

# **VI ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI**

## **DIREITO E SUSTENTABILIDADE II**

**REGINA VERA VILLAS BOAS**

**JÉSSICA AMANDA FACHIN**

**JOSÉ QUERINO TAVARES NETO**

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

**Diretoria - CONPEDI**

**Presidente** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

**Diretora Executiva** - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - UNIVEM/FMU - São Paulo

**Vice-presidente Norte** - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

**Vice-presidente Centro-Oeste** - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

**Vice-presidente Sudeste** - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

**Vice-presidente Nordeste** - Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

**Representante Discente:** Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade - UNIMAR/FEPODI - São Paulo

**Conselho Fiscal:**

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - ESDHC - Minas Gerais

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM - Rio de Janeiro

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - Ceará

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR - São Paulo

**Secretarias**

**Relações Institucionais:**

Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes - UNB - Distrito Federal

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM - São Paulo

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie - São Paulo

**Comunicação:**

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - Paraíba

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC - Santa Catarina

**Relações Internacionais para o Continente Americano:**

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

**Relações Internacionais para os demais Continentes:**

Prof. Dr. José Barroso Filho - ENAJUM

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - São Paulo

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicritiba - Paraná

**Eventos:**

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - Minas Gerais

Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC - Paraná

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - Mato Grosso do Sul

**Membro Nato** - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UMICAP - Pernambuco

D597

Direito empresarial [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Fabio Fernandes Neves Benfatti; João Marcelo de Lima Assafim; Maria Rafaela Junqueira Bruno Rodrigues – Florianópolis; CONPEDI, 2023.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-735-9

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: Direito e Políticas Públicas na era digital

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito. 3. Empresarial. VI Encontro Virtual do CONPEDI (1; 2023; Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



# VI ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

## DIREITO E SUSTENTABILIDADE II

---

### **Apresentação**

O VI Encontro Virtual do CONPEDI, realizado em parceria com o Programa de Mestrado Profissional em "Direito, Sociedade e Tecnologias" das Faculdades Londrina e a Faculdade de Direito de Franca (FDF), nos dias 20, 21, 22, 23 e 24 de junho de 2023, teve como temática central "Direito e Políticas Públicas na Era Digital". A partir do tema, atual e de relevo, as discussões no evento em torno das tecnologias por diversas óticas foram de significativa importância, bem como nos Grupos de Trabalho (GTs).

Desse modo, os trabalhos contidos nesta publicação foram apresentados como artigos no Grupo de Trabalho "Direito e Sustentabilidade II, no dia 21 de junho de 2023, que passaram previamente por, no mínimo, dupla avaliação cega por doutores. Nesta obra, encontram-se resultados de pesquisas desenvolvidas em diversos Programas de Pós-Graduação em Direito, que retrataram parcela relevante dos estudos que têm sido produzidos na temática central do Grupo de Trabalho.

As temáticas abordadas decorrem de intensas e numerosas discussões que permeiam o Brasil, como temas que analisam a sustentabilidade em contextos específicos e também regionais,

os desafios do uso de tecnologias levando em conta impactos ambientais e também em cooperação com o desenvolvimento sustentável, proteção indígena, mudanças climáticas, dentre outras reflexões atuais e importantes sobre práticas ambientais, sociais e de governança em empresas privadas e solidariedade no agronegócio.

Espera-se, então, que o leitor possa vivenciar parcela destas discussões por meio da leitura dos textos. Agradecemos a todos os pesquisadores, colaboradores e pessoas envolvidas nos

debates e organização do evento pela sua inestimável contribuição e desejamos uma proveitosa leitura!

José Querino Tavares Neto - Universidade Federal de Goiás/GO

Regina Vera Villas Boas - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo/SP

Jéssica Fachin - Faculdades Londrina/PR



## **DECRETOS PROTECIONISTAS E A POSSIVEL SUSTENTABILIDADE DO NOVO MARCO DE SANEAMENTO**

### **PROTECTION DECREES AND THE POSSIBLE SUSTAINABILITY OF THE NEW SANITATION FRAMEWORK**

**Edson Ricardo Saleme  
Cleber Ferrão Corrêa**

#### **Resumo**

Após inúmeras votações e procedimentos legislativos, o Marco de Saneamento foi publicado. Parecia estar gerando efeitos em prol de um cenário favorável de sustentabilidade até serem publicados dois atos normativos pelo atual chefe do Executivo Federal: o Decreto nº 11.466/2023 e o Decreto nº 11.467/2023, que buscaram a regulamentação da Lei que define a Política Federal de Saneamento Básico. Existem promessas de universalização dos serviços até 2033 e de maiores investimentos do setor. Este trabalho tem como pergunta central o apontamento de alguns dos retrocessos gerados pelas políticas estabelecidas por meio desses Decretos Federais alterando a Lei Federal nº 14.026/2020, que modificou a Lei de Saneamento Básico (Lei Federal 11.445/2007). Este paper realiza a análise por meio do método hipotético-dedutivo sobretudo pela afirmação hipotética de que a Lei vigente possui os elementos básicos suficientes para apoiar a iniciativa privada sem privilégio das estatais de saneamento já organizadas, mas sem possibilidades de investimentos futuros. No trabalho se emprega a pesquisa bibliográfica e documental e busca focar na análise técnico jurídica para melhor disposição das considerações finais. As considerações levam em consideração as particularidades da prestação, que pode ser realizada por parceria público-privada ou concessão e ainda viabiliza um futuro sustentável em termos de saneamento.

