. Paralelamente, ainda persiste a ingerência política de autoridades constituídas nos órgãos e entidades estatais, que se manifestam através de indicações para cargos comissionados, despachos em favor de apadrinhados políticos, concessão de benesses, troca de favores, tráfico de influência, corrupção etc., cujas matérias jornalísticas das mais variadas mídias não cansam de expor.

## 4.11.2. FASE BUROCRÁTICA

O aparato Estatal, formado por um corpo funcional permanente, já existia na República Romana, sendo constituída por uma casta de privilegiados perante os demais cidadãos, o que proporcionava, desde aquela época, a existência de toda sorte de conluios entre os entes públicos e os privados, assim como nepotismo explícito, a corrupção, a ingerência e a influência política no organismo Estatal.

A medida em que são formados as primeiras Cidades Estados, na Alta Idade, o aparato estatal ressurgiu incipiente, em função de que a Administração Pública necessita de um corpo funcional mínimo para cuidar da segurança interna e externa (exército, marinha e polícia, justiça). Geralmente esse corpo funcional era arregimentado entre os nobres e os burgueses abastados pertencentes às cortes reais.

O primeiro conjunto de funcionários de caráter permanente do Estado foram arregimentados para a formação do Fisco Real, quando o monarca deixa de manobrar as finanças e a arrecadação dos impostos estatais. Esta nova organização pública passa a estabelecer um conjunto de regras, normas e procedimentos para o desempenho de suas funções.

No início do século XV, com a formação dos primeiros Estados Europeus, a Administração Pública ainda se resumia à manutenção da ordem interna, defesa da propriedade e à proteção das fronteiras contra as invasões dos outros Estados concorrentes. O período foi marcado pela pouca atuação estatal, sendo, pois, praticamente desnecessária a contratação de funcionários públicos.

Com a Revolução Francesa de 1789, surgem diversos organismos estatais, e são estabelecidas regras para a sua composição e atuação. Nasce a partir daí um corpo funcional estatal especializado e permanente.

O termo burocracia<sup>30</sup> passa a ser usado no período pós-revolução, para designar a estrutura administrativa do Estado, formada pelos funcionários públicos responsáveis pelas diversas áreas de interesse coletivo (exército, marinha, polícia, justiça etc.).



FIGURA 7- MAX WEBER EM 1894

No final do século XIX, o alemão Max Weber<sup>31</sup>, considerado um dos fundadores da Sociologia, desenvolveu a Teoria da Burocracia, para explicar a forma com que as empresas se organizam.

---

30 A origem da palavra “burocracia” é um pouco complicada, pois é derivada do grego, porém também do francês. A palavra PYROS, vem do grego e significa fogo, e por conta de sua coloração, a própria cor vermelha e outros itens que possuíam essa coloração tiveram o seu nome derivado. É o caso de um tecido de lã grosseiro que era meio avermelhado e foi chamado de BURA. Na França, esse tecido passou a ser usado para cobrir as mesas de trabalhos, era chamado de BUREL. A palavra BUREAU, que derivou do nome do tecido inicialmente representava as mesas de trabalho, mas passou a designar todo ambiente de trabalho. Sendo assim, o termo “burocracia” é derivado das palavras francesa, BUREAU, “escritório” e a grega KRATOS, “poder ou regra”.

31 Karl Emil Maximilian Weber, (1864 - 1920) intelectual, jurista e economista alemão. É considerado um dos fundadores do estudo moderno da sociologia. Sua influência também passa pela economia, filosofia, direito, ciência política e na administração. Começou sua carreira acadêmica na Universidade Humboldt de Berlim e, posteriormente, trabalhou na Universidade de Freiburg, na Universidade de Heidelberg, na Universidade de Viena e na Universidade de Munique. Personagem influente na política alemã da época, foi consultor dos negociadores alemães no Tratado de Versalhes (1919) e da comissão encarregada de redigir a Constituição de Weimar. Weber argumentou que a religião era uma das razões não-exclusivas do porquê as culturas do Ocidente e do Oriente se desenvolveram de formas diversas, e salientou a importância de algumas características específicas do protestantismo ascético, que levou ao nascimento do capitalismo, da burocracia e do estado racional e legal nos países ocidentais.



Para Weber, a burocracia é a forma com que uma organização opera, baseada em regras e procedimentos padronizados, onde cada indivíduo possui sua especialidade, responsabilidade e as tarefas são divididas.

Segundo Weber, a administração burocrática se aplica às atividades públicas e privadas, seguindo sete princípios básicos: formalização das regras, divisão do trabalho, hierarquia, impessoalidade, competência técnica, separação entre propriedades e previsibilidade de cada funcionário. O trabalho de Weber influenciou a estruturação da maioria das organizações públicas estatais do século XX.

O aparato estatal ganha força na medida em que o Estado passa a prestar mais serviços à sociedade, principalmente após a primeira guerra mundial, quando os Estados beligerantes necessitam ser reconstruídos política, econômica e socialmente. Destaca-se neste período a reconstrução da Alemanha e a implantação em 1919 da República de Weimar.<sup>32</sup>

Após a fundação da União Soviética<sup>33</sup> em 1922, a burocracia ficou conhecida como sinônimo de rigidez do aparelho Estatal e dos partidos políticos totalitários, principalmente os de orientação Marxista, que sufocavam a democracia com base em rígidas regras.

Com o surgimento do Estado Social<sup>34</sup>, a Administração Pública passa a cuidar também da educação, saúde, previdência, habitação, infraestrutura, saneamento etc. Na medida em que o Estado assume maiores obrigações, na mesma proporção ocorre a necessidade de aumento do aparato estatal e o crescimento do funcionalismo público para realizar o trabalho. A fase burocrática da administração pública, estava baseada na instituição de hierarquias rígidas e controle dos processos administrativos do Estado. Tinha como objetivo o combate à corrupção e ao nepotismo patrimonialista, orientada pelas ideias de profissionalização, carreira, hierarquia funcional, impessoalidade e formalismo. A organização na burocracia segue o modelo racional-legal, em que deve funcionar com base em normas, leis e regulamentos, independentemente das vontades pessoais dos agentes.

No Brasil, o advento do novo governo sob a presidência de Getúlio Vargas (1930-1945) trouxe uma reorganização do poder, com a substituição de elites oligárquicas de funções polí-



FIGURA 8 - CRIAÇÃO DA DASP POR GETÚLIO VARGAS 1938

32 A República de Weimar é a designação histórica pela qual é conhecida a república estabelecida na Alemanha após a Primeira Guerra Mundial em 1919 e que durou até ao início do regime nazista em 1933, tendo como sistema de governo uma democracia representativa semi-presidencial.

33 A União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) foi criada em 1922 pelos bolcheviques, liderados por Lênin, como uma das consequências da Revolução Russa de 1917. Existiu até 1991, quando foi dissolvida no contexto da crise do socialismo com as reformas políticas e econômicas implantadas por Mikhail Gorbachev.

34 Estado social, Estado de bem-estar social ou Estado-providência é um tipo de organização política e econômica que coloca o Estado como agente da promoção (protetor e defensor) social e organizador da economia. Nesta orientação, o Estado é o agente regulamentador de toda vida e saúde social, política e econômica do país em parceria com sindicatos e empresas privadas. Cabe ao Estado do bem-estar social garantir serviços públicos e proteção à população. Os Estados de bem-estar social desenvolveram-se principalmente na Europa, onde seus princípios foram defendidos pela socialdemocracia, tendo sido implementado com maior intensidade nos Estados Escandinavos (ou países nórdicos) tais como Suécia, Dinamarca, Noruega e Finlândia), sob a orientação do economista e sociólogo sueco Karl Gunnar Myrdal. Esta forma de organização político-social, que se originou da Grande Depressão (1929), se desenvolveu ainda mais com a ampliação do conceito de cidadania, com o fim dos governos totalitários da Europa Ocidental (nazismo, fascismo etc.) com a hegemonia dos governos sociais-democratas e, secundariamente, das correntes eurocomunistas, com base na concepção de que existem direitos sociais indissociáveis à existência de qualquer cidadão. Pelos princípios do Estado de bem-estar social, todo o indivíduo teria o direito, desde seu nascimento até sua morte, a um conjunto de bens e serviços que deveriam ter seu fornecimento garantido seja diretamente através do Estado ou indiretamente, mediante seu poder de regulamentação sobre a sociedade civil. Esses direitos incluiriam a educação em todos os níveis, a assistência médica gratuita, o auxílio ao desempregado, a garantia de uma renda mínima, recursos adicionais para a criação dos filhos etc. Estado de bem-estar social; Disponível em : [https://pt.wikipedia.org/wiki/Estado\\_de\\_bem-estar\\_social](https://pt.wikipedia.org/wiki/Estado_de_bem-estar_social); acessado em 12 de janeiro de 2016.

ticas através de novas negociações, e da instituição de um regime autoritário, a partir de 1937. (RABELO, 2011). O Governo Vargas cria nos primeiros anos um conjunto de órgãos visando a modernização da estrutura administrativa do Estado. Em 1930 foi criada a Comissão Permanente de Padronização, em 1931 foi criada a Comissão Central de Compras e finalmente em 1936 é criado o Conselho Federal do Serviço Público Civil. Estes órgãos visavam dar um caráter mais racional à Administração Pública brasileira.

A fase burocrática da Administração Pública brasileira começou a ser implantada a partir da criação do Departamento Administrativo do Serviço Público – DASP<sup>35</sup> em 1938, que tinha dentre outros objetivos implementar na Administração Pública brasileira os princípios da estrutura burocrática. Dentre esses princípios destaca-se a profissionalização dos serviços, seja com o ingresso dos funcionários nos quadros da Administração Pública por meio de mérito (concursos públicos), seja por meio da substituição de critérios políticos por critérios técnicos na condução da máquina pública. Passa-se a transição da fase patrimonialista para a fase burocrática da Administração Pública Brasileira. O DASP foi um departamento primordial na execução dos objetivos do governo, organizando os orçamentos, classificando os cargos do funcionalismo, introduzindo novos métodos e novas técnicas para os serviços burocráticos (universalizando procedimentos), organizando processos seletivos de funcionários por meio de concurso (meritocráticos) e criando cursos de aperfeiçoamento em administração pública; os primeiros no Brasil. (RABELO, 2011, p. 134). O período é marcado pela forte influência norte americana na forma da estruturação do Estado e no treinamento de vários servidores do aparato público estatal brasileiro.

Segundo o Decreto-lei nº 579, eram funções do DASP:

- a) o estado pormenorizado das repartições, departamentos e estabelecimentos públicos, com o fim de determinar, do ponto de vista da economia e eficiência, as modificações a serem feitas na organização dos serviços públicos, sua distribuição e agrupamentos, dotações orçamentárias, condições e processos de trabalho, relações de uns com os outros e com o público;*
- b) organizar anualmente, de acordo com as instruções do Presidente da República, a proposta orçamentária a ser enviada por este à Câmara dos Deputados;*
- c) fiscalizar, por delegação do Presidente da República e na conformidade das suas instruções, a execução orçamentária;*
- d) selecionar os candidatos aos cargos públicos federais, excetuados os das Secretarias da Câmara dos Deputados e do Conselho Federal e os do magistério e da magistratura;*
- e) promover a readaptação e o aperfeiçoamento dos funcionários civis da União;*
- f) estudar e fixar os padrões e especificações do material para uso nos serviços públicos;*
- g) auxiliar o Presidente da República no exame dos projetos de lei submetidos a sanção;*
- h) inspecionar os serviços públicos;*

---

35 Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) - Órgão previsto pela Constituição de 1937 e criado em 30 de julho de 1938, diretamente subordinado à Presidência da República, com o objetivo de aprofundar a reforma administrativa destinada a organizar e a racionalizar o serviço público no país, iniciada anos antes por Getúlio Vargas. Coerente com os princípios do Estado Novo, o DASP via uma incompatibilidade entre a 'racionalidade' da administração e a 'irracionalidade' da política. Pretendia assim estabelecer uma maior integração entre os diversos setores da administração pública e promover a seleção e aperfeiçoamento do pessoal administrativo por meio da adoção do sistema de mérito, o único capaz de diminuir as injunções dos interesses privados e político-partidários na ocupação dos empregos públicos. Entre as atribuições do DASP estavam previstas também a elaboração da proposta do orçamento federal e a fiscalização orçamentária. Na prática, porém, as iniciativas relativas à política orçamentária permaneceram nas mãos do Ministério da Fazenda até 1940. Nesse ano, a situação foi contornada com a criação, no interior daquele ministério, da Comissão de Orçamento, cuja presidência passava a ser acumulada pelo presidente do DASP. Somente no princípio de 1945 o DASP assumiu plenamente a responsabilidade pela elaboração da proposta do orçamento federal, com a consequente extinção da comissão do Ministério da Fazenda. Desde a sua criação até o fim do Estado Novo, o DASP foi presidido por Luís Simões Lopes. Nesse período, o órgão conheceu um contínuo processo de fortalecimento, chegando a exercer forte influência sobre as políticas governamentais então implementadas. Entre suas principais realizações nessa fase figura a sistematização dos direitos e deveres do funcionalismo, definidos no Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União, primeiro documento desse tipo no Brasil. Com a queda de Vargas em outubro de 1945, o DASP passou por um profundo processo de reestruturação, que resultou no seu parcial esvaziamento. A partir de então, suas funções assumiram um caráter de assessoria, exceto no tocante à seleção e aperfeiçoamento de pessoal, área em que se manteve como órgão executor. Disponível em: <http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AErgaVargas1/anos37-45/PoliticaAdministracao/DASP>; consultado em 12 de janeiro de 2016.

i) apresentar anualmente ao Presidente da República relatório pormenorizado dos trabalhos realizados e em andamento.

Como realizações do DASP no período de 1938 a 1945 destacam-se: melhoria qualitativa do contingente de servidores públicos; treinamento e aperfeiçoamento do contingente de servidores; estabelecimento do Estatuto dos Funcionários Públicos Cíveis da União (1939) e sua regulamentação; a institucionalização da elaboração e execução orçamentária; estabelecimento da estrutura organizacional e os métodos de trabalho das repartições públicas; a introdução no serviço público de processos de simplificação e padronização do material; padronização nos processos de aquisição de material e de abastecimento das repartições; interesse pelo estudo da ciência da administração; e a preocupação com o papel do Estado na promoção e regulamentação do desenvolvimento econômico e social.

O trabalho do DASP chocou-se com a resiliência de antigas práticas clientelistas e um resquício de administração patrimonialista que ainda persistia no governo federal. Após a queda de Getúlio Vargas em 1946, o DASP foi administrativamente esvaziado, passando a exercer atividades de assessoramento, além da realização de concursos para o funcionalismo federal e o seu aperfeiçoamento.

A Era Vargas foi marcada pela instituição de diversos órgãos na estrutura federal, autarquias no campo econômico e social, bem como de sociedades de economia mista, (Ministério do Trabalho, Companhia Vale do Rio Doce, a Companhia Siderúrgica Nacional, o Instituto de Resseguros do Brasil, a Companhia Nacional de Alcalis e outras). Como inconveniente, na medida em que a Administração se fortalece, aparece o fenômeno do “insulamento burocrático”, que nada mais é do que o isolamento por parte dos administradores públicos da influência política de outros agentes da sociedade, em relação ao debate e a busca de melhores soluções para as políticas públicas. As soluções para os problemas passam a ser baseadas nas convicções dos burocratas encastelados na Administração Pública Estatal e no poder que detinham, em detrimento do interesse da coletividade. Com a mudança de governo em 1946, o DASP passa por um período de esvaziamento. A Constituição de 1946 reestabelece o regime liberal em contraposição ao autoritarismo da Era Vargas, a Administração Pública requer novas abordagens voltadas para as relações humanas, ao comportamento administrativo e aos aspectos ambientais e sistêmicos.

Durante a Segunda República, no final da década de 1950 no governo de JK, o Estado passa por pequenas adequações em sua organização burocrática em função da mudança da capital federal do Rio de Janeiro para Brasília, quando são concedidos benefícios adicionais aos funcionários federais (Executivo, Legislativo e Judiciário) que para lá se transferissem.

O insulamento burocrático também esteve presente no governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961), por ocasião da criação do Conselho de Desenvolvimento para colocar em prática seu Plano de Metas. O regime liberal não se mostrou propício ao prosseguimento da implantação do sistema do mérito, que sofreu vários golpes, a maioria de iniciativa do Congresso, tais como: efetivação de interinos, inclusão no Plano de Classificação de Cargos, de 1960, de milhares de servidores não concursados, etc. (CPDOC- FGV, 2003).



FIGURA 9 - MODELO DE ADMINISTRAÇÃO BUROCRÁTICA



FIGURA 10 - JK E A APRESENTAÇÃO DO PLANODEMETAS

O modelo burocrático da administração pública, iniciado durante a Era Vargas, propiciou o aparecimento do corporativismo, que consiste na forma de o Estado intermediar os interesses da classe trabalhadora de um lado e da classe empresarial de outro, com o objetivo de evitar conflitos, baseando no princípio da hipossuficiência do administrado onde o Estado deve ser o seu tutor. Com o tempo, a ideia de corporativismo foi se transformando e passou a ser entendida, também, como uma forma de determinado grupo profissional defender seus próprios interesses. A administração burocrática propiciou o fortalecimento do corporativismo dos funcionários públicos, transformando-se em um poder paralelo. O corporativismo propicia a prática de ilícitos por parte de alguns funcionários públicos em relação a seus próprios colegas, como: encobrir faltas, arquivar processos de sindicância, fazer vistas grossas por irregularidades cometidas etc.

Teoricamente os atributos da Administração Pública burocrática poderiam ser representados pelo controle efetivo dos abusos praticados pelo clientelismo e a corrupção. Entretanto, os defeitos suplantam as virtudes, pois, o Estado torna-se ineficiente e incapaz de prestar serviço adequado à população. As críticas à Administração Pública burocrática são muitas, sendo a principal delas representada pela separação entre o Estado e a Sociedade Civil, visto que os funcionários públicos se concentram no controle e na garantia do poder do Estado, em detrimento ao atendimento do cidadão pagador de impostos, que sustentam o gigantismo do Estado. Consequentemente, com o gigantismo do Estado, surgem desequilíbrios econômicos que causaram a elevação da inflação e de tantos outros males, como o favorecimento de empresas privadas com riquezas públicas.

O economista e sociólogo austro-americano Ludwig Von Mises<sup>36</sup>, advogava que, a burocracia estatal não tinha apreço pela realidade, a partir de suas reflexões sociológicas e econômicas ao estudar os estados socialistas. Um Estado sendo grande e poderoso, do ponto de vista burocrático, representa uma vantagem inquestionável. Por outro lado, segurança e confiabilidade, na ação do Estado não necessariamente significam burocracia, que muitas vezes é sinônimo de falta de uniformidade nos procedimentos, lentidão no atendimento e exigências não previstas nos textos regulatórios.

Em 1963, iniciaram-se estudos de reforma administrativa, através de comissão presidida pelo ministro extraordinário para a Reforma Administrativa, Ernâni Amaral Peixoto. Desses estudos resultaram vários anteprojetos de lei que retomavam os rumos anteriores, mas que não chegaram a se concretizar. Entretanto, serviram de subsídio a estudos posteriores, efetuados durante o governo Castelo Branco, sob a orientação do ministro extraordinário do Planejamento e Coordenação Geral, Roberto Campos, e dos quais iria surgir a lei básica de reforma administrativa, de 1967.

O Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, foi a primeira tentativa de reforma do Estado tendo como princípios fundamentais: o planejamento, a coordenação, a descentralização, a delegação de competência e o controle. A reforma administrativa introduzida pela Ditadura Militar implicitamente trazia características do modelo patrimonialista de Administração Pública ao privilegiar a vontade autoritária do governante.

Durante o Regime Militar (1964-1985), o insulamento burocrático passa a ser disseminado com o fortalecimento da chamada Administração Pública Indireta, que possibilitou a criação de várias agências que não contavam com a participação e o controle da sociedade. De fato, o regime autoritário potencializou os problemas históricos da Administração Pública brasileira, como o descontrole financeiro, a falta de responsabilização dos governantes e burocratas perante a sociedade, a politização indevida da burocracia nos estados e municípios, além da fragmentação excessiva das empresas públicas, com a perda de foco de atuação governamental.

Diante desses problemas, alterações importantes no desenho estatal brasileiro foram realizadas no final da década de 1980. O principal exemplo disso foram as reformas nas finanças públicas, feitas pelo governo Sarney, com destaque para o fim da “conta movimento”, do orçamento monetário e a criação da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), favorecendo o reordenamento das contas públicas. (ABRUCCIO, 2007)

---

36 Ludwig Heinrich Edler Von Mises (1881 - 1973) foi economista teórico de nacionalidade austríaca e, posteriormente, americana, que foi membro da Escola Austríaca de pensamento econômico. É conhecido principalmente por seu trabalho no campo da praxeologia, o estudo dedutivo das ações e escolhas humanas. Defensor da liberdade econômica como suporte básico da liberdade individual, em seu livro *Ação Humana* (1949), Mises expõe as posições epistemológicas e metodológicas que caracterizam a Escola Austríaca: concepção subjetiva de valor, individualismo metodológico e praxeologia. Além disso, dedicou-se à crítica do Socialismo enquanto sistema econômico, por considerá-lo inviável em razão de não apresentar mecanismos de fixação de preço pelo mercado (problema do cálculo econômico). Embora seu trabalho tenha sido amplamente ignorado até meados do século XX, sua obra tem experimentado um certo aumento de popularidade, embora mesmo pensadores ligados ao liberalismo clássico o acusem de ser “um filho do Iluminismo nascido por engano no século XX”. É autor de diversos livros, dentre os quais o já citado *Ação Humana* (1949) e *A Mentalidade Anticapitalista* (1956).



Durante a Nova República, o Estado Brasileiro passa por uma forte desagregação econômica com crise fiscal e disparada inflacionária. O aparato estatal agigantado continua a existir, e o texto da Constituição Federal de 1988, continua privilegiando fortemente o modelo burocrático de Administração Pública, sendo baseado no formalismo e na presença constante de normas e na rigidez de procedimentos.

A Constituição de 1988 permitiu a multiplicação exagerada dos municípios, a questão metropolitana foi ignorada, além do que o patrimonialismo local sobreviveu em boa parte do país. Como consequência, em poucos anos ocorreu o aumento da ineficiência dos serviços públicos que já eram emperrados e insulados. Não obstante, as qualidades das medidas em prol da profissionalização do serviço público previstas na Constituição de 1988, com a introdução da emenda constitucional N° 19, resultou, na verdade, em aumento do corporativismo estatal sem que melhorasse a produtividade dos servidores públicos. Foram criadas falsas isonomias (como a incorporação de gratificações e benefícios) e legislações que tornaram a burocracia mais ensimesmada e distante da população — exemplo claro disso, foi o direito irrestrito de greve, que prejudica basicamente os mais pobres. Ademais, estabeleceu-se um modelo equivocado da previdência pública, tornando-a inviável do ponto de vista atuarial e injusta pelo prisma social. (ABRUCCIO, 2007)

O termo burocracia, no Brasil e no mundo, é sinônimo de ineficiência, atraso e lentidão, face as características rígidas e desproporcionadas que tornaram ineficientes as administrações públicas, bem como as organizações paraestatais. Na maioria dos casos o grupo funcional estatal considera, o cidadão (seus verdadeiros patrões) como uma massa acéfala e amorfa, que se transforma em números, processos e expedientes administrativos.



FIGURA 11 - PROMULGAÇÃO DA CF885/10/1988

### 4.11.3. A FASE GERENCIAL



FIGURA 12 - CRISE DO PETRÓLEO NA DÉCADA DE 1970

O pensamento neoliberal, iniciado com Hayek, na Suíça, no ano de 1947 paulatinamente passa a predominar o cenário global, que ganha força com a ascensão ao poder de Margareth Thatcher, na Inglaterra em 1979 e de Ronald Reagan, nos EUA em 1980. Durante os anos 1980 o neoliberalismo toma conta do cenário mundial e, após a queda do muro de Berlim em 1989 e o Consenso de Washington<sup>37</sup>, no ano de 1991, a doutrina passou a prevalecer em vários países da Europa e das Américas.

Todos esses acontecimentos levaram os Estados a diminuir o seu “tamanho”, tornando-o mais eficiente, transferindo para a iniciativa privada, por meio de concessões ou vendas, parte de sua estrutura. A partir destes eventos a concepção de Estado foi sendo alterada do modelo burocrático para o modelo gerencial.

Os primeiros passos da administração gerencial no Brasil foram dados durante a Ditadura Militar com o fortalecimento dos órgãos da Administração Pública indireta com a criação de autarquias e fundações, bem como, a descentralização, com a implantação de diversas empresas públicas.

<sup>37</sup> Consenso de Washington é uma conjugação de grandes medidas que se compõe de dez regras básicas formulado em novembro de 1989 por economistas de instituições financeiras situadas em Washington D.C., como o FMI, o Banco Mundial e o Departamento do Tesouro dos Estados Unidos, fundamentadas num texto do economista John Williamson, do International Institute for Economy, e que se tornou a política oficial do Fundo Monetário Internacional em 1990, quando passou a ser “re-receitado” para promover o “ajustamento macroeconômico” dos países em desenvolvimento que passavam por dificuldades.

Com a crise econômica mundial dos anos 1970 provocada pelo choque do petróleo (1973) a economia brasileira passa por um período de recessão e elevação da inflação. Nos anos 1980 aprofunda-se a crise econômica no Brasil e a inflação acumulada na década atinge 36.850.000%. Neste período o Brasil passa por uma grave crise fiscal que inviabiliza qualquer avanço do desenvolvimento econômico patrocinado pelo Estado e o país se vê obrigado a recorrer a organismos internacionais (Banco Mundial e FMI) em busca de empréstimos para equilibrar as contas internas. Em contrapartida estes organismos passam a exigir reformas consistentes do Estado, baseando-se no Consenso de Washington.

Em 1990, é eleito Fernando Collor<sup>38</sup>, que inicia reformas estruturais adotando várias medidas (extinção e fusão de entidades governamentais, demissão e remanejamento de uma série de funcionários e privatização de estatais) visando racionalizar a Administração Pública e diminuir o tamanho do Estado. Ao iniciar o ano de 1995, no governo de Fernando Henrique Cardoso, o Brasil, põe em marcha a sua reforma da gestão pública, sendo o primeiro país em desenvolvimento a tomar essa iniciativa, menos de dez anos depois que Inglaterra, Austrália e Nova Zelândia iniciaram suas reformas.

A Reforma da Administração Pública Brasileira ou Reforma Gerencial do Estado teve início em 1995 com a publicação do Plano Diretor da Reforma do Estado e o envio para o Congresso Nacional da emenda constitucional da Administração Pública que se transformaria, em 1998, na Emenda Constitucional nº 19 de 04 de julho de 1998. Nos primeiros quatro anos do governo Fernando Henrique Cardoso, a reforma foi executada pelo MARE - Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Com a extinção do MARE, a partir de 01/01/1999 os trabalhos continuaram a cargo do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, ao mesmo tempo em que estados e municípios passavam também a fazer suas próprias reformas.



FIGURA 13 - PRESIDENTE FHC1995

Durante o período de 1995 a 2002 foram realizadas diversas ações para a diminuição do tamanho do Estado Brasileiro, com a privatização de empresas estatais, redução do funcionalismo nos três poderes, criação de agências reguladoras e outras ações necessárias. O Plano Diretor da Reforma do Estado, tinha como objetivos e estratégias a transformação do Estado burocrático implantado desde a era Vargas e reforçado pela CF 88 em um Estado gerencial, com a visão neoliberal, que tornaria o Brasil em um jogador competitivo perante o mercado internacional e as nações desenvolvidas do planeta.

Os objetivos e estratégias planejados foram:

*"O objetivo central é o de reforçar a governança, mediante transição programada, de um tipo de Administração Pública burocrática, rígida e ineficiente, voltada para si própria e para o controle interno, para uma Administração Pública gerencial, flexível e eficiente, voltada para o atendimento do cidadão."*

*As estratégias da Administração Pública gerencial são voltadas:*

- a) para a definição precisa dos objetivos que o administrador público deverá atingir em sua unidade;*
- b) para a garantia de autonomia do administrador na gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros que lhe forem colocados à disposição para que possa atingir os objetivos contratados;*
- c) para o controle posterior dos resultados.*

Conceitua-se como Administração Pública Gerencial como: "Aquela que considera o Estado uma grande empresa cujos serviços são destinados aos seus clientes, outrora cidadãos; na eficiência dos serviços, na avaliação de

38 A imagem da administração pública dos anos 1990 estava desgastada, dissociada da realidade brasileira e incapaz de atender as necessidades da população por ser muito burocrática. A campanha do presidente Collor foi toda baseada no discurso da "caça aos marajás", pelo fato de os funcionários públicos trabalharem pouco e ganharem muito.

desempenho e no controle de resultados, suas principais características. A Administração gerencial seria consequência dos avanços tecnológicos e da nova organização política e econômica mundial, para tornar o Estado capaz de competir com outros países.” (MAFRA, 2005).

A Administração Gerencial baseia-se na descentralização política e administrativa, poucos níveis hierárquicos, flexibilidade organizacional, controle de resultados em detrimento do controle de processos administrativos, na adoção da confiança limitada nos funcionários e dirigentes, no atendimento do cidadão e no controle social.

O Estado Gerencial tem administração baseada em concepção democrática, transparente e permite a participação da população em suas decisões. Na Administração Gerencial as organizações têm como objetivo prioritário os resultados, e a eficiência é exigência básica na prestação dos serviços.

Segundo Francisco Mafra: “A Administração Pública gerencial teria como apoio a administração burocrática, conservando alguns dos seus princípios, embora flexibilizados, mas teria como fundamentos a admissão segundo critérios rígidos de mérito, um sistema estruturado e universal de remuneração, carreiras, avaliação de desempenho realizada constantemente e treinamento sistemático.” (MAFRA, 2005)

A Administração Pública gerencial, prevê, a maior participação dos agentes privados e das organizações da sociedade civil, diferenciando-se da administração de empresas privadas no que diz respeito aos modos de ingresso de recursos, o controle e os fins de uma e de outra são entre si distintos e marcam as suas diferenças.

#### 4.11.4. A FASE PÓS-GERENCIAL

A organização do Estado brasileiro inicialmente baseada no sistema patrimonialista, por mais de quatro séculos criou profundas raízes na forma com que a sociedade recebe os serviços públicos e como a Administração Pública se relacionava com a sociedade. Nos anos 1930, por influência do Estado Social e do totalitarismo da era Vargas, a Administração Pública passa a ser burocratizada. Nas décadas de 1950 e 1960, foram criadas estruturas estatais novas e o estado torna-se um organismo de elevada complexidade que continuou a crescer ao longo do tempo até o início dos anos 1990. A partir de 1992, o Estado passa por um período de certo enxugamento nos governos Collor e Fernando Henrique.

Os partidos de oposição ao governo de FHC, se posicionam contra o processo de desestatização do Estado. Iniciam uma extensa campanha contra as reformas e aproveitam a maior participação popular nas atividades políticas, passam a disseminar através dos sindicatos, centrais sindicais e movimentos sociais<sup>39</sup>, a ideia de que as mudanças na estrutura do estado brasileiro prejudicariam o país e o povo. A palavra “privatização” passou a ser utilizada para designar, de forma geral, qualquer delegação de serviços públicos a terceiros. A delegação de serviços públicos passa a ser demonizada pela população, perante a intensa propaganda negativa.

Com a eleição de Lula, em 2003, os princípios da proposta gerencial de FHC foram parcialmente aproveitados (os pressupostos da gestão da qualidade, os contratos de gestão e a manutenção das agências reguladoras). O governo Lula cria o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GESPÚBLICA) com o objetivo de avaliar e melhorar continuamente os serviços públicos prestados à população. Por outro lado, deixa de lado a ideia de fomentar a transferência de certas atividades classificadas como não exclusivas ao Estado à iniciativa



FIGURA 14 - POSSE DO PRESIDENTE LULA 2003

39 O conceito de movimento social se refere à ação coletiva de um grupo organizado que tem como objetivo alcançar mudanças sociais por meio do embate político, dentro de uma determinada sociedade e de um contexto específico. Fazem parte dos movimentos sociais, os movimentos populares, sindicais e as organizações não governamentais (ONGs). As ações coletivas mais conhecidas no Brasil são o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST), o Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MSTs), Frente Brasil Popular (FBP), Movimento Brasil Livre (MBL), Vem pra Rua (VPR) e os movimentos em defesa dos índios, negros e das mulheres.



privada, o que fica evidenciado com a expansão das universidades públicas. No governo Lula são criadas diversas estatais<sup>40</sup> em um movimento inverso ao do governo anterior, todas elas dependentes do Tesouro Nacional.

O governo Dilma Rousseff (2011–2016) foi o período da história brasileira marcado pela mais grave crise econômica com a maior queda do PIB brasileiro desde 1930-1931 e o PIB per capita encolhendo mais de 9% entre 2014 e 2016. A desestatização continua em processo de letargia, sendo que somente 3 aeroportos foram concedidos à iniciativa privada, permanecendo a Infraero ainda como sócio nas operações. Ocorreram intervenções no setor energético, sendo as tarifas de eletricidade rebaixadas artificialmente causando um prejuízo de R\$ 62,2 bilhões às operadoras, a serem repassados aos consumidores.

De 2003 a 2015, o governo federal apostou na montagem de estruturas que buscavam centralizar o planejamento e a administração, cujo resultado foi o agigantamento do Estado e prejuízos pesados para o contribuinte.

Entre 1964 e 1985, foram criadas 47 empresas estatais. No período de 2003 a 2015 foram criadas 41 empresas estatais, que gastaram R\$ 5,4 bilhões com salários e geraram um prejuízo de R\$ 8 bilhões ao Tesouro Nacional. Segundo o Ministério do Planejamento, o governo federal tinha em 2015 ao todo 149 estatais.

Novamente, a partir de 2016, o Estado brasileiro encontra-se às voltas com os problemas gerados com o seu gigantismo. Os servidores públicos cresceram de pouco mais de 1,195 milhões em 1995 para pouco mais de 2,195 milhões em novembro de 2015. Desse total, 55,3% estavam trabalhando, 26% eram aposentados e 18,7% eram pensionistas. O total da folha de pagamento em 2015 foi de R\$ 255,3 bilhões, dos quais R\$ 151,7 bilhões de salários para funcionários da ativa, R\$ 66,2 bilhões de aposentadoria e R\$ 37,3 bilhões de pensões. Observa-se que no ano de 2015 o déficit do Governo Federal foi de 115 bilhões. Em 1995 gastava-se com a folha de pagamento do funcionalismo público brasileiro (União, Estados e Municípios) 3,53% do PIB, em 2015 a conta passou a ser de 5,3% do PIB. Em 2015 o peso das despesas com o pagamento dos servidores públicos federais dos três Poderes foi de 39,2% das receitas, equiparando-se aos níveis de 1998 antes da Reforma do Estado. A relação é vista como um termômetro da saúde financeira das finanças públicas do governo.

Desde 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) determina que o governo federal só pode gastar até 50% de suas receitas correntes líquidas<sup>41</sup> com a folha de pagamento. Na série histórica sobre a relação, o maior percentual foi verificado em 1995, quando 54,5% das receitas eram usadas com gastos do pessoal. O menor nível foi verificado em 2005, quando 27,3% das receitas foram usadas para pagar funcionários públicos. (ALVES, 2016)

Desde 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) determina que o governo federal só pode gastar até 50% de suas receitas correntes líquidas<sup>41</sup> com a folha de pagamento. Na série histórica sobre a relação, o maior percentual foi verificado em 1995, quando 54,5% das receitas eram usadas com gastos do pessoal. O menor nível foi verificado em 2005, quando 27,3% das receitas foram usadas para pagar funcionários públicos. (ALVES, 2016)

Em 2016 a Administração Pública Federal, custou ao país R\$ 110 bilhões, inclusive aí, o Executivo, o Legislativo e o Judiciário.

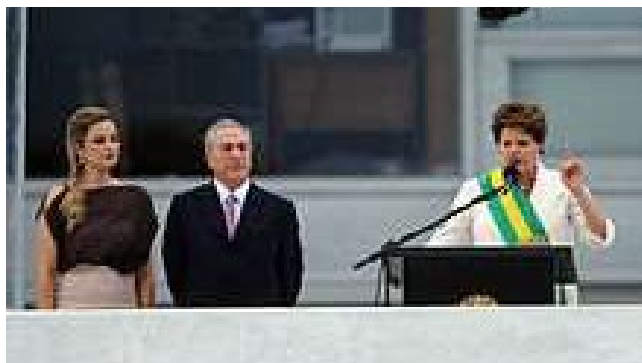


FIGURA 15 - POSSE DE DILMA COMO PRESIDENTE EM 2011

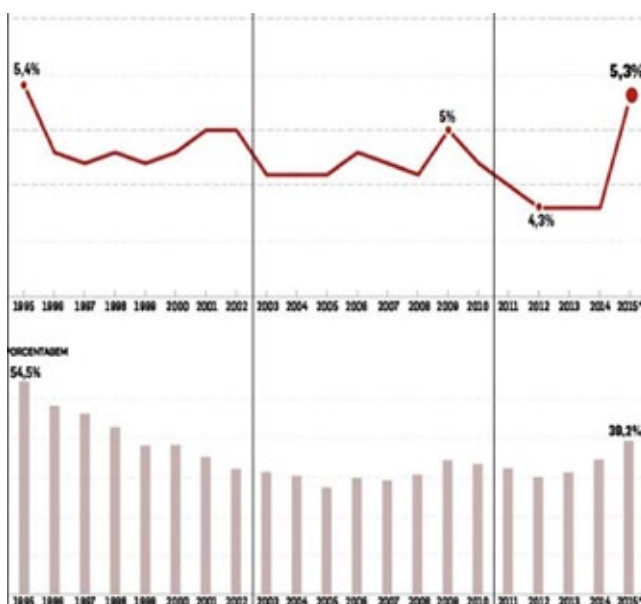


FIGURA 16 - GASTOS DO GOVERNO COM O FUNCIONALISMO PÚBLICO  
FOTO: ESTADÃO

40 Uma das joias dessa coroa de estatais é a Empresa de Planejamento e Logística (EPL), destinada a absorver tecnologia de trem-bala e executar o projeto da ligação de alta velocidade de Rio a São Paulo. Leia mais: <https://oglobo.globo.com/opiniaio/estatais-criadas-desde-lula-sobrecarregam-tesouro-19951647#ixzz54MMrOEngstest>

41 As receitas correntes líquidas correspondem à arrecadação do governo com tributos e impostos menos as transferências constitucionais e legais obrigatórias, contribuições para o Programa Integração Social (PIS) e Programa de Formação do Patrimônio do Serviço Público (Pasep) e o pagamento de benefícios tributários.

Decorridos praticamente duas décadas da última reforma do Estado, a Administração Pública brasileira ainda está extremamente burocratizada e vive de arcaísmos. A Administração Pública pode ser formal e moderna ao mesmo tempo, desde que as regras que a comandam sejam claras e a sua aplicação eficiente, focada nos resultados.

O fato de haver uma hierarquia é salutar, desde que os processos administrativos sejam ágeis e o funcionalismo público passe a encarar o público como um cliente de seus serviços e entenda que a razão de sua existência é a prestação de serviços ao seu cliente; a população.

A partir de agosto de 2016, o governo federal passou a discutir reformas estruturantes para o estado brasileiro. Em 2017 o governo encaminhou ao Congresso Nacional um projeto de reforma da Previdência Social para todos os setores (público e privado), cujo objetivo era equilibrar as contas públicas, que não foi aprovado pelo Congresso.

A partir de 2018, foram preparadas várias reformas estruturantes para o estado brasileiro, dentre elas a da Previdência Social que acabou sendo aprovada pelo Congresso Nacional e promulgada em 13 de novembro de 2019. Entretanto passados quase quatro anos o país ainda sofre com o gigantismo do estado.

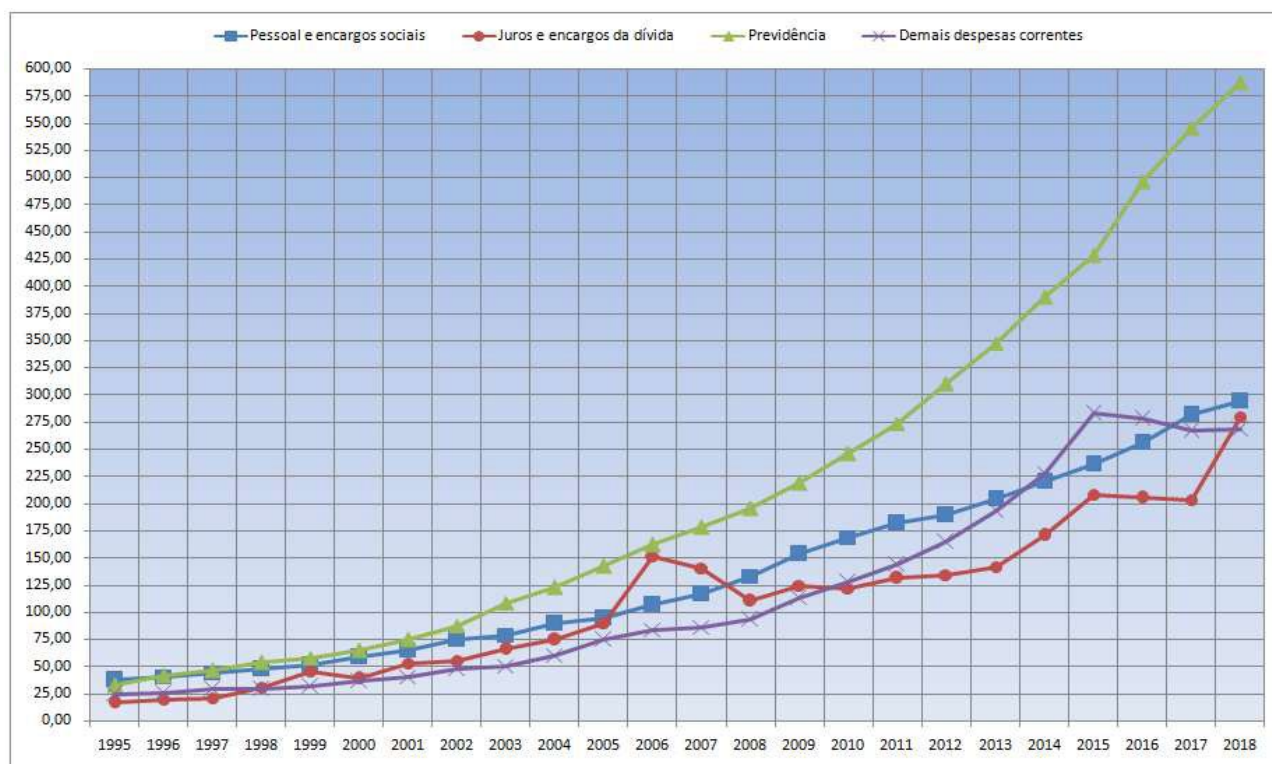


FIGURA 17 - GASTOS DO GOVERNO FEDERAL 1995 - 2018

É imperioso que a Administração Pública passe por reformas. Que uma nova Administração Pública seja implantada, pautada na diminuição do estado, eficiência dos processos administrativos e interação com a sociedade civil na implantação de políticas públicas.

## 4.12 O NOVO SERVIÇO PÚBLICO - NSP

As teorias clássicas de Administração Pública datam do início do século XX, baseadas em teorias chamadas modernas para a época. Durante o decorrer daquele século, fatores diversos alteraram as condições com que a sociedade interage com o estado, o que provocaram profundas modificações nas formas com que se exerce a livre democracia pelo mundo afora.

Mesmo no Brasil as interações democráticas passaram por transformações profundas e mais recentemente a partir de 2003, com o engajamento dos chamados movimentos sociais e o ativismo da imprensa, constituindo-se em uma importante interação social que a Administração Pública não pode deixar de considerar.

Neste período os principais organismos internacionais (Banco Mundial, OCDE, BID etc.) passaram a olhar com mais atenção a atuação das grandes corporações transnacionais, as empresas privadas e as organizações estatais, estudando os fenômenos de suas interrelações e as interações sociais diante das novas premissas do século XXI.

A economia global interrelacionada, os avanços da informática e o fenômeno das redes sociais acabam por tornar o ambiente social e político completamente diferente para ser tratado pela abordagem clássica do século XX.

A academia, neste período pós-moderno, passou a buscar um novo olhar teórico que explicasse a Administração Pública no século XXI. As novas abordagens teóricas passaram a ser estudadas com maior ênfase à governança do setor estatal diante das novas interações sociais dos tempos atuais.

No Brasil, a administração pública, desde os anos 2000, vem passando por transformações e a função de servidor público passou a ser uma “profissão” como as tradicionais (medicina, engenharia, direito etc.), entretanto sem qualquer formação específica que permitisse a verdadeira qualificação profissional. Os servidores públicos, desde os mais baixos níveis da burocracia até os escalões mais altos, após a aprovação em um concurso público, passam a ser estáveis, com garantias constitucionais. Com raras exceções, os gestores públicos alçados aos cargos da média ou alta administração pública, não possuem a expertise necessária para o exercício do cargo em que são indicados.

A partir de 2008, a Administração Pública passou a ser vista pela abordagem teórica diferenciada depois dos estudos de vários expoentes acadêmicos internacionais. Destaca-se o trabalho desenvolvido por Robert e Jane Denhardt, nos Estados Unidos, que ficou conhecida como Novo Serviço Público NSP.

E no Brasil, o trabalho desenvolvido pela professora e pesquisadora Ana Paula Paes de Paula, da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), no livro “Por uma Nova Gestão Pública” que chamou de Administração Pública Societal - APS.

Ambos os estudos buscam uma solução para os problemas de interesse público e suas articulações entre o estado e a sociedade não resolvidos pela Administração Pública gerencial, bem como, do amadurecimento de arranjos institucionais que viabilizem a gestão pública democrática do século XXI.

As novas abordagens teóricas buscam contribuir para superar os limites da tecnocracia herdada da visão racional-legal Weberiana e da busca desenfreada pela eficiência gerencial em detrimento do processo decisório social para a implementação das políticas públicas.

As novas abordagens visam:

- a) construir uma nova política de recursos humanos para o setor estatal;
- b) eliminar da persistência do autoritarismo e do patrimonialismo, tendo em vista que os processos decisórios continuaram monopolizados pelos núcleos estratégicos do Estado e de suas instâncias executivas; e
- c) a inserção da sociedade civil nas decisões estratégicas e na formulação de políticas públicas.

A obra de Robert Denhardt<sup>42</sup> aparece em um momento extremamente oportuno para o administrador público brasileiro. O campo de estudos da Administração Pública vive uma transição, depois do período de cerca de 30 anos do predomínio excessivo do pensamento administrativo conhecido e praticado mundialmente com o nome de new public management, que no Brasil recebeu o nome de “nova gestão pública” ou “Administração Pública gerencial”.

---

42 Robert B. Denhardt, estudioso e autor americano, nasceu em Kentucky em 1942. Ele recebeu seu Ph.D. em Administração Pública pela Universidade de Kentucky em 1968. Denhardt é mais conhecido por seu trabalho em teoria da administração pública e comportamento organizacional, especialmente liderança e mudança organizacional. Denhardt é professor de Liderança e Ética, diretor da Escola de Public Affairs da Universidade do Estado norte-americano do Arizona (EUA) e proeminente pesquisador visitante na Universidade de Delaware. Foi presidente da American Society for Public Administration (ASPA) e é membro da National Academy of Public Administration (NAPA) e possui 18 livros publicados.

O NSP - Novo Serviço Público, é fundamentado em duas temáticas centrais: a promoção da dignidade e o valor do novo serviço público; e a reafirmação dos valores democráticos, da cidadania e do interesse público enquanto valores proeminentes da administração pública. (DENHARDT, 2012).

Segundo Denhardt, o NSP constitui-se de sete princípios-chave:

- 1. Servir cidadãos; não consumidores: os servidores públicos não respondem meramente a demandas de consumidores, mas se concentram na construção de relações de confiança e na colaboração com e entre os cidadãos. O Novo Serviço Público procura encorajar sempre mais gente a cumprir suas responsabilidades de cidadãos e a fazer com que o governo seja especialmente sensível às vozes dos cidadãos. O serviço público é visto como uma forma ou extensão da cidadania.*
- 2. Perseguir o interesse público: os administradores públicos têm de contribuir para a construção de uma noção coletiva, compartilhada, de interesse público. O objetivo não é encontrar soluções rápidas guiadas por decisões individuais; pelo contrário, é a criação de interesses compartilhados e responsabilidade compartilhada. No Novo Serviço Público, o administrador público não é o árbitro solitário do interesse público, ao contrário disso, ele é considerado um ator-chave dentro de um sistema mais amplo de governança, que inclui cidadãos, grupos, representantes eleitos e outras instituições.*
- 3. Dar mais valor à cidadania e ao serviço público do que ao empreendedorismo: O interesse público é mais bem servido por cidadãos e servidores públicos que estão comprometidos com contribuições significativas para a sociedade, do que por gestores empreendedores que atuam como se o dinheiro público fosse seu. O papel do administrador no Novo Serviço Público não é 'remar' ou 'dirigir' os consumidores, mas 'servir' os cidadãos.*
- 4. Pensar estrategicamente, agir democraticamente: as políticas e programas que atendem às necessidades públicas podem ser logrados da maneira mais efetiva e responsável mediante esforços coletivos e processos colaborativos. A participação dos cidadãos não deve se restringir a dar forma às questões; ela também deve se estender à implementação das políticas. No Novo Serviço Público, o envolvimento dos cidadãos não se limita a estabelecer prioridades.*
- 5. Reconhecer que a "accountability" não é simples: Do ponto de vista do novo serviço público, a questão da accountability<sup>43</sup> no serviço público é complexa; ela envolve um balanceamento entre normas e responsabilidades concorrentes dentro de uma teia complicada de controles externos, padrões profissionais, preferências de cidadãos, questões morais, direito público e, em última análise, interesse público. Em outras palavras, os administradores públicos são obrigados a corresponder a todas as normas, valores e preferências concorrentes de nosso complexo sistema de governança.*
- 6. Servir em vez de 'dirigir': Cada vez mais, os servidores públicos têm que usar uma liderança baseada em valores para ajudar os cidadãos a articular e satisfazer seus interesses compartilhados, em vez de tentar controlar ou 'dirigir' a sociedade para novos rumos.*
- 7. Dar valor às pessoas, não apenas à produtividade: As organizações públicas e as redes em que participam têm mais chance de serem bem-sucedidas em longo prazo, se operarem mediante processos de colaboração e liderança compartilhada que tenham por base o respeito a todas as pessoas. São estes valores – de servir os outros, tornar o mundo melhor e mais seguro e fazer a democracia funcionar – que melhor traduzem o sentido de ser um cidadão a serviço da comunidade.*

Importante ao leitor focar nas definições dos conceitos do NSP, uma vez que suas bases filosóficas serão levadas a termo nos processos de reestruturação propostos para os prestadores de serviços de água e esgoto municipais, diante do quadro legislativo imposto pelo novo marco regulatório nacional. Por outro lado, será demonstrado no capítulo 10 a aplicação prática destes princípios em um caso real, já implementado no SAAE Barretos, quando se fez a reestruturação administrativa com a aprovação da Lei Complementar Municipal nº 517/2022, de 29 de março de 2022.

---

<sup>43</sup> Accountability é um conjunto de mecanismos que permitem que os gestores de uma organização prestem contas e sejam responsabilizados pelo resultado de suas ações. O termo accountability não tem uma tradução específica para o português, mas pode ser relacionado com responsabilização, fiscalização e controle social. Esse termo pode ser aplicado em organizações privadas, mas é utilizado especialmente no contexto das organizações públicas e é um conceito importante quando se fala em participação democrática.

## 4.13 A DIFERENÇA ENTRE GOVERNO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O conceito de Estado segundo a visão sociológica é considerado como a corporação dotada de um poder de mando originário. Pelo aspecto político, o estado é considerado como a comunidade de homens, fixada em um território, com capacidade de ação, mando e de coerção. Pelo aspecto constitucional, o estado, é considerado a pessoa jurídica territorial soberana e pelo Código Civil, é pessoa jurídica de Direito Público Interno, podendo atuar tanto no campo do Direito Público como no do Direito Privado, mantendo sempre sua única personalidade de Direito Público. Como anteriormente visto, não existe Estado sem seus três elementos indissociáveis: Povo, Território e Governo soberano. O Governo soberano de um Estado é o elemento que detém e exerce o poder de autodeterminação e auto-organização emanado do Povo.

Os Poderes de Estado, são constituídos pela clássica tripartição de Montesquieu, e estabelecidos pelo artigo 2º da CF 88 em: Legislativo, Executivo e Judiciário. Os poderes do Estado são independentes e harmônicos entre si e com suas funções indelegáveis.

A Constituição Federal, expressamente determina a organização do estado, a divisão política do território, a estruturação dos Poderes, a forma de Governo, o modo de investidura dos governantes, os direitos e deveres dos governados.

A legislação complementar e ordinária estabelece a organização administrativa das entidades estatais, de suas autarquias e entidades paraestatais instituídas para a execução desconcentrada e descentralizada de serviços públicos e outras atividades de interesse coletivo da sociedade.

Estado Federal, atualmente, constituído pela União (detentora de Soberania), estados-membros, Distrito Federal e municípios, todos com autonomia política, administrativa e financeira.

O conjunto de entidades estatais autárquicas, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista constituem a Administração Pública centralizada e descentralizada ou comumente conhecidas como administração direta e indireta.

Após a organização soberana do estado, é feita a organização da Administração Pública que irá desempenhar as suas funções através de agentes públicos (pessoas físicas).

O Direito Administrativo estabelece de forma coercitiva as regras para a organização e funcionamento do aparato estatal, bem como, as técnicas administrativas, os instrumentos e a conduta da Administração Pública direta e indireta.

Governo e Administração Pública são termos com significados diferentes, que expressam conceitos diversos, que são comumente confundidos.

Para Hely Lopes Meirelles:

*Governo, é o conjunto de Poderes e órgãos constitucionais; em sentido material, é o complexo de funções estatais básicas; em sentido operacional, é a condução política dos negócios públicos. Na verdade, o Governo ora se identifica com os Poderes e órgãos supremos do Estado, ora se apresenta nas funções originárias desses Poderes e órgãos como manifestação da Soberania. A constante, porém, do Governo é a sua expressão política de comando, de iniciativa, de fixação de objetivos do Estado e de manutenção da ordem jurídica vigente. O Governo atua mediante atos de Soberania ou, pelos menos, de autonomia política na condução dos negócios públicos. (MEIRELLES, Direito Administrativo Brasileiro, 2015).*

*Administração Pública, em sentido formal, é o conjunto de órgãos instituídos para consecução dos objetivos do Governo; em sentido material, é o conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral; em acepção operacional, é o desempenho perene e sistemático, legal e técnico, dos serviços próprios do Estado ou por ele assumidos em benefício da coletividade. Numa visão global, a Administração é, pois, todo o aparelhamento do Estado preordenado à realização de seus serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas. (MEIRELLES, Direito Administrativo Brasileiro, 2015)*



Neste contexto, a Administração não pratica atos de governo, executa conforme sua autonomia funcional e competência, os atos administrativos.

O Governo e a Administração Pública, atuam por meio de suas entidades, de seus órgãos e de seus agentes. Necessário entender que:

**Entidade** é pessoa jurídica (pública ou privada) pertencente ao aparato estatal;

**Órgão** é um centro de rescisão, elemento despersonalizado do aparato organizacional, incumbido da realização das atividades da Entidade a que pertence, através de seus agentes.

**Agentes** são as pessoas físicas investidas de cargos e funções públicas que atuam nos órgãos da Entidade estatal.

No Brasil, as Entidades classificam-se em estatais, autárquicas, fundacionais e paraestatais.

As Entidades Estatais são pessoas jurídicas de Direito Público que integram a estrutura constitucional do Estado e têm poderes políticos e administrativos, tais como a União, os Estados-membros, os Municípios e o Distrito Federal. A União é soberana; as demais entidades estatais têm apenas autonomia política, administrativa e financeira, mas não dispõem de soberania, que é privativa da Nação e própria da Federação.

As Entidades Autárquicas são pessoas jurídicas de Direito Público, de natureza meramente administrativa, criadas por lei específica, para a realização de atividades, obras ou serviços descentralizados da entidade estatal que as criou. Funcionam e operam na forma estabelecida na lei instituidora e nos termos de seu regulamento. As autarquias podem desempenhar atividades econômicas, educacionais, previdenciárias e quaisquer outras outorgadas pela entidade estatal-matriz, mas sem subordinação hierárquica, sujeitas apenas ao controle finalístico de sua administração e da conduta de seus dirigentes.

As Entidades Fundacionais são, pela Constituição da República de 1988, pessoas jurídicas de Direito Público ou Privado, conforme a designação da lei que as constituiu, assemelhadas às autarquias, como já decidiu o Supremo Tribunal Federal. São criadas por lei específica com as atribuições que lhes forem conferidas no ato de sua instituição.

As Entidades Paraestatais são pessoas jurídicas de Direito Privado cuja criação é autorizada por lei específica para a realização de obras, serviços ou atividades de interesse coletivo. São espécies de entidades paraestatais, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e os serviços sociais autônomos (SESI, SESC, SENAI e outros). As entidades paraestatais são autônomas, administrativa e financeiramente, têm patrimônio próprio e operam em regime de iniciativa particular, na forma de seus estatutos, ficando vinculadas (não subordinadas) a determinado órgão da entidade estatal a que pertencem, o qual supervisiona e controla seu desempenho estatutário, sem interferir diretamente na sua administração.

Os Órgãos Públicos são centros de competência instituídos para o desempenho de funções estatais, através de seus agentes, cuja atuação é imputada à pessoa jurídica a que pertencem. São unidades de ação com atribuições específicas na organização estatal. Cada órgão, como centro de competência governamental ou administrativa, tem necessariamente funções, cargos e agentes, mas é distinto desses elementos, que podem ser modificados, substituídos ou retirados sem supressão da unidade orgânica. Isto explica por que a alteração de funções, ou a vacância dos cargos, ou a mudança de seus titulares não acarreta a extinção do órgão. Os órgãos integram a estrutura do Estado e das demais pessoas jurídicas como partes desses corpos vivos, dotados de vontade e capazes de exercer direitos e contrair obrigações para a consecução de seus fins institucionais. Por isso mesmo, os órgãos não têm personalidade jurídica nem vontade própria, que são atributos do corpo e não das partes, mas na área de suas atribuições e nos limites de sua competência funcional expressam a vontade da entidade a que pertencem e a vinculam por seus atos, manifestados através de seus agentes (pessoas físicas).

Embora despersonalizados, os órgãos mantêm relações funcionais entre si e com terceiros, das quais resultam efeitos jurídicos internos e externos, na forma legal ou regulamentar. E, a despeito de não terem personalidade jurídica, os órgãos podem ter prerrogativas funcionais próprias que, quando infringidas por outro órgão, admitem defesa até mesmo por “mandado de segurança”.

Quando o agente ultrapassa a competência do órgão surge a sua responsabilidade pessoal perante a entidade, como também, quando esta, desconsidera direitos do titular do órgão, pode ser compelida judicialmente a respeitá-los. Há, pois, que distinguir a atuação funcional do agente, sempre imputável à administração, da atuação pessoal do agente além da sua competência funcional ou contra a Administração na defesa de direitos individuais de servidor público: aquela deflui de relações orgânicas; esta resulta de relações de serviço.

Vejamos a classificação dos órgãos públicos. Como as atividades governamentais e administrativas são múltiplas e variadas, os órgãos que irão realizá-las se apresentam diferenciados na escala estatal, multiformes na sua estrutura e diversificados nas suas atribuições e funcionamento, procurando adaptar-se às especializadas funções que lhes são atribuídas. Daí a presença de órgãos legislativos, executivos e judiciários; de órgãos de direção, deliberação, planejamento, assessoria e execução; de órgãos superiores e inferiores; de órgãos centrais, regionais e locais; de órgãos administrativos, jurídicos e técnicos; de órgãos normativos e fiscalizadores; de órgãos simples e compostos; de órgãos singulares e colegiados, e tantos outros.

Muitas classificações têm sido elaboradas para os órgãos públicos, na sua maioria sem interesse prático, pelo que nos permitimos omiti-las, para grupá-los apenas quanto à sua posição estatal, estrutura e atuação funcional, porque essas divisões revelam as características próprias de cada categoria e facilitam a compreensão de seu funcionamento, suas prerrogativas e seu relacionamento interno e externo.

Quanto à posição estatal, ou seja, relativamente à posição ocupada pelos órgãos na escala governamental ou administrativa, eles se classificam em: independentes, autônomos, superiores e subalternos.

Órgãos independentes são os originários da constituição e representativos dos Poderes de Estado - Legislativo, Executivo e Judiciário - colocados no ápice da pirâmide governamental, sem qualquer subordinação hierárquica ou funcional, e só sujeitos aos controles constitucionais de um poder pelo outro. Por isso, são também chamados órgãos primários do estado.

Nessa categoria encontram-se as Corporações Legislativas (Congresso Nacional, Câmara dos Deputados, Senado Federal, Assembleias Legislativas, Câmaras de Vereadores), as Chefias de Executivo (Presidência da República, Governadorias dos Estados e do Distrito Federal, Prefeituras Municipais), os Tribunais e os Juizes Singulares (Supremo Tribunal Federal, Tribunais Superiores Federais, Tribunais Regionais Federais, Tribunais de Justiça dos Estados-membros, Tribunais do Júri e Varas das Justiças Comum e Especial). De se incluir, ainda, nesta classe o Ministério Público federal e estadual, os Tribunais de Contas da União, dos Estados-membros e Municípios, e as Defensorias Públicas<sup>44</sup> os quais são órgãos funcionalmente independentes e seus membros integram a categoria dos agentes políticos, inconfundíveis com os servidores das respectivas instituições.

Órgãos autônomos são os localizados na cúpula da Administração, imediatamente abaixo dos órgãos independentes e diretamente subordinados a seus chefes. Têm ampla autonomia administrativa, financeira e técnica, caracterizando-se como órgãos diretivos, com funções precípuas de planejamento, supervisão, coordenação e controle das atividades que constituem sua área de competência. Participam das decisões governamentais e executam com autonomia as suas funções específicas, mas segundo diretrizes dos órgãos independentes, que expressam as opções políticas do Governo.

---

<sup>44</sup> Segundo a Constituição da República, a Defensoria Pública é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados. (artigo 134, caput). Em outras palavras, é dever do Estado, por meio da Defensoria Pública, garantir assistência jurídica integral e gratuita àqueles e àquelas que não podem pagar por essa assistência. Isso significa muito mais do que o direito à assistência judicial, abrangendo, também, a defesa, em todas as esferas, dos direitos dos necessitados. Desde a Emenda Constitucional n.º 45/2004, as Defensorias Públicas Estaduais passaram a contar com autonomia administrativa e funcional (art. 134, §2º da Constituição Federal), bem como financeira (art. 168, CF), estando fora, portanto, da estrutura do Poder Executivo. A Defensoria Pública presta atendimento jurídico em sentido amplo, de natureza judicial e extrajudicial, e de educação em direitos, e tem legitimidade para atuar não só individualmente, mas também por meio da tutela coletiva. Os membros da Defensoria Pública - Defensores e Defensoras Públicas - devem ser aprovados em Concurso Público de Provas e Títulos e precisam ter, no mínimo, três anos de experiência jurídica. O Defensor Público tem independência funcional para atuar na defesa dos interesses dos(as) usuários(as), prestando-lhes assistência jurídica integral, inclusive quando a parte contrária é o próprio Estado.



São órgãos autônomos, os Ministérios, as Secretarias de Estado e de Município, a Consultoria- Geral da República e todos os demais órgãos subordinados diretamente aos Chefes de Poderes, aos quais prestam assistência e auxílio imediatos. Seus dirigentes, em regra, não são funcionários, mas sim agentes políticos nomeados em comissão.

Órgãos superiores são os que detêm o poder de direção, controle, decisão e comando dos assuntos de sua competência específica, mas sempre sujeitos à subordinação e ao controle hierárquico de uma chefia mais alta. Não gozam de autonomia administrativa nem financeira, que são atributos dos órgãos independentes e dos autônomos a que pertencem. Sua liberdade funcional restringe-se ao planejamento e soluções técnicas, dentro da sua área de competência, com responsabilidade pela execução, geralmente a cargo de seus órgãos subalternos.

Nessa categoria estão as primeiras repartições dos órgãos independentes e dos autônomos, com variadas denominações, tais como Gabinetes, Secretárias-Gerais, Inspetorias-Gerais, Procuradorias Administrativas e Judiciais, Coordenadorias, Departamentos e Divisões. O nome dado ao órgão é irrelevante; o que importa para caracterizá-lo superior é a preeminência hierárquica na área de suas atribuições. Assim, num Ministério ou numa Secretaria de Estado poderão existir tantos órgãos superiores quantas forem as áreas em que o órgão autônomo se repartir, para o melhor desempenho de suas atribuições.

Órgãos subalternos são todos aqueles que se acham hierarquizados a órgãos mais elevados, com reduzido poder decisório e predominância de atribuições de execução.

Destinam-se à realização de serviços de rotina, tarefas de formalização de atos administrativos, cumprimento de decisões superiores e primeiras soluções em casos individuais, tais como os que, nas repartições públicas, executam as atividades-meios e atendem ao público, prestando-lhe informações e encaminhando seus requerimentos, como são as portarias e seções de expediente.

Quanto à estrutura, os órgãos podem ser simples ou compostos. Órgãos simples ou unitários são os constituídos por um só centro de competência.

O que tipifica o órgão como simples ou unitário é a inexistência de outro órgão incrustado na sua estrutura, para realizar desconcentradamente sua função principal ou para auxiliar seu desempenho.

Órgãos compostos são os que reúnem na sua estrutura outros órgãos menores, com função principal idêntica (atividade-fim realizada de maneira desconcentrada) ou com funções auxiliares diversificadas (atividades-meios atribuídas a vários órgãos menores).

Assim, uma Secretaria de Educação - órgão composto - tem na sua estrutura muitas unidades escolares - órgãos menores com atividade-fim idêntica - e órgãos de pessoal, de material, de transporte etc. - órgãos menores com atividades-meios diversificadas que auxiliam a realização do ensino, mas todos eles integrados e hierarquizados ao órgão maior.

No órgão composto, o maior e de mais alta hierarquia envolve os menores e inferiores, formando com eles um sistema orgânico, onde as funções são desconcentradas (e não descentralizadas), isto é, distribuídas a vários centros de competência, que passam a realizá-las com mais presteza e especialização, mas sempre sob a supervisão do órgão mais alto e fiscalização das chefias imediatas, que têm o poder de avocação e de revisão dos atos das unidades menores, salvo nos órgãos independentes.

Quanto à atuação funcional, os órgãos podem ser singulares ou colegiados. Órgãos singulares ou unipessoais são os que atuam e decidem através de um único agente, que é seu chefe e representante. Esses podem ter muitos outros agentes auxiliares, como normalmente os têm, mas o que caracteriza sua singularidade ou unipessoalidade é o desempenho de sua função precípua por um só agente investido como seu titular. São exemplos desses órgãos a Presidência da República, as Governadorias dos Estados, as Prefeituras Municipais, que concentram as funções executivas das respectivas entidades estatais, enfeixam-nas num só cargo de chefia suprema e atribuem seu exercício a um único titular.

Órgãos colegiados ou pluripessoais são todos aqueles que atuam e decidem pela manifestação conjunta e majoritária da vontade de seus membros. Nos órgãos colegiados não prevalece a vontade individual de seu Chefe ou Presidente, nem a de seus integrantes isoladamente: o que se impõe e vale juridicamente é a decisão da maioria, expressa na forma legal, regimental ou estatutária.

## 4.14. O DIREITO ADMINISTRATIVO BRASILEIRO

O Direito pode ser considerado como o conjunto de princípios e regras de conduta, impostas pelo Estado, para realizar a Justiça. Quando esses princípios são sustentados em afirmações teóricas formam a Ciência Jurídica, em cuja cúpula está a Filosofia do Direito; quando esses mesmos princípios são concretizados em norma jurídica, temos o Direito Positivo, expresso na Legislação.

A sistematização dos princípios jurídicos em um conjunto de normas legais constitui a Ordem Jurídica, que garantem a existência do Estado e a coexistência pacífica dos indivíduos em sociedade. A Ordem Jurídica pode ser interna, formada pelos princípios vigentes em cada um dos Estados independentes e a internacional, formada pelos princípios que regem a coexistência pacífica dos vários Estados entre si, e dos indivíduos que as compõem, nas suas relações externas. (MEIRELLES, Direito Administrativo Brasileiro, 2015)

O Direito divide-se em dois grandes ramos: o Direito Público e o Direito Privado. O Direito Público, divide-se em Direito Público Interno e Direito Público Externo.

O Direito Público Interno, foco de nosso estudo, tem por finalidade regular os interesses estatais e sociais. O Direito Público Externo destina-se a reger as relações entre os Estados Soberanos e as atividades individuais no plano internacional.

O Direito Administrativo, como um dos ramos do Direito Público Interno, no entender de Hely Lopes Meireles pode ser conceituado como:

*O conceito de Direito Administrativo Brasileiro, para nós, sintetiza-se no conjunto harmônico de princípios jurídicos que regem os órgãos, os agentes e as atividades públicas tendentes a realizar concreta, direta e imediatamente os fins desejados pelo Estado. (MEIRELLES, Direito Administrativo Brasileiro, 2015)*

Para Maria Sylvia Di Pietro:

*Direito Administrativo é o ramo do direito que tem por objeto órgãos, agentes e pessoas jurídicas administrativas que integram a Administração Pública, a atividade jurídica não contenciosa que exerce e os bens que utiliza para consecução de seus fins, de natureza pública. (DI PIETRO, 2006)*

As características do Direito Administrativo podem ser resumidas da seguinte forma:

- a) O Direito Administrativo pertence ao ramo do Direito Público e está submetido as regras de caráter público;
- b) É considerado um direito não codificado, pois, não pode ser reunido em uma única lei e necessita de várias leis específicas, chamadas de legislação esparsas (Lei de Licitações, Lei de Improbidade Administrativa, Lei do Processo Administrativo Federal, Lei de Concessões e Permissões etc.).
- c) É considerado não contencioso, pois, não existe a previsão de Tribunais e Juízes Administrativos ligados ao Poder Judiciário, em face do Princípio da Jurisdição Única.
- d) Possui regras que se traduzem em Princípios Constitucionais e Infraconstitucionais.
- e) Tem como objetivo o estudo da organização e a estrutura da Administração Pública.

Importante observar que o Direito Administrativo se relaciona com outros ramos do Direito e com as Ciências Sociais.

- a) O Direito Administrativo e o Direito Constitucional mantem estrita e íntima relação pelo fato que ambos cuidam do Estado. O Direito Constitucional cuida da estrutura estatal e da instituição política do governo, enquanto o Direito Administrativo cuida, tão somente, da organização interna, dos órgãos da administração, de seu pessoal e do funcionamento de seus serviços, nos termos que foram definidos constitucionalmente.

- b) As relações do Direito Administrativo com o Direito Tributário e Financeiro são sensíveis, visto que, as atividades vinculadas à imposição e arrecadação de tributos, à realização da receita e efetivação das despesas públicas, são eminentemente administrativas.
- c) As relações do Direito Administrativo com o Direito Penal se fazem sob muitos aspectos, na medida em que os ilícitos administrativos não se confundem com os ilícitos penais, entretanto, a Lei Penal faz previsão explícita dos crimes perpetrados contra a Administração Pública (CP, arts. 312 a 327), subordinando a definição do delito à conceituação de atos e fatos administrativos. Noutros casos, chega mesmo a relegar à Administração prerrogativas do Direito Penal, como ocorre na caracterização de infrações dependentes das chamadas normas penais em branco.
- d) Com o Direito Processual (Civil e Penal) o Direito Administrativo mantém intercâmbio de princípios aplicáveis a ambas as disciplinas, na regulamentação de suas respectivas jurisdições.
- e) O Direito Administrativo e o Direito do Trabalho, mantém estritas relações, e especialmente com as instituições de previdência e assistência ao servidor ou empregado público. As relações entre empregadores e empregados, passaram do âmbito do Direito Privado para o campo do Direito Público, sob a regulamentação e fiscalização do Estado. Essa publicitação do Direito do Trabalho muito o aproximou do Direito Administrativo, principalmente quando as autarquias e empresas estatais contratam empregados no regime da Consolidação das Leis do Trabalho, para atividades de natureza empresarial.
- f) Com o Direito Eleitoral e o Direito Administrativo tem muitos pontos de contato na organização da votação e apuração dos pleitos, no funcionamento dos partidos políticos, no ordenamento e fiscalização da propaganda partidária e em outros assuntos de caráter nitidamente administrativo, embora da competência da Justiça Eleitoral. A parte formal dos atos subordinados ao processo eleitoral permanece sob a regência do Direito Administrativo.
- g) Com o Direito Municipal, Urbanístico e Ambiental, o Direito Administrativo mantém intensas relações, uma vez que operam ambos no mesmo setor da organização governamental da disciplina do uso do solo e da proteção aos recursos ambientais, diversificando apenas quanto às peculiaridades locais.
- h) O Direito Administrativo mantém relação próxima e íntima com o Direito do Consumidor, uma vez que são normas administrativas que intervêm nas relações de comércio entre vendedor e comprador, visando a proteção do consumidor.
- i) O Direito Administrativo entrelaça-se com o Direito Civil e Comercial principalmente no que se refere aos contratos e obrigações do Poder Público com o particular.
- j) O Direito Administrativo relaciona-se com as Ciências Sociais (Sociologia, Economia Política, Finanças e Estatística) uma vez que as disciplinas sociais, ou antropológicas, atuam no mesmo campo do Direito - a sociedade -, apenas com rumos e propósitos diversos. As Ciências Jurídicas estabelecem normas coercitivas de conduta, enquanto as Ciências Sociais (não jurídicas) preocupam-se com a formulação de princípios doutrinários, deduzidos dos fenômenos naturais e sociais.

São fontes do Direito Administrativo:

- a) A Lei, que é a fonte primária do Direito Administrativo, podendo ser considerada como fonte, as várias espécies de ato normativo;
- b) A Doutrina, formada pelo sistema teórico de princípios aplicáveis ao Direito Administrativo;
- c) A Jurisprudência, representada pela reiteração dos julgados sobre um mesmo tema em mesmo sentido;
- d) O Costume, que no Direito Administrativo brasileiro, exerce ainda influência, em razão da deficiência da legislação, podendo ser representado pela praxe administrativa (atos rotineiros e repetitivos).

A Administração Pública está alicerçada nas normas emanadas pelo Direito Administrativo, que devido a sua importância e abrangência pode ser percebida em nosso cotidiano. As normas do Direito Administrativo asseguram a prestação de serviços públicos, o uso de bens públicos, e a manutenção da convivência harmônica entre os cidadãos.

O Direito Administrativo possui especial importância para o presente estudo, pois, é dele que emanam as normas que regem as atividades, órgãos e a forma como se presta os serviços públicos. A seguir será feito um resumo dos principais pontos de interesses do Direito Administrativo, que o gestor público deve conhecer para a sua atividade diária.

#### 4.14.1. REGIME JURÍDICO ADMINISTRATIVO

O Estado Democrático de Direito, tutela a primazia do bem comum, tanto na mediação das relações privadas, quanto no exercício das competências públicas. É na Constituição Federal que se encontram o conjunto de princípios e normas que estruturam a Administração Pública brasileira e definem as condições de atuação dos agentes encarregados de zelar pela coisa pública. A esse conjunto de princípios, regras e normas dá-se o nome de regime jurídico administrativo.

O regime jurídico administrativo é caracterizado por prerrogativas e sujeições impostas à Administração Pública, e fundamentado na supremacia do interesse público sobre o privado e na indisponibilidade do interesse público.

Em determinadas situações poderá ocorrer convergência entre interesses privados e interesses públicos ou atividade particular protetora do bem comum, sem que seja nestes casos, necessário invocar a primazia do interesse público. Na hipótese de conflito entre o interesse público e os interesses privados, a proteção constitucional se fará em favor do interesse geral a ser tutelado pela administração, sem, contudo, caracterizar arbítrio ou autoritarismo, mas efetividade do Estado Democrático de Direito.

Não se deve esquecer que na atualidade, dado ao dinamismo da sociedade contemporânea e multiplicidade de interesses, deverá a Administração, na aplicação do princípio da primazia do interesse público primário, utilizar subsidiariamente os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.

#### 4.14.2. OS PRINCÍPIOS DO DIREITO ADMINISTRATIVO

Os princípios básicos do Direito Administrativo são regras gerais de observância permanente e obrigatória, existindo entre os doutrinadores algumas divergências relativas a quantos são e quais são esses princípios.

Segundo Hely Lopes Meirelles, os princípios básicos da Administração Pública são os seguintes: Legalidade, Moralidade, Impessoalidade, Publicidade, Eficiência, Razoabilidade, Proporcionalidade, Ampla Defesa, Contraditório, Segurança Jurídica, Motivação e Supremacia do Interesse Público.

Os primeiros cinco princípios estão expressos no caput do art. 37, da CF/88, e, exatamente por estarem expressos na Constituição Federal, não existe qualquer discussão quanto a estes princípios.

No caput do art. 37 da CF/88 foram previstos os seguintes princípios fundamentais:

*“A Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte”:*

**I. Legalidade:** a administração pode fazer apenas o que a lei permite ou determina. O silêncio da lei ou a ausência da lei para a administração significa uma proibição. O princípio da legalidade, também conhecido como princípio da juridicidade, exige que a conduta administrativa deve ser

de acordo com o ordenamento jurídico. Enquanto o particular é livre para fazer tudo o que não seja proibido, a administração só pode agir se a lei ordenar, nos termos que a lei traz, no condicionamento da lei e no tempo que a lei determina. Se a lei não traz qualquer comando, a administração não pode agir.

**II. Impessoalidade:** proibição de discriminação ou privilégio. Objetividade na defesa do interesse público. Igualdade de tratamento aos administradores e neutralidade do agente. Instrumentos previstos na CF: licitação e concurso público. O princípio da impessoalidade também é conhecido como princípio da isonomia no direito administrativo. Pelo princípio da impessoalidade, não significa que a administração deva dar a todos o mesmo tratamento, mas sim, um tratamento igual para os iguais e para os desiguais, um tratamento desigual, na medida em que se desigualem. Desse modo, é possível um tratamento privilegiado desde que ele venha expressamente previsto em lei e esteja em conformidade com o interesse da sociedade. Como exemplo, o tratamento especial dispensado às microempresas e empresas de pequeno porte, uma vez que, como atende aos interesses da sociedade e encontra-se previsto em lei.

**III. Moralidade:** não apenas uma atuação legal, mas também moral, ou seja, caracterizada pela obediência à ética, à honestidade, à lealdade, à boa-fé. É exigido da Administração como um todo, de cada agente público e dos particulares que se relacionam com a Administração. Em Direito Administrativo a violação grave do dever de moralidade é chamada de improbidade administrativa e está prevista no artigo 37, parágrafo 4º, da CF/88 e na lei nº 8.429/92. Moralidade administrativa significa que o administrador deve buscar o interesse público – respeitar a moral é respeitar o interesse público. A improbidade é chamada de imoralidade administrativa qualificada pelo enriquecimento ilícito, prejuízo ao erário ou ofensa aos princípios da administração pública.

**IV. Publicidade:** aos atos da Administração Pública deve ser dada ampla divulgação, de forma que o administrado possa cumprir a determinação ou impugná-la. Administração Pública deve dar ampla divulgação de seus atos, programas, contratos, obras etc. Publicidade é diferente de publicação. Publicar é uma das formas de se dar a publicidade. Pode-se dar publicidade por intimação, AR etc. Como a administração não é titular do interesse público, o qual pertence ao povo, tudo aquilo que acontece na esfera administrativa deve ser publicizado. É o dever de clareza e de transparência que a Administração deve ter em relação aos titulares do interesse público. A publicidade é também condição de validade dos atos administrativos, ou seja, apenas quando se tornam claros, eles estão em conformidade com a ordem jurídica. Cumpre salientar que esse princípio traz duas únicas exceções previstas no art. 5º, LX, quais sejam, restrição à publicidade determinada em lei para a proteção da intimidade (do particular ou do agente público) e o interesse social. Publicar o ato administrativo é a condição de sua eficácia e não é condição de validade.

**V. Eficiência:** melhor atuação possível diante dos recursos disponíveis. Exigência de rendimento funcional. Acrescentado pela EC 19, exige os melhores resultados na atuação administrativa. O princípio da eficiência está ligado com resultado. Segundo Maria Sylvia Zanella di Pietro “o princípio da eficiência apresenta, na realidade, dois aspectos: pode ser considerado em relação ao modo de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, para lograr os melhores resultados; e em relação ao modo de organizar, estruturar, disciplinar a administração pública, também com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público. Vale dizer que a eficiência é princípio que se soma aos demais princípios impostos à administração, não podendo sobrepor-se a nenhum deles, especialmente ao da legalidade, sob pena de sérios riscos à segurança jurídica e ao próprio Estado de Direito”.

Outros princípios adotados pela Administração Pública foram estabelecidos pela Lei nº 9.784/99 - Lei do Processo Federal, que trouxe os princípios explícitos na CF/88, mas são expressos no ordenamento jurídico:

**VI. Razoabilidade:** adequação entre os meios e o fim. O Princípio da razoabilidade trata de impor limites à discricionariedade administrativa, ampliando o âmbito de apreciação do ato administrativo pelo Poder Judiciário. Estabelece que os atos da Administração Pública no exercício de atos discricionários devem atuar de forma racional, sensata e coerente.

**VII. Proporcionalidade:** aplicação da penalidade. O objetivo do princípio da proporcionalidade nada mais é do que proibir excessos desarrazoados, por meio da aferição de compatibilidade entre os meios e os fins da atuação administrativa, a fim de se evitar restrições abusivas ou até mesmo desnecessárias.

**VIII. Segurança Jurídica:** proteção e confiança. O princípio da segurança jurídica ou da estabilidade das relações jurídicas impede a desconstituição injustificada de atos ou situações jurídicas, mesmo que tenha ocorrido alguma inconformidade com o texto legal durante sua constituição.

**IX. Motivação:** os atos da administração devem ser motivados e justificados. O Princípio da motivação determina que a administração deverá justificar seus atos, apresentando as razões que o fizeram decidir sobre os fatos com a observância da legalidade governamental. Os atos administrativos precisam ser motivados, levando as razões de direito que levaram a administração a proceder daquele modo.

### 4.14.3. BENS PÚBLICOS

A Administração Pública entendida como o conjunto de instituições pertencentes ao aparato estatal, seja ela Administração Pública Direta (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), quanto a Indireta (Autarquias, Fundações Públicas, Sociedades de Economia Mista e Empresas Públicas) para o desempenho de suas funções passa a ser possuidora de bens, cujas espécies estão definidas no art. 99 do Código Civil - CC.

O Código Civil - CC estabeleceu três categorias de bens públicos: os de uso comum do povo, os de uso especial e os dominicais.

De uso comum do povo são todos aqueles bens de utilização concorrente de toda a comunidade, usados livremente pela população, e que não dependem de prévia autorização do Poder Público para sua utilização, como por exemplo, rios, mares, ruas, praças.

Os de uso especial são aqueles destinados ao cumprimento das funções públicas. Têm utilização restrita, não podem ser utilizados livremente pela população, sejam eles bens móveis ou imóveis, tais como repartições públicas, veículos oficiais, museus, cemitérios, entre outros.

Os dominicais (ou dominiais), são aqueles que integram o patrimônio da Administração Pública (federal, estadual, distrital ou municipal). Patrimônio esse utilizado com fins econômicos, como imóveis desocupados, que não possuem destinação pública. São bens que a Administração Pública utiliza como se fosse o seu "senhorio", inclusive obtendo renda sobre eles. Por exclusão, bens dominicais são aqueles que não se enquadram nem sob o título de "uso especial do povo" nem sob "uso especial".

### 4.14.4. ATOS ADMINISTRATIVOS

Conceitua-se o ato administrativo como uma declaração (manifestação) unilateral de vontade, de uma administração pública.

Os atos administrativos são unilaterais e dependem apenas da vontade da Administração Pública ou dos particulares que estejam exercendo prerrogativas públicas a eles delegados.

Os atos administrativos possuem o condão de gerar efeitos jurídicos, independentemente de qualquer interposição, estando sempre sujeitos ao controle do Poder Judiciário. Ademais, os atos administrativos possuem como finalidade o interesse público e se sujeitam ao regime jurídico de direito público.

Todo ato administrativo deve possuir elementos e requisitos da vontade da administração para possuir validade, sendo eles: Competência, Finalidade, Forma, Motivo e Objeto. Na falta de qualquer um desses elementos o ato é NULO.



**Competência:** é o Poder legal conferido ao agente para desempenhar as atribuições. A titularidade da competência é intransferível, mas o exercício de parte das atribuições pode ser transferido em caráter temporário. E o meio de realizar essa transferência é por delegação ou por avocação. A delegação é a atribuição para terceiro, com ou sem hierarquia, do exercício de atribuição do delegante. Pode ser realizada, exceto se houver vedação legal. Já a avocação é atrair para si competência de subordinado. Logo, existe hierarquia. Além disso, em regra, não pode ser realizado, exceto se for excepcional, por motivos relevantes e justificados e for temporária.

**Finalidade:** A finalidade geral do ato administrativo é satisfazer ao interesse público, conforme estabelecido em lei. A finalidade do ato administrativo é considerada como um elemento vinculado.

**Forma:** A forma é o modo de exteriorização do ato administrativo incluindo nela as exigências procedimentais para realização do ato. Já que as formalidades estão previstas em lei e devem ser seguidas, também se considera a forma como elemento vinculado dos atos administrativos.

**Motivo:** É a situação de fato e de direito que gera a vontade do agente que pratica o ato. Mas não o confunda com motivação, já que esta é definida como a exposição desse motivo. Logo, todo ato deve ter um motivo, mas nem todo ato precisa da exposição dele. Vale ressaltar também que a teoria dos motivos determinantes afirma que uma vez motivado o ato, o motivo se vincula a ele. Então em caso de inexistente ou falho, o ato é nulo, independentemente de a motivação ser obrigatória ou não.

**Objeto:** Considera-se que o objeto é o fim imediato do ato, que representa o resultado prático a que determinado ato administrativo conduz.



São atributos do ato administrativo: Presunção de legitimidade e veracidade; Imperatividade; Autoexecutoriedade e Tipicidade. A presunção de legitimidade significa que os atos foram realizados em conformidade com a lei. Já a presunção de veracidade significa que os atos, por serem alegados pela administração, presumem-se verdadeiros. Logo, isso significa que para gerar celeridade aos processos, os atos produzirão efeitos e são válidos até que se prove o contrário. A imperatividade traz a possibilidade de os atos administrativos serem impostos a terceiros independentemente da concordância destes.

Mas não são todos os atos administrativos que são dotados deste atributo. A autoexecutoriedade significa que o ato pode ser executado independentemente de ordem judicial, não significando que não pode haver controle judicial do ato. Este atributo só poderá estar presente diante de lei ou em casos urgentes. Já a tipicidade prevê que o ato administrativo deve estar definido em lei para que se torne apto para produzir determinados resultados. A presunção de legitimidade é um atributo previsto em todo ato administrativo, assim como a tipicidade. Já a imperatividade e a autoexecutoriedade estão previstos em alguns deles.



Atos administrativos são nulos de pleno direito quando eivados de Vícios.

O principal vício de um ato administrativo é o desvio de poder, ou seja, quando o ato não atende a finalidade do interesse público, para atender a necessidades particulares. O vício de competência é o excesso de poder, e ocorre no caso em que o sujeito tem a competência legal para prática de alguns atos, mas excede os limites dessa competência. Nesse caso é possível a convalidação do ato, se a autoridade competente ratificar o ato da autoridade incompetente. Entretanto não é possível a convalidação no caso de competência exclusiva. No elemento forma, há o vício quando não é atendida a forma prevista em lei ou o procedimento necessário para o cumprimento do ato. Já no elemento motivo, o vício ocorre quando o motivo deste é falso, inexistente ou juridicamente inadequado. No elemento objeto, pode-se invalidar um ato quando ele for proibido ou não previsto em lei ou ainda ser imoral, impossível ou incerto.



Resumos dos elementos dos atos administrativos:

| Elementos do ato   | Referência | Vinculado/Discrecionário | Vício sanável ou insanável |
|--------------------|------------|--------------------------|----------------------------|
| <b>Competência</b> | Quem?      | Vinculado                | Em regra, sanável          |
| <b>Finalidade</b>  | Para quê?  | Vinculado                | Insanável                  |
| <b>Forma</b>       | Como?      | Vinculado                | Em regra, sanável          |
| <b>Motivo</b>      | Por quê?   | Discrecionário           | Insanável                  |
| <b>Objeto</b>      | O que?     | Discrecionário           | Insanável                  |

A anulação de um ato administrativo se dá quando ele for manifestamente ilegal, realizado pela própria administração em face do Poder de autotutela ou pelo Poder Judiciário. Os efeitos da anulação de um ato administrativo retroagem no tempo ("ex tunc"). O prazo é de 5 anos (decadencial – art. 54, Lei 9.784/99) contados da data em que o ato foi praticado, salvo se comprovado má-fé.

