



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA -  
FACULDADE DE DIREITO**

**DOUGLAS RENAN NEVES DE CARVALHO**

**O SANEAMENTO PÚBLICO COMO UM DIREITO FUNDAMENTAL**

Salvador  
2021

**DOUGLAS RENAN NEVES DE CARVALHO**

**O SANEAMENTO PÚBLICO COMO UM DIREITO FUNDAMENTAL**

Trabalho de Conclusão de Curso de Graduação em Direito apresentado à Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia, como requisito para obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Dr. Durval Carneiro Neto

**DOUGLAS RENAN NEVES DE CARVALHO**

**O SANEAMENTO PÚBLICO COMO UM DIREITO FUNDAMENTAL**

Trabalho de Conclusão do Curso de Graduação em Direito apresentado à Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia, como requisito para obtenção do grau de Bacharel em Direito

Aprovada em \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2021

**BANCA EXAMINADORA:**

Durval Carneiro Neto - Orientador \_\_\_\_\_  
Doutor em Direito pela Universidade Federal da Bahia

\_\_\_\_\_  
Carlos Eduardo Behrmann Rátis Martins \_\_\_\_\_  
Doutor em Direito pela Universidade de Lisboa

\_\_\_\_\_  
Fabio Periandro de Almeida Hirsch \_\_\_\_\_  
Doutor em direito pela Universidade Federal da Bahia

## **AGRADECIMENTOS**

Dedico este trabalho primeiramente ao grande arquiteto do universo que possibilitou que eu chegasse a este momento.

A minha mãe Edna, uma guerreira, que em um ambiente desfavorável conseguiu nos proporcionar a subsistência e ensinando que o estudo era o único caminho possível.

A minha companheira de todos os momentos Carla Carvalho que não se furta a um bom diálogo, conselhos e apoio incondicional, é a base que me sustenta nos períodos difíceis e celebra nos bons, só me restando agradecer e te amar.

A minha filha Tarsila que traz alegria para os meus dias, me diverte a todo momento e me fez conhecer uma nova perspectiva na vida, a de ser pai.

Aos outros “monstrinhos”, meus irmãos, Weberton, Gil, Eric, Leilane, Aryanne e Isa que são uma fonte de diversão, resenhas que parece infinitas e que sou grato por ter cada um deles.

Aos familiares, avós, tios, tias, primos, primas, sobrinhos e sobrinhas que guardo cada um em meu coração.

Aos amigos que fiz durante as diversas fases de minha vida, sei que mesmo um pouco afastados, podemos sempre contar uns com os outros.

Ao Professor Durval Neto, pela ajuda prestada e toda sapiência na orientação deste trabalho.

Aos professores do curso da Faculdade de Direito da UFBA por todo conhecimento transmitido.

## RESUMO

O saneamento básico no Brasil foi construído de forma vagarosa durante o século XX até chegar na atualidade, durante este período os Estados foram os maiores responsáveis por proporcionar a todos o acesso básico a estes recursos. Com a chegada da Constituição Federal de 1988, o regime jurídico das águas foi instituído, sendo que o município ficou como titular do serviço público de água e esgoto, que podia operar serviço diretamente ou repassar para uma empresa terceira, pública, via contrato de concessão ou privada, por meio de licitação.

Com a chegada do pensamento neoliberal no país, por volta da década de 90 e a transformação da água em mercadoria, algumas empresas estaduais de saneamento foram privatizadas, em todo ou em parte, inserindo as empresas privadas, sobretudo internacionais, como operadoras deste serviço. Em 2007 o marco regulatório do saneamento foi aprovado, regulamentando a atuação de todas as empresas de saneamento, definindo metas, alocando recursos e contribuindo para o avanço na melhora dos serviços de água e esgoto.

Porém a partir de 2016 iniciou um movimento para aumentar a participação das empresas privadas no saneamento brasileiro, já em 2020 foi aprovada a lei 14.026 que acabou com os contratos de programa obrigando os municípios a realizarem licitação. Neste cenário instável surge o questionamento sobre a água como direito fundamental ou como mercadoria, pois ao tratar esta como fonte de lucro pode cercear o acesso que as populações mais carentes têm a este recurso.

Palavras-chave: Saneamento, direito fundamental, serviço público

## **ABSTRACT**

Basic sanitation in Brazil was built slowly during the twentieth century until it reached the present day, during this period the states were the most responsible for providing everyone with basic access to these resources. With the arrival of the Federal Constitution of 1988, the legal regime of water was instituted, and the municipality became the holder of the public service of water and sewage, which could operate the service directly or pass it on to a third company, either public, via a concession contract, or private, through a bidding process.

With the arrival of neoliberal thinking in the country, around the 90s, and the transformation of water into a commodity, some state sanitation companies were privatized, in whole or in part, inserting private companies, especially international ones, as operators of this service. In 2007, the regulatory framework for sanitation was approved, regulating the performance of all sanitation companies, defining goals, allocating resources, and contributing to the advancement in the improvement of water and sewage services.

However, as of 2016 a movement began to increase the participation of private companies in Brazilian sanitation; in 2020, law 14.026 was approved, ending program contracts and forcing municipalities to hold a bidding process. In this unstable scenario, the question arises about water as a fundamental right or as a commodity, since treating it as a source of profit can restrict the access that the poorest populations have to this resource.

## SUMÁRIO

<b>1 – INTRODUÇÃO</b> .....	<b>8</b>
<b>2 – HISTÓRIA</b> .....	<b>11</b>
2.1 - HISTÓRICO DO SANEAMENTO NO BRASIL E NA BAHIA .....	11
2.2 - REGIME JURÍDICO DO SANEAMENTO .....	14
2.2.1 PRESTAÇÃO MEDIANTE DESCENTRALIZAÇÃO POR SERVIÇOS .....	16
2.2.2 PRESTAÇÃO MEDIANTE DELEGAÇÃO .....	18
2.2.2.1 RE(EQUILÍBRIO ECONÔMICO FINANCEIRO).....	19
2.2.3 FORMAS DE REMUNERAÇÃO DO SANEAMENTO .....	21
2.3 EMPRESA BAIANA DE ÁGUAS E SANEAMENTO .....	23
<b>3 ÁGUA COMO DIREITO FUNDAMENTAL</b> .....	<b>26</b>
3.1 CONTEXTO .....	26
3.2 DIREITO À ÁGUA NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL .....	28
3.2.1 TUTELA DAS ÁGUAS PELO PODER PÚBLICO .....	29
3.2.2 ÁGUA COMO DIREITO FUNDAMENTAL E INDIVIDUAL .....	30
3.3 EMPRESA ESTATAL E O ESTADO DE BEM ESTAR SOCIAL .....	32
3.4 LEI 14.026 - MUDANÇA DE PARADIGMA .....	34
<b>4 ATUAÇÃO NO DOMÍNIO ECONÔMICO - COMPARAÇÃO ENTRE EMPRESAS DE SANEAMENTO PÚBLICA E PRIVADAS</b> .....	<b>40</b>
4.1 DOMÍNIO ECONÔMICO .....	40
4.2 SERVIÇO PÚBLICO .....	44
4.3 COMPARATIVO DAS EMPRESAS DE SANEAMENTO - PÚBLICA X PRIVADA .....	45
4.3.1 MANAUS SANEAMENTO .....	46
4.3.2 COMPANHIA DE SANEAMENTO DO TOCANTINS – SANEATINS .....	49
4.3.3 EMPRESA BAIANA DE ÁGUAS E SANEAMENTO -EMBASA .....	51
4.3.4 COMPARATIVO ENTRE AS EMPRESAS DE SANEAMENTO .....	52
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>57</b>
<b>6 REFERÊNCIAS</b> .....	<b>60</b>

## 1 - INTRODUÇÃO

O saneamento no Brasil viveu diversos períodos ao longo dos anos, alternando entre a atuação privada, pública e, ainda, uma mistura entre as duas modalidades. O seu desenvolvimento, ao longo do século XX, foi de forma vagarosa e vinculado a ações esporádicas dos Estados e Municípios, sendo que apenas na década de 1970 o governo federal tratou de instituir uma política unificada de saneamento, que buscava integrar os estados membros em uma política nacional, neste contexto surgiu a maioria das empresas públicas de saneamento no Brasil, que perduram até os dias atuais.

Anos mais tarde a Constituição Federal de 1988 buscou tratar do regime das águas, dividindo a responsabilidade hídrica entre a União e os Estados, sendo que a competência para legislar sobre saneamento pode ser feita de forma suplementar pelos Estados, os municípios e o Distrito Federal, contribuindo com a consolidação do que vem a ser saneamento público, sendo definido em quatro atividades básicas, o abastecimento de água tratada, a coleta e tratamento de esgoto, o manejo de resíduos sólidos (lixo urbano) e o manejo das águas pluviais.

Com o avanço do neoliberalismo no Brasil, na década de 1990, se buscou a transformação da água em uma mercadoria, permitindo a sua negociação na bolsa de valores, nesta época, algumas privatizações das empresas públicas ocorreram e outras foram barradas por movimentos sociais que já vislumbravam o fracasso deste modelo. Ainda que o movimento mundial tenha passado a ser o da (re)estatização do serviço de saneamento, no maior país da América do Sul ainda se busca transferir a responsabilidade deste serviço público, e essencial, para um ente particular, sob o pretexto de que o investimento privado no setor pode melhorar o serviço, o que não ocorre como esperado segundo a ativista Kishimoto em entrevista para o jornal BBC,

Em geral, observamos que as cidades estão voltando atrás porque constatam que as privatizações ou parcerias público-privadas (PPPs) acarretam tarifas muito altas, não cumprem promessas feitas inicialmente e operam com falta de transparência, entre uma série de problemas que vimos caso a caso (Carneiro, 2017)

A conclusão da pesquisadora acima tem um ponto de interseção com exemplos no território nacional, quando as empresas privadas de saneamento não cumprem o acordo de investimento, mas se distancia quando é falado em reestatização dos serviços, sobretudo em locais lucrativos. O que se observa é que, cada vez mais, diversos conglomerados estrangeiros, apoiados pelas elites políticas e financeiras, estão de olho nas águas brasileiras, pois aqui se encontra uma das maiores reservas mundiais.

A minha inserção no contexto da defesa da água como um direito fundamental a todos se iniciou ainda enquanto estudante secundarista em meio aos debates sobre as privatizações trazidas pelo neoliberalismo. Anos mais tarde, no curso de Administração, passei a entender de forma mais clara, como se comporta uma empresa privada e como se estabelece a sua relação com a sociedade, notando que o lucro é o seu maior objetivo e que as demais responsabilidades são meramente acessórias, sendo realizadas apenas para que o estado não aplique multa, interdite a empresa ou que sua imagem seja manchada perante a sociedade, ou seja, em um conflito entre lucrar e atender às necessidades da sociedade civil, o ganho financeiro da empresa privada pode ser preponderante em face aos direitos individuais de acesso à água.

No ano de 2014, ingressei no quadro de funcionários da EMBASA como funcionário próprio, me inserindo mais no contexto do saneamento e, a partir de 2016, entrei de vez na luta contra a privatização do saneamento, participando de eventos que debatiam este fenômeno. Neste contexto, surge a primeira indagação sobre a atuação das empresas privadas de saneamento e os compromissos destas com o direito do acesso à água pela população, pois às experiências que ocorreram na Bolívia (em 1999) e no Chile (atualmente) trouxeram grandes preocupações, pois a privatização da água nestes países, restringiram o acesso dos mais pobres a este recurso.

Portanto este trabalho está dividido em três capítulos, além da introdução e das considerações finais, desta forma, o capítulo 2 traz um breve histórico do saneamento e busca trazer qual é o regime jurídico do saneamento no Brasil, se baseando na Constituição Federal - CF e na legislação pertinente. Já no capítulo 3 é debatido a água como um direito fundamental do brasileiro e a função do Estado como mantenedor de políticas públicas, por meio das empresas estatais de saneamento, para alcançar o objetivo de propiciar o acesso hídrico a todos e

como a lei 14.026 de 2020 busca a inserção de um maior número de empresas privadas no saneamento brasileiro.

No capítulo 4 é discutido a atuação do poder público no domínio econômico, a mudança de entendimento do legislativo com a edição da lei 13.303 de 2016, que imprimiu um maior rigor na criação das empresas públicas. Trazendo um comparativo entre três empresas de saneamento, sendo duas privadas e uma pública, ambas atuando nas capitais dos Estados da Bahia, Amazonas e Tocantins, realizando um recorte em seus índices que permitem aferir, de forma objetiva, a situação atual, sem preterir as questões subjetivas, que são inerentes à prestação do serviço público.

## 2 – HISTÓRIA DO SANEAMENTO

### 2.1 - Histórico do saneamento no Brasil e na Bahia.

O saneamento básico sempre desempenhou um papel extremamente importante na história mundial. O desenvolvimento da bacteriologia e do surgimento da revolução industrial no século XVIII fomentou a aglomeração de pessoas em grandes centros urbanos, por este ângulo a atenção à saúde básica ganhou uma importância imensurável, desta forma, o saneamento básico passou a desempenhar um papel de agente profilático nas cidades.

Já no Brasil, Segundo Diaz e Nunes (2020), por muitos anos não se deu a devida atenção ao saneamento básico, “já que este era habitado por índios que se preocupavam apenas em sanar seus instintos básicos de sobrevivência, mantinham bons hábitos higiênicos, como banho diário”. Apenas com a chegada dos portugueses se deu início ao processo de aglomeração das pessoas nas cidades e, conseqüentemente, a preocupação com o saneamento, assim, no ano de 1561 Estácio de Sá mandou escavar um poço para abastecimento da cidade do Rio de Janeiro, em substituição do modelo adotado na época, que consistia em retirar água de chafariz e fontes próprias.

No período da República Velha a responsabilidade sobre a saúde pública foi passada da União para os Estados, desta forma, a lei 43 de 1892 buscou trazer uma formulação sobre o serviço sanitário no estado de São Paulo, ganhando maior destaque no país e buscando mitigar as moléstias contagiosas, endêmicas e epidêmicas. Nesta Época, conforme Silva (1998)

Os serviços de abastecimento de água e esgotos estavam sob o encargo do Estado, mas a infra-estrutura era de incumbência das empresas estrangeiras, enquanto que a maior parte de materiais, insumos e técnicas eram importados, cabendo ao Estado somente a regulamentação das concessões

Percebe-se que desde o início da consolidação do saneamento no país, já se tem a atuação da iniciativa privada, operando o estado apenas como regulador dos serviços. sem demora, em 1894, foi promulgado o primeiro código sanitário do Brasil, pertencendo ao estado de São Paulo, e buscava combater

as crescentes epidemias que vinham da europa, conforme relata Diaz e Nunes (2020), dentre estas, a Peste Bubônica, no porto de Santos e a Febre Amarela.