**Palavras-chave:** Lei de saneamento, Sustentabilidade, Novos atos normativos, Retrocessos

#### **Abstract/Resumen/Résumé**

After numerous procedures and legislative actions, the Sanitation Framework was finally approved. It seemed to be generating effects in favor of a favorable scenario of sustainability until two normative acts were published by the current head of the Federal Executive: Decree nº 11.466/2023 and Decree nº 11.467/2023, which sought to regulate the Law that defines of Basic Sanitation. There are promises of universalization of services by 2033 and greater investments in the sector. The central question of this work is to point out some of the setbacks generated by the policies established through these Federal Decrees amending Federal Law nº 14.026/2020, which modified the Basic Sanitation Law (Federal Law 11.445/2007). This paper performs the analysis through the hypothetical-deductive method, mainly due to the hypothetical statement that the current law has enough basic elements to support the private initiative without privileging state-owned sanitation companies that are already

organized, but without possibilities for future investments. The work employs bibliographical and documental research and seeks to focus on the legal technical analysis for a better disposition of the final considerations. The considerations take into account the particularities of the provision, which can be carried out by public-private partnership or concession and still enables a sustainable future in terms of sanitation.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Sanitation law, Sustainability, New normative acts, Setbacks

## INTRODUÇÃO

O Marco de Saneamento parecia gerar seus efeitos em prol de um cenário favorável de saneamento até a serem publicados dois decretos pelo atual presidente: o Decreto nº 11.466/2023 (Brasil, 2023) e o Decreto nº 11.467/2023 (Brasil, 2023), que buscaram a regulamentação da Lei nº 11.445/2007, que define a Política Federal de Saneamento Básico. Existem promessas de universalização dos serviços até 2033 e de maiores investimentos do setor.

Atualmente existe a regulamentação editada pela presidência da República. Opostamente a ela, nos termos da declaração emanada por sete governadores brasileiros, a privatização deve iniciar, se é que ainda não partiram para esta alternativa na área de infraestrutura alguma estatal de saneamento. Pode-se afirmar que, por exemplo, em São Paulo a Sabesp e a Emae já estão na lista de privatizações. No Rio Grande do Sul já ocorreu a privatização da Corsan. O Rio de Janeiro já privatizou a CEDAE, em 2021. Uma das vantagens da privatização, além dos benefícios que aqui se discorrerá, é a transmissão do *know how* das estatais pré-existentes e o repasse de informações para as que estão se instalando no mercado.

Os governadores defendem a utilização de parcerias público-privadas ou mesmo concessões para obter algum grau de eficiência e melhoria na prestação de serviço de saneamento. É certo que esses atos contam com o apoio dos cofres dos respectivos estados a que a iniciativa pertence. A posição da direção federal é retroceder em face da privatização destas e outras empresas estatais.

Os atos normativos publicados chamam a atenção por modificar ou ainda flexibilizar regras recentemente instituídas no setor pela Lei Federal 14.026/2020 (BRASIL, 2020), que alterou a Lei 11.447/2007 (BRASIL, 2007), Lei de Saneamento Básico. Por meio da Lei atual a Agência Nacional das Águas e Saneamento Básico (ANA) recebeu a incumbência de editar normas relativas as diretrizes para regulamentação do setor no país, que incluem abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, sem contar com questões relacionadas à macro e micro drenagem e o manejo de águas pluviais urbanas.

Inovação importante é a do Decreto Federal n. 11.466/2023, que revoga o Decreto Federal n. 10.710/2021. Este impõe novas regras para comprovação da capacidade econômico-financeira dos prestadores de serviços de saneamento básico. Já o Decreto Federal 11.467/2023, que revoga o Decreto Federal 10.588/2020, atualiza as regras sobre a prestação regionalizada dos serviços públicos de saneamento básico e o apoio técnico e financeiro da União ao setor. Fatores que podem não ser deveras positivos como aqui observado.

