



# REVISTA DIGITAL DE DIREITO ADMINISTRATIVO

FACULDADE DE DIREITO DE RIBEIRÃO PRETO - FDRP

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO – USP

---

Seção: Artigos Científicos

## Infraestruturas de saneamento básico na Amazônia Legal: a Lei 14.026/2020 e os desafios da universalização

*Basic sanitation infrastructures in the Brazilian Amazon: 14.026/2020 and the challenges of universalization*

Alexandre Ganan de Brites Figueiredo; Beatriz Sakuma Narita; Rudinei Toneto Júnior

**Resumo:** Essa pesquisa pretende discutir as inovações na regulação do saneamento básico trazidas pela Lei 14.026/2020, concentrando-se nos nove estados que compõem a Amazônia Legal: Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Maranhão, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins. Mais especificamente, pretende-se indagar se a esperança na atuação do setor privado graças às inovações da regionalização, da comprovação da capacidade econômico-financeira, da proibição dos contratos de programa e consequente determinação de licitações são adequadas e contribuem para a superação do déficit em saneamento naquela região. Nesse sentido, serão apresentadas, principalmente, as consequências do decreto 10.710/2021. Ademais, a difusão de PPPs de saneamento também será abordada como alternativa viável para a atingimento das metas de universalização em um modelo que conjugue as esferas pública e privada. Para realizar essa pesquisa recorreu-se à análise da doutrina produzida sobre o tema, especialmente aquela a respeito do impacto da Lei 14.026/2020, além da própria legislação pertinente, por meio do método dedutivo-analítico.

**Palavras-chave:** Lei 14.026/2020; Decreto 10.710/2021; Amazônia Legal; Saneamento Básico; Infraestrutura de Saneamento; Concessões.

**Abstract:** This research intends to discuss the innovations in the regulation of basic sanitation brought about by Brazilian Federal Law nº 14,026/2020, focusing on the nine states that make up the Brazilian Amazon: Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Maranhão, Pará, Rondônia, Roraima and Tocantins. More specifically, it is intended to inquire whether the hope in the performance of the private sector thanks to the innovations of regionalization, the proof of economic-financial capacity, the prohibition of program contracts and the consequent determination of tenders are adequate and contribute to overcoming the deficit in sanitation in that region. In this sense, the consequences of decree 10,710/2021 will be mainly presented. Finally, the dissemination of Public-Private Partnerships (PPPs) on sanitation will also be addressed as a viable alternative for achieving universalization goals in a model that combines the public and private spheres. To carry out this research, we used the analysis of the doctrine produced on the subject, especially that regarding the impact of Law 14,026/2020, in addition to the relevant legislation itself, through the deductive-analytical method.

**Keywords:** Law Nº 14,026/2020; Decree Nº 10,710/2021; Brazilian Amazon; Basic Sanitation; Sanitation Infrastructure; Concessions.

**Disponível no URL:** [www.revistas.usp.br/rdda](http://www.revistas.usp.br/rdda)

**DOI:** <http://dx.doi.org/10.11606/issn.2319-0558.v11n1p41-63>

Este conteúdo está protegido pela lei de direitos autorais. É permitida a reprodução, desde que indicada a fonte como "Conteúdo da Revista Digital de Direito Administrativo". A RDDA constitui periódico científico da FDRP/USP, cuja função é divulgar gratuitamente pesquisa na área de direito administrativo. Editor responsável: Professor Associado Thiago Marrara.