O ato administrativo pode ser revogado pela administração (Poder de autotutela), quando legal, em função da oportunidade e conveniência. Neste caso, o poder judiciário só pode revogar seus próprios atos na sua função atípica. Nestes casos, os efeitos dos atos administrativos revogados não retroagem no tempo ("ex nunc"). Não existe prazo para a Administração Pública revogar os Atos Administrativos.

Ato Vinculado é aquele totalmente fechado, amarrado na letra da Lei (Licença maternidade). Se o ato violar a lei, ele é anulado e teremos o controle da legalidade. O ato vinculado jamais pode ser revogado.

O Ato Discrecionário é aquele limitado a Lei, na oportunidade, conveniência – mérito administrativo. Se este ato violar a lei, será passível de anulação, revogação e o controle de mérito.

A Convalidação do Ato Administrativo é o efeito de tornar o ato válido, uma vez detectado o seu defeito e esse seja passível de reparo. São requisitos para a convalidação do ato defeituoso:

- a) Defeito é sanável: É anulável.
- b) Não pode ter violação ao interesse público.
- c) Não causar prejuízo a terceiros, neste caso a Administração Pública é quem vai convalidar. (Art. 55, da Lei 9784/99). É um ato discrecionário.
- d) Seus efeitos é "ex tunc" ou seja, retroage no tempo.

#### 4.14.5. PODERES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Os poderes da Administração são de natureza instrumental, surgem como ordenamentos jurídicos para que o Estado possa preservar o interesse e a finalidade pública, sendo que o uso desses poderes é um poder-dever que a administração usa para alcançar a preservação dos interesses da coletividade e caso o administrador não use, ele pode ser penalizado. Logo, são irrenunciáveis.

A doutrina, geralmente destaca os seguintes poderes: poder vinculado; poder discrecionário; poder normativo; poder hierárquico; poder disciplinar e poder de polícia, o que se detalha a seguir:

**I - PODER VINCULADO:** Trata-se do dever da administração de obedecer a lei sendo que a administração fica inteiramente presa ao enunciado da lei, podendo agir somente da forma com que a lei determina, ficando o administrador limitado a seguir somente o que a lei prescreve, pois se o ato for praticado sem observância de qualquer dado constante na lei, é nulo, situação que pode ser reconhecida pela própria administração, ou pelo judiciário mediante provocação do interessado. Segundo Hely Lopes Meirelles, “Poder vinculado ou regrado é aquele que o Direito Positivo – a lei – confere à Administração Pública para a prática de ato de sua competência, determinando os elementos e requisitos necessários à sua formalização”.

**II - PODER DISCRICIONÁRIO:** Por esse poder permite-se uma margem de liberdade ao administrador que exercerá um juízo de valor de acordo com critérios de conveniência e oportunidade, devendo avaliar a situação em que deve agir, adotando o comportamento adequado. Justifica-se o poder discricionário do administrador, uma vez que seria impossível ao legislador prever todas as situações possíveis para os vários comportamentos administrativos. Entretanto, é importante ressaltar que toda a atividade administrativa encontra limites na legalidade, devendo tais prerrogativas ser praticadas nos limites impostos pela lei, sob pena de ser reconhecida a arbitrariedade e, conseqüentemente, a ilegalidade do ato. Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello, “a Administração ao atuar no exercício de discricionariedade, terá que obedecer a critérios aceitáveis do ponto de vista racional, em sintonia com o senso normal de pessoas equilibradas e respeitadas das finalidades que presidiram a outorga da competência exercida”.

**III - PODER NORMATIVO:** Através deste poder a administração pode expedir atos normativos ou regulamentar, e os atos normativos advêm do poder executivo (Administração Pública). São atos normativos: os regulamentos, as instruções, as portarias, as resoluções, os regimentos etc. Dependem de lei anterior para serem editados. Logo, o poder normativo é derivado da lei, do ato normativo originário.

**IV - PODER HIERÁRQUICO:** A hierarquia e conseqüentemente o poder hierárquico existem no âmbito das atividades administrativas e compreende a prerrogativa que tem a administração para coordenar, controlar, ordenar e corrigir as atividades administrativas dos órgãos e agentes no seu âmbito interno. Pela hierarquia é imposta ao subalterno a estrita obediência das ordens e instruções legais superiores, além de se definir a responsabilidade de cada um. Segundo Hely Lopes Meirelles, “Poder hierárquico é o de que dispõe o Executivo para distribuir e escalonar as funções de seus órgãos, ordenar e rever a atuação de seus agentes estabelecendo a relação de subordinação entre os servidores de seu quadro de pessoal”.

**V - PODER DISCIPLINAR:** É o poder atribuído à Administração Pública para aplicar sanções administrativas aos seus agentes pela prática de infrações de caráter funcional. O poder disciplinar abrange somente sanções administrativas, como por exemplo, a advertência, a multa, a suspensão e a demissão, podendo também ser aplicado ao particular sujeito à disciplina da administração bem como aos contratados da administração. O poder disciplinar é discricionário de forma limitada, cabendo a administração a possibilidade de avaliar, no momento da aplicação da pena, qual será a sanção correta, assegurado o contraditório e a ampla defesa, e qual será a quantificação da sanção.

**VI - PODER DE POLÍCIA:** Poder de polícia é o poder conferido à administração, para restringir, frear, condicionar, limitar o exercício de direitos e atividades econômicas dos particulares para preservar os interesses da coletividade. O poder de polícia abrange, ou se materializa, por atos gerais ou individuais. Em geral, o poder de polícia deve prevenir danos e prejuízos que possam danificar o bem-estar social, limitando os direitos individuais de liberdade e propriedade dos particulares.

#### 4.14.6. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO

Quando se fala em responsabilidade, se pensa em arcar com as consequências dos atos realizados. E para o estado não é diferente. A responsabilidade civil é a obrigação de reparar os danos lesivos a terceiros. É uma obrigação atribuída ao estado, indenizar os danos causados a terceiros por omissão ou por atos de seus agentes, no desempenho de suas atribuições ou a pretexto de exercê-las.

O estado age por intermédio de seus agentes, que são pessoas físicas incumbidas de alguma função estatal e, invariavelmente, causa danos ou prejuízos aos indivíduos gerando a obrigação de reparação patrimonial, decorrente da responsabilidade civil. A Constituição Federal (Art. 37, § 6º) estabelece que as pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

Ensina o doutrinador Celso Antonio Bandeira de Mello: “um dos pilares do moderno Direito Constitucional é, exatamente, a sujeição de todas as pessoas, públicas ou privadas, ao quadro da ordem jurídica, de tal sorte que a lesão aos bens jurídicos de terceiros engendra para o autor do dano a obrigação de repará-lo”.

Portanto, a responsabilidade civil do estado, consiste na obrigação dele reparar economicamente os danos causados a terceiros, sejam no âmbito patrimonial ou moral.

A responsabilidade do estado pode ser contratual ou extracontratual. Na primeira, existe um vínculo contratual entre o estado e o terceiro, assim, o estado será responsabilizado quando a administração descumprir os termos desse contrato. Por outro lado, na responsabilidade extracontratual não há vínculo contratual entre as partes, sendo certo, a obrigação de reparação do dano independe de contrato firmado, como leciona Celso Antonio Bandeira de Mello: “entendese por responsabilidade patrimonial extracontratual do estado a obrigação que lhe incumbe de reparar economicamente os danos lesivos à esfera juridicamente garantida de outrem e que lhe sejam imputáveis em decorrência de comportamentos unilaterais, lícitos ou ilícitos, comissivos ou omissivos, materiais ou jurídicos”.

Inicialmente, a teoria da responsabilidade surge com base no direito privado, uma vez que, o Estado se equipara com os indivíduos, de modo que, os danos causados a terceiros são indenizáveis conforme o direito civil, onde a teoria considera que o estado pode ser responsável apenas pelos atos de gestão.

Após a Teoria da Responsabilidade dos Atos de Gestão, surgiu a Teoria da Culpa Civil, que é conhecida como a teoria da responsabilidade subjetiva, porque depende da comprovação de dolo ou culpa do agente estatal para responsabilização do estado. Porém, o terceiro lesado deve comprovar a culpa da administração.

Na teoria da culpa administrativa, diferentemente da teoria anterior, não é causada pelo agente. Ou seja, independe de culpa ou dolo do agente para responsabilização do estado. Essa teoria foca na falta de responsabilidade com base no serviço. Por isso, ela se aplica em três situações: serviço não funcionou, serviço não funcionou bem ou o serviço atrasou. Ainda assim, cabe ao particular comprovar a existência dessas possibilidades e reclamar pela indenização.

Quando o estado é acionado em juízo pela vítima, ele só responde pelos danos que efetivamente tenha causado a ela, podendo assim usar em sua defesa caso fortuito, força maior, ou culpa da vítima para excluir ou atenuar a sua responsabilidade.

O prazo para a vítima acionar o estado em juízo é de 5 anos, nos termos do decreto 20910/32, por outro lado, o estado não tem prazo para se voltar contra o agente, quando o dano resulta de uma omissão do estado.

No que tange a responsabilidade civil extracontratual do estado, importante ressaltar que existem algumas causas que, uma vez comprovadas, excluem a responsabilidade da administração pública. São elas: a) Caso Fortuito e Força Maior (o Supremo Tribunal Federal considera ambas as causas como excludentes de responsabilidade do Estado); b) Culpa Exclusiva da Vítima ou de Terceiro.

Importante observar que inicialmente o Estado não responde por danos causados por suas concessionárias ou permissionárias, uma vez que essas são pessoas jurídicas que prestam o serviço público em seu nome, por sua conta e risco. O Estado poderá ser responsabilizado subsidiariamente quando, após o exaurimento do patrimônio das empresas concessionárias e permissionárias do serviço público, ele poderá ser chamado a arcar com o prejuízo.

#### 4.14.7. INTERVENÇÃO DO ESTADO NA PROPRIEDADE

A Constituição autoriza a intervenção do estado na propriedade privada quando ela não cumprir ao atendimento da função social, nos termos do art. 5º, XXII e XXIII da Constituição.

O art. 182, § 1º da Constituição estabelece: “A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor”.

Consequentemente, se não for atendida a função social da propriedade urbana, nos termos traçados no plano diretor, a própria Constituição confere ao município poderes para intervir na propriedade particular, estabelecendo que pode ser imposta ao proprietário a obrigação de promover o adequado aproveitamento do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, quando em descompasso com as regras fixadas no plano diretor. Caso não sejam observadas essas exigências municipais, tem o município o poder de impor o parcelamento ou a edificação compulsória do solo e até mesmo, em último caso, de promover a desapropriação nos termos do art. 182, § 4º da Constituição.

São meios de intervenção do estado na propriedade privada: a) servidão administrativa; b) requisição; c) ocupação temporária; d) limitação administrativa; e) tombamento; f) desapropriação.

A servidão administrativa, requisição, ocupação temporária, limitação administrativa e tombamento são conhecidas por modalidades restritivas, sendo que elas restringem o uso da propriedade pelo particular, mas não retira dele o direito à propriedade.

No caso da desapropriação ou confisco, tem-se a perda da propriedade por parte do particular. Entretanto se o Estado desapropriar a propriedade do particular, deverá ele indenizá-lo pela perda do seu legítimo direito. Diferentemente do caso em que o estado confisca a propriedade do particular, ficando esses sem direito à indenização da perda ocorrida.

Na servidão administrativa, o estado não quer a propriedade ele quer apenas usá-la. Neste caso a indenização será condicionada ao dano, ou seja, só existe indenização se houver dano, pois se não houver, impera o interesse público. Não se institui a servidão para bem, um bem público. A servidão, em regra, é eterna, porém pode haver exceção que ocorre quando acabar o interesse público naquele bem; quando o bem desaparecer; quando o poder público incorpora o bem ao seu patrimônio, deixando de ser um bem particular e se torna um bem público, ou seja, deixa de ser servidão porque só há servidão entre um particular e o estado.

A requisição administrativa é caracterizada pela urgência, quando existe perigo público iminente, sendo essa modalidade de intervenção do estado feita de forma temporária, ou seja, cessado o perigo, acaba a requisição. A requisição pode ser feita pelo estado para bens móveis, imóveis e serviços, sendo possível a indenização, conforme o dano causado pelo estado ao particular.

No caso da ocupação temporária, a administração irá ocupar temporariamente o bem de um particular para construir prédios públicos. A indenização é condicionada ao dano, ou seja, só há indenização se houver dano.

A limitação administrativa, é de ordem geral, para todos sem identificar o proprietário, estabelecendo uma condição de restrição sobre a propriedade particular, como por exemplo, o gabarito para os prédios (altura máxima para o prédio ser construído). A maioria da doutrina diz que não gera indenização porque são para todos.

O tombamento, é quando o estado estabelece a proteção ao patrimônio histórico, turístico, artístico, paisagístico, ou seja, é uma proteção cultural. O tombamento serve para bens móveis e para bens imóveis. Qualquer modificação no prédio tombado precisa de autorização do Poder Público, de uma autarquia federal que é o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - IPHAN, órgão que cuida dessas alterações e modificações que os proprietários queiram

fazer nos bens tombados. O tombamento pode ser total, quando toda a propriedade é tombada ou pode ser parcial quando só uma parte da propriedade é tombada. O tombamento também atinge os vizinhos do bem tombado, os impedindo de colocar qualquer coisa que impeça a visibilidade do bem. O bem tombado pode ser vendido, porém deve dar o direito de preferência ao bem público. Não existe indenização no tombamento.

A desapropriação é um gênero com várias espécies, sendo elas:

**I - Desapropriação Comum ou Ordinária:** é aquela que ocorre por razões de utilidade, necessidade e interesse social. A desapropriação comum/ordinária é de competência de todos os entes da federação, ou seja, da União, dos Estados, Municípios e Distrito Federal. A indenização neste caso é previa, justa e em dinheiro.

**II - Desapropriação Urbanística:** a competência é do município e a propriedade deve atender as regras estabelecidas no Plano Diretor e no Estatuto da Cidade. Tem indenização em títulos da dívida pública.

**III - Desapropriação Rural:** para fins de reforma agrária é de competência da União. Tem indenização em títulos da dívida agrária.

**IV - Desapropriação Confiscatória:** é de competência da União, tem previsão no art. 243, da Constituição Federal, acontecendo onde o terreno é utilizado para plantação de psicotrópicos ou ocorre trabalho escravo. Essa desapropriação não gera indenização, é uma forma de sanção; uma penalidade ao proprietário.

**V - Desapropriação Indireta:** é uma desapropriação ilegal, porque o poder público não observou o devido processo legal. Na desapropriação indireta é aplicado a teoria do fato consumado, cabendo indenização do Poder Público.

O confisco é o ato pelo qual o estado, valendo-se do seu poder, assume a propriedade de bens de alguém sem pagar a indenização correspondente. Confiscar é, o Estado, apropriar-se de bens do particular.

## 4.15. SERVIÇOS PÚBLICOS

Os serviços públicos, são aqueles prestados diretamente à comunidade pela administração depois de definida a sua essencialidade e necessidade. Assim, pode se dizer que o serviço público corresponde a uma atividade de interesse público que visa atender as necessidades coletivas.

Adotamos no Brasil a corrente Formalista para saber se o serviço é ou não público. Esta corrente defende que é serviço público o que a lei determinar, sendo que o contrário também pode ocorrer. Os Princípios que regem a prestação de serviços públicos são definidos pelo artigo 6º da Lei Federal nº 8.987/95. Observa-se que toda concessão ou permissão de serviço público pressupõe a prestação de serviço adequado. A lei (Parágrafo 1º do Artigo 6º Lei 8.987/95) definiu que serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, etc., assim essas condições seriam verdadeiros princípios. Entretanto deve-se observar que quando o serviço público é prestado diretamente pelo Estado os mesmos princípios devem ser seguidos, o que raramente acontece!

**I - Princípio da Regularidade:** a prestação de serviços públicos deve ser sempre prestada com a mesma eficiência.

**II - Princípio da Continuidade:** a prestação de serviços públicos não pode parar, assim o serviço público não pode sofrer solução de continuidade.<sup>45</sup>

---

45 Exceções (quando serviço público pode parar): artigo 6º da Lei 8987/95 parágrafo 3º, assim pode interromper o serviço sem violar o princípio. Em tais situações: emergência; após prévio aviso por razões de ordem técnica ou de segurança; e após prévio aviso em razão do inadimplemento do usuário. Exemplo: morador não pagou a conta de água, pode cortar o fornecimento após prévio aviso.

**III - Princípio da Eficiência:** a prestação de serviço público deve ser feita de forma satisfatória, quantitativa e qualitativa.

**IV - Princípio da Segurança:** a prestação de serviço público não pode colocar em risco a segurança, a integridade física dos usuários, etc.

**V - Princípio da Atualidade:** a atualidade compreende a modernidade das técnicas, do equipamento e das instalações e a sua conservação, bem como a melhoria e expansão do serviço.

**VI - Princípio da Generalidade ou Universalidade:** a prestação de serviço público deve estar à disposição de todos, deve ser para todos em geral.

**VII - Princípio da Cortesia:** os usuários do serviço público devem ser tratados com respeito, urbanidade, cortesia.

**VIII - Princípio da Modicidade:** os valores a serem cobrados pelos serviços públicos devem ser razoáveis, módicos, capazes de permitir o atendimento dos outros princípios que regem a prestação de serviço adequado.<sup>46</sup>

Os serviços públicos classificam-se como:

I - Quanto a obrigatoriedade de uso do serviço:

a) Serviços de uso Compulsório: aquele que é obrigatório. Exemplo: a interligação aos sistemas públicos de água e esgoto (Lei 11.445/2007); a coleta de lixo (sou obrigado a usar, não posso ser um “acumulador de lixo”).

b) Serviços de uso Facultativos: Exemplo: Telefone, que você usa se quiser.

II - Quanto aos destinatários:

a) Serviço Público “Uti Singuli” ou individual: é aquele que tem usuários/destinatários DETERMINADOS (sei quem usou) e serviços DIVISÍVEIS (sei quanto usou). Exemplo: serviço de água (pago através de tarifas).

b) Serviço Público “Uti Universi”: usuários INDETERMINADOS (não sei quem usou o serviço e quanto usou). Exemplo: Serviço de iluminação pública (pago através de impostos).

## 4.15.1 DELEGAÇÃO DA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS – CONCESSÕES E PERMISSÕES

O Estado, às vezes, e em determinados serviços, conforme a sua conveniência, pode delegar a prestação dos serviços públicos a terceiros e a particulares, entretanto, a titularidade é indelegável, e o estado continua sendo dono do serviço podendo retomá-lo quando quiser ou quando o delegatário não estiver cumprindo com suas obrigações contratuais. A Delegação feita a terceiros é apenas referente a execução direta dos serviços, ou seja, a responsabilidade pela prestação do serviço, continua sendo do Titular (o Poder Público).

Para a prestação de serviços públicos por terceiros ou por particulares, esses devem ter autorização do titular, conforme estabelecido pela legislação vigente. A autorização é feita através de ato administrativo, assim, é através de um ato unilateral e discricionário (permite juízo de conveniência e oportunidade).

---

46 A maioria das vezes o administrador público confunde modicidade tarifária com tarifa barata incapaz de cumprir com todos os objetivos da prestação dos serviços e atender a todos os princípios de prestação de serviço adequado. Serviço público não precisa ser gratuito, entretanto o valor a ser cobrado tem que ser razoável.

A Constituição Federal sobre esse tema estabelece:

Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

Parágrafo único. A lei disporá sobre:

*I - o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;*

*II - os direitos dos usuários;*

*III - política tarifária;*

*IV - a obrigação de manter serviço adequado.*

Da leitura do texto constitucional, depreende-se que:

*I - A obrigação da prestação de serviços públicos é sempre do estado;*

*II - Para que haja concessão ou permissão de serviço público, o estado depende de lei anterior que o autorize;*

*III - Para que o estado conceda ou permita a terceiros ou particulares a prestação de serviço público, deve haver sempre uma licitação.*

A Concessão para a prestação do serviço público é regrada pela Lei 8.987/95 que define inciso II, artigo 2º da Lei 8.987/95, como sendo a delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade concorrência ou diálogo competitivo, a pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado.

A Concessão de serviço público precedida da execução de obra pública conforme é definido no inciso III, artigo 2º da Lei 8.987/95 como: a construção, total ou parcial, conservação, reforma, ampliação ou melhoramento de quaisquer obras de interesse público, delegados pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade concorrência ou diálogo competitivo, a pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para a sua realização, por sua conta e risco, de forma que o investimento da concessionária seja remunerado e amortizado mediante a exploração do serviço ou da obra por prazo determinado.

A Permissão para a prestação do serviço público consiste na delegação, a título precário, mediante licitação, da prestação de serviços públicos, feita pelo poder concedente à pessoa física ou jurídica que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco., nos termos do inciso IV, artigo 2º da Lei 8.987/95. A permissão de serviço público será formalizada mediante

contrato de adesão, que observará os termos da Lei 8.987/95, das demais normas pertinentes e do edital de licitação, inclusive quanto à precariedade e à revogabilidade unilateral do contrato pelo poder concedente. (artigo 40º da lei 8.987/95)

As concessões e permissões sujeitar-se-ão à fiscalização pelo poder concedente responsável pela delegação, com a cooperação dos usuários. A concessão de serviço público, precedida ou não da execução de obra pública, será formalizada mediante contrato, que deverá observar os termos da Lei nº 8.987/95, das normas pertinentes e do edital de licitação.

Toda concessão ou permissão pressupõe a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários, conforme estabelecido na lei, nas normas pertinentes e no respectivo contrato. Serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas.

A tarifa do serviço público concedido será fixada pelo preço da proposta vencedora da licitação e preservada pelas regras de revisão previstas na Lei nº 8.987/95, no edital e no contrato. A tarifa não será subordinada à



legislação específica anterior e somente nos casos expressamente previstos em lei, sua cobrança poderá ser condicionada à existência de serviço público alternativo e gratuito para o usuário. Os contratos poderão prever mecanismos de revisão das tarifas, a fim de manter o equilíbrio econômico-financeiro. Ressalvados os impostos sobre a renda, a criação, alteração ou extinção de quaisquer tributos ou encargos legais, após a apresentação da proposta, quando comprovado seu impacto, implicará a revisão da tarifa, para mais ou para menos, conforme o caso. Em havendo alteração unilateral do contrato que afete o seu inicial equilíbrio econômico-financeiro, o poder concedente deverá restabelecê-lo, concomitantemente à alteração. A concessionária deverá divulgar em seu sítio eletrônico, de forma clara e de fácil compreensão pelos usuários, tabela com o valor das tarifas praticadas e a evolução das revisões ou reajustes realizados nos últimos cinco anos. Sempre que forem atendidas as condições do contrato, considera-se mantido seu equilíbrio econômico-financeiro. As tarifas poderão ser diferenciadas em função das características técnicas e dos custos específicos provenientes do atendimento aos distintos segmentos de usuários.

I - São incumbências do poder concedente (titular dos serviços):

II - regulamentar o serviço concedido e fiscalizar permanentemente a sua prestação;

III - aplicar as penalidades regulamentares e contratuais;

IV - intervir na prestação do serviço, nos casos e condições previstos em lei;

V - extinguir a concessão, nos casos previstos nesta Lei e na forma prevista no contrato;

VI - homologar reajustes e proceder à revisão das tarifas na forma desta Lei, das normas pertinentes e do contrato;

VII - cumprir e fazer cumprir as disposições regulamentares do serviço e as cláusulas contratuais da concessão

VIII - zelar pela boa qualidade do serviço, receber, apurar e solucionar queixas e reclamações dos usuários, que serão cientificados, em até trinta dias, das providências tomadas;

IX - declarar de utilidade pública os bens necessários à execução do serviço ou obra pública, promovendo as desapropriações, diretamente ou mediante outorga de poderes à concessionária, caso em que será desta, a responsabilidade pelas indenizações cabíveis;

X - declarar de necessidade ou utilidade pública, para fins de instituição de servidão administrativa, os bens necessários à execução de serviço ou obra pública, promovendo- a diretamente ou mediante outorga de poderes à concessionária, caso em que será desta a responsabilidade pelas indenizações cabíveis;

XI - estimular o aumento da qualidade, produtividade, preservação do meio-ambiente e conservação;

XII - incentivar a competitividade; e estimular a formação de associações de usuários para defesa de interesses relativos ao serviço.

A fiscalização do serviço concedido ou permitido, será feita por intermédio de órgão técnico do poder concedente ou por entidade com ele conveniada, e, periodicamente, conforme previsto em norma regulamentar, por comissão composta de representantes do poder concedente, da concessionária e dos usuários.

## **4.15.2. PARCERIAS PÚBLICO PRIVADA (PPP)**

O Brasil possui uma legislação específica que institui normas gerais para licitação e contratação de Parceria Público-Privada PPP, a Lei federal n.º 11.079/04. A conceituação dessa modalidade contratual, pode ser entendida como: qualquer relação entre um ente público e organizações privadas, para desenvolvimento e/ou gestão de bem ou serviço, em que o agente privado arca com risco significativo e com a responsabilidade pela gestão ao longo da vida contratual, sendo que a remuneração é significativamente vinculada ao desempenho e/ou à demanda ou uso do bem ou serviço.

Entende-se como parceria público-privada um contrato de prestação de serviços de médio e longo prazo, variando de 5 a 35 anos, firmado pela Administração Pública e regulado pela Lei nº 11.079/2004, cujo valor não seja inferior a vinte milhões de reais, sendo vedada a celebração de contratos que tenham por objeto único o fornecimento de mão-de-obra, equipamentos ou execução de obra pública. Na PPP, a implantação da infraestrutura necessária para a prestação do serviço contratado pela administração dependerá de iniciativas de financiamento do setor privado e a remuneração do particular será fixada com base em padrões de performance e será devida somente quando o serviço estiver à disposição do Estado ou dos usuários.

Todavia, um tema pode ser simplificado, uma vez que uma PPP não é privatização e nem uma concessão plena ou comum. Ao contrário, não há transferência permanente de um ativo para o parceiro privado. Além disso, o setor público ainda atua ativamente como parte de uma relação contratual de longo prazo. Nesse sentido, à luz da Lei n.º 11.079/04, podemos entender PPP's como um contrato de concessão, que pode ser patrocinada ou administrativa.

No caso do contrato de concessão patrocinada, além da tarifa cobrada dos usuários, há contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado. Assim, podemos destacar os projetos de mobilidade, como os casos clássicos de contratos de PPPs patrocinadas. (Metrô de São Paulo – Linha 8 Diamante e Linha 9 Esmeralda)

Por outro lado, os contratos de concessão administrativa, o parceiro público é o usuário direto ou indireto, sendo o exemplo mais recorrente os projetos do segmento Iluminação Pública.

Desde a primeira lei de PPP do estado de Minas Gerais, em 2003, seguida da Lei n.º 11.079/04 publicada pelo governo federal em 2004, inúmeras leis sobre PPPs, Manifestação de Interesse Privado (MIP); Procedimentos de Manifestação de Interesse (PMI) e Conselho Gestor de Parcerias já foram disponibilizadas no Brasil.

### 4.15.3. LOCAÇÃO DE ATIVOS

Inspirada nos contratos de leasing, o contrato de locação de ativos, pressupõe que o particular, com recursos próprios ou de terceiros, financie e construa determinado ativo (um edifício, por exemplo). Posteriormente, o ativo é locado à administração por prazo certo, que o utilizará para atender a uma necessidade própria ou para prestar um serviço público.

A administração, em contrapartida, uma vez recebido o ativo em condições de operação, pagará ao particular uma contraprestação periódica (mensal). Essa contraprestação se destina a fazer frente ao uso do ativo, bem como a amortizar o investimento realizado, incluindo margem de lucro adequada. Findo o contrato, o ativo poderá ser transferido ao patrimônio público, passando a integrá-lo de forma definitiva.

Trata-se de uma modalidade de contratação própria, que não se confunde com os demais contratos que possam ser firmados pela Administração. Diferencia-se das concessões (comuns e PPPs) por não atribuir ao particular a manutenção e operação do ativo, assim como não implica a prestação de serviço pelo contratado. Tampouco se confunde com a locação comum, já que o ativo poderá não permanecer sob titularidade do locador privado quando do término do contrato (mas passar a integrar o patrimônio público). Da mesma forma, distingue-se dos contratos de obras públicas da Lei n.º 8.666/93 ou a sua substituta a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, pois o particular passa a ser remunerado após a disponibilização do ativo à Administração, inexistindo pagamentos por medição.

A locação de ativos é um contrato atípico, o que quer dizer que não existe previsão legal específica que o discipline.

No caso de imóvel não residencial urbano, o artigo 54-A da Lei de Locações faz menção à locação de ativos, porém sem estabelecer, de modo mais preciso, os contornos gerais desse contrato. Numa tentativa de regulamentação da matéria, incluiu-se o artigo 47-A na Lei n.º 12.462/2011, que institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC). O artigo, contudo, teve sua eficácia suspensa por decisão liminar do STF (MS nº. 33.889), de modo a não produzir efeitos no ordenamento jurídico até que a questão seja analisada de forma definitiva. Essa decisão, embora impeça submeter a locação de ativos ao regime do RDC, não obsta a administração afirmar contratos de locação de ativos. Não há vedação ao ente público de se utilizar de instrumentos contratuais atípicos, conquanto observadas as regras gerais da lei de licitações e contratos (Lei n.º 8.666/93 e Lei n.º 12.462/2011), no que é aplicável.

Tanto é assim que, essa forma de contratação é utilizada em investimentos de saneamento básico há anos. Pioneiro nessa modalidade, o setor conta com regulamentação infralegal da matéria desde 2002, com destaque à Resolução n.º 411/2002, do Conselho Curador do FGTS e à Instrução Normativa n.º 43/2012, do Ministério das Cidades. Inclusive, a juridicidade de contratos de locação de ativos já foi reconhecida por diversos Tribunais de Contas Estaduais, a exemplo da Consulta n.º 688.556/12, do TCE/PR; do Estudo de Casos Especiais TC-5.617/2012, do TCE/ES, e do TC n.º 9.692/026/12, do TCE/SP.

O contrato de locação de ativos possui diversas vantagens. Permite, para o Poder Público, fazer frente a limitações financeiras para investimentos, dado que o particular somente será remunerado a partir da disponibilização do ativo à administração (o que também funciona como um incentivo à conclusão tempestiva da obrigação contratual). Por sua vez, o particular não incorre em riscos de manutenção e operação, de modo que não precisa arcar com eventual variação de demanda. Os riscos do negócio se restringem, basicamente, à obtenção dos recursos necessários e à implantação do ativo.

É, pois, uma alternativa que pode destravar uma série de investimentos em benefício da sociedade. Serviços de iluminação pública e contratos built-to-suit (construído para se adequar ou servir já prevendo a necessidade do locatário)<sup>47</sup>, por exemplo, são perfeitamente viáveis pela lógica da locação de ativos, e viabilizariam construção de escolas, hospitais, centros administrativos, presídios, estações de tratamento de água e esgoto, dentre tantos outros.

Faz-se aqui uma importante observação, pois, diante das novas exigências da Lei Federal n.º 11.445/2007, alterada pela Lei Federal n.º 14.026/2020, os prestadores municipais dos serviços de água e esgoto que não optarem por conceder os serviços a terceiros ou aderir à regionalização dos serviços de saneamento básico, ficarão impedidos de tomarem recursos junto aos organismos federais e estaduais de fomento, para serem aplicados na universalização dos serviços, passando as modalidades de contratação PPP e Locação de Ativos a figurar como alternativas de grande valor para suprir as suas necessidades de investimentos em bens e serviços.

## **4.16. OS GRUPOS DE PRESSÃO E INTERESSE, A ATIVIDADE DE LOBBY**

O estudo dos grupos de pressão torna-se importante, para os gestores de uma organização prestadora de serviços de água e esgoto, em função de que estes necessitam entender o seu funcionamento para que possam lidar com sua atuação e combater seus efeitos indesejados na implementação das políticas públicas de saneamento básico.

Os grupos de pressão, são organizações intermediárias entre o indivíduo e o estado, que exercem influência sobre as decisões dos poderes públicos conforme os interesses e as ideias de determinada categoria ou grupo social. Paulo Bonavides assim define os grupos de pressão:

*“Os grupos de pressão não são outra coisa senão as forças sociais, profissionais, econômicas e espirituais de uma nação, enquanto aparecem organizadas e ativas.” (BONAVIDES, Ciência Política, 2003, pp. 426-427)*

---

<sup>47</sup> Built-to-suit – ou construído para servir – é um tipo de contrato de locação. Ele determina que o dono do imóvel (o locador) construa ou faça reformas em conformidade com os desejos do locatário. Em troca, o contratante deve absorver os custos da obra nos pagamentos mensais referentes ao aluguel. Quanto mais longo for o contrato, mais o investimento será diluído nas prestações. No geral, as locações realizadas na modalidade built-to-suit (BTS) são feitas em um prazo médio de 10 a 20 anos. O tempo será suficiente para cobrir o valor investido e suavizar o pagamento mensal. Além disso, o contrato precisa ser rigorosamente analisado, pois se trata de uma construção ou reforma específica. O imóvel pode ficar, então, com uma estrutura que o restrinja a poucas modalidades de locação. O dono do espaço precisa ter o cuidado de se resguardar, para evitar que as adequações não o prejudiquem em futuras locações. O locador, por sua vez, deve estudar a melhor maneira para fazer o pagamento das instalações. No Brasil, o built-to-suit é previsto pela Lei n.º 12.744/12. O built-to-suit apresenta benefícios e desvantagens para os dois interessados. Se, de um lado, o dono do imóvel pode ter problemas com a inadimplência dos inquilinos, do outro, o locatário talvez encontre altos valores para custear sua demanda. Quando bem elaborado e executado, no entanto, o modelo traz muitas vantagens para contratante e contratado. Assim, o proprietário consegue rentabilizar sua edificação por longo prazo. A empresa que aluga, por sua vez, diminui seus custos imobilizados, trabalha em uma sede adequada e, ainda, aumenta seu lucro líquido.

Os grupos de pressão caracterizam-se por serem organizações temporárias ou parte de um grupo de interesse da sociedade civil, que por meio de pressão a membros de instituições públicas ou parlamentares buscam a aprovação ou rejeição de um projeto.

Estes grupos existem para influenciar o poder, tentar modificá-lo e adaptá-lo segundo as necessidades e vontades do interessado. Quanto mais democrático for o sistema político de um estado, maior será a influência dos grupos de pressão sobre os poderes constituídos.

Nas sociedades democráticas não se admite que a vontade de um único indivíduo ou grupo, suplante a da coletividade, devendo haver convergência de interesses. Nos estados democráticos os interesses da coletividade são exercidos de forma representativa pelos partidos políticos ou pelos grupos de pressão.

Os partidos políticos e os grupos de pressão são as principais organizações que atuam no processo político, sendo que nos últimos anos, esses grupos passaram a exercer enorme pressão sobre as organizações, sejam públicas ou privadas. Os partidos políticos buscam, o poder do estado, ou participar dele e do seu butim. Os grupos de pressão, em sua maioria buscam apenas participar do exercício do poder.

Para alguns estudiosos, os grupos de pressão surgiram com intensidade a partir do declínio dos partidos políticos em representar os anseios da sociedade civil, que com o tempo fica mais estratificada, no entanto, para outros, eles são os verdadeiros sujeitos da ação política. A maioria dos grupos de pressão são organizações não-políticas, mas alguns possuem também objetivos políticos, camuflados em interesses meramente sociais ou econômicos.

Os grupos de pressão já foram considerados “parasitas” ou “clientes” do poder constituído, entretanto na atualidade, são considerados o “próprio poder” dada a sua capacidade de o influenciar. Modernamente, com a impossibilidade de o povo exercer diretamente a sua vontade, os grupos de pressão passam a ser o modo natural da expressão da vontade popular. Na medida em que o estado exerce cada vez mais um papel intervencionista na sociedade, os grupos de pressão passam a ter maior ação reivindicatória na tentativa de equilibrar o poder. Nos regimes democráticos os grupos de pressão exercem a força reivindicatória de setores organizados da sociedade civil. No entender de Paulo Bonavides:

*“A análise dos grupos abrange por igual a influência que podem exercer sobre as organizações partidárias e o corpo de cidadãos durante as eleições, bem como sobre os ramos do poder estatal – executivo, legislativo e judiciário – cujas decisões trazem com frequência a marca dessa participação quase invisível.” (BONAVIDES, Ciência Política, 2003, p. 428)*

Existem diferenças notáveis entre os partidos políticos e os grupos de pressão, entretanto, ambos são os meios pelos quais os cidadãos interagem com o estado na representação de seus interesses. Os partidos políticos representam o povo de forma organizada perante o estado, ao passo que os grupos de pressão são formas organizadas no campo social que representam interesses diferenciados frente a sociedade.

Esses grupos também exercem seu poder de persuasão de forma verticalizada e horizontalizada em todo o aparato de poder (executivo, legislativo e judiciário), atingindo desde as mais altas autoridades até os memores agrupamentos sociais locais. Influenciam a opinião pública através de manifestações, uso da imprensa e outras ferramentas de persuasão como as mídias sociais.

Os interesses defendidos pelos grupos de pressão vão desde as vantagens materiais até fins mais altruístas, de âmbito moral ou de cunho ideológico, estando representados nestes grupos, as organizações patronais e obreiras, as associações profissionais e as associações filantrópicas, aparentemente desinteressadas. Também integram os grupos de pressão os representantes de organizações nacionais (públicas ou privadas) e estrangeiras que buscam defender seus interesses perante o estado. O setor público age como grupo de pressão defendendo os interesses dos prestadores de serviços públicos e do corpo de funcionários. O setor privado atua na defesa dos mais variados assuntos, mas, invariavelmente da defesa de seus assuntos econômicos e fiscais. Os grupos de pressão estrangeiros atuam de forma simbólica, através de manifestações e protestos, principalmente nos assuntos relativos à soberania dos estados e violação de direitos (civis, internacionais e humanos).

Ao referir-se as técnicas utilizadas pelos grupos de pressão para atingirem seus objetivos Gustavo Pena em seu artigo “Grupos de Pressão”, assim se refere:

*Os grupos querem a 'decisão favorável'; não trepidam em empregar os meios mais variados para alcançar esse fim. Aperfeiçoaram uma técnica de ação que compreende desde a simples persuasão até a corrupção e, se necessário, a intimação. O trabalho dos grupos tanto se faz de maneira direta e ostensiva como indireta e oculta. A pressão deles recai principalmente sobre a opinião pública, os partidos, os órgãos legislativos, o governo e a imprensa.*

*Dentro dos grupos de pressão, destacam-se as organizações exclusivas ou lobistas, que atuam, no domínio político, interferindo sobre determinado projeto de lei ou medida governamental juntos aos poderes públicos, especialmente o parlamento. Tais grupos de pressão são altamente burocratizados, utilizando-se de todas as técnicas de relações públicas para atrair a simpatia da opinião pública. Frequentemente, dispõem de somas econômicas consideráveis, obtidas por meio de contribuições voluntárias ou cotas obrigatórias para seus membros.*

*Outros grupos de pressão têm pretensões mais amplas, mas, estrategicamente, realizam reivindicações setoriais. Os sindicatos dos trabalhadores, por exemplo, fazem pressão sobre o governo em relação a determinada questão salarial, mas, às vezes, no fundo, querem é desestabilizá-lo.*

*Nos grupos de pressão tradicionais, o lobista ou agente parlamentar do grupo, age diretamente junto ao legislativo, procurando convencer o deputado, através de farto material demonstrativo que comprova o interesse público no projeto, bem como os argumentos para sua defesa em plenário.*

*A opinião pública acaba sendo manipulada através da utilização dos veículos de comunicação de massa, para dar apoio ou legitimidade à pretensão do grupo de pressão. Ela é "preparada" e se for o caso "criada" para dar respaldo de legitimidade à pretensão do grupo, que esperava ver facilitada sua tarefa e por essa via indireta (apoio da opinião) lograr o deferimento dos favores impetrados junto dos poderes oficiais competentes.*

*O grupo mobiliza rádio, imprensa, televisão, exterioriza a propaganda de seus objetivos pela publicidade remunerada, ou através da simpatia dos que dominam os meios de comunicação, produzindo assim, o clima de apoio para efeitos favoráveis a seus interesses.*

*No entanto, se esses recursos falharem e o representante não se mostrar interessado pela persuasão do grupo, poderá este, empregar meios mais extremos que vão do suborno à intimação.*

*Quando os grupos se envolvem propriamente com, e para os partidos, a técnica de dominação consiste em proporcionar financiamento às campanhas eleitorais. A pressão sobre os partidos é atingida através dos parlamentares de modo individual. O lobista tenta convencer o deputado das boas razões de um projeto de lei, como já dito anteriormente. Quando eles se envolvem ao poder legislativo, os métodos de pressão se exercem sobre este, sobretudo, nas comissões parlamentares.*

*Quando os grupos acometem o governo, podem fazê-lo em alguns casos abertamente, através de manifestações de massa que variam da greve com distúrbios e violência, a passeatas de protesto, desfile nas ruas, obstrução e paralisação do tráfego, fechamento de casas comerciais, formas de boicote, etc.*

Existem aspectos extremamente negativos na forma de atuação dos grupos de pressão e de interesse, que beiram o terrorismo, necessitando serem coibidos e reprimidos de forma enérgica, pois em determinados casos constituem-se crimes tipificados na legislação existente. Entretanto, existem aspectos positivos na atuação dos grupos de pressão e interesse, que demonstram a maturidade da sociedade democrática, que permitem a manifestação da vontade popular nos negócios do estado. Diversos mecanismos de participação popular foram inseridos na legislação vigente, como por exemplo, as audiências e consultas públicas, que permitem a atuação legal dos grupos de pressão e interesses. A atuação dos grupos de pressão possui garantias na Constituição Federal.<sup>48</sup> O que não existe é a regulamentação para a atuação destes grupos, necessitando de uma legislação própria que defina a forma e a extensão de suas atividades, de sorte que, o lobby<sup>49</sup> seja institucionalizado e passe a ter regras claras para o seu exercício.

---

48 A Constituição Federal abriga, em artigos diferentes, o reconhecimento da vontade dos grupos de pressão: no art. 5º inciso LXXI, como a figura do Mandado de Injunção; no art. 14 inciso I, o Plebiscito; e nos arts. 27, §4º e 61, §2º, ao permitir a apresentação de projeto de lei de iniciativa popular.

49 atividade de pressão de um grupo organizado (de interesse, de propaganda etc.) sobre políticos e poderes públicos, que visa exercer sobre estes, qualquer influência ao seu alcance, mas sem buscar o controle formal do governo.

A regulamentação do exercício dos grupos de pressão e de interesse, encontra-se atualmente regulamentada a décadas, somente nos Estados Unidos. No Brasil, desde 2001 tramita no Congresso Nacional um projeto de lei para a regulamentação da atividade de lobby no país. A propositura visa estabelecer regras para que os grupos de pressão e de interesse, que praticam o lobby, em todos os setores da sociedade, atuem de forma organizada e transparente. O Projeto apresentado ao Congresso veda a utilização de métodos de persuasão de servidores e parlamentares, assegurando tratamento isonômico a todos os grupos de pressão; limita a conduta dos lobistas para que não haja conflitos de interesse; garante a idoneidade no processo e a responsabilização dos que transgredirem as normas definidas. Entretanto, a classe política nacional ainda não se deu conta da sua necessidade e decorridos 21 anos de sua propositura, o projeto dormita em alguma gaveta do Congresso Nacional.

Sobre o tema, conclui BONAVIDES: “o destino das instituições democráticas parece estar de modo indissolúvel vinculado às organizações de interesse que formam o grande mosaico do pluralismo político e social dos estados ocidentais. O tratamento científico e racional dos grupos, sua institucionalização inevitável poderá ocasionar novas formas de equilíbrio, que preservem, todavia, os fundamentos democráticos do sistema e retirem todo o peso de pessimismo que recai teoricamente sobre a ação desses grupos”. (BONAVIDES, Ciência Política, 2003)

Finalizando, é melhor reconhecer que o fenômeno dos grupos de pressão e interesse, existe. O choque de opiniões é próprio do regime democrático, sendo legítima a discordância, e que faz parte da atividade política. Contudo, a atuação dos grupos de pressão deverá se pautar pela ética e transparência, devendo ser inserida na rotina de trabalho dos gestores públicos e dos parlamentares, evitando-se meios escusos e a corrupção.

## 4.17. AS POLÍTICAS PÚBLICAS

Entendido o estado; é possível discutir o que é Política Pública, e a sua formulação como instrumento pelo qual ele interage com a sociedade organizada. Para que se possa administrar algo ou alguém, antes de tudo, se devem estabelecer planos e estratégias visando alcançar os objetivos definidos pela entidade administradora. Estes planos e estratégias visando os objetivos definidos pelo administrador, quando envolve o estado, normalmente são denominadas políticas.<sup>50</sup>

As políticas versam sobre os mais vários temas, e está diretamente ligada a complexidade do ambiente e da sociedade a ser governada. Portanto: “Políticas públicas consistem em ações tomadas pelo estado que têm como objetivo atender os diversos setores da sociedade civil”.

Inicialmente, os estados tinham como principais funções, a garantia da segurança interna e a defesa do território contra ameaças externas. Na medida em que as relações sociais e jurídicas foram se tornando mais complexas, ocorreram mudanças nos deveres e obrigações do Estado perante a sociedade administrada. A Constituição Federal de 1988 (CF 88) definiu que o Brasil é um Estado democrático de direito, assim sendo, a sua principal obrigação passa a ser de garantir o bem-estar social da população que nele vive.

Consequentemente, o estado terá a necessidade de desenvolver e estabelecer políticas públicas complexas, cuja atuação se dá em diferentes áreas internas (saúde, educação, segurança, transportes, meio ambiente, energia, comércio, indústria, etc.) e externas (relações internacionais, segurança, comércio exterior, etc.).

Por outro lado, o estado se relaciona com a sociedade organizada (os partidos políticos, os trabalhadores, a igreja, o setor privado, as organizações não governamentais, os movimentos populares entre outros atores sociais) através do estabelecimento de políticas públicas, que são negociadas e representam os anseios destes. Os interesses entre estes atores são, na maioria das vezes conflitante, e em outras situações podem ser complementares.

A formulação das políticas públicas é o resultado da interação dos diversos atores que se movimentam entre o setor estatal, o público e o privado, tendo o Estado a função de mediador de conflitos, promotor de pactos e catalisador dos anseios da sociedade organizada.

---

<sup>50</sup> Política é a ciência da governança de um Estado e a arte de negociação para compatibilizar interesses. O termo tem origem no grego *politiká*, uma derivação de *polis* que designa aquilo que é público. O significado de política é muito abrangente e está, em geral, relacionado com aquilo que diz respeito ao espaço público.



A partir da Constituição Federal do Brasil de 1988 (CF 88), o Município, foi consagrado como um dos entes da Federação, ao lado a União, dos Estados e do Distrito Federal, como tal lhe foi atribuído competência tributária própria, capacidade política eletiva e de auto-organização.

Com este novo status, o Município, ficou obrigado a interagir com os outros entes federados (União e Estado) para a formulação das políticas pública cooperativas, melhorando a aplicação dos recursos e ampliando os benefícios que podem ser gerados para o conjunto da sociedade.

Conceituado o que são e para que servem as políticas públicas, já é possível discutir as políticas publica voltadas para o setor de saneamento no Brasil.

## **4.17.1. AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL**

Desde a colonização, o Brasil é marcado pela extensa diversidade cultural. Da mesma forma, o país, pelas dimensões continentais de seu território, possui extremas e intensas diversidades físicas, topográficas e climáticas que influenciaram a sua formação como nação.

A formação cultural do povo brasileiro se fez da mescla de culturas vindas inicialmente do colonizador europeu, da população indígena e dos escravos africanos. Já no século XIX e XX une-se ao caldo cultural em formação os imigrantes italianos, japoneses, alemães, árabes, entre outros. Todas essas influências também refletiram na maneira como as cidades se formaram e os serviços de saneamento foram organizados.

Os serviços de saneamento no Brasil, desde os primórdios de sua colonização até o advento da Proclamação da República, no que tange aos aspectos normativos e administrativos dos serviços, sofreram com as influências dos estados monocráticos.

Dos meados do século XIX até o início do século XX as ações de saneamento foram estruturadas com base na visão higienista, voltadas para a saúde, contribuindo para a redução da morbidade causada por doenças infecciosas, parasitárias e outras, casadas principalmente pela veiculação hídrica e a falta de estruturas de saneamento básico. Firma-se na época as influências dos médicos sanitaristas Emílio Ribas e Oswaldo Cruz.

Após a Proclamação da República em 1891 até os dias de hoje, convive-se com modelos híbridos de gestão, onde, união, estados e municípios interagem de forma cooperativa ou concorrente das mais variadas formas.

A agitação política em torno da questão sanitária desde o final do século XIX até os anos 1930, colocam a saúde em lugar central na agenda pública. O período é marcado por uma mudança na urbanização das cidades, com a implantação dos sistemas públicos de abastecimento de água, esgotamento sanitário e drenagem de águas pluviais urbanas.

O eng. Saturnino de Britto cria e implanta novas técnicas de saneamento atuando por todo o Brasil. Na organização dos sistemas de esgotamento sanitário é aplicada a tecnologia do sistema separador absoluto. Passam a ser implantadas redes exclusivas para o sistema de esgotamento sanitário e a drenagem de águas pluviais é realizada por outro sistema exclusivo.

O Estado Novo de Vargas estabeleceu o Código de Água pelo de Decreto 24.643/34, sendo essa a primeira legislação dedicada ao tema. O Código representou o primeiro marco legal de controle do uso de recursos hídricos no país, estabelecendo o abastecimento público como prioritário.

No período compreendido entre 1940 até 1960, através da extinta Fundação SESP (atual Funasa) a União atuou na implantação e administração de diversos serviços de saneamento, em centenas de municípios por todo o país, com presença marcante e ostensiva no Nordeste.

No período, surgem as primeiras legislações estaduais e federais que visavam estabelecer parâmetros físicos, químicos e bacteriológicos definidores da qualidade das águas. O período é marcado pela dificuldade em relacionar os benefícios do saneamento com a saúde, restando dúvidas inclusive quanto a sua existência efetiva. Em muitos casos os questionamentos fazem com que as políticas públicas acabem se voltando mais para a saúde do que para o saneamento.

A União, teve e tem até hoje presença marcante no setor, figurando como ente normalizador e o maior financiador.

Em 1964, a Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964, criava o BNH – Banco Nacional da Habitação voltado ao financiamento e à produção de empreendimentos imobiliários. Foi a principal instituição federal de desenvolvimento urbano da história brasileira, na qualidade de gestor do FGTS e da formulação e implementação do Sistema Financeiro da Habitação (SFH) e do Sistema Financeiro do Saneamento (SFS).

Em 1967, a Lei nº 5.318/67, estabeleceu a Política Nacional de Saneamento (PNS) e criou o Conselho Nacional de Saneamento (CNS).

Os organismos internacionais de fomento ao desenvolvimento pregam a visão de que embora ausentes, os programas de atenção primária à saúde, os avanços nas áreas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário nos países em desenvolvimento, resultariam na redução das taxas de mortalidade.

Sob essa visão desenvolvimentista, o governo federal estabelece em 1969, o PLANASA – Plano Nacional de Saneamento, que só começou a funcionar efetivamente em 1.971. O PLANASA teve como ênfase, o incremento dos índices de atendimento por sistemas de abastecimento de água, quando passou a destinar recursos para os estados criarem suas próprias companhias de saneamento.

Durante as décadas de 1970 e 1980, o BNH financiou obras e sistemas de abastecimento de água e em menor grau, de esgotamento sanitário, desde que esses serviços municipais estivessem sob a administração de alguma Companhia Estadual de Saneamento Básico - CESB.

Os estados, a partir da década de 1970, passam, através das suas companhias estaduais de saneamento - CEB's, a ser os maiores operadores dos sistemas de água e esgoto em substituição as atividades exercidas diretamente pelos municípios com seus departamentos, autarquias e empresas de água e esgoto, instituídos principalmente a partir da década de 1940.

A partir de 1973, com a criação da Secretaria Especial de Meio Ambiente (SEMA) o país passa a ter preocupação ambiental com a consolidação dos conceitos de ecologia e meio ambiente.

Em 1978 entra em vigor a Lei federal nº 6.528/78, que dispunha sobre as tarifas dos serviços públicos de saneamento básico e dava outras providências. O princípio da lei era de que, os estados através de suas CESB's, propusessem as tarifas para os serviços prestados e a União faria a aprovação, configurando o princípio da regulação estatal dos serviços públicos de água e esgoto. Essa legislação estabeleceu os preceitos tarifários dos serviços e influenciou a formação das políticas tarifárias do setor, com o estabelecimento de tarifas diferenciadas por categoria de usuários. Outra inovação da lei foi de estabelecer subsídios cruzados e a formação das tarifas em blocos. Os preceitos estabelecidos por essa lei ainda estão presentes, até hoje, na formação das políticas tarifárias dos prestadores de serviços de água e esgoto, mesmo após a sua revogação, pela Lei federal nº 11.445, de 2007.

A Lei federal nº 7.347, de 24 de julho de 1985, disciplinou o uso do Termo de Ajustamento de Conduta - TAC, para cumprimento de obrigações advindas de ação civil pública, cujo objeto é a condenação em dinheiro ou o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer, nos casos de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico. Por este instrumento, condutas lesivas ao meio ambiente, como a falta de sistemas de saneamento, são transformadas em obrigação de fazer, cominadas com multa no caso de descumprimento. Esse instrumento é usado como forma de adequar as condições do obrigado, às suas capacidades de cumprimento da obrigação.

Com a extinção do Banco Nacional de Habitação em 1986, o setor ficou sem um órgão gestor nacional e os financiamentos foram suspensos, passando à Caixa Econômica Federal – CEF a administração dos contratos em vigor e a exercer, precariamente, a função de regulador do setor. O Banco foi extinto através do Decreto-Lei nº 2.291, de 21 de novembro de 1986, o qual foi incorporada à Caixa Econômica Federal, sucedendo em todos os seus direitos e obrigações, sobretudo, na gestão do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço. Estava vinculado, na época da extinção, ao Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente.

Com o advento da Constituição Federal de 1988, é retorna à titularidade municipal para a gestão dos serviços de interesse local, entretanto, o efetivo poder de gestão dos municípios sobre os serviços públicos de saneamento básico continuou limitado.

A década de 1980 foi caracterizada pela formulação mais rigorosa dos mecanismos responsáveis pelo comprometimento das condições de saúde da população, na ausência de condições adequadas de saneamento básico. Foram instaurados instrumentos legais de âmbito nacional definidores de políticas e ações do governo brasileiro, assim como foram executados importantes alterações e revisões técnicas das legislações pertinentes aos padrões de qualidade das águas.

Em 1992 foi criada a SNS-Secretaria Nacional de Saneamento, ligada à Presidência da República que retoma a gestão nacional da política de saneamento básico.

No período de 1992 até 2004, os financiamentos para o setor são escassos e executados com recursos advindos do OGU-Orçamento Geral da União ou do FGTS.

Em 01 de janeiro de 2003 é criado Ministério das Cidades cujos objetivos são combater as desigualdades sociais, transformar as cidades em espaços mais humanizados e ampliar o acesso da população à moradia, saneamento e transporte. A Secretaria Nacional de Saneamento passa a fazer parte do novo ministério com a nova designação de Secretaria Nacional de Saneamento Básico.

O período compreendido de 1993 a 2007, foi caracterizada pelo conceito de desenvolvimento sustentável de preservação e conservação do meio ambiente e, particularmente dos recursos hídricos.

Um conjunto de legislações foram instituídas: Lei 8.666/93 - Lei de Licitações e contratos administrativos; Lei 8.987/95 - Estabeleceu o regime de concessões e prestação de serviços públicos; Lei 9.074/95 - Estabeleceu as normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões para serviços públicos; Lei 9.433/97 - Estabeleceu a Política e o Sistema Nacional de Recursos Hídricos; Decreto 2.612/98 - Criou o Conselho Nacional dos Recursos Hídricos; Lei 9.984/00 - Criou a Agência Nacional de Águas; Lei Complementar nº 101 - Lei de responsabilidade Fiscal; Lei nº 11.079/04 - Estabeleceu as normas de licitação e contratação de Parcerias Público-Privadas; Lei nº 11.107/05 - Estabeleceu as normas gerais de constituição dos consórcios públicos, e a Lei nº 11.445/07 - Estabeleceu as diretrizes nacionais para o saneamento básico.

Esse conjunto de marcos legais refletiram diretamente no planejamento das ações de saneamento básico, mas não foram capazes de solucionar o déficit da prestação de serviços.

Com a inserção do saneamento no PAC - Programa de Aceleração do Crescimento, em 2007, o setor passa a contar com sistemas de financiamento quase que regulares, mas com extrema burocracia e baixa efetividade. Gastou-se muito com pouca efetividade.

Somente em 2013, o governo federal estabelece o PNSB-Plano Nacional de Saneamento Básico, que efetivamente define um rumo para o setor, estabelecendo metas para serem cumpridas até 2033, visando a diminuição do déficit de cobertura dos serviços de água, esgoto, drenagem e resíduos sólidos urbanos. Mais uma vez, fez-se um planejamento calcado no populismo e inexecutável do ponto de vista prático. Para cumprir o planejado haveria necessidade de serem aplicados, anualmente, o dobro dos investimentos realizados nos anos anteriores.

Em 2015, com o agravamento da crise fiscal e de governança do governo federal, o setor passa por uma nova crise, voltando a sofrer com a falta de recursos para investimentos em saneamento básico. O PNSB, diante a nova situação e frente aos poucos recursos disponíveis para investimentos, só atingirá suas metas em 2050 ou 2055, preveem os especialistas.

Em 2016, assume um novo Presidente da República e adota uma política econômica de cunho liberalizante (Neoliberal), propondo a privatização das CESB's dos estados deficitários. Dentre as propostas estruturantes do novo governo federal estavam: alteração da CLT, modificação nas regras previdenciárias, reformulação da governança das empresas públicas, ajuste fiscal das contas públicas e alteração das políticas monetárias. Durante o período, os recursos para o setor continuam escassos.

Nos anos de 2015 a 2017, na esteira da crise financeira das prefeituras municipais, estabelece-se uma tendência nacional que consistia na transferência para as autarquias e as empresas públicas prestadoras de serviços de água e esgoto, os serviços de limpeza pública e manejo de resíduos sólidos urbanos e, em alguns casos esporádicos, os serviços de drenagem de águas pluviais urbanas, sem, contudo, estabelecerem tarifas para custear os serviços ou realizarem estudos para a verificação da adequada sustentabilidade financeira dos novos executores.

Em novembro de 2017, o Ministério das Cidades, propõe alterações no marco regulatório do saneamento e tentou pela primeira vez, transformar a ANA - Agência Nacional de Águas, no regulador dos reguladores do saneamento brasileiro. Foram feitas duas medidas provisórias (MP nº 844/2018 e MP nº 868/2018) alterando o marco regulatório do saneamento nacional, em ambos os casos as medidas provisórias acabaram por ter a sua validade encerrada, visto que, não foram analisadas, a tempo, pelo Congresso Nacional.

Em 2019, no bojo da reforma ministerial promovida pelo novo governo empossado em 01 de janeiro de 2019, o Ministério das Cidades é transformado em Ministério do Desenvolvimento Regional, passando a assumir a gestão da política nacional de saneamento básico, entre outras atribuições. A Secretaria Nacional de Saneamento -SNS, continua a fazer parte do novo ministério, cuja função é assegurar à população os direitos humanos fundamentais de acesso à água potável em qualidade e quantidade suficientes, e a vida em ambiente salubre nas cidades e no campo, segundo os princípios fundamentais da universalidade, equidade e integralidade. A SNS tem como objetivo institucional promover um significativo avanço, no menor prazo possível, rumo à universalização do abastecimento de água potável, esgotamento sanitário (coleta, tratamento e destinação final), gestão de resíduos sólidos urbanos (coleta, tratamento e disposição final), além do adequado manejo de águas pluviais urbanas, com o consequente controle de enchentes.

Em 2020, é aprovada a Lei Federal nº 14.026, cujo projeto de lei foi baseado na MP nº 868/2018, que transformou a ANA em agência reguladora nacional de água e saneamento básico e deu outras providências.

O novo marco regulatório modificou sensivelmente o panorama da prestação dos serviços de saneamento básico no país, instituindo regras para a prestação de serviços regionalizados; metas de universalização e controle de perdas de água; estabeleceu a impossibilidade de realização de contratos de programa entre os municípios e as CESB'S ou outras entidades públicas, sem que antes sejam realizadas licitações.

No texto da nova lei foram estabelecidas regras e condições para a prestação dos serviços, de forma adequada, independentemente de o serviço ser prestado de forma direta ou indireta pelo titular ou por terceiros.

A nova lei previu a prestação de serviços de forma regionalizada, como incentivo de ganho de escala e a existência de subsídios cruzados entre pequenos e grandes municípios pertencentes ao bloco regional. A adesão a prestação dos serviços de forma regionalizadas será voluntária pelo titular, podendo o município optar por aderir ao bloco, prestar diretamente os serviços ou concedê-los à terceiros. A premissa da regionalização é de que os blocos de municípios tenham sustentabilidade econômico-financeira para atender as metas de cobertura dos serviços de água e esgoto até o ano de 2033.

Os municípios que não aderirem a prestação de serviços regionalizados, da forma proposta pela nova lei, ficarão impedidos de acesso aos financiamentos disponibilizados pela União e outros programas de apoio técnico por ela disponibilizado. Cabe aqui uma observação, isso já foi feito no passado, através do PLANASA, e mostrou-se improdutivo!

Na sanção do novo marco regulatório, entendeu o Presidente da República, vetar alguns dispositivos da nova lei aprovada no Congresso Nacional. Posteriormente em 17 de março de 2021, todos os vetos presidenciais à lei, foram mantidos pelas casas legislativas federais.

Como não podia ser diferente, dada a práxis brasileira, a constitucionalidade da Lei nº 14.026/2020 foi questionada por meio de quatro ações diretas de inconstitucionalidade (ADI), junto ao STF. Seguindo o voto do relator, o ministro Luiz Fux, no Plenário do Supremo Tribunal Federal, por sete votos a três, negou em 02 de dezembro de 2021, as quatro ações diretas de inconstitucionalidade que questionam os dispositivos do Novo Marco Legal do Saneamento Básico. Os ministros entenderam que questões referentes ao saneamento básico são intrinsecamente de interesse local e de competência dos municípios. Mas isso não impede a atuação conjunta e integrada entre todos os entes da federação, pois a eficiência de tal serviço é de interesse dos estados e da União, já que ajuda a preservar a saúde das pessoas e o meio ambiente e a promover desenvolvimento econômico sustentável.

No momento (agosto de 2022), após dois anos da entrada em vigor da lei que instituiu o novo marco legal do Saneamento Básico e, seis meses após o prazo determinado aos municípios para adesão às unidades regionais de saneamento básico ou blocos de prestação regionalizada, poucos foram os resultados palpáveis obtidos neste mister. No estado de São Paulo, onde 275 (duzentos e setenta e cinco) municípios tem seus serviços de água e esgoto realizados pelo titular de forma direta ou indireta, somente 3 deles manifestaram interesse em aderir às unidades regionais de saneamento básico formadas pelo estado, em conformidade com a lei estadual

nº 17.383/2021. Os efeitos do novo marco legal do Saneamento Básico, ainda não puderam ser avaliados e mensurados de forma ampla, dado ao curto espaço de tempo decorrido desde a sua instituição. Por outro lado, ainda existem regulações de pontos da lei que precisam ser estabelecidas.

Observa-se ainda que, poucos foram os municípios que adequaram a sua legislação sobre o saneamento básico e estabeleceram as metas de universalização e controle de perdas. O mesmo acontece com relação ao estabelecimento das entidades reguladoras dos serviços municipais.

## **4.17.2. JUSTIFICATIVAS PARA A SITUAÇÃO**

As possíveis justificativas para a situação de penúria do abastecimento de água e esgotamento sanitário, são:

*I - Desde a colonização até a década 1930, as políticas públicas para o setor, sempre foram inadequadas, ineficazes e descontinuadas, inexistindo planejamento efetivo de curto, médio e longo prazo. As mudanças ocorridas nos conceitos de saúde pública a partir do século XIX, quando a visão higienista ganha força no mundo todo, o saneamento básico passou a ser encarado como o veículo para a melhoria de sua qualidade, sendo que essas práticas não foram efetivadas na maioria dos municípios brasileiros, ficando restrita às cidades mais importantes e maiores. A visão política dos gestores públicos foram voltadas para o curto prazo, focadas em atender questões imediatas, com vistas aos dividendos políticos, influenciados pela cultura do patriarcado e do coronelismo, onde a prática do clientelismo, esteve fortemente presente na gestão pública brasileira.*

*II - A partir da década de 1930 até meados dos anos 1960, o Brasil demora para implementar medidas eficazes que permitam as melhorias na cobertura dos serviços de água e esgotos nos meios urbanos e rurais. Décadas são perdidas com políticas inofensivas.*

*III - A partir de meados dos anos 1960 até meados de 1980, são implementadas ações mais duradouras no setor, entretanto, o PLANASA, ao fomentar a transferência da prestação dos serviços de água e esgoto dos municípios para as CESB's acabou por gerar mais problemas do que soluções, aumentando a desigualdade da cobertura dos serviços. Ao longo deste período, as CESB's acabaram por atender somente metade de todos os municípios brasileiros. Os municípios que não aderiram aos preceitos do PLANASA ficaram sem linhas de financiamentos para a ampliação de seus serviços de água e esgoto.*

*IV - A partir 1986, com extinção do BNH e, as sucessivas crises econômicas por que o país passou até o final dos anos 1990, que dificultaram o estabelecimento de linhas contínuas de financiamento, o setor ficou literalmente abandonado à própria sorte, sendo esses, os principais fatores responsáveis pelas desigualdades regionais na prestação dos serviços de água e esgoto.*

*V - As CESB'S acabaram por se transformarem em gigantes burocráticos, de baixa eficiência e altamente endividadas. As administrações municipais, devido às condições próprias, da mesma forma, foram pouco eficientes em realizar suas ações na prestação dos serviços.*

*VI - As tarifas dos serviços de água e esgoto foram manipuladas politicamente sendo insuficientes para o adequado custeio dos serviços<sup>51</sup>.*

---

51 Desde a colonização do Brasil até o início do século XIX, o Estado fornecia gratuitamente água através das fontes públicas. A partir da segunda metade do século XIX os serviços passaram a ser remunerados, mas as tarifas sempre foram tratadas de forma política, cobrando-se tarifas simbólicas e o Estado arcando com os custos. Estas atitudes contribuíram para incutir na cultura nacional que os serviços de água e esgoto devem ser gratuitos ou de baixo custo para o usuário. A exigência de regulação econômica dos serviços públicos já era prevista na Constituição de 1934, que atribuiu essa competência à União. Mais à frente na Constituição de 1946, a regulação econômica dos serviços passou a ser competência dos Estados-membros da Federação e a prestação destes, continuou a ser responsabilidade dos Municípios. Na Constituição de 1967 a competência para regulação econômica dos serviços públicos voltou para a União. Em 1978 a União editou a Lei nº 6.528, que estabeleceu as diretrizes básicas, e o Decreto 82.587, regulamentou os aspectos econômicos dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, instituindo uma modalidade específica para a cobrança pelos serviços. Mais tarde, a Constituição de 1988 e posteriormente em 2007, a Lei Federal nº 11.445, determinou as bases atuais em que os serviços devem ser cobrados pelos custos incorridos, suficientes para a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do prestador e para a universalização dos serviços, preferencialmente na forma de tarifa. A regulação dos serviços e a definição das tarifas volta a ser competência exclusiva do titular dos serviços, os Municípios, que dificilmente estabelecem preços adequados as necessidades dos seus prestadores de serviços.

Em suma, a situação é aterradora! As tarifas não cobrem os custos de prestação dos serviços, os serviços são prestados inadequadamente, e com qualidade duvidosa. O excesso de corporativismo do setor, acaba por estabelecer um clima de ineficiência e improdutividade aos prestadores de serviços. A governança e a transparência das ações dos prestadores públicos são praticamente inexistentes, imperando a interferência política nas decisões e nas ações destes.

Concluída a análise das políticas públicas relativas ao saneamento básico brasileiro, fica mais fácil compreender as razões que nos levaram à atual situação do setor de saneamento. Diante de todo o visto, será possível ao leitor compreender com mais clareza as propostas que serão feitas nos próximos capítulos, reforçando a tese de que a governança e a sustentabilidade econômica dos prestadores de serviços, são os aspectos que necessitam ser adequados para as mudanças do statu quo do setor.

Reforço o dito anteriormente; a governança do setor necessita ser repensada e deverão ser estabelecidas novas formas de estruturar e gerir os serviços públicos municipais de abastecimento de água e esgotamento sanitário, melhorando a regulação e a fiscalização local, evitando-se ao máximo a ingerência política nestas organizações.

A sustentabilidade econômico-financeira dos prestadores públicos municipais de água e esgoto, deverá ser tratada de forma a inibir as iniciativas populistas por parte do poder público, ao definir as tarifas irreais para os serviços.

Os prestadores municipais de serviços de água e esgoto deverão sofrer uma profunda reformulação, melhorando suas estruturas de governança e gestão para que sejam eficientes e eficazes na aplicação dos recursos e na satisfação de seus clientes.

## 4.18. O SANEAMENTO BÁSICO NO ORDENAMENTO JURÍDICO PÁTRIO

O setor do saneamento básico, é atualmente regulamentado<sup>52</sup> com base no ordenamento jurídico estabelecido pela Constituição Federal de 1988 (CF 88), que determinou as atuais regras para o pacto federativo brasileiro e as demais normas infraconstitucionais derivadas de seus princípios.

O Marco Regulatório do setor somente foi concluído com o advento da Lei Federal nº 11.445/2007, que estabeleceu as Diretrizes Nacionais sobre o Saneamento Básico, recentemente alterada pela entrada em vigor da Lei Federal nº 14.026/2020. Assim, foram estabelecidos um conjunto de regras que determinam a atuação de cada um dos atores envolvidos (União, estados, municípios, prestadores de serviços e usuários).

Refletem seus efeitos de forma direta sobre a prestação de serviços de saneamento básico as seguintes normas federais: Decreto nº 24.643, de 10 de julho de 1934 – Código das Águas; Lei 4.320/64 - Orçamento Público; Lei nº 4.591/64 – Lei dos condomínios; Lei nº 6.766/76 – Lei do Parcelamento do Solo; Lei 6.938/81 - Política Nacional do Meio Ambiente; Lei nº 7.347/85 – TAC; Lei nº 7.783/89 – Lei da Greve; Lei nº 8.078/90 - Código de Proteção e Defesa do Consumidor; Lei 8.080/90 - Lei Orgânica da Saúde; Lei nº 8.429/92 – Enriquecimento ilícito no exercício de função pública; Lei 8.987/95 - Lei Geral das Concessões; Lei 9.433/97 - Política Nacional de Recursos Hídricos; Lei 10.257/2001 - Estatuto das Cidades; Lei Complementar nº. 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal; Lei nº 10.520/2002 – Pregão; Lei nº 11.107/2005 – Lei dos Consórcios Públicos; Lei 12.305/2010 - Lei dos Resíduos Sólidos; Lei nº 12.527/2011 – Lei da Transparência; Lei nº 12.846/2013 - Responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas; Lei nº 13.303 – Lei das Estatais; Lei nº 12.353/2010 - Participação de empregados nos conselhos de administração das empresas públicas e sociedades de economia mista; Lei nº 13.709/2018 – Lei Geral de Proteção de Dados - LGPD; Lei nº 14.133/2021 – Licitações e Contratos.

---

<sup>52</sup> Regulamentação: ação ou efeito de regulamentar, de impor regulamento. 2. conjunto das medidas legais ou regulamentares que regem um assunto, uma instituição, um instituto.



A legislação estadual deve ser consultada para que se verifiquem as normas relativas ao saneamento básico, contidas em especial na Constituição Estadual, as leis relativas ao uso dos recursos hídricos, as leis de licenciamento ambiental e uso e ocupação do solo.

De maneira local, deverão ser analisadas as normas instituídas sobre o saneamento, com especial atenção a Lei Orgânica Municipal; a Lei que estabelece o Plano Diretor do Município; a Lei que estabelece a Política Municipal de Resíduos Sólidos e Limpeza Urbana no município; Lei que estabelece a Política Municipal de Saneamento Básico do município e uma infinidade de outros diplomas legais emanados da administração local, para regulamentar a matéria.

À primeira vista, o ambiente parece ser de estabilidade institucional e legal, mas, são tantas imposições e determinações que fica difícil a qualquer um, minimamente informado, atuar no setor sem que seja surpreendido por questionamentos ou ações judiciais para dirimirem as dúvidas.

A judicialização para dirimir dúvidas relativas às ações e procedimentos no setor, virou uma constante, principalmente, devido à falta de histórico de procedimentos claros e entendimentos arcaicos, tanto dos prestadores de serviços, como dos usuários e na maioria das vezes até do próprio judiciário, que busca manter o “statu quo”, mesmo ante a moderna legislação vigente.

Por outro lado, uma determinação máxima no direito, traduzida em um mandamento simples estabelecido no art. 3º do Decreto - Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, com a redação dada pela Lei nº 12.376, de 2010, anteriormente conhecida como Lei de Introdução do Código Civil e hoje denominada Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro, estabelece:

*“Art. 3º - Ninguém se escusa de cumprir a lei, alegando que não a conhece.”*

Como visto, por determinação legal, é preciso conhecer a legislação vigente e compreender como ela afeta a atuação do dia a dia de cada um, sendo que, somente a partir desta compreensão, é que será possível aproveitar todas as oportunidades que se abrem no campo do planejamento, da qualificação e do controle social que a regulação determina, e que ainda representa uma grande incógnita para a maioria dos que atuam no setor, infelizmente.

## 4.18.1. A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

A Constituição federal de 1988, reputa-se como uma das mais longevas que o país teve no seu período Republicano. A seguir, para efeito de informação, coleciona-se uma lista das emendas constitucionais à Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Atualmente são 111 as emendas, sendo a última datada de 28 de setembro de 2021. Além das emendas constitucionais regulares, a Constituição, no art. 3º do seu Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

(ADCT), dispôs que deveria ser feita uma revisão constitucional após cinco anos da promulgação da Constituição. Esta revisão resultou em seis Emendas Constitucionais de Revisão (ECR), que são contadas à parte das demais. Segundo ainda, o art. 3º do ADCT, “a revisão seria aprovada pelo voto da maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional, em sessão unicameral”.

Há, ainda, um terceiro tipo de normas com nível de emendas constitucionais. A Emenda Constitucional n.º 45, de 2004, que adicionou o § 3º ao art. 5º da Constituição, que dispõe que “tratados e convenções internacionais de direitos humanos aprovados com o mesmo rito de aprovação de emendas constitucionais têm força de emendas”. Destaca-se que, tendo força de emendas, tais tratados se juntam à constituição, e passam, por força do art. 5º, § 2º, a fazer parte do rol de direitos fundamentais, que, por sua vez, têm caráter de cláusula pétrea e não podem ser derogados, segundo o art. 60, § 4º, IV da Constituição. Logo, tais tratados, não poderão ser denunciados, nem com aprovação do Congresso Nacional.

## a) Emendas constitucionais de revisão

| Nº    | PUBLICAÇÃO              | EMENTA  | PRINCIPAIS ALTERAÇÕES  |
|-------|-------------------------|---|--|
| EC 20 | 16 de dezembro de 1998  | Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências.  | Primeira reforma da Previdência social, desconstitucionalizando as normas do Regime Geral de Previdência Social e abrindo espaço para a criação, por lei, do fator previdenciário. Aumentou o tempo de contribuição para 35/30 anos e instituiu a regulação dos planos de previdência privada. Ver também ECs n.º 41, 47 e 70. |
| EC 21 | 19 de março de 1999     | Prorroga, alterando a alíquota, a contribuição provisória sobre movimentação ou transmissão de valores e de créditos e de direitos de natureza financeira, a que se refere o art. 74 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. | Prorroga a CPMF. Ver ECs n.º 12, 37 e 42.  |
| EC 22 | 19 de março de 1999     | Acrescenta parágrafo único ao art. 98 e altera as alíneas “i” do inciso I do art. 102 e “c” do inciso I do art. 105 da Constituição Federal.  | Permite a criação dos Juizados Especiais e altera competências do STF e STJ.   |
| EC 23 | 3 de setembro de 1999   | Altera os arts. 12, 52, 84, 91, 102 e 105 da Constituição Federal (criação do Ministério da Defesa).  | Extingue os Ministérios das Forças Armadas, unificando-os sob o da Defesa, mas mantém prerrogativas dos Comandantes das Forças.  |
| EC 24 | 10 de dezembro de 1999  | Altera dispositivos da Constituição Federal pertinentes à representação classistas na Justiça do Trabalho.  | Substitui as Juntas de Conciliação e Julgamento por Varas do Trabalho e extingue a representação classista dos Tribunais do Trabalho.  |
| EC 25 | 15 de fevereiro de 2000 | Altera o inciso VI do art. 29 e acrescenta o art. 29-A à Constituição Federal, que dispõem sobre limites de despesas com o Poder Legislativo Municipal.   | Estabelece limites diferenciados, dependendo do tamanho dos Municípios, para gastos das Câmaras de Vereadores. Altera dispositivos da EC n.º 19.   |
| EC 26 | 15 de fevereiro de 2000 | Altera a redação do art. 60 da Constituição Federal.  | Inclui a moradia como direito social fundamental. Ver também EC n.º 64 e EC n.º 90.  |
| EC 27 | 22 de março de 2000     | Acrescenta o art. 76 ao ato das Disposições Constitucionais Transitórias, instituindo a desvinculação de arrecadação de impostos e contribuições sociais da União.  | Desvincula receitas de tributos. Ver ECs n.º 42, 56 e 68.  |
| EC 28 | 26 de maio de 2000      | Dá nova redação ao inciso XXIX do art. 7º e revoga o art. 233 da Constituição Federal.  | Iguala o trabalho rural ao urbano para efeitos judiciais.  |

## b) Emendas constitucionais ordinárias

| Nº    | PUBLICAÇÃO             | EMENTA   | PRINCIPAIS ALTERAÇÕES   |
|-------|------------------------|--|---|
| EC 29 | 14 de setembro de 2000 | Altera os arts. 34, 35, 156, 160, 167 e 198 da Constituição Federal e acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para assegurar os recursos mínimos para o financiamento das ações e serviços públicos de saúde. | Estipula limites mínimos de investimento em saúde.                            |
| EC 30 | 14 de setembro de 2000 | Altera a redação do art. 100 da Constituição Federal e acrescenta o art. 78 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, referente ao pagamento de precatórios judiciais.  | Primeira reforma dos precatórios. Ver também EC n.ºs 37, 62, 94 e 99.         |
| EC 31 | 18 de dezembro de 2000 | Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, introduzindo artigos que criam o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza.   | Cria o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza. Ver também ECs n.º 42 e 67. |
| EC 32 | 12 de setembro de 2001 | Altera dispositivos dos arts. 48, 57, 61, 62, 64, 66, 84, 88 e 246 da Constituição Federal, e dá outras providências.  | Reforma das medidas provisórias.  |
| EC 33 | 12 de dezembro de 2001 | Altera os arts. 149, 155 e 177 da Constituição Federal.  | Dispõe sobre as CIDE.   |
| EC 34 | 14 de dezembro de 2001 | Dá nova redação à alínea c do inciso XVI do art. 37 da Constituição Federal.   | Prevê a acumulação de dois cargos de saúde.                                   |

|       |                        |  |  |
|-------|------------------------|--|--|
| EC 35 | 21 de dezembro de 2001 | Dá nova redação ao art. 53 de Constituição Federal.  | Alterações nas imunidades dos Deputados e Senadores.   |
| EC 36 | 29 de maio de 2002     | Dá nova redação ao art. 222 da Constituição Federal, para permitir a participação de pessoas jurídicas no capital social de empresas jornalísticas e de radiodifusão sonora e de sons e imagens, nas condições que especifica.                           | Permite participação estrangeira em meios de comunicação.  |
| EC 37 | 13 de junho de 2002    | Altera os arts. 100 e 156 da Constituição Federal e acrescenta os arts. 84, 85, 86, 87 e 88 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.   | Regula o ISS, proíbe emissão de precatórios complementares para créditos de pequena monta e prorroga a CPMF. Ver ECs n.º 12 e 21. Sobre os precatórios, ver ainda EC n.ºs 30, 62, 94 e 99.   |
| EC 38 | 13 de junho de 2002    | Acrescenta o art. 89 ao ato das Disposições Constitucionais Transitórias, incorporando os Policiais Militares do extinto Território Federal de Rondônia aos Quadros da União.  | Incorpora os Policiais Militares do extinto Território Federal de Rondônia à União.  |
| EC 39 | 20 de dezembro de 2002 | Acrescenta o art. 149-A à Constituição Federal (Instituindo contribuição para custeio do serviço de iluminação pública nos Municípios e no Distrito Federal).  | Institui a COSIP.  |
| EC 40 | 30 de maio de 2003     | Altera o inciso V do art. 163 e o art. 192 da Constituição Federal, e o caput do art. 52 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.  | Flexibiliza a regulação do Sistema financeiro do Brasil.   |
| EC 41 | 31 de dezembro de 2003 | Modifica os arts. 37, 40, 42, 48, 96, 149 e 201 da Constituição Federal, revoga o inciso IX do § 3 do art. 142 da Constituição Federal e dispositivos da Emenda Constitucional n.º 20, de 15 de dezembro de 1998, e dá outras providências.              | Segunda reforma da Previdência social. Ver também ECs n.º 20, 47 e 70.   |
| EC 42 | 31 de dezembro de 2003 | Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências.   | Flexibiliza regras para micro e pequenas empresas, estende pela última vez a CPMF (ver ECs n.º 12, 21 e 37), prorroga a desvinculação de receitas de tributos (ver ECs n.º 27, 56 e 68), amplia o prazo da Zona Franca de Manaus (ver EC n.º 83), entre outras providências. |
| EC 43 | 16 de abril de 2004    | Altera o art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, prorrogando, por 10 (dez) anos, a aplicação, por parte da União, de percentuais mínimos do total dos recursos destinados à irrigação nas Regiões Centro-Oeste e Nordeste.          | Prorroga tempo de destinação de recursos para irrigação.   |
| EC 44 | 1 de julho de 2004     | Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências.   | Altera a distribuição de recursos da CIDE.   |
| EC 45 | 31 de dezembro de 2004 | Altera dispositivos dos arts. 5º, 36, 52, 92, 93, 95, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 111, 112, 114, 115, 125, 126, 127, 128, 129, 134 e 168 da Constituição Federal, e acrescenta os arts. 103-A, 103-B, 111-A e 130-A, e dá outras providências. | Reforma do Judiciário: cria o CNJ, o CNMP, o CSJT, a repercussão geral e a súmula vinculante; cria novos deveres dos juízes e tribunais; e muda do STF para o STJ a competência de homologar sentenças estrangeiras; entre outras providências.                              |
| EC 46 | 6 de maio de 2005      | Altera o inciso IV do art. 20 da Constituição Federal.   | Dispõe que ilhas da União com sede de municípios são dos respectivos municípios.   |
| EC 47 | 6 de julho de 2005     | Altera os arts. 37, 40, 195 e 201 da Constituição Federal, para dispor sobre a previdência social, e dá outras providências.   | Nova regra de transição para a reforma da Previdência social. Ver ECs n.º 20, 41 e 70.   |
| EC 48 | 11 de agosto de 2005   | Acrescenta o § 3º ao art. 215 da Constituição Federal, instituindo o Plano Nacional de Cultura.  | Institui o Plano Nacional de Cultura.  |

|       |                                       |  |  |
|-------|---------------------------------------|--|--|
| EC 49 | 9 de fevereiro de 2006                | Altera a redação da alínea b e acrescenta alínea c ao inciso XXIII do caput do art. 21 e altera a redação do inciso V do caput do art. 177 da Constituição Federal para excluir do monopólio da União a produção, a comercialização e a utilização de radioisótopos de meia-vida curta, para usos médicos, agrícolas e industriais.  | Exclui do monopólio da União a produção, a comercialização e a utilização de radioisótopos de meia-vida curta.         |
| EC 50 | 15 de fevereiro de 2006               | Modifica o art. 57 da Constituição Federal.  | Expande o período de trabalho dos parlamentares.   |
| EC 51 | 15 de fevereiro de 2006               | Acrescenta os §§ 4º, 5º e 6º ao art. 198 da Constituição Federal.  | Disciplina sobre os agentes comunitários de saúde e os de combate às endemias.   |
| EC 52 | 9 de março de 2006                    | Dá nova redação ao § 1º do art. 17 da Constituição Federal para disciplinar as coligações eleitorais.  | Faz desnecessária a vinculação de coligações eleitorais em todas as esferas de poder.                                  |
| EC 53 | 20 de dezembro de 2006                | Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.  | Dispõe sobre o ensino infantil e cria o FUNDEF, que substitui o FUNDEB.  |
| EC 54 | 21 de setembro de 2007                | Dá nova redação à alínea c do inciso I do art. 12 da Constituição Federal e acrescenta art. 95 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, assegurando o registro nos consulados de brasileiros nascidos no estrangeiro.  | Altera os requisitos para que nascidos fora do Brasil possam ser considerados brasileiros natos. Ver também ECR n.º 3. |
| EC 55 | 21 de setembro de 2007                | Altera o art. 159 da Constituição Federal, aumentando a entrega de recursos pela União ao Fundo de Participação dos Municípios.  | Aumentando a entrega de recursos pela União ao Fundo de Participação dos Municípios.                                   |
| EC 56 | 21 de dezembro de 2007                | Prorroga o prazo previsto no caput do art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e dá outras providências.  | Prorroga a desvinculação de receitas de tributos. Ver ECs n.º 27, 42 e 68.   |
| EC 57 | 18 de dezembro de 2008 (edição extra) | Acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para convalidar os atos de criação, fusão, incorporação e desmembramento de Municípios.  | Convalida modificações em municípios feitas até 31/dez/2006.   |
| EC 58 | 24 de setembro de 2009                | Altera a redação do inciso IV do caput do art. 29 e do art. 29-A da Constituição Federal, tratando das disposições relativas à recomposição das Câmaras Municipais.  | Altera o limite de vereadores na câmara municipal de acordo com a população dos municípios.                            |
| EC 59 | 12 de novembro de 2009                | Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. | Estende a educação básica até o ensino médio e dá outras providências relativas à educação.                            |
| EC 60 | 12 de novembro de 2009                | Altera o art. 89 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para dispor sobre o quadro de servidores civis e militares do ex Território Federal de Rondônia.  | Dispõe que servidores do Território Federal de Rondônia podem continuar sob a administração federal.                   |
| EC 61 | 12 de novembro de 2009                | Altera o art. 103-B da Constituição Federal, para modificar a composição do Conselho Nacional de Justiça.  | Impõe que o presidente do STF seja o presidente do CNJ.  |

|       |                        |  |  |
|-------|------------------------|--|--|
| EC 62 | 9 de dezembro de 2009  | Altera o art. 100 da Constituição Federal e acrescenta o art. 97 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, instituindo regime especial de pagamento de precatórios pelos Estados, Distrito Federal e Municípios.  | Segunda reforma dos precatórios. Considerada parcialmente inconstitucional (ver ADIN 4425). Ver ECs n.º 30, 94 e 99.   |
| EC 63 | 5 de fevereiro de 2010 | Altera o § 5º do art. 198 da Constituição Federal para dispor sobre piso salarial profissional nacional e diretrizes para os Planos de Carreira de agentes comunitários de saúde e de agentes de combate às endemias.  | Prevê Plano de Carreira para os agentes comunitários de saúde e os de combate às endemias.   |
| EC 64 | 5 de fevereiro de 2010 | Altera o art. 6º da Constituição Federal, para introduzir a alimentação como direito social.   | Inclui a alimentação como direito social fundamental. EC n.º 26 e EC n.º 90.   |
| EC 65 | 14 de julho de 2010    | Altera a denominação do Capítulo VII do Título VIII da Constituição Federal e modifica o seu art. 227, para cuidar dos interesses da juventude.  | Dispõe sobre a juventude no capítulo constitucional sobre a família e prevê a criação do Estatuto da Juventude. Ver também artigo sobre meia-entrada.        |
| EC 66 | 14 de julho de 2010    | Dá nova redação ao § 6º do art. 226 da Constituição Federal, que dispõe sobre a dissolubilidade do casamento civil pelo divórcio, suprimindo o requisito de prévia separação judicial por mais de 1 (um) ano ou de comprovada separação de fato por mais de 2 (dois) anos.   | Permite o divórcio direto.   |
| EC 67 | 23 de novembro de 2010 | Prorroga, por tempo indeterminado, o prazo de vigência do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza.   | Prorroga o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza por tempo indeterminado. Ver ECs n.º 31 e 42.   |
| EC 68 | 22 de novembro de 2011 | Altera o art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.  | Ver ECs n.º 27, 42 e 56.   |
| EC 69 | 30 de março de 2012    | Altera os arts. 21, 22 e 48 da Constituição Federal, para transferir da União para o Distrito Federal as atribuições de organizar e manter a Defensoria Pública do Distrito Federal.   | Transfere para o Distrito Federal o dever de manter a Defensoria Pública do Distrito Federal.  |
| EC 70 | 30 de março de 2012    | Acrescenta art. 6º-A à Emenda Constitucional n.º 41, de 2003, para estabelecer critérios para o cálculo e a correção dos proventos da aposentadoria por invalidez dos servidores públicos que ingressaram no serviço público até a data da publicação daquela Emenda Constitucional.   | Dispõe que os servidores aposentados por invalidez terão suas aposentadorias calculadas sobre a última remuneração recebida. Ver também ECs n.º 20, 41 e 47. |
| EC 71 | 30 de novembro de 2012 | Acrescenta o art. 216-A à Constituição Federal para instituir o Sistema Nacional de Cultura.   | Organiza o Sistema Nacional de Cultura com órgãos federais, estaduais e municipais.  |
| EC 72 | 3 de abril de 2013     | Altera a redação do parágrafo único do art. 7º da Constituição Federal para estabelecer a igualdade de direitos trabalhistas entre os trabalhadores domésticos e os demais trabalhadores urbanos e rurais.   | Estende direitos trabalhistas aos empregados domésticos.   |
| EC 73 | 7 de junho de 2013     | Cria os Tribunais Regionais Federais da 6ª, 7ª, 8ª e 9ª Regiões.   | Amplia o número de TRTs de 5 para 9.   |
| EC 74 | 7 de agosto de 2013    | Altera o art. 134 da Constituição Federal.   | Dá autonomia às Defensorias Públicas da União e do Distrito Federal.   |
| EC 75 | 16 de outubro de 2013  | Acrescenta a alínea e ao inciso VI do art. 150 da Constituição Federal, instituindo imunidade tributária sobre os fonogramas e videofonogramas musicais produzidos no Brasil contendo obras musicais ou literomusicais de autores brasileiros e/ou obras em geral interpretadas por artistas brasileiros bem como os suportes materiais ou arquivos digitais que os contenham. | Imuniza de tributos LPs, CDs, DVDs e Blu-rays de autores nacionais.  |
| EC 76 | 29 de novembro de 2013 | Altera o § 2º do art. 55 e o § 4º do art. 66 da Constituição Federal, para abolir a votação secreta nos casos de perda de mandato de Deputado ou Senador e de apreciação de veto.  | Extingue o voto secreto no Congresso em processos de cassação de parlamentares e apreciação de vetos do Presidente.  |

|       |                         |  |   |
|-------|-------------------------|--|---|
| EC 77 | 12 de fevereiro de 2014 | Altera os incisos II, III e VIII do § 3º do art. 142 da Constituição Federal, para estender aos profissionais de saúde das Forças Armadas a possibilidade de cumulação de cargo a que se refere o art. 37, inciso XVI, alínea “c”.   | Regula a cumulação de cargos por profissionais da saúde das Forças Armadas.   |
| EC 78 | 15 de maio de 2014      | Acrescenta art. 54-A ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para dispor sobre indenização devida aos seringueiros de que trata o art. 54 desse Ato.  | Regula indenização devida a seringueiros.   |
| EC 79 | 28 de maio de 2014      | Altera o art. 31 da Emenda Constitucional n.º 19, de 4 de junho de 1998, para prever a inclusão, em quadro em extinção da Administração Federal, de servidores e policiais militares admitidos pelos Estados do Amapá e de Roraima, na fase de instalação dessas unidades federadas, e dá outras providências. | Regula a inclusão de categorias em cargos em extinção da Administração Federal.   |
| EC 80 | 5 de junho de 2014      | Altera o Capítulo IV - Das Funções Essenciais à Justiça, do Título IV - Da Organização dos Poderes, e acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal.   | Dispõe sobre os princípios da Defensoria Pública e determina prazo de oito anos para que seja instituída em todas as comarcas.  |
| EC 81 | 6 de junho de 2014      | Dá nova redação ao art. 243 da Constituição Federal.   | Estende a possibilidade de expropriação sem indenização a propriedades com trabalho escravo.  |
| EC 82 | 17 de julho de 2014     | Inclui o § 10 ao art. 144 da Constituição Federal, para disciplinar a segurança viária no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.  | Constitucionaliza a necessidade de uma carreira pública de agentes de trânsito.   |
| EC 83 | 6 de agosto de 2014     | Acrescenta o art. 92-A ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT.   | Amplia o prazo da Zona Franca de Manaus (ver EC n.º 42).  |
| EC 84 | 3 de dezembro de 2014   | Altera o art. 159 da Constituição Federal para aumentar a entrega de recursos pela União para o Fundo de Participação dos Municípios.  | Aumenta recursos da União para o Fundo de Participação dos Municípios.  |
| EC 85 | 27 de fevereiro de 2015 | Altera e adiciona dispositivos na Constituição Federal para atualizar o tratamento das atividades de ciência, tecnologia e inovação.   | Atualiza o tratamento das atividades de ciência, tecnologia e inovação.   |
| EC 86 | 18 de março de 2015     | Altera os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal.  | Torna obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica.  |
| EC 87 | 17 de abril de 2015     | Altera o § 2º do art. 155 da Constituição Federal e inclui o art. 99 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.  | Trata da sistemática de cobrança do ICMS de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação incidente sobre as operações e prestações que destinem bens e serviços a consumidor final, contribuinte ou não do imposto, localizado em outro Estado. |
| EC 88 | 8 de maio de 2015       | Altera o art. 40 da Constituição Federal, relativamente ao limite de idade para a aposentadoria compulsória do servidor público em geral, e acrescenta dispositivo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.  | Altera a idade de aposentadoria compulsória no serviço público para 75 anos.  |
| EC 89 | 16 de setembro de 2015  | Dá nova redação ao art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.  | Amplia o prazo em que a União deverá destinar às Regiões Centro-Oeste e Nordeste percentuais mínimos dos recursos destinados à irrigação.   |
| EC 90 | 16 de setembro de 2015  | Dá nova redação ao art. 6º da Constituição Federal.  | Inclui o transporte como direito social fundamental. Ver também EC n.º 26 e EC n.º 64.  |
| EC 91 | 19 de fevereiro de 2016 | Estabelece a possibilidade, excepcional e em período determinado, de desfiliação partidária, sem prejuízo do mandato.  | Desfiliação partidária, sem prejuízo do mandato.  |
| EC 92 | 13 de julho de 2016     | Altera os arts. 92 e 111-A da Constituição Federal, para explicitar o Tribunal Superior do Trabalho como órgão do Poder Judiciário.  | Explicita o TST como órgão do Poder Judiciário e altera os requisitos para o provimento dos cargos de Ministros daquele Tribunal.   |
| EC 93 | 9 de setembro de 2016   | Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para prorrogar a desvinculação de receitas da União e estabelecer a desvinculação de receitas dos Estados, Distrito Federal e Municípios.  | Prorrogação da desvinculação de receitas da União (DRU).  |



|        |                        |  |   |
|--------|------------------------|--|---|
| EC 94  | 16 de dezembro de 2016 | Dispõe sobre o regime de pagamento de débitos públicos decorrentes de condenações judiciais; e acrescenta dispositivos ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir regime especial de pagamento para os casos em mora.   | Regime de pagamento de débitos públicos. Ver também EC n.ºs 30, 37, 62 e 99.  |
| EC 95  | 16 de dezembro de 2016 | Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências.  | Novo Regime Fiscal (Teto dos Gastos Públicos)   |
| EC 96  | 7 de junho de 2017     | Acrescenta § 7º ao art. 225 da Constituição Federal para determinar que práticas desportivas que utilizem animais não são consideradas cruéis, nas condições que especifica.   | Práticas desportivas com animais  |
| EC 97  | 5 de outubro de 2017   | Altera a Constituição Federal para vedar as coligações partidárias nas eleições proporcionais, estabelecer normas sobre acesso dos partidos políticos aos recursos do fundo partidário e ao tempo de propaganda gratuito no rádio e na televisão e dispor sobre regras de transição.   | Sistema eleitoral do Brasil   |
| EC 98  | 11 de dezembro de 2017 | Altera o art. 31 da Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, para prever a inclusão, em quadro em extinção da Administração Pública federal, de servidor público, de integrante da carreira de policial, civil ou militar, e de pessoa que haja mantido relação ou vínculo funcional, empregatício, estatutário ou de trabalho com a Administração Pública dos ex-Territórios ou dos Estados do Amapá ou de Roraima, inclusive suas prefeituras, na fase de instalação dessas unidades federadas, e dá outras providências. | Dispõe sobre a possibilidade de servidores de antigos territórios federais serem considerados servidores da União.  |
| EC 99  | 15 de dezembro de 2017 | Altera o art. 101 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir novo regime especial de pagamento de precatórios, e os arts. 102, 103 e 105 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.   | Altera o regime de precatórios, estendendo de 2020 para 2024 o prazo para estados e municípios quitarem precatórios. Ver também EC n.ºs 30, 37, 62 e 94.  |
| EC 100 | 27 de junho de 2019    | Altera os arts. 165 e 166 da Constituição Federal para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária proveniente de emendas de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal.  | Altera para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária proveniente de emendas de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal.  |
| EC 101 | 4 de julho de 2019     | Acrescenta § 3º ao art. 42 da Constituição Federal para estender aos militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios o direito à acumulação de cargos públicos prevista no art. 37, inciso XVI.   | Permite que os militares dos Estados e do Distrito Federal possam ter direito ao acúmulo de cargos públicos.  |
| EC 102 | 27 de setembro de 2019 | Dá nova redação ao art. 20 da Constituição Federal e altera o art. 165 da Constituição Federal e o art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.   | Assegura, nos termos da lei, à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, ou compensação financeira por essa exploração. |
| EC 103 | 13 de novembro de 2019 | Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias.  | Reforma da Previdência  |
| EC 104 | 05 de dezembro de 2019 | Altera o inciso XIV do caput do art. 21, o § 4º do art. 32 e o art. 144 da Constituição Federal, para criar as polícias penais federal, estaduais e distrital.   | Cria as polícias penais federal, dos estados e do Distrito Federal.   |

|        |                        |  |  |
|--------|------------------------|--|--|
| EC 105 | 13 de dezembro de 2019 | Acrescenta o art. 166-A à Constituição Federal, para autorizar a transferência de recursos federais a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios mediante emendas ao projeto de lei orçamentária anual. | Autoriza a transferência de recursos federais a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios mediante emendas ao projeto de lei orçamentária anual. |
| EC 106 | 08 de maio de 2020     | Institui regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento de calamidade pública nacional decorrente de pandemia.  | Adota medidas de enfrentamento de situação de calamidade pública.  |

## c) Tratados aprovados na forma do art. 5.º, § 3.º

| NOME DO TRATADO  | LOCAL E DATA                     | APROVAÇÃO                               | PROMULGAÇÃO                              | PUBLICAÇÃO           |
|--|----------------------------------|---|--|----------------------|
| Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo  | Nova Iorque, 30 de março de 2007 | DLG 186/2008, de 9 de julho de 2008     | Dec. 6.949/2009, de 25 de agosto de 2009 | 25 de agosto de 2009 |
| Tratado de Marraquexe para Facilitar o Acesso a Obras Publicadas às Pessoas Cegas, com Deficiência Visual ou com outras Dificuldades para Ter Acesso ao Texto Impresso | Marraquexe, 28 de junho de 2013  | DLG 261/2015, de 25 de novembro de 2015 | Dec. 9.522/2018, de 8 de outubro de 2018 | 9 de outubro de 2018 |

Adiante, serão discutidos os temas que tenham aderência ao propósito maior do trabalho em epígrafe, qual seja, o entendimento dos ditames constitucionais relativos ao setor de saneamento. Mas, um princípio basilar estabelecido na CF 88, no art. 1º, deve ser discutido e entendido.

*Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado democrático de direito e tem como fundamentos:*

*I. a soberania;*

*II. a cidadania;*

*III. a dignidade da pessoa humana;*

*IV. os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;*

*V o pluralismo político.*

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição. (GN)

É imperioso entender que, a CF 88 ao estabelecer que o Brasil é um “Estado democrático de direito”, está garantindo que serão respeitadas as liberdades civis, os direitos humanos e as garantias fundamentais através do estabelecimento de uma proteção jurídica e neste ambiente, as autoridades políticas estão sujeitas ao respeito das regras legais.

A legalidade é o princípio basilar do Estado Democrático de Direito, subordinado a Constituição e fundado na legalidade democrática. Isso significa que a lei não deve ficar puramente na esfera normativa e arbitrária, deve influir na realidade social. Deve ser transformadora, impondo mudanças sociais democráticas, mesmo que continue a desempenhar funções conservadoras, garantindo a sobrevivência de valores socialmente aceitos. Ou ainda, nas palavras de José Afonso da Silva: “A tarefa fundamental do Estado Democrático de Direito consiste em superar as desigualdades sociais e regionais e instaurar um regime democrático que realize a justiça social”. (SILVA, 2008)

No art. 3º da CF 88, ficou garantido que os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil são: a) construir uma sociedade livre, justa e solidária; b) garantir o desenvolvimento nacional; c) erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; d) promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. Note-se que, da leitura do texto, fica patente o caráter social democrático dos objetivos da conduta do Estado Brasileiro.

São garantidos a todos, os residentes no território brasileiro, sejam eles natos ou estrangeiros residentes, nos termos do art. 5º da CF 88, a igualdade perante a lei, o direito à vida, a liberdade, a segurança e a propriedade.

Estabeleceu o inciso XXXII, do art. 5º da CF 88 que “o Estado promoverá, na forma da lei, a defesa do consumidor”. Em 1990 com a entrada em vigor da Lei Federal nº 8.078/1990, conhecida por Código de Proteção e Defesa do Consumidor, deu-se a regulamentação do preceito constitucional.

É importante salientar neste momento, que, a própria CF 88 estabeleceu quais são os direitos e deveres que são autoaplicáveis, e, aqueles que carecem de regulamentação na forma de lei, sendo que nestes casos, somente serão válidos após a entrada em vigor da lei que os regulamenta.

A análise dos incisos XXXIII, XXXIV, XXXV, LXIX, LXX, LXXI, LXXII, LXXIII e LXXVIII do art. 5º da CF 88, é de suma importância para o tema em estudo, pois impacta de forma direta no dia a dia da governança das organizações prestadoras de serviços de água e esgoto. Tais preceitos constitucionais têm o condão de garantir ao usuário, direitos imediatos, e que se não cumpridos por parte do prestador de serviços, poderão ser judicializados para efeito de cumprimento. Transcreve-se in verbis:

*Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:*

.....

*XXXIII. todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;*

*XXXIV. são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas:*

- a) o direito de petição aos poderes públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder;*
- b) a obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal;*

*XXXV. a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito;*

.....

*LXIX. conceder-se-á mandado de segurança para proteger direito líquido e certo, não amparado por habeas corpus ou habeas data, quando o responsável pela ilegalidade ou abuso de poder for autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do poder público;*

*LXX. o mandado de segurança coletivo pode ser impetrado por:*

*partido político com representação no Congresso Nacional;*

*organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há pelo menos um ano, em defesa dos interesses de seus membros ou associados;*

*LXXI. conceder-se-á mandado de injunção sempre que a falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania;*

*LXXII. conceder-se-á habeas data:*

- a) para assegurar o conhecimento de informações relativas à pessoa do impetrante, constantes de registros ou bancos de dados de entidades governamentais ou de caráter público;*
- b) para a retificação de dados, quando não se prefira fazê-lo por processo sigiloso, judicial ou administrativo;*

*LXXIII. qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio*

*público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência;*

....

*LXXVIII. a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.*

*§ 1º As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata.*

*§ 2º Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.*

....

A Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, regulamentada pelo Decreto nº 7.845, destina-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação previsto na CF 88, que deve ser estudada, entendida e praticada por todos os prestadores de serviços, sejam eles públicos ou privados. A informação sob a guarda do Estado, seus agentes e prepostos (delegatários, permissionários e concessionários) é, pública, devendo o acesso a ela ser restringido apenas em casos específicos.

No que se refere aos direitos sociais garantidos pela constituição, a saúde, e consequentemente as questões relativas a saneamento básico, por serem consideradas medidas profiláticas, estão garantidas nos termos do art. 6º da CF 88. A matéria é considerada controversa, mas, por analogia muitos tribunais acabam lançando mão de tal entendimento para fazer valer o direito de acesso do cidadão ao saneamento básico.

O art. 9º do texto constitucional garantiu o direito de greve, mesmo que em serviços essenciais como o do abastecimento de água e o esgotamento sanitário, sendo que o direito foi regulamentado pela Lei federal nº 7.783 de 1989.

A participação dos trabalhadores e empregados está garantida, nos colegiados dos órgãos públicos, assim como ter representante dos empregados junto aos empregadores quando a organização possuir mais de duzentos empregados, conforme os artigos 10 e 11 da CF 88. Os prestadores de serviços de água e esgoto, sejam eles públicos ou privados, terão que se adequar ao preceito constitucional.

A organização política administrativa foi definida pelo art. 18 da CF 88 e estabelece que a República Federativa do Brasil é compreendida pela União, Estados e os Municípios, todos autônomos.

À União pertence, nos termos do art. 20 da CF 88, os lagos, rios e quaisquer 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 potenciais de energia hidráulica.

Compete a União, nos termos do art. 21 da CF 88: a) elaborar e executar planos nacionais e regionais de desenvolvimento econômico e social; b) instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso; c) instituir diretrizes para o saneamento básico. Na esfera federal, foi criada pela Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, a Agência Nacional de Águas – ANA, entidade federal de implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, integrante do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. No que tange ao saneamento, o art. 21 da CF 88, só foi regulamentado com a edição da Lei Federal nº 11.445/07.

Compete privativamente à União, nos termos do art. 22 da CF 88, legislar sobre: águas; normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III. A questão está regulamentada pelo Código das Águas, Decreto nº 24.643, de 10 de julho de 1934, que apesar de ser de 1934, foi recepcionado integralmente pela CF 88 e pela Lei Federal nº 8.666/92 e suas atualizações.

O inciso VI e IX do art. 23 da CF 88, estabelece que é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: a) proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; b)

promover a melhoria das condições de saneamento básico; c) registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios. E no Parágrafo Único deste mesmo artigo, ficou estabelecido que Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional. A Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011, fixou as normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da CF 88, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e a Lei Federal no 6.938, de 31 de agosto de 1981 que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação.

Nos termos do art. 24 da CF 88, é de competência da União, os Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição; assim como responsabilidade por danos ao meio ambiente. Sendo que, no âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais, não excluída a competência suplementar dos Estados. Na ausência de lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades. A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrária. Cabe aqui ao prestador de serviços, observar a legislação complementar do Estado federado e do Município em que atua para saber a quais regras estão sujeitos.

Os Estados federados nos termos do art. 25 da CF 88, serão organizados e regidos pelas Constituições e Leis Estaduais, observados os princípios da Constituição Federal, competindo-lhes aquilo que não for vetado pelo texto constitucional. Os Estados federados, mediante lei complementar poderão instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de Municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum. Importante o operador conhecer a Constituição do Estado federado em que atua para saber a quais regras estão sujeitos, principalmente quando trata-se de regiões metropolitanas.

Determina o art. 26 da CF 88, que entre os bens dos Estados federados estão as águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito, ressalvadas, neste caso, na forma da lei, as decorrentes de obras da União. A captação de água e o lançamento de efluentes na coleção de águas superficiais e a captação das águas subterrâneas estão sujeitas a outorga de uso, quando provenientes de mananciais de propriedade do Estado.

Determina o art. 29 da CF 88, que o Município será regido por Lei Orgânica e atenderá os princípios estabelecidos na Constituição Federal e na do seu respectivo Estado.

Conforme o art. 30 da CF 88, são competências dos Municípios: a) legislar sobre assuntos de interesse local; b) suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; c) instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei; d) criar, organizar e suprimir Distritos, observada a legislação estadual; e) organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial; f) manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; g) prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população; h) promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano; i) promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual. Importante o operador conhecer a Lei Orgânica do Município, e demais legislações municipais afetas ao saneamento básico para se ter ideia de como o regramento municipal interfere na sua atuação.

A regra estatuída pelo art. 37-A da CF 88, cuja redação foi dada pela EC nº 19, estabeleceu as condições gerais necessárias à constituição, administração e gestão de órgãos da Administração Pública direta e indireta, seu conhecimento é importante para o gestor público, bem como para os gestores dos serviços de água e esgoto local, uma vez que, na maioria dos casos, esse órgão ou entidade faz parte da Administração Pública municipal.

A seguir transcreve-se o regramento do art. 37-A da CF 88, in verbis, e comenta-se a seguir os pontos de interesse ou relevância que não sejam autoexplicativos.

Art. 37-A Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

.....

*XIX. somente por lei específica poderá ser criada autarquia e autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação, cabendo à lei complementar, neste último caso, definir as áreas de sua atuação;*

*XX. depende de autorização legislativa, em cada caso, a criação de subsidiárias das entidades mencionadas no inciso anterior, assim como a participação de qualquer delas em empresa privada;*

*XXI. ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.*

....

*§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na Administração Pública direta e indireta, regulando especialmente:*

*I. as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços;*

*II. o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;*

*III. a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública.*

....

*§ 6º As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.*

....

*§ 8º A autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta poderá ser ampliada mediante contrato, a ser firmado entre seus administradores e o poder público, que tenha por objeto a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade, cabendo à lei dispor sobre:*

*I. o prazo de duração do contrato;*

*II. os controles e critérios de avaliação de desempenho, direitos, obrigações e responsabilidade dos dirigentes;*

*III. a remuneração do pessoal.*

.....

O Estado Democrático de Direito, tutela a primazia do bem comum, tanto na mediação das relações privadas, quanto no exercício das competências públicas. É na Constituição Federal que se encontram o conjunto de princípios e normas que estruturam a Administração Pública Brasileira e definem as condições de atuação dos agentes encarregados de zelarem pela coisa pública. A esse conjunto de princípios, regras e normas dá-se o nome de regime jurídico administrativo.



O regime jurídico administrativo é caracterizado por prerrogativas e sujeições impostas à Administração Pública, e fundamentado na supremacia do interesse público sobre o privado e na indisponibilidade do interesse público. Não se deve esquecer que na atualidade, dado ao dinamismo da sociedade contemporânea e multiplicidade de interesses, deverá a administração, na aplicação do princípio da primazia do interesse público primário, utilizar subsidiariamente os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade. A doutrina jurídica considera a existência de 13 princípios básicos da Administração Pública, que foram anteriormente discutidos, dada a sua relevância.

A CF 88 previu no art. 39, que: “a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão Conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes”. No § 7º definiu que: “Lei da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios disciplinar a aplicação de recursos orçamentários provenientes da economia com despesas correntes em cada órgão, autarquia e fundação, para aplicação no desenvolvimento de programas de qualidade e produtividade, treinamento e desenvolvimento, modernização, reaparelhamento e racionalização do serviço público, inclusive sob a forma de adicional ou prêmio de produtividade”.

Para efeito de políticas públicas, integração regional e combate à desigualdade social, a CF 88 previu:

*Art. 43. Para efeitos administrativos, a União poderá articular sua ação em um mesmo complexo geoeconômico e social, visando a seu desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais.*

*§ 1º Lei complementar disporá sobre:*

*I. as condições para integração de regiões em desenvolvimento;*

*II. a composição dos organismos regionais que executarão, na forma da lei, os planos regionais, integrantes dos planos nacionais de desenvolvimento econômico e social, aprovados juntamente com estes.*

*§ 2º Os incentivos regionais compreenderão, além de outros, na forma da lei:*

*I. igualdade de tarifas, fretes, seguros e outros itens de custos e preços de responsabilidade do poder público;*

*II. juros favorecidos para financiamento de atividades prioritárias;*

*III. isenções, reduções ou diferimento temporário de tributos federais devidos por pessoas físicas ou jurídicas;*

*IV. prioridade para o aproveitamento econômico e social dos rios e das massas de água represadas ou represáveis nas regiões de baixa renda, sujeitas a secas periódicas.*

*§ 3º Nas áreas a que se refere o § 2º, IV, a União incentivará a recuperação de terras áridas e cooperará com os pequenos e médios proprietários rurais para o estabelecimento, em suas glebas, de fontes de água e de pequena irrigação.*

Os controles externos aos órgãos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios ficou regrado pelos artigos 70 a 75 da CF 88, que determinou as competências fiscalizatórias do poder Legislativo e subsidiariamente dos Tribunais de Contas, assim como seu regramento constitucional.

O art. 145 da CF 88, definiu a competência comum entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios para instituir os seguintes tributos: I - impostos; II - taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos à sua disposição; III - contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas. A regra de excepcionalidade quanto a tributação foi definida pelo art. 146-A da CF 88, onde: “Lei complementar poderá estabelecer critérios especiais de tributação, com o objetivo de prevenir desequilíbrios da concorrência, sem prejuízo da competência de a União, por lei, estabelecer normas de igual objetivo.”

Importante observar o regramento dos artigos 150 e 151 da CF88, pois, estabelece a aplicação do sistema tributário nacional, assegurando garantias ao contribuinte, delimitando a forma e a aplicação do Código Tributário, a estrita obediência aos princípios da legalidade, da igualdade, da temporalidade, da periodicidade e as exceções e isenções possíveis, assim como, os demais preceitos para a boa gestão do sistema tributário. Subsidiariamente, os artigos 153 a 155 da CF 88, determinam as competências da União, Estados e Distrito federal para tributar.

Especial atenção foi dada aos municípios na CF 88, e em matéria tributária, o art. 156 comanda: “Compete aos Municípios instituir impostos sobre: I - propriedade predial e territorial urbana; II - transmissão inter vivos, a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição; III - serviços de qualquer natureza, não compreendidos no art. 155, II, definidos em lei complementar.”

A forma como serão distribuídos os tributos arrecadados entre os entes federados ficou definida pelos artigos 157 a 162 da CF 88. Cabe aqui observar que do total arrecado em impostos, 60% ficam com a União, 28% com os Estados-membros e somente 5,5% são dos Municípios.

As finanças públicas receberam um capítulo especial, compreendida entre os artigos 163 a 169 da CF 88, onde foram definidas as formas de planejamento, de prestação de contas e o limite para a despesa com pessoal ativo. Especial atenção deverá ser dada a Lei 4.320/64 que estabeleceu as normas fundamentais relacionadas ao orçamento público, e, mais recentemente, a Lei Complementar nº. 101, de 04 de maio de 2000, que ficou conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal.

A ordem econômica também foi motivo de regramento constitucional, sendo que especialmente no que se refere à exploração e a prestação de serviços pelo Estado. O art. 173 da CF 88, aduz:

*Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei”*

*§ 1º A lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, dispondo sobre:*

*I. sua função social e formas de fiscalização pelo Estado e pela sociedade;*

*II. a sujeição ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários;*

*III. licitação e contratação de obras, serviços, compras e alienações, observados os princípios da administração pública;*

*IV. a constituição e o funcionamento dos conselhos de administração e fiscal, com a participação de acionistas minoritários;*

*V. os mandatos, a avaliação de desempenho e a responsabilidade dos administradores.*

*§ 2º As empresas públicas e as sociedades de economia mista não poderão gozar de privilégios fiscais não extensivos às do setor privado.*

*§ 3º A lei regulamentará as relações da empresa pública com o Estado e a sociedade.*

*§ 4º A lei reprimirá o abuso do poder econômico que vise à dominação dos mercados, à eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário dos superávits.*

*§ 5º A lei, sem prejuízo da responsabilidade individual dos dirigentes da pessoa jurídica, estabelecerá a responsabilidade desta, sujeitando-a às punições compatíveis com sua natureza, nos atos praticados contra a ordem econômica e financeira e contra a economia popular.*

No que tange a prestação de serviços públicos, o art. 175 da CF 88, definiu: “Incumbe ao poder público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos” A mesma lei deve dispor sobre: o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão; os direitos dos usuários; política tarifária; e a obrigação de manter serviço adequado.

O art. 241 da CF 88, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998, definiu:

*"A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos."*

Em 06 de abril de 2005 foi sancionada a lei Federal nº 11.107 que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Os consórcios públicos regulamentados pela lei, consiste na união entre dois ou mais entes da federação (municípios, estados e União), sem fins lucrativos, com a finalidade de prestar serviços e desenvolver ações conjuntas que visem o interesse coletivo e benefícios públicos.

Como visto, em breve passada de olhos, pela CF 88, o gestor dos serviços públicos de água e esgoto irá perceber que não é simples a tarefa, dada a quantidade de preceitos a serem observados. O desconhecimento destes preceitos não autoriza o gestor a não os cumprir.

## 4.18.2. A LEI FEDERAL Nº 8.987/95

A Lei nº 8.987/95 veio na esteira do Neoliberalismo da época, com o objetivo de enxugar o Estado e permitir que serviços públicos fossem prestados pela iniciativa privada, transformando a atividade de prestação de serviços públicos em atividade empresarial. O diploma legal ficou conhecido como a lei geral que regula os contratos de concessão de serviços públicos.

O contrato de concessão é um contrato administrativo como outro qualquer em que a Administração Pública contrata uma empresa para a prestação de um determinado serviço e esta é remunerada diretamente pelos usuários do serviço. A administração fica com a incumbência de fiscalizar a prestação dos serviços realizados pela contratada.

Observa-se que para os serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário é possível a concessão à uma empresa privada, por serem divisíveis e mensuráveis, bem como remunerados por meio de tarifas e preços públicos.

A concessão de um serviço público pode ser feita com ou sem a prévia execução de obra. No caso de prévia execução de obra, a concessionária deverá executá-la antes de explorar o serviço. As concessões ou permissões deverão ser precedidas de licitação, nos termos da lei própria, conforme o mandamento constitucional do artigo 175. O edital das concessões e permissões deverão prever a inversão de fases, sendo inicialmente feita a classificação e depois a habilitação dos licitantes. Observa-se que tal procedimento é uma possibilidade, e, não uma obrigatoriedade.

Os critérios de escolha não são os mesmos estabelecidos pela lei geral de licitações, mas sim, aqueles estabelecidos pela própria lei nº 8.987. Existem outros critérios, como menor tarifa. A lei nº 8.987 estabelece que as concessões e permissões somente serão feitas com pessoas jurídicas ou consórcios de pessoas jurídicas, vetada a participação de pessoas físicas. O Estado é o poder concedente e o particular é a concessionária.

O contrato segue a regra dos contratos administrativos, entretanto, havendo particularidades quanto as cláusulas exorbitantes. O poder de alteração unilateral do Estado segue o mesmo comando e limites da Lei geral de licitações, entretanto, o poder de rescisão unilateral do Estado por interesse público recebe o nome de encampação e a rescisão unilateral por inadimplemento do particular recebe o nome de caducidade.

A fiscalização do contrato é exercida com maior intensidade, sendo entregue a uma entidade reguladora da estrutura do poder concedente ou por ele definida. O poder concedente poderá, em determinadas situações determinar a intervenção na concessionária, o que é feito por decreto da autoridade máxima do poder concedente.

No caso de intervenção, a Administração nomeia um agente público como interventor, afastando o dirigente da concessionária da administração dos serviços passando a geri-la no período em que durar a intervenção. A intervenção ocorrerá nos casos em que se verificarem indícios de irregularidades, e nesse período promove a

apuração dos fatos. A intervenção deve durar pelo prazo de até 180 dias, depois de instalada, que deve ocorrer em até 30 dias de sua decretação. Concluída a intervenção, e a apuração dos fatos resultar positiva, a Administração determinará a caducidade do contrato e ele será extinto, retornando os serviços à responsabilidade do poder concedente.

A Administração também tem o poder de ocupação temporária de bens para evitar a paralização do serviço público, respeitando o princípio da continuidade. Se houver dano nessa ocupação temporária, o Estado terá que indenizar.

Nos contratos de concessão, há ainda, ao final do contrato, a possibilidade de reversão dos bens. A reversão é uma transferência de propriedade. Ao final do contrato de concessão, a administração pode reverter para si todos os bens da concessionária atrelados à prestação do serviço, sempre mediante o pagamento de indenização. Também é uma garantia do princípio da continuidade.

A aplicação de penalidades segue as mesmas regras da lei geral de licitações (advertência, suspensão de contratar com o poder público, declaração de inidoneidade e multa), inclusive quanto ao prazo máximo de 2 anos para as penas mais graves.

Em 2006, foi inserido o artigo 23-A na Lei nº 8.987, que prevê a possibilidade de celebração de arbitragem em contratos de concessão de serviço público. Em 2015 foram introduzidas alterações nas normas de Direito Administrativo através da Lei nº 13.097/2015, publicada em 20 de janeiro de 2015, que acrescentou o art. 27-A à Lei nº 8.987/95.

### 4.18.3. A LEI FEDERAL Nº 14.026/2020

A Lei federal nº 14.026/2020, atualiza o Marco Legal do Saneamento Básico e altera a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, para atribuir à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) competência para editar normas de referência sobre o serviço de saneamento; a Lei nº 10.768, de 19 de novembro de 2003, para alterar o nome e as atribuições do cargo de Especialista em Recursos Hídricos; a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, para vedar a prestação por contrato de programa dos serviços públicos de que trata o art. 175 da Constituição Federal; a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, para aprimorar as condições estruturais do saneamento básico no País; a Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, para tratar dos prazos para a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos; a Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da Metrópole), para estender seu âmbito de aplicação às microrregiões; e a Lei nº 13.529, de 4 de dezembro de 2017, para autorizar a União a participar de fundo com a finalidade exclusiva de financiar serviços técnicos especializados.

O artigo 1º da lei estabelece sua finalidade e a sua amplitude de aplicação, que se transcreve in verbis:

*Art. 1º Esta Lei atualiza o marco legal do saneamento básico e altera a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, para atribuir à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) competência para instituir normas de referência para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico, a Lei nº 10.768, de 19 de novembro de 2003, para alterar o nome e as atribuições do cargo de Especialista em Recursos Hídricos, a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, para vedar a prestação por contrato de programa dos serviços públicos de que trata o art. 175 da Constituição Federal, a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, para aprimorar as condições estruturais do saneamento básico no País, a Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, para tratar de prazos para a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, a Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da Metrópole), para estender seu âmbito de aplicação a unidades regionais, e a Lei nº 13.529, de 4 de dezembro de 2017, para autorizar a União a participar de fundo com a finalidade exclusiva de financiar serviços técnicos especializados.*

As alterações nas outras leis foram promovidas pelos artigos 2º ao 12, que não se transcreverá, pois já estarão incorporados e indicados aos textos das outras legislações que serão analisadas a frente.

Nos artigos 13 a 22 foram estabelecidas regras gerais relativas à aplicação da lei, que estabeleceu:

Art. 13. Decreto disporá sobre o apoio técnico e financeiro da União à adaptação dos serviços públicos de saneamento básico às disposições desta Lei, observadas as seguintes etapas:

*I - adesão pelo titular a mecanismo de prestação regionalizada;*

*II - estruturação da governança de gestão da prestação regionalizada;*

*III - elaboração ou atualização dos planos regionais de saneamento básico, os quais devem levar em consideração os ambientes urbano e rural;*

*IV - modelagem da prestação dos serviços em cada bloco, urbano e rural, com base em estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental (EVTEA);*

*V - alteração dos contratos de programa vigentes, com vistas à transição para o novo modelo de prestação;*

*VI - licitação para concessão dos serviços ou para alienação do controle acionário da estatal prestadora, com a substituição de todos os contratos vigentes.*

*§ 1º Caso a transição referida no inciso V do caput deste artigo exija a substituição de contratos com prazos distintos, estes poderão ser reduzidos ou prorrogados, de maneira a convergir a data de término com o início do contrato de concessão definitivo, observando-se que:*

*I - na hipótese de redução do prazo, o prestador será indenizado na forma do art. 37 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; e*

*II - na hipótese de prorrogação do prazo, proceder-se-á, caso necessário, à revisão extraordinária, na forma do inciso II do caput do art. 38 da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007.*

*§ 2º O apoio da União será condicionado a compromisso de conclusão das etapas de que trata o caput deste artigo pelo titular do serviço, que ressarcirá as despesas incorridas em caso de descumprimento desse compromisso.*

*§ 3º Na prestação dos serviços públicos de saneamento básico, os Municípios que obtiverem a aprovação do Poder Executivo, nos casos de concessão, e da respectiva Câmara Municipal, nos casos de privatização, terão prioridade na obtenção de recursos públicos federais para a elaboração do plano municipal de saneamento básico. (GN)*

*§ 4º Os titulares que elegerem entidade de regulação de outro ente federativo terão prioridade na obtenção de recursos públicos federais para a elaboração do plano municipal de saneamento básico. (GN)*

Art. 14. *Em caso de alienação de controle acionário de empresa pública ou sociedade de economia mista prestadora de serviços públicos de saneamento básico, os contratos de programa ou de concessão em execução poderão ser substituídos por novos contratos de concessão, observando-se, quando aplicável, o Programa Estadual de Desestatização. (GN)*

*§ 1º Caso o controlador da empresa pública ou da sociedade de economia mista não manifeste a necessidade de alteração de prazo, de objeto ou de demais cláusulas do contrato no momento da alienação, ressalvado o disposto no § 1º do art. 11-B da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, fica dispensada anuência prévia da alienação pelos entes públicos que formalizaram o contrato de programa.*

*§ 2º Caso o controlador da empresa pública ou da sociedade de economia mista proponha alteração de prazo, de objeto ou de demais cláusulas do contrato de que trata este artigo antes de sua alienação, deverá ser apresentada proposta de substituição dos contratos existentes aos entes públicos que formalizaram o contrato de programa.*

*§ 3º Os entes públicos que formalizaram o contrato de programa dos serviços terão o prazo de 180 (cento e oitenta) dias, contado do recebimento da comunicação da proposta de que trata o § 2º deste artigo, para manifestarem sua decisão.*

*§ 4º A decisão referida no § 3º deste artigo deverá ser tomada pelo ente público que formalizou o contrato de programa com as empresas públicas e sociedades de economia mista.*

*§ 5º A ausência de manifestação dos entes públicos que formalizaram o contrato de programa no prazo estabelecido no § 3º deste artigo configurará anuência à proposta de que trata o § 2º deste artigo.*

*§ 6º (VETADO).*

*§ 7º (VETADO).*

*Art. 15. A competência de que trata o § 3º do art. 52 da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, somente será exercida caso as unidades regionais de saneamento básico não sejam estabelecidas pelo Estado no prazo de 1 (um) ano da publicação desta Lei.*

*Art. 16. (VETADO).*

*Art. 17. Os contratos de concessão e os contratos de programa para prestação dos serviços públicos de saneamento básico existentes na data de publicação desta Lei permanecerão em vigor até o advento do seu termo contratual.*

*Parágrafo único. (VETADO).*

*Art. 18. Os contratos de parcerias público-privadas ou de subdelegações que tenham sido firmados por meio de processos licitatórios deverão ser mantidos pelo novo controlador, em caso de alienação de controle de empresa estatal ou sociedade de economia mista.*

*Parágrafo único. As parcerias público-privadas e as subdelegações previstas neste artigo serão mantidas em prazos e condições pelo ente federativo exercente da competência delegada, mediante sucessão contratual direta.*

*Art. 19. Os titulares de serviços públicos de saneamento básico deverão publicar seus planos de saneamento básico até 31 de dezembro de 2022, manter controle e dar publicidade sobre o seu cumprimento, bem como comunicar os respectivos dados à ANA para inserção no Sinisa. (GN)*

*Parágrafo único. Serão considerados planos de saneamento básico os estudos que fundamentem a concessão ou a privatização, desde que contenham os requisitos legais necessários.*

*Art. 20. (VETADO).*

*Art. 21. (VETADO).*

*Art. 22. (VETADO).*

No artigo 23 foram revogados dispositivos das seguintes leis: Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000; Lei nº 10.768, de 19 de novembro de 2003; Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005; Lei nº 11.445, de

5 de janeiro de 2007; e Lei nº 13.529, de 4 de dezembro de 2017.

O artigo 24 estabeleceu que a Lei nº 14.029, entraria em vigor na data de sua publicação, que ocorreu no dia 15 de julho de 2020.

#### **4.18.4. A LEI FEDERAL Nº 11.445/2007**

A Lei Federal nº. 11.445 de 05 de janeiro de 2007, institui as diretrizes normativas nacionais para o saneamento básico e a Política Federal de Saneamento Básico. A lei regulamentou o disposto no inciso XX do art. 21 e no art. 175 da CF 88. Recentemente, a Lei Federal nº 14.026/2020, sancionada pelo Presidente da República em 02 de julho de 2020, e publicada no Diário Oficial da União em 15 de julho de 2020, atualizou o marco legal do saneamento básico brasileiro, trazendo consigo importantes alterações para o setor do saneamento básico.



A análise que se fará a seguir será extensiva, atendo-se principalmente aos pontos de maior relevância trazidos a lume com as alterações introduzidas pela Lei nº 14.026 e em aderência com os objetivos do trabalho em tela.

O art. 1º da lei define:

*Art. 1º Esta Lei estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico e para a política federal de saneamento básico. (GN)*

O art. 2º da lei, estabeleceu os princípios fundamentais para a prestação dos serviços de saneamento, como sendo:

*I - universalização do acesso e efetiva prestação do serviço; (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)*

*II - integralidade, compreendida como o conjunto de atividades e componentes de cada um dos diversos serviços de saneamento que propicie à população o acesso a eles em conformidade com suas necessidades e maximize a eficácia das ações e dos resultados; (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)*

*III - abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos realizados de forma adequada à saúde pública, à conservação dos recursos naturais e à proteção do meio ambiente; (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)*

*IV - disponibilidade, nas áreas urbanas, de serviços de drenagem e manejo das águas pluviais, tratamento, limpeza e fiscalização preventiva das redes, adequados à saúde pública, à proteção do meio ambiente e à segurança da vida e do patrimônio público e privado; (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)*

*V - adoção de métodos, técnicas e processos que considerem as peculiaridades locais e regionais;*

*VI - articulação com as políticas de desenvolvimento urbano e regional, de habitação, de combate à pobreza e de sua erradicação, de proteção ambiental, de promoção da saúde, de recursos hídricos e outras de interesse social relevante, destinadas à melhoria da qualidade de vida, para as quais o saneamento básico seja fator determinante; (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)*

*VII - eficiência e sustentabilidade econômica;*

*VIII - estímulo à pesquisa, ao desenvolvimento e à utilização de tecnologias apropriadas, consideradas a capacidade de pagamento dos usuários, a adoção de soluções graduais e progressivas e a melhoria da qualidade com ganhos de eficiência e redução dos custos para os usuários; (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)*

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

*X - controle social;*

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

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

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

*XIV - prestação regionalizada dos serviços, com vistas à geração de ganhos de escala e à garantia da universalização e da viabilidade técnica e econômico-financeira dos serviços; (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)*

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

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

Observa-se aqui que a lei 14.026/2020 fez alterações em 11 dos 15 princípios básicos que regem o saneamento básico nacional, dando ênfase a universalização e efetiva prestação dos serviços, incorporando a preocupação com a segurança, qualidade, regularidade, continuidade, redução de perdas, eficiência energética, estímulo à racionalização de seu consumo pelos usuários, reúso de efluentes sanitários e ao aproveitamento de águas de chuva, bem como a prestação regionalizada dos serviços, com vistas à geração de ganhos de escala e à garantia da universalização e da viabilidade técnica e econômico-financeira dos serviços.

A base principiológica estabeleceu também a obrigação da prestação concomitante dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, visto que a disparidade da oferta de serviços de esgotamento sanitário atinge somente 50,4 % da população do país, conforme dos dados do SNIS 2020.

Quanto a questão da seleção do prestador dos serviços, a lei estabelece a seleção competitiva, o que se traduz em necessidade de concorrência para a definição dele, quando este não fizer parte da estrutura administrativa do titular. Tal situação visa colocar um fim nos chamados Contratos de Programa, que as administrações municipais celebravam com as CESB's, por meio de ato discricionário do titular dos serviços.

O art. 3º definiu o entendimento legal de quais são os serviços de saneamento básico, regradados pelo diploma, sua definição e extensão, bem como a terminologia utilizada:

*Art. 3º Para fins do disposto nesta Lei, considera-se: (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)*

*I - saneamento básico: conjunto de serviços públicos, infraestruturas e instalações operacionais de: (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020) (GN)*

*a) abastecimento de água potável: constituído pelas atividades e pela disponibilização e manutenção de infraestruturas e instalações operacionais necessárias ao abastecimento público de água potável, desde a captação até as ligações prediais e seus instrumentos de medição; (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020) (GN)*

*b) esgotamento sanitário: constituído pelas atividades e pela disponibilização e manutenção de infraestruturas e instalações operacionais necessárias à coleta, ao transporte, ao tratamento e à disposição final adequados dos esgotos sanitários, desde as ligações prediais até sua destinação final para produção de água de reúso ou seu lançamento de forma adequada no meio ambiente; (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020) (GN)*

*c) limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos: constituídos pelas atividades e pela disponibilização e manutenção de infraestruturas e instalações operacionais de coleta, varrição manual e mecanizada, asseio e conservação urbana, transporte, transbordo, tratamento e destinação final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos domiciliares e dos resíduos de limpeza urbana; e (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020) (GN)*

*d) drenagem e manejo das águas pluviais urbanas: constituídos pelas atividades, pela infraestrutura e pelas instalações operacionais de drenagem de águas pluviais, transporte, detenção ou retenção para o amortecimento de vazões de cheias, tratamento e disposição final das águas pluviais drenadas, contempladas a limpeza e a fiscalização preventiva das redes; (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020) (GN)*

*II - gestão associada: associação voluntária entre entes federativos, por meio de consórcio público ou convênio de cooperação, conforme disposto no art. 241 da Constituição Federal; (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020) (GN)*

*III - universalização: ampliação progressiva do acesso de todos os domicílios ocupados ao saneamento básico, em todos os serviços previstos no inciso XIV do caput deste artigo, incluídos o tratamento e a disposição final adequados dos esgotos sanitários; (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020) (GN)*

*IV - controle social: conjunto de mecanismos e procedimentos que garantem à sociedade informações, representações técnicas e participação nos processos de formulação de políticas, de planejamento e de avaliação relacionados com os serviços públicos de saneamento básico; (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020) (GN)*

V - (VETADO);

VI - *prestação regionalizada: modalidade de prestação integrada de um ou mais componentes dos serviços públicos de saneamento básico em determinada região cujo território abranja mais de um Município, podendo ser estruturada em: (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020) (GN)*

a) *região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião: unidade instituída pelos Estados mediante lei complementar, de acordo com o § 3º do art. 25 da Constituição Federal, composta de agrupamento de Municípios limítrofes e instituída nos termos da Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da Metrópole); (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020) (GN)*

b) *unidade regional de saneamento básico: unidade instituída pelos Estados mediante lei ordinária, constituída pelo agrupamento de Municípios não necessariamente limítrofes, para atender adequadamente às exigências de higiene e saúde pública, ou para dar viabilidade econômica e técnica aos Municípios menos favorecidos; (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020) (GN)*

c) *bloco de referência: agrupamento de Municípios não necessariamente limítrofes, estabelecido pela União nos termos do § 3º do art. 52 desta Lei e formalmente criado por meio de gestão associada voluntária dos titulares; (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020) (GN)*

VII - *subsídios: instrumentos econômicos de política social que contribuem para a universalização do acesso aos serviços públicos de saneamento básico por parte de populações de baixa renda; (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020) (GN)*

VIII - *localidades de pequeno porte: vilas, aglomerados rurais, povoados, núcleos, lugarejos e aldeias, assim definidos pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020) (GN)*

IX - *contratos regulares: aqueles que atendem aos dispositivos legais pertinentes à prestação de serviços públicos de saneamento básico; (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020) (GN)*

X - *núcleo urbano: assentamento humano, com uso e características urbanas, constituído por unidades imobiliárias com área inferior à fração mínima de parcelamento prevista no art. 8º da Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972, independentemente da propriedade do solo, ainda que situado em área qualificada ou inscrita como rural; (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020) (GN)*

XI - *núcleo urbano informal: aquele clandestino, irregular ou no qual não tenha sido possível realizar a titulação de seus ocupantes, ainda que atendida a legislação vigente à época de sua implantação ou regularização; (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020) (GN)*

XII - *núcleo urbano informal consolidado: aquele de difícil reversão, considerados o tempo da ocupação, a natureza das edificações, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos, entre outras circunstâncias a serem avaliadas pelo Município ou pelo Distrito Federal; (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020) (GN)*

XIII - *operação regular: aquela que observa integralmente as disposições constitucionais, legais e contratuais relativas ao exercício da titularidade e à contratação, prestação e regulação dos serviços; (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020) (GN)*

XIV - *serviços públicos de saneamento básico de interesse comum: serviços de saneamento básico prestados em regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões instituídas por lei complementar estadual, em que se verifique o compartilhamento de instalações operacionais de infraestrutura de abastecimento de água e/ou de esgotamento sanitário entre 2 (dois) ou mais Municípios, denotando a necessidade de organizá-los, planejá-los, executá-los e operá-los de forma conjunta e integrada pelo Estado e pelos Municípios que compartilham, no todo ou em parte, as referidas instalações operacionais; (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020) (GN)*

*XV - serviços públicos de saneamento básico de interesse local: funções públicas e serviços cujas infra-estruturas e instalações operacionais atendam a um único Município; (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020) (GN)*

*XVI - sistema condominial: rede coletora de esgoto sanitário, assentada em posição viável no interior dos lotes ou conjunto de habitações, interligada à rede pública convencional em um único ponto ou à unidade de tratamento, utilizada onde há dificuldades de execução de redes ou ligações prediais no sistema convencional de esgotamento; (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020) (GN)*

*XVII - sistema individual alternativo de saneamento: ação de saneamento básico ou de afastamento e destinação final dos esgotos, quando o local não for atendido diretamente pela rede pública; (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020) (GN)*

*XVIII - sistema separador absoluto: conjunto de condutos, instalações e equipamentos destinados a coletar, transportar, condicionar e encaminhar exclusivamente esgoto sanitário; (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020) (GN)*

*XIX - sistema unitário: conjunto de condutos, instalações e equipamentos destinados a coletar, transportar, condicionar e encaminhar conjuntamente esgoto sanitário e águas pluviais. (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020) (GN)*

§ 1º (VETADO).

§ 2º (VETADO).

§ 3º (VETADO).

§ 4º (VETADO). (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)

§ 5º No caso de Região Integrada de Desenvolvimento (Ride), a prestação regionalizada do serviço de saneamento básico estará condicionada à anuência dos Municípios que a integram. (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)

A inclusão de um artigo com explicitação da terminologia utilizada na lei, auxilia sua aplicação, evitando-se enganos interpretações dúbias e até a judicialização para dirimir dúvidas frequentes. Nota-se que os §§1º, 2º, 3º e 4º foram vetados na sanção Presidencial, permanecendo somente o §5º que trata da prestação em Região Integrada de Desenvolvimento (Ride)<sup>53</sup>

Foram incluídos na Lei nº 11.445/2007 os artigos 3º-A, 3º-B, 3º-C e 3º-D, definindo cada um dos serviços de saneamento e as atividades a eles vinculadas, que se transcreve na íntegra:

*Art. 3º-A. Consideram-se serviços públicos de abastecimento de água a sua distribuição mediante ligação predial, incluídos eventuais instrumentos de medição, bem como, quando vinculadas a essa finalidade, as seguintes atividades: (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)*

*I - reservação de água bruta; (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)*

*II - captação de água bruta; (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)*

*III - adução de água bruta; (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)*

*IV - tratamento de água bruta; (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)*

*V - adução de água tratada; e (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)*

*VI - reservação de água tratada. (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)*

---

53 A Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (RIDE) abrange uma grande quantidade de municípios do Distrito Federal, Goiás e Minas Gerais. Esses municípios integram uma área de planejamento e geração de políticas públicas comuns a eles, a fim de propiciar o desenvolvimento da sua população.

*Art. 3º-B. Consideram-se serviços públicos de esgotamento sanitário aqueles constituídos por 1 (uma) ou mais das seguintes atividades: (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)*

*I - coleta, incluída ligação predial, dos esgotos sanitários; (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)*

*II - transporte dos esgotos sanitários; (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)*

*III - tratamento dos esgotos sanitários; e (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)*

*IV - disposição final dos esgotos sanitários e dos lodos originários da operação de unidades de tratamento coletivas ou individuais de forma ambientalmente adequada, incluídas fossas sépticas. (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)*

*Parágrafo único. Nas Zonas Especiais de Interesse Social (Zeis)<sup>54</sup> ou outras áreas do perímetro urbano ocupadas predominantemente por população de baixa renda, o serviço público de esgotamento sanitário, realizado diretamente pelo titular ou por concessionário, inclui conjuntos sanitários para as residências e solução para a destinação de efluentes, quando inexistentes, assegurada compatibilidade com as diretrizes da política municipal de regularização fundiária. (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)*

*Art. 3º-C. Consideram-se serviços públicos especializados de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos as atividades operacionais de coleta, transbordo, transporte, triagem para fins de reutilização ou reciclagem, tratamento, inclusive por compostagem, e destinação final dos: (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)*

*I - resíduos domésticos; (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)*

*II - resíduos originários de atividades comerciais, industriais e de serviços, em quantidade e qualidade similares às dos resíduos domésticos, que, por decisão do titular, sejam considerados resíduos sólidos urbanos, desde que tais resíduos não sejam de responsabilidade de seu gerador nos termos da norma legal ou administrativa, de decisão judicial ou de termo de ajustamento de conduta; e (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)*

*III - resíduos originários dos serviços públicos de limpeza urbana, tais como: (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)*

*a) serviços de varrição, capina, roçada, poda e atividades correlatas em vias e logradouros públicos; (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)*

*b) asseio de túneis, escadarias, monumentos, abrigos e sanitários públicos; (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)*

*c) raspagem e remoção de terra, areia e quaisquer materiais depositados pelas águas pluviais em logradouros públicos; (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)*

*d) desobstrução e limpeza de bueiros, bocas de lobo e correlatos; (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)*

---

54 As Zonas Especiais de Interesse Social (ZEI's), também chamadas de Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS) são áreas demarcadas no território de uma cidade destinadas, predominantemente, à moradia digna para a população da baixa renda por intermédio de melhorias urbanísticas, recuperação ambiental e regularização fundiária de assentamentos precários e irregulares, bem como à provisão de novas Habitações de Interesse Social – HIS e Habitações de Mercado Popular – HMP a serem dotadas de equipamentos sociais, infraestruturas, áreas verdes e comércio e serviços locais, situadas na zona urbana. Devem estar previstas no Plano Diretor e demarcadas na Lei de Zoneamento, quando houver. Podem ser áreas já ocupadas por assentamentos precários, e podem também ser demarcadas sobre terrenos vazios. No primeiro caso, visam flexibilizar normas e padrões urbanísticos (como largura de vias, tamanho mínimo dos lotes, para, através de um plano específico de urbanização, regularizar o assentamento. No caso de áreas vazias, o objetivo é aumentar a oferta de terrenos para habitação de interesse social e reduzir seu custo. Surgiu inicialmente no Recife - PE, na década de 80; foi adotada durante a década de 90 em Diadema - SP; e em 2001 foi incorporada ao Estatuto da Cidade, tornando-se um importante instrumento urbanístico para as cidades brasileiras. O Estatuto da Cidade inclui as ZEIS, pela primeira vez em legislação federal, como instrumentos de execução da Função Social da Propriedade, mas não as define. As ZEIS foram definidas também, no âmbito Federal, pela Lei 11.977/2009 (dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas); e mais recentemente pela Lei 13.465/2017 Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana)].

*e) limpeza de logradouros públicos onde se realizem feiras públicas e outros eventos de acesso aberto ao público; e (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)*

*f) outros eventuais serviços de limpeza urbana. (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)*

*Art. 3º-D. Consideram-se serviços públicos de manejo das águas pluviais urbanas aqueles constituídos por 1 (uma) ou mais das seguintes atividades: (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)*

*I - drenagem urbana; (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)*

*II - transporte de águas pluviais urbanas; (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)*

*III - detenção ou retenção de águas pluviais urbanas para amortecimento de vazões de cheias; e (Incluído pela Lei nº 14.026,*

*IV - tratamento e disposição final de águas pluviais urbanas. (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)*

O art. 4º define que “Os recursos hídricos não integram os serviços públicos de saneamento básico”. A utilização de recursos hídricos na prestação de serviços públicos de saneamento básico, inclusive para disposição ou diluição de esgotos e outros resíduos líquidos, é sujeita a outorga de direito de uso, nos termos da Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, de seus regulamentos e das legislações estaduais.

No art. 5º foi definido que: Não constitui serviço público a ação de saneamento executada por meio de soluções individuais, desde que o usuário não dependa de terceiros para operar os serviços, bem como as ações e serviços de saneamento básico de responsabilidade privada, incluindo o manejo de resíduos de responsabilidade do gerador. Importante estabelecer o que é de responsabilidade pública e privada, principalmente no que tange a soluções individuais, uma vez que se assim não fosse definido, haveria uma questiúncula a ser resolvida na justiça. Observa-se que poderiam existir inúmeras situações em que pequenos geradores não admitiriam a cobrança ou mesmo a necessidade de se servirem dos sistemas públicos de saneamento de forma compulsória, e por outro lado os grandes geradores exigiriam que as suas soluções individuais fossem implantadas e operadas pelo operador público.

No art. 6º definiu: O lixo originário de atividades comerciais, industriais e de serviços cuja responsabilidade pelo manejo não seja atribuída ao gerador pode, por decisão do poder público, ser considerado resíduo sólido urbano. Importante observar que o operador municipal deve se ater ao lixo considerado como doméstico, podendo assim cada localidade dar tratamento particular à questão, em função das realidades locais.

O art. 7º tratou do detalhamento dos serviços público de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos urbanos, incluindo a reciclagem, compostagem e cuidados com a limpeza dos dispositivos de drenagem de águas pluviais urbanas, de limpeza de córregos e outros serviços correlatos, tais como, poda, capina, raspagem e roçada, e de outros eventuais serviços de limpeza urbana.

*Art. 7º Para os efeitos desta Lei, o serviço público de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos urbanos é composto pelas seguintes atividades:*

*I - de coleta, de transbordo e de transporte dos resíduos relacionados na alínea “c” do inciso I do caput do art. 3º desta Lei; (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)*

*II - de triagem, para fins de reutilização ou reciclagem, de tratamento, inclusive por compostagem, e de destinação final dos resíduos relacionados na alínea “c” do inciso I do caput do art. 3º desta Lei; e (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)*

*III - de varrição de logradouros públicos, de limpeza de dispositivos de drenagem de águas pluviais, de limpeza de córregos e outros serviços, tais como poda, capina, raspagem e roçada, e de outros eventuais serviços de limpeza urbana, bem como de coleta, de acondicionamento e de destinação final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos provenientes dessas atividades. (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)*



O art. 8º, definiu claramente a titularidade dos serviços de saneamento básico, em todas as possíveis condições, bem como permitiu que os titulares dos serviços de saneamento poderão delegar a organização, a regulação, a fiscalização e a prestação desses serviços, por meio de consórcios públicos ou convênios de cooperação entre os entes federados. Definiu o modelo de governança para os casos de prestação de serviços por unidades regionais e estabeleceu a obrigatoriedade de os titulares dos serviços estabelecerem agentes reguladores, independente da modalidade da prestação dos serviços ser feita direta ou indiretamente, por órgão ou entidade da administração ou por terceiro aos quais os serviços forem concedidos. Observa-se que no § 4º, a lei estabeleceu que os Chefes dos Poderes Executivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios poderão formalizar a gestão associada para o exercício de funções relativas aos serviços públicos de saneamento básico, ficando dispensada, em caso de convênio de cooperação, a necessidade de autorização legal. A seguir transcreve na íntegra o art. 8º:

*Art. 8º Exercem a titularidade dos serviços públicos de saneamento básico: (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)*

*I - os Municípios e o Distrito Federal, no caso de interesse local; (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020) (GN)*

*II - o Estado, em conjunto com os Municípios que compartilham efetivamente instalações operacionais integrantes de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, instituídas por lei complementar estadual, no caso de interesse comum. (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020) (GN)*

*§ 1º O exercício da titularidade dos serviços de saneamento poderá ser realizado também por gestão associada, mediante consórcio público ou convênio de cooperação, nos termos do art. 241 da Constituição Federal, observadas as seguintes disposições: (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020) (GN)*

*I - fica admitida a formalização de consórcios intermunicipais de saneamento básico, exclusivamente composto de Municípios, que poderão prestar o serviço aos seus consorciados diretamente, pela instituição de autarquia intermunicipal; (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020) (GN)*

*II - os consórcios intermunicipais de saneamento básico terão como objetivo, exclusivamente, o financiamento das iniciativas de implantação de medidas estruturais de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana, manejo de resíduos sólidos, drenagem e manejo de águas pluviais, vedada a formalização de contrato de programa com sociedade de economia mista ou empresa pública, ou a subdelegação do serviço prestado pela autarquia intermunicipal sem prévio procedimento licitatório. (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020) (GN)*

*§ 2º Para os fins desta Lei, as unidades regionais de saneamento básico devem apresentar sustentabilidade econômico-financeira e contemplar, preferencialmente, pelo menos 1 (uma) região metropolitana, facultada a sua integração por titulares dos serviços de saneamento. (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020) (GN)*

*§ 3º A estrutura de governança para as unidades regionais de saneamento básico seguirá o disposto na Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da Metrópole). (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)*

*§ 4º Os Chefes dos Poderes Executivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios poderão formalizar a gestão associada para o exercício de funções relativas aos serviços públicos de saneamento básico, ficando dispensada, em caso de convênio de cooperação, a necessidade de autorização legal. (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020) (GN)*

*§ 5º O titular dos serviços públicos de saneamento básico deverá definir a entidade responsável pela regulação e fiscalização desses serviços, independentemente da modalidade de sua prestação. (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020) (GN)*

Foram inseridos os artigos 8º-A e 8º-B, à lei. O art. 8º-A, definiu ser facultativa a adesão dos titulares dos serviços de saneamento de interesse local às formas de prestação regionalizada, garantindo a discricionariedade e a conveniência da definição, as condições locais de cada um dos Municípios brasileiros. O art. 8º-B, definiu a manutenção das responsabilidades administrativa, civil e penal dos titulares dos serviços públicos de saneamento, em caso de regionalização.

*Art. 8º-A. É facultativa a adesão dos titulares dos serviços públicos de saneamento de interesse local às estruturas das formas de prestação regionalizada. (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020) (GN)*

*Art. 8º-B. No caso de prestação regionalizada dos serviços de saneamento, as responsabilidades administrativa, civil e penal são exclusivamente aplicadas aos titulares dos serviços públicos de saneamento, nos termos do art. 8º desta Lei. (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)*

Será obrigação, do titular dos serviços de saneamento básico, a formulação das políticas públicas de saneamento básico, devendo para tanto estabelecer: o planejamento das atividades, as metas, os indicadores de desempenho; os mecanismos de aferição dos resultados; e a entidade reguladora e fiscalizadora dos serviços. Neste quesito, a nova lei sepulta definitivamente com o discurso da autorregulação do Estado, quando os serviços são prestados por entidade pertencente à própria Administração Pública do titular dos serviços. Os temas foram disciplinados pelo art. 9º, conforme segue:

*Art. 9º O titular dos serviços formulará a respectiva política pública de saneamento básico, devendo, para tanto: (GN)*

*I - elaborar os planos de saneamento básico, nos termos desta Lei, bem como estabelecer metas e indicadores de desempenho e mecanismos de aferição de resultados, a serem obrigatoriamente observados na execução dos serviços prestados de forma direta ou por concessão; (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020) (GN)*

*II - prestar diretamente os serviços, ou conceder a prestação deles, e definir, em ambos os casos, a entidade responsável pela regulação e fiscalização da prestação dos serviços públicos de saneamento básico; (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020) (GN)*

*III - definir os parâmetros a serem adotados para a garantia do atendimento essencial à saúde pública, inclusive quanto ao volume mínimo per capita de água para abastecimento público, observadas as normas nacionais relativas à potabilidade da água; (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)*

*IV - estabelecer os direitos e os deveres dos usuários; (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)*

*V - estabelecer os mecanismos e os procedimentos de controle social, observado o disposto no inciso IV do caput do art. 3º desta Lei; (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)*

*VI - implementar sistema de informações sobre os serviços públicos de saneamento básico, articulado com o Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico (Sinisa), o Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos (Sinir) e o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (Singreh), observadas a metodologia e a periodicidade estabelecidas pelo Ministério do Desenvolvimento Regional; e (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)*

*VII - intervir e retomar a operação dos serviços delegados, por indicação da entidade reguladora, nas hipóteses e nas condições previstas na legislação e nos contratos. (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)*

*Parágrafo único. No exercício das atividades a que se refere o caput deste artigo, o titular poderá receber cooperação técnica do respectivo Estado e basear-se em estudos fornecidos pelos prestadores dos serviços. (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)*

O art. 10 trata da prestação de serviços públicos de saneamento básico por entidade que não integre a administração do titular, definindo que somente será possível essa hipótese, mediante prévia licitação, atendendo os estritos termos do art. 175 da CF 88, vetando peremptoriamente a realização de Contrato de Programa, convênio, termo de parceria ou outros instrumentos de natureza precária. A segurança jurídica dos atuais contratos de programa regulares vigentes permanece em vigor até o advento do seu termo contratual. Entendeu o legislador, com base na situação atual do setor e a baixa cobertura dos serviços, estimular a livre concorrência entre entidades públicas e privadas. Transcreve-se o texto legal, in verbis:

*Art. 10. A prestação dos serviços públicos de saneamento básico por entidade que não integre a administração do titular depende da celebração de contrato de concessão, mediante prévia licitação, nos*

*termos do art. 175 da Constituição Federal, vedada a sua disciplina mediante contrato de programa, convênio, termo de parceria ou outros instrumentos de natureza precária. (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)*

*§ 1º (Revogado). (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)*

*I - (revogado). (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)*

*a) (revogado). (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)*

*b) (revogado). Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)*

*II - (revogado). (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)*

*§ 2º (Revogado). (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)*

*§ 3º Os contratos de programa regulares vigentes permanecem em vigor até o advento do seu termo contratual. (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020) (GN)*

A Lei nº 14.026/2020, introduziu na Lei nº 11.445/2007, o art. 10-A, estabelecendo que os contratos relativos à prestação dos serviços de saneamento básico possuam as cláusulas previstas no art. 23 da Lei 8.987/95, metas de expansão dos serviços, de redução de perdas na distribuição de água tratada, de qualidade na prestação dos serviços, de eficiência e de uso racional da água, da energia e de outros recursos naturais, do reúso de efluentes sanitários e do aproveitamento de águas de chuva, em conformidade com os serviços a serem prestados, possíveis fontes de receitas alternativas, complementares ou acessórias, entre outras exigências. O artigo também prevê que sejam estabelecidos mecanismos privados para resolução de disputas decorrentes do contrato ou a ele relacionadas, inclusive a arbitragem, a ser realizada no Brasil e em língua portuguesa, nos termos da Lei nº 9.307/96, bem como metodologia de cálculo de eventual indenização relativa aos bens reversíveis não amortizados por ocasião da extinção do contrato e a repartição de riscos entre as partes, incluindo os referentes a caso fortuito, força maior, fato do príncipe e álea econômica extraordinária. A legislação visa melhorar as garantias contratuais, delimitando todos os riscos a serem partilhados pelos agentes envolvidos, evitando-se conflitos e a judicialização para dirimir possíveis conflitos de interesses. Em sequência a íntegra do texto do artigo em comento.

*Art. 10-A. Os contratos relativos à prestação dos serviços públicos de saneamento básico deverão conter, expressamente, sob pena de nulidade, as cláusulas essenciais previstas no art. 23 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, além das seguintes disposições: (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)*

*I - metas de expansão dos serviços, de redução de perdas na distribuição de água tratada, de qualidade na prestação dos serviços, de eficiência e de uso racional da água, da energia e de outros recursos naturais, do reúso de efluentes sanitários e do aproveitamento de águas de chuva, em conformidade com os serviços a serem prestados; (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)*

*II - possíveis fontes de receitas alternativas, complementares ou acessórias, bem como as provenientes de projetos associados, incluindo, entre outras, a alienação e o uso de efluentes sanitários para a produção de água de reúso, com possibilidade de as receitas serem compartilhadas entre o contratante e o contratado, caso aplicável; (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)*

*III - metodologia de cálculo de eventual indenização relativa aos bens reversíveis não amortizados por ocasião da extinção do contrato; e (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)*

*IV - repartição de riscos entre as partes, incluindo os referentes a caso fortuito, força maior, fato do príncipe e álea econômica extraordinária. (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)*

*§ 1º Os contratos que envolvem a prestação dos serviços públicos de saneamento básico poderão prever mecanismos privados para resolução de disputas decorrentes do contrato ou a ele relacionadas, inclusive a arbitragem, a ser realizada no Brasil e em língua portuguesa, nos termos da Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996. (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)*

*§ 2º As outorgas de recursos hídricos atualmente detidas pelas empresas estaduais poderão ser segregadas ou transferidas da operação a ser concedida, permitidas a continuidade da prestação do serviço público de produção de água pela empresa detentora da outorga de recursos hídricos e a assinatura de contrato de longo prazo entre esta empresa produtora de água e a empresa operadora da distribuição de água para o usuário final, com objeto de compra e venda de água. (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)*

À lei nº 14.026/2020, foi introduziu art. 10-B na Lei nº 11.445/2007, estabelecendo a necessidade de comprovação de capacidade econômico-financeira para os atuais contratos em vigor, incluídos aditivos e renovações, autorizados nos termos da Lei, bem como aqueles provenientes de licitação para prestação ou concessão dos serviços públicos de saneamento básico, por recursos próprios ou por contratação de dívida, com vistas a viabilizar a universalização dos serviços até 31 de dezembro de 2033. A seguir, transcreve-se o texto do art. 10-B:

*Art. 10-B. Os contratos em vigor, incluídos aditivos e renovações, autorizados nos termos desta Lei, bem como aqueles provenientes de licitação para prestação ou concessão dos serviços públicos de saneamento básico, estarão condicionados à comprovação da capacidade econômico-financeira da contratada, por recursos próprios ou por contratação de dívida, com vistas a viabilizar a universalização dos serviços na área licitada até 31 de dezembro de 2033, nos termos do § 2º do art. 11-B desta Lei. (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020) (Regulamento)*

*Parágrafo único. A metodologia para comprovação da capacidade econômico-financeira da contratada será regulamentada por decreto do Poder Executivo no prazo de 90 (noventa) dias. (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)*

A metodologia para comprovação da capacidade econômico-financeira da contratada foi regulamentado pelo Decreto nº 10.710/2021 do Governo Federal. Observa-se que, conforme definidos no art. 1º, § 3º, do decreto 10.710/2021, não possuem a obrigação de comprovar capacidade econômico-financeira visando a universalização dos serviços: os Municípios e o Distrito Federal, titulares do serviço de abastecimento de água potável ou de esgotamento sanitário, que os prestam diretamente, ainda que por intermédio de autarquia, empresa pública ou sociedade de economia mista por eles controladas.

O mesmo decreto, em seu art. 20, estabeleceu que no caso dos contratos de programa de prestação de serviços públicos de água ou esgoto, se o prestador não comprovar sua capacidade econômico-financeira (ou tiver proferida decisão contrária a esta comprovação pelas autoridades administrativas competentes), os contratos serão considerados irregulares.

O art. 4º, caput e parágrafo único, do decreto 10.710/2021 definiu que avaliação da capacidade econômico-financeira será feita pela entidade reguladora dos serviços em duas etapas e a não aprovação do prestador na primeira etapa dispensa a análise referente à etapa seguinte.

As etapas de verificação são constituídas de:

1ª etapa - análise do cumprimento de índices referenciais mínimos dos indicadores econômico-financeiros descritos no art. 5º do decreto 10.710/2021, considerando as demonstrações contábeis do prestador (ou grupo econômico), dos últimos cinco exercícios financeiros exigíveis e auditados. Serão verificados, conforme determina o art. 5º, caput e § 1º e 2º, do decreto, os seguintes índices, segundo parâmetros pré-fixados, a partir das medianas dos indicadores: margem líquida, grau de endividamento, retorno sobre patrimônio líquido e suficiência de caixa

2ª etapa - análise da adequação dos estudos de viabilidade e do plano de captação. Os estudos de viabilidade conforme o art. 6º, incisos I e II, do decreto, devem resultar de fluxo de caixa global com valor presente líquido igual ou superior a zero e o plano de captação deverá ser compatível com os estudos de viabilidade. O decreto estabeleceu quais deverão ser os conteúdos dos estudos de viabilidade e suas premissas, bem como, a possibilidade de previsão de repactuação tarifária, aporte, contraprestação pecuniária ou subsídio do ente público.

É vetado nos estudos de viabilidade (art. 7º, § 3º):

*a) ampliação do prazo de vigência de contratos de programa;*

*b) amortização de recursos de capital de terceiros ulterior ao prazo do contrato;*

- c) amortização de investimentos em bens reversíveis ulterior ao prazo do contrato;*
- d) indenização por valor residual de investimentos em bens reversíveis ao final do contrato, exceto se já prevista no contrato vigente até 31 de maio de 2021.*
- e) considerar receitas e despesas provenientes de relações jurídicas precárias, observado o disposto no inciso V, do caput, do art. 18, do decreto 10.710/2021 (art. 7º, § 6º).*
- f) incluir na comprovação da capacidade econômico-financeira o incremento das metas de contratos de subdelegação firmados até 16 de julho de 2021, quando exceder o limite de vinte e cinco por cento definido pelo art. 11-A da lei 11.445/2007.*

A comprovação referente ao fluxo de caixa global com valor presente líquido igual ou superior a zero, excepcionalmente, poderá ser realizada por estrutura de prestação regionalizada dos serviços (região metropolitana, unidade regional e bloco de referência), desde que observadas as seguintes exigências:

- I - exista prévia definição das estruturas de prestação regionalizada de que trata o inciso VI, do caput, do art. 3º, da lei 11.445/2007;*
- II - o prestador detenha contratos que possam ser agrupados de modo a atender a todos os Municípios da estrutura de prestação regionalizada correspondente;*
- III - o prestador assuma a obrigação de constituir sociedade de propósito específico ("SPE"), até 31 de dezembro de 2022, para o atendimento da estrutura de prestação regionalizada, devendo a SPE assumir os contratos de prestação de serviços públicos de abastecimento de água potável ou de esgotamento sanitário junto aos Municípios integrantes da respectiva estrutura de prestação regionalizada mediante sub-rogação contratual;*
- IV - o fluxo de caixa global de cada estrutura de prestação regionalizada tenha valor presente líquido igual ou superior a zero. Se for este o caso, este fluxo de caixa deverá corresponder a estrutura de ativos, passivos, receitas e despesas transferidos para a SPE.*

Ainda no caso de prestação regionalizada dos serviços, os estudos de viabilidade deverão demonstrar tanto o fluxo de caixa global da estrutura de prestação regionalizada, quanto o fluxo de caixa de cada contrato regular em vigor dos Municípios pertencentes à referida estrutura, já adaptados às metas de universalização de serviços, dispensada a exigência do inciso II do caput do art. 7º.

Conforme o art. 8º do decreto, o plano de captação de recursos, como instrumento integrante da segunda etapa de avaliação econômico-financeira, deverá conter os termos e as condições das captações previstas nos estudos de viabilidade, com vistas ao cumprimento das metas de universalização. O plano de captação de recursos informará, no mínimo:

- a) a estratégia de captação, contendo as fontes de recursos próprios ou de terceiros para atender ao total de investimentos a serem realizados;*
  - b) a indicação dos agentes financeiros com quem o prestador realizará a captação de recursos, por meio de crédito ou emissão de debêntures, suficientes para a obtenção dos recursos de terceiros previstos no plano de captação até 31 de dezembro de 2026;*
  - c) a indicação das fases do financiamento, conforme balizas descritas no § 2º, do art. 8º, do decreto 10.710/2021 ou das integralizações de capital;*
  - d) os prazos e a forma de alocação de recursos;*
  - e) o fluxo de pagamento dos recursos captados de terceiros, se houver.*
- 3) Procedimento e decisão da entidade reguladora.*

O art. 13 do decreto nº 10.710/2021, estabeleceu que para a análise de comprovação de capacidade econômico-financeira, cada entidade reguladora poderá ter rito processual próprio. Já no art. 15, do decreto, caberá à entidade reguladora incumbida da fiscalização de cada contrato, decidir sobre a capacidade econômico-financeira do prestador do serviço de água e/ou esgoto.

O prestador deverá apresentar requerimento de comprovação de capacidade econômico-financeira à entidade reguladora responsável pela fiscalização de seus contratos até 31 de dezembro de 2021, sendo que após essa data, implicará na ausência de comprovação de capacidade econômico-financeira do prestador. Conforme o § 2º, do art. 11, do decreto, o prestador deverá apresentar à ANA cópia do protocolo do requerimento e documentos comprobatórios junto à entidade reguladora competente, no prazo de cinco dias, contado da data do protocolo do pedido.

Encerrada a instrução processual, a entidade reguladora deverá emitir decisão fundamentada, que conclua pela comprovação ou não da capacidade econômico-financeira do prestador de serviços. Após a decisão final, a entidade reguladora encaminhará cópia do processo para a ANA, que disponibilizará cópia eletrônica das manifestações técnicas e das decisões da entidade reguladora, ressalvadas as hipóteses de sigilo previstas em lei.

O decreto 10.710/2021 determina que o processo de comprovação de capacidade econômico-financeira deverá estar concluído, incluindo eventuais recursos administrativos, até 31 de março de 2022.

O art. 18 do decreto prevê, as hipóteses em que a decisão positiva da capacidade econômico-financeira do prestador de serviços perderá automaticamente seus efeitos. Essas hipóteses são:

*I - repactuação tarifária não aprovada, de modo a comprometer o atendimento à exigência do valor presente líquido estabelecido, conforme o inciso I, do § 2º, do art. 7º;*

*II - descumprimento do cronograma previsto com aporte, contraprestação pecuniária ou subsídio de ente público, de modo a comprometer o atendimento à exigência de valor presente líquido, conforme o inciso II, do § 2º, do art. 7º;*

*III - descumprimento da captação de recursos prevista no § 2º, do art. 8º, nos prazos fixados, ainda que por meio de fontes distintas daquelas originalmente previstas no plano de captação;*

*IV - quando a capacidade econômico-financeira tiver sido comprovada por estrutura de prestação regionalizada nos termos do disposto no art. 9º, e:*

*a) não for constituída a SPE para essa finalidade até 31 de dezembro de 2022; ou*

*b) a estrutura de ativos, passivos, receitas e despesas efetivamente transferidos à sociedade de propósito específico não corresponder àquela estimada no fluxo de caixa regionalizado apresentado para fins de comprovação da capacidade econômico-financeira do prestador;*

*V - não for comprovado o encerramento da prestação de serviços públicos de abastecimento de água potável ou de esgotamento sanitário com base em relações precárias até 31 de dezembro de 2023.*

O art. 22 do decreto 10.710/2021 estabelece que, caso sejam submetidas a processo de desestatização, empresas públicas ou sociedades de economia mista estaduais e distritais que prestem serviços públicos de abastecimento de água potável ou de esgotamento sanitário com base em contrato de programa celebrado nos termos do disposto na lei 11.107, de 2005, terão sua capacidade econômico-financeira presumida, desde que atendidas as seguintes condições:

*I - apresentação de requerimento pelo controlador, até 31 de janeiro de 2022, às entidades reguladoras competentes para decidir sobre a capacidade econômico-financeira da empresa pública ou sociedade de economia mista, acompanhado de comprovação da contratação dos estudos e dos atos necessários à desestatização junto à instituição financeira, com mandato para venda em caso de viabilidade econômica da operação;*



*II- autorização legislativa geral ou específica para a desestatização, até 31 de dezembro de 2022;*

*III - atendimento às metas de universalização pelos contratos de concessão que substituirão os contratos de programa para prestação de serviços públicos de abastecimento de água potável ou de esgotamento sanitário, a serem celebrados em conjunto com a desestatização;*

*IV - realização do processo de desestatização de modo compatível com as estruturas de prestação regionalizada, nos termos do disposto no inciso VI, do caput, do art. 3º, da lei 11.445/2007;*

*V - conclusão da desestatização até 31 de março de 2024.*

O fato de estarem em processo de desestatização, contudo, não impede que as empresas públicas e sociedades de economia mista comprovem sua capacidade econômico-financeira considerando os critérios gerais estabelecidos no decreto 10.710/2021, desde que observem o prazo para a apresentação do requerimento previsto no art. 10, cujo desatendimento a quaisquer das condições estabelecidas, será encarada como ausência de capacidade econômico-financeira da respectiva empresa pública ou sociedade de economia mista.

O art. 11, 11-A e 11-B da Lei nº 11.445/2007, com as inclusões e alterações feitas pela Lei nº 14.026/2020, estabelecem as condições mínimas para a validade dos contratos de prestação de serviços de saneamento básico, seja de forma individual em um único município ou regionalizada em diversos municípios, a saber:

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

*I - a existência de plano de saneamento básico;*

*II - a existência de estudo que comprove a viabilidade técnica e econômico-financeira da prestação dos serviços, nos termos estabelecidos no respectivo plano de saneamento básico; (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)*

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

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

*V - a existência de metas e cronograma de universalização dos serviços de saneamento básico. (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)*

*§ 1º Os planos de investimentos e os projetos relativos ao contrato deverão ser compatíveis com o respectivo plano de saneamento básico.*

*§ 2º Nos casos de serviços prestados mediante contratos de concessão ou de programa, as normas previstas no inciso III do caput deste artigo deverão prever:*

*I - a autorização para a contratação dos serviços, indicando os respectivos prazos e a área a ser atendida;*

*II - a inclusão, no contrato, das metas progressivas e graduais de expansão dos serviços, de redução progressiva e controle de perdas na distribuição de água tratada, de qualidade, de eficiência e de uso racional da água, da energia e de outros recursos naturais, em conformidade com os serviços a serem prestados e com o respectivo plano de saneamento básico; (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)*

*III - as prioridades de ação, compatíveis com as metas estabelecidas;*

*IV - as condições de sustentabilidade e equilíbrio econômico-financeiro da prestação dos serviços, em regime de eficiência, incluindo:*

*a) o sistema de cobrança e a composição de taxas e tarifas;*

*b) a sistemática de reajustes e de revisões de taxas e tarifas;*

*c) a política de subsídios;*

*V - mecanismos de controle social nas atividades de planejamento, regulação e fiscalização dos serviços;*

*VI - as hipóteses de intervenção e de retomada dos serviços.*

*§ 3º Os contratos não poderão conter cláusulas que prejudiquem as atividades de regulação e de fiscalização ou o acesso às informações sobre os serviços contratados.*

*§ 4º Na prestação regionalizada, o disposto nos incisos I a IV do caput e nos §§ 1º e 2º deste artigo poderá se referir ao conjunto de municípios por ela abrangidos.*

*§ 5º Fica vedada a distribuição de lucros e dividendos, do contrato em execução, pelo prestador de serviços que estiver descumprindo as metas e cronogramas estabelecidos no contrato específico da prestação de serviço público de saneamento básico. (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)*

*Art. 11-A. Na hipótese de prestação dos serviços públicos de saneamento básico por meio de contrato, o prestador de serviços poderá, além de realizar licitação e contratação de parceria público-privada, nos termos da Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, e desde que haja previsão contratual ou autorização expressa do titular dos serviços, subdelegar o objeto contratado, observado, para a referida subdelegação, o limite de 25% (vinte e cinco por cento) do valor do contrato. (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)*

*§ 1º A subdelegação fica condicionada à comprovação técnica, por parte do prestador de serviços, do benefício em termos de eficiência e qualidade dos serviços públicos de saneamento básico. (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)*

*§ 2º Os contratos de subdelegação disporão sobre os limites da sub-rogação de direitos e obrigações do prestador de serviços pelo subdelegatário e observarão, no que couber, o disposto no § 2º do art. 11 desta Lei, bem como serão precedidos de procedimento licitatório. (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)*

*§ 3º Para a observância do princípio da modicidade tarifária aos usuários e aos consumidores, na forma da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, ficam vedadas sub concessões ou subdelegações que impliquem sobreposição de custos administrativos ou gerenciais a serem pagos pelo usuário final. (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)*

*§ 4º Os Municípios com estudos para concessões ou parcerias público-privadas em curso, pertencentes a uma região metropolitana, podem dar seguimento ao processo e efetivar a contratação respectiva, mesmo se ultrapassado o limite previsto no caput deste artigo, desde que tenham o contrato assinado em até 1 (um) ano. (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)*

*§ 5º (VETADO). (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)*

*§ 6º Para fins de aferição do limite previsto no caput deste artigo, o critério para definição do valor do contrato do subdelegatário deverá ser o mesmo utilizado para definição do valor do contrato do prestador do serviço. (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)*

*§ 7º Caso o contrato do prestador do serviço não tenha valor de contrato, o faturamento anual projetado para o subdelegatário não poderá ultrapassar 25% (vinte e cinco por cento) do faturamento anual projetado para o prestador do serviço. (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)*

*Art. 11-B. Os contratos de prestação dos serviços públicos de saneamento básico deverão definir metas de universalização que garantam o atendimento de 99% (noventa e nove por cento) da população com água potável e de 90% (noventa por cento) da população com coleta e tratamento de esgotos até 31 de dezembro de 2033, assim como metas quantitativas de não intermitência do abastecimento, de redução de perdas e de melhoria dos processos de tratamento. (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)*

*§ 1º Os contratos em vigor que não possuírem as metas de que trata o caput deste artigo terão até 31 de março de 2022 para viabilizar essa inclusão. (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)*

*§ 2º Contratos firmados por meio de procedimentos licitatórios que possuam metas diversas daquelas previstas no caput deste artigo, inclusive contratos que tratem, individualmente, de água ou de esgoto, permanecerão inalterados nos moldes licitados, e o titular do serviço deverá buscar alternativas para atingir as metas definidas no caput deste artigo, incluídas as seguintes: (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)*

*I - prestação direta da parcela remanescente; (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)*

*II - licitação complementar para atingimento da totalidade da meta; e (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)*

*III - aditamento de contratos já licitados, incluindo eventual reequilíbrio econômico-financeiro, desde que em comum acordo com a contratada. (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)*

*§ 3º As metas de universalização deverão ser calculadas de maneira proporcional no período compreendido entre a assinatura do contrato ou do termo aditivo e o prazo previsto no caput deste artigo, de forma progressiva, devendo ser antecipadas caso as receitas advindas da prestação eficiente do serviço assim o permitirem, nos termos da regulamentação. (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)*

*§ 4º É facultado à entidade reguladora prever hipóteses em que o prestador poderá utilizar métodos alternativos e descentralizados para os serviços de abastecimento de água e de coleta e tratamento de esgoto em áreas rurais, remotas ou em núcleos urbanos informais consolidados, sem prejuízo da sua cobrança, com vistas a garantir a economicidade da prestação dos serviços públicos de saneamento básico. (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)*

*§ 5º O cumprimento das metas de universalização e não intermitência do abastecimento, de redução de perdas e de melhoria dos processos de tratamento deverá ser verificado anualmente pela agência reguladora, observando-se um intervalo dos últimos 5 (cinco) anos, nos quais as metas deverão ter sido cumpridas em, pelo menos, 3 (três), e a primeira fiscalização deverá ser realizada apenas ao término do quinto ano de vigência do contrato. (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)*

*§ 6º As metas previstas neste artigo deverão ser observadas no âmbito municipal, quando exercida a titularidade de maneira independente, ou no âmbito da prestação regionalizada, quando aplicável. (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)*

*§ 7º No caso do não atingimento das metas, nos termos deste artigo, deverá ser iniciado procedimento administrativo pela agência reguladora com o objetivo de avaliar as ações a serem adotadas, incluídas medidas sancionatórias, com eventual declaração de caducidade da concessão, assegurado o direito à ampla defesa. (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)*

*§ 8º Os contratos provisórios não formalizados e os vigentes prorrogados em desconformidade com os regimentos estabelecidos nesta Lei serão considerados irregulares e precários. (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)*

*§ 9º Quando os estudos para a licitação da prestação regionalizada apontarem para a inviabilidade econômico-financeira da universalização na data referida no caput deste artigo, mesmo após o agrupamento de Municípios de diferentes portes, fica permitida a dilação do prazo, desde que não ultrapasse 1º de janeiro de 2040 e haja anuência prévia da agência reguladora, que, em sua análise, deverá observar o princípio da modicidade tarifária. (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)*

O art. 13 trata da instituição de fundos, com a finalidade de custear, na conformidade do disposto nos respectivos planos de saneamento básico, a universalização dos serviços públicos de saneamento básico, que poderão ser utilizados como fontes ou garantias para operações de crédito ou financiamento dos investimentos necessários à universalização dos serviços.