Ao revogar o Decreto Federal 10.710/2021 (BRASIL,2021) e estabelecendo procedimentos próprios, o Decreto Federal 11.466/2023 (BRASIL,2023), gerou uma segunda oportunidade para que as empresas estatais possam comprovar sua capacidade econômico-financeira e ter maior suporte financeiro para prestar serviços. Portanto, esses prestadores têm apoio extra adicional para se manterem no desempenho e ampliação dos serviços. Este ato normativo ainda estabelece disposição no sentido de que, caso os indicadores não sejam atingidos, o prestador poderá ter sua capacidade reconhecida mediante a apresentação de um plano de metas para atingimento dos referenciais em, no máximo, 5 anos.

Este trabalho tem como pergunta central o apontamento de alguns dos retrocessos gerados pelas políticas estabelecidas por meio dos Decretos Federais 11.466/2023 e 11.467/2003, certamente levando em consideração os dispositivos da Lei Federal nº 14.026/2020, que alterou a Lei de Saneamento Básico (Lei Federal 11.445/2007).

Aqui se fará a análise por meio do método hipotético-dedutivo sobretudo por meio da afirmação hipotética de que a Lei vigente possui os elementos básicos suficientes para apoiar a iniciativa privada sem privilégio das estatais de saneamento já organizadas. No trabalho se emprega a pesquisa bibliográfica e documental e busca focar na análise técnico jurídica para melhor disposição das considerações finais.

## 1 – O SANEAMENTO E AS ATUAIS TENDÊNCIAS

A regionalização de serviços de saneamento básico é um dos pilares da Lei Federal 14.026/2020 (BRASIL), tendo sido encarada como elemento fundamental para viabilizar a universalização dos serviços até 2033. Assim, além de determinar a formação dessas estruturas até 31 de março de 2023, o art. 50 da Lei de Saneamento Básico estipulou que a estruturação e adesão dos Municípios à prestação regionalizada são condições necessárias à obtenção de recursos públicos federais e financiamentos com recursos da União ou com recursos geridos ou operados por órgãos ou entidades da União.

O saneamento consiste basicamente no conjunto de medidas “[...] que visa preservar ou modificar as condições do meio ambiente com a finalidade de prevenir doenças e promover a saúde, melhorar a qualidade de vida da população” (ITB, 2022). Sua característica mais marcante são os altos custos para prestação e a recorrência de ser típico serviço monopolizado naturalmente, sobretudo em decorrência de suas características mais essenciais.

Na concepção da Carta de Ottawa (1986) a política de promoção da saúde deve ajustar abordagens complementares, tanto as que incluem legislação, como as que consideram medidas relacionadas ao fisco e mudanças organizacionais. Diante de uma ação coordenada de políticas públicas responsáveis tem-se possível equidade em saúde, com melhor distribuição da renda. As ações conjuntas contribuem para assegurar bens e serviços mais seguros e saudáveis, ambientes adequados e com possibilidade de uso de forma mais equitativa.

Assim, como se depreende do estudo feito por Tortola (IPEA, 2002) em grande parte do mundo o serviço de saneamento é prestado sob a forma de gestão pública e local. Os países desenvolvidos por prestadoras locais lograram um grau de universalização do modelo estatal, ainda que se possa observar uma tímida tendência à participação da iniciativa privada, sobretudo França e Inglaterra.

A seguir o autor afirma que os países ainda distantes da universalização a realização do serviço apenas pela gestão pública seria algo problemático. Ainda reitera que “[...] esse é o quadro do Brasil, país que enfrenta adicionalmente o desafio de uma baixa eficiência e de elevadas perdas nos sistemas em operação”.

No Brasil a experiência da PLANASA alcançou bom desempenho nos serviços de saneamento até meados dos anos 1970. Em período recente o modelo não mais atende os desafios e necessidades atuais. A situação realmente merecia marco legal próprio capaz de melhor atender os serviços relativos ao saneamento, cujo escopo abrange um grande rol de ações e está voltado ao atendimento de um número muito significativo de pessoas em todo o território nacional.

Enfoque efetivamente essencial é o referido por Borja (2014) ao constatar que há um grande número de dimensões relevantes no que concerne ao tema. Contudo, o ponto mais essencial do saneamento básico reside na definição da natureza das ações a ele relacionados. Um deles “considera o saneamento básico como um direito social, integrante de políticas sociais promotora de justiça socioambiental, cabendo ao Estado a sua promoção; o outro projeto, de cunho neoliberal, o saneamento básico é uma ação de infraestrutura ou um serviço”.

Estas reflexões referem-se ao elemento essencial do que se deve adotar em termos de política nacional: uma prestação objetivando eficiência e universalização de serviços a todas as classes de pessoas envolvidas. A nítida impressão que se tem é que a delegação do saneamento às empresas estatais geraria uma situação tal qual havia com a PLANASA e suas políticas em décadas passadas. Contudo, as dificuldades financeiras atingiram não somente o orçamento dessas empresas como também as possibilidades de financiamento. Ademais, não há tempo a perder, uma vez que o impacto gerado pela falta de saneamento repercute das mais diversas e nefastas formas, não somente no âmbito da saúde pública, como também no ambiente, diante dos corpos d’água lançados sem o devido tratamento, que contaminam não somente o lençol freático da região que se situam, mas também grande parte dos lagos e rios existentes no território nacional.