## INFRAESTRUTURAS DE SANEAMENTO BÁSICO NA AMAZÔNIA LEGAL: A LEI 14.026/2020 E OS DESAFIOS DA UNIVERSALIZAÇÃO

Alexandre Ganan de Brites FIGUEIREDO\*; Beatriz Sakuma NARITA\*\*; Rudinei TONETO JÚNIOR\*\*\*

*Sumário: 1 Introdução; 2 A Lei 14.026/2020 e um novo modelo para o saneamento; 3 Prestação regionalizada e a distorção da “irregularidade” dos contratos; 4 Novos Decretos de 2023: preservação das companhias estaduais de saneamento e incentivos às parcerias público-privadas; 5 Impactos da nova regulação na região amazônica; 6 Considerações finais; 7 Referências.*

### 1. Introdução

A região amazônica tem ganho cada vez mais destaque nacional e internacional. O contexto atual de mudanças climáticas e a busca por formas de mitigar o aquecimento global deu evidência à floresta e seus habitantes, a ponto de Belém, capital do Pará, ser escolhida como sede da COP30, a ser realizada em 2025. Trata-se de uma região que detém grande extensão (ocupando quase 60% do território brasileiro), recursos minerais, hídricos e de biodiversidade estratégicos. Contudo, apesar desse potencial, ainda é a mais pobre do Brasil, com enormes desafios sociais a superar para além do problema do desmatamento. Em saneamento básico, é nos estados amazônicos que se concentram os piores índices de atendimento e cobertura, o que também contribui para deterioração do meio ambiente. Uma vez que o desenvolvimento sustentável da região passa necessariamente pela melhoria das condições de vida da sua população, é necessário aproveitar o novo contexto, no qual a Amazônia ganhou o centro da agenda, para discutir esse tema e os caminhos possíveis para a universalização daqueles serviços.

É consensual que o saneamento básico é potencial gerador de externalidades positivas. São atribuíveis à sua presença fatores como a queda no número de internações

---

\*Doutor pelo Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina da USP (PROLAM-USP), é historiador (FFLCH-USP), advogado (Largo do São Francisco-USP) e pós-doutorando em Economia (FEARP USP). Leciona como Professor Visitante no PROLAM-USP e é consultor da FUNDACE (Fundação para Pesquisa e Desenvolvimento da Administração, Contabilidade e Economia). <https://orcid.org/0000-0003-1171-1353>.

\*\*Doutoranda em Direito Econômico (Largo do São Francisco-USP), Mestre em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie e advogada graduada pela mesma instituição. É Coordenadora de Projetos no Consórcio de Desenvolvimento Sustentável da Amazônia Legal, atuando na elaboração, acompanhamento e monitoramento de políticas públicas de desenvolvimento regional para a Amazônia brasileira. <https://orcid.org/0000-0001-7894-9169>.

\*\*\*Doutor em Economia (FEA-USP), é Professor Titular do Departamento de Economia da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo (FEA-RP/USP). Atuou como Chefe do Departamento de Economia da FEARP-USP (2002-2004), como Diretor da FEARP/USP (2006-2010), e coordenador da Administração Geral da USP (2014-2016), dentre outras funções. <https://orcid.org/0000-0002-4498-4078>.

hospitalares e a consequente economia em serviços de saúde pública, diminuição dos afastamentos de postos de trabalho, maior rendimento na educação, valorização de imóveis, incremento no turismo, dentre outros (por exemplo: Araújo; Bertussi, 2018, p. 167). Por isso, e pela essencialidade à vida, o acesso à água potável gerenciada com segurança, bem como ao saneamento básico em todas suas dimensões, é um direito humano já reconhecido em âmbito internacional. A Assembleia Geral das Nações Unidas o afirmou pela primeira vez em caráter geral e inequívoco na sua Resolução A/RES/64/292, de 2010 (ONU, 2010), como o ponto alto de um reconhecimento que se iniciou com as primeiras conferências especificamente voltadas ao tema, na década de 1970. A consagração desse direito na esfera normativa internacional é apontada até mesmo como uma sexta dimensão na evolução dos direitos fundamentais (Fachin; Silva, 2022, p. 101).