Já em 1918 surge a liga Pró-Saneamento, sendo um marco na luta do saneamento, que deu início a um período mais organizado na luta pelo saneamento em todo o Brasil, promovendo seminários, palestras, panfletagem que visavam alertar a toda a população sobre a necessidade da higiene básica, como evitar algumas doenças, sobre o saneamento básico rural e a sua importância. A liga foi desfeita em 1920 com a criação do Departamento Nacional de Saúde Pública (DNSP) pelo decreto 3.987 e tinha como escopo,

[...] dentre outras atribuições, os serviços de higiene no Distrito Federal; os serviços sanitários dos portos marítimos e fluviais e a inspeção médica de imigrantes e de outros passageiros; a profilaxia rural no Distrito Federal, nos estados e no Território do Acre; o estudo da natureza, etiologia, tratamento e profilaxia das doenças transmissíveis; o fornecimento e a fiscalização do preparo de soros e vacinas, bem como o suprimento dos medicamentos oficiais; a organização e a publicação das estatísticas demógrafo-sanitárias; o exame químico dos gêneros alimentícios e a organização do Código Sanitário, que deveria ser submetido à aprovação do Congresso Nacional. (Brasil. Arquivo Nacional)

O surgimento DNSP se deu pela insuficiente política de saúde pública que fosse uniforme e eficiente em todo o território, desde a sua criação o órgão assumiu uma posição de destaque pois havia uma crescente pressão da sociedade civil pela melhoria da condição de vida. Em meio a diversos fatores, tal como a industrialização e a pressão estrangeira, a necessidade de estruturação do setor de saneamento no Brasil foi impulsionada no governo militar, sendo assim, em 1971 foi criado o Plano Nacional de Saneamento (PLANASA), se destacando por ser a principal política para o setor em décadas, uma vez que,

[...] menos de 50% dos habitantes das zonas urbanas brasileiras contavam com serviços de abastecimento de água e menos de 25% dispunham de sistemas de esgotamento sanitário. A ausência de recursos financeiros, planejamento, e a burocracia eram os principais entraves para que a oferta dos serviços acompanhasse o crescimento da demanda. (Embasa, 2020)

Para diminuir este déficit e atender ao PLANASA o estado da Bahia, em 1971 deu início a estruturação do setor de saneamento, a lei 2.929 criou a

Empresa Baiana de Águas e Saneamento (EMBASA) buscando atender a construção, ampliação e elaboração de novos projetos na área do Saneamento, ou seja, apenas a partir desta data houve uma maior preocupação com a questão do saneamento no estado.

No ano de 1975 a Companhia Metropolitana de Água e Esgoto (Comae) e Companhia do Saneamento do Estado da Bahia (Coseb), que cuidavam da operação dos sistemas de Salvador e região metropolitana e do interior baiano respectivamente, foram fundidas com a EMBASA. Seguindo o fluxo da modernização naqueles anos, conforme a própria EMBASA relata,

Entre 1976 e 1986, foram ampliadas as estações de tratamento de água Vieira de Mello e Theodoro Sampaio e implantada a segunda adutora Joanes I/Bolandeira, com tubulação de aço carbono. Neste mesmo período, foi instalado o sistema Santa Helena. (EMBASA, 2020)

Estas medidas foram de fundamental importância pois iniciaram a estruturação do saneamento básico na Bahia, melhorando a oferta de água tratada e coleta de resíduos sólidos a um maior número de pessoas.

Em 1988 a Constituição Federal (CF) imputou um enorme destaque ao saneamento básico, pois o colocou como responsabilidade da União ( artigo 21, XX), de todos os entes federativos (23,IX) e como uma questão de saúde pública (art. 200, IV). Porém houve uma demasiada demora na elaboração de uma nova política nacional de saneamento eficaz o que trouxe sérios problemas para a sociedade brasileira, como a falta de investimentos no setor, ocasionando na privação de acesso à água e esgoto por parte dos cidadãos e o atraso no desenvolvimento em certas regiões.

Visando suprir estas lacunas foi editada a lei 11.445/2007, que ficou conhecida como o Marco Legal do Saneamento, trazendo diversos avanços, estabelecendo diretrizes públicas, se baseando no artigo 241 da CF e a lei 11.107/2005, oferecendo segurança jurídica sobre a celebração do contrato de programa entre o titular do serviço público (município) e às empresas estaduais de saneamento.

Este modelo não foi suficiente para que as diferenças regionais, no que tange a saneamento básico, fossem supridas, mas apenas diminuídas e dois fatores se destacam neste contexto, sendo estes, a) houve uma demora

demasiada do legislativo em editar uma regulação para o saneamento público e b) o investimento vindo do executivo não supria a demanda reprimida. Então buscando mudar esta forma de prestação de serviço, desde 2016 vem surgindo um movimento no legislativo brasileiro que tenta aumentar a participação do setor privado no saneamento público, como é possível observar nas medidas provisórias (MP) 844 e 868 que enfrentaram uma grande resistência e vieram a perder a sua eficácia pelo decurso do tempo, porém, no ano de 2019 foi apresentado ao Senado Federal o projeto de lei (PL) 4.162 que, após diversos embates, foi convertido na lei 14.026/20, ficando conhecida como o “Novo Marco Legal do Saneamento” e se apresentando como a solução para o saneamento no Brasil.

## **2.2 Regime jurídico do saneamento**

No Brasil a água é considerada um patrimônio público sendo protegida constitucionalmente, assim o artigo 20, inciso III da Constituição Federal traz em seu texto que são bens da união,

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 terrenos marginais e as praias fluviais;

Apesar da tutela da união, a titularidade (ou responsabilidade) sobre as águas brasileiras não é exclusiva do governo federal, sendo dividida com os estados membros conforme artigo 26, inciso I da mesma carta Magna, “as águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito, ressalvadas, neste caso, na forma da lei, as decorrentes de obras da União”.

Neste íterim o saneamento básico surge um dos braços da questão hídrica no Brasil, sendo definido pela lei 11.445/2007 como um “conjunto de serviços públicos, infraestruturas e instalações operacionais” de abastecimento de água tratada, esgotamento sanitário, limpeza urbana, manejo de resíduos sólidos, drenagem e manejo das águas pluviais urbanas, porém para este trabalho será considerado apenas como fornecimento de água tratada e o recolhimento, tratamento e disposição final dos esgotos.

Analisando o artigo 21, em seu inciso XX, da Constituição Federal, se percebe que foi estabelecida a competência da União para “instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos”, ou seja, a União detém a atribuição legislativa voltada à edição de normas gerais na área do saneamento, porém enquanto que de forma suplementar é possível que os estados, os municípios e o Distrito Federal possam também legislar em matéria de saneamento básico.

Nesta acepção, cabe discorrer sobre a titularidade dos serviços públicos de saneamento que, conforme está previsto no artigo 8 e inciso I, da lei 11445, são dos Municípios e do Distrito Federal em caso de interesse local, ou seja, estes têm a obrigação de ofertar a sua população os serviços básicos de saneamento, podendo oferecer o serviço diretamente, por meio de uma empresa municipal ou contratar uma outra empresa para que operacionalize o serviço em sua localidade, já no inciso II da mesma lei é trazido a titularidade do Estado nas regiões metropolitanas, assim,

“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.”

A possibilidade da criação de regiões metropolitanas está prevista na Carta Magna, no artigo 25, §3, deixando a cargo de cada estado a criação das regiões metropolitanas, como é possível ver no abaixo

Os Estados poderão, mediante lei complementar, 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.

Nota-se que ao criar uma região metropolitana a titularidade do serviço público de saneamento continua sendo do município, mas agora de forma relativa, já que uma cidade não pode, de forma unilateral, prestar o serviço ou licitá-lo. Uma outra forma de prestação do serviço é a realização de consórcios intermunicipais de saneamento básico, composto de município e que podem, por meio de autarquia intermunicipal realizar a prestação do serviço.

Assim é preciso trazer uma classificação sobre as formas prestação do serviço público e de atividades econômicas, estas podem ser classificadas em duas partes, sendo estas, a) Atividade econômica em sentido estrito (*stricto sensu*) que é facultada a qualquer interessado, desde que obedecendo os requisitos legais, b) Serviço público que são atividades econômicas em sentido amplo, titularizada pelo estado e que podem ser objeto de delegação ao particular, complementando a informação a autora Di Pietro traz que,

[...]é o Estado, por meio da lei, que escolhe quais as atividades que, em determinado momento, são consideradas serviços públicos; no direito brasileiro, a própria Constituição faz essa indicação nos artigos 21, incisos X, XI, XII, XV e XXIII, e 25, § 2º, alterados, respectivamente, pelas Emendas Constitucionais 8 e 5, de 1995; isto exclui a possibilidade de distinguir, mediante critérios objetivos, o serviço público da atividade privada; esta permanecerá como tal enquanto o Estado não a assumir como própria; (2019, p. 285)

Logo é possível compreender que o saneamento básico no Brasil é tratado como um serviço público, lato sensu, onde a concessionária, se houver, será conhecida como prestadora de serviço público, objetivando promover o bem estar da sociedade.

Nesta lógica é possível inferir que a competência do poder público é de ofertar o serviço de saneamento básico a sua população, tendo a faculdade de escolher entre fornecer o serviço de forma própria, por meio de uma entidade da administração indireta, ou ainda, outorgar a uma empresa de direito privado mediante a concessão ou permissão, portanto é possível sistematizar dois tipos de prestação do serviço público de saneamento, sendo a) a prestação direta pelo poder público por meio da descentralização administrativa e b) a prestação mediante delegação, quando o poder público outorga a realização do serviço de saneamento a uma empresa a uma outra pessoa jurídica mediante o processo licitatório..

### **2.2.1 Prestação mediante descentralização por serviços**

A descentralização administrativa ocorre quando o Estado resolve desempenhar as suas funções por meio de outros sujeitos, para tal cria às suas entidades que, de acordo Di Pietro são,

[...]as autarquias, as fundações instituídas pelo Poder Público, as sociedades de economia mista, as empresas públicas, as subsidiárias dessas empresas e os consórcios públicos. (2019, p.952)

No saneamento o que se percebe na prática é que quando o titular do serviço (município) opta por prestar o serviço por meio da administração indireta lança mão de uma autarquia, sendo que esta possui alguns aspectos a serem observados, como a) a necessidade de lei específica para a sua criação, dispositivo consagrado na constituição federal, no artigo 37 inciso XIX, b) ter a capacidade de autoadministração ao contrário de autonomia, pois conforme Di Pietro, “pode criar o próprio direito, dentro de um âmbito fixado pela constituição”, c) o controle administrativo que veda o exercício de atividade diversa daquela de sua criação, não deixando a autarquia se desviar de seus fins institucionais e d) ser pessoa jurídica de direito público já que,

[...]ela é titular de direitos e obrigações próprias ,distintos daqueles pertencentes ao ente que a instituiu [...] submete-se a regime jurídico de direito público, quanto à criação, extinção,poderes, prerrogativas, privilégios, sujeições (Di Pietro, 2019, p. 963)

Às autarquias não são submetidas a hierarquia da administração, mas mantém um vínculo administrativo que busca o controle finalístico da entidade. Assim a criação de uma autarquia, vinculado ao titular do serviço público de saneamento, bem como a transferência da atividade para a entidade é uma mera descentralização administrativa

Um outro meio de prestação descentralizada no saneamento é por meio do convênio administrativo que é um contrato de programa assinado pelo órgão que compõe a administração direta do titular do serviço e uma entidade pertencente a um outro ente federado e está positivado tanto na Carta Magna, como podemos observar abaixo;

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.

Quanto na legislação infraconstitucional,

Art. 2º Para os fins deste Decreto, consideram-se:

VIII - convênio de cooperação entre entes federados: pacto firmado exclusivamente por entes da Federação, com o objetivo de autorizar a gestão associada de serviços públicos, desde que ratificado ou previamente disciplinado por lei editada por cada um deles; (Brasil, Decreto 6.017/2007)

Portanto o convênio administrativo, no saneamento, tem sido utilizado como uma forma de cooperação para atingimento de objetivos em comum, sendo firmado por uma empresa pública estadual e o município que detém a titularidade do serviço mediante autorização legislativa.

### 2.2.2 Prestação mediante delegação

A outorga do serviço público para um terceiro interessado é permitida no Brasil e ocorre quando a administração pública acha mais conveniente a sua adoção em detrimento do convênio administrativo que foi objeto de estudo acima. A sua positivação no direito brasileiro é encontrada no artigo 175, *caput*, da constituição Federal,

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.

Assim a transferência da atividade do poder cedente para o particular deve sempre ser precedida de licitação, podendo ser realizada de duas formas, sendo a primeira via **permissão**, que no saneamento não é utilizada já que demanda um alto investimento e não se têm nenhuma garantia jurídica devido a sua precariedade, portanto este ato tem como outras características principais, ser de interesse público, sem prazo determinado e pode ser rompido de forma unilateral, já a segunda possibilidade de outorga é por meio de **concessão** que estabelece uma relação entre o poder concedente (municípios), que são pessoas jurídicas de direito público com concessionários, que é uma pessoa jurídica de direito privado.

Às características deste modelo são mais atrativas para o saneamento, pois possibilita a celebração de contrato com longo prazo de duração, assumindo a natureza de direito público e havendo a possibilidade de rescisão unilateral mediante a compensação financeira equivalente, ou seja, é a forma mais comumente utilizada no Brasil, portanto, é importante discorrer sobre outras o seu conceito.

Buscando uma melhor definição do instituto da concessão, é possível trazer um trecho da obra de direito administrativo de Di Pietro que consegue sintetizar brevemente os principais aspectos.

A concessão é o instituto empregado [...] nos casos em que a utilização do bem público objetiva o exercício de atividades de utilidade pública de maior vulto e, por isso mesmo, mais onerosas para o concessionário. Este assume obrigações perante terceiros e encargos financeiros elevados, que somente se justificam se ele for beneficiado com a fixação de prazos mais prolongados, que assegurem um mínimo de estabilidade no exercício de suas atividades. Em consequência, a forma mais adequada é a contratual, que permite, mediante acordo de vontades entre concedente e concessionário, estabelecer o equilíbrio econômico do contrato e fixar as condições em que o uso se exercerá, entre as quais a finalidade, o prazo, a remuneração, a fiscalização, as sanções (2019, p, 1553)

É perceptível que as características contidas nesta forma de outorga transmitem, sobretudo, para o concessionário do serviço público uma maior segurança jurídica, possibilitando maiores investimentos, por outro lado, não existe uma transferência de ativos, ou seja, no fim do contrato os bens devem voltar ao poder público, contribuindo para um desaquecimento nos anos que antecedem o final do contrato conforme traz Mello (2005). Desta forma a base para a proteção dada está contida na legislação infraconstitucional com a lei 8987/95 que regulamentou o artigo 175 da Constituição Federal, sendo que, para este trabalho, é importante destacar o dispositivo do equilíbrio econômico-financeiro

#### **2.2.2.1 (Re)equilíbrio econômico-financeiro**

Inicialmente cabe uma definição legal sobre o dispositivo do equilíbrio econômico-financeiro em um contrato da administração pública e uma pessoa jurídica de direito privado, assim, a lei 8666/93 diz que,

para restabelecer a relação que as partes pactuaram inicialmente entre os encargos do contratado e a retribuição da administração para a justa remuneração da obra, serviço ou fornecimento, objetivando a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, na hipótese de sobrevirem fatos imprevisíveis, ou previsíveis porém de conseqüências incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução do ajustado, ou, ainda, em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe, configurando álea econômica extraordinária e extracontratual. (artigo 65, alínea d)

E, posteriormente, é importante trazer a sua previsão positiva, que está contida na lei 8987/95,

art.9º A tarifa do serviço público concedido será fixada pelo preço da proposta vencedora da licitação e preservada pelas regras de revisão previstas nesta Lei, no edital e no contrato.