Diante das expectativas do Setor, sobretudo em face das necessidades nacionais relacionadas ao saneamento, a perspectiva de universalização após o Marco Legal permitirá o avanço e a realização de investimentos de acordo com os modos diversificados de gestão, que podem se externalizar por uma parceria público-privada ou ainda pelas concessões de serviço público. Ainda que esse Marco seja essencial, não basta para promover a universalização. “Por isso a importância de se discutir e aprimorar continuamente os dispositivos da política de saneamento, para verificar a capacidade dos operadores” (ITB, 2022).

O Brasil passou por diversas fases relacionadas aos avanços do saneamento, que compreende uma série de medidas relacionadas ao alcance, distribuição e reuso da água. Não são tarefas simples, pois ensejam uma série de medidas intrincadas para se atingir os resultados propostos. É certo que há um número considerável de estados, no território nacional, que estão convencidos, por estudos próprios, qual a melhor medida a ser tomada em termos de prestação de serviços de saneamento.

Com o fim da PLANASA, em 1992, como destacado por Souza (2011) passou-se a discutir um novo arranjo a fim de atender as necessidades do setor. Esta preocupação gerou o surgimento do Projeto de Lei 199, de 1993, cujo intuito foi a instituição da Política Nacional do Saneamento. O projeto teve sua aprovação; contudo, vetado pelo então Presidente Fernando Henrique, com vistas à abertura do setor de saneamento a toda a iniciativa privada, objetivando alcançar a universalização, nos termos propostos pelo Consenso de Washington, buscava-se disseminar as ideias neoliberais da época e a melhor espelhar tendência contida na própria Constituição de 1988.

A atual situação sanitária no país é extremamente grave, na palavras de Souza (2011), pois há uma insuficiência histórica de recursos destinados ao setor. Ademais, há desigualdade patente na distribuição de recursos com vistas à realização desses serviços imperiosos à saúde da população. Tudo isso causa graves discrepâncias regionais, seja em áreas urbanas ou rurais. Isso sem contar que a PLANASA, visando dotar as regiões com saneamento básico, centrou-se basicamente em áreas urbanas, com exclusão de áreas rurais. Outro fator gerador de insucesso foram os ínfimos recursos destinados às técnicas da drenagem. Isso trouxe pouca relevância na superação da sobrecarga gerada pelo número exponencial de lixo doméstico e resíduos sólidos nos diversos centros urbanos brasileiros.

Neste sentido observa-se um novo rumo traçado e possibilidades existentes. Na verdade, o que se objetivava, após o longo período da PLANASA, que a seguir será ainda observado, os mecanismos de prestação de saneamento existentes deveriam ser modernizados. Esta exigência demandaria esforços profundos e investimentos relevantes, por este e outros motivos a privatização por meio de recursos privados sempre foi um alvo a ser considerado quando o assunto se volta à prestação de serviços de saneamento com preocupação ambiental.

## 2 – DO SANEAMENTO NO BRASIL

Na sequência de considerações do histórico do saneamento no Brasil e do processo permanente de avanço e retrocessos, ainda se observa que o atendimento da população ainda é precário e não alcança um número que possa satisfazer as camadas de menor poder aquisitivo. Além de existir uma prestação insuficiente pode-se também afirmar que é mal distribuída. Regiões com maior desenvolvimento econômico são atendidas preferencialmente, na simples observância histórica. Ademais, as áreas rurais são geralmente dispostas em planos secundários.

Em seus estudos Turolla (2002) indica que na década de 1960, mormente após a Carta de Punta del Este, de 1961, formulado pelos próprios países das Américas definiu-se uma meta ambiciosa de 70% de atendimento da população urbana existente em seus respectivos territórios, com serviços de água e de esgoto; de outro lado, previram 50% para o meio rurícola.

A proporção de domicílios brasileiros atendidos por distribuição de água, segundo Toneto Júnior e Saiani (2010) no período de 1970 a 2000 teve acentuada elevação. No caso do esgoto ou mesmo fossas sépticas o país possui números preocupantes. Além disso, os autores sublinham que o atendimento da população se faz em forma desigual. Isso também se observa nos grandes centros urbanos, em que os domicílios mais centrais recebem melhor atendimento que os periféricos. Mejia et al. (2003, p. 3) releva a questão da diferença entre regiões e o atendimento de uma em detrimento de outra. Esclarecem que “os mais pobres têm menor probabilidade de obter acesso a um nível adequado de serviços que o restante da população”.