*Art. 13. Os entes da Federação, isoladamente ou reunidos em consórcios públicos, poderão instituir fundos, aos quais poderão ser destinadas, entre outros recursos, parcelas das receitas dos serviços, com a finalidade de custear, na conformidade do disposto nos respectivos planos de saneamento básico, a universalização dos serviços públicos de saneamento básico.*

*Parágrafo único. Os recursos dos fundos a que se refere o caput deste artigo poderão ser utilizados como fontes ou garantias em operações de crédito para financiamento dos investimentos necessários à universalização dos serviços públicos de saneamento básico.*

Os art. 14, art. 15 e art. 16 foram revogados pela Lei nº 14.026, de 2020, que tratava da regionalização dos serviços de saneamento básico, e que já foram regradados anteriormente pelo texto da nova legislação. A Lei nº 14.026/2020 alterou a redação do art. 17 e incluiu o ar. 18-A que tratam do planejamento no caso da prestação de serviços regionalizados. Os temas foram tratados e detalhados, conforme segue:

*Art. 17. O serviço regionalizado de saneamento básico poderá obedecer a plano regional de saneamento básico elaborado para o conjunto de Municípios atendidos. (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)*

*§ 1º O plano regional de saneamento básico poderá contemplar um ou mais componentes do saneamento básico, com vistas à otimização do planejamento e da prestação dos serviços. (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)*

*§ 2º As disposições constantes do plano regional de saneamento básico prevalecerão sobre aquelas constantes dos planos municipais, quando existirem. (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)*

*§ 3º O plano regional de saneamento básico dispensará a necessidade de elaboração e publicação de planos municipais de saneamento básico. (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)*

*§ 4º O plano regional de saneamento básico poderá ser elaborado com suporte de órgãos e entidades das administrações públicas federal, estaduais e municipais, além de prestadores de serviço. (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)*

*Art. 18. Os prestadores que atuem em mais de um Município ou região ou que prestem serviços públicos de saneamento básico diferentes em um mesmo Município ou região manterão sistema contábil que permita registrar e demonstrar, separadamente, os custos e as receitas de cada serviço em cada um dos Municípios ou regiões atendidas e, se for o caso, no Distrito Federal. (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)*

*Parágrafo único. Nos casos em que os contratos previstos no caput deste artigo se encerrarem após o prazo fixado no contrato de programa da empresa estatal ou de capital misto contratante, por vencimento ordinário ou caducidade, o ente federativo controlador da empresa delegatária da prestação de serviços públicos de saneamento básico, por ocasião da assinatura do contrato de parceria público-privada ou de subdelegação, deverá assumir esses contratos, mantidos iguais prazos e condições perante o licitante vencedor. (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)*

O art. 18-B incluído na Lei, trata da responsabilidade dos prestadores de serviços para com as edificações e nas unidades usuárias, decorrentes de incorporação imobiliária e de parcelamento de solo urbano, conforme segue:

*Art. 18-A. O prestador dos serviços públicos de saneamento básico deve disponibilizar infraestrutura de rede até os respectivos pontos de conexão necessários à implantação dos serviços nas edificações e nas unidades imobiliárias decorrentes de incorporação imobiliária e de parcelamento de solo urbano. (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)*

*Parágrafo único. A agência reguladora instituirá regras para que empreendedores imobiliários façam investimentos em redes de água e esgoto, identificando as situações nas quais os investimentos representam antecipação de atendimento obrigatório do operador local, fazendo jus ao ressarcimento futuro por parte da concessionária, por critérios de avaliação regulatórios, e aquelas nas quais os investimentos configuram-se como de interesse restrito do empreendedor imobiliário, situação na qual não fará jus ao ressarcimento. (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)*

O art. 19 definiu que os serviços de saneamento deverão ser prestados com base no planejamento e exige a elaboração de um plano específico para cada serviço. A novidade trazida pela Lei nº 14.026/2020 foi a alteração no § 1º do art. 19, estabelecendo que os planos de saneamento básico serão aprovados por atos dos titulares, dispensando a aprovação legislativa, como anteriormente era praxe. Observa-se que o planejamento e o estabelecimento de plano é atividade intrínseca da atividade executiva do titular dos serviços de saneamento básico, e independe de autorização

legislativa para a sua validade e implementação. Ademais, o planejamento pode ser revisto e alterado conforme a conveniência do Executivo e, deverão ser compatíveis com os planos das bacias hidrográficas e com planos diretores dos Municípios em que estiverem inseridos, ou com os planos de desenvolvimento urbano integrado das unidades regionais por eles abrangidas. O parágrafo único do art. 20 define que o planejamento será fiscalizado pela entidade reguladora. Para dirimir quaisquer dúvidas se transcreve os preceitos in verbis:

*Art. 19. A prestação de serviços públicos de saneamento básico observará plano, que poderá ser específico para cada serviço, o qual abrangerá, no mínimo:*

*I - diagnóstico da situação e de seus impactos nas condições de vida, utilizando sistema de indicadores sanitários, epidemiológicos, ambientais e socioeconômicos e apontando as causas das deficiências detectadas;*

*II - objetivos e metas de curto, médio e longo prazos para a universalização, admitidas soluções graduais e progressivas, observando a compatibilidade com os demais planos setoriais;*

*III - programas, projetos e ações necessárias para atingir os objetivos e as metas, de modo compatível com os respectivos planos plurianuais e com outros planos governamentais correlatos, identificando possíveis fontes de financiamento;*

*IV - ações para emergências e contingências;*

*V - mecanismos e procedimentos para a avaliação sistemática da eficiência e eficácia das ações programadas.*

*§ 1º Os planos de saneamento básico serão aprovados por atos dos titulares e poderão ser elaborados com base em estudos fornecidos pelos prestadores de cada serviço. (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020) (GN)*

*§ 2º A consolidação e compatibilização dos planos específicos de cada serviço serão efetuadas pelos respectivos titulares.*

*§ 3º Os planos de saneamento básico deverão ser compatíveis com os planos das bacias hidrográficas e com planos diretores dos Municípios em que estiverem inseridos, ou com os planos de desenvolvimento urbano integrado das unidades regionais por eles abrangidas. (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)*

*§ 4º Os planos de saneamento básico serão revistos periodicamente, em prazo não superior a 10 (dez) anos. (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)*

*§ 5º Será assegurada ampla divulgação das propostas dos planos de saneamento básico e dos estudos que as fundamentem, inclusive com a realização de audiências ou consultas públicas.*

*§ 6º A delegação de serviço de saneamento básico não dispensa o cumprimento pelo prestador do respectivo plano de saneamento básico em vigor à época da delegação.*

*§ 7º Quando envolverem serviços regionalizados, os planos de saneamento básico devem ser editados em conformidade com o estabelecido no art. 14 desta Lei.*

*§ 8º Exceto quando regional, o plano de saneamento básico deverá englobar integralmente o território do ente da Federação que o elaborou.*

*§ 9º Os Municípios com população inferior a 20.000 (vinte mil) habitantes poderão apresentar planos simplificados, com menor nível de detalhamento dos aspectos previstos nos incisos I a V do caput deste artigo. (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)*

*Art. 20. (VETADO).*

*Parágrafo único. Incumbe à entidade reguladora e fiscalizadora dos serviços a verificação do cumprimento dos planos de saneamento por parte dos prestadores de serviços, na forma das disposições legais, regulamentares e contratuais.*

Os art. 21 a 28 foram dedicadas as atividades de regulação dos serviços de saneamento básico, ficando estabelecido que a função de regulação será desempenhada por entidade de natureza autárquica dotada de independência decisória e autonomia administrativa, orçamentária e financeira, atenderá aos princípios de transparência, tecnicidade, celeridade e objetividade das decisões. O novo marco regulatório consagrou a atividade de regulação e fiscalização dos serviços de forma inequívoca, deve ser exercida com independência, evitando-se ao máximo a ingerência política do titular nestas atividades. A maior novidade foi que o novo marco estabeleceu que a ANA – Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico será responsável pelo estabelecimento de normas de referência, a serem seguidas por todos os outros reguladores, sejam eles estaduais, regionais ou locais. O princípio trazido pelo legislador, ao estabelecer a regra, foi a padronização nacional para as normas de regulação do setor. O texto integral será transcrito a seguir:

*Art. 21. A função de regulação, desempenhada por entidade de natureza autárquica dotada de independência decisória e autonomia administrativa, orçamentária e financeira, atenderá aos princípios de transparência, tecnicidade, celeridade e objetividade das decisões. (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)*

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

*II - (revogado). (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)*

*Art. 22. São objetivos da regulação:*

*I - estabelecer padrões e normas para a adequada prestação e a expansão da qualidade dos serviços e para a satisfação dos usuários, com observação das normas de referência editadas pela ANA; (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)*

*II - garantir o cumprimento das condições e metas estabelecidas nos contratos de prestação de serviços e nos planos municipais ou de prestação regionalizada de saneamento básico; (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)*

*III - prevenir e reprimir o abuso do poder econômico, ressalvada a competência dos órgãos integrantes do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência; e (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)*

*IV - definir tarifas que assegurem tanto o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos quanto a modicidade tarifária, por mecanismos que gerem eficiência e eficácia dos serviços e que permitam o compartilhamento dos ganhos de produtividade com os usuários. (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020) (GN)*

*Art. 23. A entidade reguladora, observadas as diretrizes determinadas pela ANA, editará normas relativas às dimensões técnica, econômica e social de prestação dos serviços públicos de saneamento básico, que abrangerão, pelo menos, os seguintes aspectos: (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)*

*I - padrões e indicadores de qualidade da prestação dos serviços;*

*II - requisitos operacionais e de manutenção dos sistemas;*

*III - as metas progressivas de expansão e de qualidade dos serviços e os respectivos prazos;*

*IV - regime, estrutura e níveis tarifários, bem como os procedimentos e prazos de sua fixação, reajuste e revisão;*

*V- medição, faturamento e cobrança de serviços;*

*VI - monitoramento dos custos;*

*VII - avaliação da eficiência e eficácia dos serviços prestados;*

*VIII- plano de contas e mecanismos de informação, auditoria e certificação;*

*IX - subsídios tarifários e não tarifários;*

*X - padrões de atendimento ao público e mecanismos de participação e informação;*



*XI - medidas de segurança, de contingência e de emergência, inclusive quanto a racionamento; (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)*

*XII – (VETADO).*

*XIII - procedimentos de fiscalização e de aplicação de sanções previstas nos instrumentos contratuais e na legislação do titular; e (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)*

*XIV - diretrizes para a redução progressiva e controle das perdas de água. (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)*

*§ 1º A regulação da prestação dos serviços públicos de saneamento básico poderá ser delegada pelos titulares a qualquer entidade reguladora, e o ato de delegação explicitará a forma de atuação e a abrangência das atividades a serem desempenhadas pelas partes envolvidas. (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)*

*§ 1º-A. Nos casos em que o titular optar por aderir a uma agência reguladora em outro Estado da Federação, deverá ser considerada a relação de agências reguladoras de que trata o art. 4º-B da Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, e essa opção só poderá ocorrer nos casos em que: (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)*

*I - não exista no Estado do titular agência reguladora constituída que tenha aderido às normas de referência da ANA; (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)*

*II - seja dada prioridade, entre as agências reguladoras qualificadas, àquela mais próxima à localidade do titular; e (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)*

*III - haja anuência da agência reguladora escolhida, que poderá cobrar uma taxa de regulação diferenciada, de acordo com a distância de seu Estado. (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)*

*§ 1º-B. Selecionada a agência reguladora mediante contrato de prestação de serviços, ela não poderá ser alterada até o encerramento contratual, salvo se deixar de adotar as normas de referência da ANA ou se estabelecido de acordo com o prestador de serviços. (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)*

*§ 2º As normas a que se refere o caput deste artigo fixarão prazo para os prestadores de serviços comunicarem aos usuários as providências adotadas em face de queixas ou de reclamações relativas aos serviços.*

*§ 3º As entidades fiscalizadoras deverão receber e se manifestar conclusivamente sobre as reclamações que, a juízo do interessado, não tenham sido suficientemente atendidas pelos prestadores dos serviços.*

*§ 4º No estabelecimento de metas, indicadores e métodos de monitoramento, poderá ser utilizada a comparação do desempenho de diferentes prestadores de serviços. (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)*

*Art. 24. Em caso de gestão associada ou prestação regionalizada dos serviços, os titulares poderão adotar os mesmos critérios econômicos, sociais e técnicos da regulação em toda a área de abrangência da associação ou da prestação.*

*Art. 25. Os prestadores de serviços públicos de saneamento básico deverão fornecer à entidade reguladora todos os dados e informações necessários para o desempenho de suas atividades, na forma das normas legais, regulamentares e contratuais.*

*§ 1º Incluem-se entre os dados e informações a que se refere o caput deste artigo aquelas produzidas por empresas ou profissionais contratados para executar serviços ou fornecer materiais e equipamentos específicos.*

*§ 2º Compreendem-se nas atividades de regulação dos serviços de saneamento básico a interpretação e a fixação de critérios para a fiel execução dos contratos, dos serviços e para a correta administração de subsídios.*

*Art. 25-A. A ANA instituirá normas de referência para a regulação da prestação dos serviços públicos de saneamento básico por seus titulares e suas entidades reguladoras e fiscalizadoras, observada a legislação federal pertinente. (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)*

*Art. 26. Deverá ser assegurado publicidade aos relatórios, estudos, decisões e instrumentos equivalentes que se refiram à regulação ou à fiscalização dos serviços, bem como aos direitos e deveres dos usuários e prestadores, a eles podendo ter acesso qualquer do povo, independentemente da existência de interesse direto.*

*§ 1º Excluem-se do disposto no caput deste artigo os documentos considerados sigilosos em razão de interesse público relevante, mediante prévia e motivada decisão.*

*§ 2º A publicidade a que se refere o caput deste artigo deverá se efetivar, preferencialmente, por meio de sítio mantido na rede mundial de computadores - internet.*

*Art. 27. É assegurado aos usuários de serviços públicos de saneamento básico, na forma das normas legais, regulamentares e contratuais:*

*I - amplo acesso a informações sobre os serviços prestados;*

*II - prévio conhecimento dos seus direitos e deveres e das penalidades a que podem estar sujeitos;*

*III - acesso a manual de prestação do serviço e de atendimento ao usuário, elaborado pelo prestador e aprovado pela respectiva entidade de regulação;*

*IV - acesso a relatório periódico sobre a qualidade da prestação dos serviços.*

*Art. 28. (VETADO).*

A atividade regulatória é fundamental para o desenvolvimento do saneamento básico, devendo ser aplicada tanto para a prestação direta ou indireta dos serviços de saneamento básico, dotada de um formato institucional que respeite as características físicas e econômicas do setor e as particularidades locais e regionais para que, dessa forma, garanta-se a prevalência do interesse público.

Decorridos mais de quinze anos da vigência da Lei nº 11.445/2007, a maioria dos serviços de água e esgoto operados direta ou indiretamente por órgãos ou entidades pertencentes a administração municipal, não são regulados e fiscalizados por agências reguladoras, assim como não possuem marcos regulatórios adequados à legislação vigente, justificando-se, no princípio da auto-tutela do Estado. Para que não parem dúvidas, ou, contrapondo os argumentos dos defensores da tese da autotutela do Estado, a Figura nº 19 elenca as atribuições estabelecidas pela Lei nº 11.445/2007 para o Titular e o Regulador dos serviços de saneamento básico.

| TITULAR   | REGULADOR  |
|---|--|
| Elaborar planos setoriais de saneamento básico  | Verifica o cumprimento dos planos setoriais de saneamento básico   |
| Fixar direitos e deveres dos usuários dos serviços  | Normatiza os aspectos técnicos, econômicos e sociais da prestação dos serviços;<br>Recebe e se manifesta sobre as reclamações dos usuários; Publicita e garante os direitos e deveres dos usuários;<br>Permite o acesso às informações sobre os serviços prestados.  |
| Estabelecer mecanismos de controle social da prestação dos serviços   | Dá transparência às ações, baseada em sistemas de informações e processos decisórios institucionalizados;<br>Publicita os relatórios, estudos e decisões.  |
| Definir as regras para fixação, reajuste e revisão de tarifas, com base no princípio da modicidade tarifária, que garanta a autossustentação econômica e financeira dos serviços de saneamento básico e a sustentabilidade econômico-financeira do prestador dos serviços, com vista na universalização do acesso aos serviços de saneamento básico nos prazos definidos por lei. | Define as pautas das revisões tarifárias;<br>Estabelece regras e critérios de estruturação do sistema contábil e plano de contas dos prestadores;<br>Define e fixa tarifas;<br>Audita e certifica anualmente os investimentos realizados, os valores amortizados, a depreciação e os respectivos saldos; Estabelece normas e mecanismos sobre tarifas, pagamentos e subsídios para prestadores que realizem atividades interdependentes. |
| Intervir e retomar a operação dos serviços  | Recomenda ao titular a intervenção nos serviços, com base nos processos de auditoria e fiscalização sistemática.   |

FIGURA 18 - ATRIBUIÇÕES DOS ENTES TITULAR E REGULADOR

Nos art. 29 a art. 42, a lei tratou dos aspectos econômicos e sociais da prestação dos serviços de saneamento básico, que se transcreve in verbis.

*Art. 29. Os serviços públicos de saneamento básico terão a sustentabilidade econômico-financeira assegurada por meio de remuneração pela cobrança dos serviços, e, quando necessário, por outras formas adicionais, como subsídios ou subvenções, vedada a cobrança em duplicidade de custos administrativos ou gerenciais a serem pagos pelo usuário, nos seguintes serviços: (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)*

*I - de abastecimento de água e esgotamento sanitário, na forma de taxas, tarifas e outros preços públicos, que poderão ser estabelecidos para cada um dos serviços ou para ambos, conjuntamente; (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)*

*II - de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, na forma de taxas, tarifas e outros preços públicos, conforme o regime de prestação do serviço ou das suas atividades; e (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)*

*III - de drenagem e manejo de águas pluviais urbanas, na forma de tributos, inclusive taxas, ou tarifas e outros preços públicos, em conformidade com o regime de prestação do serviço ou das suas atividades. (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)*

*§ 1º Observado o disposto nos incisos I a III do caput deste artigo, a instituição das tarifas, preços públicos e taxas para os serviços de saneamento básico observará as seguintes diretrizes:*

*I - prioridade para atendimento das funções essenciais relacionadas à saúde pública;*

*II - ampliação do acesso dos cidadãos e localidades de baixa renda aos serviços;*

*III - geração dos recursos necessários para realização dos investimentos, objetivando o cumprimento das metas e objetivos do serviço;*

*IV - inibição do consumo supérfluo e do desperdício de recursos;*

*V - recuperação dos custos incorridos na prestação do serviço, em regime de eficiência;*

*VI - remuneração adequada do capital investido pelos prestadores dos serviços;*

*VII - estímulo ao uso de tecnologias modernas e eficientes, compatíveis com os níveis exigidos de qualidade, continuidade e segurança na prestação dos serviços;*

*VIII - incentivo à eficiência dos prestadores dos serviços.*

*§ 2º Poderão ser adotados subsídios tarifários e não tarifários para os usuários que não tenham capacidade de pagamento suficiente para cobrir o custo integral dos serviços. (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)*

*§ 3º As novas edificações condominiais adotarão padrões de sustentabilidade ambiental que incluam, entre outros procedimentos, a medição individualizada do consumo hídrico por unidade imobiliária. (Redação dada pela Lei nº 13.312, de 2016)*

*§ 4º Na hipótese de prestação dos serviços sob regime de concessão, as tarifas e preços públicos serão arrecadados pelo prestador diretamente do usuário, e essa arrecadação será facultativa em caso de taxas. (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)*

*§ 5º Os prédios, edifícios e condomínios que foram construídos sem a individualização da medição até a entrada em vigor da Lei nº 13.312, de 12 de julho de 2016, ou em que a individualização for inviável, pela onerosidade ou por razão técnica, poderão instrumentalizar contratos especiais com os prestadores de serviços, nos quais serão estabelecidas as responsabilidades, os critérios de rateio e a forma de cobrança. (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)*

*Art. 30. Observado o disposto no art. 29 desta Lei, a estrutura de remuneração e de cobrança dos serviços públicos de saneamento básico considerará os seguintes fatores: (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)*

*I - categorias de usuários, distribuídas por faixas ou quantidades crescentes de utilização ou de consumo;*

*II - padrões de uso ou de qualidade requeridos;*

*III - quantidade mínima de consumo ou de utilização do serviço, visando à garantia de objetivos sociais, como a preservação da saúde pública, o adequado atendimento dos usuários de menor renda e a proteção do meio ambiente;*

*IV - custo mínimo necessário para disponibilidade do serviço em quantidade e qualidade adequadas;*

*V - ciclos significativos de aumento da demanda dos serviços, em períodos distintos; e*

*VI - capacidade de pagamento dos consumidores.*

*Art. 31. Os subsídios destinados ao atendimento de usuários determinados de baixa renda serão, dependendo da origem dos recursos: (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)*

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

*II - tarifários, quando integrarem a estrutura tarifária, ou fiscais, quando decorrerem da alocação de recursos orçamentários, inclusive por meio de subvenções; e (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)*

*III - internos a cada titular ou entre titulares, nas hipóteses de prestação regionalizada. (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)*

*Art. 32. (VETADO).*

*Art. 33. (VETADO).*

*Art. 34. (VETADO).*

*Art. 35. As taxas ou as tarifas decorrentes da prestação de serviço de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos considerarão a destinação adequada dos resíduos coletados e o nível de renda da população da área atendida, de forma isolada ou combinada, e poderão, ainda, considerar: (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)*

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

*II - as características dos lotes e as áreas que podem ser neles edificadas; (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)*

*III - o peso ou o volume médio coletado por habitante ou por domicílio.*

*IV - o consumo de água; e (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)*

*V - a frequência de coleta. (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)*

*§ 1º Na hipótese de prestação de serviço sob regime de delegação, a cobrança de taxas ou tarifas poderá ser realizada na fatura de consumo de outros serviços públicos, com a anuência da prestadora do serviço. (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)*

*§ 2º A não proposição de instrumento de cobrança pelo titular do serviço nos termos deste artigo, no prazo de 12 (doze) meses de vigência desta Lei, configura renúncia de receita e exigirá a comprovação de atendimento, pelo titular do serviço, do disposto no art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, observadas as penalidades constantes da referida legislação no caso de eventual descumprimento. (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)*

*§ 3º Na hipótese de prestação sob regime de delegação, o titular do serviço deverá obrigatoriamente demonstrar a sustentabilidade econômico-financeira da prestação dos serviços ao longo dos estudos que subsidiaram a contratação desses serviços e deverá comprovar, no respectivo processo administrativo, a existência de recursos suficientes para o pagamento dos valores incorridos na delegação, por*

*meio da demonstração de fluxo histórico e projeção futura de recursos. (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)*

*Art. 36. A cobrança pela prestação do serviço público de drenagem e manejo de águas pluviais urbanas deve levar em conta, em cada lote urbano, os percentuais de impermeabilização e a existência de dispositivos de amortecimento ou de retenção de água de chuva, bem como poderá considerar:*

*I - o nível de renda da população da área atendida;*

*II - as características dos lotes urbanos e as áreas que podem ser neles edificadas.*

*Art. 37. Os reajustes de tarifas de serviços públicos de saneamento básico serão realizados observando-se o intervalo mínimo de 12 (doze) meses, de acordo com as normas legais, regulamentares e contratuais.*

*Art. 38. As revisões tarifárias compreenderão a reavaliação das condições da prestação dos serviços e das tarifas praticadas e poderão ser:*

*I - periódicas, objetivando a distribuição dos ganhos de produtividade com os usuários e a reavaliação das condições de mercado;*

*II - extraordinárias, quando se verificar a ocorrência de fatos não previstos no contrato, fora do controle do prestador dos serviços, que alterem o seu equilíbrio econômico-financeiro.*

*§ 1º As revisões tarifárias terão suas pautas definidas pelas respectivas entidades reguladoras, ouvidos os titulares, os usuários e os prestadores dos serviços.*

*§ 2º Poderão ser estabelecidos mecanismos tarifários de indução à eficiência, inclusive fatores de produtividade, assim como de antecipação de metas de expansão e qualidade dos serviços.*

*§ 3º Os fatores de produtividade poderão ser definidos com base em indicadores de outras empresas do setor.*

*§ 4º A entidade de regulação poderá autorizar o prestador de serviços a repassar aos usuários custos e encargos tributários não previstos originalmente e por ele não administrados, nos termos da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. (GN)*

*Art. 39. As tarifas serão fixadas de forma clara e objetiva, devendo os reajustes e as revisões serem tornados públicos com antecedência mínima de 30 (trinta) dias com relação à sua aplicação.*

*Parágrafo único. A fatura a ser entregue ao usuário final deverá obedecer a modelo estabelecido pela entidade reguladora, que definirá os itens e custos que deverão estar explicitados.*

*Art. 40. Os serviços poderão ser interrompidos pelo prestador nas seguintes hipóteses:*

*I - situações de emergência que atinjam a segurança de pessoas e bens;*

*II - necessidade de efetuar reparos, modificações ou melhorias de qualquer natureza nos sistemas, respeitados os padrões de qualidade e continuidade estabelecidos pela regulação do serviço; (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)*

*III - negativa do usuário em permitir a instalação de dispositivo de leitura de água consumida, após ter sido previamente notificado a respeito; (GN)*

*IV - manipulação indevida de qualquer tubulação, medidor ou outra instalação do prestador, por parte do usuário; e (GN)*

*V - inadimplemento, pelo usuário do serviço de abastecimento de água ou de esgotamento sanitário, do pagamento das tarifas, após ter sido formalmente notificado, de forma que, em caso de coleta, afastamento e tratamento de esgoto, a interrupção dos serviços deverá preservar as condições mínimas de*

*manutenção da saúde dos usuários, de acordo com norma de regulação ou norma do órgão de política ambiental. (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020) (GN)*

*§ 1º As interrupções programadas serão previamente comunicadas ao regulador e aos usuários.*

*§ 2º A suspensão dos serviços prevista nos incisos III e V do caput deste artigo será precedida de prévio aviso ao usuário, não inferior a 30 (trinta) dias da data prevista para a suspensão.*

*§ 3º A interrupção ou a restrição do fornecimento de água por inadimplência a estabelecimentos de saúde, a instituições educacionais e de internação coletiva de pessoas e a usuário residencial de baixa renda beneficiário de tarifa social deverá obedecer a prazos e critérios que preservem condições mínimas de manutenção da saúde das pessoas atingidas.*

*Art. 41. Desde que previsto nas normas de regulação, grandes usuários poderão negociar suas tarifas com o prestador dos serviços, mediante contrato específico, ouvido previamente o regulador. (GN)*

*Art. 42. Os valores investidos em bens reversíveis pelos prestadores constituirão créditos perante o titular, a serem recuperados mediante a exploração dos serviços, nos termos das normas regulamentares e contratuais e, quando for o caso, observada a legislação pertinente às sociedades por ações.*

*§ 1º Não gerarão crédito perante o titular os investimentos feitos sem ônus para o prestador, tais como os decorrentes de exigência legal aplicável à implantação de empreendimentos imobiliários e os provenientes de subvenções ou transferências fiscais voluntárias.*

*§ 2º Os investimentos realizados, os valores amortizados, a depreciação e os respectivos saldos serão anualmente auditados e certificados pela entidade reguladora.*

*§ 3º Os créditos decorrentes de investimentos devidamente certificados poderão constituir garantia de empréstimos aos delegatários, destinados exclusivamente a investimentos nos sistemas de saneamento objeto do respectivo contrato.*

*§ 4º (VETADO).*

*§ 5º A transferência de serviços de um prestador para outro será condicionada, em qualquer hipótese, à indenização dos investimentos vinculados a bens reversíveis ainda não amortizados ou depreciados, nos termos da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, facultado ao titular atribuir ao prestador que assumir o serviço a responsabilidade por seu pagamento. (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)*

Os aspectos técnicos da prestação dos serviços de saneamento básico foram definidos nos artigos 43 a 46, sendo que a lei nº 14.026 fez diversas modificações no texto original, principalmente nas questões relativas ao controle das perdas, desperdícios, utilizações de tecnologias e padrões ambientalmente adequados. A ênfase ficou para a obrigatoriedade das edificações permanentes urbanas, que serão conectadas às redes públicas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário disponíveis e sujeitas ao pagamento de taxas, tarifas e outros preços públicos decorrentes da disponibilização e da manutenção da infraestrutura e do uso desses serviços. O texto completo será transcrito em sua íntegra, indicando os pontos de maior relevância que foram alterados:

*Art. 43. A prestação dos serviços atenderá a requisitos mínimos de qualidade, incluindo a regularidade, a continuidade e aqueles relativos aos produtos oferecidos, ao atendimento dos usuários e às condições operacionais e de manutenção dos sistemas, de acordo com as normas regulamentares e contratuais.*

*§ 1º A União definirá parâmetros mínimos de potabilidade da água. (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)*

*§ 2º A entidade reguladora estabelecerá limites máximos de perda na distribuição de água tratada, que poderão ser reduzidos gradualmente, conforme se verificarem avanços tecnológicos e maiores investimentos em medidas para diminuição desse desperdício. (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020) (GN)*

*Art. 44. O licenciamento ambiental de unidades de tratamento de esgotos sanitários, de efluentes gerados nos processos de tratamento de água e das instalações integrantes dos serviços públicos de manejo*



*de resíduos sólidos considerará os requisitos de eficácia e eficiência, a fim de alcançar progressivamente os padrões estabelecidos pela legislação ambiental, ponderada a capacidade de pagamento das populações e usuários envolvidos. (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)*

*§ 1º A autoridade ambiental competente assegurará prioridade e estabelecerá procedimentos simplificados de licenciamento para as atividades a que se refere o caput deste artigo, em função do porte das unidades, dos impactos ambientais esperados e da resiliência de sua área de implantação. (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)*

*§ 2º A autoridade ambiental competente estabelecerá metas progressivas para que a qualidade dos efluentes de unidades de tratamento de esgotos sanitários atenda aos padrões das classes dos corpos hídricos em que forem lançados, a partir dos níveis presentes de tratamento e considerando a capacidade de pagamento das populações e usuários envolvidos. (GN)*

*§ 3º A agência reguladora competente estabelecerá metas progressivas para a substituição do sistema unitário pelo sistema separador absoluto, sendo obrigatório o tratamento dos esgotos coletados em períodos de estiagem, enquanto durar a transição. (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020) (GN)*

*Art. 45. As edificações permanentes urbanas serão conectadas às redes públicas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário disponíveis e sujeitas ao pagamento de taxas, tarifas e outros preços públicos decorrentes da disponibilização e da manutenção da infraestrutura e do uso desses serviços. (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020) (GN)*

*§ 1º Na ausência de redes públicas de saneamento básico, serão admitidas soluções individuais de abastecimento de água e de afastamento e destinação final dos esgotos sanitários, observadas as normas editadas pela entidade reguladora e pelos órgãos responsáveis pelas políticas ambiental, sanitária e de recursos hídricos.*

*§ 2º A instalação hidráulica predial ligada à rede pública de abastecimento de água não poderá ser também alimentada por outras fontes.*

*§ 3º A instalação hidráulica predial prevista no § 2º deste artigo constitui a rede ou tubulação que se inicia na ligação de água da prestadora e finaliza no reservatório de água do usuário. (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020) (GN)*

*§ 4º Quando disponibilizada rede pública de esgotamento sanitário, o usuário estará sujeito aos pagamentos previstos no caput deste artigo, sendo-lhe assegurada a cobrança de um valor mínimo de utilização dos serviços, ainda que a sua edificação não esteja conectada à rede pública. (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020) (GN)*

*§ 5º O pagamento de taxa ou de tarifa, na forma prevista no caput deste artigo, não isenta o usuário da obrigação de conectar-se à rede pública de esgotamento sanitário, e o descumprimento dessa obrigação sujeita o usuário ao pagamento de multa e demais sanções previstas na legislação, ressalvados os casos de reúso e de captação de água de chuva, nos termos do regulamento. (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020) (GN)*

*§ 6º A entidade reguladora ou o titular dos serviços públicos de saneamento básico deverão estabelecer prazo não superior a 1 (um) ano para que os usuários conectem suas edificações à rede de esgotos, onde disponível, sob pena de o prestador do serviço realizar a conexão mediante cobrança do usuário. (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020) (GN)*

*§ 7º A entidade reguladora ou o titular dos serviços públicos de saneamento básico deverá, sob pena de responsabilidade administrativa, contratual e ambiental, até 31 de dezembro de 2025, verificar e aplicar o procedimento previsto no § 6º deste artigo a todas as edificações implantadas na área coberta com serviço de esgotamento sanitário. (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020) (GN)*

*§ 8º O serviço de conexão de edificação ocupada por família de baixa renda à rede de esgotamento sanitário poderá gozar de gratuidade, ainda que os serviços públicos de saneamento básico sejam pres-*

*tados mediante concessão, observado, quando couber, o reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos. (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020) (GN)*

*§ 9º Para fins de concessão da gratuidade prevista no § 8º deste artigo, caberá ao titular regulamentar os critérios para enquadramento das famílias de baixa renda, consideradas as peculiaridades locais e regionais. (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020) (GN)*

*§ 10. A conexão de edificações situadas em núcleo urbano, núcleo urbano informal e núcleo urbano informal consolidado observará o disposto na Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020) (GN)*

*§ 11. As edificações para uso não residencial ou condomínios regidos pela Lei nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964, poderão utilizar-se de fontes e métodos alternativos de abastecimento de água, incluindo águas subterrâneas, de reúso ou pluviais, desde que autorizados pelo órgão gestor competente e que promovam o pagamento pelo uso de recursos hídricos, quando devido. (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020) (GN)*

*§ 12. Para a satisfação das condições descritas no § 11 deste artigo, os usuários deverão instalar medidor para contabilizar o seu consumo e deverão arcar apenas com o pagamento pelo uso da rede de coleta e tratamento de esgoto na quantidade equivalente ao volume de água captado. (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020) (GN)*

*Art. 46. Em situação crítica de escassez ou contaminação de recursos hídricos que obrigue à adoção de racionamento, declarada pela autoridade gestora de recursos hídricos, o ente regulador poderá adotar mecanismos tarifários de contingência, com objetivo de cobrir custos adicionais decorrentes, garantindo o equilíbrio financeiro da prestação do serviço e a gestão da demanda. (GN)*

*Parágrafo único. Sem prejuízo da adoção dos mecanismos a que se refere o caput deste artigo, a ANA poderá recomendar, independentemente da dominialidade dos corpos hídricos que formem determinada bacia hidrográfica, a restrição ou a interrupção do uso de recursos hídricos e a prioridade do uso para o consumo humano e para a dessedentação de animais. (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020) (GN)*

*Art. 46-A. (VETADO) (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)*

A lei previu o controle social dos serviços de saneamento, de forma que tratou do assunto no art. 47, da seguinte forma:

**Art. 47.** O controle social dos serviços públicos de saneamento básico poderá incluir a participação de órgãos colegiados de caráter consultivo, nacional, estaduais, distrital e municipais, em especial o Conselho Nacional de Recursos Hídricos, nos termos da Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, assegurada a representação: (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)

*I - dos titulares dos serviços;*

*II - de órgãos governamentais relacionados ao setor de saneamento básico;*

*III - uniformização da regulação do setor e divulgação de melhores práticas, conforme o disposto na Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000; (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)*

*IV - dos usuários de serviços de saneamento básico;*

*V - de entidades técnicas, organizações da sociedade civil e de defesa do consumidor relacionadas ao setor de saneamento básico.*

*§ 1º As funções e competências dos órgãos colegiados a que se refere o caput deste artigo poderão ser exercidas por órgãos colegiados já existentes, com as devidas adaptações das leis que os criaram.*

*§ 2º No caso da União, a participação a que se refere o caput deste artigo será exercida nos termos da Medida Provisória no 2.220, de 4 de setembro de 2001, alterada pela Lei no 10.683, de 28 de maio de 2003.*

A lei estabelece as bases da POLÍTICA FEDERAL DE SANEAMENTO BÁSICO nos artigos 47 a 53-D, da seguinte forma:

*Art. 48. A União, no estabelecimento de sua política de saneamento básico, observará as seguintes diretrizes:*

*I - prioridade para as ações que promovam a equidade social e territorial no acesso ao saneamento básico;*

*II - aplicação dos recursos financeiros por ela administrados de modo a promover o desenvolvimento sustentável, a eficiência e a eficácia;*

*III - uniformização da regulação do setor e divulgação de melhores práticas, conforme o disposto na Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000; (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)*

*IV - utilização de indicadores epidemiológicos e de desenvolvimento social no planejamento, implementação e avaliação das suas ações de saneamento básico;*

*V - melhoria da qualidade de vida e das condições ambientais e de saúde pública;*

*VI - colaboração para o desenvolvimento urbano e regional;*

*VII - garantia de meios adequados para o atendimento da população rural, por meio da utilização de soluções compatíveis com as suas características econômicas e sociais peculiares; (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)*

*VIII - fomento ao desenvolvimento científico e tecnológico, à adoção de tecnologias apropriadas e à difusão dos conhecimentos gerados;*

*IX - adoção de critérios objetivos de elegibilidade e prioridade, considerados fatores como nível de renda e cobertura, grau de urbanização, concentração populacional, porte populacional municipal, áreas rurais e comunidades tradicionais e indígenas, disponibilidade hídrica e riscos sanitários, epidemiológicos e ambientais; (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)*

*X - adoção da bacia hidrográfica como unidade de referência para o planejamento de suas ações; (GN)*

*XI - estímulo à implementação de infraestruturas e serviços comuns a Municípios, mediante mecanismos de cooperação entre entes federados.*

*XII - redução progressiva e controle das perdas de água, inclusive na distribuição da água tratada, estímulo à racionalização de seu consumo pelos usuários e fomento à eficiência energética, ao reúso de efluentes sanitários e ao aproveitamento de águas de chuva, em conformidade com as demais normas ambientais e de saúde pública; (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)*

*XIII - estímulo ao desenvolvimento e ao aperfeiçoamento de equipamentos e métodos economizadores de água; (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)*

*XIV - promoção da segurança jurídica e da redução dos riscos regulatórios, com vistas a estimular investimentos públicos e privados; (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)*

*XV - estímulo à integração das bases de dados; (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)*

*XVI - acompanhamento da governança e da regulação do setor de saneamento; e (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)*

*XVII - prioridade para planos, programas e projetos que visem à implantação e à ampliação dos serviços e das ações de saneamento básico integrado, nos termos desta Lei. (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)*

*Parágrafo único. As políticas e ações da União de desenvolvimento urbano e regional, de habitação, de combate e erradicação da pobreza, de proteção ambiental, de promoção da saúde, de recursos hídricos e outras de relevante interesse social direcionadas à melhoria da qualidade de vida devem considerar a*

*necessária articulação, inclusive no que se refere ao financiamento e à governança, com o saneamento básico. (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)*

*Art. 48-A. Em programas habitacionais públicos federais ou subsidiados com recursos públicos federais, o sistema de esgotamento sanitário deverá ser interligado à rede existente, ressalvadas as hipóteses do § 4º do art. 11-B desta Lei. (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)*

*Art. 49. São objetivos da Política Federal de Saneamento Básico:*

*I - contribuir para o desenvolvimento nacional, a redução das desigualdades regionais, a geração de emprego e de renda, a inclusão social e a promoção da saúde pública; (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)*

*II - priorizar planos, programas e projetos que visem à implantação e à ampliação dos serviços e das ações de saneamento básico nas áreas ocupadas por populações de baixa renda, incluídos os núcleos urbanos informais consolidados, quando não se encontrarem em situação de risco; (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)*

*III - proporcionar condições adequadas de salubridade ambiental aos povos indígenas e outras populações tradicionais, com soluções compatíveis com suas características socioculturais;*

*IV - proporcionar condições adequadas de salubridade ambiental às populações rurais e às pequenas comunidades; (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)*

*V - assegurar que a aplicação dos recursos financeiros administrados pelo poder público dê-se segundo critérios de promoção da salubridade ambiental, de maximização da relação benefício-custo e de maior retorno social;*

*VI - incentivar a adoção de mecanismos de planejamento, regulação e fiscalização da prestação dos serviços de saneamento básico;*

*VII - promover alternativas de gestão que viabilizem a autossustentação econômica e financeira dos serviços de saneamento básico, com ênfase na cooperação federativa;*

*VIII - promover o desenvolvimento institucional do saneamento básico, estabelecendo meios para a unidade e articulação das ações dos diferentes agentes, bem como do desenvolvimento de sua organização, capacidade técnica, gerencial, financeira e de recursos humanos, contempladas as especificidades locais;*

*IX - fomentar o desenvolvimento científico e tecnológico, a adoção de tecnologias apropriadas e a difusão dos conhecimentos gerados de interesse para o saneamento básico;*

*X - minimizar os impactos ambientais relacionados à implantação e desenvolvimento das ações, obras e serviços de saneamento básico e assegurar que sejam executadas de acordo com as normas relativas à proteção do meio ambiente, ao uso e ocupação do solo e à saúde.*

*XI - incentivar a adoção de equipamentos sanitários que contribuam para a redução do consumo de água; (Incluído pela Lei nº 12.862, de 2013)*

*XII - promover educação ambiental destinada à economia de água pelos usuários; (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)*

*XIII - promover a capacitação técnica do setor; (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)*

*XIV - promover a regionalização dos serviços, com vistas à geração de ganhos de escala, por meio do apoio à formação dos blocos de referência e à obtenção da sustentabilidade econômico-financeira do bloco; (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)*

*XV - promover a concorrência na prestação dos serviços; e (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)*

*XVI - priorizar, apoiar e incentivar planos, programas e projetos que visem à implantação e à ampliação*

*dos serviços e das ações de saneamento integrado, nos termos desta Lei. (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)*

*Art. 50. A alocação de recursos públicos federais e os financiamentos com recursos da União ou com recursos geridos ou operados por órgãos ou entidades da União serão feitos em conformidade com as diretrizes e objetivos estabelecidos nos arts. 48 e 49 desta Lei e com os planos de saneamento básico e condicionados: (GN)*

*I - ao alcance de índices mínimos de: (GN)*

*a) desempenho do prestador na gestão técnica, econômica e financeira dos serviços; e (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)*

*b) eficiência e eficácia na prestação dos serviços públicos de saneamento básico; (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020) (GN)*

*II - à operação adequada e à manutenção dos empreendimentos anteriormente financiados com os recursos mencionados no caput deste artigo; (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020) (GN)*

*III - à observância das normas de referência para a regulação da prestação dos serviços públicos de saneamento básico expedidas pela ANA; (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)*

*IV - ao cumprimento de índice de perda de água na distribuição, conforme definido em ato do Ministro de Estado do Desenvolvimento Regional; (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020) (GN)*

*V - ao fornecimento de informações atualizadas para o Sinisa, conforme critérios, métodos e periodicidade estabelecidos pelo Ministério do Desenvolvimento Regional; (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)*

*VI - à regularidade da operação a ser financiada, nos termos do inciso XIII do caput do art. 3º desta Lei; (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)*

*VII - à estruturação de prestação regionalizada; (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)*

*VIII - à adesão pelos titulares dos serviços públicos de saneamento básico à estrutura de governança correspondente em até 180 (cento e oitenta) dias contados de sua instituição, nos casos de unidade regional de saneamento básico, blocos de referência e gestão associada; e (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020) (GN)*

*IX - à constituição da entidade de governança federativa no prazo estabelecido no inciso VIII do caput deste artigo. (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)*

*§ 1º Na aplicação de recursos não onerosos da União, serão priorizados os investimentos de capital que viabilizem a prestação de serviços regionalizada, por meio de blocos regionais, quando a sua sustentabilidade econômico-financeira não for possível apenas com recursos oriundos de tarifas ou taxas, mesmo após agrupamento com outros Municípios do Estado, e os investimentos que visem ao atendimento dos Municípios com maiores déficits de saneamento cuja população não tenha capacidade de pagamento compatível com a viabilidade econômico-financeira dos serviços. (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)*

*§ 2º A União poderá instituir e orientar a execução de programas de incentivo à execução de projetos de interesse social na área de saneamento básico com participação de investidores privados, mediante operações estruturadas de financiamentos realizados com recursos de fundos privados de investimento, de capitalização ou de previdência complementar, em condições compatíveis com a natureza essencial dos serviços públicos de saneamento básico.*

*§ 3º É vedada a aplicação de recursos orçamentários da União na administração, operação e manutenção de serviços públicos de saneamento básico não administrados por órgão ou entidade federal, salvo por prazo determinado em situações de eminente risco à saúde pública e ao meio ambiente.*

*§ 4º Os recursos não onerosos da União, para subvenção de ações de saneamento básico promovidas pelos demais entes da Federação, serão sempre transferidos para Municípios, o Distrito Federal ou Estados.*

*§ 5º No fomento à melhoria da prestação dos serviços públicos de saneamento básico, a União poderá conceder benefícios ou incentivos orçamentários, fiscais ou creditícios como contrapartida ao alcance de metas de desempenho operacional previamente estabelecidas. (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)*

*§ 6º A exigência prevista na alínea a do inciso I do caput deste artigo não se aplica à destinação de recursos para programas de desenvolvimento institucional do operador de serviços públicos de saneamento básico.*

*§ 7º (VETADO).*

*§ 8º A manutenção das condições e do acesso aos recursos referidos no caput deste artigo dependerá da continuidade da observância dos atos normativos e da conformidade dos órgãos e das entidades reguladoras ao disposto no inciso III do caput deste artigo. (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)*

*§ 9º A restrição de acesso a recursos públicos federais e a financiamentos decorrente do descumprimento do inciso III do caput deste artigo não afetará os contratos celebrados anteriormente à sua instituição e as respectivas previsões de desembolso. (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)*

*§ 10. O disposto no inciso III do caput deste artigo não se aplica às ações de saneamento básico em: (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)*

*I - áreas rurais; (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)*

*II - comunidades tradicionais, incluídas áreas quilombolas; e (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)*

*III - terras indígenas. (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)*

*§ 11. A União poderá criar cursos de capacitação técnica dos gestores públicos municipais, em consórcio ou não com os Estados, para a elaboração e implementação dos planos de saneamento básico. (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)*

*§ 12. (VETADO). (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)*

*Art. 51. O processo de elaboração e revisão dos planos de saneamento básico deverá prever sua divulgação em conjunto com os estudos que os fundamentarem, o recebimento de sugestões e críticas por meio de consulta ou audiência pública e, quando previsto na legislação do titular, análise e opinião por órgão colegiado criado nos termos do art. 47 desta Lei.*

*Parágrafo único. A divulgação das propostas dos planos de saneamento básico e dos estudos que as fundamentarem dar-se-á por meio da disponibilização integral de seu teor a todos os interessados, inclusive por meio da internet e por audiência pública.*

*Art. 52. A União elaborará, sob a coordenação do Ministério do Desenvolvimento Regional: (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)*

*I - o Plano Nacional de Saneamento Básico, que conterá: (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)*

*a) os 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) 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) a proposição de programas, projetos e ações necessários para atingir os objetivos e as metas da política federal de saneamento básico, com identificação das fontes de financiamento, de forma a ampliar os investimentos públicos e privados no setor; (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)*

*d) as diretrizes para o planejamento das ações de saneamento básico em áreas de especial interesse turístico;*

*e) os procedimentos para a avaliação sistemática da eficiência e eficácia das ações executadas;*

*II - planos regionais de saneamento básico, elaborados e executados em articulação com os Estados, Distrito Federal e Municípios envolvidos para as regiões integradas de desenvolvimento econômico ou nas que haja a participação de órgão ou entidade federal na prestação de serviço público de saneamento básico.*

*§ 1º O Plano Nacional de Saneamento Básico deverá: (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)*

*I - abranger o abastecimento de água, o esgotamento sanitário, o manejo de resíduos sólidos e o manejo de águas pluviais e outras ações de saneamento básico de interesse para a melhoria da salubridade ambiental, incluindo o provimento de banheiros e unidades hidrossanitárias para populações de baixa renda;*

*II - tratar especificamente das ações da União relativas ao saneamento básico nas áreas indígenas, nas reservas extrativistas da União e nas comunidades quilombolas.*

*III - contemplar programa específico para ações de saneamento básico em áreas rurais; (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)*

*IV - contemplar ações específicas de segurança hídrica; e (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)*

*V - contemplar ações de saneamento básico em núcleos urbanos informais ocupados por populações de baixa renda, quando estes forem consolidados e não se encontrarem em situação de risco. (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)*

*§ 2º Os planos de que tratam os incisos I e II do caput deste artigo devem ser elaborados com horizonte de 20 (vinte) anos, avaliados anualmente e revisados a cada 4 (quatro) anos, preferencialmente em períodos coincidentes com os de vigência dos planos plurianuais.*

*§ 3º A União estabelecerá, de forma subsidiária aos Estados, blocos de referência para a prestação regionalizada dos serviços públicos de saneamento básico. (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)*

*Art. 53. Fica instituído o Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico - SINISA, com os objetivos de:*

*I - coletar e sistematizar dados relativos às condições da prestação dos serviços públicos de saneamento básico;*

*II - disponibilizar estatísticas, indicadores e outras informações relevantes para a caracterização da demanda e da oferta de serviços públicos de saneamento básico;*

*III - permitir e facilitar o monitoramento e avaliação da eficiência e da eficácia da prestação dos serviços de saneamento básico.*

*§ 1º As informações do Sinisa são públicas, gratuitas, acessíveis a todos e devem ser publicadas na internet, em formato de dados abertos. (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)*

*§ 2º A União apoiará os titulares dos serviços a organizar sistemas de informação em saneamento básico, em atendimento ao disposto no inciso VI do caput do art. 9º desta Lei.*

*§ 3º Compete ao Ministério do Desenvolvimento Regional a organização, a implementação e a gestão do Sinisa, além do estabelecimento dos critérios, dos métodos e da periodicidade para o preenchimento das informações pelos titulares, pelas entidades reguladoras e pelos prestadores dos serviços e para a auditoria própria do sistema. (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)*

§ 4º A ANA e o Ministério do Desenvolvimento Regional promoverão a interoperabilidade do Sistema Nacional de Informações sobre Recursos Hídricos (SNIRH) com o Sinisa. (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)

§ 5º O Ministério do Desenvolvimento Regional dará ampla transparência e publicidade aos sistemas de informações por ele geridos e considerará as demandas dos órgãos e das entidades envolvidos na política federal de saneamento básico para fornecer os dados necessários ao desenvolvimento, à implementação e à avaliação das políticas públicas do setor. (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)

§ 6º O Ministério do Desenvolvimento Regional estabelecerá mecanismo sistemático de auditoria das informações inseridas no Sinisa. (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)

§ 7º Os titulares, os prestadores de serviços públicos de saneamento básico e as entidades reguladoras fornecerão as informações a serem inseridas no Sinisa. (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)

Art. 53-A. Fica criado o Comitê Interministerial de Saneamento Básico (Cisb), colegiado que, sob a presidência do Ministério do Desenvolvimento Regional, tem a finalidade de assegurar a implementação da política federal de saneamento básico e de articular a atuação dos órgãos e das entidades federais na alocação de recursos financeiros em ações de saneamento básico. (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)

Parágrafo único. A composição do Cisb será definida em ato do Poder Executivo federal. (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)

Art. 53-B. Compete ao Cisb: (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)

I - coordenar, integrar, articular e avaliar a gestão, em âmbito federal, do Plano Nacional de Saneamento Básico; (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)

II - acompanhar o processo de articulação e as medidas que visem à destinação dos recursos para o saneamento básico, no âmbito do Poder Executivo federal; (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)

III - garantir a racionalidade da aplicação dos recursos federais no setor de saneamento básico, com vistas à universalização dos serviços e à ampliação dos investimentos públicos e privados no setor; (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)

IV - elaborar estudos técnicos para subsidiar a tomada de decisões sobre a alocação de recursos federais no âmbito da política federal de saneamento básico; e (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)

V - avaliar e aprovar orientações para a aplicação dos recursos federais em saneamento básico. (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)

Art. 53-C. Regimento interno disporá sobre a organização e o funcionamento do Cisb. (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)

Art. 53-D. Fica estabelecida como política federal de saneamento básico a execução de obras de infraestrutura básica de esgotamento sanitário e abastecimento de água potável em núcleos urbanos formais, informais e informais consolidados, passíveis de serem objeto de Regularização Fundiária Urbana (Reurb), nos termos da Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, salvo aqueles que se encontrarem em situação de risco. (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)

Parágrafo único. Admite-se, prioritariamente, a implantação e a execução das obras de infraestrutura básica de abastecimento de água e esgotamento sanitário mediante sistema condominial, entendido como a participação comunitária com tecnologias apropriadas para produzir soluções que conjuguem redução de custos de operação e aumento da eficiência, a fim de criar condições para a universalização. (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)

## 4.18.5. AS REGULAMENTAÇÕES E A LEGISLAÇÃO COMPLEMENTAR

A seguir, resumidamente discutir-se-á as regulamentações de Lei nº 11.445/2007 e legislação complementar que interfere nas ações de saneamento básico, o que se faz aqui é simplesmente apresentar os dispositivos regulamentares e legais, sem pretensão de discutir e esgotar o assunto.

- Decreto nº 7.217/2010 - Regulamenta a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico, e dá outras providências.
- Decreto nº 10.588/2020 - Trata da regularização de operações e o apoio técnico e financeiro de que trata o art. 13 da Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020, e sobre a alocação de recursos públicos federais e os financiamentos com recursos da União ou geridos ou operados por órgãos ou entidades da União de que trata o art. 50 da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007.
- Decreto nº 10.710/2021 - Regulamenta o art. 10-B da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, para estabelecer a metodologia para comprovação da capacidade econômico-financeira dos prestadores de serviços públicos de abastecimento de água potável ou de esgotamento sanitário, considerados os contratos regulares em vigor, com vistas a viabilizar o cumprimento das metas de universalização previstas no caput do art. 11-B da Lei nº 11.445, de 2007.
- Decreto nº 11.030/2022 - Altera o Decreto nº 10.588, de 24 de dezembro de 2020, para dispor sobre a regularização de operações e o apoio técnico e financeiro de que trata o art. 13 da Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020, sobre a alocação de recursos públicos federais e os financiamentos com recursos da União ou geridos ou operados por órgãos ou entidades da União de que trata o art. 50 da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007.
- Lei nº 8.080/1990 - Lei Orgânica da Saúde, dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, sendo o saneamento básico como uma das ações. Além disso, a lei reforça que a articulação das políticas e programas abrangerá, em especial, as atividades de saneamento e meio ambiente.
- Lei nº 9.433/1997 - Política Nacional de Recursos Hídricos, dispõe sobre as políticas locais de saneamento básico, de uso, ocupação e conservação do solo e de meio ambiente, que devem estar integradas com as políticas federal e estadual de recursos hídricos.
- Lei Federal nº 10.257/2001 - Estatuto das Cidades, estabelece as funções sociais da cidade e determina que a política urbana da cidade deve ter como diretriz geral a garantia do direito ao saneamento ambiental e delega a promoção de programas de saneamento básico ao Estado, Distrito Federal e aos municípios, estando em consonância com a Constituição Federal de 1988.
- Lei nº 12.305/2010 - Lei dos Resíduos Sólidos, estabelece que o plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos pode estar inserido no plano de saneamento básico previsto no art. 19 da Lei 11.445/2007.
- Lei nº 14.133/2021 - Lei de Licitações e Contratos Administrativos, a nova Lei de Licitações e Contratos, extinguiu duas modalidades: a tomada de preços e o convite. A extinção das duas modalidades deu-se em razão de que, na nova legislação, o valor estimado de licitação não é mais um fator que define a modalidade de licitação. No entanto, as leis anteriores que disciplinam a matéria - Lei nº 8.666/93, Lei nº 10.520/00 (Lei do Pregão) e Lei nº 12.492/11 (Regime Diferenciado de Contratação) - não serão revogadas imediatamente, pois, ainda vigerão até o dia 1º de abril de 2023. Assim como outras leis específicas que versam sobre contratações públicas, a Lei nº 12.232/2010 (Lei de Licitações de Publicidade) não foi, tampouco será revogada pela Lei nº 14.133/2021. A Lei nº 14.133/2021 suplanta a incidência subsidiária da Lei nº 8.666/1993 (antiga Lei de Licitações e Contratos Administrativos) nas licitações de publicidade, por aplicação do artigo 1º, § 2º, da Lei nº 12.232/2010. Assim, levando-se em conta tanto a temporalidade quanto o binômio especificidade-generalidade, em tudo quanto a Lei de Licitações de Publicidade seja silente ou remeta à Lei nº 8.666/1993, passar-se-á a aplicar as normas previstas na Lei nº 14.133/2021.

## 4.19. OS CONSÓRCIOS PÚBLICOS.

No Brasil a autonomia estabelecida pela Constituição Federal de 1988, substituiu um período em que o poder era centrado na União, os Estados e os Municípios gozavam de pouca ou nenhuma autonomia em vários quesitos. Com a redemocratização e o advento da nova ordem constitucional, a autonomia foi restaurada e com isso foi estabelecida a descentralização, que quer dizer que cada um dos entes federados é responsável pela prestação dos serviços públicos afetos a ele, por determinação constitucional.

A nova condição, agregou uma situação em que, de nada adianta um ente federado ser autônomo se, sozinho, ele não consegue fornecer serviços públicos capazes de atender à coletividade. Surge daí a importância de se instituir o federalismo cooperativo, que até 1998 não estava regulamentado, dificultando as relações entre os entes federados.

A Emenda Constitucional n.º 19, de junho de 1998, que tratou da reforma administrativa do Estado, também alterou o art. 241, que passou a vigorar com a seguinte redação:

*Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.*

Ficou estabelecido que os entes federados, União, Estados e Municípios, devem se articular para organizar e prestar serviços públicos de forma associada.

Em 06 de abril de 2005, a lei n.º 11.107, de 06 de abril de 2005, estabeleceu as diretrizes para a contratação de consórcios públicos entre os entes federados, visando a realização de objetivos de interesse comum.

Essa lei ficou conhecida como a Lei dos Consórcios Públicos e da Gestão Associada, e foi regulamentada pelo Decreto n.º 6.017, de 17 de janeiro de 2007. A regulamentação tem por objetivo esclarecer o texto da lei para que sua aplicação seja feita de forma adequada.

O estabelecimento de consórcios públicos tenta superar os entraves para que os pequenos municípios brasileiros, carentes de recursos financeiros e técnicos possam se agrupar e estabelecer uma estrutura partilhada para a prestação dos serviços públicos, principalmente os de saneamento básico. Também a iniciativa da lei vem regulamentar a gestão associada e partilhada nas regiões metropolitanas.

Por outro lado, a nova lei, veio também esclarecer e regulamentar a prestação de serviços de água e esgoto realizados pelas CESB's egressas do Planasa, que continuam prestando os serviços na maioria dos municípios brasileiros, por meio de contratos de concessão, firmados nos anos 70.

Lembrando que, atualmente, tal modalidade, concessão, deve ser sempre feita através de licitação, nos termos do art. 175 da CF 88, o que no caso dos contratos das CESB's, nos tempos do Planasa não foi feita.

Assim, pela nova lei, a repactuação, poderia ser feita através do novo regramento, ou seja, através de um consórcio entre o Estado e o Município, o que caracteriza um ambiente de cooperação entre entes federados.

## 4.20. A LEI DAS ESTATAIS

Em junho de 2016, o Governo Federal aprovou no Congresso Nacional a Lei federal n.º 13.303 de 30 de junho de 2016 que dispõe sobre o estatuto jurídico das empresas públicas, das sociedades de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios que explore atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, ainda que a atividade econômica esteja sujeita ao regime de monopólio da União.

A lei passou a ser conhecida como a "Lei das Estatais", disciplinando a exploração da atividade econômica pelo Estado, utilizando-se de suas empresas públicas e sociedades de economia mista, em consonância com a previsão do art. 173 da Constituição Federal de 1988.

O novo diploma legal, mesclou institutos de direito privado e direito público, conferindo um regime jurídico diferenciado as empresas públicas e as sociedades de economia mista. Paralelamente, estabeleceu-se uma série de mecanismos de transparência e governança a serem observados por essas organizações, tais como, regras para divulgação de informações, práticas de gestão de risco, códigos de conduta, formas de fiscalização de suas operações pelo Estado e pela sociedade, constituição e funcionamento dos conselhos e requisitos mínimos para nomeação de dirigentes.

Também ocorreram alterações nas normas de licitações e contratos específicas para empresas públicas e sociedades de economia mista, regidas pela lei. As estatais já constituídas deveriam adequar-se, até 01 de julho de 2018, às novas regras da lei nº 13.303/2016. A Lei também tratou das formas de fiscalização das estatais pelo Estado e pela sociedade.

Os princípios apregoados na nova lei federal já estavam contemplados neste trabalho, sendo que, boa parte deles foram aplicados para as proposituras de criação ou reestruturação das autarquias municipais existentes ou mesmo na transformação destas em empresas estatais (empresas públicas ou sociedades de economia mista), o que melhor se enquadra para o tipo.

## **5. A ATUALIDADE DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE ÁGUA E ESGOTO**



## 5.1. A DISPONIBILIDADE HÍDRICA E O CONSUMO NO BRASIL

Da quantidade total de água disponível no planeta Terra, estima-se que 97,5% é salgada ou inadequada ao consumo humano direto, sendo que o maior volume de água doce disponível se encontra em áreas de difícil acesso. O Brasil, dispõe de cerca de 12,0% de toda a água doce do Planeta. Mas a distribuição desta coleção de águas é desigual no território. Há grande disponibilidade na região Norte, onde vive a menor parcela da população. Em contrapartida, no Sudeste e Nordeste, com cerca de 69,0% da população, dispõem de menos de 10,0% do volume disponível para consumo. (Conjuntura dos Recursos Hídricos no Brasil 2020, apud SNIS,2020)

A água doce disponível destina-se a vários outros usos, não se limitando somente ao consumo humano, sendo ela necessária para outras atividades, tais como: irrigação agrícola, produção industrial, geração de energia elétrica, mineração etc. A Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) estabelece que o abastecimento público e o consumo por animais (dessedentação) são prioridades em situações de escassez hídrica.

Apesar do país possuir quase um quinto das reservas hídricas mundiais, a falta de água é uma realidade em várias regiões, em função da desigualdade da sua distribuição no território nacional. Nas regiões Sudeste e Nordeste, onde está concentrada a maior parte da população e atividades industriais brasileiras, existem poucas reservas hídricas.

Nos anos de 2014 e 2015, o país sofreu com a escassez de oferta de água, resultante da falta de chuvas em níveis adequados, que provocou os baixos níveis de água armazenada nos reservatórios para atender as necessidades da população. Na ocasião, a região Sudeste foi a principal afetada. No ano de 2021, repetiu-se o evento climático desfavorável que provoca a diminuição das chuvas, e o Brasil viveu uma das mais severas crises hídricas dos últimos 91 anos de sua história. Novamente a região Sudeste foi a mais afetada.

O aumento do consumo de água no país deve-se ao crescimento populacional, ao aumento da atividade industrial e principalmente do uso extensivo na agricultura, conforme demonstrado na figura 19.

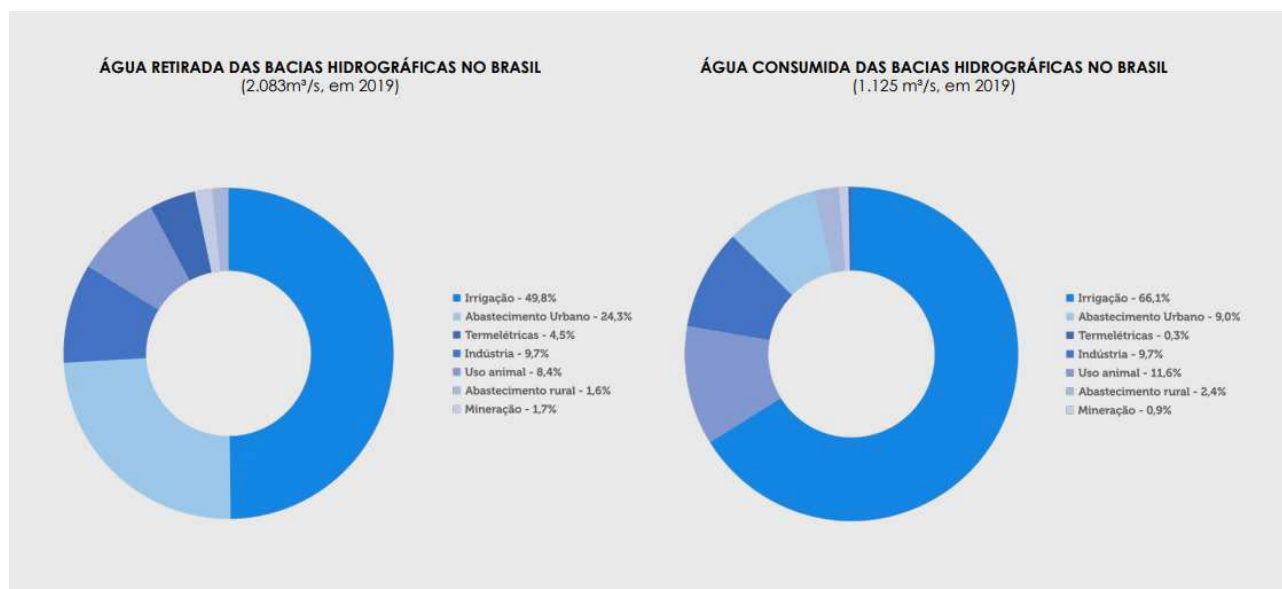


FIGURA 19 - ÁGUA RETIRADA E CONSUMIDA DAS BACIAS HIDROGRÁFICA NO BRASIL – SNIS 2020

Entre as consequências das duas últimas crises hídricas estão: Redução da oferta de alimentos; aumento do custo de produção de energia elétrica, uma vez que, 62% da energia produzida no país é gerada em usinas hidrelétricas; e os mais graves, a diminuição da oferta de água para a população e os impactos na economia.

As possíveis soluções para enfrentar a escassez da oferta de água, envolvem atitude e ações em nível governamental, comunitário e individual, tais como: utilização do recurso de maneira racional por parte da população, evitando o desperdício de todas as formas possíveis; aumentar o reuso da água servida após o adequado tra-

tamento; reutilizar a água da chuva; fomentar e praticar ações de conservação das bacias hídricas, nascentes de água e rios; recuperar áreas florestais degradadas, matas ciliares e maciços foliares no campo e nas cidades; utilizar técnicas de irrigação mais eficientes; aumentar os processos de educação ambiental desde a mais tenra idade da população.

A redução de perdas de água em sistemas públicos de abastecimento não é uma questão meramente econômico-financeira. Ela é, principalmente, fator de sustentabilidade ambiental e está diretamente associada à otimização do uso de um recurso natural finito e de acesso restrito.

## 5.2. CONCEITUAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE ÁGUA E ESGOTO

O setor de saneamento básico pode ser considerado como o conjunto de instituições (públicas e privadas) que planejam e executam as ações de saneamento. Pela definição clássica: Saneamento é o conjunto de medidas que visam preservar ou modificar as condições do meio ambiente, com a finalidade de prevenir doenças e promover saúde.

Segundo a Organização Mundial de Saúde (OMS): saneamento é o controle de todos os fatores do meio físico do homem, que exercem ou podem exercer efeitos nocivos sobre o bem-estar físico, mental e social. (WHO World Health Organization; UN-Water, 2014)

Na década de 1950 o termo saneamento básico passou a ser utilizado para caracterizar as ações de saneamento que envolvessem o abastecimento de água e esgotamento sanitário. Atualmente o termo saneamento básico foi definido pela Lei Federal n.º 11.445 de 05 de janeiro de 2007 que estabelece as diretrizes básicas nacionais para o saneamento, como sendo:

*“Saneamento básico é o conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais de: abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana, manejo de resíduos sólidos e drenagem e manejo das águas pluviais”. (BRASIL, 2007)*

De outra forma, pode-se dizer que o termo “saneamento” caracteriza o conjunto de ações socioeconômicas que têm por objetivo alcançar a Salubridade Ambiental. Desta forma o conceito de Saneamento Ambiental pode ser descrito como:

*“Saneamento Ambiental é o conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais de: abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana, manejo de resíduos sólidos, drenagem e manejo das águas pluviais, controle de vetores e roedores e disciplina do uso e ocupação do solo”. (WHO - World Health Organization; UN-Water, 2014)*

A evolução do saneamento básico e ambiental, em qualquer País, está vinculado aos seguintes fatores: desenvolvimento institucional do Estado; desenvolvimento econômico e tecnológico; e distribuição de renda da população.

Por outro lado, a eficiência e a eficácia, dos sistemas de saneamento (básico e ambiental) colocados à disposição de uma população dependem dos modelos de gestão adotados, dos mecanismos de financiamento a disposição e da relação entre os setores público e privado responsáveis pela sua operacionalização.

Desde o descobrimento, os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Brasil, passaram por fases distintas de gestão pública e privada. Por outro lado, a organização administrativa dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário ocorreu de várias formas, desde a administração direta dos serviços pelas prefeituras municipais, passando pela administração indireta (autarquias, empresas públicas ou sociedades de economia mista) ou concedido a iniciativa privada. Ademais, a forma de atuação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário brasileiros também foi diversa, sendo que alguns serviços apenas construíam sistemas, outros só operavam, e outros atuavam em todas as etapas dos serviços.

A subordinação administrativa, dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, varia de um

local para outro, não havendo um modelo padrão no mundo e no Brasil, podendo estar ligados ao setor de saúde, agricultura, interior, viação, obras, infraestruturas, municipalidades, planejamento, urbanização e meio ambiente.

Nesta etapa do trabalho serão abordados conceitos básicos que permitirão o entendimento razoável da matéria a ser tratada ao longo de todos os demais capítulos.

## 5.3. AS CARACTERÍSTICAS DOS SISTEMAS DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA E ESGOTAMENTO SANITÁRIO

O ciclo das operações dos sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário tem início com a captação da água bruta em mananciais superficiais ou subterrâneos constituídos por reservatórios naturais ou construídos; segue-se pelo tratamento da água bruta com vistas a torná-la potável; distribuição aos pontos de consumo (residenciais, comerciais, industriais e outros); descarte do esgoto doméstico, águas residuárias e efluentes comerciais e industriais nas redes coletoras de esgoto; tratamento do efluente coletado; e finalmente o descarte do efluente tratado em um corpo receptor, completando-se o ciclo.

No Brasil atual, somente 55% da população total é atendida por redes de esgoto e 63,2% da população urbana possui tais serviços. Por outro lado, somente 50,8% dos esgotos coletados pelas redes públicas são tratados antes do descarte na coleção de águas superficiais (corpos receptores). Segundo os dados apontados pelo SNIS – Sistema Nacional de Informações de Saneamento - 2020, o Sudeste apresenta a melhor cobertura de coleta e afastamento de esgotos sanitários e industriais do país, cobrindo 84,90% da população urbana e 80,05% da população total da região, sendo que, dos esgotos gerados, somente 58,6% são tratados; entretanto ainda aquém da necessidade de se garantir a qualidade e salubridade do meio ambiente adequado.

Far-se-á, a seguir, um detalhamento destas atividades com o objetivo de permitir ao leitor não versado nas lides técnicas do abastecimento de água e esgotamento sanitário o entendimento correto do tema discutido:

### a) Processos de Captação e Armazenamento da Água Bruta

A água armazenada em reservatórios subterrâneos, lagos e rios, é chamada de água bruta<sup>55</sup>, uma vez que, apesar de fresca, contém impurezas que devem ser eliminadas para ser apta ao consumo. A água bruta sofre com a poluição difusa, devido a contaminação de poluentes diversos (animais, pessoas, agricultura, indústria, navegação etc.).

A utilização da água salobra ou marinha como fonte de abastecimento requerem processos de custo elevado para a retirada do excesso de sal. Nos casos das fontes subterrâneas e superficiais, cuja vazão de retirada é inferior à vazão de consumo é necessário a construção dos reservatórios de acumulação e regularização que permitem a operação de captação de forma regular, e paralelamente permite a decantação dos sólidos em suspensão.

A qualidade da água em reservatórios de acumulação, varia com diversos fatores e fontes de captação. Nos lagos, naturais ou artificiais, atividades náuticas, esportes aquáticos e agricultura comprometem a qualidade da água captada. No caso de captação de água subterrânea a contaminação pode ser causada por infiltração de poluentes advindos das atividades agrícolas ou industriais.

O transporte da água bruta até as unidades de tratamento, dependendo da sua localização, pode atingir altos níveis de complexidade e elevados custos de implantação e operação, requerendo longas linhas adutoras, estações elevatórias, processos operacionais e manutenção complexa.

---

<sup>55</sup> Água bruta é o conceito que abrange todo tipo de água da forma que é encontrada na natureza. Ou seja, é a água sem qualquer interferência humana ou tratamento.

## **b) Tratamento da Água Bruta**

O processo de tratamento da água bruta proveniente de fontes subterrâneas ou superficiais, dependendo da sua qualidade, passa por processos físico-químicos e biológicos convencionais, que abrangem várias etapas: gradeamento; adição de produtos químicos; remoção de contaminantes e cor (produtos químicos, pesticidas e etc.); remoção de sólidos (flotação ou sedimentação); filtração primária e secundária (filtros de areia e carvão ativado); desinfecção; correção ou redução da dureza para posterior reservação e distribuição da água potável.

Nos casos mais complexos (águas salobras, marinhas ou com contaminantes químicos), onde a potabilização pelo processo convencional físico-químico não é suficiente, são utilizados complementarmente os processos de microfiltração por membranas, osmose reversa, eletrólise e adsorção.

## **c) Reservação e Distribuição da água potável**

Uma vez tratada, a água deve ser reservada e posteriormente distribuída aos usuários do sistema de abastecimento público. Os reservatórios têm a função de suprir as variações na demanda ao longo do dia, além de garantir a continuidade do fornecimento em caso de problemas nas fases anteriores do fornecimento.

Dos reservatórios, a água tratada alcança os pontos de consumo através de uma rede de distribuição, bastante capilarizadas, composta de tubulações e acessórios, cujos diâmetros variam de acordo com o tamanho a área e a quantidade de unidades consumidoras a serem abastecidas.

A operação e manutenção destes sistemas requer complexas etapas e processos para garantir a regularidade e a continuidade do abastecimento, bem como um intensivo controle das pressões para evitar rompimentos e vazamentos.

A operação e manutenção das redes de distribuição representam custos elevados, mas pequenos em relação ao custo necessário para a sua implantação e extensão.

## **d) Coleta e Afastamento da água servida**

Na etapa posterior ao consumo, o descarte da água servida é feito em redes de coleta e afastamento de esgoto sanitário, cujo volume é decorrente do consumo doméstico, comercial e industrial. No Brasil, desde 1912, é adotado o sistema separador absoluto, onde nas redes coletoras de esgoto só se admite a descarga de água servida, devendo a água pluvial ser recolhida nos imóveis e demais áreas (ruas, calçamentos, praças etc.) e encaminhada às redes próprias que a descartam adequadamente em rios e lagos. Esse descarte de águas pluviais em rios e lagos acabam por contribuir para a poluição difusa dessas coleções de águas naturais.

O volume de descarte oriundo do consumo doméstico, comercial e industrial coletado pelas redes de esgoto, posteriormente, são encaminhadas às estações de tratamento de esgoto sanitário que farão o tratamento adequado dos efluentes, visando a retirada dos poluentes.

A implantação e extensão deste sistema requer altos investimentos, bem como a operação e a manutenção deles é de alta complexidade e requer especialização por parte do operador.

Garantir a regularidade e a continuidade de seu funcionamento, exige elevados custos e controle para evitar rompimentos e extravasamentos.

## **e) Tratamento do Esgoto e sua Reincorporação ao Ciclo Natural das Águas**

O tratamento dos esgotos sanitários e industriais é a fase mais complexa e cara da operação, chegando a custar até três vezes mais de que o da transformação da água bruta em água potável, bem como requer instalações e processos mais sofisticados e extensivos.

O tratamento de esgotos geralmente é feito por processos biológicos de elevada complexidade, que dependendo do grau de contaminação deve ser executado com a combinação de processos físico-químicos e biológicos.

Normalmente, inicia-se o tratamento dos esgotos pela separação dos sólidos contidos no efluente, usando grades e peneiras que é chamado de tratamento primário, onde são removidos os sólidos grosseiros, material inorgânico sedimentável, óleos e graxas. Após, são realizados os tratamentos secundários, geralmente biológicos, onde os microrganismos existentes no esgoto são potencializados e degradam a matéria orgânica em processos específicos com ou sem a presença de ar. A terceira fase do tratamento consiste no polimento (remoção de nutrientes e contaminantes específicos) e na desinfecção dos organismos patogênicos existentes na água residual, necessário para atender aos padrões de qualidade, para posterior descarte nos corpos receptores.

Dependendo do tipo de esgotos, poderá ser necessário o emprego de um tratamento quaternário, específico para remoção de contaminantes químicos, sais coloidais, fármacos e hormônios que podem estar presentes nas excretas humanas ou provenientes de processos industriais, que elevam o nível de complexidade e processos a serem utilizados, consequentemente levando os custos a níveis extremos.

Após o processo de tratamento, o efluente tratado não estará absolutamente livre de uma residual carga poluidora, mas estará em condições mínimas para ser devolvido ao ciclo natural, com descarga em rios ou no oceano sem grande impacto ambiental.

O tratamento de esgotos, seja ele doméstico ou industrial, gera subprodutos. O lodo resultante das várias etapas do processo de tratamento dos esgotos, também requer tratamento. A água contida no lodo, deve ser removida para evitar custos e baratear o descarte ou utilização destes.

O lodo final desaguado por diversos processos, pode ser descartado em aterros sanitários ou ser utilizado como fertilizante agrícola. Caso sejam utilizados processos mais intensivos, o lodo praticamente seco pode servir como combustível, devido ao elevado teor de carbono. Em outros, ainda, o lodo seco pode ser incinerado em fornos de cimenteiras.

As cinzas do lodo incinerado podem ser utilizadas para a fabricação de artefatos de cimento. Os processos biológicos anaeróbios (sem a presença de ar) de tratamento de esgoto e de digestão do lodo liberam metano, gás que pode ser armazenado e usado para aquecimento do próprio tanque onde o processo é realizado, ou para geração de eletricidade.

## **5.4 PANORAMA SETORIAL DOS SERVIÇOS DE ÁGUA E ESGOTO**

Em 2017, dos 5.570 municípios brasileiros, 1.365 (24,5%) tiveram taxas geométricas negativas, ou seja, apresentaram redução populacional. Em 3.130 municípios (56,2%) as taxas de crescimento populacional foram inferiores a 1%, em 868 (15,6%) municípios as taxas variaram entre 1,01% e 1,99% e em 207 municípios (3,7%) o crescimento foi igual ou superior a 2%. Naquele ano, o grupo de municípios com até 20 mil habitantes apresentou a maior proporção dos que tiveram redução populacional (32,4% ou 1.233 municípios). Por outro lado, aqueles com mais de 100 mil a 1 milhão de habitantes tiveram a maior proporção de municípios com crescimento acima de 1% (40,3% ou 118 municípios).

Nove dos 17 municípios, com mais de um milhão de habitantes tiveram taxas de crescimento entre 0,5% e 1% ao ano. Nas regiões Norte e o Centro-Oeste estão as maiores proporções de municípios com taxas de crescimento acima de 1%. Por outro lado, a região Sul mostrou a maior proporção de municípios com taxas negativas.

Mantidas as tendências de movimentações e concentração da população em determinadas áreas do país, o que é, no mínimo, preocupante, a situação do saneamento básico tende a agravar.

O pior nesta situação não são os números em si, os quais já são alarmantes em alguns casos, como se verá à frente. O setor de saneamento básico brasileiro tem carências e deficiências em diversos aspectos que se refletem nos diferentes atores envolvidos no setor.

A governança do setor sofre com a falta de métodos e técnicas adequadas para o tratamento adequado da questão. O marco regulatório nacional, na maior parte das vezes é ignorado, por falta de conhecimento, ou em detrimento da ingerência política por parte dos administradores locais, que tratam a questão do saneamento básico de forma amadora, fazendo da gestão dos sistemas de água e esgoto, bem como da tarifa destes serviços, moeda eleitoral.

O texto e os dados contidos nas subseções a seguir, foram em alguns casos transcritos na íntegra e em outros resumidos, tomando-se por base o DIAGNÓSTICO ANUAL DE ÁGUA E ESGOTO 2021 (ANO DE REFERÊNCIA 2020) publicado pela Secretaria Nacional de Saneamento do Ministério do Desenvolvimento Regional.

### 5.4.1. VISÃO GERAL

A Lei nº 11.445/2007, atualizada pela Lei nº 14.026/2020, define saneamento básico como o conjunto de serviços públicos, infraestruturas e instalações operacionais de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e drenagem e manejo das águas pluviais urbanas. A prestação dos serviços de saneamento básico é orientada pela visão integrada dos quatro componentes e sua articulação com políticas de desenvolvimento urbano e regional, habitação, combate à pobreza e de sua erradicação, proteção ambiental, promoção da saúde, recursos hídricos e outras de interesse social relevante, destinadas à melhoria da qualidade de vida para as quais o saneamento básico seja fator determinante. (SNIS, 2020)

Criado em 1996, como parte do Programa de Modernização do Setor Saneamento (PMSS), o SNIS consolida informações institucionais, administrativas, operacionais, gerenciais, econômico-financeiras, contábeis e da qualidade da prestação de serviços de saneamento básico.

As informações e indicadores são consolidados em três módulos: Água e Esgoto (desde 1995), Manejo de Resíduos Sólidos Urbanos (desde 2002) e Drenagem e Manejo das Águas Pluviais Urbanas (desde 2015).

Os dados coletados, junto a prestadores de serviços e municípios de todo o país, permitem monitorar e avaliar a prestação dos serviços, definir políticas, projetos e ações para qualificar a gestão, orientar atividades regulatórias, facilitar o controle social e ampliar e melhorar o atendimento à população. Também ajudam a identificar prioridades de investimentos e a orientar a aplicação de recursos públicos. Este conhecimento é essencial, por exemplo, para a elaboração do Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANSAB) e dos Planos Municipais de Saneamento Básico (PMSB). Enquanto o SINISA não entra em operação, esta função é exercida pelo SNIS.

A coleta de dados do SNIS é anual. Os formulários eletrônicos (questionários) são disponibilizados após o fechamento dos balanços das entidades do setor. A consolidação e validação das informações e dos indicadores antecede a elaboração das publicações do SNIS, como os diagnósticos da prestação dos serviços de saneamento básico, a atualização dos Painéis de Informações sobre Saneamento e do SNIS Série Histórica, e, a partir do ano de 2021, os Diagnósticos Temáticos do SNIS e do o Panorama do Saneamento Básico no Brasil 2021.

A participação dos municípios e seus prestadores de serviços é critério de seleção, hierarquização e liberação de recursos financeiros pelos programas de investimentos em saneamento básico do Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR). (SNIS 2020)

O cálculo da população dos 5570 municípios do Brasil, estimado em 211.755.692 habitantes em 2020 foi realizado pelo IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. A população urbana foi estimada em 179.436.864 habitantes pelo SNIS, a partir do percentual de urbanização apurado pelo IBGE, por município no último CENSO de 2010.

As informações coletadas pelo SNIS, passam, de forma automática e durante a coleta, por uma análise de consistência, posteriormente, a análise qualitativa e quantitativa dos dados fornecidos, pelos prestadores de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, são reunidos em 185 tipos de informações. Os 84 indicadores são calculados por meio do cruzamento de pelo menos duas informações primárias fornecidas ao SNIS, segundo as expressões matemáticas de cálculo padronizadas pelo Glossário de Indicadores SNISAE.



## a) Abastecimento de Água

As redes públicas de abastecimento de água atendem a mais de 93,4% dos brasileiros que vivem em cidades. No SNIS-AE 2020, há 5.337 municípios com sistemas públicos de abastecimento de água (99,8% da amostra). Treze municípios não contam com sistema público (0,2%) e utilizam soluções alternativas individuais para o atendimento, como poços, cisternas e caminhões pipa. Duzentos e vinte municípios não participaram da amostra no ano de 2020.

A amostra reúne informações de 1.354 prestadores de serviços de abastecimento de água. São 28 com abrangência regional (CESB'S), 8 microrregional e 1.318 local. Os prestadores regionais, que atendem a grandes grupos de municípios, limítrofes ou não, atuam em 75,6% dos municípios (4.046) e atendem a 75,5% da população urbana abrangida pelo SNIS-AE 2020.

No total, 1354 prestadores de serviços de abastecimento de água foram abrangidos pela coleta de dados do SNIS-AE de 2020, que prestam os serviços de forma direta ou indireta. Destes, 735 são pertencentes a administração direta (órgão da prefeitura, secretarias e departamentos); 464 são autarquias sob o controle municipal ou estadual; 30 são sociedades de economia mista – SEM, com capital público e privado com gestão pública ou com participação dos sócios privados; 6 são instituídos como empresa pública, cujo capital é exclusivamente público; 113 são empresas privadas, administradas por particulares; e 6 são organizações sociais, entidades civis, sem fins lucrativos com delegação para administrar os serviços.

O Diagnóstico Temático Serviços de Água e Esgoto, identifica 728 mil quilômetros de redes públicas de abastecimento de água nos 5.350 municípios participantes da amostra com uma expansão de 47,7 mil quilômetros em relação a 2019. A ampliação do serviço acrescenta 4,6 milhões de habitantes do país ao atendimento, o que representa crescimento de 2,7% em relação a 2019.

Em 2020, o volume produzido de água chega a 17,2 bilhões de m<sup>3</sup> e o consumido, a 9,9 bilhões de m<sup>3</sup>. Com 61,7 milhões de ligações de água<sup>56</sup>, as redes públicas de abastecimento atendem a 62,2 milhões de economias residenciais ativas. Em relação a 2019, cerca de 2,6 milhões de novas ligações e 2,2 milhões de economias residenciais ativas foram incorporadas ao sistema público no ano de 2020.

A densidade de economias de água por ligação (IN001) é de 1,28 econ./lig. O maior valor médio é o da macrorregião Sul (1,37 econ./lig.) e o menor, da Norte (1,14 econ./lig.). Quando analisada pela abrangência dos serviços, ela evolui de 1,21 m/lig. no serviço Local de direito público a 1,44 m/lig. no serviço Local de direito privado.

A extensão da rede de água por ligação (IN020) tem, em média, 11,7 m/lig. A menor é a da macrorregião Nordeste, com 9,3 m/lig., e a maior, da Sul, com 16,7 m/lig. Na abrangência dos serviços, a média evolui de 10,7 m/lig. Na prestação Regional, a 17,1 m/lig. na Microrregional.

De acordo com dados do SNIS-AE 2020, o índice de macromedição (IN011) alcança 81,6%. A amostra identifica diferenças de índices de macromedição<sup>57</sup> entre as macrorregiões geográficas, com variações entre 44,3% (Norte) e 90,1% (Sudeste). O mesmo ocorre na abrangência da prestação do serviço, com índices entre 59,4% da Local de direito público e 97,9% da Local de empresa privada.

| POR ABRANGÊNCIA DOS SERVIÇOS |                 |
|------------------------------|-----------------|
| REGIONAL                     | 1,29 econ./lig. |
| MICRORREGIONAL               | 1,28 econ./lig. |
| LOCAL - DIREITO PÚBLICO      | 1,21 econ./lig. |
| LOCAL - DIREITO PRIVADO      | 1,44 econ./lig. |
| LOCAL - EMPRESA PRIVADA      | 1,25 econ./lig. |

FIGURA 20- DENSIDADE DE ECONOMIAS ÁGUA

| POR ABRANGÊNCIA DOS SERVIÇOS |             |
|------------------------------|-------------|
| REGIONAL                     | 10,7 m/lig. |
| MICRORREGIONAL               | 17,1 m/lig. |
| LOCAL - DIREITO PÚBLICO      | 15,0 m/lig. |
| LOCAL - DIREITO PRIVADO      | 12,5 m/lig. |
| LOCAL - EMPRESA PRIVADA      | 11,3 m/lig. |

FIGURA 21- EXTENSÃO DE REDE

<sup>56</sup> Ligação Ativa Ligações cadastradas como usuárias do serviço em pleno funcionamento no último dia do ano de referência da coleta de dados do SNIS.

<sup>57</sup> Macromedição - Conjunto de medições de grandes volumes de água realizadas no sistema público de abastecimento (da captação a extremidades da rede). Contribui para identificar volumes efetivamente consumidos e perdas de água.