§2 Os contratos poderão prever mecanismos de revisão das tarifas, a fim de manter-se o equilíbrio econômico-financeiro.

§ 4- Em havendo alteração unilateral do contrato que afete o seu inicial equilíbrio econômico-financeiro, o poder concedente deverá restabelecê-lo, concomitantemente à alteração.

Destarte ao analisar ambos dispositivos é possível perceber que a forma de remuneração que será obtida pelo concessionário virá em forma de tarifa, devendo esta cobrir os custos operacionais e recompensar o capital investido, ainda que em alterações unilaterais a administração pública deve promover a compensação financeira, havendo fatos, previsíveis ou não, que imponham um desbalanceamento na relação contratual deve o poder concedente promover o equilíbrio financeiro para que a relação volte a equivalência anterior.

Em 2005 foi realizada uma pesquisa no estado do Rio de Janeiro que trouxe a experiência de quatro cidades que tinham sido objeto de concessão do saneamento do poder público ao setor privado, desse modo, no que tange ao equilíbrio financeiro econômico, a pesquisadora concluiu que,

A análise das cláusulas de revisão mostra que não há critérios definidos para a alocação dos riscos e aparentemente todos devem ser cobertos pelos consumidores mediante "revisões da política tarifária". Este sistema não contém os incentivos adequados à redução de custos. Na

prática isto significa que sempre que a taxa de retorno cair, o concessionário pode pedir que seu valor seja revisto, mas o contrato não dá garantias de que isto será feito, abrindo amplo espaço para captura da agência reguladora e manipulação política em geral (Mello 2005, p, 511)

Nesta pesquisa se demonstrou que todas as quatro empresas estudadas não definiram critérios objetivos e concisos para o equilíbrio econômico financeiro, muito pelo contrário, foram utilizados vários métodos de aferição que sempre findavam com o aumento da tarifa.

### **2.2.3 Formas de remuneração no saneamento**

Conforme exposto acima, no saneamento existe duas formas de prestação do serviço, sendo que uma é quando o próprio titular utiliza a administração indireta para a execução do serviço, por meio da criação de uma autarquia ou pelo convênio administrativo, já a segunda, quando a administração utiliza o poder cedente e outorga a execução para uma empresa de direito privado via licitação, podendo ser para uma empresa estatal ou privada.

Ao analisar a Constituição Federal é possível notar que existem dois modelos distintos de contraprestação pecuniária ao serviço público, assim temos a Taxa e a Tarifa, portanto a taxa está prevista no artigo 145, inciso II, adotando uma natureza tributária, já a tarifa, têm a sua previsão no artigo 175, inciso III, decorrendo de um negócio jurídico. Ao estudar os dispositivos se percebe que ambos são uma remuneração por serviços públicos prestados e que podem ser divisíveis, porém às semelhanças acabam por aqui, já que um tem o caráter obrigatório e o outro não.

A divergência envolvendo a natureza tributária ou não do serviço de água e esgoto é antiga e gira em torno da obrigatoriedade do uso de um serviço, assim, o Supremo Tribunal Federal - STF têm mantido seu posicionamento conforme a súmula 545 que busca traçar a principal diferença entre os dois dispositivos,

Preços de serviços públicos e taxas não se confundem, porque estas, diferentemente daqueles, são compulsórias e têm sua cobrança condicionada à

prévia autorização orçamentária, em relação à lei que as instituiu. (Súmula 545, STF)

Ou seja, para o STF as ideias de compulsoriedade e da previsão legal são a peça principal na distinção entre taxa e tarifa, pois a taxa é instituída por lei e têm a compulsoriedade em seu pagamento, já a tarifa é instituída por meio infralegal e depende da celebração contratual entre a concessionária e o particular para existir.

Já para o desembargador Kildare Carvalho, em seu voto no agravo de instrumento - Ai número 0938952-37-2007.8.13.0035 do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, a “obrigatoriedade do serviço há de ser entendida em termos jurídicos” e “não se considera obrigatório o uso de um serviço, portanto, se o cidadão têm alternativa para satisfação da necessidade respectiva”, ou seja, os monopólios inerentes ao próprio sistema de distribuição de água e recolhimento de esgoto transformaria a contraprestação em taxa quando prestado nos termos do artigo 37, XIX e 241 da Constituição Federal.

O posicionamento acima do desembargador faz todo o sentido, pois considerando o saneamento como direito fundamental ao ser humano, a impossibilidade de convívio em um centro urbano sem tal serviço e o monopólio intrínseco da atividade de água e esgoto, não há em que se falar em um negócio jurídico, mas sim na obrigatoriedade de aceitação de um contrato com a empresa concessionária.

Seguindo o entendimento do STF, o Superior Tribunal de Justiça - STJ firmou entendimento na súmula 412 que a contraprestação cobrada por concessionárias de serviço público de água e esgoto detém natureza jurídica de tarifa, conforme voto nos Embargos de Divergência em Recurso Especial N. 690.609-RS (2006/0044431-6),

Tributário. Embargos de divergência. Contraprestação cobrada pelo serviço público de água e esgoto. Natureza jurídica de tarifa. Precedentes do STJ e do STF. 1. Este Tribunal Superior, encampando entendimento sedimentado no Pretório Excelso, firmou posição no sentido de que a contraprestação cobrada por concessionárias de serviço público de água e esgoto detém natureza jurídica de tarifa ou preço público.

Portanto, apesar de observar espaço para debates, a jurisprudência tem firmado entendimento no sentido de que a natureza da contraprestação ao serviço de água e esgoto é de tarifa pública e não de taxa, consolidando a ideia de que não existe natureza tributária.

### **2.3 Empresa Baiana de Águas e Saneamento**

A Empresa Baiana de Água e Saneamento - EMBASA é uma estatal independente, que não recebe do seu ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, atuando com o fornecimento de água tratada e esgotamento sanitário em diversas cidades no Estado da Bahia como prestadora de serviço público, possuindo regime jurídico de direito privado e capital misto, sendo que o Governo da Bahia é o seu sócio majoritário com 99,69% de participação, sendo que às demais ações estão distribuídas entre o Governo Federal, o Sindicato dos trabalhadores em Água e Esgoto e Meio Ambiente no Estado da Bahia - SINDAE e alguns particulares. A empresa tem uma ampla atuação operando em 367 municípios, dos 417 do que existem no estado, possuindo mais de 4500 funcionários próprios, mantendo 19 unidades regionais, sendo 6 na região metropolitana e 13 no interior do estado, ilustrado na imagem 1, esta composição coloca esta companhia como uma das maiores do Brasil.

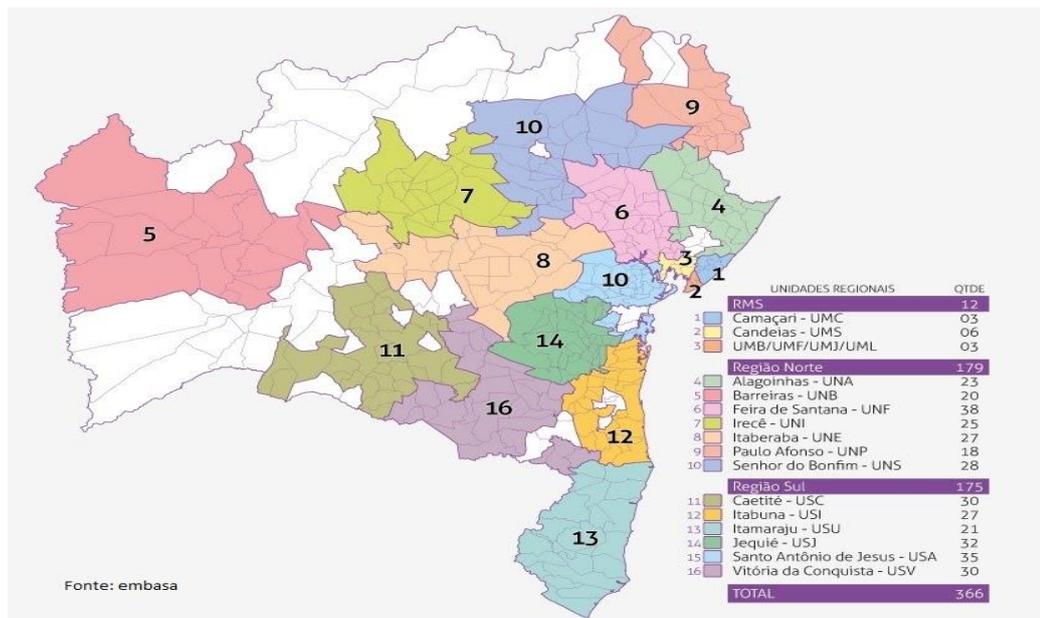


Imagem 1 - Área de atuação da EMBASA

A empresa definiu a sua missão e expos em seu site institucional como,

“Prestar serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, com excelência e sustentabilidade, contribuindo para a universalização e melhorando a qualidade de vida.”

Como é percebido a universalização e a sustentabilidade são colocadas como o propósito fundamental da empresa, demonstrando a responsabilidade social que esta, como empresa pública, deve ter com a sociedade e o meio ambiente

Por outro lado, apesar de toda a estrutura montada e a sua capacidade produtiva/operacional a empresa não dispõe de todo o capital necessário para a realização de modernização e novas obras de saneamento, sendo preciso, vez ou outra, recorrer a empréstimos, que dependem de autorização do legislativo, visando a ampliação de seus serviços ou de alocação de recursos do Governo Estadual, o que não vem acontecendo da maneira satisfatória nos últimos anos, dificultando a ampliação de sua rede de abastecimento de água e coleta de esgoto.

No decorrer dos anos diversos projetos foram realizados e que ganharam grande destaque, no campo administrativo ganhou prêmios como o Modelo de Excelência da Gestão - MEG, Prêmio Gestão Qualidade Bahia - PGB, e o Prêmio

Nacional de Qualidade em Saneamento - PNQS e na área operacional com a implantação do projeto Bahia Azul que,

[...] teve por objetivo melhorar a qualidade de vida na baía e dos 2,5 milhões de pessoas que vivem nos onze maiores municípios do entorno da BTS, através de ações de despoluição, saneamento e controle da poluição industrial, e do fortalecimento às instituições que atuam na proteção ambiental da Bahia[...]. O Programa de Saneamento da Baía de Todos os Santos inclui seis componentes: Esgotamento Sanitário, Abastecimento de Água, Fortalecimento Institucional, Resíduos Sólidos, Proteção Ambiental e Educação Ambiental. (Santos, 2004 p. 80)

A importância deste projeto foi um dos mais importantes realizados pela empresa que a partir de 2007 instituiu o programa “Água para todos” priorizando o acesso a este recurso fundamental às pessoas mais carentes e longínquas dos centros urbanos.

Atualmente a EMBASA enfrenta um cenário de instabilidade pois de um lado é observado a tentativa do governo do estado de abertura de seu capital e de outro a lei 14.026 que visa inserir mais empresas privadas no saneamento.

### 3 – ÁGUA COMO DIREITO FUNDAMENTAL

#### 3.1 Contexto

O planeta terra possui diversos recursos naturais em seu ecossistema, porém entre tantos a água se destaca pela sua importância, pois não pode existir vida que não tenha dependa desta. A abundância deste bem é notório conforme trazem de Ribeiro e Rolim *apud* Granziera;

A água pode ser definida como uma substância líquida e insípida, encontrada em grande abundância na natureza. Em estado líquido pode ser encontrada nos mares, rios e lagos. Em estado sólido constitui o gelo e a neve. Em estado de vapor visível na atmosfera formando as nuvens e a neblina e em estado invisível sempre no ar. (2017)

Neste contexto é imprescindível entender que a água cobre quase 70% do globo terrestre, porém apenas pequena parte pode ser consumida diretamente pelo ser humano, assim é importante destacar a composição global dos recursos hídricos;

A água é classificada em doce ou salgada. A salgada está presente nos oceanos, que cobrem cerca de 75% da superfície da Terra e representam 97,4% de toda a água. Do total de água doce existente, 90% corresponde às geleiras, estando o restante em rios, lagos e lençóis subterrâneos. A superfície do planeta Terra contém cerca de 71% de água em estado líquido, fator que justifica denominá-la de “Planeta Água”. Desse montante, apenas 3% é de água doce. Todo o restante é de água salgada. Todavia, a água com potencial de utilização pelos seres humanos é a doce, pois a salgada contém minerais e sais impróprios à saúde humana. (Ribeiro e Rolim, 2017)

Um outro ponto é que a distribuição deste recurso não é uniforme, ou seja, três países da América do Sul sozinhos (Brasil, Colômbia e o Peru) detém quase um terço da água potável do planeta, conforme a Global Water Partnership (GWP) ao passo que, diversos outros países como Egito, Líbano, Arábia Saudita, Emirados Árabes e Qatar convivem com o risco extremo de falta de água. Isso cria verdadeiras distopias, no que tange a preocupação com os recursos hídricos, pois ao não conviver com o risco iminente da falta de água, durante muitos anos, a sua conservação foi passada para segundo plano enquanto política pública, culminando em sérios problemas, como a contaminação da água

potável pela mineração (rio Paraopeba), a destruição dos mananciais bem como a sua contaminação (pela agricultura, pecuária e pelo consumo humano), a poluição dos rios e o seu tamponamento nas zonas urbanas.

Desde o meio do século passado a preocupação com a água vem ganhando destaque na pauta internacional, diversas agendas, congressos e conferências abordando este assunto com muita preocupação pois, conforme Constantinov (2010) “estudos demonstram que a demanda por água dobra a cada 21 anos, ao passo que a disponibilidade de água doce no mundo caiu cerca de 62% nos últimos 50 anos.” portanto existe uma escalada na demanda mundial por este recurso ao passo que este é finito e imprescindível a vida humana.

Um dos primeiros acordos sobre a questão hídrica ocorreu no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da Organização das Nações Unidas - ONU (1966), que trouxe em seu artigo 25 sobre o direito que uma população tem de desfrutar livremente de suas riquezas e recursos naturais, o que está incluso a água. Posteriormente ocorreu a Conferência Internacional Sobre Água e Meio Ambiente, que ficou conhecida como declaração de Dublin e estabeleceu quatro princípios básicos que,

[...]reconhecem: I) que a água doce é um bem finito e essencial para a continuidade da espécie humana; II) a necessidade de uma abordagem participativa para gerenciamento da água, envolvendo a participação cidadã e dos Estados em todos os seus níveis legislativos; III) o papel preponderante da mulher na provisão, gerenciamento e proteção da água; IV) o reconhecimento da água como bem econômico (Aith e Rothbarth, 2015)

Já no ano de 1972 ocorreu a 1ª Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente em Estocolmo, buscando estabelecer um ponto de equilíbrio entre o desenvolvimento e a sustentabilidade, uma vez que a taxa de poluição aumentou consideravelmente com o desenvolvimento industrial.