O setor teve seu primeiro impulso com o Código de Águas de 1934. A criação de um sistema nacional de gestão de águas somente foi possível a partir da Constituição vigente. Há uma previsão de repartição de manejo entre União e Estados, mais adiante com a criação da ANA – Agencia Nacional de Águas é possível também se considerar um grande passo na condução e regulamentação do setor.

Mesmo diante desse panorama Mejia et al. (2003, p. 7) esclarecem o quanto a Região Nordeste brasileira sofre diante do precário atendimento de suas necessidades no âmbito sanitário, sobretudo; acentuam que mais de dois milhões de pessoas que lá

habitam carecem do necessário abastecimento de água e ainda os rios que servem aquela Região apresentam elevado grau de poluição. Os autores remarcam que houve no país relevantes investimentos em infraestrutura hídrica. Entretanto, diante da morosidade e outros problemas, sobretudo diante do baixo orçamento estimado, levaram a um resultado negativo, pois todas as vezes que se concluía uma obra as necessidades locais aumentavam.

O setor de saneamento é mundialmente reconhecido por suas dificuldades de implementação que tem possíveis soluções a partir de estudos da engenharia sanitária. Mais complexo é buscar o melhor enfoque do setor, consistente na criação de políticas públicas setoriais, sobretudo envolvendo locais menos atrativos, sob o ponto de vista empresarial.

Por este e outros motivos não é complexo diagnosticar a chamada visão fragmentada das políticas públicas de saneamento, pois o ideal seria buscar soluções capazes de inovar e incluir as populações afetadas por problemas diversos, inclusive com práticas mais articuladas e menos fragmentadas. Neste sentido Paiva Britto et al. (2012) esclarecem que o setor possui três contextos distintos. O inicial é anterior ao primeiro dos mandatos do presidente atual. Nos anos 70, o setor ainda carregava forte tradição do período do Plano Nacional de Saneamento - PLANASA. O segundo compreende as reformas estabelecidas entre os anos 2003-2010, que por meio do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, trouxe novos marcos legais, porém com práticas adotadas no período anterior. O terceiro contexto, na visão dos autores, refere-se a implementação de um “*novel*” plano, não implementado por receios que, supostamente, pudessem gerar situações indesejáveis, tal como os decretos emitidos em abril de 2023, que podem tornar realidade o que se temia no passado e que será discutido nas considerações finais.

Seguindo na análise regional e dos motivos que inviabilizaram a implementação em locais menos privilegiados é fundamental que se observem que existem demandas diferentes em cada realidade. Sob o escólio dos pesquisadores Paiva Britto et al. (2012) “coloca-se o problema das interfaces da área, que se apresentam com demandas diferentes em cada realidade, em vista das diferentes agendas”.

No início de 2003 houve uma tentativa de incorporar o setor de saneamento para o Ministério das Cidades. Existia, na época, a Secretaria Nacional de Saneamento

Ambiental. Esta é a mesma proposta objetivada hoje quando as funções de apoio à regulação do saneamento básico sejam devolvidas para a Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (SNSA) do Ministério das Cidades e, portanto, saiam da Agência Nacional de Águas (ANA).

Ainda que seja esta a decisão governamental a relação entre desenvolvimento e saneamento é deveras clara. Países desenvolvidos ou em desenvolvimento revelam que sua população tem maior grau de atendimento no quesito aqui examinado. Diante das perspectivas passadas o Brasil apresentou expectativa de certa de 5,3 anos inferior ao esperado pelo seu IDH. Isso revela que o crescimento econômico não acompanha a qualidade de vida (HELLER, 1998).

O autor segue em suas ilações reportando o verdadeiro descompasso existente entre práticas higiênicas e educação sanitárias sobre as intervenções físicas no campo do saneamento. Desta forma, o mais recomendável para que se possam estabelecer políticas públicas adequadas em face das medidas de saneamento seria uma aproximação entre o saneamento e a área de saúde pública, “[...] visualizando seus fins e não os meios para atingi-los e, assim, ampliando a eficácia de suas ações”.

Em síntese, pode-se verificar que no auge da PLANASA, em meados dos anos 70, os investimentos de saneamento reduziram-se. Contudo, esta tendência reverteu-se nos anos 90. Até o final dos anos 90 o setor manteve crescente o índice de investimentos na área. O que se percebe é que “[...] em nenhum ano foi alcançada a meta considerada ideal para universalização do acesso aos serviços. Diante deste fato e de que o crescimento do PIB no período ter sido inferior a 4% ao ano, a universalização até 2020 só seria alcançada com 6,3 do PIB” (TONETTO JR e SAIANI, 2010).

Aqui se sublinha o quanto o setor necessita investimentos e o quanto as ponderações do setor financeiro na área de saneamento, cujo investimento é a longo prazo e nem sempre seus resultados viabilizam o retorno imaginado, devem ser consideradas pelos interessados em prestar serviços nesta área. Por esta e outras razões há necessidade de atratividade por parte de investidores e outros setores atraídos por sustentabilidade e incorporação de metas a longo prazo.