O índice de micromedicação<sup>58</sup> (IN009) do SNIS-AE 2020 é de 91,3%. Nas macrorregiões, ele varia entre 61,9%, na Norte, e 99,0%, na Sul. A amostra aponta menores variações em relação à abrangência da prestação do serviço, de 86,3% na Local de direito público a 98,6% na Microrregional.

O índice de atendimento total de água (IN055) com redes públicas de abastecimento do SNIS-AE 2020 é de 84,1%. Ele corresponde a 175.451.089 habitantes. Já o índice de atendimento urbano (IN023) chega a 93,4%. Em relação a 2019, há crescimento de 4,6 milhões de habitantes da população total e de 3,8 milhões de habitantes da população urbana atendidos com redes de abastecimento de água.

O menor índice de atendimento das populações, total e urbana, com redes públicas de abastecimento de água são da macrorregião Norte (58,9% e 72,0%, respectivamente).

Em relação à população total o maior índice é registrado na macrorregião Sudeste (91,3%), já em relação à população urbana, o maior registro é no Sul (98,8%).

Os índices de atendimento total (IN055) e urbano (IN023) contemplam apenas serviços que utilizam redes públicas de água. O cálculo não inclui soluções individuais ou alternativas, como poços, nascentes, cisternas, chafarizes, dentre outras.

O consumo médio per capita de água no Brasil (IN022) é de 152,1 l/hab.dia. O índice do SNISAE 2020 representa uma redução de 1,2% em relação aos 153,9 l/hab.dia de 2019. Entre as macrorregiões, apenas a Sudeste registra consumo acima da média nacional, com 171,7 l/hab.dia. O menor é no Nordeste, com 120,3 l/hab.dia.

Na abrangência do serviço, a média per capita diária varia de 139,0 litros na prestação Microrregional a 188,7 na Local de direito público.

O monitoramento do consumo médio de água é um importante instrumento de controle operacional e de planejamento e gestão dos serviços. Ele contribui para dimensionar sistemas de abastecimento em municípios com expansão populacional e para reverter o crescimento de consumo em áreas com disponibilidade hídrica restrita.

A base do cálculo do índice do consumo médio per capita diário do SNIS-AE é o volume de água consumido. Do montante, é descontada a parcela transferida para outros distribuidores (exportada). O valor obtido é dividido pela média aritmética da população atendida nos últimos dois anos de coleta.

Dados do SNIS-AE 2020 apontam índice de perdas na distribuição de água (IN049) de 40,1%. Ele representa crescimento contínuo após período de estabilidade entre 2012 e 2015, quando chegou a ficar abaixo de 37,0%. Em termos

| POR ABRANGÊNCIA DOS SERVIÇOS |        |
|------------------------------|--------|
| REGIONAL                     | 87,0 % |
| MICRORREGIONAL               | 78,0 % |
| LOCAL - DIREITO PÚBLICO      | 59,4 % |
| LOCAL - DIREITO PRIVADO      | 90,8 % |
| LOCAL - EMPRESA PRIVADA      | 97,9 % |

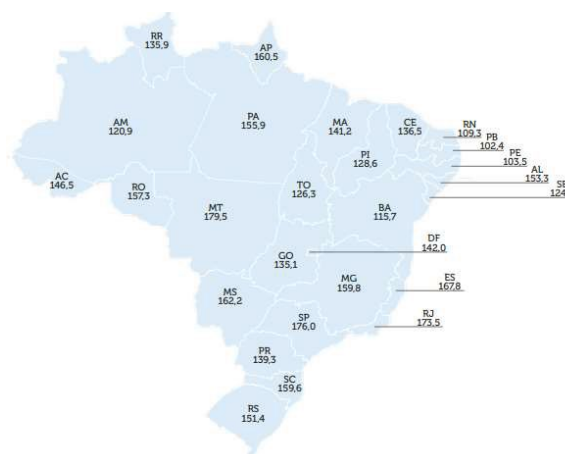
FIGURA 22- MACROMEDIÇÃO

| POR ABRANGÊNCIA DOS SERVIÇOS |        |
|------------------------------|--------|
| REGIONAL                     | 92,2 % |
| MICRORREGIONAL               | 98,6 % |
| LOCAL - DIREITO PÚBLICO      | 86,3 % |
| LOCAL - DIREITO PRIVADO      | 96,7 % |
| LOCAL - EMPRESA PRIVADA      | 95,7 % |

FIGURA 23- MICROMEDIÇÃO

| POR ABRANGÊNCIA DOS SERVIÇOS |       |        |
|------------------------------|-------|--------|
|                              | Total | Urbana |
| REGIONAL                     | 80,5% | 90,5%  |
| MICRORREGIONAL               | 73,5% | 87,0%  |
| LOCAL - DIREITO PÚBLICO      | 88,0% | 94,5%  |
| LOCAL - DIREITO PRIVADO      | 97,0% | 98,5%  |
| LOCAL - EMPRESA PRIVADA      | 93,7% | 98,9%  |

FIGURA 24- ATENDIMENTO



| POR ABRANGÊNCIA DOS SERVIÇOS |                 |
|------------------------------|-----------------|
| REGIONAL                     | 142,0 l/hab.dia |
| MICRORREGIONAL               | 139,0 l/hab.dia |
| LOCAL - DIREITO PÚBLICO      | 188,7 l/hab.dia |
| LOCAL - DIREITO PRIVADO      | 178,8 l/hab.dia |
| LOCAL - EMPRESA PRIVADA      | 147,8 l/hab.dia |

FIGURA 25 - CONSUMO MÉDIO

58 Micromedicação- Medição do consumo no ponto de atendimento dos usuários das redes públicas de abastecimento de água. É feita por hidrômetros.

quantitativos, o índice significa que, de cada 100 litros disponibilizados pelos prestadores de serviços, apenas 59,9 são contabilizados como utilizados pelos consumidores.

A situação está relacionada a dois fatores: (1) perda aparente, quando a água consumida não é contabilizada (cobrada) devido a situações como ligações clandestinas (gatos) e submedição (falta de calibragem nos hidrômetros); e (2) perda real, quando há vazamentos em pontos das infraestruturas de distribuição.

Nas macrorregiões, os índices de perdas variam de 34,2%, Centro-Oeste a 51,2%, Norte.

Na abrangência do serviço, a amostra identifica perdas entre 26,7%, na prestação Microrregional, e 44,1%, na Local - Empresa Privada.

O SNIS-AE também apura o índice de perdas por ligação (IN051). Ele tem maior relação com a eficiência operacional, porque a maior parte das perdas reais e aparentes de longa duração ocorrem em ramais de distribuição. O volume médio perdido por ligação é de 343,4 litros/dia. Nas macrorregiões, os índices de perdas por ligação variam de 235,9 l/lig./dia, Centro-Oeste, a 595,9 l/lig./dia, na Norte. Na abrangência do serviço, o menor índice é o da prestação Microrregional, com 161,7 l/lig./dia, e o maior, da Local - Empresa Privada, com 394,4 l/lig./dia.

O SNIS-AE 2020 aponta o índice de consumo de energia elétrica em sistemas de abastecimento de água (IN058) de 0,73 kWh/m<sup>3</sup>. O consumo total é de 12,4 TWh, que corresponde a 89,2% dos 13,9 TWh utilizados pelos serviços de água e esgoto apurados na amostra.

Em 2020, o consumo de energia elétrica nos sistemas de água apresenta aumento de 4,8% em relação a 2019.

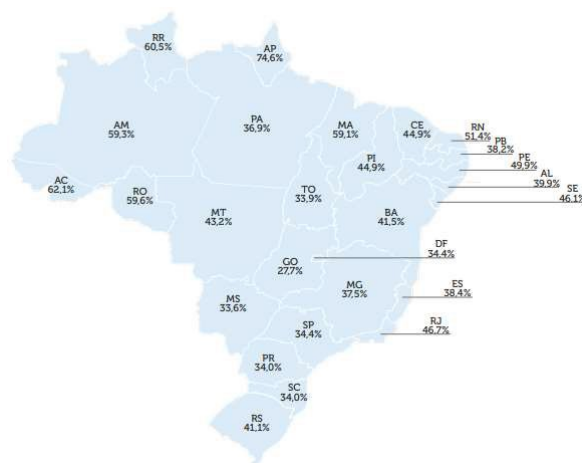
A energia elétrica é um dos principais custos operacionais dos serviços de água e esgoto. O SNISAE identifica crescimento constante das despesas. Ele é mais relevante a partir de 2015, quando houve aumento de quase 50% das tarifas. Nesse ano, entrou em vigência o Sistema de Bandeiras Tarifárias (verde, amarela e vermelha), acionado quando há restrição à geração por usinas hidrelétricas (energia mais barata) em função da disponibilidade hídrica e o volume dos reservatórios das usinas hidroelétricas nacionais.

Em 2020, as despesas com energia elétrica dos prestadores dos serviços de água e esgoto alcançam R\$ 7,4 bilhões, crescimento de 4,1% em relação aos R\$ 7,1 bilhões de 2019.

A regularidade da operação dos sistemas tem relação direta com a qualidade da prestação do serviço de abastecimento de água. De forma geral, a regularidade está sujeita a dois fatores adversos: (1) paralisações, que provocam interrupção do fornecimento em situações como queda de energia e necessidade de reparos; e (2) interrupções sistemáticas, que resultam em racionamento ou rodízio do abastecimento por fatores como dificuldade de produção de água, manobras no sistema e subdimensionamento das infraestruturas de distribuição.

O SNIS-AE 2020 identifica 67,6 mil paralisações do fornecimento de água, com impactos em 152,4 milhões de economias ativas. O total corresponde à quantidade de registros no ano, inclusive repetições, de paralisações com duração de seis ou mais horas. A base de informações é o município. Nos atendidos por mais de um sistema, as paralisações são somadas. Os mesmos critérios são aplicados às informações de interrupções sistemáticas, que totalizam 195,6 mil ocorrências e impactos em 172,0 milhões de economias ativas em 2020.

Outra informação associada à qualidade dos serviços é o número de reclamações e/ou solicitações de usuários. No SNIS-AE, ela é apurada de forma conjunta para os serviços de água e esgoto e abrange situações como falta d'água, obstrução de redes, conserto de ligações, instalação ou aferição de hidrômetros e vistoria de vazamentos, dentre outros.



| POR ABRANGÊNCIA DOS SERVIÇOS |       |
|------------------------------|-------|
| REGIONAL                     | 41,2% |
| MICRORREGIONAL               | 26,7% |
| LOCAL - DIREITO PÚBLICO      | 37,0% |
| LOCAL - DIREITO PRIVADO      | 32,7% |
| LOCAL - EMPRESA PRIVADA      | 44,1% |

FIGURA 26 - PERDAS DE DISTRIBUIÇÃO

Destaca-se que 74,2% dos municípios atendidos pelos prestadores de serviços regionais e microrregionais situam-se dentro da faixa de 1 a 1,3 reclamações ou solicitações de serviços por serviço executado e 88,0% dos locais de água e esgoto.

Apesar da extrema relevância, o tratamento dessas informações ainda encontra barreiras devido à dificuldade dos prestadores em consolidar rotinas padronizadas de obtenção e sistematização, principalmente as relativas a paralisações e intermitências dos sistemas de água e a extravasamentos de esgoto.

## b) Esgotamento sanitário

Desde os tempos romanos, a coleta e o afastamento adequado dos esgotos domésticos e, posteriormente a partir da segunda metade do século XIX, o tratamento dos esgotos coletados são essenciais para o saneamento básico. Essas ações representam promoção de saúde pública e manutenção de recursos naturais, entre eles os corpos hídricos onde é captada a água para abastecimento público. O tratamento de esgoto contribui para evitar poluição e contaminação de recursos hídricos, situação potencializada quando a coleta de resíduos sólidos (lixo) e a drenagem das águas das pluviais (chuvas) são ineficientes.

O Diagnóstico Temático - Serviços de Água e Esgoto – Visão Geral reúne informações da prestação de serviços públicos de esgotamento sanitário em 4.744 municípios (85,2% dos 5.570 do país). A amostra abrange 94,6% da população total (200,4 milhões) e 96,4% da população urbana (172,9 milhões).

No SNIS-AE 2020, 2.807 municípios (59,2% da amostra) contam com sistemas públicos de esgotamento sanitário. Em 1.937 (40,8%) são utilizadas soluções alternativas individuais como fossa séptica, fossa rudimentar, vala a céu aberto e lançamento em cursos d'água. Dessas alternativas, apenas a fossa séptica é considerada como adequada pelo Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANSAB).

A amostra reúne informações de 3.347 prestadores de serviços de esgotamento sanitário. São 26 com abrangência Regional, 8 Microrregional e 3.313 Local. Os dados e as análises do SNIS-AE 2020 têm abrangência nacional. Para melhor compreensão de especificidades e peculiaridades dos serviços públicos de esgotamento sanitário, eles também são apresentados por macrorregiões geográficas, estados, natureza jurídica-administrativa e abrangência da atuação dos prestadores de serviços. (SNIS 2020)

No total, 3.347 prestadores de serviços de esgotamento sanitário foram abrangidos pela coleta de dados do SNIS-AE de 2020, que prestam os serviços de forma direta ou indireta. Destes 2.721 pertencem a Administração Direta (órgão da prefeitura, secretarias e departamentos); 465 são autarquias sob o controle municipal ou estadual; 29 são Sociedades de Economia Mista – SEM, com capital público e privado com gestão pública ou com participação dos sócios privados; 6 são instituídos como empresa pública, cujo capital é exclusivamente público; 120 são empresas privadas, administradas por particulares; e 6 são organizações sociais, entidades civis, sem fins lucrativos com delegação para administrar os serviços. Deste universo, 3.313 das entidades prestadoras de serviços de esgotamento sanitário é de atuação local, 8 delas são de atuação Regional e 26 delas são de atuação Microrregional.

O SNIS-AE 2020 identifica 362,4 mil quilômetros de redes públicas de esgotamento sanitário nos 4.744 municípios da amostra, com expansão de 8,1 mil quilômetros em relação a 2019. A ampliação da cobertura do serviço acrescenta 4,3 milhões de habitantes do

| POR ABRANGÊNCIA DOS SERVIÇOS |                 |                        |
|------------------------------|-----------------|------------------------|
|                              | Ligações totais | Economias residenciais |
| REGIONAL                     | 22,8 milhões    | 26,5 milhões           |
| MICRORREGIONAL               | 0,3 milhão      | 0,3 milhão             |
| LOCAL - DIREITO PÚBLICO      | 9,6 milhões     | 8,3 milhões            |
| LOCAL - DIREITO PRIVADO      | 0,9 milhão      | 1,1 milhão             |
| LOCAL - EMPRESA PRIVADA      | 2,4 milhões     | 2,8 milhões            |

FIGURA 27- LIGAÇÕES E ECONOMIAS ESGOTO

| POR ABRANGÊNCIA DOS SERVIÇOS |              |
|------------------------------|--------------|
| REGIONAL                     | 204,8 mil km |
| MICRORREGIONAL               | 1,0 mil km   |
| LOCAL - DIREITO PÚBLICO      | 122,8 mil km |
| LOCAL - DIREITO PRIVADO      | 9,5 mil km   |
| LOCAL - EMPRESA PRIVADA      | 24,3 mil km  |

FIGURA 28- EXTENSÃO DE REDE

| POR ABRANGÊNCIA DOS SERVIÇOS |             |
|------------------------------|-------------|
| REGIONAL                     | 9,0 m/lig.  |
| MICRORREGIONAL               | 3,4 m/lig.  |
| LOCAL - DIREITO PÚBLICO      | 12,9 m/lig. |
| LOCAL - DIREITO PRIVADO      | 10,8 m/lig. |
| LOCAL - EMPRESA PRIVADA      | 9,9 m/lig.  |

FIGURA 29- EXTENSÃO POR LIGAÇÃO



país ao atendimento, o que representa crescimento de 4,0% em relação a 2019.

Em 2020, o volume de esgotos coletado chega a 6,0 bilhões de m<sup>3</sup> e o de esgoto tratado, a 4,8 bilhões de m<sup>3</sup>. Com 35.960.245 ligações, as redes públicas atendem a 38.998.897 economias residenciais ativas de esgotos. Em relação a 2019, 1,4 milhão de novas ligações e 1,4 milhão de economias residenciais ativas foram incorporadas ao sistema público.

A extensão da rede de esgotos por ligação (IN021) tem, em média, 10,1 metros por ligação. As menores são registradas nas macrorregiões Nordeste e Sudeste, com 9,2 m/lig., e a maior, na macrorregião Sul, com 15,6 m/lig. Na abrangência dos serviços, a média evolui de 3,4 m/lig. na prestação Microrregional para 12,9 m/lig. na Local de direito público.

Os índices de atendimento total (IN056) e urbano (IN024) de esgotamento sanitário do SNIS-AE 2020 são referentes a serviços que utilizam redes públicas. O total é calculado pela divisão entre a população informada pelo prestador de serviços e a residente estimada pelo IBGE. O urbano tem como base a população residente estimada pelo SNIS-AE a partir do % do último Censo Demográfico do IBGE (2010). O índice é calculado pela divisão da população atendida, pela urbana residente.

As redes de esgotos abrangem 55,0% da população total (114,6 milhões de habitantes) e 63,2% da população urbana (112,4 milhões habitantes) da amostra. Os maiores índices são os da macrorregião Sudeste (80,5% e 84,9%, respectivamente) e os menores, da Norte (13,1% e 17,2%).

O SNIS-AE calcula dois índices: (1) o do tratamento em relação ao volume total gerado (IN046); e (2) o do tratamento em relação ao volume coletado (IN016). O primeiro tem maior relação com a abrangência das infraestruturas que coletam a água que se torna esgoto após usos domésticos (estimada entre 80,0% e 85,0%). O segundo reflete a capacidade de tratamento. Isso explica a variação entre os índices. Em um município que gera 100 m<sup>3</sup> de esgotos/ano e coleta e trata 10 m<sup>3</sup>, o tratamento em relação ao volume total gerado é de 10,0% e em relação ao coletado, 100,0%. Do total de esgoto gerado, o SNIS-AE 2020 aponta que apenas 50,8% são tratados. Nas macrorregiões, os índices variam de 21,4% na Norte a 58,6% no Sudeste. Na abrangência da prestação dos serviços, há variações de 49,9%, na Regional, a 76,4%, na Microrregional.

Do esgoto coletado (IN016), 79,8% são tratados. Nas macrorregiões, o menor índice é registrado no Nordeste, com 76,0% e o maior no Centro-Oeste, com 94,3%. Na abrangência dos serviços, há variações de 58,3%, na prestação Local de direito público, a 99,9%, na Microrregional.

O SNIS-AE 2020 aponta índice de consumo de energia elétrica em sistemas de esgotamento sanitário (IN059) de 0,27 kWh/m<sup>3</sup>. O consumo total é de 1,5 TWh, que corresponde a 10,8% dos 13,9 TWh utilizados pelos serviços de água e esgoto apurados na amostra. A energia elétrica é um dos principais custos operacionais dos serviços de água e esgoto, sendo que o SNIS-AE identifica crescimento constante das despesas com esse insumo. Em 2020,



FIGURA 30 - ÍNDICE DE ATENDIMENTO URBANO ESGOTO

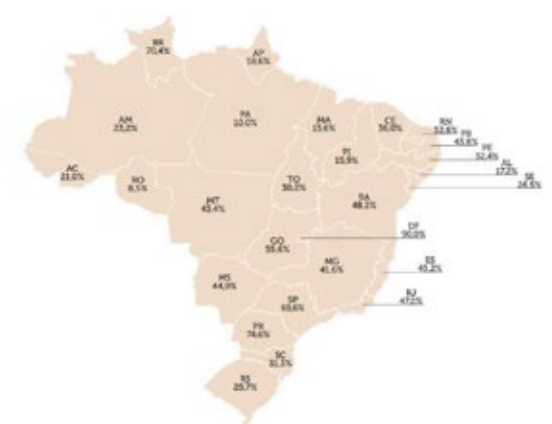


FIGURA 31 - ÍNDICE DE TRATAMENTO DE ESGOTO GERADOS



FIGURA 32 - ÍNDICE DE TRATAMENTO DE ESGOTO COLETADO

as despesas com energia elétrica dos prestadores dos serviços de água e esgoto alcançam R\$ 7,4 bilhões, crescimento de 4,1% em relação aos R\$ 7,1 bilhões de 2019.

A regularidade da operação tem relação direta com a qualidade da prestação do serviço de esgotamento sanitário. Um indicativo são os extravasamentos em sistemas de esgoto causados por rompimento ou obstrução de redes coletoras, interceptores ou emissários de esgoto em vias públicas, domicílios e galerias de águas pluviais (água da chuva).

O SNIS-AE 2020 identifica 901,3 mil extravasamentos de esgoto. O total corresponde à quantidade de registros no ano, inclusive repetições, com duração de seis ou mais horas. A base de informações é o município. Nos atendidos por mais de um sistema, os extravasamentos são somados.

Outra informação associada à qualidade dos serviços é o número de reclamações e/ou solicitações de usuários. No SNIS-AE, ela é apurada de forma conjunta para os serviços de água e esgoto e abrange situações como falta d'água, obstrução de redes, conserto de ligações, instalação ou aferição de hidrômetros e vistoria de vazamentos, dentre outros.

Destaca-se que 67,1% dos municípios atendidos pelos prestadores de serviços regionais e microrregionais situam-se dentro da faixa de 1 a 1,3 reclamações ou solicitações de serviços por serviço executado e 91,1% dos locais de água e esgoto.

Apesar da extrema relevância, o tratamento dessas informações ainda encontra barreiras devido a dificuldades dos prestadores em consolidar rotinas padronizadas de obtenção e sistematização, principalmente as relativas a paralisações e intermitências dos sistemas de água e a extravasamentos de esgoto.

## 5.4.2. ASPECTOS FINANCEIROS

As informações sobre investimentos em abastecimento de água e esgotamento sanitário no SNIS-AE correspondem ao valor total dos recursos destinados aos dois componentes. Os valores são totalizados em três agrupamentos: (1) segundo o contratante; (2) segundo o destino da aplicação; e (3) segundo a origem dos recursos. O maior valor apurado junto aos prestadores de serviços participantes da amostra é utilizado como referência para o total de investimentos no ano-base da coleta de dados.

O SNIS-AE 2020 apresenta investimentos de forma unificada para água e esgoto. Eles são distribuídos em três agrupamentos: (1) segundo o contratante; (2) segundo o destino da aplicação; e (3) segundo a origem dos recursos.

As diferenças entre os totais de cada agrupamento estão relacionadas ao não preenchimento de informações. Por exemplo, são informados dados sobre destino de aplicação, mas não de origem dos recursos. O maior valor apurado é usado como referência dos investimentos em água e esgoto. Em 2020, esse valor chegou a R\$ 13,7 bilhões. Além de equipamentos, instalações e obras de abastecimento de água e esgotamento sanitário, o valor inclui recursos

ainda não transferidos ao investimento (despesas capitalizáveis) e aquisição de bens de uso geral, equipamentos e instalações (outros investimentos).

Em 2020, o total de investimentos reduziu para 12,4% em relação aos R\$ 15,7 bilhões de 2019. Com R\$ 7,1 bilhões (51,8%), a macrorregião Sudeste recebe o maior volume de recursos. O menor é o da macrorregião Norte, com cerca de R\$ 800,0 milhões (5,8%).

Quanto à origem, os recursos próprios prevalecem no investimento total, com 64,2% do total dos aportes (R\$ 8,6 bilhões). Por contratante, os prestadores dos serviços são responsáveis por 92,6% dos investimentos totais (R\$ 12,6 bilhões).

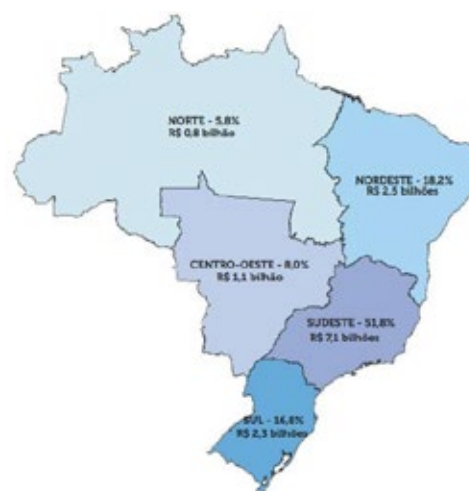


FIGURA 33 - INVESTIMENTOS TOTAIS POR MACRORREGIÃO



As informações sobre investimentos coletados pelo SNIS-AE permitem comparar a relação entre o percentual de investimentos e o percentual de carência ou déficit no acesso aos serviços de água e esgoto em cada macrorregião. A comparação feita pelo SNIS-AE 2020 abrange informações de 2016 a 2020, uma vez que o período de cinco anos é o tempo médio de maturação dos investimentos em saneamento básico.

Os déficits no acesso de abastecimento de água e de esgotamento sanitário equivalem ao cálculo da população urbana atendida menos a população urbana residente. Então, a partir disso, faz-se o cálculo do percentual de cada macrorregião no déficit do país para as áreas urbanas. Já para calcular o percentual dos investimentos em água e esgoto, utiliza-se a classificação dos investimentos segundo o destino de aplicação: a) abastecimento de água; b) esgotamento sanitário; c) despesas capitalizáveis; e d) outros investimentos. Como as categorias “c” e “d” não diferenciam em serviços de água ou de esgoto, elas foram distribuídas proporcionalmente entre as categorias “a” e “b”. Com todos os valores de investimentos apurados, calcula-se o percentual de cada macrorregião nos investimentos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário.

A avaliação mostra que o déficit de acesso aos serviços de água e esgoto são maiores do que o percentual investido nas macrorregiões Norte e Nordeste. Enquanto isso, nas macrorregiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste, ocorre o inverso. Ou seja, nessas três macrorregiões o percentual de investimentos é maior, superando a carência no acesso aos serviços de abastecimento de água e no esgotamento sanitário.

No SNIS-AE, as informações de receitas e despesas totais abrangem os serviços de água e esgoto. Em 2020, as receitas operacionais totais chegam a R\$ 72,4 bilhões e as despesas totais (DTS), a R\$ 65,8 bilhões.

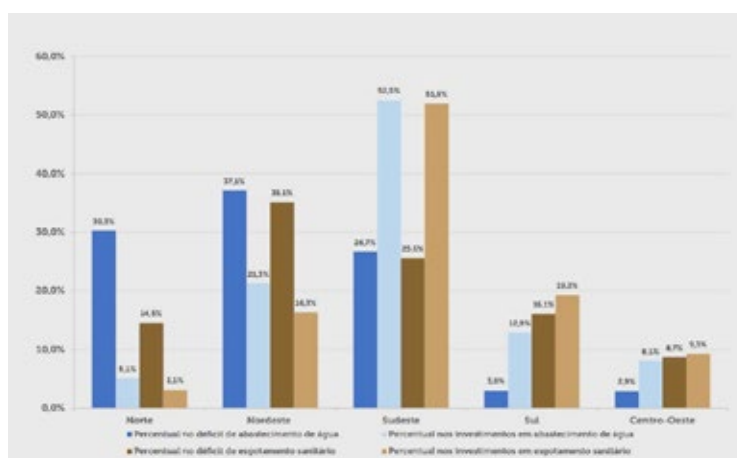


FIGURA 34- DÉFICIT DE ACESSO E NOS INVESTIMENTOS EM ÁGUA E ESGOTO

As receitas são obtidas de duas formas: (1) direta, por meio da cobrança de tarifas da atividade- fim; e (2) indireta, com a realização de serviços não tarifados. Do total, em 2020, R\$ 45,7 bilhões (63,1%) são referentes a receitas diretas da cobrança de tarifas de água e R\$ 23,9 bilhões (33,0%) são referentes a receitas diretas da cobrança de tarifas de esgoto.

Em relação às despesas com os serviços de água e esgoto, a maior parcela é a de despesas de exploração (DEX), que alcançam R\$ 46,9 bilhões, ou 71,3% do total. Deste montante, R\$ 34,6 bilhões (73,7%) correspondem a custeio de pessoal próprio, de terceiro e de consumo de energia elétrica. O custeio de pessoal representa 38,3% da DEX, serviços de terceiros, 19,7%, energia elétrica, 15,7%, outras despesas, 12,1%, despesas fiscais e tributárias, 9,4%, produtos químicos, 3,9%, água importada, 0,9% e esgoto exportado, 0,1% da DEX.

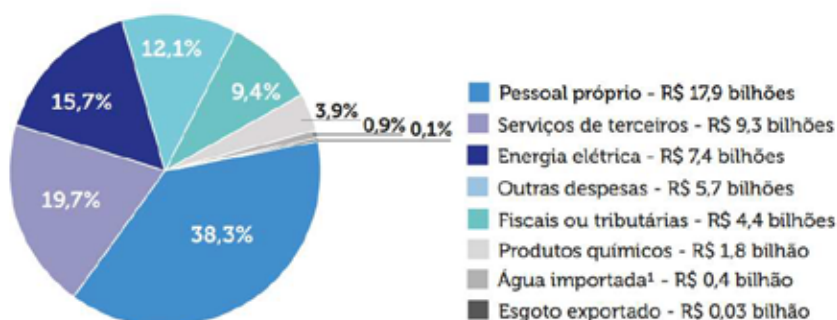


FIGURA 35 - DESPESA DE EXPLORAÇÃO (DEX) DOS SERVIÇOS DE ÁGUA E ESGOTO

A DTS – Despesas Totais com os Serviços de água e esgoto, 71,3% são de despesas de exploração, 14,7% referentes a depreciação, amortizações e provisão para devedores duvidosos, 4,6% outras despesas, 3,4% fiscais ou

tributárias não incidentes na DEX, 3,1% juros, encargos e variação cambiais do serviço da dívida.

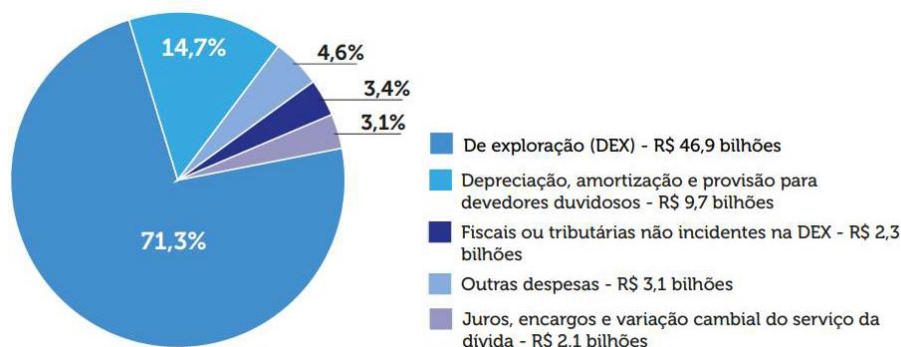


FIGURA 36 - DESPESAS TOTAIS COM OS SERVIÇOS (DTS) DE ÁGUA E ESGOTO

A divisão entre arrecadação e despesas correntes demonstra a capacidade de caixa para pagamento das despesas correntes e indica a situação financeira dos prestadores de serviços. Em 2020, o índice de suficiência de caixa (IN101) na prestação de serviços de água e esgoto é de 117,6%. Por abrangência dos serviços, a suficiência de caixa varia de 112,4%, na prestação local, a 163,3%, na microrregional. Em 2020, a arrecadação efetiva dos prestadores de serviços de água e esgoto é de R\$ 67,9 bilhões. O valor corresponde a 93,8% das receitas operacionais. A diferença em relação ao total deve-se à evasão de receitas (IN029). Ela chega a R\$ 4,5 bilhões (6,2%). Trata-se de recursos não recebidos pelos prestadores por falta de pagamento de consumidores.

| Abrangência    | Receita operacional total | Arrecadação total | Despesa total com serviços (DST) | Despesa de exploração (DEX) | Índice de suficiência de caixa |
|----------------|---------------------------|-------------------|----------------------------------|-----------------------------|--------------------------------|
| REGIONAL       | R\$ 54,9 bilhões          | R\$ 51,5 bilhões  | R\$ 50,7 bilhões                 | R\$ 34,5 bilhões            | 120,8%                         |
| MICRORREGIONAL | R\$ 0,6 bilhão            | R\$ 0,5 bilhão    | R\$ 0,4 bilhão                   | R\$ 0,2 bilhão              | 163,3 %                        |
| LOCAL          | R\$ 16,9 bilhões          | R\$ 15,8 bilhões  | R\$ 14,7 bilhões                 | R\$ 12,1 bilhões            | 112,4%                         |
| BRASIL         | R\$ 72,4 bilhões          | R\$ 67,9 bilhões  | R\$ 65,8 bilhões                 | R\$ 46,9 bilhões            | 117,6%                         |

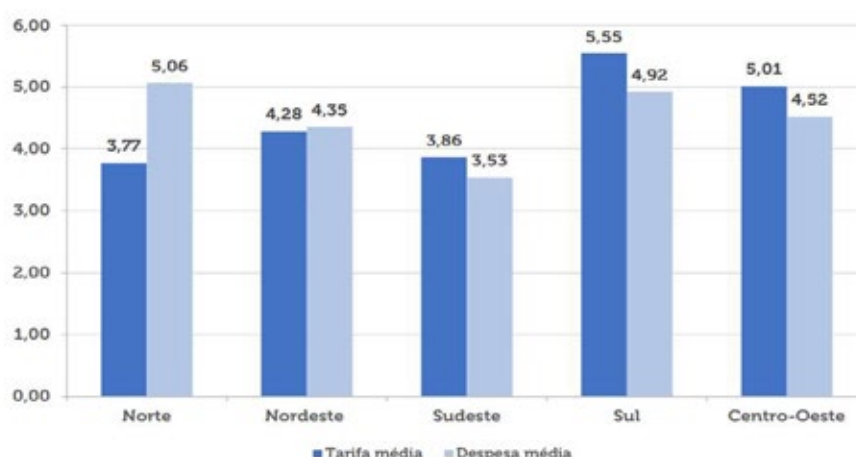
FIGURA 37 - RECEITA OPERACIONAL E DESPESA DOS SERVIÇOS DE ÁGUA E ESGOTO EM R\$ BILHÕES

Receitas operacionais maiores que despesas indicam sustentabilidade econômico-financeira da prestação de serviços de saneamento básico. Um dos componentes deste equilíbrio são as tarifas. A Lei n.º 11.445/2007 estabelece que elas devem ser definidas por entidades reguladoras na área de atuação de cada prestador e orientadas pelo equilíbrio econômico-financeiro dos contratos e pela modicidade tarifária.

O indicador, de tarifa média praticada, calculado pelo SNIS-AE corresponde à relação entre os valores médios pagos pelos usuários e o volume de água e/ou esgoto faturado. Outro indicador calculado é a despesa média, em que se calcula a média do custo (da despesa total) do prestador em relação ao volume de água e/ou esgoto faturado.

O SNIS-AE 2020 aponta receitas superiores às despesas na prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. O indicador de tarifa média praticada (IN004) é de R\$ 4,25/m<sup>3</sup> e o da despesa total por m<sup>3</sup> faturado (IN003), de R\$ 3,98/m<sup>3</sup>.

Em relação a 2019, há redução de 1,4% das tarifas e crescimento de 2,3% das despesas. A amostra identifica despesas dos serviços de água e esgoto maiores que tarifas nas macrorregiões Norte e Nordeste. Em relação à abrangência, as tarifas são superiores nos três níveis de prestação dos serviços (Local, Microrregional e Regional).



| POR ABRANGÊNCIA DOS SERVIÇOS |              |               |
|------------------------------|--------------|---------------|
|                              | Tarifa média | Despesa média |
| REGIONAL                     | R\$ 4,73/m³  | R\$ 4,45/m³   |
| MICROREGIONAL                | R\$ 5,81/m³  | R\$ 3,63/m³   |
| LOCAL                        | R\$ 3,13/m³  | R\$ 2,92/m³   |

FIGURA 38 - INDICADORES DE TARIFAS E DESPESAS MÉDIAS DE ÁGUA E ESGOTO

Além do indicador de tarifa média que abrange prestadores, independentemente, do seu tipo de serviço (IN004), o SNIS-AE também calcula os indicadores de tarifa média de água (IN005) e o de tarifa média de esgoto (IN006). É importante destacar que esses indicadores não são o valor efetivamente praticado nas diferentes áreas de atendimento. Em 2020, o IN005 é de R\$ 4,55/m³ e o IN006, R\$ 3,90/m³. Quando se verifica a relação nas macrorregiões, verifica-se no Norte a tarifa de água é de R\$ 3,80/m³ e a tarifa de esgoto é de R\$ 3,68/m³; no Nordeste a tarifa de água é de R\$ 4,43/m³ e a tarifa de esgoto é de R\$ 4,02/m³; no Centro-Oeste a tarifa de água é de R\$ 5,19/m³ e a tarifa de esgoto é de R\$ 3,70/m³; no Sudeste a tarifa de água é de R\$ 4,06/m³ e a tarifa de esgoto é de R\$ 4,39/m³; e no Sul a tarifa de água é de R\$ 6,42/m³ e a tarifa de esgoto é de R\$ 4,90/m³. A relação entre as tarifas de esgoto e de tarifa de água no Norte é de 96,84%, no Nordeste 90,74%, no Centro-Oeste 71,29%, no Sudeste 108,13% e no Sul 76,32%. Essa relação, com relação às tarifas medias brasileira de esgoto e água, é de 85,71%.

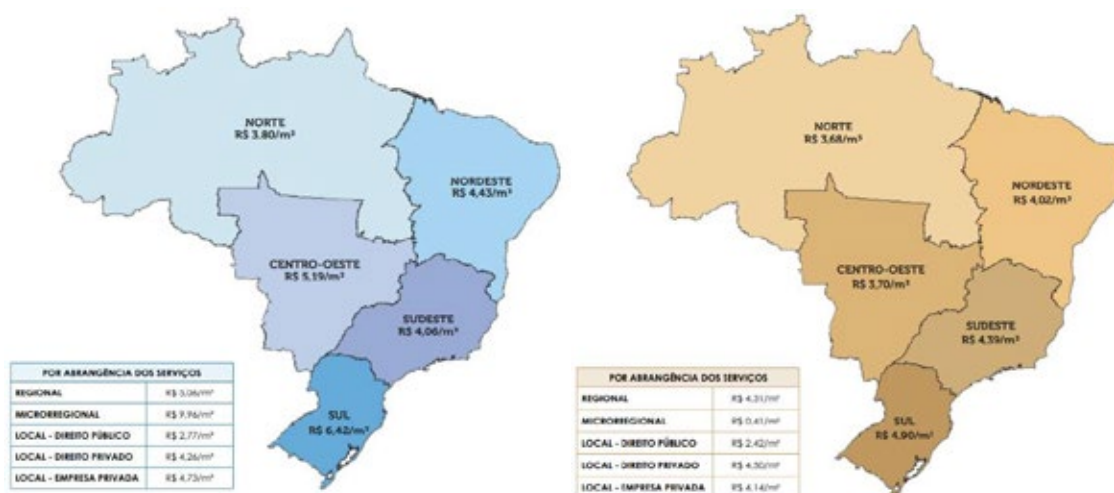


FIGURA 39 - INDICADORES DE TARIFAS MÉDIAS DE ÁGUA E ESGOTO

No SNIS-AE, os postos de trabalho são calculados de forma unificada para os serviços de água e esgoto. Eles estão agrupados em empregos diretos e terceirizados vinculados às atividades-fim. O SNIS-AE também calcula empregos gerados por investimentos em água e esgoto em setores como indústria de materiais e equipamentos, obras, serviços de engenharia, projetos e consultoria.

Em 2020, a quantidade equivalente de pessoal total empregado (IN018) nos serviços de água e esgoto é de 229,1 mil trabalhadores. A quantidade de empregos gerados por investimentos é calculada a partir de projeções utilizando como referência o total de investimentos. Desde 2019, o MDR padronizou o cálculo para a estimativa de empregos gerados direta ou indiretamente ou induzidos utilizando um compilado de três metodologias. Assim, calcula-se que são gerados 48 empregos para cada R\$ 1 milhão investido. Em 2020, estima-se a geração de 660 mil empregos indiretos e de efeito de renda associados. O total de empregos, associados à prestação dos serviços de água e esgoto e aos investimentos, é igual a 889,1 mil.

O total de empregados, diretos e terceirizados, é utilizado pelo SNIS-AE para calcular o índice de produtividade de pessoal total (IN102) na prestação de serviços de água e esgoto. Ele projeta a quantidade de ligações dos dois componentes por trabalhador. Em 2020, a produtividade média é de 370,6 ligações/trabalhador. Nas macrorregiões, o índice varia de 206,7 na macrorregião Norte a 411,0 na macrorregião Sudeste. Na abrangência dos serviços, há variação entre 237,3 na prestação Local de direito público, e 464,7 na Regional.

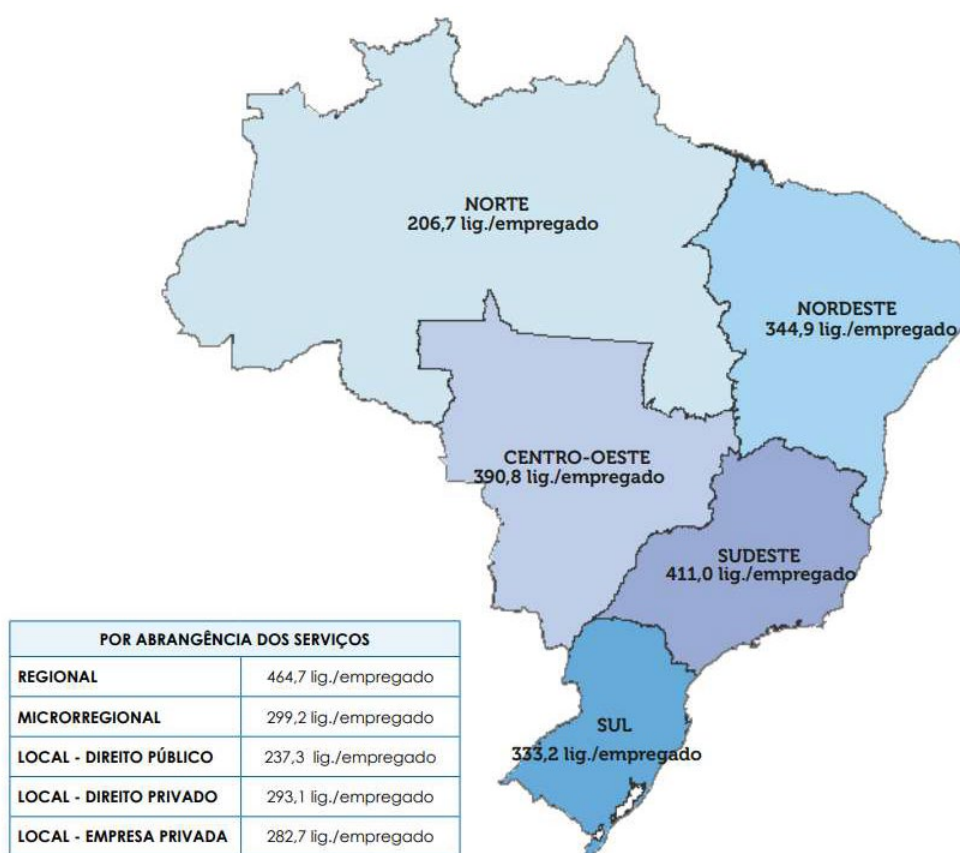


FIGURA 40 - PRODUTIVIDADE MÉDIA NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE ÁGUA E ESGOTO

### 5.4.3. INVESTIMENTOS REALIZADOS POR ESTADOS BRASILEIROS

Os investimentos realizados em cada estado do Brasil apresentam diferentes distribuições ao longo do período de 2018 a 2020. Nos três anos analisados, o estado de São Paulo lidera, acumulando 38,6% do valor total investido, e com maiores valores em cada ano: 2018 - R\$ 5.018,3 milhões; 2019 - R\$ 6.046,9 milhões e 2020 - R\$ 5.401,4 milhões.



Outros estados que se destacam com o elevado montante investido, superior a R\$ 2 bilhões, entre 2018 e 2020, são: Paraná, Minas Gerais e Pernambuco. Por outro lado, Sergipe, Piauí, Alagoas, Roraima, Rondônia, Acre, Amapá, são os estados que menos investiram no período, com percentual inferior a 1% em relação ao total investido. Observa-se que os estados com maiores valores de investimentos no período analisado, com exceção de Pernambuco, pertencem às macrorregiões Sudeste (São Paulo e Minas Gerais) e outro à macrorregião Sul (Paraná). Em contraposição, todos os estados com percentuais inferiores a 1% pertencem às macrorregiões Norte ou Nordeste.

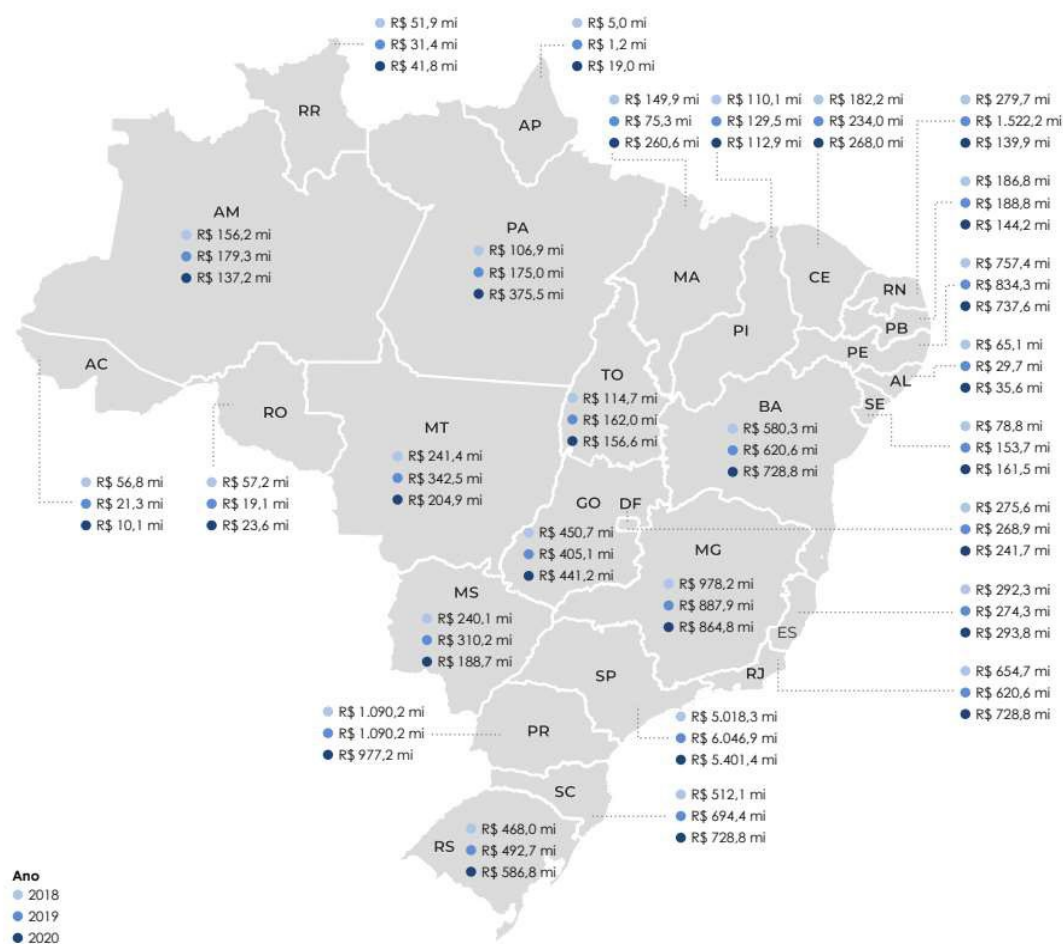


FIGURA 41 - INVESTIMENTOS REALIZADOS POR ESTADO ENTRE 2018 E 2020

Um critério que, em princípio, pode assegurar uma distribuição mais justa dos recursos, leva em conta a distribuição percentual dos déficits no acesso aos serviços de água e esgoto e dos investimentos entre municípios, estados ou macrorregiões. A comparação feita pelo SNIS-AE 2020 abrange informações de 2016 a 2020, uma vez que o período de cinco anos é o tempo médio de maturação dos investimentos em saneamento básico.

O déficit no acesso corresponde à população que não é atendida com os serviços de água ou de esgoto. Na metodologia adotada pelo SNIS, os déficits de água e esgoto equivalem ao cálculo da população urbana atendida menos a população urbana residente. Então, a partir disso, faz-se o cálculo do percentual de cada macrorregião no déficit do país para as áreas urbanas. De forma complementar à análise dos déficits, calcula-se o percentual dos investimentos em abastecimento de água e esgotamento sanitário por macrorregião. Segundo o destino da aplicação, as categorias são: a) abastecimento de água; b) esgotamento sanitário; c) despesas capitalizáveis; e d) outros investimentos.

Como as categorias "c" e "d" não diferenciam a parcela que se refere aos serviços de água e a parcela que se refere aos de esgoto, elas foram distribuídas proporcionalmente entre as categorias "a" e "b". Com todos os valores de investimentos apurados, calcula-se o percentual de cada macrorregião nos investimentos de abastecimento de

água e de esgotamento sanitário. A análise dos percentuais calculados permite que se verifique se o nível de investimentos efetivamente realizados está compatível com as reais necessidades indicadas pelos déficits.

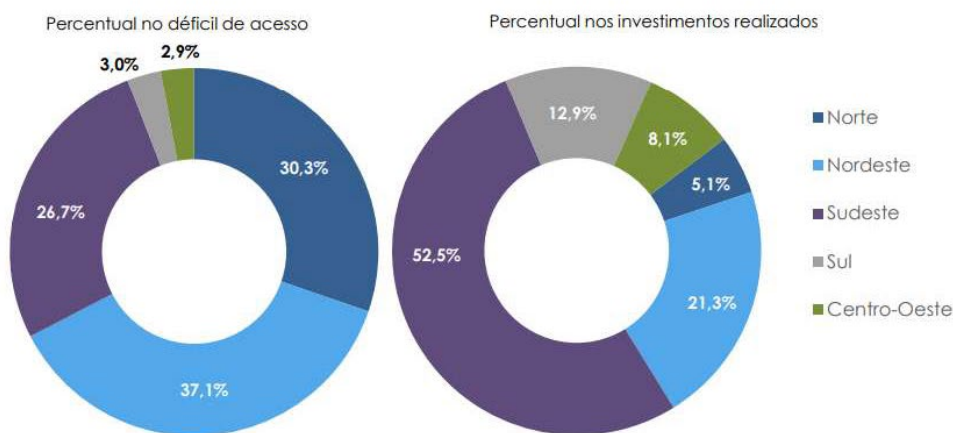


FIGURA 42- PERCENTUAL DE DÉFICIT X INVESTIMENTO - ÁGUA

Como se observa, a aplicação dos recursos nem sempre corresponde às reais necessidades apontadas pelos déficits. Com relação ao abastecimento de água, as macrorregiões Norte e Nordeste apresentam percentuais dos investimentos realizados inferiores aos percentuais dos déficits no acesso. No Norte, a situação é extrema, sendo esse déficit 5,9 vezes superior ao investimento. No Nordeste, a situação também é crítica, com o déficit no acesso, superior ao percentual dos investimentos (37,1% do déficit e 21,3% dos investimentos). Por sua vez, nas macrorregiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste a situação se inverte. No Sudeste, o percentual dos investimentos corresponde a 2 vezes o percentual do déficit em abastecimento de água; no Sul, 4,3 vezes maior; e, no Centro-Oeste, a percentual dos investimentos é 2,8 vezes superior ao déficit.

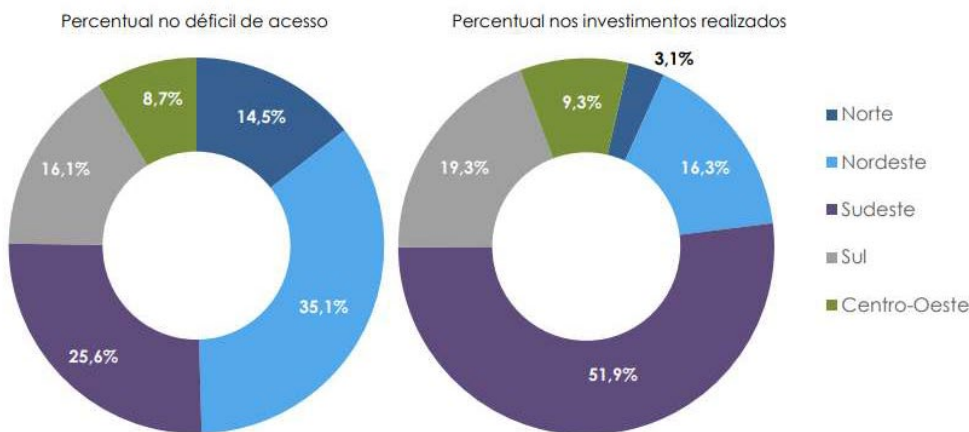


FIGURA 43- PERCENTUAL DE DÉFICIT X INVESTIMENTO - ESGOTO

Para esgotamento sanitário, mais uma vez as macrorregiões Norte e Nordeste apresentam percentuais dos investimentos realizados inferiores aos percentuais dos déficits no acesso. De novo no Norte a situação é extrema, sendo esse déficit 4,6 vezes superior ao investimento. No Nordeste, o déficit é 2,2 vezes superior. No Sul e no Centro-Oeste a relação é proporcional: no primeiro, o déficit corresponde a 16,1% e o percentual de investimentos a 19,3%; no segundo, o déficit equivale a 8,7% e os investimentos a 9,3%. Por outro lado, no Sudeste, o percentual dos investimentos é o dobro do percentual do déficit. Cabe destacar que muitos prestadores de



serviços, por possuírem boa capacidade técnica e financeira, executam uma maior quantidade de investimentos, sobretudo com recursos próprios. Por outro lado, mesmo quando os programas de investimentos procuram corrigir as distorções nas alocações de recursos, adequando-as aos déficits absolutos, verifica-se que muitas vezes os investimentos são executados com menor agilidade do que a necessária.

De fato, é de amplo conhecimento no setor saneamento brasileiro, os problemas com a falta de qualidade de projetos, dificuldade para obter licenciamento ambiental e para conseguir a regularização dos terrenos onde serão construídas as unidades operacionais dos sistemas projetados. Além disso, há exemplos de processos muito lentos para licitações das obras e, muitas vezes, depois de contratadas as obras, há dificuldades de diversas naturezas para a sua execução nos prazos programados. (SNIS 2020)

Em que pesem as ponderações anteriores, os resultados da análise devem ser vistos como alerta para a necessidade de uma avaliação mais aprofundada do assunto, de forma a contribuir para que os investimentos alcancem efetivamente as macrorregiões segundo a proporção do déficit no acesso.

#### **5.4.4. RECEITA E DESPESA OPERACIONAL**

A receita operacional total (FN005) é o valor faturado anual decorrente das atividades-fim do prestador de serviços; e as despesas totais com serviços (FN017) é o valor anual total do conjunto das despesas realizadas para a prestação dos serviços. Ao todo, os prestadores de serviços participantes do SNIS, em 2020, somam receita operacional total de R\$ 72,4 bilhões, valor 0,7% maior que o obtido em 2019, e despesa total com os serviços de R\$ 65,8 bilhões, valor 5,4% maior que em 2019. A variação da despesa é superior à da receita e superior à inflação de 2020, medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA, de 4,52%.

A arrecadação total (FN006) é o valor anual efetivamente arrecadado de todas as receitas operacionais, diretamente nos caixas do prestador de serviços ou por meio de terceiros autorizados (bancos e outros). A arrecadação total em 2020 é de R\$ 67,9 bilhões, valor 2,8% maior que 2019. Assim, a arrecadação total dos prestadores de serviços participantes do SNIS em 2020 representa 93,8% da receita operacional total, correspondendo a uma evasão de receitas no ano igual a 6,2% (IN029), valor 1,9 ponto percentual maior que a evasão de receita apurada em 2019.

Por sua vez, a despesa de exploração (FN015) é o valor anual das despesas realizadas para a exploração dos serviços (também conhecidas como custeio ou despesas correntes). Essa despesa totaliza R\$ 46,9 bilhões em 2020, valor 1,8% maior que em 2019. No ano de 2020, um total de 71,3% da despesa total com os serviços (FN017) deve-se à despesa de exploração (FN015).

O balanço entre a arrecadação e as despesas correntes demonstra a capacidade de caixa para pagamento dessas despesas, indicando a situação financeira dos prestadores de serviços. No SNIS, o índice de suficiência de caixa (IN101) simula essa situação ao dividir a arrecadação total pela soma das despesas: de exploração (DEX); com juros, encargos e amortização do serviço da dívida; e fiscais ou tributárias não computadas na DEX. Em 2020 houve um acréscimo de 0,6 ponto percentual no indicador médio do país (117,6%), para o conjunto de prestadores participantes do SNIS. Há aumento no índice dos prestadores de serviços de abrangência regional, cujo indicador em 2020 é de 120,8%, superior em 2,7 pontos percentuais ao valor das regionais de 2019 (118,1%). O indicador médio de 117,6%, revela que há uma arrecadação suficiente para cobrir as despesas correntes.

Observa-se que 75,8% da receita operacional total corresponde aos prestadores de serviços de abrangência regional, 23,3% aos de abrangência local e 0,8% aos de abrangência microrregional, mantendo aproximadamente as proporções verificadas nos anos anteriores.

Com relação à despesa total com os serviços (FN017), verifica-se também uma distribuição próxima e proporcional às encontradas em anos anteriores e muito similares aos das receitas, sendo que 77,1% correspondem aos prestadores de abrangência regional, 22,3% aos de abrangência local e 0,6% aos de abrangência microrregional.

## a) Prestadores regionais

Considerando a elevada participação dos prestadores de serviços de abrangência regional no total das receitas e despesas com os serviços, é relevante uma análise que compare os valores das receitas operacionais totais dos serviços de água e esgotos (FN005) e as respectivas despesas totais com os serviços (FN017) para esses prestadores.

Uma análise a ser feita é a diferença relativa entre a receita operacional total e a despesa total com os serviços para os 28 prestadores de serviços regionais. A COSAMA/AM, neste ano, novamente está com um déficit melhor, -93,5%, ao contrário do ano anterior que era de -133,4%. A COSAMA/AM vem em uma tendência bem preocupante ao longo de vários anos, tendo apresentado déficit em 2012 (-334,6%), em 2013 (-334,5%), em 2014 (-373,2%), em 2015 (-387,7%), em 2016 (-441,9%) com um pico, em 2017 (-330,2%), em 2018 (-422,2%), em 2019 (-133,4%) e, finalmente, em 2020 (-93,5%).

Já a CAESA/AP, nos últimos 6 anos da série, tem oscilado os valores em patamares mais baixos: -80,1% em 2014, -61,5% em 2015, -39,0% em 2016, -241,7% em 2017, -28,1% em 2018, -133,0% em 2019 e, por fim, -51,6% em 2020. A última barra do gráfico a seguir representa a relação média de todos os prestadores regionais, igual a 7,6% em 2020 (inferior a 2019, que foi de 12,3%). Nota-se uma diminuição de 4,7 pontos percentuais na relação média em relação a 2019. Ao longo de três anos há uma oscilação na relação média brasileira de todos os prestadores regionais: 11,9% em 2018, 12,3% em 2019 e 7,6% em 2020. Além disso, configura-se, em 2020, um comportamento similar aos dois anteriores com uma predominância de superávits quando se compara aos déficits. Os resultados apurados pelo SNIS 2020, para as empresas regionais são apresentados na figura 44, abaixo.

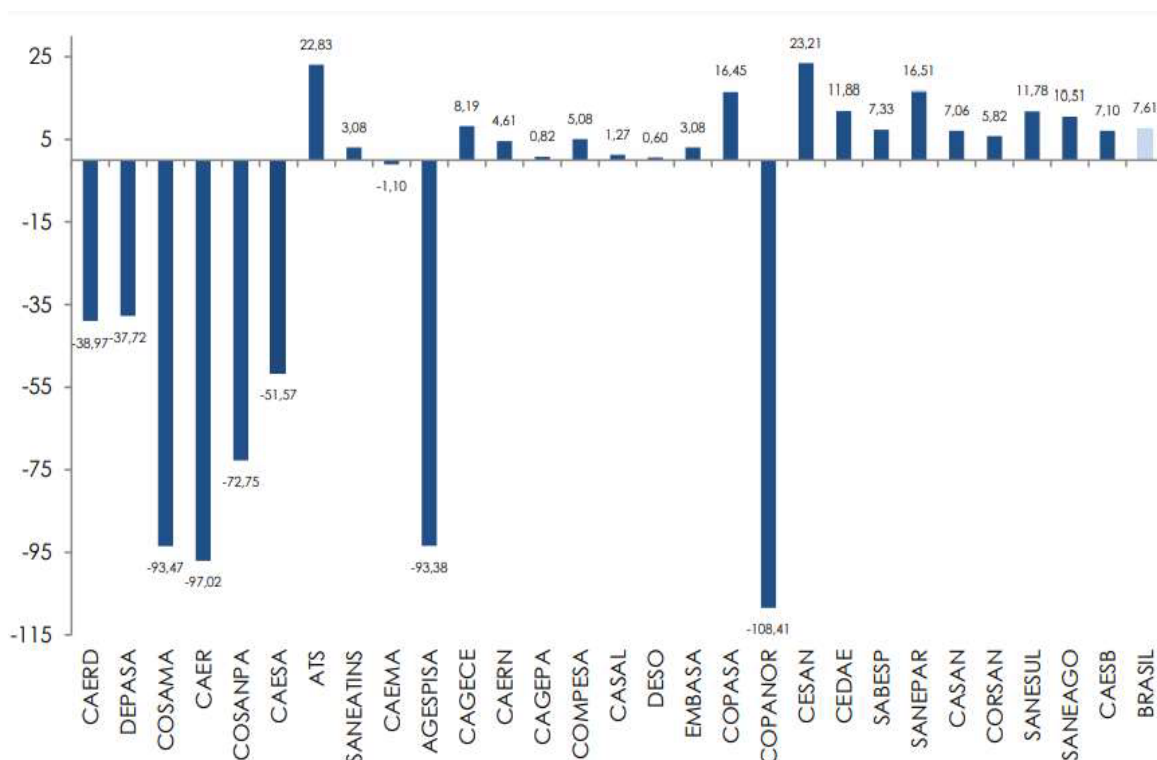


FIGURA 44- DIFERENÇA RELATIVA ENTRE RECEITA OPERACIONAL TOTAL E DESPESA TOTAL, SEGUNDO PRESTADOR DE SERVIÇO REGIONAL

Ainda, pode-se observar que um total de 19 prestadores de serviços regionais possuem superávit (receita operacional maior que a despesa total com os serviços), quantidade superior ao ano de 2019, no qual eram 18. De 2012 a 2019 observou-se uma variação na quantidade de prestadores com superávit. Em 2012, foram 16; em 2013, 15; em 2014, 14; em 2015, 11; em 2016, 14; em 2017, 16; em 2018, 18; em 2019, 18 e, por fim, em 2020, 19. De 2019 para 2020, apenas um prestador migrou da situação deficitária para superavitária: a CASAL/AL, que passou de -3,3%, em 2019, para 1,3%, em 2020. A maioria das companhias manteve a situação que possuía em 2019, ou seja, se estava superavitária ou deficitária permaneceu nessa mesma condição.

Em 2020, há redução do número de prestadores com déficit em suas contas, correspondendo a 9 prestadores. Eram 14 em 2014, 17 em 2015, 13 em 2016, 12 em 2017, 10 em 2018 e 2019 e em 2020, 9. Entre os prestadores regionais que possuem déficit estão, em ordem decrescente, CAEMA/MA (-1,1%), DEPASA/AC (-37,7%), CAERD/RO (-39,0%), CAESA/AP (-51,6%), COSANPA/PA (-72,8%), AGESPISA/PI (-93,4%), COSAMA/AM (-93,5%), CAER/RR (-97,0%), e COPANOR/MG (-108,4%).

## **b) Prestadores microrregionais**

Com relação aos prestadores microrregionais, todos têm receitas operacionais superiores às despesas com exceção da BRK Ambiental Araguaia – Redenção/PA (-8,4%). As diferenças positivas verificadas, em ordem crescente, ocorrem nos prestadores, SAAE – Itapemirim/ES (5,6%), SIMAE – Capinzal/SC (12,2%), CAJ – Araruama/RJ (13,1%), SIMAE – Joaçaba/SC (19,8%), PROLAGOS – Cabo Frio/RJ (51,5%), SETAE – Nova Xavantina/MT (56,3%) e Hidro Forte Administração e Operação Ltda – Gurupi/TO (62,1%).

## **c) Prestadores locais**

Dos 1.891 prestadores de serviços locais que declaram informações ao SNIS, apenas 665 (35,2%) informaram receitas operacionais totais (FN005) superiores às despesas totais com os serviços (FN017). Desses, um total de 377 apresentam valor de receita superior em 20% ou mais do que a despesa (19,9% do total de prestadores). Por outro lado, um total de 679 (35,9%) prestadores de serviço informam ter receitas inferiores às despesas, ou seja, há déficit na prestação do serviço. Outros 535 informam FN005 igual a zero (28,3%). Importante mencionar que outros 22 prestadores informam receitas muito próximas de zero (até R\$10,00). Do total de prestadores com déficit (679), apresentam valor de despesa superior em 20% ou mais do que a receita, 497 (26,3% daqueles com receita menor que despesa), o que representa um valor muito alto.

A política tarifária é fundamental para a sustentabilidade e equilíbrio econômico-financeiro da prestação dos serviços. Por isso, destaca-se a situação preocupante dos 557 prestadores locais (535 com receitas nulas + 22 com receitas próximas de zero) que informam valor das receitas próximas de zero, ou seja, que não cobram pelos serviços prestados. Enfatiza-se que a institucionalização da adequada política tarifária é fundamental para a sustentabilidade dos serviços, sendo que a não cobrança pode levar ao comprometimento dos serviços da universalização do acesso, da eficiência e da equidade, além de poder comprometer o uso dos recursos hídricos para as gerações futuras.

No que concerne aos valores das receitas e das despesas, necessita-se cautela na comparação entre os prestadores de direito privado e de direito público, pois estes adotam critérios diferentes na apropriação destes valores. Diferentemente dos prestadores de direito privado, a maioria dos prestadores de direito público apropria a receita operacional (faturamento) igual à arrecadação. Assim, como a tendência é de sempre existir algum nível de inadimplência, é provável que os valores realmente faturados sejam maiores que os informados ao SNIS. Em relação às despesas, a diferença está na DPA (depreciação, provisão e amortização) que incide sobre as despesas totais com os serviços e não é apropriada pela maioria dos prestadores de direito público.

A depreciação do ativo imobilizado operacional se refere às despesas com máquinas, equipamentos e instalações em serviço. Já a provisão diz respeito aos devedores duvidosos e a amortização do ativo diferido são as despesas de instalação e organização que contribuem para o resultado de mais de um exercício. A falta desses itens faz com que, em muitos casos, as despesas totais de tais prestadores de serviços deixem de contemplar elementos de custo importantes, necessários à reposição dos investimentos, favorecendo o resultado positivo no confronto com as receitas.

Por fim, cabe salientar ao usuário do SNIS interessado em uma análise mais aprofundada, que a série histórica de dados permite identificar a intensidade dos superávits e déficits e a quantidade de anos em que os mesmos ocorreram na comparação entre a receita operacional total (FN005) e a despesa total com os serviços (FN017).

Há que se destacar que no SNIS as despesas são subdivididas em duas categorias. A primeira refere-se às despesas de exploração (DEX) e a segunda às despesas totais com os serviços (DTS). As despesas de exploração (DEX) compõem uma parcela das despesas totais com os serviços (DTS), conforme detalhado a seguir.

As despesas de exploração (DEX) correspondem aos valores de custeio (também chamadas despesas correntes), compreendendo as seguintes parcelas: Despesas com pessoal próprio (FN010); Despesas com produtos químicos (FN011); Despesas com energia elétrica (FN013); Despesas com serviços de terceiros (FN014); Despesas com água importada (FN020); Despesas com esgoto exportado (FN039); Despesas fiscais ou tributárias computadas na DEX (FN021); outras despesas de exploração (FN027).

Conforme o histórico ao longo dos anos do SNIS, a maior parte das despesas de exploração está relacionada a gastos com pessoal próprio (FN010). O custo com pessoal configura-se no primeiro item das despesas de exploração correspondendo a um percentual de 58,0% do total (pessoal próprio mais terceiros) (FN010+FN014). O terceiro item da DEX é a despesa com energia elétrica (FN013), correspondendo em 2020 a um percentual de 15,7% do total. Também são importantes as seguintes despesas: outras despesas de exploração (FN027), correspondendo a 12,1%, e despesas fiscais ou tributárias computadas na DEX (FN021), correspondendo a 9,4%. As demais despesas, somadas (produtos químicos, água importada e esgoto bruto exportado) (FN011+FN020+FN039), atingem em 2020 cerca de 4,8% do total.

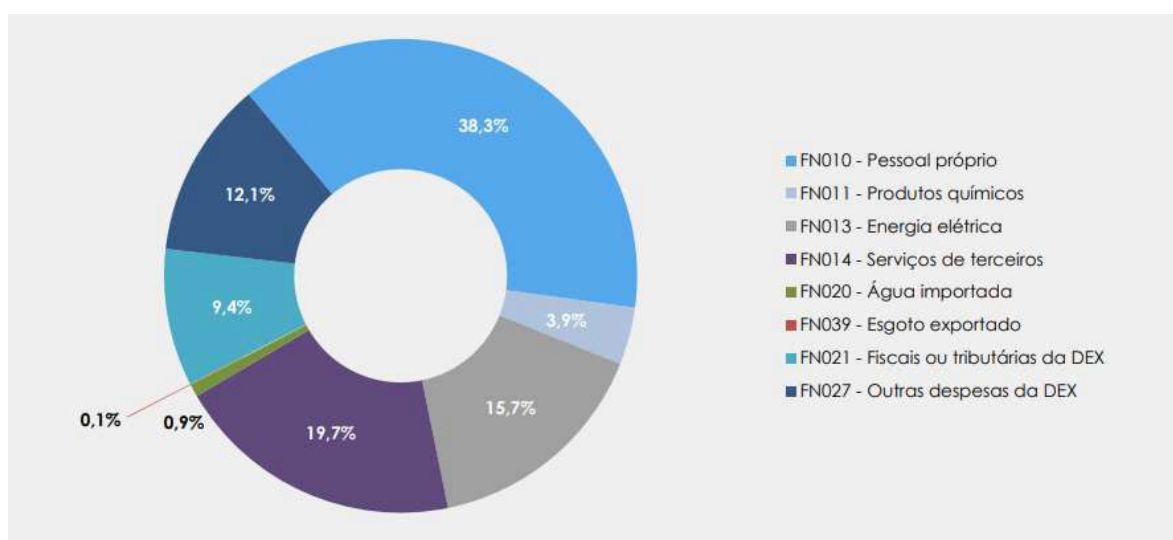


FIGURA 45 - COMPOSIÇÃO DAS DESPESAS DE EXPLORAÇÃO – DEX (FN015)

As despesas totais com os serviços (DTS) correspondem ao custo dos serviços a que a tarifa deve cobrir e, no SNIS, são formadas pelas seguintes parcelas: Despesas de exploração - DEX (FN015); Despesas com juros, encargos e variações monetárias e cambiais do serviço da dívida (FN016); Despesas com depreciação, amortização e provisão para devedores duvidosos – DPA (FN019); Despesas fiscais ou tributárias não incidentes na DEX (FN022); outras despesas da DTS (FN028).

Conforme o histórico ao longo dos anos do SNIS, como se observa, a DEX (FN015) representa parcela significativa da DTS, num percentual de 71,3%, bem acima do segundo item que é a DPA (depreciação, amortização e provisão para devedores duvidosos), FN019, igual a 14,7%. Em seguida aparecem as seguintes parcelas: FN022 (fiscais ou tributárias não incidentes na DEX), com 3,4%; FN028 (outras despesas da DTS), com 4,6%, e, por fim, FN016 (juros, encargos e variação cambial do serviço da dívida), com 5,9%.

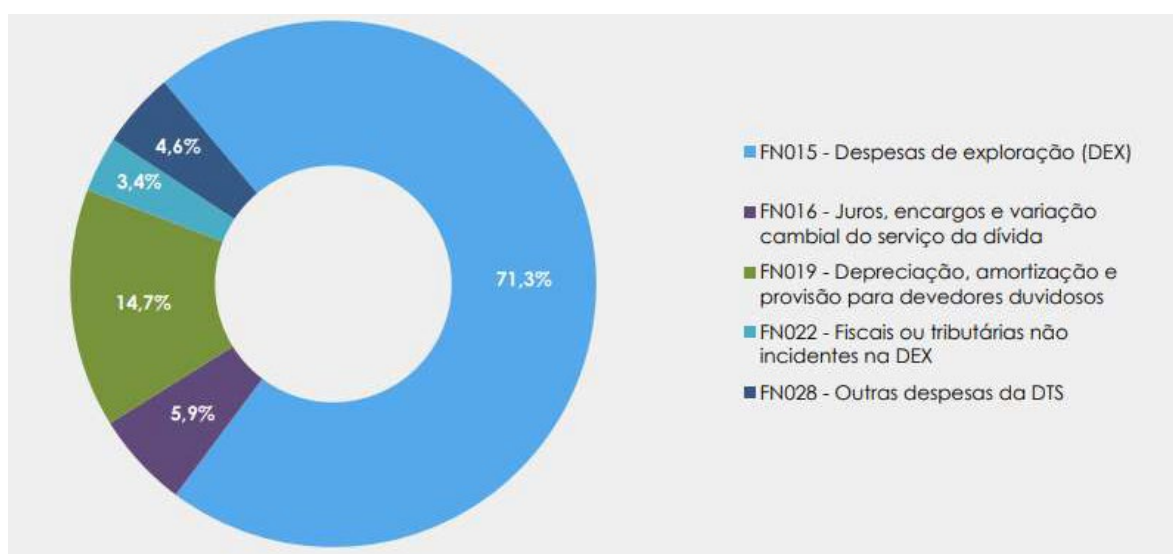


FIGURA 46 - COMPOSIÇÃO DA DESPESA TOTAL COM OS SERVIÇOS – DTS (FN017)

### 5.4.5. TARIFAS E DESPESAS MÉDIAS

O indicador de tarifa média praticada calculado pelo SNIS-AE corresponde à relação entre a receita operacional direta total e o volume de água e/ou esgoto faturado. Outro indicador calculado é a despesa média, em que se calcula a média do custo (da despesa total) do prestador em relação ao volume de água e/ou esgoto faturado, cujas expressões matemáticas são indicadas abaixo.

#### IN003

Despesa total com os serviços por m³ faturado (R\$/m³)

$$IN003 = \frac{FN017}{AG011 + ES007} \times \frac{1}{1.000}$$

AG011: Volume de água faturado

ES007: Volume de esgoto faturado

FN017: Despesas totais com os serviços (DTS)

#### IN004

Tarifa média praticada (R\$/m³)

$$IN004 = \frac{FN001}{AG011 + ES007} \times \frac{1}{1.000}$$

AG011: Volume de água faturado

ES007: Volume de esgoto faturado

FN001: Receita operacional direta total

Salienta-se que tais cálculos são indicadores da proporção, ou entre a receita obtida e o volume faturado (IN004), ou entre a despesa do prestador de serviços pelo volume faturado (IN003). Logo, no caso da tarifa média praticada (IN004), o indicador não é a tarifa efetivamente cobrada pelo prestador de serviço. As tarifas cobradas e a política tarifária são de responsabilidade dos prestadores e da definição das entidades reguladoras. Conforme descrito na Lei n.º 11.445/2007, é objetivo da regulação a definição das tarifas que assegurem o equilíbrio econômico e financeiro dos contratos como a modicidade tarifária, mediante mecanismos que induzam a eficiência e eficácia dos serviços e que permitam a apropriação social dos ganhos de produtividade.





FIGURA 47 – TARIFA MÉDIA/ M³ X DESPESA MÉDIA / M³

Outro tipo de análise a ser realizada entre os indicadores IN004 e IN003 é em relação à proporção entre a tarifa média praticada e a despesa total com os serviços por m³ faturado (IN004 dividido pelo IN003).

As proporções com valores abaixo de 1,00 representam estados com a tarifa média inferior à despesa média, sugerindo que os serviços nesses estados são deficitários, e os valores acima de 1,00, representam estados com a tarifa média superior à despesa média, apontando que tais estados provavelmente possuem maior sustentabilidade financeira dos serviços.

Pode-se observar que, dos 26 estados brasileiros e o Distrito Federal, 11 apresentam despesas totais médias com os serviços superiores às tarifas médias praticadas. Essa situação acontece em seis estados da macrorregião Norte (Amazonas, Rondônia, Acre, Amapá, Pará e Roraima) e cinco do Nordeste (Sergipe, Paraíba, Alagoas, Maranhão e Piauí). Chamam a atenção, principalmente, Roraima e Pará, em que a relação entre a tarifa média praticada e despesa total média chega a, respectivamente, 0,47 e 0,54.

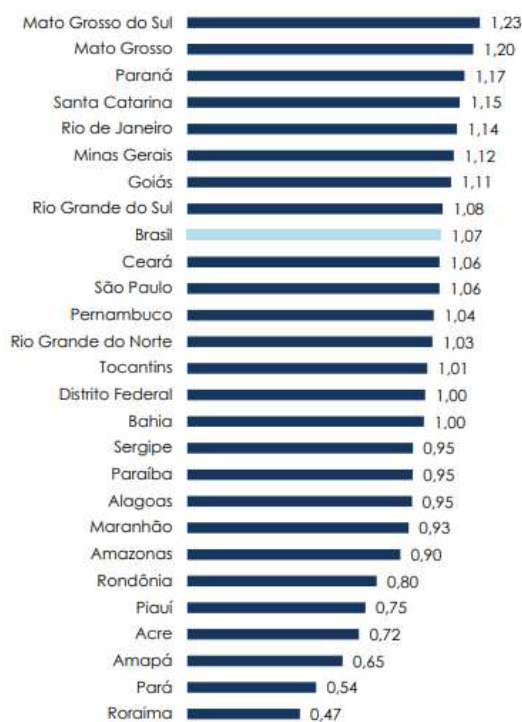


FIGURA 48- PROPORÇÃO DA TARIFA MÉDIA PRATICADA EM RELAÇÃO À DESPESA MÉDIA (IN004/IN003)



Na análise dos estados com a tarifa média praticada superior à despesa total, ou seja, com proporções superiores a 1,00, verifica-se que os estados do Mato Grosso do Sul e do Espírito Santo têm o maior valor, equivalente a 1,23. Com proporções superiores à média nacional, que é igual a 1,07, em ordem crescente, encontram-se os estados do Rio Grande do Sul (1,08), Goiás (1,11), Minas Gerais (1,12), Rio de Janeiro (1,14), Santa Catarina (1,15), Paraná (1,17) e Mato Grosso (1,20).

Destaca-se que é fundamental definir tarifas que assegurem tanto o equilíbrio econômico e financeiro da prestação dos serviços como a modicidade tarifária, mediante mecanismos que induzam à eficiência e eficácia dos serviços e que permitam a apropriação social dos ganhos de produtividade. Assim, os indicadores das despesas totais médias superiores aos das tarifas médias praticadas sinalizam dificuldades em manter a sustentabilidade dos serviços, podendo comprometer a sua qualidade. Por outro lado, tarifas muito superiores às despesas também podem indicar valores acima do necessário para garantir um bom equilíbrio econômico-financeiro, o que pode onerar, em demasia, os usuários que pagam pela prestação dos serviços.

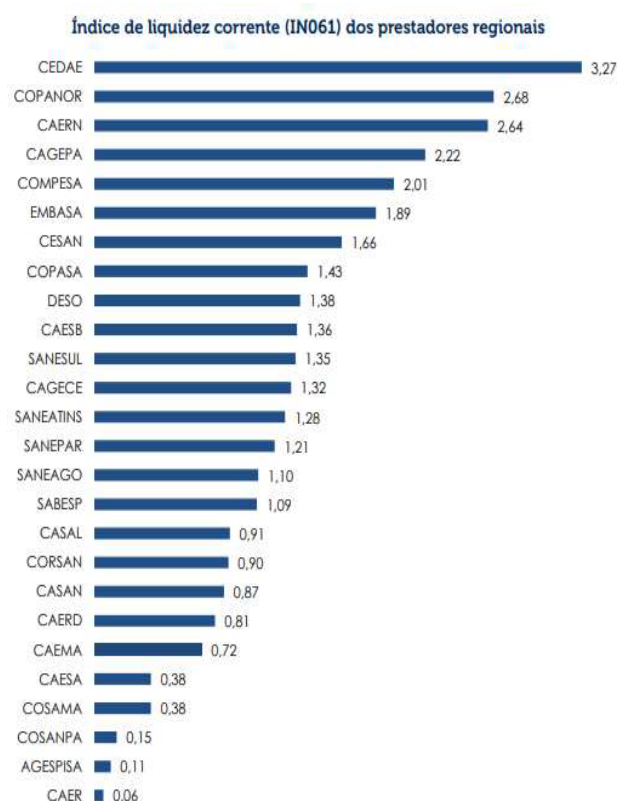
## 5.4.6. DADOS DE BALANÇO

O balanço contábil mostra o equilíbrio entre os ativos (propriedades, bens e direitos a receber) e os passivos (obrigações a pagar da entidade e o patrimônio líquido) em um determinado período. Os indicadores calculados pelo SNIS auxiliam na demonstração da situação contábil, ou seja, na visibilidade da saúde financeira do prestador de serviços de saneamento. Para isso, é fundamental a compreensão das equações descritas no glossário de indicadores.

O SNIS coleta informações de balanço contábil somente dos prestadores de serviços de direito privado, regidos pela Lei n.º 6.404, de 15 de dezembro de 1976, que dispõe sobre as Sociedades por Ações. O formulário de balanço evidencia algumas informações contábeis das empresas que prestam informações ao SNIS, de modo a facilitar o conhecimento e a análise da situação financeira da entidade. Esse grupo de informações de balanço coleta os dados somente no nível agregado.

Os comentários aos dados dos balanços patrimoniais, restringem-se a três dos nove indicadores (liquidez corrente - IN061, liquidez geral - IN062, grau de endividamento - IN063), calculados pelo SNIS, para os prestadores de serviços de abrangência regional, com base nas informações fornecidas pelos próprios prestadores, extraídas dos seus balanços. Destaca-se que 2 dos 28 prestadores desse grupo, DEPAS/AC e ATS/TO, não têm seus dados de balanço inseridos no SNIS, por serem organizados sob a forma de autarquia.

A liquidez corrente (IN061) compara o ativo circulante (BL001) com o passivo circulante (BL005). O indicador mostra, no curto prazo (nesse caso, o ano de referência), se as disponibilidades, contas a receber, depósitos judiciais, almoxarifado de operação, impostos a recuperar e outros créditos a receber são suficientes para cobrir as obrigações no exercício subsequente, referente a empréstimos e financiamentos, empreiteiros e fornecedores, tributos e contribuições sociais, cauções a restituir, provisões e outros. A liquidez da CESB's analisadas pelo SNIS 2020 foi:



Os resultados do gráfico do indicador IN061 mostram que, no curto prazo (liquidez corrente), os números diferem muito entre os prestadores regionais. Nesse sentido, pode-se separar em dois grupos distintos:

a) liquidez corrente entre 0,0 e 1,00: CAER/RR, AGESPISA/PI, COSANPA/PA, COSAMA/AM, CAESA/AP, CAEMA/MA, CAERD/RO, CASAN/SC, CORSAN/RS e CASAL/AL; e

b) liquidez corrente acima de 1,0: SABESP/SP, SANEAGO/GO, SANEPAR/PR, SANEATINS/TO, CAGECE/CE, SANESUL/MS, CAESB/DF, DESO/SE, COPASA/MG, CESAN/ES, EMBASA/BA, COMPESA/PE, CAGEPA/PB, CAERN/RN, COPANOR/MG e CEDAE/RJ.

Em relação a esse indicador, é possível afirmar que quanto mais acima de um, melhor a liquidez corrente da empresa. Na gestão financeira, é o que serve de referência para a maioria dos pagamentos, representando assim a saúde do caixa frente a todos os compromissos financeiros assumidos.

Por se tratar de um indicador extremamente importante para qualquer empresa, é importante que o resultado do seu cálculo seja igual ou superior a 1. Dessa forma, o gestor saberá que a organização está preparada para cumprir com a maioria dos seus compromissos com terceiros.

Assim como no indicador de liquidez corrente, o índice de liquidez geral adequado deve ser igual ou maior do que um, o que significa que a empresa possui capital equivalente ou superior às suas obrigações de longo prazo. Em relação a esse indicador, é possível afirmar que quanto maior o valor, melhor a liquidez corrente da empresa. Isso significa dizer que quanto mais acima de um, mais reservas terá o prestador de serviços para quitar suas dívidas de longo prazo.

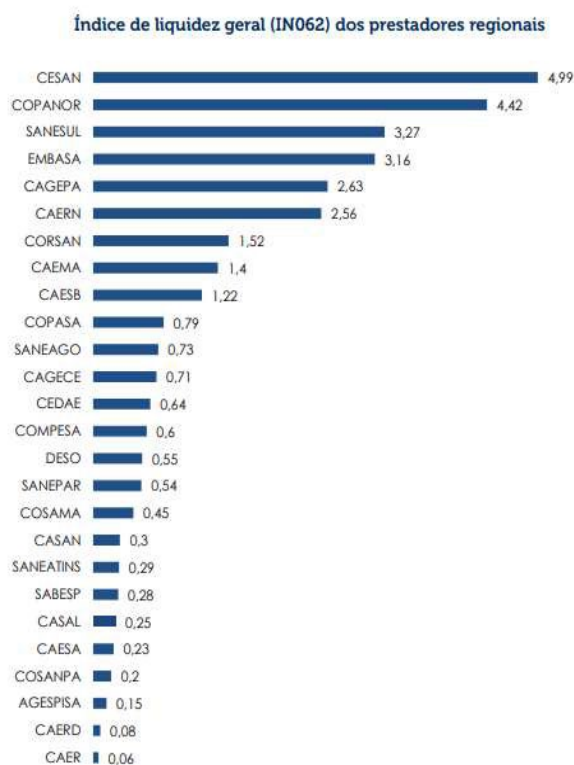
Na gestão financeira, é o que serve de referência para a maioria dos pagamentos, representando assim a saúde do caixa frente a todos os compromissos financeiros assumidos.

O gráfico do indicador IN062 mostra que, no longo prazo (liquidez geral), os resultados também são diferentes entre os prestadores de serviços.:

a) liquidez geral entre 0,00 e 1,00: CAER/RR, CAERD/RO, AGESPISA/PI, COSANPA/PA, CAESA/AP, CASAL/AL, SABESP/SP, SANEATINS/TO, CASAN/SC, COSAMA/AM, SANEPAR/PR, DESO/SE, COMPESA/PE, CEDAE/RJ, CAGECE/CE, SANEAGO/GO e COPASA/MG; e

b) liquidez geral acima de 1,00: CAESB/DF, CAEMA/MA, CORSAN/RS, CAERN/RN, CAGEPA/PB, EMBASA/BA, SANESUL/MS, COPANOR/MG e CESAN/ES.