O ano de 1992 foi importante para o Brasil no que tange ao direito da população à água e a proteção ao meio ambiente, visto que foi ratificado o pacto de 1966 e realizada no país a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, que ficou conhecido como o Rio 92 produzindo o documento chamado de Agenda 21 buscando a criação de sociedades sustentáveis, visando a proteção ambiental e a justiça social.

Em 1993 aconteceu a Conferência Mundial sobre Direitos Humanos em Viena, estabelecendo em seu artigo 5º que, “Todos os Direitos Humanos são universais, indivisíveis, interdependentes e interrelacionados”, portanto, fica evidente a simbiose que a água mantém com os direitos fundamentais estabelecidos pela constituição, já que não há como se falar em dignidade da pessoa humana e direito a vida sem a água potável ou direito à saúde sem tratamento adequado dos dejetos.

### **3.2 Direito a água na Constituição Federal - CF**

O surgimento dos direitos fundamentais teve como finalidade restringir o autoritarismo estatal em face da liberdade individual, ficando conhecido como direitos de primeira geração e também são conhecidos como direitos negativos, uma vez que exigem uma omissão do estado para que se efetivem. No fim do século XIX surgiram os direitos fundamentais de segunda geração, sendo estes direitos econômicos, sociais e culturais que passaram a exigir do Estado a obrigação de fazer, se tornando comissivo e propiciando o bem-estar social.

No século XX se deu o surgimento dos direitos de terceira geração pois o Estado voltou a sua tutela para outras modalidades de direito, desta forma

São novos direitos, decorrentes de uma sociedade de massas, surgida em razão dos processos de industrialização e urbanização, em que os conflitos sociais não mais eram adequadamente resolvidos dentro da antiga tutela jurídica voltada somente para a proteção de direitos individuais. [...] esses direitos têm por destinatário o próprio gênero humano ( Pinho, 2010 p, 98)

O surgimento dos direitos acima mencionados permitiu que houvesse a instituição de um extenso rol de direitos e garantias fundamentais a serem tutelados pelo estado, assim de acordo os autores supracitados, na CF “o termo ‘direitos fundamentais’ é gênero, abrangendo as seguintes espécies: direitos individuais, coletivos, sociais, nacionais e políticos”, não por acaso a Constituição traz logo em seu início a dignidade da pessoa humana como um dos fundamentos da república, concedendo a base para a instituição e proteção dos direitos básicos do homem.

Visando tornar didático a relação dos direitos fundamentais e o acesso à água na Constituição Federal de 1988, este subcapítulo será dividido em dois momentos, sendo estes, a) Tutela das águas pelo poder público e b) Água como direito fundamental e individual.

### **3.2.1 Tutela das águas pelo poder público**

Partindo do pressuposto de que o meio ambiente é o conjunto de condições que permitem abrigar e reger a vida em todas as suas formas é possível compreender que a defesa do meio ambiente é uma categoria que engloba algumas subcategorias, como a fauna, a flora, e os recursos hídricos que será objeto deste subcapítulo. A proteção das águas é um fator extremamente importante na sociedade atual já que é um patrimônio intrínseco a vida e sua continuidade, estando contemplada pelos direitos fundamentais de terceira geração, neste sentido Constantinov versa que,

Sendo o ser humano um ente integrante da coletividade, a proteção ambiental não se apresenta apenas como tutela de interesses difusos, mas, sim, como efetiva realização de direitos da solidariedade (2010, p. 43)

Destarte, ao entender a proteção ambiental como um direito coletivo, é possível atribuir a responsabilidade por sua conservação ao poder público. Neste sentido o texto constitucional buscou definir a responsabilidade das águas no país, conforme é possível observar abaixo;

Art. 20. São bens da União:

III- 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 terrenos marginais e as praias fluviais

Mas também definiu os estados como seus titulares

Art. 26. Incluem-se entre os bens dos Estados:

I - as águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito, ressalvadas, neste caso, na forma da lei, as decorrentes de

obras da União; II - as áreas, nas ilhas oceânicas e costeiras, que estiverem no seu domínio, excluídas aquelas sob domínio da União, Municípios ou terceiros; III - as ilhas fluviais e lacustres não pertencentes à União;

Portanto, não deve existir água privada no Brasil, ainda que um rio corte uma propriedade privada ou que sirva como limite a duas propriedades, estas águas continuarão sendo pertencentes ao poder público e subordinadas ao interesse público. Por outro lado, é permitido que exista a exploração de tais recursos pelo privado mediante autorização, concessão ou permissão para os diversos fins, como transporte aquaviário e saneamento básico por meio do fornecimento de água tratada, ficando o poder público responsável por sua fiscalização.

Por ser dividido com todos os entes federativos, a gestão das águas no Brasil surge como algo complexo mas totalmente fundamental a sua conservação, assim a união é responsável pela política de recursos hídricos (artigo 21, XIX CF), assegurando “à atual e às futuras gerações a necessária disponibilidade de água” e “a utilização racional e integrada dos recursos hídricos”, (lei 9433, art. 2, I, II). Já os estados devem legislar de forma concorrente com a união na “proteção do meio ambiente” e na “responsabilidade por danos ao meio ambiente” (art. 24, VI, VIII), os municípios também são responsáveis pela proteção do meio ambiente ( art 23, VI) e a este último também foi dada a titularidade do saneamento básico em seu território segundo o que já visto no capítulo 2.

Conforme observado acima, o texto constitucional positivou a obrigação de conservação do meio ambiente pelo poder público, garantindo a proteção dos direitos coletivos e difusos.

### **3.2.2 Água como direito fundamental e individual**

Apesar de caracterizar juridicamente os recursos hídricos como um bem público, a constituição não os elevou ao status de direito fundamental, desta forma coube à doutrina dissertar sobre a relação dos direitos fundamentais e o acesso à água.

O texto constitucional buscou positivar diversos direitos fundamentais de primeira geração, dentre estes, a inviolabilidade à vida, que é o mais básico de todos os direitos, porém não é possível que exista vida sem falar na água, assim, é possível afirmar que os recursos hídricos se transformaram em um direito fundamental por consequência, seguindo este entendimento, o legislativo já busca positivar este direito fundamental, neste sentido, tramita na câmara dos deputados o projeto de emenda à constituição (PEC) 258/2016 visando alterar o artigo 6º da constituição incluindo o direito de acesso a água como fundamental para todos.

A moderna mudança de concepção acerca do entendimento da água como um direito fundamental pode incidir em uma modificação na postura em relação ao saneamento básico, nesta lógica é possível falar em saneamento como uma questão social

[...] o saneamento pode ser enquadrado como um serviço público da área de infra-estrutura, podendo ser tratado como um bem de mercado, sujeito, inclusive, à privatização. No entanto [...] a essencialidade para a vida, para o bem-estar e à salubridade ambiental, torna o saneamento distinguível, devendo ser parte integrante das políticas sociais (Borja 2004 p. 63)

Atualmente impera um debate sobre a mercantilização da água, do esgoto e a possibilidade destes serem submetidos às leis do mercado e, por outro, o saneamento como um direito social da população. No Brasil o entendimento do fornecimento de água e recolhimento de esgoto já passou por algumas modificações no tempo, conforme a autora

Ao se avaliar a história do saneamento no Brasil, constata-se a ambigüidade como esta ação foi tratada em nível governamental. Em cada momento histórico e de modelo de desenvolvimento, o saneamento assume características próprias. Assim, constata-se desde a ausência de intervenção estatal, passando por uma presença débil, pela entrega da prestação dos serviços para operadores privados e, na década 70, o modelo empresarial e da autosustentação financeira dos serviços passam a ser a lógica imprimida ao setor (Borja p. 63)

No cotidiano se observa que o serviço público de água e esgoto é prestado, em sua ampla maioria, pelas empresas públicas estaduais e municipais, que herdaram anos de atraso em desenvolvimento, passando pela falta de investimento no setor e pela mudança de concepção do agente político

sobre o cunho social da prestação deste serviço. Portanto é preciso mudar este cenário para que se possa avançar com a universalização do saneamento, implementando ações que traduzam a proteção deste direito do acesso à água em ações efetivas que sejam percebidas pela população.

### **3.3 Empresa Estatal e o estado de bem estar social**

O estado de bem estar social é motivo de inúmeros debates, tanto no meio acadêmico quanto fora dele, mas vez ou outra esbarra em argumentos que se relacionam com a incapacidade financeira do Estado ou em teorias que retratam as limitações deste na assistência de sua população. De modo geral, no Brasil não existe uma definição clara sobre qual o mínimo que deve ser ofertado à população para que tenha uma qualidade de vida digna, este debate gira em torno do que deve ser ofertado, mas não o quanto deve ser, portanto se observa um conjunto de normas constitucionais que buscaram estabelecer algumas garantias, mesmo que algumas ainda sejam consideradas utópicas.

Para colocar em execução o acesso ao saneamento básico, que é fundamental a sobrevivência da vida, o poder público, historicamente, utiliza as empresas públicas e as sociedades de economia mista, sendo estas definidas por Schirato (2005)

Empresas Públicas são entidades constituídas pelo Estado, sob quaisquer das formas admitidas em direito privado, mediante a edição de lei autorizadora, para o exercido de atividade econômica (em sentido estrito), para a prestação de serviço público ou para a realização de funções públicas, com personalidade jurídica de direito privado e capital subscrito e integralizado com recursos oriundos exclusivamente do Poder Público. Sociedades de economia mista são sociedades anônimas, cuja criação é autorizada por lei, nas quais há o encontro de capitais públicos com capitais privados para a prestação de um serviço público ou para a exploração de uma atividade econômica (em sentido estrito), com personalidade jurídica de direito privado, sendo o Poder Público, necessariamente, o acionista controlador

A atuação de uma empresa estatal fornece ao titular do serviço (União, estado ou município) uma posição estratégica em relação ao serviço que está sendo ofertado à população, auxiliando na regulação econômico ou ditando o ritmo do mercado, como exemplos, é possível lembrar que, em determinados momentos, o governo federal congelou o preço da gasolina por meio de uma empresa estatal, subsidiando seu consumo e segurando a inflação, ou que

instituiu um programa de financiamento imobiliário como política social, sendo o este ofertado por um banco público ou ainda baixou os juros oferecidos aos clientes forçando os demais bancos a seguirem na mesma linha.

Outro ponto que se destaca é a necessidade que a empresa pública tem de imprimir a função social em sua finalidade, ainda que seja uma empresa de capital aberto (e com acionistas), podendo até aferir lucro, mas não sendo este seu objetivo principal conforme se pode ver abaixo

O estado não baseia sua atuação na auferição de lucro econômico, e sim no alcance dos interesses da coletividade, devendo interceder para alcançá-los mesmo quando o resultado de suas ações possam gerar prejuízos financeiros (PINTO, 2011)

Portanto, ao imputar a responsabilidade ao Estado, sobre a oferta do bem estar social a sua população, se compreende que o lucro nas empresas públicas e sociedades de economia mista assume um papel secundário, ou seja, o atendimento do “relevante interesse público” é a atividade precípua da administração, independente de auferimento de ganhos financeiro. Utilizando este mote, não é possível afirmar que a concessão de algum serviço público sempre deva ser cedida para uma empresa privada ou que alguma companhia pública deva ser vendida, o debate precisa passar pelo conjunto de serviços ofertados à comunidade e não apenas o bordão da ineficiência da empresa estatal, que muitas vezes nem se confirma.

Em muitos casos é trazido à tona, como argumento principal a favor de uma privatização da empresa estatal, a questão da inocuidade das empresas públicas. Este tema acaba sendo o mais delicado por envolver alguns aspectos a serem considerados, pois, uma estatal, ainda que independente (que não recebe verba para pagamento das despesas de pessoal, de custeio em geral e de capital), está submetida aos ditames dos agentes políticos, que interrompem a continuidade de um serviço apenas porque o seu antecessor, adversário político, deu início ao projeto, ou ainda, que realizam determinadas obras sem estudo técnico possuindo como finalidade apenas agradar aos seus correligionários políticos.

Completando o rol de motivos que podem travar uma companhia pública se têm a necessidade de observância às diversas normas e procedimentos

específicos que trazem, não raras vezes, um engessamento crônico nestas empresas tornando-as reativas em face às demandas que são dinâmicas. Desta forma, não existe estudo que garanta sempre a qualidade superior da empresa privada sobre a pública, na verdade existe uma controvérsia, pois ao ter o lucro como fonte vital de sua sobrevivência às empresas particulares colocam o bem estar da sociedade em segundo plano, assim pode incorrer na acentuação da desigualdade e da segregação da população como evidencia a pesquisa apresentada por Hubner,

[...]o exame realizado frente à qualidade dos serviços de abastecimento de água prestados na comunidade do Morro da Boa Vista constatou que o setor privado provê serviços de menor qualidade às comunidades carentes, quando comparado às áreas de mais poder aquisitivo. A questão da diferença na qualidade dos serviços acaba se tornando uma nova faceta de desigualdades, decorrente das transformações que vêm ocorrendo nos modos de provisão dos serviços de saneamento, e podem se tornar um meio consolidado de segregação socioespacial e de fragmentação urbana[...]este estudo reafirmou [...] que às parcelas mais pobres das populações pagam realmente mais caro pela água (2015, p. 169)

Percebendo a importância sobre o debate da atuação do estado ou do particular nos serviços públicos, é preciso que este seja aprofundado inserido a população civil no debate e buscando meios de alinhar o planejamento estratégico estatal com o desenvolvimento do saneamento, melhorando a qualidade de vida da população e não acentuando as suas diferenças.

### **3.4 Lei 14.026 - Mudança de paradigma**

A aprovação da lei 14.026 produziu um otimismo por parte da imprensa e das empresas privadas de saneamento, pois trouxe como sua maior inovação a instituição da obrigatoriedade, imputada ao titular do serviço de saneamento (município), caso não assuma o fornecimento de água e recolhimento de esgoto, de executar o processo licitatório para a contratação de uma empresa que opere o sistema de saneamento básico, vedando portanto a celebração dos contratos de programa que eram diretamente assinados entre a empresa pública e o município, como podemos ver no artigo 10b da referida lei,

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. (Brasil, 2020)

Algumas cidades já possuem as suas empresas de saneamento, outras já sinalizaram a sua criação, para que, de forma autônoma, sirvam a população, este modelo continuará sendo permitido conforme exposto acima. Porém, o artigo 50, IX,§ 1, da mesma lei, introduziu a ressalva de que existe uma ordem de prioridade na alocação dos investimentos dos recursos que serão enviados pela união, sendo que as cidades que se juntarem aos blocos regionais e licitarem o serviço serão os primeiros beneficiados, como se observa abaixo,

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[...] (Brasil, 2020)

Percebe-se que existe uma pressão para que o capital privado ganhe mais espaço no saneamento brasileiro, pois de um lado se proibiu a celebração do contrato de programa entre o município e a empresa pública, de outro, privilegia o envio de capital para os municípios que participem dos blocos regionais que são formados para obter economia de escala na realização de uma licitação.