### **3 – NORMAS ATUAIS E OS DECRETOS EXPEDIDOS PELA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA**

Os atos normativos consistentes no Decreto nº 11.466/2023 (BRASIL) e o Decreto nº 11.467/2023 (BRASIL), que regulamentaram a Lei nº 11.445/2007 (BRASIL), que define a Política Federal de Saneamento Básico, trouxeram resultados não tão promissores, pois os setores estavam ansiosos por regulamentação que lhes pudesse ser favorável. Nos termos da Agência Brasil (2023) o conteúdo normativo dos decretos reflete “[...] o fim do limite de 25% para a realização das parcerias público-privadas (PPP) pelos estados. A presidência explicou que ‘com isso, busca-se ampliar a participação da iniciativa privada e atrair novos investimentos para o setor’”.

As alterações propostas pelo governo federal estariam submetidas a “rigorosa fiscalização” e desde que a prestação permitisse atingir as metas de universalização e prestação de serviços de forma regionalizada, de forma a atender mais de um município. A partir dessas perspectivas as agências reguladoras devem, necessariamente, acompanhar as metas com transparência. Caso isto não se evidencie, os financiamentos públicos minguarão e não haverá disponibilidade nesse sentido (AGÊNCIA BRASIL, 2023).

Além disso, haveria a regularização de municípios e prestadoras de serviços de saneamento básico até dezembro de 2025. De outra forma, há questionamento de partidos políticos perante o STF (2023) no sentido de questionar o desestímulo causado pelos dois decretos no âmbito do saneamento básico. Desta forma, o Partido Novo ingressou com uma Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF), que tomou o nº 1055 com relação ao Decreto 11.466/2023, cujo intuito foi estabelecer a referida “metodologia para comprovação da capacidade econômico-financeira dos prestadores de serviços de abastecimento de água ou de saneamento com contratos em vigor”. Na alegação interposta por meio da ADPF e nos termos estabelecidos pelo Novo Marco Legal do Saneamento (Lei 14.026/2020), há previsão no sentido de que essa comprovação deveria ter sido realizada até 31 de março de 2022.

Diante da disposição contida no Decreto prevê-se a desnecessidade de se comprovar a capacidade econômico-financeira das empresas municipais e do Distrito

Federal a fim de atender as metas legais previstas e, conseqüentemente “deixa ao léu mais de 95% de todos os serviços prestados no país” (STF, ADPF 1055/2023).

Considerando a realidade atual brasileira no sentido de que apenas são prestados 3,7% dos serviços por empresas privadas, há a assertiva no sentido de que a norma afeta diretamente a tão almejada universalização dos serviços públicos de saneamento. Ademais, no instrumento processual existe a informação de que a prestadora terá também o aval de extrapolar o limite de 24% em contratos de subdelegação. Também outros partidos consideram que os decretos representam “inaceitável retrocesso institucional” (STF, ADPF 1055/2023).

Na verdade, os esforços pela universalização dos serviços até 2033 e pelo aumento dos investimentos no setor podem não ser alcançados diante da retração do setor e de outras prioridades do poder público em investimentos mais rentáveis. Como fica claro na exposição preliminar, o saneamento não é uma meta de simples atingimento, pois os investimentos são altos e de baixo retorno.

Ainda que tais decretos possam parecer, a primeira vista, ilegais e, em uma rápida visão contrários ao próprio espírito legislativo cujo intuito é aumentar a oferta de saneamento para a iniciativa privada, possivelmente o STF deve despachar contrariamente as alegações interpostas por meio da ADPF, pois a Lei Federal 14.026/2020, que alterou a Lei 11.447/2007, Lei de Saneamento Básico., permite previsões do estilo, mesmo que representem retrocesso do ponto de vista mercadológico ou de universalização dos serviços.

Há também outra tentativa de contraste dos Decretos emitidos pela Presidência. Nos termos do Projeto de Decreto legislativo de autoria do Deputado Gilberto Abramo (CÂMARA, 2023) o Decreto nº 11.466, de 2023, “[...] o ato do Executivo extrapola o poder regulamentar”, isto pelo simples fato de ter a Lei atual incumbido a Agência Nacional das Águas e Saneamento Básico (ANA) a edição de normas relativas as diretrizes para regulamentação do setor no país “[...] que incluem abastecimento de água, esgotamento sanitária, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, sem contar com questões relacionadas à drenagem e manejo de águas pluviais urbanas”.