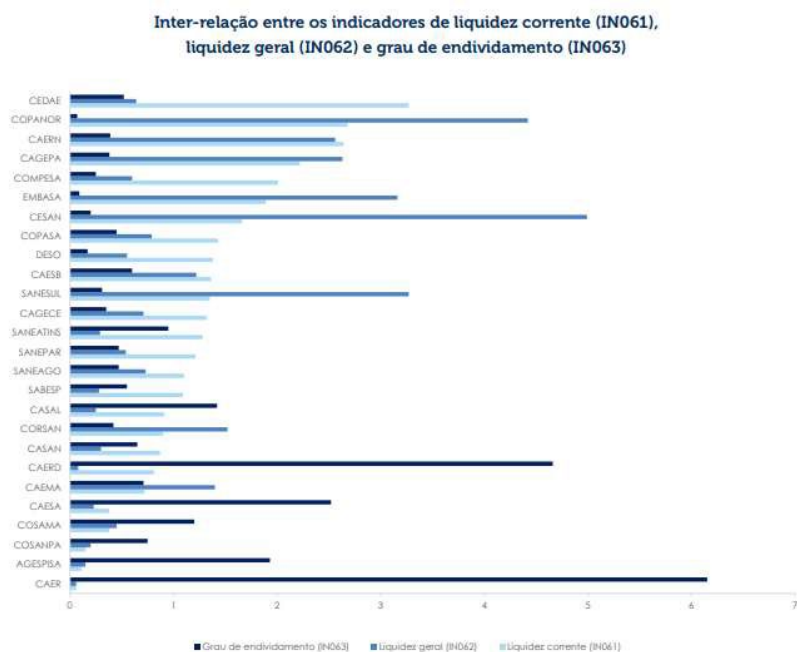
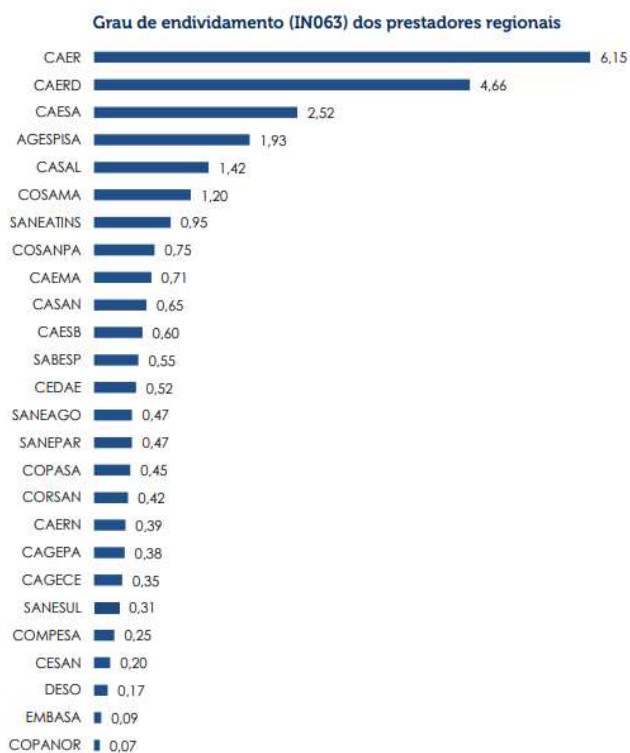
O grau de endividamento também mostra uma variação muito grande entre as companhias estaduais. COPANOR/MG, EMBASA/BA, DESO/SE, CESAN/ES, COMPESA/PE, SANESUL/MS, CAGECE/CE, CAGEPA/PB, CAERN/RN, CORSAN/RS, COPASA/MG, SANEPAR/PR e SANEAGO/GO apresentam valores inferiores ou iguais a 0,50. CEDAE/RJ, SABESP/SP, CAESB/DF, CASAN/SC, CAEMA/MA, COSANPA/PA e SANEATINS/TO possuem valores entre 0,51 e 1,00. COSAMA/AM e CASAL/AL localizam-se na faixa entre 1,01 e 1,51. AGESPISA/PI situa-se na faixa entre 1,51 e 2,0. Por fim, CAESA/AP, CAERD/RO e CAER/RR apresentam valores superiores a 2,00.



Na maioria das vezes as empresas não possuem disponível o capital necessário para expandir as suas operações. É comum, portanto, que elas realizem empréstimos junto a terceiros para incrementar o seu capital de giro. A partir da aquisição desses recursos adicionais, torna-se possível realizar os investimentos que farão a empresa crescer. Por outro lado, a empresa passa a lidar com uma nova variável: o endividamento. Para a análise do grau de endividamento, ao contrário dos indicadores de liquidez geral e liquidez corrente, quanto menor o seu índice melhor é o seu resultado. Ele mede o quanto uma empresa tem em dívida sobre seu patrimônio e ativo circulante. Nesse caso, na prática, significa dizer que quanto menor o seu índice, menor é o seu grau de endividamento.

Conforme mencionado anteriormente, para se ter um panorama do balanço contábil, é fundamental que a análise não seja realizada com um indicador isoladamente. É preciso levar em conta vários indicadores em conjunto para se ter uma conclusão a respeito da saúde financeira do prestador de serviços com as suas respectivas evoluções históricas, avaliando-se, portanto, o filme em progresso e não somente uma fotografia.

O gráfico a seguir mostra a inter-relação entre os três indicadores (IN061, IN062 e IN063) para se analisar a questão financeira dos prestadores de serviços. Conforme mencionado anteriormente, a situação ideal é a que mostra prestadores acima da unidade no IN061. O IN061, quando maior que a unidade, sinaliza que o prestador possui, no curto prazo, geralmente um ano, ativos suficientes para cobrir as obrigações de curto prazo. A liquidez geral (IN062) avalia a capacidade de pagamento da empresa frente às suas obrigações de longo prazo. O grau de endividamento (IN063) representa o quanto a empresa tomou de recursos de terceiros para cada real de capital próprio. Como já citado, quanto menor a dependência de capital de terceiros, melhor a liquidez da empresa e, portanto, menor o seu risco financeiro. Em contrapartida, o endividamento é uma forma importante de acessar recursos para que a empresa possa manter suas operações ou mesmo ampliá-las.



Verifica-se que os prestadores regionais CEDAE/RJ, COPANOR/MG, CAERN/RN, CAGEPA/PB, COMPESA/PE, EM-BASA/BA, CESAN/ES, COPASA/MG, DESO/SE, CAESB/DF, SANESUL/MS, CAGECE/CE, SANEATINS/TO, SANEPAR/PR, SANEAGO/GO e SABESP/SP possuem maior equilíbrio econômico-financeiro, pois há liquidez acima de um e liquidez de longo prazo em valores médios e grau de endividamento relativamente menores. Já os prestadores que se situam abaixo da SABESP/SP, como CASAL/AL, CORSAN/RS, CASAN/SC, CAERD/RO, CAEMA/MA, CAESA/AP, COSAMA/AM, COSANPA/PA, AGESPISA/PI e CAER/RR encontram-se em situações mais complexas em relação ao equilíbrio econômico-financeiro, uma vez que possuem elevado grau de endividamento em relação aos indicadores de liquidez. Destaca-se a pior situação na CAER/RR, cujo grau de endividamento é mais de 100 vezes maior do que a liquidez geral e a liquidez corrente.

### 5.4.7. GERAÇÃO DE EMPREGOS E PRODUTIVIDADE DE PESSOAL

O indicador IN018 representa a quantidade total de trabalhadores envolvidos diretamente com a prestação dos serviços. O cálculo desse indicador é obtido a partir da média dos empregados próprios (FN026) do ano de referência e do ano anterior somada à estimativa da quantidade de empregados de terceirizados.

Em 2020, a quantidade total de trabalhadores envolvidos com a prestação dos serviços de saneamento (IN018) é de 229,1 mil empregados. Desse total, 150,2 mil correspondem aos postos de trabalho próprios dos prestadores de serviços (informação FN026) e 78,9 mil aos trabalhadores envolvidos nas atividades terceirizadas (diferença entre o indicador IN018 e a informação FN026). Observa-se que a força de trabalho total (IN018) em 2020 tem um aumento de 1,5 mil trabalhadores em relação a 2019, quando a quantidade total foi de 227,6 mil trabalhadores, correspondendo a um crescimento de 0,7%.

Para a estimativa de empregos gerados pelos investimentos, até 2018, adotou-se como referência o Modelo de Geração de Emprego e Renda, desenvolvido pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). O cálculo médio utilizado era de 530 empregos gerados para cada R\$ 10 milhões em investimentos.

Acontece que, além dessa metodologia desenvolvida pelo BNDES, e utilizada até então pelo SNIS, existem pelo menos outras duas, elaboradas pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) e pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Assim, em 2020, o Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR) padronizou o cálculo para a estimativa de empregos gerados direta ou indiretamente ou induzidos, utilizando como referência um compilado das três metodologias mencionadas.

A partir dos dados utilizados nessas três metodologias, o valor referência final foi de 48 empregos gerados para cada R\$ 1 milhão investido. Portanto, essa será a proporção adotada no diagnóstico, como já havia sido feito em relação à 2019, para calcular a estimativa de geração de empregos pelos investimentos.

Assim, em 2020, dado que o total de investimentos, segundo o destino de aplicação, é de R\$ 13,7 bilhões, o setor do saneamento brasileiro gerou 659,9 mil empregos diretos, indiretos e de efeito-renda.

Então, o total de trabalhadores, ou seja, aqueles envolvidos direta ou indiretamente na prestação dos serviços de água ou esgotos somados à quantidade de empregos estimada pelos investimentos em saneamento, em 2020, representam o número de 889 mil. Em relação a 2019, observase uma redução de 93,6 mil empregados, equivalente a um decréscimo de 9,5%.

A quantidade de empregos gerados pelos investimentos foi calculada utilizando os valores constantes no quadro a seguir, enquanto o total de trabalhadores é a soma desse item com o número de trabalhadores envolvidos diretamente com a prestação dos serviços (IN018).

| Estado/Macrorregião | População total residente – IBGE (habitantes) | Quantidade equivalente de pessoal - IN018 (empregados) | Empregos gerados pelos investimentos | Total de trabalhadores |
|---------------------|---|--|--------------------------------------|------------------------|
| Acre                | 894.470                                       | 1.141  | 487                                  | 1.628                  |
| Amapá               | 861.773                                       | 401  | 912                                  | 1.313                  |
| Amazonas            | 3.793.308                                     | 4.012  | 6.584                                | 10.595                 |
| Pará                | 7.727.234                                     | 5.265  | 18.024                               | 23.289                 |
| Rondônia            | 1.783.043                                     | 1.144  | 1.132                                | 2.276                  |
| Roraima             | 631.181                                       | 899  | 2.005                                | 2.903                  |
| Tocantins           | 1.874.055                                     | 2.264  | 7.518                                | 9.782                  |
| <b>Norte</b>        | <b>17.565.064</b>                             | <b>14.573</b>  | <b>36.861</b>                        | <b>51.235</b>          |
| Alagoas             | 3.237.156                                     | 3.072  | 1.709                                | 4.781                  |
| Bahia               | 14.669.486                                    | 14.290   | 32.421                               | 46.711                 |
| Ceará               | 9.101.273                                     | 4.829  | 12.863                               | 17.692                 |
| Maranhão            | 6.540.491                                     | 4.921  | 12.507                               | 17.428                 |
| Paraíba             | 3.912.777                                     | 3.967  | 6.922                                | 10.890                 |
| Pernambuco          | 9.501.834                                     | 8.803  | 35.403                               | 44.207                 |
| Piauí               | 3.115.923                                     | 3.142  | 5.418                                | 8.560                  |
| Rio Grande do Norte | 3.478.545                                     | 3.236  | 6.716                                | 9.953                  |
| Sergipe             | 2.318.822                                     | 2.483  | 7.753                                | 10.235                 |
| <b>Nordeste</b>     | <b>55.876.307</b>                             | <b>48.472</b>  | <b>121.713</b>                       | <b>170.186</b>         |
| Espírito Santo      | 4.064.052                                     | 4.463  | 14.101                               | 18.565                 |
| Minas Gerais        | 21.204.280                                    | 31.480   | 41.512                               | 72.991                 |
| Rio de Janeiro      | 17.231.183                                    | 16.337   | 24.998                               | 41.335                 |
| São Paulo           | 46.214.866                                    | 56.533   | 259.266                              | 315.800                |
| <b>Sudeste</b>      | <b>88.714.381</b>                             | <b>110.972</b>   | <b>339.877</b>                       | <b>450.849</b>         |
| Paraná              | 11.540.003                                    | 11.933   | 46.908                               | 58.841                 |
| Rio Grande do Sul   | 11.372.273                                    | 14.207   | 28.165                               | 42.372                 |
| Santa Catarina      | 7.245.032                                     | 9.996  | 34.984                               | 44.980                 |
| <b>Sul</b>          | <b>30.121.765</b>                             | <b>35.907</b>  | <b>110.057</b>                       | <b>145.964</b>         |
| Distrito Federal    | 3.055.149                                     | 2.985  | 11.603                               | 14.588                 |
| Goiás               | 7.075.991                                     | 8.657  | 21.175                               | 29.832                 |
| Mato Grosso         | 3.335.104                                     | 4.167  | 9.837                                | 14.004                 |
| Mato Grosso do Sul  | 2.809.394                                     | 4.633  | 9.056                                | 13.690                 |
| <b>Centro-Oeste</b> | <b>16.275.638</b>                             | <b>19.498</b>  | <b>51.672</b>                        | <b>71.170</b>          |
| <b>Brasil</b>       | <b>208.553.155</b>                            | <b>229.131</b>   | <b>659.980</b>                       | <b>889.111</b>         |

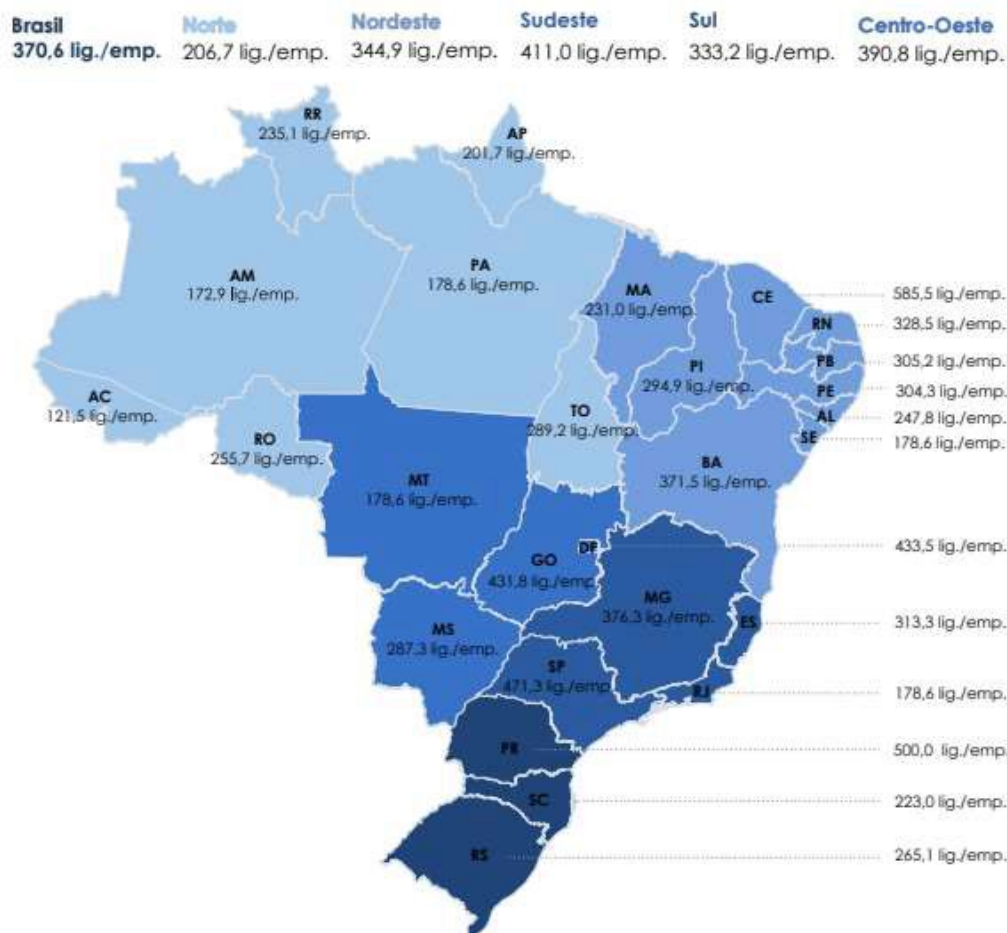
O índice de produtividade de pessoal total (IN102), medido segundo a quantidade de ligações ativas (água e esgoto), dividida pela quantidade equivalente de pessoal total (IN018), obtém o valor médio de 370,6 ligações/empregado em 2020.

O maior índice de produtividade de pessoal se encontra na macrorregião Sudeste, que equivale a 411 ligações/empregado, impulsionado, principalmente, pelo estado de São Paulo com 471,3 ligações/empregado. O segundo maior índice por macrorregião é na macrorregião Centro-Oeste com 390,8 ligações/empregado. Distrito Federal e Goiás apresentam maiores valores no indicador: 433,5 e 431,8 ligações/empregado, respectivamente.



Ao contrário do Sudeste e Centro-Oeste, a macrorregião Nordeste tem o indicador abaixo do valor calculado para o Brasil. O estado do Ceará possui o maior índice de produtividade de pessoal na macrorregião, com 585,5 ligações/empregado. No Sul, são 333,2 ligações/empregado, sendo o Paraná o estado com o indicador mais elevado (500 ligações/empregado).

Por fim, a macrorregião Norte apresenta o menor índice de produtividade de pessoal por macrorregião, equivalente a 206,7 ligações/empregado. O estado com menor quantidade de ligações por empregado na macrorregião e no país é o Acre, com 121,5 ligações/empregado.



## 5.5. OS RECURSOS NECESSÁRIOS PARA A UNIVERSALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS DE ÁGUA E ESGOTO

A seguir, a título de ilustração, são apresentados os recursos necessários para universalização dos serviços de água e esgoto; reposição dos investimentos em função do crescimento vegetativo das áreas já urbanizadas; custo de administração, operação e comercialização dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. A tabela 1, abaixo, foi elaborada para ser uma referência para os prestadores de serviços de água e esgoto, uma vez que leva em consideração as condições médias brasileiras.

Para melhor informação, no item 1 da tabela, foram calculados os valores de investimentos anuais, por habitante e por domicílio, levando-se em conta taxas de juros de 8% a/a e 12% a/a, para os casos em que os investimentos sejam financiados pelo prazo de 8 anos, coincidente com dois ciclos tarifários de quatro anos cada. As taxas de juros consideradas, referem-se as taxas médias geralmente praticadas nestes financiamentos.



No item 2 da tabela 1, foram compilados os preços médios necessários para a reposição dos investimentos em função do crescimento vegetativo das áreas já urbanizadas. Importante observar que a média de crescimento das cidades brasileiras tem como taxa anual em média 2%, refletida pela expansão das áreas construídas em lotes já urbanizados e a verticalização das áreas centrais ou de expansão urbana como forma de diminuir os custos com a aquisição de áreas fora do perímetro urbano e incorporação de novos loteamentos.

No item 3 da Tabela 1, foram compilados os custos anuais para a manutenção e reparo de redes, levando-se em conta que a idade média delas no Brasil, são da ordem de 50 anos.

No item 4 da Tabela 1, foram compilados os custos anuais para a operação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, levando-se em conta os custos com: pessoal, incluindo encargos sociais e trabalhistas; energia elétrica; conservação e manutenção de instalações; manutenção de máquinas e equipamentos; combustíveis, ferramentas, peças, produtos químicos e insumos, hardwares e softwares; etc. que compõem os custos operacionais dos serviços de água e esgoto. Foram considerados nos cálculos o consumo médio per capita de 164 l/hab.dia, consumo energético médio de 1,0 kWh/m<sup>3</sup>, perdas físicas médias de 30%, perdas comerciais médias de 8% e inadimplência média anual de 8%.

No item 5 da Tabela 1, foram compilados os custos anuais para a administração e comercialização dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, levando-se em conta os custos com: pessoal, incluindo encargos sociais e trabalhistas; energia elétrica; conservação e manutenção de instalações; manutenção de máquinas e equipamentos; combustíveis, insumos, hardwares e softwares; etc. que compõem os custos.

No item 6 da Tabela 1, foram compilados os custos médios por m<sup>3</sup> a serem cobrados dos usuários para suportar o custeio e os investimentos visando a universalização, em um prazo de 8 anos, levando em conta as taxas de juros de 8% ao ano e 12 % ao ano.

**Tabela 1 - Parâmetros para implantação, ampliação e custeio dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário**

| PARÂMETROS PARA IMPLANTAÇÃO, AMPLIAÇÃO E CUSTEIO DOS SERVIÇOS DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA E ESGOTAMENTO SANITÁRIO |                                     |                            |                            |                 |
|--|-------------------------------------|----------------------------|----------------------------|-----------------|
| 1 - INVESTIMENTO NECESSÁRIO PARA IMPLANTAÇÃO DOS SERVIÇOS DE ÁGUA E ESGOTO                                     |                                     |                            |                            |                 |
| Sistema  | Investimentos                       |                            | Custo anual                |                 |
|  | Por habitante                       | Por Domicílio (3 hab./dom) | Taxa de 8% a/a             | Taxa de 12% a/a |
| Água - Captação e produção   | R\$ 467,75                          | R\$ 1.403,25               | R\$ 81,40/hab.             | R\$ 94,16/hab.  |
| Água - Reservação e distribuição   | R\$ 401,61                          | R\$ 1.204,83               | R\$ 69,89/hab.             | R\$ 80,85/hab.  |
| Esgoto - Coleta e afastamento  | R\$ 372,83                          | R\$ 1.118,49               | R\$ 64,88/hab.             | R\$ 75,05/hab.  |
| Esgoto – Tratamento e disposição final   | R\$ 727,70                          | R\$ 2.183,10               | R\$ 126,63/hab.            | R\$ 146,69/hab. |
| Total  | R\$ 1.969,90                        | R\$ 5.909,67               | R\$ 342,80/hab.            | R\$ 396,75/hab. |
| 2 - CUSTO ANUAL DE REPOSIÇÃO DOS INVESTIMENTOS EM FUNÇÃO DO CRESCIMENTO VEGETATIVO EM ÁREAS JÁ URBANIZADAS     |                                     |                            |                            |                 |
| Sistema  | Taxa de reposição dos investimentos |                            | Valor                      |                 |
| Água - Captação e produção   | 2% a/a                              |                            | R\$ 9,35/hab.              | R\$ 28,05/dom.  |
| Água - Reservação e distribuição   | 2% a/a                              |                            | R\$ 8,03/hab.              | R\$ 24,09/hab.  |
| Esgoto - Coleta e afastamento  | 2% a/a                              |                            | R\$ 7,45/hab.              | R\$ 22,35/hab.  |
| Esgoto – Tratamento e disposição final   | 2% a/a                              |                            | R\$ 14,55/hab.             | R\$ 43,65/dom.  |
| Total  |                                     |                            | R\$ 39,38/hab.             | R\$ 118,14/dom. |
| 3 - CUSTO ANUAL DE MANUTENÇÃO E REPAROS DE REDES   |                                     |                            |                            |                 |
| Sistema  | Por habitante                       |                            | Por Domicílio (3 hab./dom) |                 |
| Água   | R\$ 32,65/hab.                      |                            | R\$ 97,95/dom.             |                 |
| Esgoto   | R\$ 25,49/hab.                      |                            | R\$ 76,47/dom.             |                 |
| Total  | R\$ 58,14/hab.                      |                            | R\$ 174,42/dom.            |                 |

| 4 - CUSTO ANUAL OPERAÇÃO E MANUTENÇÃO DOS SISTEMAS DE TRATAMENTO E DISTRIBUIÇÃO  |                                    |  |   |                 |
|--|------------------------------------|--|---|-----------------|
| Sistema  |                                    | Por habitante                                    | Por Domicílio (3 hab./dom)  |                 |
| Água   |                                    | R\$ 187,76/hab.                                  | R\$ 563,28/dom.   |                 |
| Esgoto   |                                    | R \$ 237,79/hab.                                 | R\$ 713,37/dom.   |                 |
| Total  |                                    | R\$ 425,55/hab.                                  | R\$ 1.276,65/dom.   |                 |
| 5 - CUSTO ANUAL DE ADMINISTRAÇÃO E COMERCIALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS  |                                    |  |   |                 |
| Sistema  |                                    | Por habitante                                    | Por Domicílio (3 hab./dom)  |                 |
| Água   |                                    | R\$ 33,10/hab.                                   | R\$ 99,30/dom.  |                 |
| Esgoto   |                                    | R \$ 41,96/hab.                                  | R\$ 125,88/dom.   |                 |
| Total  |                                    | R\$ 75,06/hab.                                   | R\$ 225,18/dom.   |                 |
| 6 - TARIFA MÉDIA   |                                    |  |   |                 |
| Sistema  | Custeio dos serviços (itens 3+4+5) | Custeio e crescimento vegetativo (itens 2+3+4+5) | Custeio, crescimento vegetativo e investimentos (itens 1+2+3+4+5) |                 |
|  |                                    |  | Taxa de 8% a/a  | Taxa de 12% a/a |
| Água   | R\$ 2,30418/m³                     | R\$ 4,51800/m³                                   | R\$ 4,68474/m³  | R\$ 4,71088/m³  |
| Esgoto   | R\$ 3,78682/m³                     | R\$ 5,46436/m³                                   | R\$ 7,27939/m³  | R\$ 7,56606/m³  |
| Total  | R\$ 6,09100/m³                     | R\$ 9,98236/m³                                   | R\$ 11,96413/m³   | R\$ 12,27694/m³ |
| a) Os valores foram calculados para o mês de julho de 2022 com base nos preços das Tabelas de Serviços e Obras da SABESP e SALARIÔMETRO/FIPE   |                                    |  |   |                 |
| b) Os investimentos para a captação e produção de água foram considerados 50% nos mananciais subterrâneos e 50% nos mananciais superficiais.   |                                    |  |   |                 |
| c) Os investimentos para coleta, afastamento, tratamento e disposição final de esgoto foram considerados os custos para ampliação dos interceptores e a implantação de novas unidades de tratamento de esgoto, com tratamento primário, secundário e terciário mínimo para uma eficiência de 90% de remoção de carga orgânica sendo possível a disposição em coleção de águas de classe 2.             |                                    |  |   |                 |
| d) Foram considerados 3 habitantes por domicílio, com base nos dados informados pela PNAD 2014 a 2020/IBGE.  |                                    |  |   |                 |
| e) Custo anual para amortização dos investimentos foram calculados com taxas de amortização de 8% a/a e 12% a/a, com prazo de 8 anos, coincidente com dois ciclos tarifários de quatro anos cada.  |                                    |  |   |                 |
| f) Os custos de manutenção dos sistemas de água e esgoto foram calculados com base nos custos médios dos serviços de reparos.  |                                    |  |   |                 |
| g) Nos custos de administração, operação e comercialização foram considerados os custos com: pessoal, incluindo encargos sociais e trabalhistas; energia elétrica; conservação e manutenção de instalações; manutenção de máquinas e equipamentos; hardwares e softwares; leitura e entrega de contas; despesas de combustíveis etc. que compõem os custos operacionais dos serviços de água e esgoto. |                                    |  |   |                 |
| h) Foram considerados nos cálculos o consumo médio per capita de 164 l/hab.dia, consumo energético de 1kWh/m³, perdas físicas médias de 30%, perdas comerciais médias de 8% e inadimplência anual média de 8%.   |                                    |  |   |                 |
| i) Tabela elaborada pelo Eng. Waldo Villani Jr.  |                                    |  |   |                 |

Tomando-se por base os valores de custeio estabelecidos no item 6 da tabela 1, referentes aos custos de manutenção e reparos de redes, operação dos sistemas de água e esgoto, custos de administração e comercialização dos serviços, e considerando-se que o consumo médio, nos domicílios brasileiros, é em torno de 15 m<sup>3</sup> por mês, a conta média mínima para os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário fica em torno de R\$ 91,37 (noventa e um reais e trinta e sete centavos). Se a esses custos forem apensados os custos necessários para a ampliação de redes, em função do crescimento vegetativo das cidades, item 6 da Tabela 1, a conta média deveria ser de no mínimo R\$ 149,74 (cento e quarenta e nove reais e setenta e quatro centavos).

Considerando a PNAD Contínua de 2021, a renda média per capita do brasileiro foi de R\$ 1.353,00, o que dá uma renda média familiar da ordem de R\$ 4.059,00, as despesas com os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário representariam um dispêndio de 2,25 % da renda média familiar. Se forem considerados os custos para a cobertura do crescimento vegetativo das cidades, a conta média fica em torno de 3,69 % da renda média do brasileiro, ou seja, muito próximo ao que é estabelecido pela OCDE para as despesas com esse item da família.

Segundo informado pelo SNIS 2020, publicado em 2021, 93,4 % da população urbana é atendida por redes de abastecimento de água potável; 62% da população urbana é atendida por redes públicas de coleta de esgoto e, dos esgotos coletados somente 50,8% são tratados. Nestas condições a tarifa média para fazer frente a universalização em 8 anos seria:

a) Água - Captação e produção =  $81,40 \cdot (1 - 0,934) / (0,164 \cdot 30,43 \cdot 12) = 0,08971/\text{m}^3$

b) Água Reservação e distribuição =  $69,89 \cdot (1 - 0,934) / (0,164 \cdot 30,43 \cdot 12) = 0,07703/\text{m}^3$

c) Esgoto - Coleta e afastamento =  $64,88 \cdot (1 - 0,620) / (0,164 \cdot 0,8 \cdot 30,43 \cdot 12) = 0,51461/m^3$

d) Esgoto - Tratamento disp. final =  $126,63 \cdot (1 - 0,508) / (0,164 \cdot 0,8 \cdot 30,43 \cdot 12) = 1,30042/m^3$

O custo de investimento nas obras de água e esgoto visando a universalização em 8 anos com taxa de juros de 8% a.a., será de R\$ 1,98177/m<sup>3</sup>. Adicionando-se os custos relativos ao custeio e o crescimento vegetativo, calculado no valor de R\$ 9,98236/m<sup>3</sup>, teríamos uma conta média de 15 m<sup>3</sup>/mês, igual a 179,46/mês, que representa 4,42% da renda mensal familiar média. Calculando de forma análoga, para a taxa de juros de 12% a.a. e o prazo de 8 anos, a conta média de 15 m<sup>3</sup>/mês passa a valer R\$ 184,15.

Em 1978 foi promulgada a Lei nº 6.528, (11/05/1978) e o Decreto nº 82.587(06/11/1978), que estabeleceram os critérios para a gestão das tarifas dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário. A legislação PLANASIANA previa que as tarifas para os consumidores de baixa renda<sup>59</sup>, não poderiam ser maiores que 7% do valor do salário-mínimo para os serviços de água e esgoto. Considerando-se que o valor do salário-mínimo de 2022 é de R\$ 1.212,00, e adotando-se o limite previsto na legislação do PLANASA, a tarifa máxima de água e esgoto para os consumidores de baixa renda (conhecida hoje como Tarifa Social) seria de R\$84,84. E considerando que a tarifa social é em torno de 50% da tarifa residencial padrão, esta representaria um valor máximo de R\$ 169,68.

## 5.6. AS POSSIBILIDADES LEGAIS DE GESTÃO DIRETA DOS SERVIÇOS PÚBLICOS.

Os serviços de água e esgoto constituem-se em serviços essenciais à população, que ao lado de outros, como segurança, educação e saúde, formam as necessidades básicas do cidadão.

Entretanto, mesmo que qualificados nos serviços essenciais a serem prestados pelo Estado, caracteriza-se como uma atividade de produção de serviços para o mercado, estando, pois, nestas condições elencados, nas atividades básicas das empresas comerciais.

O Estado, desde as primeiras eras, divide-se em prestá-los por sua própria estrutura ou outorgar a sua prestação a terceiros, empresas comerciais, mais aparelhadas para o atendimento de suas reais necessidades.

Via de regra são serviços de alto valor agregado, necessitam de tecnologia e requerem adequação, eficiência, regularidade e continuidade na prestação e no atendimento.

Durante toda a história do saneamento, verifica-se que, quando, há necessidade da implantação de serviços de água e esgoto, em pouco tempo, a custos elevados e com grande risco, o Estado geralmente, submete a tarefa às empresas privadas, que fazem uso de seu capital para a implantação, em troca de um longo período para a amortização dos custos com as rendas a serem aferidas da própria prestação dos serviços. Esse é o típico caso de financiamento estatal por meio de capital privado.

Posteriormente, ao término do período de amortização das obras, o Estado geralmente, retoma a gestão para si e inicia um período de fruição até que o ciclo se repita. Assim tem sido ao longo da história desde o século XIX.

59 São consideradas famílias de baixa renda aquelas que possuem renda mensal por pessoa (renda per capita) de até meio salário-mínimo (R\$ 606,00) ou renda familiar total de até três salários-mínimos (R\$ 3.636,00).

Os serviços de água e esgoto basicamente constituem-se em monopólios naturais<sup>60</sup>, que os Estados reservam para si, fazendo uso de forma não uniforme.

Os serviços de água e esgoto são conceituados como um conjunto de ações técnicas e administrativas destinadas a prover a população de sistemas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, estando sujeitos a requisitos de qualidade e tecnologia adequada para cada caso, dependente sempre do local onde serão prestados os serviços.

As atividades-fim agrupam as ações e procedimentos técnicos diretamente relacionadas com os sistemas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário. Envolvem a proteção de mananciais, captação, tratamento e distribuição de água, coleta e tratamento de esgoto, controle de qualidade da água, monitoramento de cursos d'água, receptores de esgoto, manutenção e operação dos sistemas de água e esgoto, elaboração de projetos e execução de obras etc.

As atividades-meio agrupam as ações e procedimentos administrativos e jurídicos que dão suporte para as atividades-fim. Envolvem os serviços de movimentação de pessoal, aquisição de bens e serviços, contabilidade, tesouraria, secretaria, emissão e cobrança de tarifas, assessoria jurídica e demais tarefas correlatas.

A CF 88 definiu diversas modalidades possíveis para a prestação dos serviços públicos, posteriormente, o art. 24 da Emenda Constitucional nº 19/98, regulamentada pela Lei nº. 11.107/2005, acrescentou outra modalidade, ampliando o leque de alternativas à disposição dos entes da Federação.

Além da prestação direta (executada pela administração centralizada ou descentralizada do titular) e da prestação indireta, delegada por meio de concessão ou permissão (terceirização), que inclui as chamadas PPP's, formas especiais de concessão regulamentadas pela Lei nº. 11.079/04; passou também a existir a gestão associada, no âmbito da cooperação interfederativa, por meio de consórcios públicos ou convênios de cooperação.

Os possíveis arranjos institucionais da gestão dos serviços públicos e da organização prestadora, são numerosos, em face ao amplo leque de opções que a Constituição Federal admite.

Por essa modalidade de gestão, a regulação dos serviços públicos poderá ser efetuada por órgão ou entidade do titular dos serviços ou por entidade do titular ou entidade conveniada de outro ente do respectivo estado federado onde o titular está sediado.

A forma de prestação dos serviços poderá ser centralizada, descentralizada ou terceirizada. Sempre, no caso da prestação centralizada ou descentralizada, o instrumento de outorga será uma lei.

No caso de prestação realizada por terceiros, o instrumento será um contrato de concessão ou permissão, sempre precedido de licitação.

E finalmente, por um contrato de autorização, quando em pequenas localidades, os serviços forem prestados por cooperativas ou associações de usuários.

A figura 49, modela as possibilidades legais de gestão direta dos serviços públicos

---

60 Monopólios naturais. Em economia, monopólio (do grego monos, um + polein, vender) designa uma situação particular de concorrência imperfeita, em que uma única empresa detém o mercado de um determinado produto ou serviço, conseguindo, portanto, influenciar o preço do bem comercializado. Monopólios podem surgir devido a características particulares do mercado, ou devido a regulamentação governamental, o monopólio coercivo. No caso dos serviços de água e esgoto seria quase impossível que duas ou mais empresas disputassem o mercado em face das dificuldades de implantação de infraestruturas de rede de abastecimento. Similar é o caso da distribuição de energia elétrica nas cidades. Com as comunicações, o mesmo não acontece, pois, as tecnologias permitem a coexistência de mais de uma empresa disputando o mercado. Pela concepção tradicional, há monopólio quando há somente um único vendedor para um determinado produto, não substituto. Tal como no caso da concorrência perfeita, os exemplos de monopólio na sua forma pura são raros, mas a teoria do monopólio elucida o comportamento de empresas que se aproximam das condições de monopólio puro. Um monopólio pode simplesmente referir-se ao caso em que apenas uma empresa tem poder de mercado (ou seja, capacidade de influenciar preços neste mercado). Na qualidade de único produtor de um determinado produto, o monopolista encontra-se em posição singular, pois, se decidir elevar o preço do produto, não terá que se preocupar com concorrentes. Isso não significa, entretanto, que poderá cobrar qualquer preço que desejar, pois cobrar um preço muito elevado pode reduzir de tal maneira a demanda que seu lucro será menor, e não maior [1]. PINDYCK, Robert S. e RUBINFELD, Daniel L. Microeconomia - quinta edição. Editora Prentice Hall, São Paulo, 2002. Capítulo 10.

## GESTÃO DIRETA DO TITULAR

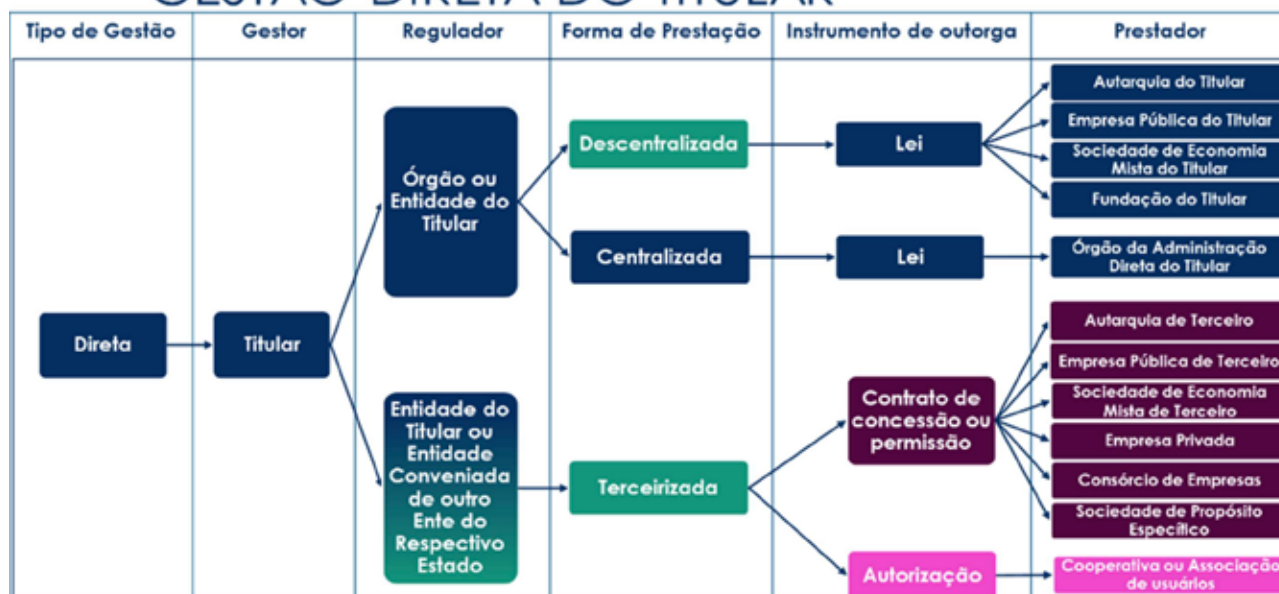


FIGURA 49- GESTÃO DIRETA PELO TITULAR DOS SERVIÇOS PÚBLICOS

## 5.7. AS POSSIBILIDADES LEGAIS DA GESTÃO ASSOCIADA DOS SERVIÇOS PÚBLICOS

A figura 50, a seguir, esclarece a possibilidades de modelagem.

## GESTÃO ASSOCIADA



FIGURA 50- GESTÃO ASSOCIADA DOS SERVIÇOS PÚBLICOS.



## 5.8. O MODELO DE GESTÃO

Das formas possíveis de prestação de serviços públicos analisaremos somente aquela prestada diretamente pelo município, seja de forma direta ou indireta.

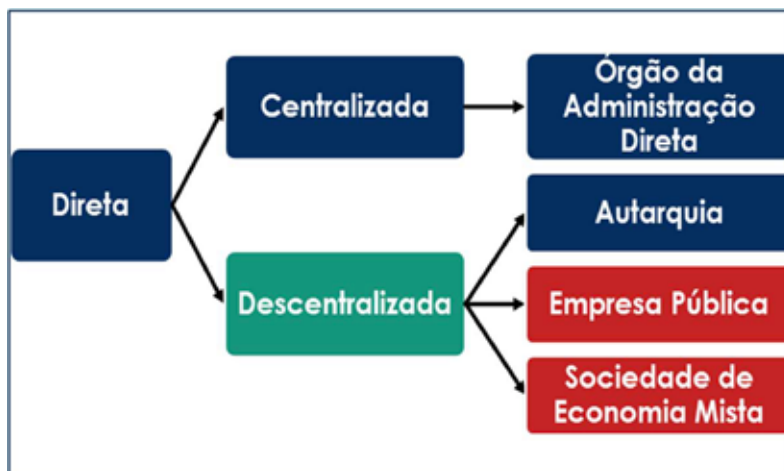


FIGURA 51 - MODELO DE GESTÃO DIRETA PELO TITULAR

No modelo de gestão centralizada, o prestador de serviços é um órgão da administração municipal (prefeitura).

No modelo de gestão descentralizada, o prestador de serviços pode ser uma autarquia ou uma entidade paraestatal (empresa pública ou uma sociedade de economia mista) pertencente ao município.

A definição do modelo de gestão depende da vontade política, adequada à capacidade da sociedade civil em influir nas políticas públicas e, viabilidade econômica para a implantação. O quadro 3 indica de forma esquemática cada uma das modalidades de prestador, indicando suas características básicas, para que se possa fazer juízo de comparação durante o processo de escolha da modalidade.

| Características            | Departamentos                               | Autarquias                        | Entidades Paraestatais       |
|----------------------------|---|-----------------------------------|------------------------------|
| Criação e Extinção         | Lei de organização da administração pública | Lei Complementar Específica       | Lei Complementar Específica  |
| Personalidade Jurídica     | Direito Público                             | Direito Público                   | Direito Privado              |
| Ordenador de Despesas      | Prefeito Municipal                          | Diretor da Autarquia              | Presidente da Empresa        |
| Regime Jurídico do pessoal | Quadro da Prefeitura Estatutário ou CLT     | Quadro Próprio Estatutário ou CLT | Quadro Próprio CLT           |
| Autonomia Financeira       | Nenhuma                                     | Total                             | Total                        |
| Autonomia Administrativa   | Compartilhada                               | Total                             | Total                        |
| Prestação de Contas        | Tribunal de Contas do Estado                | Tribunal de Contas do Estado      | Tribunal de Contas do Estado |
| Órgão de Controle          | Câmara Municipal                            | Prefeitura Municipal              | Prefeitura Municipal         |
| Tributação                 | Isento*                                     | Isento*                           | Mesmo da Iniciativa Privada  |

\* Sujeito a 1% de PIS/PASEP sobre a receita e impostos incidentes sobre a folha de pagamento do empregador

FIGURA 52- COMPARAÇÃO ENTRE AS MODALIDADES DE PRESTADOR PÚBLICO

Outra questão importante a ser levada em consideração, na hora de escolher o modelo de prestador de serviços públicos de água e esgoto, é a tributária a que cada um está sujeito.



No caso da prestação de forma direta, por órgão da Administração, ficará este prestador isento do pagamento de tributos, sendo devido somente, o recolhimento de PIS/PASEP incidente sobre a arrecadação total da Administração, que neste caso, é feita por caixa único.

Situação tributária dos modelos de administração indireta com base na receita tarifária são:

1) As Autarquias, por serem consideradas uma extensão do Estado, gozam dos mesmos privilégios. A tributação sobre a receita que é de 9,00%, se adotar o regime estatutário para os seus funcionários ou 14,20%, para o regime funcional da CLT.

2) As Entidades paraestatais representadas por Empresas e Sociedades de Economia Mista Municipal, não gozam de privilégios, ficando expostas às regras do mercado, sendo a tributação sobre a receita, no mínimo 26,40%, no máximo 31,95% e em média de 28,95%.

A figura 53 indica o detalhamento dos impostos para cada forma de prestação dos serviços.

| Tributos e Contribuições      | Incidência             | Autarquia      | Empresa        |
|-------------------------------|------------------------|----------------|----------------|
| PIS/Pasep                     | Faturamento ou Receita | 1,00%          | 1,10 a 1,65%   |
| Cofins                        | Faturamento            | -              | 5,10 a 7,60%   |
| CSLL                          | Lucro                  | -              | 9,00%          |
| IRPJ                          | Lucro                  | -              | 15,00 a 25,00% |
| Previdência Municipal ou INSS | Folha de Pagamento     | 10,00 a 20,00% | 20,00%         |
| INSS/seguro acidente          | Folha de Pagamento     | 2,50% se CLT   | 5,00%          |
| Salário Educação              | Folha de Pagamento     | 2,50% se CLT   | 2,50%          |
| FGTS                          | Folha de Pagamento     | 8,00% se CLT   | 8,00%          |

| Tributos e Contribuições sobre o Faturamento                    | Autarquia     | Empresa              |
|---|---------------|----------------------|
| PIS/Pasep   | 1,00%         | 1,10 a 1,65%         |
| Cofins  | -             | 5,10 a 7,60%         |
| CSLL (Considerando 25% de lucro sobre o faturamento)            | -             | 2,25%                |
| IRPJ (Considerando 25% de lucro sobre o faturamento)            | -             | 3,75 a 6,25%         |
| Previdência Municipal ou INSS (Considerando 40% do Faturamento) | 8,00%         | 8,00%                |
| INSS/seguro acidente (Considerando 40% do Faturamento)          | 1,00% se CLT  | 2,00%                |
| Salário Educação  | 1,00% se CLT  | 1,00%                |
| FGTS  | 3,20% se CLT  | 3,20%                |
| <b>Total – Regime Estatutário</b>                               | <b>9,00%</b>  | <b>-</b>             |
| <b>Total – Regime CLT</b>                                       | <b>14,20%</b> | <b>26,40% 31,95%</b> |

FIGURA 53- TRIBUTAÇÃO INCIDENTES SOBRE A ARRECADAÇÃO DE AUTARQUIAS E EMPRESAS PÚBLICAS

## 5.8.1. ADMINISTRAÇÃO DIRETA

Na administração direta, o poder público, geralmente o município, assume diretamente, por intermédio dos seus próprios órgãos, a prestação dos serviços, caracterizando uma gestão centralizada.

Na administração direta, a gestão é feita por intermédio de um órgão, uma secretaria ou um departamento, criado por lei, para estabelecer a organização da administração pública.

O princípio fundamental é a distribuição das atividades entre os diversos setores que compõem o aparelho administrativo da prefeitura com a finalidade de reduzir custos administrativos.

O maior problema da adoção deste modelo, principalmente nas cidades de pequeno porte (até 100.000 habitantes) e médio porte (100.000 até 500.000 habitantes) é a falta de especialização na prestação dos serviços, mesmo que a justificativa maior seja a econômica.

As atividades-fim ficam sob a responsabilidade do órgão técnico de Água e Esgoto, (pouco) especializado para executar essas funções.

As atividades-meio são distribuídas pelos setores administrativos da prefeitura (RH, compras, licitações, finanças, contabilidade, assessoria jurídica etc.) e ficam integradas às rotinas de setores especializados que dão apoio às atividades do órgão técnico de Água e Esgoto.

A estrutura de poder fica centralizada na figura do Prefeito, o sistema de controle e regulação é exercido diretamente sobre a prefeitura de forma unificada e comum. A figura 54, esclarece o ordenamento da vinculação do prestador de serviços de água e esgoto nesta modalidade.



FIGURA 54- ADMINISTRAÇÃO DIRETA, ORGANOGRAMA DOS ÓRGÃOS PRESTADORES DE SERVIÇO.

As causas que podem explicar a ineficiência da prestação dos serviços de água e esgoto pela administração direta:

- 1- Falta de vontade política para estabelecer uma organização institucional mínima para assumir compromissos voltados para a resolução técnica dos problemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário e instituir um sistema tarifário capaz de dar sustentabilidade ao órgão gestor dos serviços de água e esgoto.
- 2 - Política tarifária populista, abaixo do custo real, com o argumento de favorecer a população de baixa renda.
- 3 - Carência de recursos financeiros para gerir os serviços de água e esgoto, de forma minimamente adequada, por problemas de administração de caixa único.
- 4 - Falta de capacidade técnica para assessorar a administração na organização dos serviços, na elaboração de projetos e na operação e manutenção dos sistemas de água e de esgoto.

## 5.8.2. ADMINISTRAÇÃO INDIRETA - AUTARQUIAS

Na administração indireta, o poder público delega a execução dos serviços para uma Autarquia prestadora de serviços de água e esgoto, caracterizando, uma gestão descentralizada.

As Autarquias são entes administrativos autônomos, criados por lei específica, com personalidade jurídica de direito público, patrimônio próprio e atribuições outorgadas na forma da lei, tendo como princípio fundamental a descentralização.

Diferentemente dos órgãos, secretarias ou departamentos municipais, possuem (teoricamente) total autonomia jurídica, administrativa e financeira, competindo-lhes em geral exercer todas as atividades relacionadas à administração, à operação, à manutenção e à expansão dos serviços de água e esgoto, inclusive o poder de fiscalização e definição das regras para implantação de sistemas de água e esgoto em sua área de atuação.

As autarquias são consideradas um prolongamento do poder público, portanto, conservam os mesmos privilégios, reservados aos entes públicos, tais como imunidade de tributos e encargos, prescrição de dívidas passivas em cinco anos, impenhorabilidade de bens e condições especiais em processos jurídicos, entre outros.

Por esta mesma razão, estão sujeitas aos mesmos processos de controle da administração direta e são obrigadas a submeter suas contas e atos administrativos ao Poder Executivo, à Câmara Municipal e aos Tribunais de Contas.

Mesmo com autonomia (jurídica, administrativa e financeira), estão sujeitas a interferências políticas, que podem afetar a sua gestão e saúde econômico-financeira.

A estrutura de poder fica descentralizada, a autoridade máxima da Autarquia é o presidente, superintendente ou diretor geral, o sistema de controle e regulação é exercido pelo ente titular diretamente, ou por meio de entidade reguladora e os demais mecanismos de controle da administração direta. A figura 55, esclarece o ordenamento da vinculação do prestador de serviços de água e esgoto nesta modalidade.



FIGURA 55- ORGANOGRAMA ADMINISTRAÇÃO INDIRETA – AUTARQUIA.

Existem conflitos, entre a administração e o prestador de serviços, que podem gerar desconformidades e ineficiências na gestão dos serviços de água e esgoto, sendo estes:

- 1 - Os interesses políticos-administrativos que mudam a cada troca de governo, desprezando a continuidade de políticas e projetos de longo prazo;
- 2 - O uso político do aparato de gestão da entidade com a falta de critério para a indicação dos cargos da alta administração e das outras funções técnicas-administrativas da entidade.

- 3 - A política tarifária irreal, que não cobrem os custos e os investimentos necessários para garantir a sustentabilidade econômico-financeira da entidade, em regime de prestação de serviço adequado, e
- 4 - A sociedade civil, cobrando prestação de serviços com qualidade e eficiência, ao sabor de suas convicções e demandas.

A administração destas entidades autárquicas, deve garantir e preservar as relações entre todos os interessados, de maneira equilibrada, garantindo a legalidade, a eficiência, a continuidade e regularidade dos serviços, a economicidade, a transparência das ações, a longevidade das políticas setoriais, o patrimônio e o retorno do capital investido, a universalização e a função social dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

### 5.8.3. ADMINISTRAÇÃO INDIRETA – ENTIDADES PARAESTATAIS

Na administração indireta, o poder público transfere a execução dos serviços para entidades paraestatais, instituídas sob a forma de empresas públicas ou sociedades de economia mista (SEM), caracterizando, em todos os casos, uma gestão descentralizada.

As entidades paraestatais prestadoras de serviços de água e esgoto, tem como proprietário ou o acionista majoritário o Estado.

A administração destas entidades paraestatais é complexa, enfrenta desafios particulares, e está sujeita a interesses potencialmente divergentes entre o controlador Estatal, seus sócios privados, quando existem, e os clientes/usuários dos serviços.

O conflito maior está na execução de políticas públicas determinadas pelo estado e a busca da sustentabilidade financeira da organização.

Estas organizações são constituídas de acordo com a legislação das empresas de direito privado, possuem total liberdade financeira, não possuem qualquer regalia com isenções e proteções, ficam sujeitas as leis de mercado e devem se submeter aos mesmos controles que os órgãos públicos (tribunais de contas, lei de licitações etc.).

A lógica para sua existência é quando o estado deseja atuar no mercado livre e aberto de forma a enfrentar a concorrência por entender que seja uma forma de contribuição para a atividade econômica onde outras empresas têm menor interesse ou o financiamento de capital seja escasso, necessitando de aporte de capital estatal para a subsistência do setor.



FIGURA 56- ORGANOGRAMA DAS ENTIDADES PARAESTATAIS

Nesta modalidade, existem os mesmos conflitos anteriormente elencados para as Autarquias, potencializados pelas presenças de sócios externos, quando eles existem, e as regras de mercado a que estão sujeitas. Os conflitos entre a administração e o prestador, podem gerar desconformidades e ineficiências na prestação dos serviços de água e esgoto nos municípios. Os principais conflitos:

- 1 - O Estado e o governo com suas políticas e interesses que mudam a cada troca de governo, propondo mudanças nas estratégias de médio e longo prazo que impacta no plano de negócios traçada pela organização;
- 2 - A sociedade civil, na cobrança do atendimento com qualidade e eficiências às suas demandas, com preços módicos, visto que a sustentabilidade financeira destas organizações, por imposição legal devem ser garantidas, o que normalmente impõe um preço maior aos serviços prestados à população;
- 3 - Os sócios privados, quando existem, cujas expectativas de retorno financeiro nem sempre condizem com a finalidade pública da Organização, exigindo retorno do capital investido e gerando conflito com o Estado na aplicação de suas políticas públicas.

Da mesma forma que anteriormente explanado para as Autarquias, e neste caso, potencializado pela exposição direta às regras de mercado e outros fatores próprios de suas constituições, a administração destas organizações, deve garantir e preservar as relações entre todos os interessados, de maneira equilibrada, garantindo a legalidade, a eficiência, a economicidade, a transparência, a longevidade, o patrimônio, a execução de políticas públicas, o retorno do capital aplicado e a função social dos serviços de saneamento.

## **6. A REGULAÇÃO TÉCNICA-ECONÔMICA E A PRECIFICAÇÃO DOS SERVIÇOS**



No presente trabalho, o conceito de regulação é entendido como a intervenção do Estado nas ordens econômica e social com a finalidade de se alcançarem eficiência e equidade, traduzidas como universalização na provisão de bens e serviços públicos de natureza essencial por parte de prestadores de serviço estatais e privados.

No Brasil, a regulação dos serviços públicos por meio de agências reguladoras ocorreu somente em meados dos anos 1990 no processo de reforma do Estado, no qual setores da infraestrutura tiveram seus controles acionários abertos à participação da iniciativa privada.

Nesse processo de reforma, a lógica central era a mudança do perfil do Estado brasileiro, de produtor de bens e serviços para regulador de serviços públicos concedidos à iniciativa privada. Esse processo ocorreu simultaneamente em vários países da América Latina sob um arcabouço ideológico neoconservador (SILVA, 2002), incentivado pelas instituições multilaterais como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI).

No Brasil, apesar de o modelo de provisão estatal ter sido estimulado como instrumento de desenvolvimento nacional a partir dos anos 1950, foi somente após a edição do Decreto-lei nº 200 em 1967, que criou empresas públicas e de economia mista, que o modelo se tornou determinante na execução das políticas públicas (SILVA, 2004). Nesse período, foram estabelecidas empresas estatais para provisão de serviços públicos por rede nas áreas de telefonia, energia elétrica e saneamento básico (concessionárias estaduais de saneamento básico). No país, a despeito de essas empresas terem alcançado enorme avanço, sobretudo em termos de expansão das redes, a regulação, caso existente à época, poderia ter alavancado os indicadores de cobertura para níveis próximos à universalização.

Não obstante a propriedade estatal ser considerada uma alternativa à regulação, Marques Neto (2005) apresenta vários argumentos para justificar a regulação de empresas estatais: os interesses das empresas e de seus controladores não necessariamente representam o interesse público; não existe divisão de papéis entre regulado e regulador; e, por ser a regulação uma atividade tipicamente estatal, há incompatibilidade com o regime jurídico das empresas estatais.

A regulação de empresas estatais também constitui um resgate da cidadania, pois a mistura de papéis entre operador e titular dos serviços alijou a sociedade do controle dos serviços públicos (NÚCLEO DE PESQUISAS EM INFORMAÇÕES URBANAS, 1995). Com isso, surgiram consequências para a prestação dos serviços, pois, na ausência de cobrança por expansão e por melhoria da qualidade, houve transferência parcial das ineficiências à população por meio de tarifas elevadas ou em outros casos tarifas aviltadas.

As empresas estatais, cuja maioria é representada por sociedades de economia mista, são consideradas pela legislação (Decreto-lei nº 900, de 1969) como entidades dotadas de personalidade jurídica de direito privado. No caso das autarquias prestadoras de serviços de saneamento básico, são entidades dotadas de direito público.

A provisão dos serviços por empresas estatais ou autarquias no país ainda é majoritária no setor de saneamento básico. Não obstante reconhecer que as participações públicas e privadas cumprem papéis fundamentais e diferentes na provisão da infraestrutura brasileira de saneamento básico, o que se deve garantir, independentemente da propriedade dos ativos, seja pública ou privada, é a regulação dos serviços como forma de preservar o interesse público.

Independentemente do método adotado para regulação de preços, as atividades necessárias para determinação de custos e valoração de ativos são complexas e exigem elevada expertise dos reguladores. No Brasil, o principal mecanismo de precificação utilizado é o da taxa de retorno, adotado desde a edição do Decreto nº 24.643, de 10 de julho de 1934, que instituiu o Código das Águas (BRASIL, 1934). Com efeito, a principal crítica a esse método diz respeito à possibilidade de sobre investimento, o que geraria desincentivos para a busca de eficiência pelos prestadores de serviços.

Já a regulação da qualidade tem como objetivo fixar condições e parâmetros para a qualidade dos produtos e serviços prestados e, também, verificar o cumprimento dessas disposições. Especificamente em relação aos setores da infraestrutura. A regulação da qualidade exige mecanismos diretos e indiretos para acompanhamento dos parâmetros e indicadores regulados, que demandam recursos humanos e custos elevados.

As características do setor de água e esgoto, conferem várias dimensões de análise a essa prestação de serviços, além de justificar, de forma inequívoca, a necessidade de regulação setorial. Tais características apresentam importantes repercussões para a definição dos arranjos institucionais de gestão e de regulação da prestação dos serviços e, mais especificamente, para delimitar a forma de atuação dos reguladores.

A localização da infraestrutura de redes dificulta a verificação das condições de manutenção e operação, o que resulta no aumento da carga de fiscalização e de informação para os reguladores (JOURAVLEV, 2001B). Em virtude do caráter essencial dos serviços, a qualidade de seus produtos assume maior importância que em qualquer outro setor da infraestrutura de serviços públicos, obrigando o regulador a monitorá-la continuamente.

Devido à assimetria de informações, o regulador tende a focar sua atuação nas condutas mais facilmente observáveis do regulado (JOURAVLEV, 2003), como a qualidade da água distribuída e a pressão disponível na rede, cuja coleta de dados pode ser realizada diretamente pelo regulador. Esse comportamento pode restringir a abrangência da atividade, deixando em segundo plano questões centrais, como a verificação de custos e tarifas, sobre as quais os reguladores dependem de informações disponibilizadas pelos prestadores de serviço.

Outra repercussão importante decorre da existência de externalidades, cujos efeitos extrapolam os limites da atuação da regulação setorial e o escopo dos contratos de prestação dos serviços. Assim, as interfaces do setor com as áreas de saúde pública, meio ambiente, recursos hídricos e defesa do consumidor ampliam a complexidade e o volume de informações requeridos para a adequada regulação e exigem articulação intersetorial.

As características econômicas do setor, relativas ao elevado volume de investimentos e à especificidade dos ativos, podem gerar comportamento oportunista ex-post dos reguladores, como, por exemplo, mudanças de regras tarifárias após a construção de obras e instalações operacionais (JOURAVLEV, 2001B). Consequentemente, esse é mais um fator que dificulta os investimentos para o setor e obriga que o marco regulatório ofereça garantias e estabilidade de regras suficientemente claras para os investidores.

A universalidade do atendimento, relacionada ao caráter essencial da prestação dos serviços, independe da capacidade de pagamento dos usuários. Dessa forma, o poder de monopólio se contrapõe ao caráter essencial dos serviços e à sua demanda inelástica, tornando a regulação fundamental para garantir o equilíbrio entre produtores e consumidores (FARINA; AZEVEDO; PICCHETTI, 1997).

Segundo a teoria da regulação, as características apresentadas para o setor configuram situações de falhas de mercado como poder de monopólio, externalidades, bens públicos e assimetria de informação, o que justificaria a regulação do setor. Além disso, vários estudiosos reafirmam a necessidade de regulação setorial com a seguinte finalidade:

- *gerar incentivos para práticas eficientes de gestão, expansão do produto e redução de tarifas (SEROA DA MOTTA, 2006);*
- *maximizar a qualidade dos serviços e alavancar investimentos com vistas à modernização e à universalização do setor (CONFORTO, 2000);*
- *favorecer a adoção de gestão profissional e a autonomia administrativa das empresas públicas, além de ampliar a participação privada no setor (PENA; ABICALIL, 1999);*
- *limitar a interferência política no setor mediante regras implementadas independentemente do ciclo eleitoral (TRÉMOLET; HUNT, 2006);*
- *garantir a universalização do setor e evitar que os usuários paguem excessivamente pelos serviços prestados (BRITTO, 2001).*

Considerando o fato de que o setor de água e esgoto ainda é operado majoritariamente por entidades estatais, além da necessidade do atendimento às características do desenho regulatório, a regulação setorial deve enfatizar a divisão de atribuições entre poder concedente e regulador. Efetivamente, a regulação é mais complexa quando as duas partes, regulado e regulador, pertencem ao mesmo ente federado. Diante disso, podem acontecer conflitos de interesse, sendo necessário, além da garantia de atendimento aos princípios de independência e autonomia, que o desenho regulatório preveja mecanismos de transparência, prestação de contas e controle social, entre outros, sob riscos de inviabilizar o atendimento aos objetivos regulatórios.

Ao estudar os diferentes aspectos conceituais da regulação dos serviços de água e esgoto no Brasil, conclui-se, entre outros aspectos, que é preciso conhecer seus limites e potencialidades para se ter clareza da forma como essa atividade pode contribuir efetivamente para a melhoria e universalização da prestação dos serviços de água e esgoto. No país, onde esses serviços são questionados pelos desperdícios e alocação inadequada dos recursos, é de se esperar que a regulação, nos termos da lei nº 11.445/2007, contribua diretamente para a introdução de mecanismos de eficiência, assegurando qualidade a preços mais acessíveis, além de maior eficácia das ações para a melhoria das condições de salubridade e bem-estar social.

Entretanto, após análise comparativa com outros setores de infraestrutura de redes, conclui-se que, em função das características físicas, econômicas e institucionais do setor de água e esgoto, é complexo o processo de estabelecimento efetivo dessa atividade conforme os princípios da lei.

A população brasileira, desde os primeiros tempos, não é afeta a pagar por serviços prestados pelo Estado, sobrevivendo a mente do cidadão que o Estado ao arrecadar impostos, já cobrou pelos serviços de toda a natureza prestado por ele. Engano dos mais naturais, uma vez que, quando o Estado presta diretamente os serviços de água e esgoto, seus preços são geralmente cobrados de forma política, não de forma real, levando ao círculo vicioso da ineficiência e da falta de recursos para investimentos. O Estado ao praticar essa política enganosa, acabou por precificar os serviços públicos de água e esgoto de forma errônea, sendo que quando prestados pela iniciativa privada, por força contratual, os preços são calculados pelo custo efetivamente incorrido e prevendo a remuneração do capital empregado na atividade.

O que se deve ficar atento, no que tange aos serviços de água e esgoto, sejam eles prestados de forma direta ou indireta pelo Estado ou por uma entidade privada, sempre deverão ser cobrados, pelo custo real e medidos individualmente, como forma de precificar e educar o usuário. Com tais atitudes, não faltarão recursos para os investimentos necessários para a boa e eficiente contraprestação destes serviços.

E ainda, a população deve entender que os prestadores dos serviços sejam eles públicos ou privados, precisam obter superávit, mesmo sendo a atividade típica do Estado. Os puristas alegam que o Estado não deve ter superávit, esquecendo-se de que sem superávit, não há investimento e consequentemente eficiência e eficácia dos serviços. O Estado deve ser o empresário das causas sociais, estabelecendo políticas sérias, sustentáveis e eficientes, com os recursos auferidos com o superávit.

Neste caso, o Estado e sua entidade reguladora, tem o PODER/DEVER de definir tarifas que assegurem tanto o equilíbrio econômico-financeiro dos prestadores de serviços, como a modicidade tarifária, mediante mecanismos que induzam a eficiência e eficácia dos serviços e que permitam a apropriação social dos ganhos de produtividade.

O princípio da eficiência estampado na CF 88, quer dizer que o Estado tem o DEVER de estabelecer e prestar serviços, sempre analisando a relação de custo-benefício, buscando a otimização de recursos.

Hely Lopes Meirelles, ensina que a eficiência é um dever imposto a todo e qualquer agente público, e este deve realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional. Diz o administrativista: “É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros”. Resumindo: serviço público de água e esgoto eficiente é aquele que funciona, não importando a forma ou por quem é prestado.

Por todo o exposto, fica claro que o Estado tem o dever de prestar um serviço que funcione, buscar a universalização para que os cidadãos tenham acesso a esses serviços, e devem eles serem prestados com sustentabilidade financeira para que sejam eficazes. O Estado, deve também utilizar de todos os meios para aparelhar seus serviços com pessoal, tecnologias e equipamentos que permitam a evolução da qualidade e da eficiência da prestação dos serviços. Contudo, a equação deve ser resolvida tendo em conta a prioridade das componentes técnica e pela viabilidade econômico-financeira, sendo que a componente política deve ser utilizada para atender a universalização.

Concluindo, não é justificável usar medidas políticas para a formulação da tarifa e estabelecer precificação irreal para a prestação dos serviços, visto que, os maiores prejudicados serão os que pretensamente quer-se proteger.

## 6.1. A TEORIA DA REGULAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS

Adam Smith, um dos principais ideólogos e precursor da corrente majoritária do pensamento econômico moderno, denominada escola neoclássica, pregava que a felicidade das pessoas tinha origem na riqueza material e elas eram conduzidas por uma “mão invisível” à promoção do bem-estar social, independentemente de suas vontades. Segundo Smith: “o bem-estar social seria atingido pelas forças econômicas que regulavam livremente a oferta e a demanda do mercado, sem qualquer interferência governamental”. Assim, a função primordial do governo era garantir e promover a livre competição no mercado.

Pelo conceito do liberalismo econômico clássico de Adam Smith, existiria competição perfeita se houvesse uma grande quantidade de ofertantes e de demandantes, homogeneidade dos produtos, ausência de restrições à entrada e à saída das firmas e todos teriam informações completas sobre as condições do mercado. Ou seja, as forças do livre mercado e da livre concorrência são perfeitamente capazes de promover o autoajuste econômico e, por conseguinte, o bem-estar social.

Contudo, durante os séculos XVIII a XX o liberalismo econômico ou capitalismo de mercado passou por sucessivas crises que demonstraram que os pressupostos da livre concorrência eram inconsistentes e não representavam a realidade econômica. As imperfeições que impossibilitavam o alcance das condições ótimas foram identificadas como falhas de mercado.

Identificou-se que as principais falhas ocorrem quando existir concentração de poder de mercado nas mãos de uma ou poucas firmas, o que ficou conhecido por monopólio. Por outro lado, a teoria econômica identificou que se houver assimetria de informações<sup>61</sup>, haverá falha determinante para a o funcionamento dos mercados.

Com relação a prestação de serviços públicos, como abastecimento de água, esgotamento sanitário e distribuição de energia elétrica, onde é inviável a existência de mais de uma firma prestadora dos serviços, em face da peculiaridade da infraestrutura física necessária, o monopólio é denominado natural<sup>62</sup>.

O conceito de monopólio natural descreve que a uma dada tecnologia da indústria ou características do serviço e com produto único, o consumidor pode ser atendido por uma única empresa que opera a um custo mínimo ou receita líquida máxima. Neste caso, o custo médio declina com o aumento da produção, e, portanto, uma única empresa servindo o mercado inteiro teria custos médios menores que quaisquer outras empresas menores rivais entrantes.

Os monopólios naturais são estabelecidos em virtude da existência de economia de escala e/ou de escopo presentes na maioria dos serviços públicos de infraestrutura. A economia de escala decorre da existência de elevados custos fixos e baixos custos marginais na produção de um bem, independentemente da quantidade produzida. Contudo, na economia de escopo, a produção de mais de um bem ou serviço apresenta custos comuns quando realizados por uma só empresa.

Como nos monopólios naturais dos serviços de utilidade pública a demanda é inelástica<sup>63</sup> e não há ameaça de competição, as empresas monopolistas não oferecem incentivos para reduzir custos e melhorar a eficiência.

---

61 A assimetria de informação é o nome que se dá para quando uma das partes possui mais informações acerca de um produto ou serviço do que a outra parte. Considerada uma falha de mercado, a assimetria de informação pode ocasionar desequilíbrios no mercado e posteriormente, negócios serem cancelados. Este fenômeno se faz presente em diversas situações no cotidiano de todos nós. A assimetria de informação é um conceito relativamente novo na economia. A concepção inicial aceita, propagada pela economia clássica, é que o livre mercado funcionaria sempre em um modelo de concorrência perfeita. Isto é, os mercados seriam totalmente eficazes e todos os lados envolvidos, compradores e vendedores, teriam 100% das informações disponíveis. Porém, atualmente a maioria dos economistas concordam que existe no mercado a informação assimétrica. A microeconomia vem estudando o tema mais a fundo recentemente, afirmando que essa situação traz impactos diretos nas relações comerciais. Por isso, o idealismo de um mercado competitivo perfeito está sendo cada vez mais deixado de lado pela literatura econômica. Em seu local, os estudiosos passaram a reconhecer a existência de falhas de mercado.

62 Monopólios Naturais são caracterizados por serem referentes a bens e serviços exclusivos e com pouca ou nenhuma rivalidade de mercado.

63 A elasticidade do preço da demanda mede o quanto a quantidade demandada muda devido a uma alteração nos preços. Se a curva de demanda é elástica, a receita total cai quando o preço aumenta. Se a curva de demanda é inelástica, a receita total aumenta quando o preço aumenta, entretanto, a elasticidade do preço deve ser analisada caso a caso para as categorias de clientes dos prestadores dos serviços de água e esgoto, de sorte que seja possível medir os impactos reais sobre o faturamento.

No caso dos monopólios a ausência de informações sobre as reais condições do mercado não permite que os agentes econômicos (produtores e consumidores) tomem decisões perfeitas, ficando os consumidores em condições de “hipossuficiência” em relação aos produtores. Faz-se então necessária a intervenção do Estado, que pode ser por meio da regulação ou pela propriedade estatal<sup>64</sup>.

A regulação de um mercado nada mais é do que o exercício do poder de coerção do Estado, intervindo na atuação dos agentes econômicos, como também na ordem social com a finalidade de proteger o interesse público. Com o estabelecimento de uma autoridade estatal regulatória o poder deixa de ser coercitivo e passa a ser exercido de forma a mediar os conflitos e interesses envolvidos.

Modernamente, o conceito de regulação é entendido como a intervenção do Estado nas ordens econômica e social com a finalidade de se alcançar eficiência e equidade, traduzidas como universalização na provisão de bens e serviços públicos de natureza essencial por parte de prestadores de serviço estatais e privados.

Os serviços públicos caracterizados como monopólios naturais apresentam dois tipos de regulação: estrutural e de condutas.

- *A regulação estrutural trata das condições de entrada e de saída das firmas nos setores regulados e as medidas para separação vertical de segmentos da prestação dos serviços.*
- *A regulação de condutas cuida do comportamento das firmas dentro do mercado regulado, simulando a competição e corrigindo as falhas. Neste caso a regulação engloba o controle dos preços, a qualidade e os investimentos necessários para a prestação adequada dos serviços.*

Galvão Junior e Paganini, aduzem sobre o tema:

*Para os serviços de infraestrutura, o formato de regulação depende da análise, entre outras, das seguintes variáveis: falhas de mercado, características do mercado regulado, ambiente político-institucional, propriedade dos ativos, titularidade dos serviços e capacidade administrativa do Estado para regular os serviços. Cada uma dessas variáveis apresenta possibilidades múltiplas, o que torna a definição do formato da regulação uma tarefa complexa. Nesse setor, sobretudo em decorrência das características da titularidade dos serviços, da capacidade do Estado para regular e da existência do marco regulatório, o melhor formato de regulação é por agências. Apesar da vantagem do acompanhamento permanente da prestação desses serviços por agência reguladora, seus custos de operação e manutenção são elevados.*

.....

*Dentro da regulação por agências, há ainda vários arranjos institucionais, como a formação de consórcios entre estados e municípios, ou entre municípios para regulação dos serviços, ou a delegação dessa atividade à agência reguladora de outro ente federado. Essas alternativas podem viabilizar a regulação em virtude da economicidade que a agregação de várias concessões proporciona à função reguladora. Além disso, os formatos apresentados não são rígidos e admitem combinações entre diferentes formas de regulação, a exemplo de contrato com presença de agência reguladora. Assim, essas alternativas permitem que, mesmo sem capacidade para regular, titulares dos serviços compartilhem ou deleguem a regulação a outros entes públicos, proporcionando efetividade à atividade.*

---

<sup>64</sup> Na propriedade estatal, o interesse público estaria representado pelo Estado, que seria responsável pela provisão direta de bens e serviços. Nessas circunstâncias, o objeto da atividade econômica seria a maximização do bem-estar social. Além da correção das falhas de mercado, a provisão estatal foi utilizada como instrumento de desenvolvimento econômico, principalmente na Europa e na América Latina, onde a atividade econômica estatal avançou até mesmo sobre áreas passíveis de competição, como mineração, siderurgia, aviação, entre outros.

## 6.2. REGULAÇÃO TÉCNICA E ECONÔMICA DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO BÁSICO

A regulação dos sistemas de saneamento básico é baseada em três modelos largamente utilizados no mundo todo:

- a gestão pelo setor público em nível local, como é o caso da grande maioria dos países;
- o inglês, onde privatização dos serviços e ativos é integral e regulada pelo Estado; e
- o francês, onde os ativos são públicos e a operação é concedida à iniciativa privada através de outorgas onerosas.

A regulação do setor de saneamento básico tem sido associada aos paradigmas inglês e francês. O modelo inglês, a regulação é feita por agência única de âmbito nacional, a OFWAT. No modelo francês, não há agência reguladora e a regulação é feita pelos contratos. A lei francesa foi incorporando as inovações surgidas nos diversos tipos de contratos celebrados ao longo do tempo, desde o início do século XX, entre os municípios e um pequeno número de empresas privadas que atuam no setor.

A seguir, a Tabela 2 compara os modelos de regulação inglês e francês baseado no trabalho desenvolvido por Turolla e Ohira (2005).

**TABELA 2 - COMPARAÇÃO ENTRE OS MODELOS DE REGULAÇÃO INGLÊS X FRANCÊS**

| DADOS   | MODELO INGLÊS   | MODELO FRANCÊS                           |
|---|---|--|
| Início de implantação   | Década de 1980  | Década de 1920                           |
| Configuração Administrativa                                     | Regulação Nacional e operação local por bacias hidrográficas          | Local                                    |
| Tipo de Regulação econômica                                     | Por Agência (price cap)   | Por processos                            |
| Instrumento de regulação  | Agência reguladora nacional   | Contrato e base legal                    |
| Propriedade dos ativos  | Privada   | Pública                                  |
| Responsabilidade de gestão                                      | Privada   | Privada                                  |
| Repartição das responsabilidades e risco governo-concessionário | Privado   | Varia conforme o contrato                |
| Modelo da seleção do operador                                   | Participação em leilão de franquia por área (competição pelo mercado) | Compra de controle acionário (take over) |

A Academia tem produzido uma enorme gama de estudos sobre o tema da regulação para o setor. Entretanto, como a maioria das operações dos sistemas de saneamento são realizados direta ou indiretamente pelo Estado, em que as funções de operação e regulação se confundem, o conhecimento desenvolvido não tem encontrado, até agora, aplicação prática.

Uma das justificativas para a falta de aplicação da regulação independente é o alto grau de ingerência política e ativismo judiciário no setor, que limitam a atuação dos grupos de interesse e da própria sociedade civil no desenvolvimento e implantação das políticas públicas de saneamento básico.

Como forma de neutralizar a ingerência política e o ativismo judiciário, a experiência indica, como caminho prioritário, a regulação independente e que deve incluir quatro pontos fundamentais no entender de Turolla e Ohira (2005):

- *A garantia da provisão do serviço ao custo mais eficiente;*
- *A garantia aos investidores de seus interesses legítimos de receber remuneração adequada a longo prazo, ou seja, garantir o equilíbrio econômico-financeiro das unidades operativas;*



- *Assegurar objetivos coletivos de saúde pública e preservação do meio ambiente;*
- *Dimensionar e limitar a participação dos poderes públicos, garantindo igualdade de condições para prestadores públicos e privados.*

Tais objetivos podem ser atingidos em se regulando os três aspectos básicos: estrutura da indústria; tarifas dos serviços; práticas ou condutas técnicas e comerciais dos prestadores.

No que tange a estrutura da indústria, a preocupação se dá com as dimensões horizontal e vertical de integração da indústria, bem como o modelo de gestão.

A regulação econômica visa proteger os consumidores do poder monopolista do prestador dos serviços e evitar que ao Estado interfira, no equilíbrio econômico-financeiro daquele, ao arbitrar tarifas irreais.

A fixação de tarifas pelo regulador tem sido a solução mais adequada para os casos dos monopólios naturais. O estabelecimento de tarifas pelo método do preço teto (price cap) quanto pela taxa de retorno permitem atingir este objetivo.

A adoção de um ou outro método de fixação das tarifas do prestador de serviços depende do ambiente e das condições de cada caso específico. A adoção do método da taxa de retorno tem sido adotada quando há situação de sub investimento ou de desconhecimento dos custos eficientes do serviço. O método de preço teto adota uma metodologia que estabelece incentivos mais fortes à eficiência produtiva. Por outro lado, há casos em que são adotadas ambas as metodologias, fixando-se tarifas com preços-limite e definindo-se condições contratuais de metas e eficiência de operação.

As condutas comerciais e técnicas do prestador são reguladas para eliminar as assimetrias de informações geradoras de falhas de mercado nos serviços.

Turolla e Ohira (2005) indicam que as principais falhas de regulação podem ser consideradas como: a captura da agência pelos atores interessados (políticos, burocratas, operadores e grupos de consumidores); ineficiências técnicas e metodológicas do regulador; baixa coordenação com as decisões de outras agências relevantes das áreas ambiental e de saúde pública. Os autores indicam que tipo de regulação usualmente aplicado no setor de saneamento básico pode ser enquadrado em duas modalidades:

• **Regulação por agência** – supervisiona o cumprimento da legislação vigente e das metas contratuais, aplica as penalidades cabíveis e determina a estrutura tarifária. Este modelo tem sido amplamente defendido pelos estudiosos do tema e divulgadas pelos organismos internacionais de financiamento, especialmente, pelo Banco Mundial. O modelo inglês não pode e não deve ser aplicado da forma com que foi concebido. Na Inglaterra, poucas empresas privadas já maduras têm responsabilidade absoluta pela prestação do serviço. Além disso, a tradição e o nível de eficiência da função pública inglesa determinam a qualidade e a confiabilidade da regulação. Entretanto, o modelo de regulação por agência ainda possui vantagens que permite ao regulador uma visão geral e integral do processo de modernização.

• **Regulação por processos** – esta modalidade consiste na própria competição pelo mercado que se dá dentro de um marco legal geral adaptado às condições locais em contratos de delegação dos serviços. O controle social se dá através da própria eleição dos dirigentes que são outorgantes dos contratos. Quando há transparência de informação neste modelo, as tarifas e a rentabilidade das empresas podem ser estabelecidas pela competição, ainda que sub-rogada. Outra importante vantagem deste modelo em relação ao de agência é a menor exigência do setor público. São pressupostos do modelo, contudo, a presença de várias empresas operadoras interessadas na obtenção de mercados, a existência de múltiplos sistemas e o cumprimento efetivo do conjunto de normas gerais. A sua implantação pode ser bastante dificultada quando há mercados não atrativos como oportunidade de negócio, a presença de pequeno número de empresas operadoras e a maior necessidade de competência no nível local para controlar e supervisionar a execução dos contratos.

## 6.3. REGULAÇÃO DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL

Ao longo de toda a história do saneamento básico brasileiro, por mais de 450 anos o Estado esteve à frente da provisão de tais serviços. A iniciativa privada, com raras exceções, (durante o segundo Império de 1840 a 1889 e mais recentemente a partir de 1996) participou da provisão dos serviços.

Para muitos, a propriedade estatal pode ser considerada como uma forma de regulação da prestação dos serviços públicos de saneamento básico, entretanto, não garante o interesse do público usuário. O uso político e a ausência de controle social destas atividades acabam por gerar ineficiência, atraso tecnológico, baixa cobertura, altos custos operacionais, tarifas irreais, baixo investimento e qualidade duvidosa.

A propriedade estatal e a autorregulação dos serviços de saneamento básico, com raríssimas exceções, não é exitosa, pois, está sujeita a interferências político-administrativas e não possui a tecnicidade necessária ao tratamento adequado do tema.

A regulação<sup>65</sup> da prestação de serviços públicos por meio de comissões foi discutida no âmbito das propostas para elaboração do Código das Águas na década de 1930, sendo descartada pela Ditadura Vargas. Desde o Estado Novo até a década de 1970, quando foram implantadas pelo governo federal várias políticas desenvolvimentistas no país, o saneamento básico foi implantado de forma direta pelo Estado, ficando a regulação da prestação dos serviços limitada a normas e regulamentos editados pelo poder executivo.

Em 1964 o governo federal criou o Banco Nacional da Habitação (BNH), com a missão de implantar uma política de desenvolvimento urbano. Em 1967, o BNH foi encarregado de realizar o diagnóstico inicial da situação do setor de saneamento básico. Foi criado o Sistema Financeiro do Saneamento (SFS) no âmbito do BNH, que passou a centralizar recursos e a coordenar ações no setor. Foram criados fundos de água e esgoto estaduais - FAE, além de programas estaduais trienais. O financiamento aos municípios passou a ser realizado pelo BNH e pelos governos estaduais, com contrapartida obrigatória dos municípios e com a obrigação de que estes organizassem os serviços na forma de autarquia ou sociedade de economia mista.

A partir de 1971 com a instituição do PLANASA a maioria dos serviços públicos de saneamento básico dos municípios passam a ser concedidos a empresas estatais e cerca de 25% continuaram a ser prestados diretamente pelo poder público municipal. A regulação do setor passa a ser executada de forma centralizada pelo governo federal. O modelo vigorou até a extinção do BNH - Banco Nacional da Habitação em 1986, devido a grave crise econômica e o elevado endividamento externo do país na época.

Com a Constituição Federal de 1988, o Município volta a ser o titular da prestação dos serviços locais, podendo prestá-lo diretamente por órgão da sua estrutura administrativa ou de forma descentralizada. O Poder Público municipal, por outro lado, também ficou responsável por regular e fiscalizar a prestação dos serviços locais. Com o novo dispositivo constitucional estabelecido na CF 88, Estados e Municípios passam a discutir a titularidade dos serviços de saneamento básico e instala-se uma celeuma em torno do tema. A questão passa a ser judicializada por falta de um marco regulatório condizente. Somente em 2011, com a confirmação da titularidade Municipal pelo Supremo Tribunal Federal - STF, nos termos da Constituição é que a questão foi pacificada.

No decorrer dos anos 1990, após as privatizações realizadas nos setores de energia e telefonia, bem como as primeiras concessões de serviços e obras de infraestrutura à iniciativa privada, é que as Agências Reguladoras passam a ser definitivamente implantada no país.

Em 2007 a Lei Federal nº 11.445, definiu as regras e procedimentos para os processos de planejamento, fiscalização, prestação, regulação e controle social dos serviços de saneamento básico. Por outro lado, ficou estabelecido que a regulação dos serviços de saneamento básico deveria ser realizada com independência, sendo esta, definida como: autonomia administrativa, orçamentária e financeira da entidade reguladora, além de transparência, tecnicidade, celeridade e objetividade das decisões.

---

65 Regulação: ato ou efeito de regular(-se).

A Figura nº 57 ilustra a estrutura dos relacionamentos no setor de saneamento básico, nos termos da Lei Federal nº 11.445/2007



FIGURA 57 - ESTRUTURA DE RELACIONAMENTOS NO SETOR DE SANEAMENTO BÁSICO

Em 2008, entram em funcionamento as primeiras Agências Reguladoras de Saneamento Básico, criadas no âmbito estadual, que passaram a regular as atividades prestadas pelas CESB's e a determinar as tarifas do setor.

Em 2014, a ONG TRATA BRASIL ao realizar um levantamento das condições de prestação dos serviços de água e esgoto, dos 100 maiores municípios brasileiros, informava que independentemente de ter ou não plano de saneamento básico instituído, somente 56 dispunham de Agência Reguladora que fiscalizavam as atividades de seus prestadores de serviços. Conclui o estudo: "O dado preocupante é que 44 das grandes cidades ainda não têm seus serviços de saneamento básico regulados, o que transmite insegurança em relação à gestão do saneamento. É fundamental a estruturação das agências reguladoras, pois são elas que verificam o cumprimento dos planos por parte dos prestadores de serviços. É papel exclusivo destas entidades".

Sobre o tema, comenta Frederico A. Turolla (2014): "A regulação é o principal estímulo à eficiência na prestação dos serviços de saneamento e sua ausência em vários municípios indica que há baixa preocupação com a melhoria efetiva desses serviços."

A doutrina vigente reafirma a necessidade de regulação do setor de saneamento básico com as seguintes finalidades:

- gerar incentivos para práticas eficientes de gestão, expansão do produto e redução de tarifas;
- maximizar a qualidade dos serviços e alavancar investimentos com vistas à modernização e à universalização do setor;
- favorecer a adoção de gestão profissional e a autonomia administrativa das empresas públicas;
- limitar a interferência política no setor mediante regras implementadas independentemente do ciclo eleitoral;
- garantir a universalização do setor e evitar que os usuários paguem excessivamente pelos serviços prestados.

Considerando o fato de que o setor ainda é operado majoritariamente por entidades estatais, além da necessidade do atendimento às características do desenho regulatório, a regulação setorial deve enfatizar a divisão de atribuições entre o poder concedente e o regulador. Efetivamente, a regulação é mais complexa quando as duas partes, regulado e regulador, pertencem ao mesmo ente federado.

Diante disso, podem acontecer conflitos de interesses, sendo necessário, além da garantia de atendimento aos princípios de independência e autonomia, que o desenho regulatório preveja mecanismos de trans-

parência, prestação de contas e controle social, entre outros, sob riscos de inviabilizar o atendimento aos objetivos regulatórios.

A criação de um órgão regulador municipal, onera os pequenos e médios municípios, que são mais suscetíveis a interferências políticas que prejudicam sua atuação e o aparato técnico necessário nem sempre é implantado. Para contornar a situação os municípios passaram a delegar suas funções regulatórias a agências reguladoras que já atuam no setor, geralmente autarquias estaduais ou regionais, reduzindo o custo da regulação, inibindo ou diminuindo as interferências político-administrativas e garantindo que a atividade se situe estritamente no campo técnico-legal.

Com o advento da aprovação da Lei Federal nº 14.026/2020, que alterou a Lei Federal nº 9.984, de 17 de julho de 2000, ficou estabelecido que a ANA – Agência nacional de Água e Saneamento Básico, autarquia sob regime especial, com autonomia administrativa e financeira, vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Regional, integrante do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (Singreh), terá como finalidade implementar, no âmbito de suas competências, a Política Nacional de Recursos Hídricos e de instituir normas de referência para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico, observadas as diretrizes para a função de regulação estabelecidas na Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007.

A ANA estabelecerá normas de referência sobre:

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

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

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

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

*V - Critérios para a contabilidade regulatória;*

*VI - Redução progressiva e controle da perda de água;*

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

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

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

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

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

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

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

As normas de referência para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico deverão:

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

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

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

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

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

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

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

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

No processo de instituição das normas de referência, a ANA:

*I - Avaliará as melhores práticas regulatórias do setor, ouvidas as entidades encarregadas da regulação e da fiscalização e as entidades representativas dos municípios;*

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

*III - Poderá constituir grupos ou comissões de trabalho com a participação das entidades reguladoras e fiscalizadoras e das entidades representativas dos municípios para auxiliar na elaboração das referidas normas.*

A ANA disponibilizará, em caráter voluntário e com sujeição à concordância entre as partes, ação mediadora ou arbitral nos conflitos que envolvam titulares, agências reguladoras ou prestadores de serviços públicos de saneamento básico.

As normas de referência de regulação tarifária estabelecerão os mecanismos de subsídios para as populações de baixa renda, a fim de possibilitar a universalização dos serviços, observado o disposto no art. 31 da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, e, quando couber, o compartilhamento dos ganhos de produtividade com os usuários dos serviços.

As normas de referência regulatórias estabelecerão parâmetros e condições para investimentos que permitam garantir a manutenção dos níveis de serviços desejados durante a vigência dos contratos.