Neste contexto, a obrigatoriedade da licitação, para a concessão do serviço público de saneamento, aumentará a disputa e, provavelmente, a participação das companhias privadas no campo do saneamento. Ademais foram colocadas metas extremamente rígidas para serem cumpridas até março de 2033 pelas empresas estaduais de saneamento sob penalidade de rompimento do contrato de programa vigente estabelecido com o município, como podemos ver no artigo 11-B da lei 14.026/20

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. (Brasil, 2020)

Para compreender a dificuldade para atingir as metas da universalização que foram trazidas pelo novo marco legal do saneamento, é importante entender um pouco da EMBASA e como está o fornecimento de água e a coleta de esgoto no estado da Bahia.

O Sistema Nacional de Informações Sobre o Saneamento (SNIS) fornece alguns dados que permite uma compreensão geral sobre o assunto do saneamento básico na Bahia, assim nas Figuras 1 e 2 podemos observar um retrato baiano na relação de oferta de saneamento para a sua população até o ano de 2019 e traçar um paralelo com as metas impostas na lei 14.026, sendo que não foi levado em consideração o atendimento com sistemas alternativos, como poços artesianos, centrais de distribuição de água implantada pela Companhia de Engenharia Hídrica e de Saneamento do Estado da Bahia - CERB, bem como às fossas sépticas para tratamento dos esgotos o que é muito comum na zona rural.



Figura 1



Figura 2

Podemos perceber que na figura 1 retrata a rede de água potável, já a figura 2 o atendimento com a rede de esgoto, assim podemos estabelecer em ambos, dois cenários, sendo o primeiro da população total, que engloba a população urbana e a rural e o segundo abrange apenas a população urbana.

Nas figuras se percebe a existência de uma oferta maior de saneamento para a população urbana e isso se justifica pela facilidade de alcançar muitas pessoas quando estas estão aglomeradas em um território limitado e o próprio custo para operacionalizar o serviço.

Apesar da existência de um avanço entre os anos de 2010 e 2019, no que tange a oferta de água, a coleta de esgoto ficou muito aquém do necessário para cumprimento das metas da lei 14.026, assim a EMBASA caso queira se manter como prestadora dos serviços precisará realizar um grande investimento nesta área.

Não existe um responsável (ou um vilão) para o déficit do saneamento observado, mas um conjunto de fatores que se aglomeraram e que culminaram na situação atual. A primeira análise se concentra na precariedade da legislação já que apenas em 2007 foi editada a lei 11.455 trazendo diretrizes, metas e investimento para o saneamento, prevendo a criação do plano nacional de saneamento básico (PLANSAB), que apenas foi aprovado em 2013, em segundo, a falta de recursos que são destinados a esta área que passou do recebimento de 27,65 bilhões em 2012 para 450 milhões em 2019 e, em terceiro, interferência política nas estatais.

Dessa maneira é extremamente importante promover o debate sobre a EMBASA no contexto do novo marco regulatório do saneamento, já que a sua atuação não é limitada apenas pela relação comercial com o consumidor, mas traz consigo uma responsabilidade social, que é imputada a qualquer empresa estatal. Nesta lógica surge a política do subsídio cruzado, utilizada pelas empresas estaduais de saneamento e que vem possibilitando o acesso das comunidades mais carentes à água ao aplicar os recursos obtidos nos municípios superavitários nas cidades deficitárias, que geralmente se concentram no interior do estado.

Neste ângulo a mudança da política pública de saneamento incidirá, em curto prazo, em três problemas, sendo a) o desinteresse das empresas privadas nos locais mais pobres (que são os menos rentáveis) b) a necessidade que o poder público terá de assumir o ônus nestas áreas e c) um tarifaço (aumento do preço da água) em todas as cidades, pois será preciso equilibrar a equação “receita x despesa x lucro”, conforme traz Hubner *apud* Wolf

Na Costa do Marfim, Guiné, Senegal, Bolívia e Filipinas, por exemplo, após o repasse da gestão dos sistemas públicos para as companhias privadas, houve aumento consistente das tarifas de água, tornando, frequentemente, este serviço financeiramente inviável para às populações carentes, incapazes de pagar o valor cobrado pelos serviços. Como resultado, suas residências foram desconectadas do sistema de abastecimento e o seu direito ao acesso à água suprimido. [...] Estas intervenções geralmente estão fora do alcance da capacidade gerencial e dos interesses financeiros das empresas privadas, que frequentemente voltam seus negócios para as regiões mais rentáveis, restando ao Estado suprir as necessidades das áreas mais pobres. (2015, p.146-147).

Portanto para que a EMBASA possa manter os contratos de programa que estão em vigor, subsidiando o acesso a água tratada e o esgotamento sanitário da população mais carente, é preciso alcançar às metas de universalização que estão contidas na lei 14.026, além disso, precisa se submeter a uma revisão periódica conforme art. 11b, § 5, sob pena de perder o contrato vigente, como se observa abaixo.

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

Destarte, levando em consideração o que foi exposto neste capítulo, é preciso aprofundar o debate com a sociedade e agentes políticos sobre a mercantilização da água, o acesso a este recurso, sobretudo, pelas pessoas mais carentes e a responsabilidade do poder público enquanto garantidor deste serviço.

## 4 ATUAÇÃO NO DOMÍNIO ECONÔMICO - COMPARAÇÃO ENTRE EMPRESAS DE SANEAMENTO PÚBLICA E PRIVADAS

### 4.1 Domínio econômico

Em cada momento da história da humanidade houve um certo grau de mistura entre a política e a economia, sendo impensável a separação destas. Na modernidade duas fases são apontadas por Carvalho (2017) como relevantes, sendo estas;

A – Estado Liberal de Direito ou Estado Abstencionista: a partir do final do século XVIII, essa política foi praticada graças à doutrina de Adam Smith exposta em sua obra – “A riqueza das nações”. Por essa doutrina, ao Estado não caberia a interferência nem a regulação da economia; limitando-se, em sua atividade, à função de observador da organização processada pelos indivíduos.

B – Estado Social de Direito ou Estado Intervencionista: com o passar do tempo, novos filósofos sociais procuravam incutir ideias antagônicas à da excessiva liberdade, destacando-se entre eles KARL MARX, inspirando uma nova posição do Estado ante a sociedade. (p. 1181)

Durante os séculos a mudança de perspectiva da sociedade em relação ao liberalismo *versus* intervencionismo foi influenciada pelos pensadores de suas respectivas épocas, o que culminou em uma certa ciclicidade de predominância do pensamento econômico.

Na tentativa de entender a dinâmica que se estabelece no Brasil é preciso remeter a um recorte no passado recente. No meio da década de 1960 se estabeleceu no país um governo ditatorial militar, que buscava imprimir uma ideia “nacionalista”, o que culminou em uma tentativa de valorização dos produtos nacionais, neste sentido muitas empresas públicas foram fortalecidas ou criadas, como foi o caso da Empresa Baiana de Águas e Saneamento - EMBASA - e diversas outras empresas de saneamento, surgindo em 1971 em conformidade com o PLANASA, que era um plano federal.

Já no meio da década de 1980 o fim do governo ditatorial proporcionou o início do processo de criação da Constituição Federal. O legislador originário buscou delimitar, dentro do próprio texto, os campos de atuação do Estado o que ocorreu em um capítulo específico denominado de “da Ordem Econômica e Financeira”, neste momento, cabe salientar que, segundo Carvalho (2017)

[...]desde a Constituição de 1934, todas as Cartas subsequentes dedicaram um de seus capítulos à ordem econômica. Nesta esteira, pôde-se verificar uma evolução, a cada nova Constituição por meio da modificação e inserção de novos mecanismos interventivos frequentemente compatibilizados com as ideias políticas, sociais e econômicas da época, sempre com o fito de adequá-los à ordem social, à qual está atrelada à ordem econômica (p. 1182)

Apesar de não ter sido uma inovação a inserção de um capítulo sobre a questão econômica e financeira foi de vital importância buscar determinar os campos de atuação do domínio público e do privado, no início da redemocratização, sendo este ato importante para a própria sobrevivência do sistema capitalista.

O legislador originário inseriu no texto constitucional que os fundamentos da ordem econômica são a livre iniciativa e a valorização do trabalho humano, por si só estes dois temas podem apresentar um certo antagonismo, pois a livre iniciativa do particular pode culminar em uma desvalorização do trabalho, como exemplo, apenas no primeiro semestre de 2020, segundo o Ministério da Economia, já foram realizadas 45 ações fiscais no país e 231 trabalhadores foram resgatados de condições análogas às de escravo, neste contexto o autor Miguel (2015), traz que a Constituição Federal acabou “estabelecendo que os particulares são os principais atores da ordem econômica brasileira”, sendo que o Estado passaria a atuar como interventor impedindo às possíveis irregularidades e violações que surgissem. Corroborando esta ideia, de que o particular é o titular do domínio econômico, Santos e Kempfer trazem o seguinte pensamento;

Destarte, quando se diz que o Estado intervém na atividade econômica é porque esta não lhe pertence como fim, ou pelo menos aquela determinada atividade econômica não se inclui entre as suas finalidades (2012)

Superando o entendimento sobre a titularidade de operação do domínio econômico, é importante buscar entender como se dá a atuação do Estado na economia. A priori duas formas foram pensadas para que o poder público possa

atuar no domínio privado, sendo estas a indireta e a direta, a primeira está ligada às possibilidades conferidas ao Estado no artigo 174, a saber;

Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado (constituição federal)

Nota-se que, como agente normativo, o estado pode pôr em prática a sua atuação indireta no domínio econômico já que não desenvolve nenhuma função de ator econômico ou gerando riquezas, assim pode atuar na regulamentação, fiscalização, incentivo e planejamento da atividade econômica. É possível notar que, neste ponto, a atuação do estado está intrinsecamente ligada à manutenção dos valores sociais e dos direitos fundamentais.

No modelo direto de intervenção o poder público pode ter a sua operação definido em quatro momentos, todos estando previstos na Constituição Federal, sendo a) atuação empresarial do estado decorrente de motivo de segurança nacional ou da proteção de relevante interesse coletivo, artigo 173, b) o monopólio estatal, artigo 177, c) como agente regulador das atividades econômicas e, por último, d) Como outorgante de serviço público, artigo 175.

A atuação direta do Estado na economia também encontra suas limitações impostas no próprio texto constitucional. No artigo 173 o legislador buscou instituir certa grau limitação quando estabeleceu que “a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definido em lei”, assim forneceu subsídios ao executivo e legislativo para que viabilizassem a criação de empresas que pudessem atuar economicamente.

Desta forma é possível definir a atuação direta do Estado na economia em dois momentos, sendo como regulador, editando normas e mecanismos que buscam evitar abusos pelos particulares à população, assim o poder público edita normas, fiscaliza preços etc., ou como executor que é quando o estado realiza tanto atividades econômicas no sentido estrito quanto como prestador de serviço público.

A demora na edição de lei que regulasse o artigo 173 da constituição possibilitou que o agente público tivesse um certo grau de discricionariedade,

abrindo caminho para a criação de algumas distorções na atuação do estado no âmbito econômico,

O relevante interesse coletivo muitas vezes mostra-se implícito em seu objeto social que, diante das mudanças econômicas e sociais ao longo do tempo, ocasiona inevitável revisão das atividades por elas desempenhadas, redundando, por conseguinte, na revisão de seu papel na consecução das finalidades públicas objetivadas dentro da sua esfera de atuação.

Na prática, o que se percebe, muitas vezes, são intervenções dessas empresas na esfera econômica de forma dissociada da relação direta com o interesse coletivo que permeou tal escolha, ficando na seara discricionária do gestor tal decisão (Chagas e Dias 2018)

Esta discricionariedade, conferida ao agente público para a atuação do estado diretamente na economia, possibilitou a abertura de dezenas de empresas públicas no Brasil, nos mais diversos campos de atuação e em todas as esferas governamentais (Governos federal, estadual e municipal).

Buscando mudar o entendimento, o legislativo editou a lei 13.303/2016, sendo um marco no ordenamento jurídico brasileiro, traçando um paralelo da criação das empresas públicas antes e depois da referida legislação. Assim sendo, antes de 2016 o “relevante interesse coletivo” sequer foi observado ou foi considerado implícito nos objetos sociais de muitas empresas, isto por fatores como a subjetividade ou indefinição do próprio conceito, além de se ter a “difícil análise quanto à pertinência da atuação empresarial na ordem econômica devidamente autorizada constitucionalmente”, conforme Chagas e Dias (2018).

Portanto a lei de 13.303/2016 buscou, em seu texto, a necessidade de objetividade e clareza do texto constitucional,

Art. 2º A exploração de atividade econômica pelo Estado será exercida por meio de empresa pública, de sociedade de economia mista e de suas subsidiárias.

§ 1º A constituição de empresa pública ou de sociedade de economia mista dependerá de prévia autorização legal que indique, de forma clara, relevante interesse coletivo ou imperativo de segurança nacional, nos termos do caput do art. 173 da Constituição Federal. (Brasil, 2016).

Desta forma se algum agente político resolver criar uma empresa pública ou sociedade de economia mista sem explicitar claramente o “relevante interesse coletivo ou imperativo de segurança nacional” incidirá em transgressão

constitucional dos dispositivos 37, XIX, e 173, caput, da Constituição Federal de 1988.

## 4.2. Serviço público

O surgimento da ideia de serviço público, classificado em amplo e estrito senso, se originou na França com o surgimento da Escola de Serviço Público e teve como um de seus primeiros autores Rousseau, no livro "O contrato social". Nesta escola o direcionamento orbitava por duas grandes ideias,

Duas grandes ideias estavam presentes nos conceitos de serviço público formulados pela Escola do Serviço Público: (a) trata-se de atividade ou organização assumida por uma coletividade pública (a chamada *publicatio*); e (b) o seu objetivo é o de satisfazer a uma necessidade de interesse geral. A esses dois elementos tem-se que acrescentar um terceiro, que era a submissão dos serviços públicos a regime jurídico derogatório do direito comum ( Di Pietro, 2019. p 276)

A essa estruturação do Serviço Público Francês a autora classificou como "serviço público em sentido amplo" pois abrange às atividades judiciárias e administrativas e visa proporcionar a satisfação da necessidade da sociedade. Outro conceito que é trazido pela mesma autora é o de "serviço público em sentido estrito" que são às atividades da Administração Pública com "exclusão das funções legislativas e jurisdicional", ou seja, eram adotados os critérios

**Subjetivo**, que considera a pessoa jurídica prestadora da atividade: o serviço público seria aquele prestado pelo Estado; **o material**, que considera a atividade exercida: o serviço público seria a atividade que tem por objeto a satisfação de necessidades coletivas; **o formal**, que considera o regime jurídico: o serviço público seria aquele exercido sob regime de direito público derogatório e exorbitante do direito comum ( Di Pietro, 2019 p 281)

Estes três elementos se combinavam no surgimento da noção de serviço público. Porém, com o passar dos anos, duas mudanças iniciaram a ideia de crise no serviço público na Europa, sendo estas, o afastamento do elemento subjetivo, pois o estado, por não ter a organização necessária, passou a delegar serviço aos particulares e a ampliação das atividades estatais, atuando em áreas que antes eram reservadas ao domínio privado.