Não obstante, o Brasil apresenta grandes deficiências nesse setor. Mesmo com o avanço da cobertura dos serviços de saneamento básico nas últimas décadas, ele não foi suficiente para atender a todo o país. Conforme dados do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), 15,9% da população brasileira não tem acesso à água potável, sendo que o maior déficit se encontra nas regiões Norte (41,10%) e Nordeste (25,10%). Por sua vez, a população que não é atendida pelo esgotamento sanitário é ainda maior: 45% na média nacional. Na região Norte, 86,9% não tem acesso a esse serviço, enquanto no Nordeste esse número é de 69,7%. Mesmo na região Sudeste, mais rica do país, há 19,5% da população sem rede de esgoto e 8,7% sem água potável<sup>1</sup>. Ainda há problemas quanto à qualidade da água que chega às torneiras, ao tratamento das águas residuais, ao tratamento do esgoto (apenas 50% do esgoto coletado é tratado, conforme o SNIS), à governança do setor, dentre outros.

Esses indicadores são ainda piores nos estados amazônicos, nos quais as características do déficit desses serviços estão presentes: municípios menores, com população de baixa renda e dispersa por um vasto território. Mesmo nos centros urbanos maiores, o déficit se concentra nas regiões periféricas, irregulares e mais pobres. Diante disso, a questão da garantia efetiva do acesso ao saneamento básico ganhou ainda mais centralidade e relevância. A realidade de um déficit de atendimento grande e persistente levou ao debate quanto aos modelos mais adequados de provisão dos serviços tendo em vista a necessidade de sua expansão. O desafio do Brasil nas últimas décadas foi justamente o de construir um arcabouço institucional que garantisse a expansão desse serviço essencial a toda a população sem descuidar de oferecer qualidade e valores acessíveis, atendendo ao princípio da modicidade tarifária.

Dessa forma, nos últimos anos o setor passou por uma grande transformação, desde a implantação do Marco Legal do saneamento, com a Lei 11.445, em 2007, até as

---

<sup>1</sup> Conforme dados do SNIS, disponíveis em: <http://www.snis.gov.br/>. Acesso em: 10 jun. 2024.

mudanças nele inseridas pela Lei 14.026, de 2020, que introduziu as metas de universalização, concebeu a regionalização como um instrumento para gerar ganhos de escala que possibilitem a cobertura ampla e universal e instituiu fortes incentivos à privatização. Nesse último ponto, destaca-se a determinação de comprovação de capacidade econômico-financeira voltada às empresas estatais de saneamento e também o fim dos contratos de programa do setor. Conforme pretende-se demonstrar nessa pesquisa, a Lei 14.026/2020 gerou um quadro de instabilidade no setor que, de certa forma, só foi superado pela regulamentação de 2023, com os Decretos 11.598/23 e 11.599/23. Soma-se ainda ao cenário o desafio regulatório e as técnicas de fiscalização dos contratos, ainda em construção e aprofundamento, como os verificadores independentes (Oliveira, 2024, p. 292-293).

Tendo em vista esse cenário, a pesquisa questiona os impactos da Lei 14.026/2020 nos estados da Amazônia Legal (Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Maranhão, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins), considerando as metas de universalização dos serviços de saneamento básico. Mais especificamente, pretende-se indagar se a esperança na atuação do setor privado graças às inovações da regionalização, da comprovação da capacidade econômico-financeira, da proibição dos contratos de programa e consequente determinação de licitações e, ademais, das novas técnicas contratuais que passam a se difundir pelo setor, especialmente as PPPs, são adequadas e contribuem para a superação do déficit em saneamento naquela região. Por fim, para realizar essa pesquisa recorreu-se à análise da doutrina produzida sobre o tema, especialmente aquela a respeito do impacto da Lei 14.026/2020, além da própria legislação pertinente, por meio do método dedutivo-analítico.