ANA deverá elaborar estudos técnicos para o desenvolvimento das melhores práticas regulatórias para os serviços públicos de saneamento básico, bem como guias e manuais para subsidiar o desenvolvimento das referidas práticas, assim como promover a capacitação de recursos humanos para a regulação adequada e eficiente do setor de saneamento básico.

A Lei Federal nº 14.026/2020, que alterou a lei federal 11.445/2007, estabeleceu um novo paradigma para a regulação e fiscalização dos serviços de saneamento básico, devendo o titular dos serviços formular a respectiva política pública de saneamento básico, devendo, para tanto:

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

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

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

*IV - Estabelecer os direitos e os deveres dos usuários;*

*V - Estabelecer os mecanismos e os procedimentos de controle social, observado o disposto no inciso IV do caput do art. 3º da Lei 11.445/2007;*

*VI - Implementar sistema de informações sobre os serviços públicos de saneamento básico, articulado com o Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico (Sinisa), o Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos (Sinir) e o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (Singreh), observadas a metodologia e a periodicidade estabelecidas pelo Ministério do Desenvolvimento Regional; e*

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

O Art. 21 da Lei federal nº 11.445/2007 definiu: A função de regulação, desempenhada por entidade de natureza autárquica dotada de independência decisória e autonomia administrativa, orçamentária e financeira, atenderá aos princípios de transparência, tecnicidade, celeridade e objetividade das decisões.

O Art. 22 da Lei Federal nº 11.445/2007 estabeleceu como objetivos da regulação:

*I - Estabelecer padrões e normas para a adequada prestação e a expansão da qualidade dos serviços e para a satisfação dos usuários, com observação das normas de referência editadas pela ANA;*

*II - Garantir o cumprimento das condições e metas estabelecidas nos contratos de prestação de serviços e nos planos municipais ou de prestação regionalizada de saneamento básico;*

*III - Prevenir e reprimir o abuso do poder econômico, ressalvada a competência dos órgãos integrantes do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência; e*

*VI - Definir tarifas que assegurem tanto o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos quanto a modicidade tarifária, por mecanismos que gerem eficiência e eficácia dos serviços e que permitam o compartilhamento dos ganhos de produtividade com os usuários.*

Caberá a entidade reguladora, observadas as diretrizes determinadas pela ANA, editar normas relativas às dimensões técnica, econômica e social de prestação dos serviços públicos de saneamento básico, que abrangerão, pelo menos, os seguintes aspectos:

*I - Padrões e indicadores de qualidade da prestação dos serviços;*

*II - Requisitos operacionais e de manutenção dos sistemas;*

*III - As metas progressivas de expansão e de qualidade dos serviços e os respectivos prazos;*

*IV - Regime, estrutura e níveis tarifários, bem como os procedimentos e prazos de sua fixação, reajuste e revisão;*

*V - Medição, faturamento e cobrança de serviços;*

*VI - Monitoramento dos custos;*



*VII - Avaliação da eficiência e eficácia dos serviços prestados;*

*VIII - Plano de contas e mecanismos de informação, auditoria e certificação;*

*IX - Subsídios tarifários e não tarifários;*

*X - Padrões de atendimento ao público e mecanismos de participação e informação;*

*XI - Medidas de segurança, de contingência e de emergência, inclusive quanto a racionamento;*

*XII - Procedimentos de fiscalização e de aplicação de sanções previstas nos instrumentos contratuais e na legislação do titular; e*

*XIII - Diretrizes para a redução progressiva e controle das perdas de água.*

A regulação da prestação dos serviços públicos de saneamento básico poderá ser delegada pelos titulares a qualquer entidade reguladora, e o ato de delegação explicitará a forma de atuação e a abrangência das atividades a serem desempenhadas pelas partes envolvidas. Nos casos em que o titular optar por aderir a uma agência reguladora em outro Estado da Federação, deverá ser considerada a relação de agências reguladoras de que trata o art. 4º-B da Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, e essa opção só poderá ocorrer nos casos em que:

*I - Não exista no Estado do titular, agência reguladora constituída que tenha aderido às normas de referência da ANA;*

*II - Seja dada prioridade, entre as agências reguladoras qualificadas, àquela mais próxima à localidade do titular; e*

*III - Haja anuência da agência reguladora escolhida, que poderá cobrar uma taxa de regulação diferenciada, de acordo com a distância de seu Estado.*

Selecionada a agência reguladora mediante contrato de prestação de serviços, ela não poderá ser alterada até o encerramento contratual, salvo se deixar de adotar as normas de referência da ANA ou se estabelecido de acordo com o prestador de serviços.

Em caso de gestão associada ou prestação regionalizada dos serviços, os titulares poderão adotar os mesmos critérios econômicos, sociais e técnicos da regulação em toda a área de abrangência da associação ou da prestação.

Os prestadores de serviços públicos de saneamento básico deverão fornecer à entidade reguladora todos os dados e informações necessários para o desempenho de suas atividades, na forma das normas legais, regulamentares e contratuais.

## 6.4. AS POLÍTICAS TARIFÁRIAS

A água, como produto de valor econômico, vem a muito sendo discutida, existindo a corrente que a considera um bem social, de acesso universal a todos os seres humanos e a outra que a considera como um bem econômico, que, portanto, deve ser valorado. A água ao ser captada na fonte natural, potabilizada e distribuída a todos os domicílios, transforma-se em um produto com valor econômico.

Ao longo da história ocorreram incontáveis conflitos relacionados a água e a sua disponibilidade. Os gregos e posteriormente os romanos já entendiam que a água possuía valor econômico, devendo o Estado prover a sua disponibilização em quantidade e qualidade a toda a população, que em contrapartida pagava para ter acesso.

Durante o século XIX, na Europa, nos Estados Unidos e no Brasil, as primeiras empresas privadas de abastecimento de água prosperaram em uma ampla variedade de configurações. A “revolução sanitária” do século XIX viu a demanda por público, propriedade e gestão da maioria dessas organizações sofrerem mudanças em nome da saúde pública, não sendo necessária que a água devesse ser tratada como um bem econômico, levando ao desenvolvimento de

sistemas públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário subsidiados ou integralmente financiados pelo Estado. Com a exceção da França, este foi o caminho seguido na maioria dos países ao redor do mundo.

Ao longo do século XX, ocorreram significativas transformações sociais, econômicas e tecnológicas; a saúde pública atingiu níveis compatíveis com a prosperidade econômica das principais nações do mundo.

Durante os anos 1950 surgem as correntes que estabeleciam a necessidade de autossustentabilidade dos prestadores de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, deixando ao Estado a figura de regulador da atividade e financiador de recursos retornáveis. Os órgãos de fomento e os acordos bilaterais estabeleciam que os prestadores de serviços deveriam cobrar pelos serviços, preços que sustentariam a atividade e deveriam prover o retorno do capital, tomado emprestado para a implantação e/ou a expansão dos serviços.

No final dos anos 80, no entanto, o Banco Mundial e outros bancos de fomento, bem como as instituições bilaterais passam a recomendar a “privatização” na provisão de políticas públicas e serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário e consequentemente a fixação de tarifas e preços condizentes com a atividade empresarial.

Em 31 de janeiro de 1992, a ONU, ao término da Conferência de Dublin, no documento intitulado A Declaração de Dublin sobre Água e Desenvolvimento Sustentável, reconheceu pela primeira vez “a água como um bem econômico”. O documento estabeleceu quatro princípios orientadores:

*1º - A água é um recurso finito e vulnerável, essencial para a manutenção da vida, do desenvolvimento e do meio ambiente; partindo-se do princípio que a água sustenta a vida, a gestão dos recursos hídricos requer uma abordagem holística, integrando o desenvolvimento econômico e social com a proteção dos ecossistemas naturais. A sua gestão efetiva integra o uso do solo com os usos da água no âmbito da bacia de drenagem ou do aquífero subterrâneo;*

*2º - A gestão e o desenvolvimento dos recursos hídricos devem ser baseados no enfoque participativo, envolvendo usuários, projetistas e governos de todos os níveis; a abordagem participativa implica o fomento à conscientização da importância da água em todos os setores, público e privado, e sugere que as decisões sejam tomadas na base, com ampla participação e consulta pública e o envolvimento dos usuários no planejamento e implementação dos Projetos;*

*3º - As mulheres têm um papel fundamental na administração, gestão e proteção dos recursos hídricos; implícito no papel das mulheres está o processo, o que raramente se verifica nos arranjos institucionais da gestão dos recursos hídricos;*

*4º - A água tem valor econômico para todos os seus usos e deve ser reconhecida como um bem econômico; este último princípio embute o conceito fundamental do reconhecimento do direito de todos à água potável e ao saneamento, a preços compatíveis.*

Os Princípios de Dublin como ficaram conhecidos, foram posteriormente apresentados aos líderes mundiais na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (UNCED), no Rio de Janeiro, em junho de 1992. A importância da gestão de águas transfronteiriças também foi reconhecida em 1992, na Cimeira da Terra no Rio de Janeiro. Ali, foi divulgada a Agenda 21, a qual conecta o desenvolvimento ao ambiente e promove a gestão global da água doce e, no geral, adotou uma abordagem integrada para a gestão da água. No capítulo 18 da Agenda 21 foi estabelecido um plano de ação não vinculante.

Existem diversas maneiras de promover a equidade, eficiência e sustentabilidade do setor de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Estabelecer o preço da água, conceitualmente é provavelmente o mais simples dos desafios da sua gestão, mas talvez o mais difícil de implementar politicamente.

Por outro lado, a política de preço é o instrumento utilizado pelo Estado para intervir no mercado e garantir os objetivos sociais de acesso à água e assegurar que a população de baixa renda tenha acesso aos serviços de forma adequada. A teoria econômica classifica a água como um bem normal, ou seja, aquele em que se aumentando a renda do consumidor se eleva o consumo por aquele bem. Dadas as elasticidades<sup>66</sup> típicas de preços e

---

<sup>66</sup> Os serviços de utilidades públicas, essenciais a toda a população e importantes na geração de qualidade de vida e bem-estar social são geralmente monopólios naturais, onde o bem é uma necessidade com uma demanda inelástica. A combinação de monopólios e serviços essenciais conduz à necessidade de regulação dos preços por parte do Estado

renda para a água e a distribuição de renda das populações, a maioria das políticas de preços são adotadas de forma equivocadas, justificando que aumentar os preços reduz a equidade.

Modernamente tem-se demonstrado que é exatamente ao contrário de que os puristas e os populistas têm afirmado. Com preços iniciais adequados pode-se melhorar a equidade. Preços adequados para a água, permitem que os prestadores de serviços possam estender os serviços às classes de menor renda que atualmente não são atendidas e obrigados a comprar água de vendedores externos a preços muito elevados.<sup>67</sup>

Estudos realizados em várias partes do mundo e mais recentemente no Brasil, dão conta de que a cobrança pelo uso do “recurso natural água” pelo Estado, cujo preço varia com o tipo de uso, desperdício e poluição, surpreendentemente tem ajudado a manter a sustentabilidade do próprio recurso. Quando o preço da água reflete seu verdadeiro custo, o recurso será usado para seus usos mais valiosos, evitando-se o desperdício.

Os efeitos imediatos de uma política de preços adequada são: redução da demanda; utilização eficiente do recurso e aumento da oferta. A política de preços adequada melhora a equidade, eleva a eficiência gerencial do prestador dos serviços e melhora sustentabilidade do recurso natural água, compreendidos por águas superficiais, águas subterrâneas e águas residuais.

O problema enfrentado pelo setor de água e esgoto é que os preços cobrados pela utilização do recurso e as tarifas cobradas pelos serviços prestados, são quase universalmente inferiores ao custo total de fornecimento. Isso significa que quase em todos os lugares há grandes ineficiências no setor de abastecimento e os preços da água precisam ser aumentados.

A Lei Nacional de Saneamento Básico (Lei nº 11.445) estabeleceu como diretrizes para a formulação da estrutura tarifária: prioridade para o atendimento das funções essenciais relacionadas à saúde pública; ampliação do acesso aos serviços dos cidadãos e das localidades de baixa renda; geração dos recursos necessários para a realização dos investimentos, objetivando o cumprimento de metas e objetivos do serviço; inibição do consumo supérfluo e do desperdício de recursos; recuperação dos custos incorridos na prestação do serviço, em regime de eficiência; remuneração adequada do capital investido pelos prestadores dos serviços; estímulo ao uso de tecnologias modernas e eficientes, compatíveis com os níveis exigidos de qualidade, continuidade e segurança na prestação dos serviços; incentivo à eficiência dos prestadores dos serviços.

A Lei Federal nº 14.026/2020, que alterou a Lei Federal nº 11.445/2007, trata dos aspectos econômicos e sociais da prestação dos serviços de saneamento básico, de forma clara e direta, estabelecendo como cláusula pétrea, que esses serviços terão a sustentabilidade econômico-financeira assegurada por meio de remuneração pela cobrança deles e, quando necessário, por outras formas adicionais, como subsídios ou subvenções. Que neste caso das subvenções, poderão vir de recursos providos pelo titular.

Para que não parem dúvidas, que se transcreve na íntegra o referido capítulo da lei:

---

para evitar preços monopolísticos sobre bens essenciais e sem substitutos próximos. A elasticidade ou sensibilidade ao preço pode ser definida como a variação percentual da quantidade de um produto dividida pela variação percentual do preço deste produto. Se um bem tem uma elasticidade de demanda maior do que 1, então ele tem uma demanda elástica. Para elasticidade menor do que 1 denomina-se como demanda inelástica. Uma demanda elástica é aquela para a qual a quantidade demandada é muito sensível às variações de preço. Se você aumentar o preço em 1%, a quantidade demandada diminuirá em mais de 1%. Em geral, a elasticidade de demanda de um bem depende de quantos substitutos esse bem tiver. Se um bem tiver muitos bons substitutos, terá sua curva de demanda muito sensível às variações de preço. No entanto, se não houver bons substitutos para um certo bem, então ele terá uma demanda inelástica. Estudos da função demanda para água de abastecimento público, que é um bem sem substitutos próximos, indicam que aumentos nos preços da água reduzem a quantidade demandada, mas em menor proporção que a variação no preço.

67 Em face da falta de disponibilidade de abastecimento público de água e a baixa cobertura destes serviços, as populações mais carentes ficam expostas ao abastecimento de fontes alternativas, comprando água a preços escorchantes de carros pipa ou de vendedores autônomos. Tais situações podem ser encontradas nas favelas e núcleos não urbanizados encontrados na maioria das cidades brasileiras, e com maior intensidade e frequência nos rincões do norte e nordeste brasileiros.

## CAPÍTULO VI

### DOS ASPECTOS ECONÔMICOS E SOCIAIS

*Art. 29. Os serviços públicos de saneamento básico terão a sustentabilidade econômico-financeira assegurada por meio de remuneração pela cobrança dos serviços, e, quando necessário, por outras formas adicionais, como subsídios ou subvenções, vedada a cobrança em duplicidade de custos administrativos ou gerenciais a serem pagos pelo usuário, nos seguintes serviços: (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)*

*I - de abastecimento de água e esgotamento sanitário, na forma de taxas, tarifas e outros preços públicos, que poderão ser estabelecidos para cada um dos serviços ou para ambos, conjuntamente; (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)*

*II - de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, na forma de taxas, tarifas e outros preços públicos, conforme o regime de prestação do serviço ou das suas atividades; e (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)*

*III - de drenagem e manejo de águas pluviais urbanas, na forma de tributos, inclusive taxas, ou tarifas e outros preços públicos, em conformidade com o regime de prestação do serviço ou das suas atividades. (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)*

*§ 1º Observado o disposto nos incisos I a III do caput deste artigo, a instituição das tarifas, preços públicos e taxas para os serviços de saneamento básico observará as seguintes diretrizes:*

*I - prioridade para atendimento das funções essenciais relacionadas à saúde pública;*

*II - ampliação do acesso dos cidadãos e localidades de baixa renda aos serviços;*

*III - geração dos recursos necessários para realização dos investimentos, objetivando o cumprimento das metas e objetivos do serviço;*

*IV - inibição do consumo supérfluo e do desperdício de recursos;*

*V - recuperação dos custos incorridos na prestação do serviço, em regime de eficiência;*

*VI - remuneração adequada do capital investido pelos prestadores dos serviços;*

*VII - estímulo ao uso de tecnologias modernas e eficientes, compatíveis com os níveis exigidos de qualidade, continuidade e segurança na prestação dos serviços;*

*VIII - incentivo à eficiência dos prestadores dos serviços.*

*§ 2º Poderão ser adotados subsídios tarifários e não tarifários para os usuários que não tenham capacidade de pagamento suficiente para cobrir o custo integral dos serviços. (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)*

*§ 3º As novas edificações condominiais adotarão padrões de sustentabilidade ambiental que incluam, entre outros procedimentos, a medição individualizada do consumo hídrico por unidade imobiliária. (Redação dada pela Lei nº 13.312, de 2016)*

*§ 4º Na hipótese de prestação dos serviços sob regime de concessão, as tarifas e preços públicos serão arrecadados pelo prestador diretamente do usuário, e essa arrecadação será facultativa em caso de taxas. (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)*

*§ 5º Os prédios, edifícios e condomínios que foram construídos sem a individualização da medição até a entrada em vigor da Lei nº 13.312, de 12 de julho de 2016, ou em que a individualização for inviável, pela onerosidade ou por razão técnica, poderão instrumentalizar contratos especiais com os prestadores de serviços, nos quais serão estabelecidas as responsabilidades, os critérios de rateio e a forma de cobrança. (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)*

*Art. 30. Observado o disposto no art. 29 desta Lei, a estrutura de remuneração e de cobrança dos serviços*

*públicos de saneamento básico considerará os seguintes fatores: (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)*

*I - categorias de usuários, distribuídas por faixas ou quantidades crescentes de utilização ou de consumo;*

*II - padrões de uso ou de qualidade requeridos;*

*III - quantidade mínima de consumo ou de utilização do serviço, visando à garantia de objetivos sociais, como a preservação da saúde pública, o adequado atendimento dos usuários de menor renda e a proteção do meio ambiente;*

*IV - custo mínimo necessário para disponibilidade do serviço em quantidade e qualidade adequadas;*

*V - ciclos significativos de aumento da demanda dos serviços, em períodos distintos; e*

*VI - capacidade de pagamento dos consumidores.*

*Art. 31. Os subsídios destinados ao atendimento de usuários determinados de baixa renda serão, dependendo da origem dos recursos: (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)*

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

*II - tarifários, quando integrarem a estrutura tarifária, ou fiscais, quando decorrerem da alocação de recursos orçamentários, inclusive por meio de subvenções; e (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)*

*III - internos a cada titular ou entre titulares, nas hipóteses de prestação regionalizada. (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)*

*Art. 32. (VETADO).*

*Art. 33. (VETADO).*

*Art. 34. (VETADO).*

*Art. 35. As taxas ou as tarifas decorrentes da prestação de serviço de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos considerarão a destinação adequada dos resíduos coletados e o nível de renda da população da área atendida, de forma isolada ou combinada, e poderão, ainda, considerar: (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)*

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

*II - as características dos lotes e as áreas que podem ser neles edificadas; (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)*

*III - o peso ou o volume médio coletado por habitante ou por domicílio.*

*IV - o consumo de água; e (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)*

*V - a frequência de coleta. (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)*

*§ 1º Na hipótese de prestação de serviço sob regime de delegação, a cobrança de taxas ou tarifas poderá ser realizada na fatura de consumo de outros serviços públicos, com a anuência da prestadora do serviço. (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)*

*§ 2º A não proposição de instrumento de cobrança pelo titular do serviço nos termos deste artigo, no prazo de 12 (doze) meses de vigência desta Lei, configura renúncia de receita e exigirá a comprovação de atendimento, pelo titular do serviço, do disposto no art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, observadas as penalidades constantes da referida legislação no caso de eventual descumprimento. (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)*

*§ 3º Na hipótese de prestação sob regime de delegação, o titular do serviço deverá obrigatoriamente demonstrar a sustentabilidade econômico-financeira da prestação dos serviços ao longo dos estudos que subsidiaram a contratação desses serviços e deverá comprovar, no respectivo processo administrativo, a existência de recursos suficientes para o pagamento dos valores incorridos na delegação, por meio da de-*

*monstração de fluxo histórico e projeção futura de recursos. (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)*

*Art. 36. A cobrança pela prestação do serviço público de drenagem e manejo de águas pluviais urbanas deve levar em conta, em cada lote urbano, os percentuais de impermeabilização e a existência de dispositivos de amortecimento ou de retenção de água de chuva, bem como poderá considerar:*

*I - o nível de renda da população da área atendida;*

*II - as características dos lotes urbanos e as áreas que podem ser neles edificadas.*

*Art. 37. Os reajustes de tarifas de serviços públicos de saneamento básico serão realizados observando-se o intervalo mínimo de 12 (doze) meses, de acordo com as normas legais, regulamentares e contratuais.*

*Art. 38. As revisões tarifárias compreenderão a reavaliação das condições da prestação dos serviços e das tarifas praticadas e poderão ser:*

*I - periódicas, objetivando a distribuição dos ganhos de produtividade com os usuários e a reavaliação das condições de mercado;*

*II - extraordinárias, quando se verificar a ocorrência de fatos não previstos no contrato, fora do controle do prestador dos serviços, que alterem o seu equilíbrio econômico-financeiro.*

*§ 1º As revisões tarifárias terão suas pautas definidas pelas respectivas entidades reguladoras, ouvidos os titulares, os usuários e os prestadores dos serviços.*

*§ 2º Poderão ser estabelecidos mecanismos tarifários de indução à eficiência, inclusive fatores de produtividade, assim como de antecipação de metas de expansão e qualidade dos serviços.*

*§ 3º Os fatores de produtividade poderão ser definidos com base em indicadores de outras empresas do setor.*

*§ 4º A entidade de regulação poderá autorizar o prestador de serviços a repassar aos usuários custos e encargos tributários não previstos originalmente e por ele não administrados, nos termos da Lei no 8.987, de 13 de fevereiro de 1995.*

*Art. 39. As tarifas serão fixadas de forma clara e objetiva, devendo os reajustes e as revisões serem tornados públicos com antecedência mínima de 30 (trinta) dias com relação à sua aplicação.*

*Parágrafo único. A fatura a ser entregue ao usuário final deverá obedecer a modelo estabelecido pela entidade reguladora, que definirá os itens e custos que deverão estar explicitados.*

*Art. 40. Os serviços poderão ser interrompidos pelo prestador nas seguintes hipóteses:*

*I - situações de emergência que atinjam a segurança de pessoas e bens;*

*II - necessidade de efetuar reparos, modificações ou melhorias de qualquer natureza nos sistemas, respeitados os padrões de qualidade e continuidade estabelecidos pela regulação do serviço; (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)*

*III - negativa do usuário em permitir a instalação de dispositivo de leitura de água consumida, após ter sido previamente notificado a respeito;*

*IV - manipulação indevida de qualquer tubulação, medidor ou outra instalação do prestador, por parte do usuário; e*

*V - inadimplemento, pelo usuário do serviço de abastecimento de água ou de esgotamento sanitário, do pagamento das tarifas, após ter sido formalmente notificado, de forma que, em caso de coleta, afastamento e tratamento de esgoto, a interrupção dos serviços deverá preservar as condições mínimas de manutenção da saúde dos usuários, de acordo com norma de regulação ou norma do órgão de política ambiental. (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)*

*§ 1º As interrupções programadas serão previamente comunicadas ao regulador e aos usuários.*



*§ 2º A suspensão dos serviços prevista nos incisos III e V do caput deste artigo será precedida de prévio aviso ao usuário, não inferior a 30 (trinta) dias da data prevista para a suspensão.*

*§ 3º A interrupção ou a restrição do fornecimento de água por inadimplência a estabelecimentos de saúde, a instituições educacionais e de internação coletiva de pessoas e a usuário residencial de baixa renda beneficiário de tarifa social deverá obedecer a prazos e critérios que preservem condições mínimas de manutenção da saúde das pessoas atingidas.*

*Art. 41. Desde que previsto nas normas de regulação, grandes usuários poderão negociar suas tarifas com o prestador dos serviços, mediante contrato específico, ouvido previamente o regulador.*

*Art. 42. Os valores investidos em bens reversíveis pelos prestadores constituirão créditos perante o titular, a serem recuperados mediante a exploração dos serviços, nos termos das normas regulamentares e contratuais e, quando for o caso, observada a legislação pertinente às sociedades por ações.*

*§ 1º Não gerarão crédito perante o titular os investimentos feitos sem ônus para o prestador, tais como os decorrentes de exigência legal aplicável à implantação de empreendimentos imobiliários e os provenientes de subvenções ou transferências fiscais voluntárias.*

*§ 2º Os investimentos realizados, os valores amortizados, a depreciação e os respectivos saldos serão anualmente auditados e certificados pela entidade reguladora.*

*§ 3º Os créditos decorrentes de investimentos devidamente certificados poderão constituir garantia de empréstimos aos delegatários, destinados exclusivamente a investimentos nos sistemas de saneamento objeto do respectivo contrato.*

*§ 4º (VETADO).*

*§ 5º A transferência de serviços de um prestador para outro será condicionada, em qualquer hipótese, à indenização dos investimentos vinculados a bens reversíveis ainda não amortizados ou depreciados, nos termos da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, facultado ao titular atribuir ao prestador que assumirá o serviço a responsabilidade por seu pagamento. (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)*

Como é possível observar, a legislação, é clara e explícita em estabelecer as bases legais para a precificação e a regulação econômica da prestação dos serviços de saneamento básico, não deixa margem de dúvidas para todos os envolvidos, seja ele o titular, o prestador e o usuário.

Portanto, o problema atual reside em estabelecer um novo paradigma que permita definir tarifas que assegurem tanto o equilíbrio econômico e financeiro do prestador de serviços, como a modicidade tarifária em condições de eficiência e eficácia da prestação dos serviços.

No que se refere ao equilíbrio econômico-financeiro dos prestadores de serviços, sejam eles públicos ou privados, poderão utilizar-se de “mecanismos de revisão das tarifas”, a fim de manter-se o equilíbrio econômico-financeiro, conforme o § 2º do art. 9º da Lei nº 8.987, combinado com o inciso VII do art. 2º da Lei nº 11.445. Ambas as leis não conceituam especificamente o “equilíbrio econômico-financeiro”, entretanto pelo conceito teórico, um sistema econômico encontra-se em equilíbrio quando os benefícios gerados por suas decisões, não forem inferiores, aos custos ocasionados por estas.

A questão da modicidade tarifária é controversa, muitos entendem que o seu significado seja preços abaixo do custo. A modicidade tarifária é um dos requisitos exigidos para se ter a prestação de um serviço público adequado. As tarifas serão módicas quando não impedirem que as classes mais necessitadas, da prestação do serviço, tenham acesso a ele. Serviço adequado foi definido pelo § 1º do art. 6º pela Lei nº 8987 como “aquele que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade e cortesia na sua prestação”. Nesse contexto, uma tarifa módica pode ser entendida como: aquela que viabiliza os serviços prestados por prestadores de serviços que trabalham com custos eficientes e realizam investimentos prudentes.

A eficiência de uma organização é dada, fundamentalmente, por dois componentes: a) eficiência técnica, que reflete a habilidade da organização em obter o máximo produto a partir de um dado conjunto de insumos (mi-

nimização dos custos); e b) eficiência alocativa, que reflete a habilidade da organização em usar os insumos em proporções ótimas, dados os preços relativos e a função de produção (igualdade dos custos marginais e dos produtos marginais). Estas duas medidas são combinadas para expressar uma medida da eficiência econômica.

Cabe ao Estado, através de seus entes reguladores, e com base nos preceitos legais vigentes, estabelecer normas para fixação e revisão periódica das tarifas dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, que contemplem as dimensões técnica, econômica e social da prestação dos serviços.

A regulação passa a ser uma ferramenta que condiciona a validade das atividades delegadas ou concedidas, aos operadores públicos ou privados, a partir das condições estabelecidas na legislação vigente. A existência do ente regulador é garantia de que existe equidade entre o titular, o operador e o usuário dos serviços de água e esgoto.

Com a regulação autônoma, a questão tarifária sai da esfera política e passa para a esfera técnica, onde serão garantidos, tanto o equilíbrio econômico-financeiro do prestador dos serviços, seja ele público ou privado, quanto o bem-estar dos usuários.

Neste contexto, a política tarifária deixa o viés político e passa para o viés técnico sendo determinada por um conjunto de regras que estabelecem um equilíbrio entre os interesses dos consumidores, com fixação de uma tarifa justa; os interesses dos prestadores, que buscam a total cobertura de seus custos; e o Estado, que tem a responsabilidade de garantir a oferta dos serviços.

A universalização dos serviços, princípio basilar da Política Nacional de Saneamento Básico, instituída pela lei nº 11.445, só será alcançada com uma política tarifária sustentável a longo prazo, livre dos efeitos das interferências e ingerências políticas na sua formulação.

O ente titular dos serviços de saneamento básico deverá garantir, através da regulação, políticas tarifárias que incentivem o uso racional dos recursos hídricos pelos usuários, bem como exigir do prestador gestão eficaz e serviços com qualidade e eficiência produtiva.

Definir tarifas que assegurem tanto o equilíbrio econômico e financeiro dos contratos, como a modicidade tarifária, via mecanismos que induzam à eficiência e eficácia dos serviços e que permitam a apropriação social dos ganhos de produtividade, requer técnica apurada e conhecimento específico, devendo ser tarefa destinada a especialistas.

Basicamente, na maioria dos países, as tarifas dos serviços públicos de água e esgotos, caracterizados como monopólios naturais, são determinadas utilizando-se dois mecanismos de cálculo previstos e amplamente difundidos na literatura econômica, sendo eles:

os que se baseiam em custos totais e na rentabilidade do prestador de serviços, também conhecido por custo do serviço ou por taxa de retorno; e

os que se baseiam em mecanismos de preços máximos ou preços-teto (price cap).

Entretanto, para melhor entendimento, serão discutidos os conceitos econômicos de custos, economia de escala, preços, e os vários modelos possíveis para a construção dos sistemas de tarifação dos serviços de água e esgoto, cujas definições são baseadas no trabalho desenvolvido por Moreira<sup>68</sup>.

Os modelos de cálculo de tarifa abordados no presente trabalho são:

- Tarifação pelo Custo Médio;
- Tarifação pelo Custo Marginal;
- Tarifação pelo Custo Incremental de Longo Prazo;

---

68 MOREIRA, J. N. M. Custos e preços como estratégia gerencial em uma empresa de saneamento. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal de Santa Catarina, 1998. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/77484/147236.pdf?sequence=1> >. Acesso em: 19 fev. 2018.

- Tarificação pelo Custo dos Serviços ou Taxa Interna de Retorno; e
- Tarificação por Incentivo

Após a discussão teórica dos modelos de cálculo tarifário, será discutida as estruturas tarifárias hoje praticadas pelas Companhias Estaduais - CESB e pela maioria dos prestadores públicos municipais, estabelecidas com base no modelo PLANASA.

### 6.4.1. FUNÇÕES DE CUSTO E ECONOMIA DE ESCALA

Pela lei da oferta, as empresas se dispõem a produzir uma maior quantidade do produto quando o preço sobe. Este resultado faz a curva ser positivamente inclinada. Segundo a teoria econômica, o objetivo primeiro de uma empresa é o resultado econômico, alcançado através da maximização do lucro. Isto nem sempre é verdade.

A empresa<sup>69</sup> na busca por seus objetivos, combina diversos fatores de produção existentes e que são contratados no mercado. São os fatores de produção que determinam a função da empresa.

Os principais fatores de produção são: a tecnologia utilizada, o custo dos recursos utilizados e que pertencem ao proprietário da firma (capital e trabalho), e os insumos ou bens intermediários que se adquirem no mercado.

A soma dos fatores de produção e os insumos definem o custo total de produção.

Os custos das empresas são classificados como fixos ou variáveis. São custos fixos aqueles relacionados com o capital empregado, as instalações produtivas e os equipamentos, que devem ser pagos mesmo que não se produza absolutamente nada. Os custos variáveis são pagos em função do nível de produção e relacionados a matéria prima, mão de obra e outros bens intermediários.

No setor de água e esgoto são fatores de produção fixos as instalações de captações de água; estações de tratamento; estações elevatórias; reservatórios, redes, laboratórios, oficinas, almoxarifados, depósitos e escritórios. As variáveis são basicamente: pessoal, energia elétrica, produtos químicos e outros que variam com a produção.

No entender de Moreira (1998):

*As decisões de produção implicam na escolha da quantidade de fatores e insumos a utilizar, sendo necessário estabelecer como podem ser modificados estes fatores. De modo geral, se supõe que os custos de capital (instalações e equipamentos) são fixos; esta condição se mantém por um certo espaço de tempo, ao qual se denominará curto prazo. Este período se define como aquele em que nem todos os fatores e quantidades utilizados podem ser modificados. Por outro lado, longo prazo é aquele em que não existem restrições à contratação e modificação de fatores. Durante o curto prazo, o empresário minimiza os custos de produção, sob a restrição de que não pode modificar o tamanho da planta ou a quantidade de equipamentos disponíveis. No longo prazo, o empresário pode escolher a melhor combinação de fatores para minimizar o custo de produção, posto que pode contratar quantidades variáveis de cada um deles.*

A teoria econômica utiliza-se de dois métodos gerais para o estudo estatístico das relações de produção e para a investigação do comportamento das funções de custo. O primeiro método utilizado para descrever a produção de diferentes empresas de um setor de atividade econômica, num determinado ponto do tempo, é chamado de "cross-section data". O segundo método utilizado para descrever a produção de uma empresa ou de todo um setor de mercado ao longo do tempo, faz uso de dados de séries temporais chamado de "time-series data".

---

69 Observa-se que o prestador de serviços de saneamento básico, independentemente da forma com que está constituído, seja ele empresa privada, sociedade de economia mista, empresa pública, autarquia municipal, ou órgão da administração direta, exerce uma atividade de produção e comercialização de bens e serviços, cujos custos devem ser apropriados de forma adequada. Para a determinação do preço dos bens e serviços deve-se utilizar a teoria econômica apropriada a tal mister.

Os custos de uma empresa, para melhor entendimento, foram resumidamente elencados na Figura 58.

| Tipo                        | Definição  | Desc. Matemática                   |
|-----------------------------|--|------------------------------------|
| <b>Custos Explícitos</b>    | Custos que exigem desembolso de dinheiro por parte da empresa.                           | -                                  |
| <b>Custos Implícitos</b>    | Custos que não exigem desembolso de dinheiro por parte da empresa.                       | -                                  |
| <b>Custos Fixos</b>         | Custos que não variam com a quantidade produzida.  | CF                                 |
| <b>Custos Variáveis</b>     | Custos que variam com a quantidade produzida.  | CV                                 |
| <b>Custo Total</b>          | O valor de mercado de todos os insumos que a empresa usa na produção.                    | $CT = CF + CV$                     |
| <b>Custo Fixo Médio</b>     | Custos fixos divididos pela quantidade produzida.  | $CFM = CF/Q$                       |
| <b>Custo Variável Médio</b> | Custos variáveis divididos pela quantidade produzida.                                    | $CVM = CV/Q$                       |
| <b>Custo Total Médio</b>    | Custo total dividido pela quantidade produzida.  | $CTM = CT/Q$                       |
| <b>Custo Marginal</b>       | O aumento do custo total que resulta de um aumento de uma unidade adicional de produção. | $Cmg = \text{Var.}CT/\text{Var.}Q$ |

FIGURA 58 - CLASSIFICAÇÃO DOS CUSTOS DE UMA EMPRESA FONTE: MANKIW, NG; 2001

Para algumas empresas, custos marginais e custos médios são bastante próximos, ocorrendo quando os custos médios são quase constantes. Para as empresas que exigem infraestrutura pesada e altos custos de capital, tais como as empresas aéreas, de telecomunicações e de saneamento básico, a estrutura de custos gera custos médios altos, isso se verifica quando se considera os custos de capital fixo, e quando o custo de produção de uma unidade adicional é baixo.

Na Tabela 5 são apresentados, como exemplo, os custos de um prestador de serviços de água e esgoto que atende uma população de 24.000 habitantes e possui uma capacidade de produção média de água, cuja vazão é de 100 l/s. Importante observar que a vazão do sistema varia de 50 L/s a 180 L/s, dependendo do período noturno, diurno, da hora e do dia de maior consumo.

**TABELA 3 - CUSTOS DO PRESTADOR DE SERVIÇOS PARA UMA POPULAÇÃO DE 25.000 HABITANTES**

| Q (l/s) | CF (R\$) | CV (R\$) | CT (R\$) | CFM (R\$/l/s) | CVM (R\$/l/s) | CTM (R\$/l/s) | CMg (R\$/l/s) |
|---------|----------|----------|----------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| 0       | 12       | 0,00     | 12,00    | 12,00         | 0,00          | 12,000        | 0,000         |
| 10      | 12       | 20,57    | 32,57    | 1,20          | 2,06          | 3,257         | 2,057         |
| 20      | 12       | 26,52    | 38,52    | 0,60          | 1,33          | 1,926         | 0,595         |
| 30      | 12       | 33,87    | 45,87    | 0,40          | 1,13          | 1,529         | 0,735         |
| 40      | 12       | 42,62    | 54,62    | 0,30          | 1,07          | 1,366         | 0,875         |
| 50      | 12       | 52,77    | 64,77    | 0,24          | 1,06          | 1,295         | 1,015         |
| 60      | 12       | 64,32    | 76,32    | 0,20          | 1,07          | 1,272         | 1,155         |
| 70      | 12       | 77,27    | 89,27    | 0,17          | 1,10          | 1,275         | 1,295         |
| 80      | 12       | 91,62    | 103,62   | 0,15          | 1,15          | 1,295         | 1,435         |
| 90      | 12       | 107,37   | 119,37   | 0,13          | 1,19          | 1,326         | 1,575         |
| 100     | 12       | 124,52   | 136,52   | 0,12          | 1,25          | 1,365         | 1,715         |
| 110     | 12       | 143,07   | 155,07   | 0,11          | 1,30          | 1,410         | 1,855         |
| 120     | 12       | 163,02   | 175,02   | 0,10          | 1,36          | 1,459         | 1,995         |
| 130     | 12       | 184,37   | 196,37   | 0,09          | 1,42          | 1,511         | 2,135         |
| 140     | 12       | 207,12   | 219,12   | 0,09          | 1,48          | 1,565         | 2,275         |
| 150     | 12       | 231,27   | 243,27   | 0,08          | 1,54          | 1,622         | 2,415         |
| 160     | 12       | 256,82   | 268,82   | 0,08          | 1,61          | 1,680         | 2,555         |
| 170     | 12       | 283,77   | 295,77   | 0,07          | 1,67          | 1,740         | 2,695         |
| 180     | 12       | 312,12   | 324,12   | 0,07          | 1,73          | 1,801         | 2,835         |

A Figura 59 representa a função custo do operador usado como exemplo.

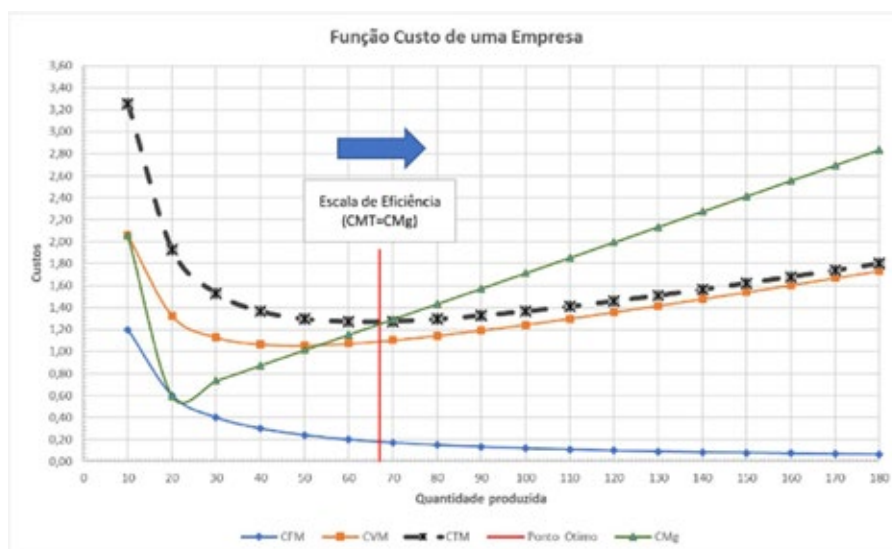


FIGURA 59 - REPRESENTAÇÃO DA FUNÇÃO CUSTO

A figura 59 indica o comportamento dos custos do exemplo, onde se conclui:

- O CMg aumenta com o aumento da quantidade produzida;
- A curva de CFM diminui com o aumento da quantidade produzida;
- A curva CVM aumenta com o aumento da quantidade produzida;
- A curva CTM tem formato de U; e
- As curvas CMg e CTM se cruzam no ponto em que CTM é mínimo.

Para muitas firmas, a divisão de custos totais entre fixo e variável depende do horizonte de tempo considerado. No curto prazo alguns custos são fixos. No longo prazo os custos fixos se tornam variáveis. Como muitos custos são fixos no curto prazo e variáveis no longo prazo, as curvas de custo de longo prazo diferem daquelas no curto prazo.

No caso da propriedade estatal dos prestadores de serviços de água e esgoto, o pessoal pertencente ao quadro permanente, por força de lei, possui estabilidade, e por essa característica estes custos, no curto prazo, acabam por se tornarem fixos. Nestes casos os custos com pessoal possuem um elevado peso e requerem especial atenção na formulação das análises econômicas e financeiras destas organizações, diferentemente do que ocorre nas empresas privadas que atuam no setor.

Economias de escala ocorrem quando o custo total médio de longo prazo declina com o aumento da produção. Deseconomias de escala ocorrem quando o custo total médio de longo prazo aumenta com o aumento da produção. Retornos constantes à escala ocorrem quando o custo total médio de longo prazo não varia com o aumento da produção. A Figura 60 ilustra a economia e deseconomia de escala no longo prazo.

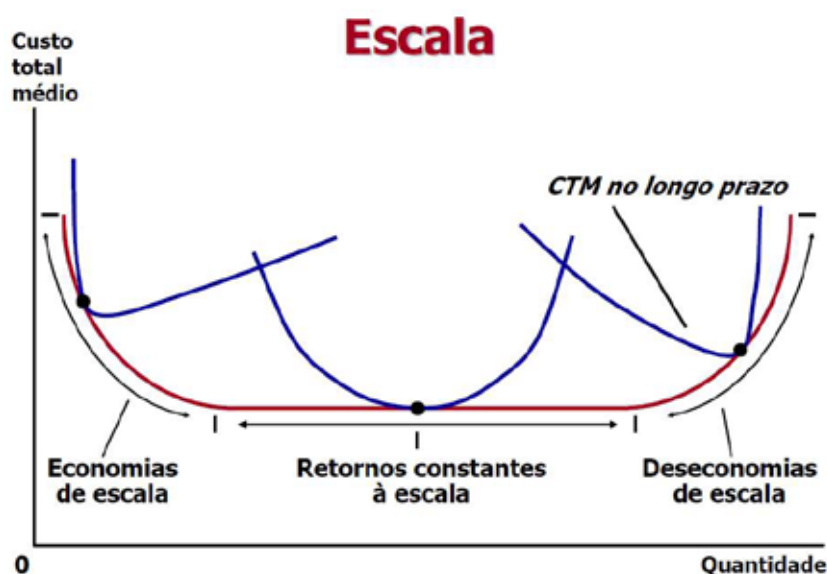


FIGURA 60 - ECONOMIA E DESECONOMIA DE ESCALA FONTE: MANKIW, NG; 2001

O comportamento do custo de produção pode ser determinado através de uma função determinada de forma empírica, que se denomina função de custos representada pela equação  $C = aX^b$ , onde:  $C$  = custo total de produção,  $a$  = constante,  $X$  = capacidade de produção e  $b$  = fator de economia de escala. A obtenção das funções de custo pode ser feita a partir de dados amostrais referentes a custos de produção para instalações de diferentes capacidades e para determinadas regiões. A função de custos permite a avaliação das características para os valores que a constante “b” assume. Se  $b = 1$ , os custos são diretamente proporcionais à capacidade de produção. Se  $b < 1$ , os custos crescem menos do que proporcionalmente ao aumento de capacidade de produção, o que caracteriza a ocorrência de economia de escala. Se  $b > 1$ , os custos crescem mais do que proporcionalmente ao aumento de capacidade de produção. Caracteriza a ocorrência de deseconomia de escala.

Em resumo:

- Partindo-se do pressuposto que o objetivo da firma é maximizar lucro, dado pela diferença entre receita total e custo total, ao analisar o comportamento da firma, é importante incluir todos os custos de oportunidade de produção.
- Alguns custos de oportunidade são explícitos enquanto outros custos de oportunidade são implícitos.
- Os custos da firma refletem seu processo de produção.
- Uma função de produção típica da firma se torna mais horizontal quando a produção aumenta, ilustrando a propriedade do produto marginal decrescente.
- O custo total da firma é dividido em custos fixos e variáveis. Os custos fixos não variam com a quantidade produzida, mas os custos variáveis sim.
- O custo total médio é o custo total dividido pela quantidade produzida.
- O custo marginal é o valor do aumento do custo total quando a firma produz uma unidade adicional de produto.
- O custo marginal aumenta com a quantidade produzida.
- A curva de custo total médio tem forma de U.
- A curva de custo marginal sempre cruza a curva de custo total médio em seu ponto de mínimo.
- Os custos da firma sempre dependem do horizonte de tempo considerado.



## 6.4.2. A ELASTICIDADE DO PREÇO DA DEMANDA DE ÁGUA

Nos mercados competitivos, o preço de um bem é determinado pelas livres transações entre compradores e vendedores, que individualmente não afetam o mercado de modo significativo. O preço resultante destas transações serve de referencial para os consumidores acerca do custo que o consumo de uma unidade representa para a sociedade e para os produtores, serve como referência sobre a disposição a pagar dos consumidores pelos bens ou serviços. Por isso, nestes mercados normalmente não há necessidade de intervenção do governo para a regulação dos preços e das tarifas.

Os serviços de abastecimento de água e o esgotamento sanitário são essenciais a toda a população e decisivos para a qualidade de vida e bem-estar social. Esse mercado é considerado como um monopólio natural, pois, o bem (água) é uma necessidade com uma demanda inelástica.

A elasticidade ou sensibilidade ao preço pode ser definida como a variação percentual da quantidade de um produto dividida pela variação percentual do preço deste produto. Se um bem tem uma elasticidade de demanda maior do que 1, então ele tem uma demanda elástica. Para elasticidade menor do que 1 denomina-se como demanda inelástica.

Uma demanda elástica é aquela para a qual a quantidade demandada é muito sensível às variações de preço. Se você aumentar o preço em 1%, a quantidade demandada diminuirá em mais de 1%.

Em geral, a elasticidade de demanda de um bem depende de quantos substitutos esse bem tiver. Se um bem tiver muitos bons substitutos, terá sua curva de demanda muito sensível às variações de preço. No entanto, se não houver bons substitutos para um certo bem, então ele terá uma demanda inelástica. Estudos da função de demanda para água de abastecimento público, que é um bem sem substitutos próximos, indicam que aumentos nos preços da água reduzem a quantidade demandada, mas em menor proporção que a variação no preço. A elasticidade do preço da demanda de água tem sido calculada em valores próximos a -0,2 e -0,42, demonstrando a inelasticidade do produto.

Se os serviços de água e esgoto funcionassem como mercados economicamente perfeitos, não haveria razão para qualquer intervenção do Estado no que diz respeito a preços, visto que neste ambiente de livre mercado os agentes econômicos seriam levados ao máximo bem-estar social. A regulação econômica deve assegurar, no caso da água e esgoto, a sustentabilidade do serviço e gerar um grau adequado de eficiência e equidade.

Muitas vezes, os critérios para a fixação dos preços neste mercado não obedecem a diretrizes técnicas ou econômicas, mas a diretrizes políticas, caracterizando-se como uma distorção na função alocativa dos preços. Os preços devem informar o verdadeiro valor do que se está consumindo e produzindo. O custo é o que a operador paga aos funcionários e fornecedores para colocar um bem ou um serviço no mercado. Valor é o grau de utilidade que esses bens ou serviços representam para os consumidores. E preço é o que os consumidores pagam.

Existem diversas formas de calcular os preços dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário como se verá a seguir.

## 6.4.3. TARIFICAÇÃO PELO CUSTO MÉDIO

A tarificação pelo custo médio foi uma experiência norte-americana, e teve início durante o final do século XIX e início do século XX, com a regulação dos monopólios privados de serviço público.

Em outros países, com exceção da Inglaterra, na época, não existia a tradição da regulação explícita, pois, as operadoras de serviços eram de propriedade pública, o lucro, quando existia, era do monopólio e apropriado pelo Estado.

Em relação à regulação norte-americana, uma tarificação bem-sucedida é aquela que possui os seguintes objetivos:

Evitar que o preço fique abaixo do custo;

Evitar o excesso de lucro;

Viabilizar a agilidade administrativa no processo de definição e revisão de tarifas;

Impedir a má-alocação de recursos e a produção ineficiente; e

Estabelecer preços não-discriminatórios entre os consumidores.

O regime tarifário do custo médio de serviço evita que os preços fiquem abaixo do custo, e o preço final que vai ao consumidor deve ser obtido entre a igualdade da receita bruta e da receita requerida para a remuneração de todos os custos de produção.

Pelo método de tarifação pelo custo médio, os preços podem ser estabelecidos por meio do rateio dos custos, calculando-se todos os gastos incorridos na produção do serviço e dividindo-se pela quantidade produzida. Isto resulta no custo médio do produto.

A equação 1 a seguir ilustra o cálculo do custo médio.

$$CM = \frac{CF + CV}{Q}$$

onde:

*CF* = Custo Fixo

*CV* = Custo Variável

*Q* = Quantidade

Uma das principais críticas à aplicação deste método para o cálculo de tarifas no setor de água e esgoto reside no fato de que, nele não existem incentivos para a firma minimizar custos, gerando assim uma ineficiência produtiva, em face da remuneração garantida dos investimentos e do repasse de custos, muitas vezes desnecessários, para os consumidores.

A maioria dos críticos do método alegam, com razão, que ele induz a uma sobre capitalização da firma, aliado ao fato de que para a sua determinação são necessários especialistas e dispêndio de elevados custos, em virtude da quantidade de informações exigidas para se avaliar os itens a serem considerados no cálculo da tarifa.

#### 6.4.4. TARIFICAÇÃO PELO CUSTO MARGINAL

A tarifação pelo custo marginal baseia-se no custo marginal derivado do método baseado no custo médio do serviço, também conhecido por Taxa de Retorno. Utiliza-se da lógica dos custos fixos e variáveis.

Custos fixos: são aqueles que não se correlacionam com o volume, são exemplificados por: depreciação – diminuição do valor ativo fixo de uma empresa em função do desgaste por uso, ação da natureza e por obsolescência tecnológica; e tributos que são incidentes sobre a atividade econômica.

Custos variáveis: são aqueles que representam correlação próxima da unidade com o volume produzido.

A tarifação pelo custo marginal transfere ao consumidor o custo incrementável necessário ao sistema para o seu atendimento. As tarifas são diferenciadas conforme suas categorias de consumidores (residencial, comercial, industrial, rural entre outros).

O Custo Marginal (CMg) corresponde ao acréscimo dos custos totais de produção quando se aumenta a quantidade produzida de determinado bem em uma unidade. Algebricamente, o custo marginal é calculado como  $\Delta CT/\Delta Q$ , em que  $\Delta CT$  designa a variação dos Custos Totais e  $\Delta Q$  a variação na quantidade produzida do bem.

No caso de um sistema de abastecimento de água existente, o atendimento da demanda adicional é feito apenas com gastos de operação e manutenção referentes a esta unidade.

Historicamente a aplicação do método cálculo de tarifas pelo custo marginal originou-se da necessidade de encontrar preços que maximizassem o bem-estar social e promovessem uma alocação eficiente dos recursos. Contudo, neste tipo de tarifação, nos serviços de saneamento, onde imperam grandes custos fixos e baixos custos marginais, há uma deficiência, qual seja, não se levando em conta os custos fixos, os preços não permitiriam a repetição dos investimentos necessários à ampliação dos sistemas para atender às demandas futuras. A prática leva a obsolescência rápida dos sistemas de água e esgoto, causando em um curto período a necessidade de pesados investimentos para suprir a demanda. A aplicação do método também induz ao desperdício dos recursos, pelo fato de que a percepção do valor da água é muito baixa.

Politicamente é o sistema considerado ideal pelos imediatistas e desconhecedores do setor de saneamento básico, comumente adotado por governos de orientação populista e que visam somente os resultados de curto prazo.

## 6.4.5. TARIFICAÇÃO PELO CUSTO INCREMENTAL DE LONGO PRAZO

O principal objetivo de uma política tarifária consiste em estabelecer tarifas que, ao mesmo tempo, gerem eficiência econômica e possuam a estabilidade e a previsibilidade requeridas em um setor onde se exige uma quantidade elevada de capital ao longo da vida útil da prestação dos serviços. Em tais casos a estrutura tarifária deve atender, simultaneamente, a eficiência de longo prazo e o equilíbrio financeiro do prestador.

O conceito de custo marginal (CMg) mede a relação entre os custos totais e as quantidades produzidas. Para a avaliação do custo marginal de longo prazo (CMgLP), foram desenvolvidos dois métodos de cálculo: o Método de Perturbação (CP) e o Método de Custo Incremental de Desenvolvimento (CID).

Ambas as abordagens teóricas permitem o cálculo do custo marginal associado a investimentos descontínuos e de elevado valor, em que são considerados programas de investimentos com horizonte de planejamento de 20 a 25 anos, adequados para o setor de saneamento básico. Os métodos possuem características similares e a seleção de um deles depende dos objetivos e das informações disponíveis para a sua aplicação.

O CDI tem sido utilizado por diversas empresas e agências reguladoras tanto nos países desenvolvidos como nos em desenvolvimento. O cálculo do CDI compreende as seguintes etapas:

- Horizonte de planejamento longo, normalmente de 20 a 25 anos;
- Projeção da demanda sem restrições para o período;
- Determinação do plano de investimentos otimizado, de mínimo custo, para o atendimento da demanda planejada (os investimentos devem ser relacionados somente ao aumento da demanda, desconsiderando-se os investimentos em melhoria de qualidade).
- Cálculo do Custo Incremental de Desenvolvimento é feito por meio do valor presente dos custos incrementais da estratégia, divididos pelo valor presente das alterações da demanda, gerados pela infraestrutura adicional ou por programas de redução de perdas.

A equação 2, evidencia com maior clareza o cálculo deste indicador:

$$CID = \frac{\sum_{i=0}^j \frac{I_i}{(1+r)^i} - \frac{R}{(1+r)^n} + \sum_{i=1}^n \frac{(G_i - G_0) * (1-t)}{(1+r)^i} - t * \sum_{i=1}^n \frac{D_i}{(1+r)^i}}{(1-t) * \sum_{i=1}^n \frac{(Q_i - Q_0)}{(1+r)^i}}$$

onde:

*CID* = Custo incremental de desenvolvimento por unidade, associado ao plano de expansão.

*I<sub>i</sub>* = Investimento anual no ano *i*, correspondente ao plano de expansão.

*R* = Valor residual dos investimentos associados ao plano de expansão, ao ano *n*.

*G<sub>i</sub>* = Gastos de operação e manutenção anuais no período *i*.

*G<sub>0</sub>* = Gastos de operação e manutenção anuais na situação base, antes do início do plano de expansão.

*t* = Alíquota do imposto de renda vigente.

*D<sub>i</sub>* = Depreciação anual correspondente aos investimentos do plano de expansão, no período *i*.

*Q<sub>i</sub>* = Unidades físicas do bem-produzido que são consumidas anualmente e no período *i*

*Q<sub>0</sub>* = Unidades físicas do bem-produzido que são consumidas anualmente na situação base, antes do início do plano de expansão.

*r* = Taxa de custo de capital.

*0* = Situação base, antes do início do plano de expansão.

*i* = Período anual, correspondente ao ano *i*.

*j* = Número de anos considerado no plano de expansão.

*n* = Número de anos considerado no horizonte de análise

O método do Custo Incremental de Desenvolvimento determina o preço de venda e futuros incrementos de consumo (demanda), para assegurar a recuperação do custo incremental dos investimentos e despesas relacionadas com o aumento de capacidade necessário para abastecer as variações de consumo projetadas.

De modo geral, a maioria dos prestadores de serviços de saneamento básico brasileiros não possuem planos de investimentos de longo prazo, a despeito do que determina a Lei nº 11.445, dificultando a aplicação do método.

## 6.4.6. TARIFICAÇÃO PELO CUSTO DOS SERVIÇOS OU TAXA INTERNA DE RETORNO

Até o início dos anos 1980 o método mais empregado na maioria dos países era a regulação tarifária de acordo com o custo do serviço, também denominada regulação por taxa interna de retorno. Esse mecanismo visa garantir, para a firma regulada, preços que remunerem os custos totais e contenham uma margem de lucro que proporcione uma taxa interna de retorno adequada à continuidade da produção dos bens e/ou a prestação dos serviços.

O método possui cinco dificuldades para ser implementado, apesar do longo período de utilização:

*1 - Dimensionamento do capital investido (base de remuneração dos ativos), devendo ser determinados: quais são os ativos que formarão a base; qual o critério para que um ativo seja incorporado; e a definição se o ativo é útil para prosseguimento das atividades e necessidades de investimento da firma.*

*2 - Determinação da taxa interna de retorno que remunere adequadamente a firma conforme os investimentos realizados, que depende do método empregado pelo regulador para o cálculo desse custo.*

*3 - Assimetria de informação, pois a avaliação das despesas operacionais requer uma boa contabilidade regulatória e um alto conhecimento técnico do processo produtivo do setor regulado.*

*4 - Estimativa correta da demanda por parte do regulador.*

*5 - Falta de indução da eficiência produtiva ao garantir uma taxa interna de retorno mínima.*

Para contornar as dificuldades acima elencadas, para o estabelecimento de tarifas pelo método do custo ou taxa interna de retorno, deve-se inicialmente estimar a receita total para a cobertura integral dos custos operacionais, e determinar os níveis de preços relativos na estrutura tarifária.

A receita total pode ser obtida observando os custos de operação históricos em um período de referência (doze meses) e daí se determina o nível de remuneração sobre os investimentos feitos.

Os custos operacionais compreendem os custos de funcionamento e manutenção, além da depreciação e impostos. Esses custos podem ser ajustados, desconsiderando-se despesas injustificadas e utilizando-se projeções de inflação e possíveis choques futuros exógenos. Em seguida, determina-se uma taxa de retorno, considerada razoável para o capital investido. Assim, o nível de custo permitido mais a taxa de retorno aplicada ao estoque existente de capital, determinam as exigências de receita da firma.

A fixação de uma taxa de retorno sobre o capital considerada justa e razoável pode ser determinada pelos métodos: a) padrão de benefícios comparáveis; b) fluxo de caixa descontado; c) abordagem do prêmio de risco e d) modelo de determinação de preços dos ativos de capital.

A principal vantagem do cálculo da tarifa pela taxa interna de retorno ou custo do serviço, é a segurança por ela proporcionada, ao acarretar menores custos de capital, assegurando o reembolso das despesas da firma e a obtenção de retorno adequado sobre o capital investido.

## 6.4.7. TARIFAÇÃO POR INCENTIVO

A tarificação por incentivo foi desenvolvida na Inglaterra em face da necessidade de se criar métodos regulatórios para corrigir as deficiências do regime do serviço pelo custo e minimizar a assimetria de informação.

O método britânico adotou duas ferramentas inovadoras: o sistema de preço teto (price cap) e o sistema de competição comparativa (yardstick competition)

O sistema de preço teto determina o limite máximo das tarifas considerando os custos de longo prazo estabelecidos a partir das metas de expansão, qualidade dos serviços e em taxa de retorno razoável. Nesse sistema, se o prestador é capaz de reduzir os seus custos em níveis inferiores aos esperados, os ganhos de produtividade são considerados lucros adicionais decorrentes da sua eficiência operacional.

O sistema de competição comparativa, fixa parâmetros baseados no desempenho médio de empresas modelo ou fictícias, usadas para a comparação com o desempenho real das concessionárias.

A seguir serão conceituados sistemas de tarificação por incentivo com base no trabalho desenvolvido por Freitas e Barbosa<sup>70</sup>

---

70 FREITAS, M. A. A. D.; BARBOSA, A. Normatização Tarifária: Uma contribuição para as discussões no âmbito das agências reguladoras. In: XIMENES, A. D. C. G. J. E. M. D. A. F. Regulação - Normatização da Prestação de serviços de água e esgoto. Fortaleza: Associação Brasileira de Agências de Regulação – ABAR, 2008. p. 510.

## a) Tarifação pelo Preço-Teto

Em condições de concorrência perfeita ou nos mercados ditos perfeitamente contestáveis<sup>71</sup>, as firmas são compelidas a obter ganhos de produtividade e transferi-los aos seus clientes, sob a forma de preços reais menores, após ajustes para aumentos inevitáveis dos fatores de produção (insumos).

Em mercados competitivos, nenhuma empresa, individualmente, tem poder para fixar seus preços e; confronta o preço ditado pelo mercado, como um valor ao qual cabe à ela se adaptar. A busca por maiores lucros por parte da empresa depende basicamente do seu esforço para reduzir custos, ganhar eficiência e inovar, gerando melhorias na qualidade ou produtos novos que talvez justifiquem sua ambição de cobrar preços maiores.

A regulação via preço-teto procura trazer para um monopolista o sinal de preço que as empresas competitivas recebem do mercado. Uma regra de preço-teto especifica a taxa máxima pela qual as tarifas das firmas reguladas podem aumentar como se mercado houvesse.

Quanto à regulação por preço-teto, esta é caracterizada pelo uso de dois mecanismos de recomposição tarifária:

1 - O primeiro, denominado reajuste, consiste em corrigir os preços determinados em contrato, mediante aplicação de um indexador baseado em um índice geral de preços, frequentemente, um índice de preços ao consumidor, descontado (ou acrescido) de um fator de produtividade, denominado fator K, para a área de saneamento<sup>72</sup> e fator X, para os demais setores regulados. Este fator corresponde ao estímulo para a redução dos custos operacionais da firma regulada. A regulação por preço-teto pode envolver, também, um fator de repasse de custos, não previstos no contrato, para o consumidor, desde que, fujam ao controle do prestador de serviços (fator Y). Tem-se, assim, a seguinte fórmula geral para o cálculo do índice de reajuste das tarifas (IRT):

$$IRT = IPC \text{ (índice de preços)} - K \text{ (fator de produtividade)} + Y \text{ (contingências)}$$

2 - O segundo, consiste em uma revisão tarifária, realizada em períodos prefixados, normalmente quatro ou cinco anos, cujo objetivo é (re)adequar as tarifas a mudanças mais estruturais, não corrigidas pela regra de reajuste. No momento da revisão tarifária são estabelecidas novas tarifas com base em custos eficientes, de forma que os consumidores sejam beneficiados pelas reduções de custos e pela maior eficiência obtida pelo prestador de serviços.

A remuneração do capital investido na prestação do serviço não é predeterminada (como no regime pelo custo do serviço), mas pode ser acrescida como resultado da redução dos custos de operação, porquanto os contratos preveem mecanismos voltados a fazer as tarifas permanecerem constantes em termos reais.

Um aspecto essencial, de qualquer regime tarifário que limita o preço máximo ou a receita máxima permitida, é a avaliação por parte do regulador da existência de custos exógenos à atividade da firma regulada. Há inúmeras alternativas para tratar a questão, tais como: a) adotar simplesmente a regra usual  $IPC - K$ , que implica um maior risco para a atividade e, conseqüentemente, um maior custo de capital; b) imputar menores valores para o fator K, que funcionaria como um seguro contra o maior risco; c) reduzir o intervalo de revisão tarifária, que inibe o incentivo para a redução de custos; e d) repassar os custos específicos ao consumidor.

As principais vantagens observadas na adoção do regime de preço-teto são:

a) incentivos à diminuição dos custos de produção e para o aumento da inovação tecnológica das empresas reguladas, ou seja, há um estímulo à eficiência produtiva;

71 Um mercado é considerado contestável quando, mesmo formado por um pequeno número de participantes (não atomístico) e apresentando economias de escala (custos decrescentes), as firmas não têm condições de formar preço de monopólio dada a ausência de barreiras à entrada ou à saída do mercado. A concorrência potencial garante um resultado competitivo à indústria (MARINHO, 2006).

72 A denominação de "fator K" para o setor de saneamento foi encontrada em Jouravlev (2001) e Nascimento e Queiroz (2001).



b) redução dos custos regulatórios nos períodos entre as revisões tarifárias, pois, caberia ao regulador apenas aplicar a fórmula de preço-teto, cuja principal dificuldade seria definir o valor do fator  $K$ ; e

c) introdução de concorrência nos demais serviços de empresas reguladas, permitindo o controle de preços apenas para os serviços nos quais é monopolista.

O maior problema deste regime tarifário é a possibilidade de obtenção de lucros extraordinários pela empresa regulada, mediante uma redução significativa dos níveis de investimento e/ou da qualidade dos serviços prestados.

Entretanto, as desvantagens normalmente atribuídas ao “price cap” decorrem dos maiores riscos assumidos pelos investidores e, conseqüentemente, maiores custos de capital, bem como de uma maior dificuldade de fazer previsões corretas sobre o futuro, porquanto esse esquema exige grande quantidade de informações necessárias para a estimativa de preço real futuro, incrementos de eficiência futuros e dos investimentos necessários.

## **b) Tarifação por comparação.**

A yardstick competition também conhecida como “regulação por comparação” ou “competição por padrões”, é uma forma de regulação por meio de incentivos que busca introduzir estímulo à redução de custos entre as empresas, diminuir o risco e reduzir o custo das assimetrias de informação existentes, além de estimular maior eficiência econômica. Esse método pode ser utilizado de forma complementar a qualquer tipo de tarifação, com tendência de sua adoção associada ao price cap, no qual o preço-teto estabelecido é aquele necessário para remunerar adequadamente os investimentos da firma.

A remuneração de uma firma é definida de acordo com seu desempenho em relação às outras empresas do setor, observando-se os padrões estabelecidos. Desse modo, ela se torna sensível aos custos e comportamento de suas congêneres. Embora a yardstick competition represente uma inovação regulatória importante, seu uso é mais adequado quando o mercado apresenta uma quantidade de firmas suficiente para evitar combinação e manipulação de dados entre elas. Contudo, este método envolve elevados custos regulatórios no acompanhamento do desempenho operacional das empresas reguladas e dos custos das operações.

No Brasil, algumas experiências recentes de aplicação da yardstick competition no setor elétrico têm aprimorado os critérios de comparação entre as empresas com a inclusão de indicadores do nível de renda dos consumidores e parâmetros físicos das redes e plantas das firmas.

## **6.4.8. OS TIPOS DE TARIFAS DE ÁGUA E ESGOTO**

O estabelecimento de preços com base nos custos dos serviços admite várias possibilidades de tarifas: tarifa fixa (flat rate), tarifa fixa por unidade (fixed per-unit rate), preço do valor do serviço (value-of-service pricing), tarifa em duas partes (two-part tariffs), tarifa em blocos decrescentes (declining block tariffs) e tarifa em bloco crescente (increasing block tariffs).

A tarifa fixa (flat rate) consiste em se cobrar um preço fixo dos usuários, independentemente da quantidade consumida. O modelo foi muito utilizado no país até os anos 1950, antes da fase em que começaram a ser implantadas as autarquias e os sistemas de auto sustentabilidade tarifária dos prestadores de serviços.

A tarifa fixa por unidade (fixed per-unit rate) refere-se à cobrança dos serviços por unidade consumida, de forma independente dos custos marginais.

Na modalidade de preço do valor do serviço (value-of-service pricing) são consideradas as características tanto da demanda quanto dos custos. É uma regra difícil de implementar, principalmente pela dificuldade de se avaliar como a demanda varia com o preço.

Quanto a tarifa em duas partes (two-part tariffs), consiste na cobrança de uma tarifa em duas partes: uma fixa e uma por unidade consumida. Enquanto a parcela da tarifa cobrada por unidade consumida pode ser estabele-

cida de acordo com o custo marginal, a parcela fixa é utilizada para cobrir os custos fixos. Este tipo de tarifa foi implantado pela RAE - Repartição de Água e Esgoto e posteriormente adotada pelo Departamento de Águas e Esgotos - DAE da cidade de São Paulo até os anos 1960.

Já a tarifa em blocos decrescentes (*declining block tariffs*) consiste no estabelecimento de preços que declinam com o aumento da quantidade consumida.

Na tarifa em bloco crescente (*increasing block tariffs*), os preços aumentam com a quantidade consumida, sendo possível que uma parcela da tarifa seja fixa e outra cobrada de acordo com o aumento do consumo.

## 6.4.9. O MODELO TARIFÁRIO DO PLANASA

Até o ano de 1978, a prática tarifária no Brasil era conduzida de forma isolada, sem qualquer sistematização de procedimentos, tanto no que diz respeito à base de custos adotada, quanto à política de reajustes periódicos.

O modelo institucional, ainda hoje dominante no setor de saneamento brasileiro, foi definido pelo Plano Nacional de Saneamento – PLANASA. Conforme previsto, os Estados constituíram empresas públicas ou sociedades de economia mista (Companhias Estaduais de Saneamento Básico – CESB's), que passaram a prestar o serviço nos Municípios, mediante a celebração de contratos de concessão. Este modelo foi induzido pela União por meio dos critérios para destinação dos financiamentos do FGTS, alocados exclusivamente às empresas estaduais criadas.

O modelo tarifário instituído pelo PLANASA buscava a viabilidade econômico-financeira das CESB's para garantir o alcance de seus objetivos e metas. Esta viabilidade deveria ser obtida através de receitas suficientes para cobrir as despesas operacionais e de manutenção e pagar o serviço da dívida junto ao Sistema Financeiro do Saneamento. As tarifas tinham seus reajustes submetidos à apreciação do CIP - Conselho Interministerial de Preços até 1978, e eram fixadas através da seguinte expressão:

$$RO = DOM + DF \text{ ou } RO > DOM + DF$$

Onde

*RO = Receita operacional*

*DOM = Despesas de Operação e Manutenção DF = Despesas Financeiras*

Para disciplinar a situação, a Lei n.º 6.528/78 regulamentada pelo Decreto nº 82.587/78, atribuiu ao Ministério do Interior a responsabilidade de estabelecer normas gerais de tarifação, coordenar, orientar e fiscalizar a execução de serviços de saneamento e assegurar a assistência financeira quando necessária. Estabelecia, também, que a determinação das tarifas deveria considerar o equilíbrio econômico-financeiro das companhias estaduais, bem como os aspectos sociais dos serviços de saneamento.

Esta normatização procurou estabelecer a autossuficiência das companhias, mediante aplicação do princípio de retribuição do serviço pelo custo e permitir a equidade social através do subsídio cruzado. Assim, a Lei nº 6.528 estabelecia que:

*“As tarifas obedecerão ao regime do serviço pelo custo, garantindo ao responsável pela execução dos serviços a remuneração de até 12 % (doze por cento) ao ano sobre o investimento reconhecido”; (GN)*

*“A fixação tarifária levará em conta a viabilidade do equilíbrio econômico-financeiro das companhias estaduais de saneamento básico e a preservação dos aspectos sociais, de forma a assegurar o adequado atendimento dos usuários de menor consumo, com base na tarifa mínima”.*

O Decreto nº 82.587/78 estabeleceu os critérios gerais para a fixação da estrutura tarifária e para o cálculo do valor da tarifa pelo custo do serviço, de acordo com a seguinte equação:

$$CS = DEX + DPA + i \times (IR)$$

onde

*CS = custo do serviço*

*DEX = despesas de exploração (manutenção e operação dos serviços)*

*DPA = depreciação, provisão para devedores duvidosos e amortização de despesas*

*IR = investimento reconhecido (soma de imobilizações técnicas, ativo diferido e capital de movimento) i = taxa de remuneração do investimento reconhecido, de até 12 %, conforme estabelecido em lei*

A tarifa média, necessária para que as CESB's pudessem obter receitas suficientes para cobrir seus custos e a remuneração do capital, era assim definida:

$$Tm = \frac{CS}{VF}$$

onde

*Tm = Tarifa média*

*CS = Custo dos serviços*

*VF = volume de água faturável*

A uma tarifa média  $Tm$ , a empresa deveria estar financeiramente equilibrada, gerando os recursos para a amortização dos investimentos existentes.

Para que a empresa alcance as condições de equilíbrio econômico-financeiro, a taxa mínima de viabilidade deve igualar a remuneração do investimento reconhecido ao serviço da dívida.

A remuneração do investimento reconhecido é definida como a diferença entre a receita operacional e a soma das despesas de exploração com as quotas para depreciação, amortização e provisão para devedores duvidosos.

Algebricamente a receita total é dada por  $RT = Tm \times VF$ ; o serviço da dívida é  $SD = i \times (IR)$  e a receita total é calculada por  $RT = DEX + DPA + SD$  a tarifa média pode ser expressa por:

$$Tm = \frac{DEX + DPA + i \cdot (IR)}{VF}$$

onde

*T<sub>m</sub> = Tarifa média*

*DEX = despesas de exploração (manutenção e operação dos serviços)*

*DPA = depreciação, provisão para devedores duvidosos e amortização de despesas*

*SD = serviço da dívida*

*VF = volume de água faturável*

O modelo Planasa procurava alcançar a autossuficiência das CESB's via aplicação do princípio de retribuição do serviço pelo custo e permitir a equidade social pela adoção do subsídio cruzado.

Neste sentido, as tarifas seriam diferenciadas segundo as categorias de usuários e faixas de consumo, permitindo que os usuários mais ricos subsidiassem aqueles mais pobres (subsídio cruzado) e mesmo assim mantivesse uma tarifa média suficiente para sustentar o equilíbrio financeiro das companhias de saneamento.

Como orientação para a aplicação dessa estrutura tarifária, a legislação definiu os seguintes preceitos básicos para permitir o alcance do equilíbrio econômico-financeiro das CESB's e o atendimento dos aspectos sociais:

- *estabelecer tarifas diferenciadas, segundo categorias de usuários (residencial, comercial, industrial e pública), recomendando-se que a tarifa média para as categorias comercial e industrial fosse superior à tarifa média da empresa;*
- *tarifas da categoria residencial diferenciadas para as diversas faixas de consumo, devendo ser progressivas em relação ao volume tarifável; para as categorias comercial, industrial e pública deveriam ser definidas apenas duas faixas de consumo, uma para consumo mínimo e outra para o consumo excedente;*
- *a conta mínima residencial (água e esgoto) não deveria ultrapassar 50 % do valor fixado para a Obrigação Reajustável do Tesouro Nacional (ORTN), com o consumo mínimo correspondendo a 10 m<sup>3</sup> mensais.*

A prestação dos serviços de água e esgoto a um preço pagável pela população de menor poder aquisitivo acarretará, sempre, a adoção de uma fórmula de recomposição dos custos desses serviços como um todo.

Os subsídios cruzados, mecanismo adotado para incluir as camadas mais pobres da população recebeu várias críticas, pois, na maioria das vezes não se sabia como era feito o cruzamento dos referidos subsídios.

A prática de subsídios cruzados, apesar de comum, tem as seguintes consequências negativas:

- a) as estruturas de consumo serão distorcidas não só para aqueles que se beneficiam dos subsídios como para aqueles que não são contribuintes do esquema;*
- b) uma estrutura monopolística tem de ser mantida ou as novas firmas entrantes são forçadas a se manter no esquema, caso contrário, poderiam oferecer menores preços aos clientes, eliminando a fonte de subsídios necessários; e*
- c) os sistemas de subsídios cruzados não são transparentes, pois as transferências são feitas internamente pelo próprio provedor do serviço.*

Uma alternativa a essa prática seria a utilização de subsídios diretos provenientes do orçamento fiscal. Nessa alternativa, os subsídios integrariam a política do bem-estar social do governo (federal, estadual e/ou municipal), deixando de ser uma responsabilidade dos provedores da infraestrutura, podendo ser, dessa forma, mais transparentes. Uma alternativa, segundo os autores, seria financiar os subsídios mediante a utilização de fundos especiais, formados com base na cobrança de taxas explícitas a todos os consumidores.

Dada a importância que exerceram e ainda exercem sobre o sistema tarifário nacional, a seguir transcreve-se in verbis a Lei n.º 6.528/78 e Decreto nº 82.587/78.

**LEI Nº 6.528, DE 11 DE MAIO DE 1978.**

**Revogada pela Lei nº 11.445, de 2007**

*O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, faço saber que o CONGRESSO NACIONAL decreta e eu sanciono a seguinte Lei:*

*Art. 1º O Poder Executivo, através do Ministério do Interior, estabelecerá as condições de operação dos serviços públicos de saneamento básico integrados ao Plano Nacional de Saneamento Básico - PLANASA.*

*Parágrafo único - Para cumprimento do disposto no caput deste artigo, compete ao Ministério do Interior:*

*I - estabelecer normas gerais de tarifação, bem como fiscalizar sua aplicação;*

*II - coordenar, orientar e fiscalizar a execução dos serviços de saneamento básico;*

*III - assegurar a assistência financeira quando necessária.*

*Art. 2º - Os Estados, através das companhias estaduais de saneamento básico, realizarão estudos para fixação de tarifas, de acordo com as normas que forem expedidas pelo Ministério do Interior.*

*§ 1º - Para os efeitos desta Lei, equiparam-se às companhias estaduais de saneamento básico as que, sob o controle acionário do Poder Público, construírem, operarem e mantiverem em funcionamento serviços de abastecimento de água e de esgotos sanitários no Distrito Federal e nos Territórios.*

*§ 2º - As tarifas obedecerão ao regime do serviço pelo custo, garantindo ao responsável pela execução dos serviços a remuneração de até 12% (doze por cento) ao ano sobre o investimento reconhecido. (GN)*

*Art. 3º - Os estudos de que trata o artigo anterior serão encaminhados pelo Ministério do Interior, através do Banco Nacional da Habitação, ao Conselho Interministerial de Preços, ao qual competirá a aprovação dos reajustes de tarifas.*

*Art. 4º - A fixação tarifária levará em conta a viabilidade do equilíbrio econômico-financeiro das companhias estaduais de saneamento básico e a preservação dos aspectos sociais dos respectivos serviços, de forma a assegurar o adequado atendimento dos usuários de menor consumo, com base em tarifa mínima. (GN)*

*Art. 5º - Fica concedida, às companhias estaduais de saneamento básico organizadas sob o controle acionário do Poder Público, isenção dos impostos federais que incidam sobre o patrimônio, em função dos respectivos serviços ou sobre as atividades desses decorrentes.*

*Art. 6º - O Poder Executivo, em 120 (cento e vinte) dias, regulamentará a presente Lei, que entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.*

*Brasília, em 11 de maio de 1978; 157º da Independência e 90º da República.*

**DECRETO Nº 82.587, DE 6 DE NOVEMBRO DE 1978.**

**Revogado pelo Decreto de 5.9.1991**

*Regulamenta a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978, que dispõe sobre as tarifas dos serviços públicos de saneamento e dá outras providências.*

*O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, usando da atribuição que lhe confere o artigo 81, incisos I e III, da Constituição, e tendo em vista o disposto na Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978,*

*DECRETA:*

*Disposição Preliminar*

*Art. 1º - Este Decreto estabelece normas gerais de tarifação, visando a regulamentar os estudos, a fixação e o reajuste dos serviços públicos de saneamento básico integrados ao Plano Nacional de Saneamento - PLANASA - a que se refere a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978. (GN)*

## CAPÍTULO I

### *Dos Serviços Públicos de Saneamento Básico*

*Art . 2º - São serviços públicos de saneamento básico, integrados ao PLANASA, aqueles administrados e operados por companhias de saneamento básico, constituídas pelos Governos Estaduais que, em convênio com o Banco Nacional da Habitação, estabelecem as condições de execução do Plano, nos respectivos Estados, observados os objetivos e metas fixados pelo Governo Federal.*

*§ 1º - Para os efeitos deste Decreto, equiparam-se às companhias estaduais de saneamento básico as que, sob o controle acionário do Poder Público, atuarem no Distrito Federal e nos Territórios.*

*§ 2º - Os serviços públicos de saneamento básico compreendem:*

- a) - os sistemas de abastecimento de água definidos como conjunto de obras, instalações e equipamentos, que têm por finalidade captar, aduzir, tratar e distribuir água;*
- b) - os sistemas de esgotos, definidos como o conjunto de obras, instalações e equipamentos, que têm por finalidade coletar, transportar e dar destino final adequado às águas residuárias ou servidas.*

*Art . 3º - O PLANASA tem por objetivos permanentes:*

- a) - a eliminação do déficit e a manutenção do equilíbrio entre a demanda e a oferta de serviços públicos de água e de esgotos, em núcleos urbanos, tendo por base planejamento, programação e controle sistematizados;*
- b) - a auto-sustentação financeira do setor de saneamento básico, através da evolução dos recursos a nível estadual, dos Fundos de Financiamento para Água e Esgotos (FAE);*
- c) - a adequação dos níveis tarifários às possibilidades dos usuários, sem prejuízo do equilíbrio entre receita e custo dos serviços, levando em conta a produtividade do capital e do trabalho;*
- d) - o desenvolvimento institucional das companhias estaduais de saneamento básico, através de programas de treinamento e assistência técnica;*
- e) - a realização de programas de pesquisas tecnológicas no campo do saneamento básico.*

*Art . 4º - O Ministério do Interior fixará, periodicamente, as metas do PLANASA, definindo os níveis de atendimento às populações e os prazos para atingi-las.*

*Art . 5º - O Ministério do Interior, através do BNH, coordenará e controlará a execução do PLANASA, tendo em vista o cumprimento dos objetivos e a consecução das metas fixadas.*

## CAPÍTULO II

### *Das Competências e Atribuições*

#### *Seção I*

#### *Do Ministério do Interior*

*Art . 6º - Compete ao Ministério do Interior:*

- a) - expedir normas gerais sobre a fixação de tarifas e o exercício da sua aplicação e fiscalização;*
- B) - autorizar o reajustamento de tarifas, após sua aprovação pelo Conselho Interministerial de Preços (CIP);*
- C) - propor ou destinar recursos a fundo perdido para investimentos na área do PLANASA;*
- D) - estabelecer, na forma da lei, as penalidades e sanções a serem aplicadas em decorrência de eventuais irregularidades constatadas pela fiscalização.*



## *Seção II*

### *Do Banco Nacional da Habitação*

*Art . 7º - Constituem atribuições do Banco Nacional da Habitação (BNH), na condição de órgão central e normativo do Sistema Financeiro de Saneamento (SFS):*

- a) - propor ao Ministério do Interior, a edição das normas a que se referem as alíneas a e d do artigo 6º deste Decreto;*
- b) - estabelecer normas complementares às expedidas pelo Ministro de Estado do Interior;*
- c) - analisar e aprovar os planos estaduais de saneamento básico, integrante do PLANASA;*
- d) - exercer a fiscalização técnica, contábil, financeira e do custo dos serviços das companhias estaduais de saneamento básico;*
- e) - analisar os planos, estudos e propostas tarifárias elaborados pelas companhias estaduais de saneamento básico, com vistas às autorizações de reajustes;*
- f) - coordenar, orientar e fiscalizar a execução dos serviços de saneamento básico;*
- g) - propiciar de acordo com seu orçamento, assistência financeira necessária à execução das programações estaduais de saneamento básico, visando a atingir os objetivos e metas do PLANASA;*
- h) - estabelecer normas relativas as Sistema Financeiro de Saneamento (SFS);*
- i) - aplicar as penalidades e sanções estabelecidas pelo Ministro de Estado do Interior.*

## *Seção III Dos Estados*

*Art . 8º - Constituem responsabilidades dos Estados:*

- a) - destinar recursos para o cumprimento das programações estaduais, com vistas a atingir os objetivos e metas do PLANASA, bem como, quando necessário, para a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro das companhias estaduais de saneamento básico;*
- b) - assegurar a gestão eficiente das companhias estaduais de saneamento básico e dos Fundos de Financiamento para Água e Esgotos (FAE) e observar as normas expedidas pelo BNH, relativas ao Sistema Financeiro de Saneamento (SFS).*

## *Seção IV*

### *Das Companhias Estaduais de Saneamento Básico*

*Art . 9º - Às companhias estaduais de saneamento básico caberá:*

- a) - executar a programação estadual de saneamento básico, em consonância com os objetivos e metas do PLANASA;*
- b) - elaborar planos, estudos e propostas tarifárias, de acordo com as normas estabelecidas, submetendoos ao BNH;*
- c) - aplicar os reajustes tarifários concedidos, de acordo com as autorizações emitidas pelo Ministro de Estado do Interior;*
- d) - cumprir as normas expedidas pelo BNH, relativas ao Sistema Financeiro de Saneamento (SFS).*

### CAPÍTULO III

#### *Dos Aspectos Econômicos e Sociais*

*Art. 10 - Os benefícios dos serviços de saneamento básico serão assegurados a todas as camadas sociais, devendo as tarifas adequar-se ao poder aquisitivo da população atendida, de forma a compatibilizar os aspectos econômicos com os objetivos sociais. (GN)*

*Art. 11 - As tarifas deverão ser diferenciadas segundo as categorias de usuários e faixas de consumo, assegurando-se o subsídio dos usuários de maior para os de menor poder aquisitivo, assim como dos grandes para os pequenos consumidores. (GN)*

*§ 1º - A conta mínima da categoria residencial, compreendendo o abastecimento de água e a coleta de esgotos, não deverá ser superior à quantia equivalente a 0,50 do valor fixado para a Obrigação Reajustável do Tesouro Nacional (ORTN) do mês inicial de cada trimestre civil, reduzindo-se essa quantia para 0,35, quando se tratar exclusivamente de abastecimento de água. (GN)*

*§ 2º - A conta mínima de água resultará do produto da tarifa mínima pelo consumo mínimo, que será de pelo menos 10 m<sup>3</sup> mensais, por economia da categoria residencial. (GN)*

### CAPÍTULO IV

#### *Dos Aspectos Técnicos*

*Art. 12 - A estrutura tarifária deverá representar a distribuição de tarifas por faixas de consumo, com vistas à obtenção de uma tarifa média que possibilite o equilíbrio econômico-financeiro das companhias estaduais de saneamento básico, em condições eficientes de operação. (GN)*

*Art. 13 - Os usuários serão classificados nas seguintes categorias: residencial, comercial, industrial e pública. (GN)*

*Parágrafo único - As categorias referidas no caput deste artigo poderão ser subdivididas em grupos, de acordo com suas características de demanda e/ou consumo, sendo vedada, dentro de um mesmo grupo, a discriminação de usuários que tenham as mesmas condições de utilização dos serviços.*

*Art. 14 - As tarifas da categoria residencial serão diferenciadas para as diversas faixas de consumo, devendo, em função destas ser progressivas em relação ao volume faturável. (GN)*

*Art. 15 - Os usuários das categorias comercial e industrial deverão ter duas tarifas específicas para cada categoria sendo um referente ao volume mínimo e a outra ao excedente, em que a segunda será superior à primeira e esta maior do que a tarifa média. (GN)*

*Art. 16 - Os usuários da categoria pública deverão ter no máximo duas tarifas, sendo uma, referente ao volume mínimo e a outra ao excedente, em que a segunda será maior do que a primeira e esta superior à residencial inicial. (GN)*

*Art. 17 - Para os grandes usuários comerciais e industriais, bem como para os usuários temporários, poderão ser firmados contratos de prestação de serviços com preços e condições especiais. (GN)*

*Parágrafo único - Os contratos de que trata este artigo serão admissíveis, em cada caso, desde que se possa estabelecer um preço que permita melhorar a situação econômico-financeira das companhias estaduais de saneamento básico.*

*Art. 18 - As companhias estaduais de saneamento básico determinarão, através de estudos, a percentagem conveniente de ligações medidas, por sistema, em sua área de atuação, de forma a otimizar seu programa de implantação de medidores.*

*§ 1º - Na ausência dos medidores, o consumo poderá ser estimado em função do consumo médio presumido, com base em atributo físico do imóvel ou outro critério que venha a ser estabelecido. (GN)*

*§ 2º - Haverá, obrigatoriamente, a macromedição dos sistemas de água, sendo o número e os tipos de medidores estabelecidos pelas companhias estaduais de saneamento básico, tendo em conta as características de cada sistema. (GN)*

*Art. 19 - O volume de água residuária ou servida será avaliado com base no consumo de água, pelo mesmo usuário. (GN)*

*§ 1º - Sempre que o volume de água residuária ou servida for superior ao de água fornecida, as instalações de esgotos poderão ser dotadas de medidores. (GN)*

*§ 2º - O despejo industrial, sempre que possível, será coletado pelos sistemas das companhias estaduais de saneamento básico, devendo-se estabelecer preços que levem em consideração, além do volume, a qualidade do efluente. (GN)*

*Art. 20 - No suprimento de água às regiões com população flutuante significativa, deverá ser distribuído, sobre as contas desta, o aumento dos encargos ditados pela instalação de sistema de capacidade suficiente para atender às elevadas demandas periódicas.*

## **CAPÍTULO V**

### **Do Custo dos Serviços**

*Art. 21 - As tarifas obedecerão ao regime do serviço pelo custo, garantido às companhias estaduais de saneamento básico, em condições eficientes de operação, a remuneração de até 12% (doze por cento) ao ano sobre o investimento reconhecido. (GN)*

*§ 1º - O custo dos serviços, a ser computado na determinação da tarifa, deve ser o mínimo necessário à adequada exploração dos sistemas pelas companhias estaduais de saneamento básico e à sua viabilização econômico-financeira.*

*§ 2º - O custo dos serviços compreende:*

- a) - as despesas de exploração; (GN)*
- b) - as quotas de depreciação, provisão para devedores e amortizações de despesas; (GN)*
- c) - a remuneração do investimento reconhecido. (GN)*

### **Seção I**

#### **Das Despesas de Exploração**

*Art. 22 - As despesas de exploração são aquelas necessárias à prestação dos serviços pelas companhias estaduais de saneamento básico, abrangendo as despesas de operação e manutenção; as despesas comerciais; as despesas administrativas; e as despesas fiscais, excluída a provisão para o imposto de renda. (GN)*

*Parágrafo único - não são consideradas despesas de exploração:*

- a) - as parcelas das despesas relativas a multas e a doações;*
- b) - os juros, as atualizações monetárias de empréstimos e quaisquer outras despesas financeiras;*
- c) - despesas de publicidade com exceção dos referentes a publicação de editais ou notícias de evidente interesse público;*
- d) - as despesas incorridas na prestação de serviços de qualquer natureza, não cobrados dos usuários, desde que a lei não os haja tornado gratuitos ou que não tenham sido dispensados de pagamento, no todo, ou em parte, pelo Ministro de Estado do Interior.*

### **Seção II**

#### **Das Quotas de Depreciação, Provisão para Devedores e Amortizações de Despesas**

*Art. 23 - As quotas de depreciação, provisão para devedores e amortizações de despesas correspondem, respectivamente, às depreciações dos bens vinculados ao imobilizado em operação, à provisão para devedores duvidosos e às amortizações de despesas de instalação e de organização.*

### Seção III

#### Da Remuneração do Investimento

Art. 24 - A remuneração do investimento é o resultado da multiplicação da taxa de remuneração autorizada pelo investimento reconhecido. (GN)

§ 1º - A taxa de remuneração, para cada companhia estadual de saneamento básico, será fixada quando da aprovação dos reajustes tarifários.