A Crise descrita acima surgiu em decorrência do liberalismo econômico já que a livre iniciativa e a exclusividade do serviço público são conceitos antagônicos. Neste compasso também se pode falar em crise do serviço público no Brasil, mas aqui acontece de forma diversa da Europa, pois a desregulamentação dos serviços vem sendo feita de forma indireta, utilizando termos que não indiquem uma ruptura, mantendo no texto constitucional algumas atividades exclusivas do poder público, mas permitindo que a iniciativa privada assuma serviços que antes eram considerados públicos, conforme traz a autora,

O que tem ocorrido é uma parcial liberalização de serviços públicos no âmbito da legislação ordinária, como ocorreu com a Lei Geral de Telecomunicações (Lei nº 9.472, de 16-7-97), que, em nenhum momento, utiliza a expressão serviço público, preferindo falar em serviços de interesse coletivo e serviços de interesse restrito, estes últimos submetidos aos princípios constitucionais da ordem econômica, abertos à livre iniciativa e à competição (Di Pietro, 2019 p 293)

Atualmente diversos particulares (ou empresas privadas) estão atuando, na esfera pública, como permissionários e/ou concessionários de serviços públicos, trabalhando das seguintes formas: a) em concorrência com outras empresas privadas, b) operando monopólios e c) estabelecendo concorrências com empresas públicas. O que se tem buscado no contexto brasileiro é uma maior inserção do particular nas atividades que antes exercidas pelo poder público, servindo como argumentos, em muitos casos a corrupção, a ineficiência das empresas públicas e a necessidade de capital privado para oxigenar algum setor, desta forma, diversas empresas privadas de saneamento passaram a atuar como prestadoras de serviços públicos no Brasil desde a década de 90, assim este trabalho seguirá na comparação entre a atuação de três empresas que prestam serviço público de saneamento básico.

#### **4.3 Comparativo das empresas de Saneamento - Pública x Privada**

Superado o entendimento constitucional sobre a natureza jurídica do saneamento, a sua compreensão como um serviço público fundamental ao indivíduo e o posicionamento que o país vem adotando com a privatização nos

diversos setores, sobretudo no saneamento, é importante trazer um comparativo entre a atuação nas capitais dos estados da Bahia, Amazonas e Tocantins, por meio das empresas de saneamento que atuam em suas capitais, sendo estas a Empresa Baiana de Água e Saneamento da Bahia - (EMBASA) ( Empresa pública), a Manaus Saneamento e a companhia de saneamento do Tocantins - SANEATINS, respectivamente, analisando como estas vem atuando para garantir o acesso à **água como direito fundamental da população**, investigando os pontos do **meio ambiente (recolhimento dos detritos)**, **sustentabilidade dos recursos hídricos (perda de água tratada)**, **oferta de água potável para a população e os valores praticados** no fornecimento de água potável (por metro cúbico) e recolhimento de esgoto ( baseado no valor da água consumida)

Para tornar didática a pesquisa foram delimitados três indicadores (objetivos) que medem a eficiência e eficácia de cada prestador de serviço público, sendo estes, a) fornecimento de água tratada, b) recolhimento de esgoto e c) perda de água , cabe ainda informar que os índices nacionais, segundo o SNIS, para cada um destes são, 83,6 %, 53,2% e 38% respectivamente. A análise também abrange questões subjetivas que se mostraram importantes para o entendimento da prestação de serviço/qualidade que as empresas ofertam.

Para a comparação objetiva foram utilizado os dados do Sistema Nacional de Informações Sobre Saneamento - SNIS, que foi criado pela lei 11.455/2007 e vinculado ao Ministério do Desenvolvimento Regional, dentro do Ministério, à Secretaria Nacional de Saneamento, sendo que as informações são fornecidas pelos próprios prestadores de serviço como companhias estaduais, autarquias ou empresas municipais, departamentos municipais e empresas privadas, já a pesquisa subjetiva foi baseada em trabalhos realizados que tratam de cada uma das empresas e de informações que às mesmas fornecem em seus sites, bem como em dados levantados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE.

#### **4.3.1 Manaus Saneamento**

Nos anos 2000, impulsionado pelo modelo neoliberal, o estado do Amazonas colocou à venda uma subsidiária (Manaus Saneamento) da Companhia de Saneamento do Amazonas (COSAMA), conseguiu atrair alguns compradores e foi arrematada por uma empresa francesa. A atuação do setor privado nesta capital se divide em três momentos, sendo estes de 2000 a 2006 com a empresa Lyonnaise des Eaux que comprou a subsidiária e se tornou a primeira concessionária do serviço de saneamento na cidade de Manaus, operacionalizando o serviço por meio da DRMA Participações e Empreendimentos S.A, o segundo momento com o Grupo Solução para a Vida (SOLVÍ) que atuou de 2006 até 2012 e o terceiro momento com o Grupo Águas do Brasil que adquiriu o controle acionário do saneamento em Manaus e perdura até a atualidade como prestadora do saneamento local.

O grupo Lyonnaise des Eaux atualmente se chama Suez S.A., uma empresa francesa e que têm a sua operação estruturada ao redor do mundo,

[...] juntamente com a Vivendi Universal, outra corporação francesa, são as duas maiores companhias distribuidoras de água do mundo. Elas controlam o monopólio de mais de 70% do mercado da água mundial[...] Atualmente, a Suez controla serviços de água em 70 países nos cinco continentes e têm cerca de 58 milhões de clientes. (Rocha, 2020)

Para esta empresa a água passou a ser tratada como mercadoria ou fonte de lucro, por outro lado o contrato de concessão celebrado previa que a empresa, ao assumir a operação de saneamento na cidade, ficaria obrigada pela administração, operação dos serviços e a continuidade dos investimentos, sendo este último defendido como um dos grandes atrativos para a inserção do ente privado na concessão dos serviços públicos, destarte, foi pactuado que a empresa concessionária investiria cerca de 480 milhões em 30 anos de atuação, porém até 2012 o Estado tinha sido o maior investidor no Saneamento naquele município chegando a 580 milhões de reais.

Entretanto duas comissões parlamentares de inquérito (CPIs) para tratar do saneamento foram instituídas pela câmara de vereadores da cidade de Manaus, a primeira em 2005 e a segunda em 2012, ambas para investigar o não cumprimento das cláusulas contratuais. A CPI de 2005 tinha como base a falta de acesso de mais de 500 mil pessoas à água tratada e a inexistência de

perspectiva para uma mudança no cenário, assim, a comissão finalizou os trabalhos indicando a necessidade de quebra de contrato com a empresa prestadora do serviço.

Já no ano de 2006 a concessão do serviço público é repassada para outro grupo, a Solução Para a Vida (SOLVI) que logo de início obteve benefícios como a repactuação do contrato, a inclusão de uma cláusula que possibilitaria que o poder cedente realizasse aporte para ampliação do sistema de água e esgoto e a “redução das metas e indicadores a serem alcançados” e o valor máximo das multas impostas (Rocha,2020).

Já em 2012 foi instituída a segunda CPI, para apurar a condução da empresa privada na gestão das águas municipais e constatou que,

poucos meses depois da concessão, em função da falta de investimentos por parte da Concessionária, o poder concedente aportou R\$ 100 milhões de reais para realização das obras de ampliação do abastecimento de água na cidade [...] em 2003 , o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) financiou um projeto no valor de R\$ 65,7 milhões de reais a ser investido na ampliação da cobertura do abastecimento de água em Manaus (Rocha 2020)

Novamente a nova comissão sugeriu o rompimento do contrato de concessão mas esbarrou na multa contratual, que segundo o executivo municipal, era muito alta. Mesmo com os benefícios recebidos a empresa SOLVI continuou às práticas incidindo paulatinamente no descumprimento das metas e no abandono da assistência da população, assim, no meio de 2012 a operação do saneamento no município passou para a terceira empresa, mas mantendo 49,50% das ações da concessionária Águas do Amazonas.

O Grupo Águas do Brasil – Saneamento Ambiental Águas do Brasil (SAAB) assumiu o controle acionário e os serviços de saneamento com a promessa de investimentos no valor de 3,4 bilhões de reais, um aumento na tarifa de esgoto (de 80% para 100% da água consumida) e revendo as metas para o saneamento local.

Apesar do setor privado estar atuando por mais de 20 anos na cidade de Manaus, a cidade figura como uma das piores do Brasil no saneamento público. De acordo o Sistema Nacional de Informações Sobre o Saneamento - SNIS, a capital amazonense conta com 12,5% de recolhimento de esgoto, ou seja, 87,5% dos dejetos são jogados no meio ambiente, já a sua sustentabilidade, que é

medida na quantidade de água tratada que se perde durante o processo de distribuição é de 72,1%, já oferta de água tratada para a sua população abrange apenas 73% de todos os moradores do município.

Sobre os valores tarifários praticados na cidade de Manaus, a cidade cobra a segunda maior tarifa sobre o metro cúbico da região Norte, ficando atrás apenas de Palmas, sendo uma média tarifária equivalente a 5,29 R\$/m<sup>3</sup> sobre o valor da água tratada e 100% do valor do esgoto, ou seja, para cada R\$ 30 reais de água tratada que for consumida o usuário deve pagar R\$ 30 reais referente ao tratamento de esgoto.

Percebe-se que em todos os índices, que medem a eficiência, esta empresa privada de saneamento ficou abaixo da média nacional, e isso aconteceu por alguns motivos, podendo citar o crescimento desordenado da cidade, o tamanho populacional, a falta de investimento pelo ente privado e a inércia do poder cedente, que apenas após seis anos de quebra contratual buscou instaurar uma CPI e que não seguiu o seu relatório.

#### **4.3.2 Companhia de Saneamento do Tocantins - SANEATINS**

A Companhia de Saneamento do Tocantins - SANEATINS, criada em 1989, passou pelo processo de privatização na década de 1990, sendo a primeira venda a nível estadual. Inicialmente esta foi adquirida pela Odebrecht e em 2012 foi repassada ao grupo Odebrecht Ambiental, posteriormente, no ano de 2017 passou a ser controlada pela empresa BRK Ambiental que pertence ao grupo canadense Brookfield.

No ano de 2013 foi instaurada a CPI para investigar a atuação da SANEATINS, investigando a diferença na cobrança de valores entre os municípios atendidos pela empresa e questões relacionadas na venda para a Odebrecht Ambiental, posteriormente esta foi suspensa, mas o ministério público determinou a abertura de procedimentos para investigar condutas lesivas ao consumidor.

No início do repasse para a iniciativa privada, a companhia estadual contava com atuação em 130 municípios dos 139 que se situam naquele estado, mas posteriormente, com a Odebrecht Ambiental assumindo o controle do

saneamento no Estado houve uma cisão no rol de cidades atendidas por esta empresa, mesmo assim recebeu 500 milhões do Ministério das Cidades para investir na universalização do saneamento naquele Estado, em 2014 foi realizado um financiamento de 455 milhões pelo governo federal via caixa econômica tendo em vista a implantação do programa municipal “ Palmas a Cidade Azul”.

Buscando aumentar o seu lucro a empresa adotou a política de devolução das cidades que tinham um déficit financeiro, mantendo sob seu domínio apenas às cidades superavitárias, desta forma, 83 cidades que não eram superavitárias foram devolvidas para a gestão do poder público e, apenas 47 cidades que eram superavitárias, permaneceram com o ente privado, sendo preciso que o estado assumisse esta ônus, desta forma foi criada uma nova empresa pública estadual visando atender às cidades que davam prejuízo a Agência Tocantinense de Saneamento.

Destarte se observa que ao retirar às cidades com deficiência financeira do seu campo de atuação o que se buscou foi aumentar seu lucro, o que é comum no sistema capitalismo, porém, ao se tratar da água e saneamento básico, um setor extremamente estratégico no desenvolvimento de uma sociedade, outras variáveis devem ser observadas, como o direito de acesso a este bem pela sua população ou a sua função social como bem fundamental à vida.

Neste sentido, é importante trazer os valores pagos pelos consumidores no fornecimento de água e recolhimento de esgoto, assim, segundo o SNIS a capital tocantinense tem a maior tarifa de água na região Norte, sendo cobrado o valor de R\$ 5,61/m<sup>3</sup> e 80% como referência para cobrança da taxa de esgoto, se baseando no consumo de água.

A cidade de Palmas tem elevados índices de cobertura em seu sistema de saneamento o que a coloca como uma das melhores cidades no campo do saneamento da região Norte. Na capital do estado do Tocantins o acesso à água potável chegou a 98% da população após investimentos de programas do governo federal, já a coleta de esgoto alcança 85,67% dos residentes e a perda de água tratada é de 34,9% segundo o SNIS.

### **4.3.3 Empresa Baiana de águas e Saneamento - EMBASA**

As Empresas públicas estaduais de saneamento vêm atuando amplamente no Brasil, algumas passando por privatizações, abrindo seu capital, sendo vendidas completamente ou apenas uma parte. O fato é que hoje existe uma ameaça em âmbito nacional para todas as empresas estaduais de saneamento que surgiu com a lei 14.026, instituindo metas rígidas para serem observadas em curto prazo sob pena de perder a concessão das cidades que atuam para a iniciativa privada.

Neste contexto, a Empresa Baiana de Águas e Saneamento - EMBASA vem atuando na cidade de Salvador como prestadora de serviço público, ofertando água tratada para consumo e recolhimento do esgoto das residências, comércios e indústrias, sem enfrentar nenhuma modificação em sua natureza jurídica ou maiores transformações.

Desde a sua criação a EMBASA atua na cidade de Salvador gerindo a água e sem enfrentar nenhuma concorrência, sob a égide do contrato de programa firmado com o poder cedente que vigorou até o ano de 2012, porém não foi renovado e, atualmente, a operação na cidade se dá com certo nível de insegurança jurídica, sobretudo com as alterações da lei 14.026/20.

A estatal vem desenvolvendo, ao longos dos anos alguns programas que visam a melhoria do sistema de saneamento nesta capital, desse modo, no recorte dos anos de 2007 a 2012 a empresa investiu 1,2 bilhão de reais, sendo estes divididos em R\$ 354 milhões em abastecimento de água e R\$ 857,6 Milhões em esgotamento sanitário, se destacando como a maior obra, o emissário submarino da Boca do Rio que custou R\$ 259 Milhões e atualmente é operada por uma empresa privada via Parceria Público Privada - PPP.

Já em outro recorte, nos anos de 2013 a 2021 a embasa investiu R\$ 897 Milhões para garantir a segurança hídrica em Salvador e na Região Metropolitana de Salvador - RMS, entre os investimentos se destacam às obras do Sistema Integrado de Abastecimento, ampliação da adutora de água bruta entre a barragem Joanes e a Estação de Tratamento de Água - ETA.