## **2. A Lei 14.026/2020 e um novo modelo para o saneamento**

No Brasil, historicamente os serviços de saneamento básico foram considerados locais e, dessa forma, de responsabilidade dos municípios. Com isso, as autarquias municipais predominaram até as mudanças que ocorreram nesse modelo a partir da década de 1970, com o incentivo da União à provisão dos serviços por empresas estatais estaduais. É nesse momento que são criadas as atuais CESBs, operando então por meio de contratos com os municípios e financiadas por recursos do antigo BNH já tendo em vista a necessidade de expansão da rede (Coutinho, 2020, p. 100-129). Ressalte-se que, ao contrário da estabilidade demográfica atual, aquela expansão a partir das companhias estaduais teve que desenvolver-se em um cenário de acelerada e desordenada urbanização e crescimento populacional.

Na década de 1990, já em um contexto de redemocratização acompanhada pela reforma do Estado, a Lei 8.997/1995 (Lei das Concessões) regulamentou o artigo 175 da Constituição Federal e abriu um caminho possível para a prestação de serviços públicos por entes privados. Tratava-se de um modelo influenciado pelo direito francês e pelo conceito de “serviço público”, no qual o concessionário assume a prestação do serviço e, em contrapartida, é remunerado mediante a cobrança de tarifas

(desde que individualizadas), além do recebimento das chamadas receitas acessórias (Dal Pozzo; Fachinatto, 2020, p. 394). Por outro lado, a introdução das agências regulatórias denotava também a influência do modelo das *utilities* norte-americanas, construindo um híbrido que caracteriza a história da prestação de serviços públicos no país (Loureiro, 2020, p. 4).

Muito embora a atuação privada, desde então, tenha se dado com o predomínio desses contratos de concessão da Lei 8.897/1995, trata-se de um instrumento que apresenta limitações quando se pensa a necessidade de grandes investimentos que não necessariamente se viabilizam apenas com as tarifas. Ademais, se esse retorno for obtido graças a valores elevados nessas tarifas, estará comprometido o objetivo da universalização, que é o acesso efetivo a todos a esses serviços essenciais. Para contornar essa dificuldade, em 2004 foi editada a Lei 11.079, criando dois novos tipos de concessão – patrocinada e administrativa – com a característica, dentre outros elementos, de possibilitar contratos de longa duração e aporte direto de recursos do Poder Público ao concessionário, viabilizando também os serviços que não são divisíveis e, portanto, não podem ser individualizados em uma tarifa. No Brasil, essas duas modalidades de concessão são chamadas de parcerias público-privadas, uma especificidade local que destoa do conceito geral de “PPP”, o qual, conforme o Banco Mundial, refere-se às atuações conjuntas dos setores público e privado em geral e não a uma modalidade específica dessa interação (*World Bank*, 2017). A infraestrutura em geral passava a ter um instrumento contratual com a Administração mais adequado às dimensões exigidas em investimento e escala. Especificamente para o saneamento, avalia-se que a celebração de PPPs é o melhor caminho para se contornar as dificuldades com o financiamento da universalização (Nascimento; Sodré; Castilho, 2020, p. 426 e ss.), embora ainda predominem no setor as antigas concessões “comuns”.

É consensual a avaliação de que a Lei 14.026/2020 consolidou um movimento de abertura do setor do saneamento básico ao mercado, buscando criar melhores condições para a atuação da iniciativa privada. Vão nessa linha trabalhos produzidos logo após a edição da norma, tais como os de Augusto N. Dal Pozzo e Renan M. Fachinatto (2020); José Virgílio Lopes Enei (2020); Carlos A. Nascimento, Antonio Sodré e Rafael Castilho (2020); e Thiago Marrara (2021); para citar alguns exemplos. Essa percepção por vezes era acompanhada pelo otimismo quanto aos ganhos de eficiência e os investimentos que seriam possíveis graças à criação de um ambiente legal e econômico mais atrativo. Nas palavras de Enei:

Há um reconhecimento crescente de que a iniciativa privada dispõe de maior capacidade financeira e agilidade para realizar os investimentos tão necessários à universalização dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Brasil. É inegável também a maior capacidade do setor privado em inovar, desenvolver e aplicar novas tecnologias a serviço da sociedade e do mercado, inclusive

nas atividades que compõem o setor de saneamento básico (Enei, 2020, p. 412).