Referido parlamentar trouxe a correta informação acerca dos decretos executivo, no sentido de respeitar o previsto no art. 84, IV da CF, no sentido de que:

Decretos do Executivo não podem modificar, contradizer ou extrapolar o que a Constituição Federal determina. Resta ao decreto apenas a função de complementá-la em pontos específicos, não podendo criar e nem modificar direitos. Dessa forma, quando um decreto presidencial altera, nega ou extrapola o que uma lei ou o que a Constituição Federal determina, ele é ilegal e inconstitucional por não respeitar a hierarquia estabelecida na Constituição

Os Decretos, na visão da Federação Nacional de Urbanitários (2023), teriam funções diversas, sobretudo contrastar veto realizado pelo presidente da República anterior ao art. 16 do Marco Legal de Saneamento, que proporcionavam possível “sobrevida” as companhias estatais de saneamento.

Neste sentido, o que referidos atos normativos buscam fundamentalmente, na visão da referida Federação seria: comprovação da capacidade financeira por meio de uma extensão de prazo às empresas de saneamento para cumprir as metas de universalização até 2023; eliminar todas as formulações que tratavam como irregulares a prestação de serviços sem o respectivo instrumento contratual, o que passa a denominar como “contrato em vigor”; introduz o Ministério das Cidades mesmo restabelecendo a ANA como órgão técnico responsável pelas diretrizes federais de saneamento; possibilitar a prestação regionalizada por meio de entidade que integre a administração do próprio município autorizada por meio de entidade interfederativa; modificar a seleção de empresa pela modicidade tarifária e não pelo maior valor da outorga e estender, até 2025, a estruturação regionalizada das empresas. O prazo já havia esgotado, nos termos do próprio Marco Legal (FEDERAÇÃO, 2023).

Nos termos ainda indicados pela própria Federação, no sentido de ser negativa a intervenção por meio dos decretos referidos seriam os seguintes:

Acaba com o limite de 25% para as PPPs. O texto diferencia subdelegação de parceria público-privada, de forma a manter o limite de vinte e cinco por cento do objeto contratado para subdelegações, e exclui as PPPs deste limite. Pretendeu-se com a alteração, pelo que tudo indica, não limitar as PPPs a vinte e cinco por cento, de forma que os operadores públicos aumentem a possibilidade de comprovação de capacidade econômico-financeira e de atingimento das metas por meio de PPPs. Trata-se de tema polêmico, pois o art. 11-A da Lei nº 11.445, de 2007, limita subdelegações, inclusive PPPs, a vinte e cinco por cento do objeto contratado, e o Decreto não poderia se sobrepor à Lei que definiu a regra. Não se trata de questão pacificada, há muitas controvérsias.

Observe-se que existem diversos argumentos contrários aos decretos, sobretudo de ordem constitucional, pois alteram substancialmente datas fixadas legalmente, prazos

indicando o término da apresentação de documentos e ainda estabelece fórmulas capazes de indicar mecanismos licitatórios relativos a prestação de serviços de saneamento básico no Brasil.

Se o STF, por meio da ADCT, não observar estes importantíssimos pontos, estará criando jurisprudência em que o Executivo poderá, por meio de Decreto, modificar expressamente disposição legal. Cabe ainda sublinhar o quanto o Marco Legal foi discutido e objeto de diversos ataques e modificações. Seu texto final permaneceu dentro de uma expectativa nacional e nas bases mais razoáveis. Ademais, diversos estados da Federação já usaram seus dispositivos para iniciar a política de privatização e há estados como Amapá, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul entre outros que terminaram o processo de contratação de empresas terceirizadas para a prestação de serviços.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

É possível afirmar que a implementação de saneamento básico no Brasil passou por fase distintas e a aplicação regional tornou-se, provavelmente, um dos maiores desafios a serem enfrentados pelos governantes a cargo da implementação dessa infraestrutura extremamente complexa.

Observou-se que os equipamentos indispensáveis à prestação dos serviços possuem alto custo e as políticas indispensáveis à sua criação deve levar em consideração o futuro sustentável de toda uma região, já que o uso dos recursos hídricos e seu tratamento é fundamental para o equilíbrio ecossistêmico regional e nacional.

Importante o desfecho do que será do futuro desses atos normativos. Estes deveriam apenas complementar a lei para sua correta aplicação, tal como ensina a doutrina mais abalizada e também está expresso no art. 84, IV da CF. Não se pode supor que haja uma nova tendência capaz de modificar leis já publicadas pelo simples fato de serem contrárias a determinadas opiniões que não foram acolhidas na discussão da aprovação do projeto.

A resposta à hipótese firmada é que houve sim algum retrocesso no tocante a publicação dos Decretos n.ºs 11.466 e n.º 11.467, de 2023, sobretudo sob o ponto de vista

da constitucionalidade, pelo simples fato de contrastar uma lei longamente votada e aprovada por todos os partidos e parlamentares da época.