§ 2º - O investimento reconhecido será composto de:

- a) - imobilizações técnicas;
- b) - ativo diferido;
- c) - capital de movimento.

§ 3º - Do somatório das alíneas a, b e c do parágrafo precedente serão deduzidos:

- I - as depreciações acumuladas e as amortizações acumuladas de despesas de instalação e de organização;
- II - os auxílios para obras.

§ 4º - Os valores componentes do investimento reconhecido serão as médias apuradas entre os respectivos saldos estimados para o fim do ano em relação ao qual é solicitado o reajuste e os do Balanço Geral do ano imediatamente anterior.

Art. 25 - As imobilizações técnicas correspondem aos valores corrigidos monetariamente, abrangendo os bens e instalações que concorram, exclusiva e permanentemente, para a prestação de serviços.

§ 1º - Não fazem parte do investimento reconhecido as obras em andamento e os bens a serem incorporados à operação, assim entendidos aqueles que, embora concluídos, não estejam ainda sendo economicamente utilizados.

§ 2º - Ao custo das obras, durante o período de sua execução, serão acrescidos os juros incorridos e as taxas contratuais de empréstimos tomados para sua realização.

§ 3º - Ao custo das obras, realizadas com capital próprio, serão acrescidos juros, durante o período de sua execução, à taxa média correspondente para os empréstimos através do PLANASA.

Art. 26 - O ativo diferido corresponde aos valores, corrigidos monetariamente, relativos a despesas que contribuirão para a formação do resultado de mais de um exercício social.

Parágrafo único - Não serão consideradas, no ativo diferido, para fins de apuração do investimento reconhecido, as despesas extraordinárias.

Art. 27 - O capital de movimento compreende:

- a) - o disponível não vinculado, que corresponde aos bens numerários e aos depósitos livres, limitado até a importância equivalente a uma vez e meia à média mensal prevista para as despesas de exploração;
- b) - os créditos de contas a receber de usuários, não excedentes a duas vezes o faturamento médio mensal do exercício;
- c) - os estoques de materiais para operação e manutenção, indispensáveis à prestação dos serviços, limitados à média dos saldos mensais do exercício.

Art. 28 - A cada ano, apurar-se-á a diferença entre a remuneração resultante da aplicação da taxa autorizada sobre o investimento reconhecido e a efetivamente verificada na data do encerramento do Balanço das companhias estaduais de saneamento básico.

Parágrafo único - À remuneração do investimento, calculada por ocasião da elaboração da proposta de reajuste tarifário, será acrescida a insuficiência ou excluído o excesso de remuneração, verificados em exercícios anteriores e ainda pendentes de compensação.

## CAPÍTULO VI

### *Do Reajuste Tarifário*

*Art. 29 - As tarifas serão revistas uma vez por ano, objetivando a concessão de reajustes para um período de 12 (doze) meses. (GN)*

*§ 1º - Para os efeitos deste artigo, as companhias estaduais de saneamento básico encaminharão ao BNH os seus estudos, com a proposta de fixação dos níveis de reajustes atendidos os termos deste Decreto e as normas complementares pertinentes.*

*§ 2º - O BNH procederá à análise das propostas, submetendo-as, com o seu parecer, à consideração do Ministério do Interior.*

*§ 3º - O Ministro de Estado do Interior, após a aprovação do Conselho Interministerial de Preços - CIP, autorizará, por intermédio do BNH, providências para a fixação dos reajustes tarifários.*

## CAPÍTULO VII

### *Das disposições transitórias*

*Art. 30 - Às companhias estaduais de saneamento básico, organizadas sob o controle acionário do poder público, é reconhecida, nos termos do artigo 5º da Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978, a isenção dos impostos sobre a propriedade territorial rural, produtos industrializados e operações relativas a títulos e valores imobiliários.*

*Art. 31 - Cada companhia estadual de saneamento básico deverá apresentar ao BNH, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, a partir da data da publicação deste Decreto, seu plano tarifário, permitindo um programa gradual e contínuo para o alcance da taxa mínima de viabilidade até 1983.*

*Parágrafo único - A taxa mínima de viabilidade é aquela que iguale a remuneração do investimento reconhecido ao serviço da dívida.*

*Art. 32 - As companhias estaduais de saneamento básico deverão, até 31 de dezembro de 1979, adequar suas estruturas tarifárias às disposições deste Decreto.*

*Art. 33 - Este Decreto entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.*

*Brasília, em 06 de novembro de 1978; 157º da Independência e 90º da República. ERNESTO GEISEL*

*Maurício Rangel Reis*

Dentro de uma ótica de autossustentação financeira e retorno tarifário, o PLANASA sugeriu como estratégia que as companhias estaduais concentrassem inicialmente seus recursos em sistemas de abastecimento de água, mais viáveis economicamente do que os de esgotamento sanitário. E nas médias e grandes cidades, com maior garantia de retorno dos investimentos. Uma vez capitalizadas, as companhias poderiam investir nos serviços de esgotamento e atender às comunidades menores e mais pobres por meio dos mecanismos redistributivos do plano.

Na prática, a aplicação deste plano não permitiu o alcance das taxas de viabilidade esperadas. Verificou-se que os níveis tarifários praticados pelas companhias não foram suficientes para cobrir seus custos médios.

## **6.4.10. A ESTRUTURA TARIFÁRIA ATUALMENTE PRATICADA NO BRASIL**

O modelo tarifário, usado atualmente pelas Companhias de Saneamento e por sua influência, também utilizado pelos demais prestadores de serviços de saneamento, sejam eles, públicos ou privados, consiste numa estrutura relativamente uniforme, a qual combina o modelo da tarifa em duas partes (two-part tariffs) com a precificação crescente em bloco (block-increasing tariffs).

A primeira parte da tarifa corresponde a um valor fixo que embute uma franquia de até 10 metros cúbicos de água ao mês e busca recuperar os custos fixos das empresas<sup>73</sup>. A segunda parte busca atender dois objetivos: a) servir como um esquema de incentivos à racionalização do consumo de água, na medida em que o aumento de consumo é acompanhado por correspondente aumento da tarifa por unidade de consumo; e b) funcionar como o instrumento operacional do mencionado subsídio cruzado, previsto desde o Planasa.

Apesar da grande diversidade de estruturas tarifárias, algumas características comuns são observadas entre os prestadores de serviços:

- *as tarifas residenciais são estabelecidas em blocos de consumo, cobrados com preços crescentes, no valor mínimo de 10 metros cúbicos por mês, para a conta mensal, na maioria das empresas;*
- *para os usuários de menor poder aquisitivo existe uma tarifa subsidiada, de forma indireta, comumente denominada “social”;*
- *as tarifas comercial e industrial são estabelecidas em blocos e cobradas a preços crescentes, com valores superiores às tarifas residenciais, mantendo-se a estrutura estabelecida na década de 1970; e*
- *para as tarifas de esgoto há uma grande diferenciação de critérios, mas predomina a utilização de um percentual fixo sobre a conta de água, de 100%, na maioria das vezes.*

Neste ponto vale observar que o critério de preços cobrados pelos serviços de coleta, afastamento e tratamento de esgotos são arbitrados em valores que variam de 80% a 100% do valor da água em função da dificuldade de medição do volume de esgoto que é gerado nas unidades.

## 6.5 A INGERÊNCIA POLÍTICA NAS TARIFÁRIAS PRATICADAS NO BRASIL

A autorregulação e a centralização do controle tarifário pelo Estado tiveram como consequência o enorme déficit de cobertura atual dos serviços de água e esgoto.

Desde o descobrimento até a década de 1970, com raras exceções, a determinação das tarifas dificilmente refletia os reais custos dos prestadores de serviços e o Estado na maioria das vezes aportava capital para a expansão da cobertura dos serviços. O estabelecimento de tarifas com custos irreais sempre foi justificado pela alegação de que a população não possuía capacidade para pagamento do custo real dos serviços.

Durante o período de vigência do PLANASA, as tarifas de água e esgoto sofriam um controle rigoroso do Conselho Interministerial de Preços – CIP, o que se verificou é que as tarifas eram mantidas, propositadamente, baixas como parte da estratégia de controle da inflação, as quais influíram no desempenho do setor em todo o país.

Portanto, depreende-se que o mau desempenho do setor não deve ser somente creditado ao baixo nível de eficiência operacional, caracterizado pela pouca cobertura dos serviços, baixo nível de investimentos e o alto índice de perdas físicas e comerciais ostentado pelas entidades públicas operadoras dos serviços, mas também a interferências externas como o controle das tarifas praticado pelos governos centralizadores.

Com a Constituição de 1988, coincidindo com a exaustão do modelo financeiro do PLANASA e a falta de recursos do FGTS, os Estados e Municípios passaram a possuir autonomia na determinação de suas tarifas, o que resultou em fortes aumentos tarifários nos anos de 1989 e 1990. No entanto, face ao ambiente inflacionário dominante, estes aumentos não propiciaram a melhoria desejada no equilíbrio das companhias estaduais e nos prestadores municipais de saneamento.

---

73 A cobrança da tarifa mínima é lícita e foi confirmada pelo STJ através da sumula nº 409 de 2009.



A autonomia tarifária voltou a ser quebrada pela Lei nº 8.030 de 12 de abril de 1990, que como parte de um plano de controle de inflação, vetou por tempo indeterminado “quaisquer reajustes de preços de mercadorias e serviços em geral, sem a prévia autorização, em portaria, do ministro da Economia, Fazenda e Planejamento”.

Em 5 de julho de 1990, a Portaria nº 401 do Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento excluiu da “sistêmica estabelecida no artigo 1º da Lei nº 8.030, as tarifas de serviços de sane-

amento básico prestados pelas companhias estaduais e do Distrito Federal”. Esta portaria definiu que o “poder concedente aprovará a fixação das tarifas e os respectivos reajustes, obedecida a legislação específica, dispensada a submissão desses atos a este Ministério”, passando então o Ministério apenas a acompanhar essas tarifas e seus reajustes.

Em 1991, a Lei nº 8.170 deu poderes ao Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento para estabelecer regras para preços e salários e a Portaria nº 970, de 14 de outubro de 1991 daquele Ministério sujeitou as tarifas de serviços de saneamento básico ao regime de preços liberados, a serem estabelecidos e aprovados pelo poder concedente, que de acordo com a Constituição, são os municípios.

Ao longo dos anos 1990 e até o estabelecimento da Lei nº 11.445/07 as tarifas dos serviços de água e esgoto passaram por um período de intensa turbulência, pois nas localidades onde as CESB’s atuavam, as tarifas eram definidas pelo Estado, seu proprietário. Estes municípios passaram a judicializar a questão não aceitando a imposição das tarifas determinadas pelas CESB’s. Intensas contendas se seguiram e a questão final somente foi pacificada em 2011 quando o STF confirmou a titularidade dos municípios nos termos da Constituição Federal.

Nos serviços municipais a questão ficou e ainda está, na maioria dos casos, sujeitas as questões políticas, mesmo após a edição da Lei nº 11.445/2007.

## 6.6. A SUSTENTABILIDADE ECONÔMICO-FINANCEIRA DO PRESTADOR DE SERVIÇO

O inciso VII do art. 2 da Lei nº 11.445/2007, definiu como princípio básico da prestação de serviços de saneamento básico, a eficiência e a sustentabilidade econômica do prestador dos serviços.

A sustentabilidade econômico-financeira do serviço será mantido ao longo do período de planejamento, mediante a aplicação dos instrumentos de alteração de tarifas e ou da revisão de cláusulas contratuais constantes do termo de acordo ou pelo contrato com o titular, conforme definido pelos art. 37, 38 e 39 da Lei nº 11.445/2007.

Qualquer que seja a modalidade de gestão dos serviços (prestação direta, indireta ou concessão) deverá ter a sustentabilidade econômico-financeira, resguardada para que sejam cumpridas as metas de universalização instituídas pelo titular dos serviços, bem como, sejam possíveis cumprir o planejamento definido no Plano Municipal de Saneamento Básico, aprovado pelo titular.

Deve-se observar, que no Plano Municipal de Saneamento Básico, na parte relativa ao Estudo de Viabilidade Econômico-Financeiro – EVEF, são definidas as tarifas necessárias suficientes para fazer frente ao planejamento da prestação dos serviços e o cumprimento de todas as metas definidas pelo titular dos serviços de saneamento básico.

A alteração das tarifas e a revisão de cláusulas contratuais, têm como objetivo assegurar o equilíbrio e a sustentabilidade econômico-financeira do acordo ou do contrato firmado com o titular dos serviços, desde que os usuários sejam preservados de quaisquer efeitos decorrentes da ineficiência do prestador de serviços ou do descumprimento, por ele, das condições contratuais, entendendo-se que não se caracterizam como tais, os causados por fatores alheios à sua capacidade de previsão ou gerenciamento.

A sustentabilidade econômico-financeira se caracteriza pelo estado de equivalência entre os encargos do prestador de serviços e as retribuições que lhe são devidas pelos usuários do serviço, mediante aplicação das tarifas correspondentes, de acordo com a equação econômico-financeira acordada pelo termo de acordo ou pelo contrato com o titular.

A manutenção da sustentabilidade econômico-financeiro do termo de acordo ou contrato firmado com o titular será realizada mediante a análise, consideração e decisão, no âmbito do Órgão Regulador, quanto aos fatores capazes de modificá-lo, os quais são definidos como Fator Inflação/Deflação (FID) e Fator de Equilíbrio Interno (FEI).

O Fator Inflação/Deflação (FID) representa o efeito exclusivo da inflação ou deflação na sustentabilidade econômico-financeira do termo de acordo ou contrato com o titular, uma vez que a aplicação de um índice econômico qualquer, não representa a realidade da prestação dos serviços de água e esgoto, em função das múltiplas facetas e insumos envolvidos na sua operação.

O Fator de Equilíbrio Interno (FEI) representa a influência de todos os fatores internos e externos capazes de alterar o estado de sustentabilidade econômico-financeiro interno do serviço objeto do termo de acordo ou contrato firmado com o titular, depurado da influência da inflação ou deflação.

A aplicação do Fator de Equilíbrio Interno (FEI) será feita nos atos de revisão do termo de acordo ou contrato firmado com o titular, os quais ocorrerão regularmente a cada quatro anos, sendo que a primeira revisão ordinária será realizada cinco anos após a data de assinatura do termo de acordo ou do contrato.

Caberá ao Órgão Regulador compatibilizar, da melhor forma possível, o cronograma de revisão do Plano Municipal de Água e Esgoto ou do PPA – Plano Plurianual com o cronograma das revisões tarifárias ordinárias.

Qualquer alteração de tarifas será calculada pela seguinte expressão:

$$At = FID \times FEI$$

Onde:

*At é o índice a ser aplicado às tarifas e aos preços dos serviços, mediante multiplicação, com vistas à sua alteração, objetivando restaurar a sustentabilidade econômico-financeira do serviço;*

*FID é o Fator Inflação/Deflação;*

*FEI é o Fator de Equilíbrio Interno.*

Considera-se que a sustentabilidade econômico-financeira do termo de acordo ou contrato firmado com o titular está mantido sempre que a Taxa Interna de Retorno – TIR calculada do fluxo de caixa do serviço, for igual à TIR contratual, aquela calculada com base nas condições constantes do termo de acordo ou contrato firmado com o titular, ou aquela decorrente de revisão contratual resultante da aplicação das regras destinadas à manutenção da sustentabilidade econômico-financeira do acordo ou contrato.

As alterações de tarifas não poderão fundamentar-se em nenhuma ineficiência do prestador dos serviços, sendo que as tarifas T, constantes do termo de acordo ou contrato firmado com o titular, asseguram necessariamente a sustentabilidade econômico-financeira dos respectivos instrumentos. A responsabilidade pela execução dos procedimentos descritos anteriormente será do Órgão Regulador, definido pelo titular dos serviços de água e esgoto.

## 6.6.1. O REAJUSTE TARIFÁRIO

O processo de reajuste tarifário foi definido pelo art. 37 da Lei nº 11.445/2007 e regulamentado pelos art. 50 do decreto nº 7.217/2010 os quais transcreve-se in verbis:

*Lei nº 11.445/2007 - Art. 37. Os reajustes de tarifas de serviços públicos de saneamento básico serão realizados observando-se o intervalo mínimo de 12 (doze) meses, de acordo com as normas legais, regulamentares e contratuais.*

*Decreto nº 7.217/2010 - Art. 50. Os reajustes de tarifas e de outros preços públicos de serviços públicos de saneamento básico serão realizados observando-se o intervalo mínimo de doze meses, de acordo com as normas legais, regulamentares e contratuais.*

O reajuste tarifário é um mecanismo de correção das tarifas obtido a partir da aplicação direta de um indicador de inflação/deflação, ajustado por índice de ganho de eficiência, quando for o caso, determinado termo do acordo ou contrato firmado com o titular, cuja operacionalização será implementada pelo Órgão regulador definido pelo titular, nas revisões tarifárias periódicas.

A grande questão do reajuste tarifário consiste em como escolher um índice que corrija adequadamente as tarifas dos serviços de água e esgoto.

A lógica simplista leva a imediata opção por estabelecer os reajustes com base no Índice de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA, calculado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, deixando para as revisões tarifárias a tarefa de correção de distorções decorrentes de mudanças mais significativas de custos. Tal procedimento tem se mostrado danoso para a saúde financeira dos prestadores de serviços, uma vez que a variação do IPCA não reflete a verdadeira inflação de preços que ocorrem com os serviços e insumos da atividade do prestador de serviço de água e esgoto.

A manutenção da sustentabilidade econômico-financeira mediante consideração exclusiva da Inflação ou deflação será realizada por meio da aplicação do FID, calculado conforme estabelecido nos itens que se seguem.

A data de referência de preços de todos os insumos utilizados, bem como dos valores propostos para as tarifas  $T$ , é fixada pelo termo de acordo ou contrato firmado com o titular. O valor do FID será calculado conforme procedimento abaixo, que reflete a variação ponderada dos índices relativos aos componentes de custo considerados na sua formação, pela fórmula paramétrica:

$$FID = [P1 (IMO_i/IMO_o) + P2 (IEE_i/IEE_o) + P3 (IPA-OG-DL_i/OPA-OG-DL_o) + P4 (INCC_i/INCC_o) + P5 (IPCA_i/IPCA_o)]$$

Onde:

*FID é o Fator de Inflação/Deflação a ser aplicado à tarifa  $T$ ;*

*IMO<sub>i</sub> é o índice correspondente a preços de serviços com predominância de mão-de-obra da FIPE (Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas) da USP, correspondente ao segundo mês anterior ao da alteração;*

*IMO<sub>o</sub> é o mesmo índice acima, correspondente ao segundo mês anterior ao da data de referência de preços;*

*IEE<sub>i</sub> é o valor da tarifa de energia elétrica, convencional, subgrupo A4 (2,3 a 25 kV), praticada pela concessionária local no segundo mês anterior ao da alteração;*

*IEE<sub>o</sub> é o valor da mesma tarifa acima, no segundo mês anterior ao da data de referência de preços;*

*IPAOG-DL<sub>i</sub> é o índice da coluna 27A (Indústria de Transformação – Produtos Químicos) da Revista Conjuntura Econômica da Fundação Getúlio Vargas, correspondente ao segundo mês anterior ao da alteração;*

*IPAOG-DL<sub>o</sub> é o mesmo índice acima, correspondente ao segundo mês anterior ao da data de referência de preços;*

*INCC<sub>i</sub> é o índice da coluna 6 (Índice Nacional da Construção Civil) da Revista Conjuntura Econômica da Fundação Getúlio Vargas, correspondente ao segundo mês anterior ao da alteração;*

*INCCo é o mesmo índice acima, correspondente ao segundo mês anterior ao da data de referência de preços;*

*IPCAi é o Índice de Preços ao Consumidor Amplo, do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), correspondente ao segundo mês anterior ao da alteração;*

*IPCAo é o mesmo índice acima, correspondente ao segundo mês anterior ao da data de referência de preços;*

*P1, P2, P3, P4 e P5 são os pesos a aplicar a cada índice, calculados pelo Órgão Regulador com base no termo de acordo ou contrato firmado com o titular, de tal modo que sua soma seja igual a 1,0000 (um inteiro).*

Os pesos serão recalculados nos eventos de revisão contratual. Os pesos são calculados como porcentagem do valor presente líquido – VPL dos valores anuais do insumo considerado, constantes do termo de acordo ou contrato firmado com o titular, em relação à soma dos VPLs individuais de todos os insumos considerados. A taxa de desconto a ser aplicada ao cálculo dos VPLs, será a TIR contratual.

Na hipótese de um ou mais índices não estarem disponíveis na época prevista para o cálculo do FID, serão utilizados os últimos valores conhecidos, fazendo-se, quando publicados os índices definitivos, a imediata correção dos cálculos.

Se, por qualquer motivo, for suspenso o cálculo dos índices acima mencionados, serão adotados, por um período não superior a 6 (seis) meses, outros índices de custos ou preços, escolhidos de comum acordo entre as partes.

Na hipótese de a publicação dos índices ser definitivamente encerrada, outros índices, que retratem a variação de preços dos componentes de custos considerados na fórmula paramétrica, serão estabelecidos pelo Órgão Regulador.

Sempre que forem constatadas modificações substanciais na participação dos diversos componentes de custos previstos na fórmula paramétrica, devidamente demonstradas e justificadas, a mesma poderá ser alterada, visando a sua adequação à nova realidade, pelo Órgão Regulador.

## 6.6.2. A REVISÃO TARIFÁRIA

A revisão tarifária foi definida pelo art. 38 da Lei nº 11.445/2007 e regulamentado pelo art. 51 do decreto nº7.217/2010 os quais transcreve-se in verbis:

*Lei nº 11.445/2007 - Art. 38. As revisões tarifárias compreenderão a reavaliação das condições da prestação dos serviços e das tarifas praticadas e poderão ser:*

*I - periódicas, objetivando a distribuição dos ganhos de produtividade com os usuários e a reavaliação das condições de mercado;*

*II - extraordinárias, quando se verificar a ocorrência de fatos não previstos no contrato, fora do controle do prestador dos serviços, que alterem o seu equilíbrio econômico-financeiro.*

*§ 1º As revisões tarifárias terão suas pautas definidas pelas respectivas entidades reguladoras, ouvidos os titulares, os usuários e os prestadores dos serviços.*

*§ 2º Poderão ser estabelecidos mecanismos tarifários de indução à eficiência, inclusive fatores de produtividade, assim como de antecipação de metas de expansão e qualidade dos serviços.*

*§ 3º Os fatores de produtividade poderão ser definidos com base em indicadores de outras empresas do setor.*

*§ 4º A entidade de regulação poderá autorizar o prestador de serviços a repassar aos usuários custos e encargos tributários não previstos originalmente e por ele não administrados, nos termos da Lei no 8.987, de 13 de fevereiro de 1995.*

*Decreto nº 7.217/2010 - Art. 51. As revisões compreenderão a reavaliação das condições da prestação dos serviços e das tarifas e de outros preços públicos praticados e poderão ser:*

*I - periódicas, objetivando a apuração e distribuição dos ganhos de produtividade com os usuários e a reavaliação das condições de mercado; ou*

*II - extraordinárias, quando se verificar a ocorrência de fatos não previstos no contrato, fora do controle do prestador dos serviços, que alterem o seu equilíbrio econômico-financeiro.*

*§ 1º As revisões tarifárias terão suas pautas definidas pelas entidades de regulação, ouvidos os titulares, os usuários e os prestadores dos serviços.*

*§ 2º Poderão ser estabelecidos mecanismos tarifários de indução à eficiência, inclusive fatores de produtividade, assim como de antecipação de metas de expansão e qualidade dos serviços.*

*§ 3º Os fatores de produtividade poderão ser definidos com base em indicadores de outras empresas do setor.*

*§ 4º A entidade de regulação poderá autorizar o prestador de serviços a repassar aos usuários custos e encargos tributários não previstos originalmente e por ele não administrados, nos termos dos termos da Lei nº 8.987.*

O processo de revisão tarifária consiste em readequar as tarifas do prestador, de sorte que, seja garantido o equilíbrio econômico-financeiro do termo de acordo ou contrato firmado com o titular para o próximo período tarifário.

As revisões tarifárias periódicas ocorrem em média a cada quatro anos garantindo-se que não se acumulem defasagem que impliquem em elevados aumentos tarifários.

Poderão ser realizadas revisões tarifárias, nos termos da legislação vigente, quando ocorrerem fatos imprevistos fora do controle do prestador dos serviços, que alterem o seu equilíbrio econômico-financeiro.

O prestador do serviço deverá, obrigatoriamente, adotar sistemas de contabilidade legal e gerencial que permitam o processo de revisão do planejamento de que trata esta seção. A verificação da manutenção da sustentabilidade econômico-financeira mediante consideração dos fatores internos do serviço, independentemente da inflação ou deflação, será realizada nos atos de revisão contratual, a cada quatro anos, repetindo-se o procedimento adotado para o cálculo da TIR Contratual, complementada, sempre que for o caso, pelas disposições a seguir.

A data-base da revisão do planejamento será o dia 31 (trinta e um) de dezembro do ano imediatamente anterior ao ano da revisão. No período compreendido entre o início da operação e a data-base da revisão serão consideradas, ano a ano, as variáveis físicas relativas aos sistemas de água e esgoto efetivamente verificadas. As variáveis físicas compreendem: a população, os níveis de atendimento, o número de economias e ligações de água e de esgoto por categoria, o índice de micromedição, a extensão das redes, o histograma de consumo, o número de empregados, o índice de perdas, os volumes e vazões de água e esgoto e outras do gênero, que caracterizam os sistemas físicos, operacionais e administrativos.

No período compreendido entre o início da operação e a data-base da revisão serão consideradas, ano a ano, as variáveis de preços e financeiras efetivamente verificadas. As variáveis de preços e financeiras compreendem: salário médio, preço unitário médio dos produtos químicos, tarifa média de energia elétrica, preços unitários e globais de equipamentos, obras e serviços, taxas de juros e demais condições de empréstimos contratados pelo prestador de serviços, tarifas praticadas, entre outras.

Todas as variáveis financeiras efetivamente verificadas serão retroagidas à data de referência de preços. A retroação será feita utilizando-se os seguintes índices:

*a) Índice correspondente a preços de serviços com predominância de mão-de-obra da FIPE (Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas) da USP, para as despesas com pessoal e leis sociais;*

b) Valor da tarifa convencional de consumo de energia elétrica (R\$/kWh), subgrupo A4 (2,3 kV a 25 kV), praticada pela concessionária local, para as despesas com energia elétrica;

c) Índice da coluna 27A (Indústria de Transformação – Produtos Químicos) da Revista Conjuntura Econômica da Fundação Getúlio Vargas;

d) Índice da coluna 6 (Índice Nacional da Construção Civil) da Revista Conjuntura Econômica da Fundação Getúlio Vargas, para os valores relativos aos investimentos realizados;

e) Índice de Preços ao Consumidor Amplo, do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), correspondente ao segundo mês anterior ao da alteração, para todas as demais despesas e custos não relacionados nos subitens acima;

f) Os próprios índices aplicados às tarifas T.

Se, por qualquer motivo, for suspenso ou encerrado o cálculo de qualquer um dos índices acima mencionados, será adotado de comum acordo entre as partes um outro índice que o substitua.

Baseadas nas variáveis físicas, de preços e financeiras efetivamente verificadas, o Órgão Regulador deverá readequar a modelagem dos fatores físicos e financeiros intervenientes no planejamento econômico-financeiro do termo de acordo ou contrato firmado com o titular, procurando, para o período entre a data da revisão e o término do prazo contratual, devendo adotar valores com a maior probabilidade de ocorrência.

Uma vez determinados os valores das variáveis efetivamente verificados no período que antecede a data da revisão e adotados os valores mais prováveis das variáveis para o período que sucede, o processo de cálculo adotado para o cálculo da TIR contratual, deve ser repetido. O procedimento estará completo quando a nova Taxa Interna de Retorno do fluxo de caixa do prestador dos serviços estiver determinada: TIR calculada. Caso haja divergência entre a TIR contratual, e a TIR calculada estará caracterizado o desequilíbrio econômico-financeiro do contrato causado por fatores internos ao serviço, independente da inflação ou deflação.

### 6.6.3. PROCEDIMENTOS DE ALTERAÇÃO DAS TARIFAS

No caso dos reajustes tarifários, adota-se que, as condições internas estão mantidas, ou seja,  $FEI=1$ , as alterações tarifárias serão realizadas apenas para levar em conta os fatores da inflação ou deflação, como segue:

$$TA = At \times T,$$

onde:

TA é a Tarifa T alterada; T é a Tarifa contratual; e At = FID, sendo, portanto,  $FEI = 1$

Se os procedimentos para a verificação dos fatores internos foram alterados e revelarem que a sustentabilidade econômico-financeira não se mantém, as alterações tarifárias serão realizadas como segue.

Identificar-se-ão as causas que levaram à divergência apurada entre a TIR calculada e a TIR Contratual. Da segunda revisão em diante a comparação será feita com os documentos gerados no último processo de revisão. O processo de revisão poderá indicar a necessidade de aumento dos valores das tarifas no caso de a TIR calculada ser inferior à TIR contratual ou de redução dos valores das tarifas no caso de a TIR calculada ser superior à TIR contratual. Assim, na primeira hipótese será estabelecido um valor de  $FEI > 1$ , enquanto na segunda hipótese será estabelecido um valor de  $FEI < 1$ .

Os novos valores das tarifas T deverão ser determinados de tal forma que se obtenha a TIR Contratual. Nessas condições considerar-se-á que a sustentabilidade econômico-financeira do contrato foi restabelecido.



No caso de o resultado econômico-financeiro do serviço ter sido pior do que o planejado e consequentemente a alteração destinar-se ao aumento das tarifas, as mesmas somente serão aumentadas ( $FEI > 1$ ) se a análise a que se refere demonstrar que a piora do resultado econômico-financeiro deu-se em razão de fatores que escapam da capacidade de gerenciamento e controle do prestador do serviço. No caso de haver uma combinação de fatores cuja responsabilidade é do prestador do serviço com outros fora da sua capacidade de controle e gerenciamento, os novos valores das tarifas deverão ser determinados admitindo-se, para os itens de responsabilidade do prestador do serviço, as produtividades estabelecidas contratualmente. Portanto, dessa forma, os fatores de improdutividade de sua responsabilidade não terão reflexos nas tarifas.

No caso de o resultado econômico-financeiro do prestador de serviço ter sido melhor do que o planejado e, consequentemente, a revisão destinar-se à redução das tarifas, as partes deverão, caso a caso, encontrar um critério para o rateio do resultado positivo. De modo geral, o rateio deverá favorecer o prestador do serviço se os fatores que possibilitaram a melhora do resultado forem fruto, predominantemente, de seu esforço e competência técnica e gerencial. Por outro lado, se a melhora do resultado for fruto de fatores ambientais, alheios ao desempenho do prestador do serviço, o rateio deverá favorecer os usuários.

A análise deverá resultar no cálculo e definição consensual do fator FEI pelo Órgão Regulador, o qual, conforme prescrevem esses itens, poderá assumir valores inferiores, iguais ou superiores a 1 (um), sendo tal definição resultado da consideração simultânea da possibilidade de serem realizadas alterações tarifárias e/ou a repactuação de cláusulas contratuais, configurando, assim, revisão contratual. Tal revisão poderá se referir à TIR contratual à tarifa T e a outras cláusulas contratuais específicas, considerando tais fatores de modo individual ou combinado, sempre com vistas a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

Uma vez estabelecido o valor de FEI, aplicar-se-á a expressão geral:

$$TA = At \times T,$$

onde:

*TA é a Tarifa T alterada; T é a Tarifa contratual; e  $At = FID \times FEI$*

Todo processo de alteração de tarifas deverá ser justificado e circunstanciado pelo Órgão Regulador. Ao final do processo, todas as variáveis, parâmetros e cálculos deverão estar devidamente registrados, de forma a constituir a base documental para as revisões subsequentes do planejamento econômico-financeiro do serviço.

Decidida a alteração, o prestador do serviço somente poderá praticar as novas tarifas após a data correspondente ao primeiro aniversário da última alteração e após a publicação da Resolução do Órgão Regulador autorizando as novas tarifas. Os valores alterados terão vigência nos 12 (doze) meses subsequentes.

## **6.6.4. REVISÃO DA ESTRUTURA TARIFÁRIA**

A revisão da estrutura tarifária, entendendo-se como tal a modificação dos limites das faixas de consumo, da relação entre os valores das tarifas de cada faixa, bem como das categorias de uso, poderá ser feita a intervalos não inferiores a 1 (um) ano.

Qualquer processo de revisão terá início mediante solicitação da parte interessada contendo, com todos os detalhes pertinentes, os motivos que tornam necessária a revisão.

Aprovada a revisão, a nova estrutura tarifária será baixada por resolução do Órgão Regulador, que estipulará a data a partir da qual o prestador do serviço poderá aplicá-la.

## 6.7. REGULAÇÃO TARIFÁRIA ARSESP E ARES-PCJ

A regulação econômica utilizada pela ARSESP e ARES-PCJ são distintas. A seguir discute-se cada uma delas com o adequado detalhamento para o caso em tela.

### 6.7.1. REGULAÇÃO ARSESP

O processo de revisão tarifária, adotado pela ARSESP, é feito em duas etapas principais: na primeira, denominada reposicionamento tarifário, se estabelecem tarifas compatíveis com a cobertura dos custos operacionais eficientes e uma remuneração justa e adequada sobre investimentos prudentemente realizados; na segunda etapa, o cálculo do fator K, consiste na determinação de metas de eficiência para o próximo período tarifário, as quais serão expressas na tarifa.

Em linhas gerais o Reposicionamento Tarifário – RT é o resultado da comparação entre a Receita Requerida – RR e a Receita Verificada – RV para o próximo período tarifário. A Receita Requerida consiste na receita necessária para a cobertura de custos operacionais eficientes e para o retorno adequado sobre o capital investido; geralmente é calculada em bases anuais, estabelecendo-se um fluxo de receita compatível com os custos econômico-financeiros da prestação do serviço referenciados ao período de doze meses subsequentes à data da revisão. Por sua vez a Receita Verificada é aquela obtida pela aplicação das tarifas vigentes ao mercado estimado para o período tarifário subsequente à revisão tarifária periódica.

A determinação dos custos operacionais eficientes, constitui o primeiro dos grandes desafios do reposicionamento tarifário. Contudo, a análise dos custos da concessionária sujeita o regulador aos efeitos da chamada assimetria de informação. A assimetria de informação refere-se ao fato de que o prestador do serviço regulado é quem gerencia todas as informações (técnicas, operativas, financeiras, contábeis etc.) vinculadas à prestação do serviço regulado. Desse modo, o regulador tem acesso parcial e limitado às informações, as quais, em geral, são fornecidas pela própria empresa regulada.

Embora possam ser realizadas auditorias permanentes nas informações recebidas, a situação entre o regulado e o regulador, no que se refere ao acesso e manejos dessas informações, sempre será assimétrica. Por essa razão, existe tendência para uma ação regulatória, não baseada em informações fornecidas pelas concessionárias ou em possíveis auditorias, mas, na definição de parâmetros de eficiência que permitam determinar as tarifas dos serviços regulados e se constituam referências para orientar a gestão empresarial.

Esta abordagem adotada, pela ARSESP e outras agências reguladoras estaduais e federais, para o cálculo dos custos operacionais eficientes nas revisões tarifárias periódicas dos setores regulados, utiliza a metodologia da Empresa de Referência, isto é, uma técnica fundamentada no desenvolvimento de padrões segundo os quais é possível determinar os custos associados à execução dos processos e atividades de operação e manutenção das instalações, gestão comercial de clientes, direção e administração, em condições que assegurem que a concessionária obterá os níveis mínimos de qualidade do serviço exigidos e que os ativos necessários manterão sua capacidade de serviço inalterada durante toda sua vida útil.

O conceito de Empresa de Referência, está associado a três premissas básicas: a) eficiência de gestão; b) consistência entre o tratamento regulatório dado para os custos operacionais e para a avaliação e remuneração dos ativos; e c) condições específicas de cada área de concessão.

Por sua vez, o processo de determinação dos custos operacionais e de análise crítica dos resultados deve observar as seguintes etapas principais: a) levantamento, consolidação e auditoria de informações de natureza técnica e econômica junto às empresas; b) estruturação de Empresa de Referência, onde são utilizados parâmetros médios para a composição dos custos necessários à execução das atividades administrativa e de operação e manutenção; c) determinação das anuidades de investimento, tais como, edificações, veículos, sistemas de informática, os quais não são incluídos na base de remuneração; e d) composição e consolidação do custo total da Empresa de Referência, que deverá refletir a consistência entre as metodologias de cálculo e a análise dos resultados observados nas empresas, respeitadas as especificidades de cada uma delas.

A ARSESP não contempla nos custos operacionais da Empresa de Referência, por entender que não devem ser pagos pelos clientes do serviço: a) participação em lucros e resultados; b) verbas rescisórias; c) custos com renovação do quadro de pessoal; d) gratificação de férias adicional à gratificação constitucional; e) passivos de FGTS e INSS.

Também não serão considerados os custos de outros serviços secundários prestados, como, por exemplo, emissão de segunda via de fatura, inspeção comercial, cortes e religamentos, pois conforme se entende, esses serviços devem ser pagos pelos clientes que geram os respectivos custos à concessionária, mediante cobrança de preços específicos, e, portanto, não devem ser incluídos na tarifa. Ao mesmo tempo, todos os custos não gerenciáveis pelos clientes devem ser absorvidos pelo prestador de serviços, tais como: contingências cíveis e trabalhistas; indenização por perdas e danos; doações, contribuições e subvenções, entre outros.

A remuneração sobre o capital investido, a ser incluída nas tarifas, é o resultado da aplicação da taxa de retorno adequada para a atividade no Brasil sobre o investimento a ser remunerado ou base de remuneração.

É necessário estabelecer uma metodologia consistente de estimação do custo do capital para cada indústria regulada no Brasil e para estimar esse custo é preciso definir inicialmente dois elementos essenciais: o primeiro refere-se ao mercado a partir do qual o custo será estimado; e o segundo diz respeito aos modelos financeiros a serem utilizados para o seu cálculo.

Apesar de ser mais indicado estimar o custo de capital dos setores econômicos usando o próprio mercado acionário local, os trabalhos acadêmicos realizados no Brasil recomendam a utilização de um mercado de referência, pois o mercado de capitais brasileiro não permite estimativas consistentes.

Os motivos apresentados estão relacionados com a pouca liquidez do mercado e a insuficiência de dados históricos. Para a determinação do mercado de referência, o regime regulatório do setor em análise é o principal fator a ser considerado. Se o objetivo é estimar o custo de capital do setor saneamento básico, deve-se usar como referência um mercado cujo setor saneamento básico apresente o mesmo tipo de regulação adotado no Brasil, no caso, price cap.

São adotados três modelos financeiros para a estimação do custo de capital: o Capital Asset Pricing Model (CAPM), o Dividend Growth Model (DGM) e o Arbitrage Pricing Theory (APT).

Para estimar o custo de capital de empresas reguladas a ARSESP utiliza o CAPM, modelo dominante, combinado com o Custo Médio Ponderado de Capital (Weighted Average Cost of Capital

WACC), utilizado como padrão pela maioria das agências reguladoras de diversos países, entre os quais, Inglaterra, Austrália, Nova Zelândia, Estados Unidos, Espanha, Argentina e Chile.

O modelo de precificação de ativos CAPM estabelece uma relação linear entre risco e retorno. Considera que os investidores são racionais e trabalharão de formas diversificadas, não correndo, portanto, o risco não sistemático e exigindo retorno apenas pelo risco sistemático.

O risco sistemático de um título pode ser medido pelo valor do seu coeficiente beta, que, por sua vez, pode ser estimado pelo coeficiente de regressão linear entre a taxa de retorno do investimento e a taxa de retorno de uma carteira que represente o mercado. O beta indica a contribuição do título à carteira de mercado, em termos de risco.

A taxa requerida de retorno de um investimento relaciona-se ao seu beta por meio da seguinte expressão linear, denominada Security Market Line (linha de mercado de títulos):

$$R_s = R_f + \text{Beta} \times (R_m - R_f),$$

onde:

$R_s$  = custo de capital, ou taxa requerida de retorno para o título;  $R_f$  = taxa de retorno do ativo livre de risco;

$R_m$  = taxa de retorno da carteira de mercado;

$(R_m - R_f)$  = prêmio por unidade de risco de mercado.

Para o cálculo da taxa de retorno, a ARSESP tomou por base a metodologia do Custo Médio Ponderado de Capital – WACC. Esse enfoque busca proporcionar aos investidores um retorno igual ao que seria obtido sobre outros investimentos com características de risco comparáveis.

O Custo Médio Ponderado de Capital está expresso na fórmula a seguir:

$$WACC = r_{capm} \times E + r_d \times D \times (1 - T),$$

onde:

$$(D + E) / (D + E)$$

$r_{capm}$  = custo do capital próprio;  $r_d$  = custo do capital de terceiros;  $E$  = capital próprio;

$D$  = capital de terceiros;

$T$  = alíquota do imposto de renda pessoa jurídica + contribuição social sobre o lucro líquido.

Para o custo de capital próprio foi adotado o método CAPM, que busca identificar a percepção do mercado sobre os verdadeiros riscos do setor, partindo-se das seguintes premissas: a) os ativos de água e esgoto, representam alternativas de investimentos que, competem com outros ativos pelos recursos dos investidores potenciais; b) os diversos ativos disponíveis proporcionam um retorno diretamente proporcional ao risco que representam; e c) há um ativo “livre de risco” acessível a todos os investidores, cujo retorno serve de referência para mensurar o prêmio de risco exigido para investir em outros ativos, como os riscos associados às condições macroeconômicas de países em desenvolvimento.

O custo de capital próprio assim calculado proporciona um retorno adequado sobre o capital investido, considerando apenas os riscos inerentes à atividade regulada, de forma a manter a atratividade de capital e, consequentemente, a sustentabilidade da prestação do serviço no longo prazo.

$$r_P = r_f + \beta_d (r_m - r_f) + r_r,$$

onde:

$r_P$  = custo de capital próprio;  $r_f$  = taxa livre de risco;

$\beta_d$  = beta desalavancado e realavancado pela estrutura de capital regulatória;  $(r_m - r_f)$  = prêmio de risco de mercado americano;

$r_r$  = prêmio de risco do mercado brasileiro.

Para o cálculo do custo de capital de terceiros, adicionam-se à taxa livre de risco os prêmios de risco exigidos para emprestar recursos a uma concessionária de saneamento no Brasil. O custo do capital de terceiros é calculado conforme a seguinte expressão:

$$r_d = r_f + r_C + r_B + r_X,$$

onde:

$r_d$  = custo de capital de terceiros;  $r_f$  = taxa livre de risco;

$r_C$  = prêmio de risco de crédito;  $r_B$  = prêmio de risco Brasil;

$r_X$  = prêmio de risco regulatório.

O valor do fator K aplicado às tarifas da empresa regulada, é obtido a partir do fluxo de caixa descontado, resulta da equalização do valor presente dos fluxos de caixa líquidos (net cash in- flow) da empresa, no período tarifário em que se aplicará o sistema price cap, com o valor dos ativos da empresa ao início desse período.

Na prática, quando os períodos de revisão são realizados a cada período de 4 anos, a regulação pelo método do preço-teto (price cap) se assemelha à regulação pela taxa de retorno. Da mesma forma, quando os reguladores reajustam os preços de forma a cortar lucros, essa prática reduz os incentivos à eficiência, tornando o preço-teto (price cap) similar à regulação pela taxa de retorno.

## 6.7.2. REGULAÇÃO ARES-PCJ

O modelo de regulação econômica adotado ARES-PCJ baseia-se em uma fórmula paramétrica para o cálculo da tarifa do prestador dos serviços, desenvolvida por um conjunto de consultores destacando-se a atuação do prof. Antônio Carlos Lobão, da Unicamp. Os procedimentos e metodologia de cálculo de reajustes e revisões tarifárias foram estabelecidos pela RESOLUÇÃO ARES- PCJ Nº 115, de 17 de dezembro de 2015, a qual passa-se a discutir.

O art. 2º da Resolução define:

*FÓRMULA PARAMÉTRICA: Conjunto de expressões matemáticas desenvolvidas e utilizadas pela ARES-PCJ, que visam a apuração do Custo Médio Atual (CMA), Tarifa Média Praticada (TMP) e da Tarifa Média Necessária (TMN);*

*REAJUSTE DE TARIFA: Mecanismo de atualização periódica das tarifas de água e esgoto, mediante aplicação de Fórmula Paramétrica da ARES-PCJ, para recuperação de variações nos custos da prestação dos serviços, respeitado o intervalo mínimo de 12 (doze) meses para sua atualização, nos termos do art. 37, da Lei Federal nº 11.445/2007 e do art. 50, Decreto Federal nº 7.217/2010.*

*REVISÃO DE TARIFA: mecanismo utilizado para a reavaliação das condições gerais da prestação dos serviços e das tarifas e de outros preços públicos praticados que causem alteração no equilíbrio econômico-financeiro, nos termos do art. 38, da Lei Federal nº 11.445/2007 e do art. 51, do Decreto Federal nº 7.217/2010.*

O parágrafo primeiro do art. 4º definiu que “para efeito de estudos e cálculos dos índices de reajustes ou revisões das tarifas de água e esgoto, utilizará 4 (quatro) números decimais (décimo de milésimo) e apresentará os resultados finais em 2 (dois) números decimais (centésimo), observada a regra matemática para o arredondamento dos valores”.

O reajuste tem por finalidade atualizar os valores das tarifas de água tratada e de esgotamento sanitário de forma a garantir a sustentabilidade econômica e financeira da prestação dos serviços, em regime de eficiência, frente às necessidades de operação e ampliação dos sistemas.

Os procedimentos para a realização do reajuste das tarifas foram definidos pelos arts 5º, 6º, 7º e 8º, cujo prazo de análise e aprovação poderá durar até 60 dias. Concluída a fase de estudos e definição dos valores a agência encaminha o pleito ao Conselho de Regulação e Controle Social do município que no prazo de 5 dias deverá convocar seus membros e submeter o Parecer Consolidado ao processo participativo no âmbito da municipalidade. Após a aprovação pelo Conselho de Regulação e Controle Social a agência emitirá resolução específica indicando os valores atualizados, que terá efeito vinculante, substituindo qualquer outro ato homologatório.

O reajuste somente poderá ser praticado 30 (trinta) dias após a publicação da Resolução da ARES-PCJ com os novos valores das Tarifas de Água e Esgoto na imprensa oficial, ou em jornal de circulação no município, conforme determina o art. 39 da Lei Federal nº 11.445/2007. O ciclo de leitura, medição e as emissões das respectivas Contas/Faturas com os valores reajustados somente poderão ser executados após o prazo retro mencionado.

A revisão de tarifa tem por finalidade reavaliar as condições gerais da prestação dos serviços e tarifas praticadas, quando ocorrerem fatos não previstos e que sejam classificados como atos externos à participação e à respon-

sabilidade dos prestadores de serviços e que causem alteração em seu equilíbrio econômico-financeiro, nos termos do art. 38, da Lei Federal nº 11.445/2007 e do art. 51, do Decreto Federal nº 7.217/2010.

A instrução do processo de revisão das tarifas a ser encaminhado para a ARES-PCJ deverá conter as manifestações escritas e fundamentadas, que deverão apresentar os seguintes elementos:

*I - Análise dos eventos apresentados como causas ensejadoras da necessidade de revisão tarifária e seus efeitos;*

*II - Indicação do impacto econômico-financeiro das modificações propostas;*

*III - Definição da alternativa mais adequada à manutenção do equilíbrio econômico-financeiro e à modicidade tarifária.*

O Parecer Consolidado, emitido pela ARES-PCJ, mesmo sob forma de minuta, será submetido ao Conselho de Regulação e Controle Social do município, no prazo de 10 (dez) dias após o encerramento da instrução que deverá durar até 60 dias contados da data do protocolo do pedido à Agência.

Após a aprovação do pleito pelo Conselho de Regulação e Controle Social da municipalidade, a ARES-PCJ emitirá Resolução específica indicando os valores atualizados da tarifa e terá efeito vinculante, substituindo qualquer outro ato homologatório, cuja validade será efetivado após 30 dias da publicação oficial.

A Agência Reguladora, respeitadas as exigências constantes em lei, realizará consulta prévia ou audiência pública para expedição de atos, normas ou decisões de sua competência.

A ARES-PCJ não utilizará o índice obtido na Fórmula Paramétrica nos seguintes casos:

*I - Excepcionalmente, nos reajustes dos valores das tarifas de água e esgoto, quando apurado o equilíbrio econômico-financeiro das contas do prestador.*

*II - Nos reajustes dos valores dos preços públicos dos demais serviços prestados.*

Nos casos enquadrados na excepcionalidade do artigo 24, retro mencionado, será garantida ao prestador tão somente a reposição inflacionária do período, tendo como base a variação do IPCA

Índice de Preços ao Consumidor Amplo, medido pelo IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, ou por outro índice que vier a substituí-lo.

O Anexo I da RESOLUÇÃO ARES-PCJ Nº 115, de 17 de dezembro de 2015 que define o uso da Fórmula Paramétrica para o cálculo do reajuste ou revisão tarifária do prestador de serviços regulado será transcrita em sua íntegra:

#### RESOLUÇÃO ARES-PCJ Nº 115, DE 17 DE DEZEMBRO DE 2015 ANEXO I

#### CÁLCULO DO ÍNDICE DE REAJUSTE OU REVISÃO DAS TARIFAS DE ÁGUA E ESGOTO

##### PARTE 1 - CÁLCULO DO CUSTO MÉDIO ATUAL (CMA)

*Para fins de cálculo do Custo Médio Atual serão considerados os valores relativos aos doze (12) meses anteriores à entrada em vigor do reajuste tarifário proposto, com os seguintes critérios e conceitos:*

*1-) Despesas de Exploração: Corresponde a todas as despesas, diretas e indiretas, necessárias para a prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, incluindo todas as despesas de operação, manutenção e gestão, além das despesas comerciais, administrativas bem como as despesas fiscais e tributárias relativas a prestação dos serviços.*

*Na Contabilidade Pública abrange as despesas liquidadas correntes ou de custeio, excluídas as liquidações referentes ao serviço da dívida (amortizações e encargos financeiros) relativos aos investimentos. (É a soma dos itens 1.1, 1.2, 1.3, 1.4 e 1.5).*



1.1-) *Pessoal: Abrange todas as despesas com pessoal próprio, inclusive diretores e mandatários, relativas a prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Correspondem aos salários, encargos, gratificações, benefícios e outros componentes relativos à folha de pagamento do pessoal direta e indiretamente envolvido com os serviços de água e esgoto, nas atividades de gestão, operação e manutenção.*

1.2-) *Materiais: Compreende todas as despesas com materiais relativas à prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, nas atividades de gestão, operação e manutenção.*

1.3-) *Serviços de Terceiros: Corresponde a todas as despesas com a prestação de serviços por terceiros, relativas ao abastecimento de água e esgotamento sanitário, nas atividades de gestão, operação e manutenção. Devem ser incluídos neste item, os serviços de segurança, limpeza, telefonia, leitura e emissão de contas, informática e processamento de dados, consultoria, assessoria, manutenção e outros, desde que sejam realizados por terceiros. Os serviços de terceiros relativos aos investimentos e à expansão dos sistemas, não devem ser lançados neste item e, sim, no item 3 - Investimentos Realizados.*

1.4-) *Energia Elétrica: Compreende todas as despesas com energia elétrica, relativas à prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, nas atividades de gestão, operação e manutenção.*

1.5-) *Outras: Compreende todas as despesas tributárias, financeiras (exceto relativas a financiamento de investimentos), aluguéis, inclusive de imóveis, máquinas, equipamentos e veículos, bem como outras despesas não incluídas nos itens anteriores, relativas à prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, nas atividades de gestão, operação e manutenção.*

2-) *DAP – Depreciação, Amortização e Provisões: Compreendem todas as despesas com depreciação, amortização e provisões, relativas à prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, obedecendo as legislações vigentes. (É a somatória dos itens 2.1, 2.2 e 2.3).*

*Para fins de cálculo, o valor da Depreciação será igual a 0 (zero), até emissão de Resolução específica pela ARES-PCJ.*

#### **2.1-) Depreciação e Amortização:**

*Depreciação: correspondente às despesas decorrentes da obsolescência ou desgaste dos ativos imobilizados, tais como instalações, redes, máquinas, equipamentos, veículos, móveis etc.*

*Amortização é a alocação sistemática do valor amortizável de ativo intangível ao longo de sua vida útil.*

2.2-) *Amortização de Dívidas: Corresponde aos pagamentos realizados para a redução ou extinção de dívidas decorrentes de financiamentos ou empréstimos. Devem ser incluídos os juros e encargos bem como as parcelas do principal.*

2.3-) *Provisões: Corresponde às perdas ou expectativas de perdas de ativos ou a cobertura de valores a desembolsar já considerados certos ou com boa probabilidade de ocorrência. É uma reserva para cobertura da diminuição do valor de realização ou de recuperação de um ativo ou mesmo para a existência de um passivo, cuja ocorrência provável possa ser confirmada a partir da análise de possíveis eventos futuros e/ou da experiência passada. Devem ser incluídos os valores decorrentes das perdas de Faturamento em função do não pagamento das contas.*

3-) *Investimentos Realizados: Abrange todos os gastos com pessoal próprio, materiais, serviços de terceiros e outros relativos aos investimentos na expansão ou modernização dos sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Deve ser considerado o total dos investimentos, tanto os que foram realizados com recursos próprios quanto os que foram realizados com recursos de terceiros (empréstimos e financiamentos).*

4-) *Receita Tarifária (Faturamento): Corresponde aos valores faturados no mês, relativos aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Devem ser incluídos apenas os valores correspondentes aos serviços cobertos com a tarifa de água e esgoto.*

5-) *Receita Tarifária (Arrecadação): Corresponde aos valores arrecadados no mês, relativos aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Devem ser incluídos apenas os valores correspondentes aos serviços cobertos com as tarifas de água e de esgoto.*

6-) *Recursos para Investimentos (Externos):* Abrange o total de todos os recursos destinados aos investimentos em modernização ou expansão dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário proveniente de fontes externas, nas formas de empréstimos, financiamentos, transferências ou doações, reembolsáveis ou não.

7-) *Outras Receitas:* Abrange todas os recursos obtidas pelo prestador dos serviços que não são oriundos de tarifas de água e de esgoto, inclusive receitas comerciais, administrativas, financeiras além de repasses e transferências feitos por outros ao prestador dos serviços, quando não destinados aos investimentos.

8-) *Volume Faturado:* Corresponde ao total em metros cúbicos, medido e/ou estimado, relativos ao volume de água e ao volume de esgoto cobrado no mês.

9-) *Remuneração do Prestador:* Corresponde à remuneração do prestador dos serviços, a qual representa custo econômico que deve integrar a tarifa. Deve ser calculada somando-se um (1,00) à uma taxa pré-estabelecida para remuneração do prestador.

A ARES-PCJ poderá fixar uma Taxa de Remuneração que considere o cumprimento de metas, pré-estabelecidas, no sentido de melhorar a eficiência na prestação dos serviços.

Obs: Quando não houver definição para cálculo da Taxa de Remuneração, deve-se utilizar zero. Assim, a remuneração do prestador será igual a 1 (um).

10-) *Tarifa Média Praticada (TMP):* Corresponde à divisão da Receita Tarifária (Faturamento) pelo Volume Faturado.

$$TMP = \frac{RT}{VF}$$

Onde:

TMP = Tarifa Média Praticada

RT = Receita Tarifária (Faturamento) (item 4) VF = Volume Faturado (item 8)

11-) *Custo Médio Atual (CMA):* Corresponde ao resultado da seguinte equação:

$$CMA = \frac{(DEX + DAP + INR) \times (RPS) - OR - RPI}{VF}$$

Onde:

CMA = Custo Médio Atual a ser coberto com tarifas DEX = Despesas de Exploração (item 1)

DAP = Despesas com Depreciação, Amortizações e Provisões (item 2) INR = Investimento realizado no período (item 3)

RPS = Remuneração do Prestador dos Serviços (item 9) OR = Outras Receitas (item 7)

RPI = Recursos para Investimentos (externos) (item 6) VF = Volume Faturado (item 8)

12-) *Defasagem Tarifária (DF):* Representa percentualmente a defasagem existente entre a tarifa média em vigor e o custo médio atual dos serviços que deveria ser coberto com a tarifa.

Pode ser calculada pela equação:

$$DF = \left( \frac{CMA}{TMP} - 1 \right) \times 100$$

Onde:

DF = Defasagem Tarifária CMA = Custo Médio Atual

TMP = Tarifa Média Praticada (item 10)

## PARTE 2 - CÁLCULO DA TARIFA MÉDIA NECESSÁRIA (TMN)

Para fins de cálculo da Tarifa Média Necessária (TMN) serão considerados os valores relativos aos 12 (doze) meses anteriores a entrada em vigor do reajuste tarifário proposto, bem como previsões para os 48 meses subsequentes.

Através de Notas Técnicas serão explicitadas as premissas, parâmetros e metas utilizadas para o cálculo das projeções, considerando os critérios para dimensionamento da oferta e da demanda dos serviços, bem como das despesas, receitas e dos investimentos decorrentes.

Para se efetuar previsões quanto às variações de preços devem ser considerados os seguintes critérios e conceitos:

- **Preços Não Administráveis:** adotar critérios de reajustes previstos em regulamentação específica (ex.: energia elétrica);
- **Insumos e outros componentes de uso regular:** reajustes previstos nos contratos ou indicadores de preços setoriais (ex.: serviços de terceiros, material para tratamento);
- **Preços Administráveis:** adotar indicador geral de preços IPCA/IBGE (ex.: despesas com pessoal).

Deverá ser definida, ainda, uma taxa relativa às expectativas inflacionárias que deverá ser considerada na definição da Taxa de Desconto.

1-) **Despesas de Exploração:** Corresponde a todas as despesas, diretas e indiretas, necessárias para a prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, incluindo todas as despesas de operação, manutenção e gestão, além das despesas comerciais, administrativas bem como as despesas fiscais e tributárias relativas a prestação dos serviços.

Na Contabilidade Pública abrange as despesas liquidadas correntes ou de custeio, excluídas as liquidações referentes ao serviço da dívida (amortizações e encargos financeiros) relativos aos investimentos. (É a soma-tória dos itens 1.1, 1.2, 1.3, 1.4 e 1.5).

1.1-) **Pessoal:** Abrange todas as despesas com pessoal próprio, inclusive diretores e mandatários, relativas a prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Correspondem aos salários, encargos, gratificações, benefícios e outros componentes relativos à folha de pagamento do pessoal direta e indiretamente envolvido com os serviços de água e esgoto, nas atividades de gestão, operação e manutenção.

1.2-) **Materiais:** Compreende todas as despesas com materiais relativas à prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, nas atividades de gestão, operação e manutenção.

1.3-) **Serviços de Terceiros:** Corresponde a todas as despesas com a prestação de serviços por terceiros, relativas ao abastecimento de água e esgotamento sanitário, nas atividades de gestão, operação e manutenção. Devem ser incluídos neste item, os serviços de segurança, limpeza, telefonia, leitura e emissão de contas, informática e processamento de dados, consultoria, assessoria, manutenção e outros, desde que sejam realizados por terceiros. Os serviços de terceiros relativos aos investimentos e à expansão dos sistemas, não devem ser lançados neste item e, sim, no item 3 - Investimentos Realizados.

1.4-) **Energia Elétrica:** Compreende todas as despesas com energia elétrica, relativas à prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, nas atividades de gestão, operação e manutenção.

1.5-) **Outras:** Compreende todas as despesas tributárias, financeiras (exceto relativas a financiamento de investimentos), aluguéis, inclusive de imóveis, máquinas, equipamentos e veículos, bem como outras despesas não incluídas nos itens anteriores, relativas à prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, nas atividades de gestão, operação e manutenção.

2-) DAP – Depreciação, Amortização e Provisões: Compreendem todas as despesas com depreciação, amortização e provisões, relativas à prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, obedecendo as legislações vigentes. (É a somatória dos itens 2.1, 2.2 e 2.3).

Para fins de cálculo, o valor da Depreciação será igual a 0 (zero), até emissão de Resolução específica pela ARES-PCJ.

#### 2.1-) Depreciação e Amortização:

*Depreciação: correspondente às despesas decorrentes da obsolescência ou desgaste dos ativos imobilizados, tais como instalações, redes, máquinas, equipamentos, veículos, móveis, etc.*

*Amortização é a alocação sistemática do valor amortizável de ativo intangível ao longo de sua vida útil.*

2.2-) Amortização de Dívidas: Corresponde aos pagamentos realizados para a redução ou extinção de dívidas decorrentes de financiamentos ou empréstimos. Devem ser incluídos os juros e encargos bem como as parcelas do principal.

2.3-) Provisões: Corresponde às perdas ou expectativas de perdas de ativos ou a cobertura de valores a desembolsar já considerados certos ou com boa probabilidade de ocorrência. É uma reserva para cobertura da diminuição do valor de realização ou de recuperação de um ativo ou mesmo para a existência de um passivo, cuja ocorrência provável possa ser confirmada a partir da análise de possíveis eventos futuros e/ou da experiência passada. Devem ser incluídos os valores decorrentes das perdas de Faturamento em função do não pagamento das contas.

3-) Investimentos a Realizar: Abrange todos os gastos com pessoal próprio, materiais, serviços de terceiros e outros relativos aos investimentos na expansão ou modernização dos sistemas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário. Deve ser considerado o total dos investimentos, tanto os que serão realizados com recursos próprios quanto os que serão realizados com recursos de terceiros (empréstimos e financiamentos).

4-) Outras Receitas: Abrange todas os recursos obtidos pelo prestador dos serviços que não são oriundos de tarifas de água e de esgoto, inclusive receitas comerciais, administrativas, financeiras além de repasses e transferências feitos por outros ao prestador dos serviços, quando não destinados aos investimentos.

5-) Recursos para Investimentos (Externos): Abrange o total de todos os recursos destinados aos investimentos em modernização ou expansão dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário proveniente de fontes externas, nas formas de empréstimos, financiamentos, transferências ou doações, reembolsáveis ou não.

6-) Variações Tarifárias a Compensar: Compreende os valores já obtidos ou a obter em função de alterações nos cronogramas e/ou demais eventos que tenham gerado mudanças substanciais na situação econômico-financeira do prestador com relação às previsões feitas quando do reajuste tarifário anterior.

*Assim, por exemplo, recursos já obtidos para determinados gastos, previstos quando do reajuste tarifário anterior, e que não se concretizaram, ou que tiveram seus valores substancialmente modificados, poderão ser compensados no reajuste proposto.*

7-) Volume Faturado: Corresponde ao total em metros cúbicos, medido e/ou estimado, relativos ao volume de água e de esgoto cobrado no ano.

8-) Remuneração do Prestador: Corresponde à remuneração do prestador dos serviços, a qual representa custo econômico que deve integrar a tarifa. Deve ser calculada somando-se 1 (um) a uma taxa pré-estabelecida para remuneração do prestador.

A ARES-PCJ poderá fixar uma taxa de remuneração que considere o cumprimento das metas pré-estabelecidas, no sentido de melhorar a eficiência na prestação dos serviços.

Obs.: Quando não houver definição para cálculo taxa, deve-se utilizar zero. Assim, a Remuneração do Prestador será igual a 1 (um).

9-) Taxa de Desconto: Corresponde a taxa de desconto do fluxo de caixa, considerando as expectativas inflacionárias, utilizada para trazer a valor presente os montantes lançados nas projeções futuras.

10-) *Faturamento Atual*: Corresponde aos valores faturados nos 12 (doze) meses anteriores a entrada em vigor do reajuste solicitado, relativos aos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário. Devem ser incluídos apenas os valores correspondentes aos serviços cobertos com a tarifa de água e de esgoto.

11-) *Tarifa Média Praticada (TMP)*: Corresponde à divisão da Receita Tarifária (Faturamento) pelo Volume Faturado.

$$TMP = \frac{RT}{VF}$$

Onde:

*TMP* = Tarifa Média Praticada

*RT* = Receita Tarifária (Faturamento) (item 4) *VF* = Volume Faturado (item 8)

12-) *Tarifa Média Necessária*: Corresponde ao resultado da equação:

$$TMN = \frac{\sum_{(t \rightarrow 1,4)} [(DEX_t + DAP_t + IR_t) \times RPS_t - OR_t - RPI_t + VTC_t] / (1+i)^t}{\sum_{(t \rightarrow 1,4)} VF_t / (1+i)^t}$$

Onde:

*TMN* = Tarifa Média Necessária;

*DEX<sub>t</sub>* = Despesas de Exploração projetadas para os períodos "t" (item 1)

*DAP<sub>t</sub>* = Depreciação, Amortizações e Provisões para os períodos "t" (item 2)

*IR<sub>t</sub>* = Investimentos a serem realizados nos períodos "t" (item 3)

*RPS<sub>t</sub>* = Taxa de Remuneração do Prestador do Serviço para os períodos "t" (item 8)

*OR<sub>t</sub>* = Outras Receitas previstas para os períodos "t" (item 4)

*RPI<sub>t</sub>* = Recursos Externos Previstos para Investimentos para os períodos "t"; (item 5)

*VTC<sub>t</sub>* = Variação Tarifária a Compensar (Superávit/Déficit), para os períodos "t" (item 6)

*VF<sub>t</sub>* = Volume Faturado nos períodos "t" (item 7)

*t* = Período até próxima revisão tarifária, variando de 1 a 4.

*i* = Taxa de Desconto do Fluxo de Caixa (item 9)

13-) *Reajuste ou Revisão Necessária*: Representa percentualmente o reajuste necessário para o atendimento das necessidades previstas na planilha, revelando a defasagem existente entre a tarifa média em vigor e a tarifa média necessária para garantir a sustentabilidade econômica e financeira dos sistemas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, e que deve ser garantida pela tarifa.

Pode ser calculada pela equação:

$$RN = \left( \frac{TMN}{TMP} - 1 \right) \times 100$$

Onde:

*RN = Reajuste ou Revisão Necessária*

*TMN = Tarifa Média Necessária (item 12)*

*TMP = Tarifa Média Praticada (item 11)*

O Anexo II da RESOLUÇÃO ARES-PCJ Nº 115, de 17 de dezembro de 2015 define a documentação necessária à solicitação de reajuste ou revisão tarifária do prestador de serviços regulado, que será transcrita em sua íntegra:

#### RESOLUÇÃO ARES-PCJ Nº 115, DE 17 DE DEZEMBRO DE 2015 ANEXO II

##### RELAÇÃO DE DOCUMENTOS

Quando da solicitação de reajuste ou revisão tarifária, o prestador dos serviços de saneamento deverá encaminhar, à ARES-PCJ, os seguintes documentos:

I – Ofício de solicitação de reajuste ou revisão tarifária, com as devidas justificativas que embasaram o pedido; (Redação dada pela Resolução ARES-PCJ nº 157, de 30/11/2016)

II - Cópia de Lei ou Decreto de criação do Conselho de Regulação e Controle Social - CRCS;

III - Cópia do Decreto ou Portaria de nomeação dos membros do Conselho de Regulação e Controle Social – CRCS;

IV - Estrutura tarifária completa e atualizada;

V - Tabela atualizada dos valores dos preços públicos dos demais serviços praticados pelo prestador. Quando solicitada revisão dos preços públicos deverá ser apresentada composição dos custos;

VI - Número atualizado de economias de água, economias de esgoto, ligações de água e ligações de esgoto;

VII - Número atualizado de funcionários próprios e terceirizados;

VIII - Número atualizado da população do município (população urbana e rural);

IX - Balanços Orçamentário, Financeiro e Patrimonial do exercício imediatamente anterior ao pedido, somente para prestadores com Contabilidade Pública;

X – Balanços Orçamentário, Financeiro e Patrimonial e Balancete Contábil do exercício imediatamente anterior ao pedido, somente para prestadores que utilizam a Contabilidade Pública; (Redação dada pela Resolução ARES-PCJ nº 157, de 30/11/2016)

XI - Balanço Patrimonial, Demonstração dos Resultados do Exercício e Demonstração de Fluxo de Caixa do exercício imediatamente anterior ao pedido, somente para prestadores com Contabilidade Comercial;

XII - Balancetes contábeis das informações do exercício corrente, com fechamento até o último mês anterior ao pedido;

XIII - Boletim de Caixa e/ou Fluxo de Caixa do último dia do mês anterior ao pedido;

XIV - Percentuais de inadimplência no mês, em 30, 60 e 90 dias;

XV - Percentuais de atendimento público;



- a) Água tratada e distribuída;
- b) Coleta e afastamento de esgoto;
- c) Tratamento de esgoto.

XVI - Percentuais atualizados de perdas físicas e econômicas

XVII - Planilhas de Tarifas devidamente preenchidas, conforme descritas no Anexo I, contendo:

- a) Demonstrativos contábeis das despesas de exploração, para cada planilha preenchida, ou seja, separando as despesas em água e esgoto. Deverá conter os valores das despesas mensais com: pessoal, material, serviços de terceiros, energia elétrica e outras;
- b) Demonstrativos contábeis com os valores mensais dos investimentos realizados;
- c) Relatório de depreciação, amortização e provisões mensais;
- d) Relatório de amortização de dívidas e provisões mensais;
- e) Relatório separado do demonstrativo de faturamentos de água, esgoto e demais serviços;
- f) Relatório das receitas arrecadadas, separados em receitas provenientes das tarifas de água, de esgoto, demais serviços e outras receitas;
- g) Relatório de recursos externos para investimentos;
- h) Relatório do volume faturado (m<sup>3</sup>) de água e esgoto;
- i) Base de dados e fórmulas de cálculos utilizados para as projeções realizadas, com as devidas justificativas, quando couber;

XVIII - Plano de Investimentos, com planilhas detalhadas para ações como aquisição de bens móveis, equipamentos, veículos, projetos, obras e outras intervenções, com o seguinte conteúdo mínimo:

a) Para investimentos previstos:

- Situação do processo de contratação (se licitada, já em licitação ou programada) de cada investimento;
- Previsão de início e término de cada investimento;
- Valor total do investimento com recursos próprios e de terceiros (PAC, Fehidro, entre outros financiamentos, com indicação da fonte de recursos e previsões de desembolsos), quando existente, para cada investimento;
- Situação do processo de financiamento, quando aplicável (requisitado, contratado, liberado);
- Existência e situação de projetos executivos e/ou licenciamentos ambientais, quando necessários.

b) Para investimentos em execução:

- Percentual já executado e o valor liquidado de cada investimento, considerando desembolsos de recursos próprios e de terceiros, para cada investimento;
- Previsão de término de cada investimento.

c) Para investimentos solicitados em reajustes e revisões anteriores e já concluídos deverão ser apresentados, para cada investimento, data de conclusão, situação operacional, desembolso total (com recursos próprios e de terceiros) e resultados obtidos/planejados.

d) Os investimentos, seus valores e previsões deverão estar em consonância com os previstos no Plano Municipal de Saneamento Básico – PMSB e o Plano Plurianual – PPA do município. A previsão de investimentos não relacionados no PMSB e PPA deverá ser expressamente justificada, inclusive sobre suas implicações nas de- mais

ações previstas no planejamento municipal.

XIX - Quando se tratar de Revisão Tarifária, além dos documentos acima, também deverão ser apresentados os seguintes documentos:

a) Relatório detalhado das mudanças pretendidas e necessárias, com as justificativas cabíveis.

b) Quando a revisão implicar em alteração da estrutura tarifária, o prestador também deverá apresentar:

- Número atualizado de economias de água, especificando por faixa de consumo, quantidade/m<sup>3</sup>, demonstrando leitura em comparação ao faturamento, do mês que antecedeu o reajuste e faturamento;
- Número atualizado de economia de esgoto, especificando por faixa de consumo, quantidade/m<sup>3</sup>, mostrando leitura em comparação ao faturamento, do mês que antecedeu o reajuste e faturamento;
- Qualquer método de rateio deverá ser mencionado e justificado com todos os elementos que definiram os percentuais utilizados.

XX - O prestador deverá manter em seus arquivos toda cópia de todas as informações, documentos, bem como a memória de cálculo utilizada para as projeções, que poderão ser solicitadas a qualquer momento pela ARES-PCJ.

XXI - A ARES-PCJ reserva o direito de solicitar outros documentos e informações complementares, que julgar necessário, para fins de cálculo de reajuste ou revisão tarifária.

Pode-se concluir que o procedimento utilizado pela ARES-PCJ adota para a regulação econômica o conceito de tarifação pelo custo dos serviços ou taxa de retorno, assegurando o reembolso das despesas do operador e a obtenção de retorno adequado sobre o capital investido.

## BIBLIOGRAFIA

- ABRUCCIO, F. L. (junho de 2007). Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. *Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal*(Edição Especial Comemorativa, 1967-2007), 67-86.
- ALVES, M. R. (26 de Março de 2016). Governo gasta 39,2% de suas receitas no pagamento de servidores públicos. O Estado de São Paulo. Acesso em 18 de março de 2016, disponível em <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral/governo-gasta-39-2-de-suas-receitas-no-pagamento-de-servidores-publicos,10000023309>
- AMARAL, A. C. (2006). O Princípio da Eficiência do Direito Administrativo (nº 5 mar/abr/mai. ed.). Salvador, Bahia, BR: Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado.
- ARRETCHE, M. (1990). Intervenção do Estado e setor privado: o modelo brasileiro de política habitacional. *Espaço & Debates*, X(31), 21–36.
- AZEVEDO NETTO, J. M. (1979). Cronologia dos Serviços de Esgoto, com especial menção ao Brasil. *Revista DAE*, 33, 15-19.
- AZEVEDO NETTO, J. M. (1984). Cronologia do abastecimento de água. *Revista DAE*, 137, 106-111.
- BAHIA, L. H. (2003). O poder do clientelismo: raízes e fundamentos da troca política. Rio de Janeiro, RJ: Renovar.
- BARCHET, G. (2011). *Direito Administrativo* (2ª ed.). Rio de Janeiro: Elsevier.
- BASTOS, C. R. (2004). *Teoria do Estado e Ciência Política* (6ª ed.). São Paulo: Celso Bastos.
- BENEVOLO, L. (1997). *História das cidades* (3ª ed.). São Paulo: Editora Perspectiva S/A.
- BITTAR, E. C., & ALMEIDA, G. A. (2005). *Curso de Filosofia do Direito* (4ª ed.). São Paulo: Atlas.
- BOBBIO, N. (1998). *Dicionário de política* (11ª ed.). Brasília, DF: Editora UnB.
- BONAVIDES, P. (2003). *Ciência Política* (10ª ed.). São Paulo: Malheiros.
- BONAVIDES, P. (2008). *Curso de Direito Constitucional* (22ª ed.). São Paulo: Malheiros.
- BRASIL. (1942). Decreto-Lei nº 4.657 - Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Brasília: Casa Civil da Presidência da República.
- BRASIL. (1988). *Constituição Federal*. Brasília: Casa Civil da Presidência da República.
- BRASIL. (1989). Lei federal nº 7783 - Dispõe sobre o exercício do direito de greve. Brasília: Casa Civil da Presidência da República.
- BRASIL. (1990). Lei Federal nº 8.078 - Código do Consumidor. Brasília: Casa Civil da Presidência da República.
- BRASIL. (1992). Lei Federal nº 8.666 - Lei de Licitações e Contratos. Brasília: Casa Civil da Presidência da República.
- BRASIL. (2007). Lei federal nº 11.445 - Diretrizes nacionais para o saneamento básico. Brasília: Casa Civil da Presidência da República.
- BRASIL. (2011). Lei federal nº 12.527 - Regula o acesso a informações. Brasília: Casa Civil da Presidência da República.
- BRITO, A. L. (2012). *Gestão de Serviços de Saneamento em Áreas Metropolitanas: as alternativas existentes diante da necessidade de universalização dos*. UFRJ. Rio de Janeiro: Proureb.
- BUENO, A. S. (2012). *O extremo oriente na antiguidade*. Rio de Janeiro: Fundação CECIERJ.
- CAIN, L. P. (1972). *Raising and Watering a City: Ellis Sylvester Chesbrough and Chicago's First Sanitation System* (Vol. 13). Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- CANCIAN, R. (2007). Burocracia: Max Weber e o significado de "burocracia". Acesso em 17 de 12 de 2015, disponível em <https://educacao.uol.com.br/disciplinas/sociologia/burocracia-max-weber-e-o-significado-de-burocracia.htm>.
- CARVALHO FILHO, J. S. (2013). *Manual de Direito Administrativo* (26ª ed.). São Paulo: Atlas.
- CHAUI, M. (2005). *Convite à Filosofia* (13ª ed.). São Paulo: Ática.

- CPDOC- FGV. (2003). DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DO SERVICO PUBLICO (DASP). Acesso em 12 de janeiro de 2016, disponível em CPDOC | FGV • Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/departamento-administrativo-do-servi-co-publico-dasp>
- da SILVA, G. V., Mendes, N. M., & alli, e. (2006). Repensando o Império Romano: Perspectiva socioeconômica, política e cultural. Rio de Janeiro: Murad Editora Ltda.
- DALLARI, D. A. (2007). Elementos de Teoria Geral do Estado (26ª ed.). São Paulo: Saraiva. DENHARDT, R. B. (2012). Teorias da administração pública. São Paulo: Cengage Learning. DI PIETRO, M. S. (2006). Direito Administrativo (19ª ed.). São Paulo: Atlas.
- DINIZ, M. H. (2005). Dicionario Juridico (2ª ed.). São Paulo: Saraiva.
- DO VAL, F. T. (1981). Macroeconomia Estática e Dinâmica (1ª ed.). São Paulo: Saraiva. FAORO, R. (2001). Os donos do poder (3ª, revista ed.). Rio de Janeiro: Globo.
- FERNANDES, C. (2015). O que é o patrimonialismo. Acesso em 10 de 01 de 2016, disponível em [brasilecola.uol.com.br](http://brasilecola.uol.com.br/politica/patrimonialismo.htm): <http://brasilecola.uol.com.br/politica/patrimonialismo.htm>
- FERREIRA, M. C. (2014). O clientelismo e os cargos comissionados: impacto na eficiência da administração pública. (Â. Jurídico, Editor) Acesso em 18 de 09 de 2015, disponível em <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php/function.session-start?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=14137&revista\\_caderno=4](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php/function.session-start?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=14137&revista_caderno=4)>
- FRANCISCO, W. D. (06 de outubro de 2015). Diversidade cultural no Brasil. Acesso em 06 de outubro de 2015, disponível em Brasil Escola.: Disponível em <<http://brasilecola.uol.com.br/brasil/a-diversidade-cultural-no-brasil.htm>>.
- FRANCO JÚNIOR, H. (2001). A Idade média : nascimento do ocidente (2ª ed.). São Paulo: Brasiliense. FRANCO, M. S. (1969). Homens livres na ordem Escravocata. Editora Unesp.
- GITMAN, L. J. (1984). Princípios de Administração Financeira (3ª ed.). (J. ANCELEVICZ, & F. S. BRAGA, Trans.) São Paulo: HARBRA.
- GODOY, M. (1989). A Câmara Municipal: Manual do Vereador. (2ª ed.). São Paulo: Leud.
- GURGEL, A. E. (14 de 02 de 2008). UMA LEI PARA INGLÊS VER: A TRAJETÓRIA DA LEI DE 7 DE NOVEMBRO DE 183. Acesso em 2015, disponível em [http://www.tjrs.jus.br/export/poder\\_judiciario/historia/memorial\\_do\\_poder\\_judiciario/memorial\\_judicia\\_rio\\_gaucha/revista\\_justica\\_e\\_historia/issn\\_1677-065x/v6n12/Microsoft\\_Word\\_-\\_ARTIGO\\_UMA\\_LEI\\_PARA\\_INGLxS\\_VER....\\_Argemiro\\_gurgel.pdf](http://www.tjrs.jus.br/export/poder_judiciario/historia/memorial_do_poder_judiciario/memorial_judicia_rio_gaucha/revista_justica_e_historia/issn_1677-065x/v6n12/Microsoft_Word_-_ARTIGO_UMA_LEI_PARA_INGLxS_VER...._Argemiro_gurgel.pdf)
- HASTINGS, D. F. (2013). Análise Financeira de Projetos de Investimento de Capital (1ª ed.). São Paulo: Saraiva.
- HELLER, L., & PÁDUA, V. L. (2006). Abastecimento de água para consumo humano. Belo Horizonte: UFMG.
- HELLER, L., COUTINHO, M. L., & MINGOTI, S. A. (out/dez de 2006). Engenharia Sanitária e Ambiental, II (nº 4), 325- 336.
- HOLANDA, S. B. (1936). Raízes do Brasil. São Paulo, Brasil: Companhia das letras. IBGE. (2000). PNSB - Pesquisa Nacional de Saneamento Básico. Brasília: IBGE.
- IBGE. (2002). Tendências Demográficas: Uma análise da população com base nos resultados dos Censos Demográficos 1940 e 2000. Brasília: IBGE.
- IBGE. (2008). PNSB - Pesquisa Nacional de Saneamento Básico. Brasília: IBGE. IBGE. (2010). CENSO. IBGE. Brasília: IBGE.
- IBGE. (2017). Classificação e características dos espaços rurais e urbanos do Brasil – uma primeira aproximação Rio de Janeiro: IBGE.
- KIMBERLY, A. E. (2002). A corrupção e a economia global (1ª ed.). Brasília, BR: Editora UNB. LAKATOS, E. M., & MARCONI, M. A. (1999). Sociologia Geral (7ª ed.). São Paulo: Atlas.
- LE GOFF, J. (2011). As raízes medievais da Europa (1ª ed.). Petrópolis: Vozes.

- LEAL, V. N. (2012). Coronelismo, enxada e voto - O município e o regime representativo no Brasil (4ª ed.). São Paulo, São Paulo: Companhia Das Letras.
- LUCCI, E. A., & et al. (2005). Território e sociedade no mundo globalizado: Geografia Geral e do Brasil (1ª ed.). São Paulo: Saraiva.
- MAFRA, F. (maio de 2005). Administração Pública burocrática e gerencial. Acesso em 18 de 01 de 2016, disponível em [http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=503](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=503): Âmbito Jurídico
- MARTINS, E. (1987). Contabilidade de Custos (3ª ed.). São Paulo: Atlas.
- MCIDADES. (2016). SNIS - Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento: Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos – 2014. Brasília: Secretaria Nacional de Saneamento.
- MCIDADES. (2017). SNIS - Diagnóstico de água e esgoto 2015. Brasília: SNSA.
- MEIRELLES, H. L. (1999). Direito Municipal Brasileiro (10ª ed.). São Paulo: Malheiros Editores. MEIRELLES, H. L. (2015). Direito Administrativo Brasileiro (42 ed.). São Paulo: Malheiros Editores. MELLO, C. B. (2007). Curso de Direito Administrativo (23ª ed.). São Paulo: Malheiros.
- MONTEIRO, J. e. (2010). HISTÓRIA CONCISA DO IMPÉRIO BIZANTINO (DAS ORIGENS À QUEDA DE CONSTANTINOPLA) (Vol. 3). Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra. doi:[https://doi.org/10.14195/978-989-26-1290-4\\_1](https://doi.org/10.14195/978-989-26-1290-4_1)
- MORAES, A. (2008). Direito Constitucional (23ª ed.). São Paulo: Atlas.
- MOREIRA, A. (29 de 07 de 2015). Crescimento demográfico no Brasil vai desacelerar em 2040, prevê a ONU. Valor Econômico. Acesso em 25 de 10 de 2015, disponível em <http://www.valor.com.br/imprimir/noticia/4154720/internacional/4154720/crescimento-demografico-no-brasil-vai-desacelerar-em-2040-preve-onu>
- NASCIMENTO, N. O., BERTAND-KRAJEWSKI, J. L., & BRITO, A. L. (Jan/Jun de 2013). Águas urbanas e urbanismo na passagem do século XIX ao XX. Revista UFMG, V.20(N.1), P.102-133. Acesso em 15 de Setembro de 2015
- OLIVEIRA, D. R. (1994). Planejamento Estratégico: Conceitos Metodologia Práticas (8ª ed.). São Paulo: Atlas. PAULA, A. P. (2005). Por uma nova gestão pública: limites e possibilidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: FGV.
- PEDRO, F. C., & COULOM, O. A. (1989). As Rotas Comerciais. Acesso em 13 de 01 de 2016, disponível em [http://www.miniweb.com.br/Historia/Artigos/i\\_media/rotas\\_comerciais.html](http://www.miniweb.com.br/Historia/Artigos/i_media/rotas_comerciais.html)
- PENA, G. T. (Setembro de 2010). Grupos de pressão. Âmbito Jurídico, XIII(80). Acesso em 12 de Janeiro de 2016, disponível em [http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=8352](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=8352)
- PUPI, I. C. (1978). Água subterrânea e poços tubulares (1ª ed.). São Paulo: CETESB.
- RABELO, F. L. (dezembro de 2011). O DASP e o combate à ineficiência nos serviços públicos: a atuação de uma elite técnica na formação do funcionalismo público no Estado Novo (1937-1945). Revista Brasileira de História & Ciências Sociais, 3(6), 132 - 142.
- REALI, M. (2001). Lições Preliminares do Direito (3ª ed.). São Paulo: Atlas.
- RESENDE, S. C., & L, H. (2002). O saneamento no Brasil: políticas e interfaces. (1ª ed.). Belo: UFMG - Escola de Engenharia.
- ROCHA, C. (1999). Princípios Constitucionais dos Servidores Públicos. São Paulo: Saraiva. ROSEN, G. (1994). Uma história da Saúde Pública (1ª ed.). São Paulo: Hucitec.
- SILVA, J. A. (2008). Curso de Direito Constitucional Positivo (30ª ed.). São Paulo: Malheiros.

STRECK, L., & MORAIS, J. B. (2004). *Ciência Política e Teoria Geral do Estado* (1ª ed.). Porto Alegre: Livraria do Advogado.

TAMBASCO, J. (2014). *Tubo Centrifugado: Sua Invenção e Metalurgia no Brasil* (1ª ed.). Ouro Preto, MG, Brasil: Editora UFOP.

WHO - World Health Organization; UN-Water. (2014). *UN-water global analysis and assessment of sanitation and drinking-water (GLAAS) 2014 - report*. NY: Water Sanitation and Health (WSH).

ZDANOWICZ, J. E. (1986). *Fluxo de Caixa* (1ª ed.). Porto Alegre: D.C. Luzzatto.