Os investimentos trouxeram resultados e, atualmente, 98,88% da população contam com acesso à rede de abastecimento de água em

Salvador, 93,11% com acesso à rede de esgoto, porém mantém o índice de 31% de perdas da água produzida. O sistema tarifário praticado pela empresa pública em Salvador segue a cobrança média de R\$ 4,98 /m<sup>3</sup> e de 80% a taxa de esgoto.

#### 4.3.4 Comparativo entre as empresas de saneamento

Para estabelecer às diferenças e semelhanças sobre o modelo de gestão das três empresas citadas acima é preciso partir do pressuposto da água como um direito fundamental do brasileiro. Neste mote é preciso ressaltar que ao tratar a água como mercadoria se fomenta um efeito colateral, conforme abaixo

[...]em países em que foi implantada a mercantilização, a consequência foi a exclusão social das camadas mais pobres da população, em razão dos excessivos preços cobrados pelos serviços. (Ribeiro e Rolim. 2017)

Com a mercantilização da água o direito da população mais pobre pode sucumbir em face do valor da tarifa praticada, assim é preciso que o poder cedente realize o acompanhamento, fiscalização e intervenção para garantir o acesso de todos a este recurso.

Corroborando com a afirmação dos autores acima, é possível perceber que às tarifas mais caras pertencem às empresas privadas, neste sentido Palmas pratica o maior valor médio de R\$ 5,61 /m<sup>3</sup> e 80% de taxa de esgoto, seguido de Manaus R\$ 5,29 /m<sup>3</sup> e 100% a taxa de esgoto, já a menor tarifa média é praticada pela EMBASA com R\$ 4,98 /m<sup>3</sup> e de 80% de taxa de esgoto. A elevação da tarifa cobrada pelas empresas privadas demonstra a necessidade de remuneração do capital privado investido, como é possível observar na entrevista do diretor da empresa de saneamento de Manaus e trazida por Rocha

Há o ganho pelo serviço, o ganho empresarial. Isso há em qualquer margem de negócio. Na própria licitação, a *tear* deste negócio é 12%. É uma *tear* de qualquer empresa. Uma *tear* mínima, necessária de resultados. Se for uma operadora do Estado, ele também deveria ter uma *tear* positiva para que ele pudesse, em cima desta *tear*, parte dela investir e parte dela ter uma remuneração. No caso do Estado, uma reserva para uma emergência. No caso do operador privado, vai para o dividendo do operador. (2019 p, 193)

A ideia defendida pelo diretor da empresa privada traz uma lógica de que o serviço, tanto público quanto privado, deve ser imbuído do lucro, porém, no saneamento público, este ponto de vista pode gerar uma distorção, condicionando o acesso à água a medida que resultados financeiros positivos forem aparecendo para o operador privado. Porém este tipo de modelo pode acentuar as desigualdades que as cidades já possuem ao justificar a falta de acesso ao saneamento nas áreas mais pobres, portanto o lucro no saneamento pode ser uma consequência, mas não deve ser a prioridade.

Um outro ponto a ser debatido é o instrumento do subsídio cruzado, sendo este definido da seguinte forma,

O subsídio cruzado [...] pode ser definido como o subsídio ao consumo embutido na própria estrutura tarifária. Isso significa que, por meio de mecanismos tarifários, são estabelecidos preços artificiais que não condizem ao valor de mercado. Desse modo, usuários sujeitos a um mesmo custo de produção podem pagar valores distintos pelo produto, ou, de modo inverso, usuários sob custos distintos de produção podem pagar valores similares pelo bem. (Cruz e Ramos, 2016. p, 623)

O dispositivo em pauta possibilita que os valores percebidos em uma cidade superavitária sejam aplicados em uma outra cidade deficitária permitindo que as tarifas sejam acessíveis ao maior espectro de pessoas, portanto se trata muito mais de uma questão social que comercial.

Apesar do levantamento dos dados ter sido realizado sobre as capitais dos estados da Bahia, Amazonas e Tocantins, é possível estabelecer, entre as empresas EMBASA e SANEATINS, um entendimento holístico acerca da responsabilidade social e o subsídio cruzado, enquanto prestadoras de serviço público em diversas cidades de seus respectivos Estados. Neste contexto a empresa que opera em Palmas protagonizou um fato atípico, que foi a devolução da concessão do saneamento de 83 cidades para o poder público, todos os municípios que voltaram para a égide do Estado eram deficitários financeiramente, por outro lado, instituiu, de forma duvidosa, tarifas diferentes nas cidades de atuação, que chamou a atenção das autoridades locais, levando a empresa a ser alvo da primeira CPI e posterior denúncia pelo Ministério público Estadual - MPE por condutas lesivas ao consumidor, em seguida, foi alvo da segunda CPI, desta vez, sendo investigada por danos ambientais no lago de Palmas.

Entende-se que o lucro é inerente ao sistema capitalista, mas a sua maximização desenfreada e a desconsideração da responsabilidade que uma prestadora de serviço público deve ter, sobretudo, com a água potável e o tratamento do esgoto que são extremamente importantes para o ser humano, transcende a razoabilidade e devem ser combatidas. O contrato inicial previa que a companhia que comprasse a empresa estadual seria responsável por todas as cidades que já estavam sob prestação de serviço da SANEATINS, condutas posteriores de devolução de cidades deficitárias deveriam estar vinculadas ao retorno de cidades superavitárias equivalentes para que uma pudesse contribuir com o acesso ao saneamento da outra, ou ainda, o rompimento de todo o contrato.

A conduta da empresa contribuiu para que 70% da população não tivesse acesso a saneamento no Tocantins e para que dos 139 municípios apenas 20 tivessem a rede de esgoto, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, logo se estabeleceu naquele Estado uma dicotomia, pois de um lado se têm a capital com o melhor saneamento da Região Norte, do outro, às demais cidades do estado que sequer têm acesso a este tipo de desenvolvimento.

Já a EMBASA, por ser uma empresa pública que não têm o lucro como o seu objeto principal, apesar de constantemente obtê-lo, prática a tarifa única, ou seja, prática o mesmo valor tarifário em todos os 367 municípios que atua. Neste caso, a empresa de saneamento baiana é o principal braço para políticas de recursos hídricos no Estado da Bahia, encampando campanhas como água para todos que não remete em um retorno financeiro, sobretudo no interior, mas apenas social.

Porém diversas críticas surgem a atuação da empresa estatal na Bahia, e muito se relaciona com a intermitência de água potável em determinados bairros mais periféricos, e aqui diversos fatores contribuem para este acontecimento, como o crescimento desordenado em áreas altas, a perda da pressão pelo furto de água ou os “gatos” ou ainda a má gestão da companhia,

[...]poderíamos afirmar que a problemática das águas em Salvador reporta-nos à crise ambiental, aqui qualificada como uma forma particular de manifestação de uma crise global e estrutural, ou seja, a crise das sociedades produtoras de mercadorias, que ganha contornos

especiais na periferia do sistema capitalista (Santos, Pinho, Rossi e Sampaio 2012)

Portanto, no bojo do debate, não se evidencia uma predileção do lucro em detrimento do acesso à água por parte desta empresa e sim uma crise estrutural e que precisa ser solucionada pelo poder público para que os recursos hídricos contemplem de forma perene todos.

Os índices sobre o atendimento de água tratada, recolhimento de esgotos e perda na distribuição da água foram similares entre a EMBASA e a SANEATINS, de forma geral, porém, quando é analisado os números da empresa privada que atua em Manaus se nota uma discrepância que precisa ser analisada. Alguns fatores figuram como decisivos para o atraso que a capital amazonense demonstra no saneamento, sendo o primeiro como a falta de investimento privado previsto no contrato de concessão, sendo que, posteriormente, o poder cedente precisou realizar um investimento para que fosse possível melhorar a distribuição de água a mais pessoas.

Seguindo a falta de compromisso da empresa privada, o ente municipal trilhou o mesmo caminho, sendo na demora para instaurar às duas CPIs (legislativo) que investigavam o descaso com o serviço público de saneamento, ou ainda se omitindo em face aos relatórios finais das comissões (executivo municipal) que orientavam a quebra contratual imediata do município com a empresa operadora do sistema de saneamento.

Na pesquisa se notou que a EMBASA foi a única que não foi alvo de uma CPI, apesar de ter sido ventilada a possibilidade, já às empresas privadas foram alvo de duas comissões cada sendo que, em Palmas a comissão investigava sobre a prática abusiva contra o consumidor, vícios na venda da empresa para a Odebrecht e crime ambiental, em Manaus a precarização dos serviços de saneamento que chegou a níveis insustentáveis.

A ideia da privatização no saneamento é buscar que o capital privado seja injetado nesta área e consiga levar uma melhor qualidade no serviço para a população, porém, às empresas privadas de saneamento, citadas neste trabalho, continuaram recebendo dinheiro público, seja na forma de transferência ou financiamento e mesmo assim não conseguindo alcançar às metas, como no caso de Manaus.

Portanto é possível ressaltar que, na ótica da defesa da água como um direito fundamental, existem diferenças entre a atuação de uma empresa pública e uma privada de saneamento. A principal distinção observada orbita sobre a responsabilidade social que o prestador de serviço público deve ter em face da população, enquanto a empresa pública busca desenvolver o saneamento independente de ter lucro, o ente privado busca primeiramente a maximização de seu ganho.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O saneamento no Brasil durante os anos vem operando de forma cíclica, alternando entre a atuação do ente público e do privado. Já o entendimento deste serviço como medida profilática para a saúde pública, apenas surge perto do ano de 1920, demonstrando, desde cedo, um certo atraso em comparação com outros países, sobretudo os industrializados. Já a preocupação com a água como um recurso finito no mundo surgiu a partir de meados do século XX com diversos congressos e agendas internacionais, que buscavam a conscientização dos países para este assunto.

Após as diversas mudanças constitucionais no país, a Carta Magna de 1988 conseguiu instituir a natureza jurídica do serviço de saneamento, considerando um patrimônio público, sendo o município o titular do serviço, podendo operar por meio de uma empresa ligada a sua própria administração ou repassando o serviço para uma companhia diversa (pública ou privada) por meio de concessão ou permissão.

A demora de quase 20 anos para a edição de lei que regulamentasse as normas e metas específicas referente ao saneamento público aprofundaram as deficiências no saneamento brasileiro. Com a edição da lei 11.445 de 2007 houve uma mudança no cenário, pois o investimento destinado a esta área aumentou e os indicadores brasileiros do saneamento melhoraram, mas com a valorização da água no mundo, a sua abundância no Brasil e a transformação desta como mercadoria, às empresas privadas passaram a pressionar pela mudança de concepção na prestação do serviço, desta forma a partir de 2016 se estabeleceu um movimento visando uma maior participação do setor privado nesta área.

É possível entender a vontade do legislador em inserir setor privado na gestão das águas, pois existe uma grande parcela da população que ainda não têm acesso aos serviços básicos, mas não é justo atribuir esta deficiência às empresas públicas de saneamento quando a responsabilidade é compartilhada entre o Executivo e o Legislativo, que por anos, reduziram o investimento em saneamento em detrimento de outras prioridades.

A privatização do saneamento brasileiro ganhou força com a aprovação da lei 14.026 colocando fim aos novos contratos de programas, que eram

assinados entre as empresas públicas estaduais e os municípios, fixando metas árduas para que as atuais concessionárias do serviço alcancem em um curto espaço de tempo, sob pena de perder a concessão daquela localidade. No debate travado durante a aprovação da nova lei do saneamento, no legislativo federal, os contrários a aprovação da referida lei utilizaram o argumento de que apenas às áreas que auferissem lucro seriam alvo de disputa pelo ente privado, ao passo que, às localidades menores seriam preteridas, pois dariam prejuízo, sendo que o poder público precisaria assumir o ônus, ratificando este entendimento, Rocha (2019) afirma que,

As metrópoles são buscadas como lugares privilegiados para a realização dos investimentos dos mais altos círculos produtivos, terciários e financeiros. Nas dinâmicas do capitalismo contemporâneo, é necessário reconhecer a pertinência do processo mesmo de produção e reprodução do espaço urbano no centro das estratégias de acumulação. (p, 273)

A própria lógica do capitalismo contribui para o entendimento de que a empresa privada têm o lucro como objeto principal de sua atividade, portanto buscará atuar apenas nas áreas que possam remunerar melhor o capital investido, como ocorreu no fim do mês de Abril de 2021 com a Companhia Estadual de Água e Esgotos do Rio de Janeiro - CEDAE, que dividiu parte do estado do Rio de Janeiro em quatro zonas, e não conseguiu vender apenas uma das zonas, justamente a que precisa de mais investimentos e não forneceria um avantajado retorno financeiro.

No meio do debate sobre a atuação do ente público ou privado é necessário não perder de vista a discussão sobre o direito fundamental do acesso à água potável. O processo de mercantilização da água que está sendo construído neste país pode contribuir com o aumento da desigualdade ao limitar o acesso das populações mais carentes a este recurso, seja por meio do aumento das tarifas, como em Palmas e em Manaus, que já registram às tarifas mais altas da região, ou pela falta de investimento privado que, em tese, é o maior atrativo para a concessão do saneamento, porém na prática a maior parte do recurso para o saneamento ainda vem do poder público.

Não é possível afirmar que a atuação da empresa privada é incompatível com a responsabilidade social necessária a uma empresa que presta serviço

público, porém na prática não foi o que se observou neste trabalho, já que às empresas que foram estudadas neste trabalho colocaram o bem estar social em segundo plano, seja se omitindo nos investimentos, elevando a tarifa ou devolvendo às cidades que não eram lucrativas para o poder cedente, ao passo que a empresa pública estudada atua em 367 municípios, sendo a maioria deficitária, ou seja, não imprime o lucro como seu objetivo mas atingir o maior número de pessoas, refletindo a responsabilidade estatal.

O saneamento no Brasil não foi pensado para ser de todos, muito menos fez parte de um plano maior, mas foi realizado de forma fracionada frente à necessidade crescente das metrópoles, mesmo com a promulgação da carta magna, a água apenas se tornou um direito fundamental por analogia, pois é impossível pensar em dignidade da pessoa humana sem acesso ao saneamento básico. Portanto é preciso construir uma nova configuração para a água, partindo do pressuposto da equidade, inserindo-a na constituição como direito fundamental (PEC 258/2016), fortalecendo a responsabilidade social do concessionário público de saneamento e priorizando os setores mais carentes da sociedade, sem distinção de raça, gênero, bairro ou econômicas.

## REFERÊNCIAS

AITH, Fernando Mussa Abujamra e ROTHBARTH, Renata . **O estatuto jurídico das águas no Brasil**. *Estud. av.* [conectados]. 2015, vol.29, n.84, pp.163-177. ISSN 1806-9592. Disponível em <https://doi.org/10.1590/S0103-40142015000200011>. Acesso em 13/03/2021.

BARROSO, Luís Roberto. **A ordem econômica constitucional e os limites à atuação estatal no controle dos preços**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro. pp. 187-212. Outubro - Dezembro de 2001.