Outro aspecto que merece menção é a questão dos prazos. O decreto não pode simplesmente estender um prazo que já se esgotou. É sabido que os prazos das normas não são respeitados em grande parte das situações, sobretudo quando se trata de prestação de serviços ou mesmo das exigências do gênero do Marco aqui em debate. Contudo, não poderia um ato normativo simplesmente desconsiderar a extinção de um prazo decadencial.

Ainda cabe destacar a alteração licitatória. O Decreto não pode alterar a modalidade escolhida: melhor lance ou oferta. Aliás, Estados como Acre e Rio de Janeiro já realizaram licitações desta forma. Como fica? Portanto, cabe ao STF a decisão de autorizar o Executivo a alterar frontalmente uma Lei extensamente debatida e que já estava em discussão.

## REFERÊNCIAS

AGÊNCIA BRASIL. **Lula assina dois decretos em cerimônia no Palácio do Planalto.** Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2023-04/governo-revisa-regras-do-saneamento-para-atrair-r-120-bilhoes>. Acesso em: 15 abr. 2022.

BORJA, P. C. Política pública de saneamento básico: uma análise da recente experiência brasileira. **Revista Saúde Soc.** São Paulo, v.23, n.2, p.432-447, 2014.

BRASIL. **A regulação dos serviços de saneamento básico no Brasil:** alguns pontos importantes da proposta de Lei das Diretrizes Nacionais e seu impacto na sociedade. Brasília: Presidência da República/Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano, 2001.

BRASIL. **Decreto Nº 8.945, de 27 de dezembro de 2016.** 2016a. Regulamenta, no âmbito da União, a Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016, que dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/decreto/d8945.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8945.htm). Acesso em: 09.jul. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei n.º 9.215, de 2017.** Dispõe sobre a verificação da situação de dependência e sobre o Plano de Recuperação e Melhoria Empresarial aplicável às empresas estatais federais. Brasília: Câmara dos Deputados, 2017. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1636323](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1636323). Acesso em: 23 jul. 2022.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 10 jul. 2022.

BRASIL. **Lei 6.404, de 15 de dezembro de 1976**. Dispõe sobre as Sociedades por Ações. Brasília, DF: Presidência da República, [1976]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6404consol.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6404consol.htm). Acesso em: 9 jul. 2022.

BRASIL. **Lei Nº 13.303, de 30 de junho de 2016. 2016b**. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/113303.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113303.htm). Acesso em: 05 jul. 2022.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Partidos questionam mudanças no Marco Legal do Saneamento Básico. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=505345&ori=1>. Acesso em: 15 abr. 2023.

CAMARA DOS DEPUTADOS. **Projeto de sustação de decreto do Executivo**. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=2250919&filenome=Tramitacao-PDL%2085/2023](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2250919&filenome=Tramitacao-PDL%2085/2023). Acesso em: 15 abr. 2023.

CARTA DE OTTAWA. **Primeira conferência internacional sobre promoção da saúde**. Disponível em: [https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/carta\\_ottawa.pdf](https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/carta_ottawa.pdf). Acesso em: 14 abr. 2023.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 31. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

FEDERAÇÃO NACIONAL DOS URBANITÁRIOS. **Análise sobre os novos decretos 11.466 e 11.467 sobre Marco Legal de Saneamento**. Disponível em: <https://www.fnucut.org.br/39286/analise-sobre-os-novos-decretos-11-466-e-11-467/>. Acesso em: 16 abr. 2023.

HELLER, L. Relação entre saúde e saneamento na perspectiva do desenvolvimento. **Ciência e Saúde Coletiva**, v.3 P. 73-84, 1998.

ITB - INSTITUTO TRATABRASIL. **Acontece no saneamento**. Disponível em: <https://tratabrasil.org.br/wp-content/uploads/2023/02/Revista-TRATA-BRASIL-Edição-7-Dez-2022.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2023.

MEJIA, A. et al. **Água, redução da pobreza e desenvolvimento sustentável**. Série Água Brasil (Banco Mundial) Brasília-DF, 2004.

PAIVA BRITO et al. Da fragmentação à articulação. A política nacional de saneamento e seu legado histórico. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v.14, n.1, maio 2012.

SOUZA, A. C. A. Por uma política de saneamento básico: a evolução do setor no Brasil. **Revista de Ciência Política**. Disponível em: [https://www.achegas.net/numero/30/ana\\_cristina\\_30.pdf](https://www.achegas.net/numero/30/ana_cristina_30.pdf). Acesso em: 15 abr. 2023.

TUROLLA, F. A. **Política de saneamento básico: avanços recentes e opções futuras de políticas públicas**. In: Texto para discussão (TD) 922. IPEA, 2022.

TONETTO JR, R; SAIANI, C. C. S. Evolução do acesso a serviços de saneamento básico no Brasil. **Economia Sociedade Campinas**, v.19, n. 1, p. 79-106, 2010.