Com essa orientação, a Lei 14.026/2020 promoveu mudanças no setor. Em primeiro lugar, ela incorporou as metas de universalização dos serviços já previstas no Plan-sab: até 99% da população brasileira atendida por serviços de abastecimento de água limpa e segura e até 90% por esgotamento sanitário, tendo como marco o ano de 2033. Nesse sentido, O §1º do art. 11-B da Lei 11.445/2007, com redação dada pela Lei 14.026/2020, determinava que todos os contratos fossem aditados até 31 de março de 2022, para incluir a realização das metas. Além disso, o §5º dispunha que a verificação do efetivo cumprimento seria anualmente verificada pela agência reguladora devida, cabendo sanções e abertura de um processo administrativo com a consequente declaração de caducidade do contrato, na hipótese do descumprimento do plano (§7º do art. 11-A).

Além disso, a nova lei também alterou o sistema contratual do saneamento (sobretudo, com o fim dos contratos de programa), ampliou e aprofundou a regionalização e buscou a uniformidade regulatória. Quanto ao primeiro ponto, a redação dada ao artigo 10 da Lei 11.445/2007 (Lei Nacional do Saneamento Básico) pela Lei 14.026/2020 proibiu o estabelecimento de novos contratos de programa e determinou que aqueles vigentes permanecessem em vigor até o fim de seu prazo com a condição de as companhias estaduais titulares desses instrumentos comprovarem sua capacidade econômico-financeira para cumprir as metas de universalização. O Decreto 10.710/2021 regulamentou o procedimento e a metodologia dessa comprovação: até 31 de dezembro de 2021 a documentação deveria ser apresentada à agência regulatória cabível, que decidiria até 31 de março de 2022. Em consequência, abria-se o caminho para a licitação desses serviços, quer fosse no vencimento dos contratos de programa com capacidade econômico-financeira devidamente comprovada, quer fosse na hipótese de contratos já vencidos ou sem aquela comprovação. Mesmo em análises de instituições públicas, essa inovação foi apontada como positiva por ser capaz de elevar a transparência, a eficiência e a efetividade da prestação dos serviços tanto na esfera pública como na privada (BNDES, 2022, p. 121).

Quanto à regionalização, embora ela não fosse uma novidade no setor, a nova legislação expandiu e detalhou esse instituto (Marrara, 2021, p. 232-233). Em termos jurídicos, ela visa diminuir as dificuldades derivadas da pluralidade de poderes concedentes no saneamento, reunindo em um bloco vários municípios, também com a participação dos estados, o que atribui mais dinamismo e segurança aos contratos de concessão do setor. Por outro lado, em termos econômicos, permite que os projetos alcancem a escala necessária à sua viabilização, tendo em vista que o saneamento (como a infraestrutura de modo geral), ao se constituir como um “monopólio natural”, exige recursos elevados já no início da operação – alguns irrecuperáveis, como os chamados *sunk costs* – e um longo prazo para retorno dos investimentos.

Sendo assim, não haveria viabilidade econômica para projetos na maioria dos municípios individualmente considerados. Visando a induzir a regionalização, a Lei 14.026/2020 vinculou a ela o acesso dos entes subnacionais a recursos da União, inclusive de suas instituições financeiras, conforme dispõe os incisos VII e VIII do artigo 50 da Lei 11.445/2007 (com a nova redação)<sup>2</sup>.