BORJA, Patrícia Campos. **Política de Saneamento, instituições financeiras internacionais e mega-programas: Um olhar através do programa Bahia Azul**. Tese de Doutorado. Pós Graduação em Arquitetura e Urbanismo -UFBA. Salvador, 2004.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula 545. **Preços de serviços públicos e taxas não se confundem, porque estas, diferentemente daqueles, são compulsórias e têm sua cobrança condicionada à prévia autorização orçamentária, em relação à lei que as instituiu**. Brasília, DF. 1969. Disponível em

<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/seq-sumula545/false>. Acesso em 09/04/2021 às 19h.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Apelação Cível nº 0846777-58.2006.8.13.0035. Apelante SAE SUPCIA Água e Esgoto Araguari. Apelada Claurides da Silva Monteiro. Relator: Exmo. SR. DES. Brandão Teixeira. 28/07/2010. Disponível em

<https://tj-mg.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/941685742/apelacao-civel-ac-10035060846777001-araguari/inteiro-teor-941685809>. Acesso em 01/04/2021 às 14h.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Justiça de São Paulo. Apelação cível nº 0156579-35.2007.8.26.0000. Apelante Autarquia Municipal de água e Esgoto. Relator Geraldo Xavier. 09/02/2012. Disponível em

<https://tj-sp.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/914373044/apelacao-civel-ac-1565793520078260000-sp-0156579-3520078260000>. Acesso em 01/04/2021 às 13h.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal de Justiça. Súmula 412. **A ação de repetição de indébito de tarifas de água e esgoto sujeita-se ao prazo prescricional estabelecido no Código Civil**. Brasília 25/11/2009. Disponível em

[https://www.stj.jus.br/docs\\_internet/revista/eletronica/stj-revista-sumulas-2014\\_39\\_capSumula412.pdf](https://www.stj.jus.br/docs_internet/revista/eletronica/stj-revista-sumulas-2014_39_capSumula412.pdf). Acesso em 01/04/2021 às 13h.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. **TCU firma entendimento sobre o conceito de empresa estatal federal dependente. Brasília. 16/05/2019. Disponível em**

<https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-firma-entendimento-sobre-o-conceito-de-empresa-estatal-federal-dependente.htm>. Acesso 29/03/2021 às 21h.

\_\_\_\_\_. Arquivo Nacional. **Departamento de saúde pública. Brasília 2010. Disponível em <http://mapa.an.gov.br/index.php/ultimas-noticias/682-departamento-nacional-de-saude-publica>. Acesso em 16/05/2021 às 12:00h**

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Regional. **Sistema de informação sobre saneamento - 2019. Disponível em <http://www.snis.gov.br/painel-informacoes-saneamento-brasil/web/painel-setor-saneamento>. acesso dia 05/04/21 às 15:30**

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Regional. **Gasto Público em Saneamento Básico. Disponível em [https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNSA/Arquivos\\_PDF/Gasto\\_Publico\\_Saneamento\\_2008.pdf](https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNSA/Arquivos_PDF/Gasto_Publico_Saneamento_2008.pdf). Acesso dia 02/05/2021 às 11h.**

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Regional. **Gasto Público em Saneamento Básico. Disponível em [https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNSA/Arquivos\\_PDF/Gasto\\_Publico\\_Saneamento\\_2009.pdf](https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNSA/Arquivos_PDF/Gasto_Publico_Saneamento_2009.pdf). Acesso dia 02/05/2021 às 11h.**

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Regional. **Gasto Público em Saneamento Básico. Disponível em [https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNSA/Arquivos\\_PDF/gasto\\_publico\\_2014.pdf](https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNSA/Arquivos_PDF/gasto_publico_2014.pdf). Acesso dia 02/05/2021 às 11h.**

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Regional. **Gasto Público em Saneamento Básico. Disponível em [https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNSA/Arquivos\\_PDF/gasto\\_publico\\_2014.pdf](https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNSA/Arquivos_PDF/gasto_publico_2014.pdf). Acesso dia 02/05/2021 às 11h.**

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.303/2016. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm)**

\_\_\_\_\_. **Lei nº 14.026/20. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/L14026.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L14026.htm)**

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 2.926 de 1862.** Disponível em <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-2926-14-maio-1862-555553-publicacaooriginal-74857-pe.html>

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil de 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 18/03/2021

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.455/07.** Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm). Acesso em 18/03/2021

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 6.017 de 2007.** Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6017.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6017.htm). Acesso em 18/03/2021.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.666/1993.** Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm). Acesso em 18/03/2021.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.987/1995.** Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8987compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8987compilada.htm). Acesso em 18/03/2021

\_\_\_\_\_. Ministério da Economia. **Inspeção do Trabalho já resgatou 55 mil trabalhadores de condições análogas às de escravo.** Brasília, 2020. Disponível em <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/2020/trabalho/julho/inspecao-do-trabalho-ja-resgatou-55-mil-trabalhadores-de-condicoes-analogas-as-de-escravo>. Acesso em 17/03/2021 às 10h.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Regional. **Diagnósticos dos serviços de Água e Esgotos.** Disponível em

[http://www.snis.gov.br/downloads/diagnosticos/ae/2019/Diagnostico\\_AE2019.pdf](http://www.snis.gov.br/downloads/diagnosticos/ae/2019/Diagnostico_AE2019.pdf). Acesso em 13/04/2021 às 20h

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade 1.842, Rio de Janeiro. **Instituição de região metropolitana e competência para saneamento básico.** Requerente; Partido Democrático Trabalhista - PDT. Relator Min. Luiz Fux. Brasília, DF. 2013.

CARNEIRO, Júlia D. **Enquanto Rio privatiza, por que Paris, Berlim e outras 265 cidades reestatizaram saneamento?.** BBC. 2017. Disponível em

<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-40379053>. Acesso em 15/05 às 21h.

CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo**. Salvador, Editora JusPodivm, 4 ed. 2017

CERVO, Amado Luiz; BERVIAN, Pedro Alcino. **Metodologia Científica**. 5.ed. São Paulo: Prentice Hall, 2002

CHAGAS, Carolina F. D. e DIAS, Maria T. F. **O relevante interesse coletivo nas atividades econômicas das empresas estatais após o advento da Lei nº 13.303/2016 (“estatuto jurídico das Estatais”)**. Revista de Direito, Economia e Desenvolvimento Sustentável. v. 4, n.1 pp-16-33. Janeiro - Junho de 2018. Disponível em <https://www.indexlaw.org/index.php/revistaddsus/article/view/4139/pdf>. Acessado em 01/04/2021 às 18h.

CONSTANTINOV, Givanildo Nogueira. Novos paradigmas dos créditos ambientais. In: FARIAS, Talden; COUTINHO, Francisco Seráfico da Nóbrega (Coord.). **Direito Ambiental: o meio ambiente na contemporaneidade**. Belo Horizonte: Fórum, 2010

CRUZ, Karlos Arcanjo da; RAMOS, Francisco de Sousa. **Evidências de subsídio cruzado no setor de saneamento básico nacional e suas consequências**. Nova econ., Belo Horizonte , v. 26, n. 2, p. 623-651, ago. 2016 . Disponível em [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-63512016000200623&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-63512016000200623&lng=pt&nrm=iso). acesso em 16 maio 2021.

DIAZ, Rafael R.L. e NUNES, Larissa dos R. **A evolução do saneamento básico na história e o debate de sua privatização no Brasil**. Revista de Direito. Faculdade Guanambi. Guanambi. v. 7, n. 2. p. 1-23. Jul-dez de 2020. Disponível em <http://revistas.faculdadeguanambi.edu.br/index.php/Revistadedireito/articula/view/292/186> acesso em 16/05/2021

DIONE, Jean e LAVILLE, Christian. **A CONSTRUÇÃO DO SABER**. Belo Horizonte, Editora UFMG, 2008

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**, São Paulo, editora Forense, 32 ed. 2019.

História da EMBASA. **Site institucional da Empresa Baiana de Águas e Saneamento**. 2020. Disponível em <https://www.embasa.ba.gov.br/index.php/institucional/a-embasa/historia#:~:text=Em%2011%20de%20maio%20de,em%20saneame>

nto%20b%C3%A1sico%20no%20pa%C3%ADs.&text=Em%201975%2C%20no%20entanto%2C%20essas,seus%20servi%C3%A7os%20incorporados%20%C3%A0%20Embasa. acesso dia 16/03/2021 às 14h

HUBNER, Cristiane Fonseca. **Privatização do Saneamento e Nova formas de segregação: O caso do morro da Boa Vista em Arraial do Cabo, Brasil.** In: Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas. **O Direito à Água como política Pública na América Latina.** Brasília, 2015

Indicadores em destaque, Salvador. **Água e saneamento 2020.** Disponível em <https://www.aguaesaneamento.org.br/municipios-e-saneamento/ba/salvador>. Acesso em 05/04/2021 às 19h.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. **Pesquisa Nacional de Saneamento Básico. 2017. Brasília.** Disponível em <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/to/pesquisa/30/30051>. Acesso em 18/03/2021 às 19h.

Kempfer, Marlene & Santos, Alessandro. **Estado contemporâneo e intervenção no domínio econômico.** Revista Scientia Iuris. Londrina, v. 16. pp. 175-198. Dezembro de 2012

LUBISCO, Nídia Maria; VIEIRA, Sônia Chagas. **Manual de Estilo Acadêmico: Trabalhos de conclusão de curso, dissertações e teses.** Salvador. Editora EDUFBA, 2019.

Maiores do setor faturam R\$ 58,2 bilhões. **Sambiental**, 2020. Disponível em [https://www.sambiental.com.br/noticias/maiores-do-setor-faturam-r-582-bilh%C3%B5es#:~:text=As%20dez%20maiores%20companhias%20estaduais,%20e%20Cagece%20\(Cear%C3%A1\)](https://www.sambiental.com.br/noticias/maiores-do-setor-faturam-r-582-bilh%C3%B5es#:~:text=As%20dez%20maiores%20companhias%20estaduais,%20e%20Cagece%20(Cear%C3%A1).). Acesso em 02/05/2021 às 19h.

MELLO, Celso. A.B. **Curso de Direito Administrativo.** São Paulo, editora Malheiros. 30 ed. 2013.

MELLO, Marina Figueira. **Privatização do setor de saneamento no Brasil: Quatro experiências e muitas lições.** Revista de Economia Aplicada. São Paulo, v. 9, n. 3, pp. 195-517, Jul-set de 2005

MIGUEL, Luiz Guilherme G. C. **A atuação do Estado no domínio econômico, a sociedade de economia mista e o conflito entre o interesse público e os interesses privados.** Trabalho de Conclusão de Curso. Direito, Rio de Janeiro. 2015.

Organização da Nações Unidas - ONU. **O Direito Humano à Água e Saneamento. Zaragoza. 2019.** Disponível em

[https://www.un.org/waterforlifedecade/pdf/human\\_right\\_to\\_water\\_and\\_sanitation\\_milestones\\_por.pdf](https://www.un.org/waterforlifedecade/pdf/human_right_to_water_and_sanitation_milestones_por.pdf). Acesso em 15/04/2021

Organização das Nações Unidas - ONU. **DECLARAÇÃO E PROGRAMA DE AÇÃO DE VIENA Conferência Mundial sobre Direitos Humanos**. Disponível em

<https://www.oas.org/dil/port/1993%20Declara%C3%A7%C3%A3o%20e%20Programa%20de%20Ac%C3%A7%C3%A3o%20adoptado%20pela%20Confer%C3%Aancia%20Mundial%20de%20Viena%20sobre%20Direitos%20Humanos%20em%20junho%20de%201993.pdf>. Acesso em 05/05/2021.

PINHEIRO, Armando Castelar. **Privatização no Brasil: por quê? Até onde? Até quando?** In: GIAMBIAGI, Fabio; MOREIRA, Maurício Mesquita (Org). **A economia brasileira nos anos 90**. 1. ed. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 1999. p. 147-182.

PINHO, Rodrigo César Rebello Pinho. **Teoria Geral da Constituição e Direitos Fundamentais**. 10ª ed. reformada São Paulo: Saraiva, 2010 (Coleção Sinopses Jurídicas, v. 17).

RIBEIRO, Luiz G.G. e ROLIM, Neide D. **Planeta água de quem e para quem: uma análise da água doce como direito fundamental e sua valoração mercadológica**. Revista Direito Ambiental e Sociedade. 2017, vol. 7, nº1, pp. 7-33.

ROCHA, S. A. **Mercantilização da política de saneamento em Manaus**. Revista Terceira Margem Amazônia, v. 6, n.15, p. 150-165, 2020. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.36882/2525-4812.2020v6i15p150-165>. Acesso em 23/04/2021 às 09h

ROCHA, Sandoval Alves. **A luta pela água na Amazônia: Desafios e contradições do acesso à água em Manaus**. Tese de Doutorado. Ciências Sociais. Rio de Janeiro 2019

SANTOS, Rita S.S. **Saneamento e Educação Ambiental: A experiência do Programa Bahia Azul nas Escolas**. Dissertação de mestrado. Engenharia Ambiental, UFSC, Florianópolis, 2004.

SANTOS, Maria. E. P.; PINHO, José. A. G.; ROSSI, Renata; SAMPAIO, Rosely. **A Problemática das Águas em Salvador: Crise, Conflitos e Desafios**. Revista interdisciplinar de gestão social. Salvador. 2012, vol. 1, nº 1. pp. 23-45.

Schirato, Vitor Rhein. **As empresas estatais no direito administrativo econômico atual**. São Paulo, Saraiva, 2016

\_\_\_\_\_. **Novas anotações sobre as empresas estatais.** Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, pp. 209-240. Janeiro - Março de 2005

\_\_\_\_\_. **Setor de Saneamento Básico: Aspectos Jurídicos-Administrativos e competências Regulatórias.** Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, pp. 119-141. Jul - Set de 2004

SILVA, Elmo Rodrigues da. **Os cursos da água na história: simbologia, moralidade e a gestão de recursos hídricos.** Tese de Doutorado - Escola Nacional de Saúde Pública, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 1998. Disponível em: <http://www.bvsde.paho.org/bvsarg/p/fulltext/brasil/brasil.pdf>

SILVEIRA, Daniel e MELLO Kátia. **Leilão da Cedae arrecada mais de R\$ 22 bilhões pelos blocos 1, 2 e 4; bloco 3 não recebe oferta. g1 globo. 2021.** Disponível em <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2021/04/30/primeiro-lote-do-leilao-da-cedae-e-vendido-com-mais-de-100percent-de-agio-sobre-o-lance-inicial.ghtml>. Acesso em 15/05/2021 às 19h

SOUSA, Ana Cristina Augusto de; BARROCAS, Paulo Rubens Guimarães. **Privatizar ou não privatizar: eis a questão. A única questão? A reedição da agenda liberal para o saneamento básico no Brasil.** Cad. Saúde Pública, Rio de Janeiro, v. 33, n. 8, e00048917, 2017. Disponível em [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-311X2017000800301&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X2017000800301&lng=en&nrm=iso). Acesso em 16 Maio de 2021.