Por fim, destaca-se também a busca da uniformidade regulatória. Em decorrência do tratamento constitucional do saneamento (e do próprio federalismo brasileiro), a rigor cada município pode instituir seu próprio órgão de regulação. Hoje, no país há dezenas de agências com a atribuição de estabelecer normas e fiscalizar esses serviços, o que contribui para elevar a insegurança jurídica. Tendo isso em vista, a Lei 14.026/2020 alterou a Lei 9.984/2000 para ampliar as competências da Agência Nacional de Águas (ANA), que passou a se chamar Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico, atribuindo-lhe a função de editar Normas de Referência para o setor. Evidentemente, as agências subnacionais não são obrigadas a adotar tais normas, mas esse passou a ser um requisito para o acesso a recursos federais. Assim, embora não sejam vinculantes, as NRs da ANA – agora uma instituição de coordenação federativa (Ribas; Savioli; Pinheiro, 2022, p. 121 e ss.) - devem ser adotadas pelas demais agências para que os municípios atendidos por elas não percam acesso aos recursos da União (quer sejam orçamentários, quer sejam de bancos públicos).

Embora os benefícios dessas alterações sejam, em tese, bastante claros, é preciso destacar que, subliminarmente a orientação para o mercado colocava em dúvida a capacidade das companhias estaduais de saneamento para cumprir as metas de universalização, uma conclusão que hoje, passados 3 anos da edição da Lei 14.026/2020, mostrou-se questionável. Por um lado, considerava-se que o Estado, já sob pressão fiscal, não seria capaz de garantir isoladamente o investimento necessário; e, por outro lado, assumia-se como premissa que as companhias estaduais não seriam capazes de gerar o excedente necessário para realizar investimentos na escala almejada. Destaque-se que hoje existem no país diversas formas de provisão, mas predominam justamente as companhias estaduais, ao lado da prestação direta pelos municípios.

---

<sup>2</sup> Entre os estados amazônidas, estruturaram suas regiões de saneamento básico (ou “microrregiões”, como conceitua a Lei) já em 2021 o Amazonas (Lei Complementar 214/2021), o Maranhão (Lei Complementar 239/2021), Rondônia (Lei 4.955/2021) e Roraima (Lei Complementar 300/2021). Em 2022, o Mato Grosso editou a Lei Complementar 11.976/2022 sobre esse tema. Contudo, até o final de 2023, o estado mais populoso e com maior economia da região, o Pará, ainda não o tinha feito, embora já se encontrasse em processo de consulta pública um anteprojeto de lei nesse sentido. No Tocantins, um PL de regionalização está em fase de tramitação na Assembleia Legislativa enquanto no Amapá já existia essa estrutura antes mesmo da nova regulação. Por fim, o Acre ainda não iniciou seu debate sobre a regionalização, o que pode ser um obstáculo para o cumprimento das metas de universalização no estado. Como o Decreto 11.599/2023 prorrogou até 31 de dezembro de 2025 o prazo para que os entes subnacionais se estruturarem de forma regionalizada, o estado tem esse período para sua regularização a fim de não perder o acesso aos recursos da União.

Essa priorização do investimento privado apresentou problemas como a descon sideração da heterogeneidade das companhias estaduais (algumas das quais altamente eficientes) e, sobretudo, a necessidade de recursos de origem fiscal para investimentos em regiões do país que tem baixa atratividade para o capital privado, como é o caso dos estados amazônicos. Afinal, o déficit de cobertura do saneamento se concentra nos municípios menores e na população de baixa renda, bem como em áreas irregulares e mais pobres dos grandes centros urbanos, mesmo em regiões mais desenvolvidas do país. Estudos realizados desde a edição da Lei 14.026/2020 mostraram que é justamente nessas regiões que as possibilidades abertas ao saneamento pela nova regulação foram menos presentes ou até mesmo prejudiciais para o atingimento das metas de universalização, como fica particularmente evidente na análise das consequências da atribuição de status de “irregulares” aos contratos de programa vencidos ou de companhias estaduais que não conseguiram comprovar sua capacidade econômico-financeira, em acordo com as regras do Decreto 10.710/2021.

Em síntese, a Lei 14.026/2020 alterou o marco regulatório do saneamento (Lei 11.105/2005) introduzindo disposições que buscavam aumentar a eficiência (como a regionalização), uniformizar a regulação e ampliar a participação da iniciativa privada, dentre outros, no intuito de atingir, até 2033, as metas de universalização dos serviços. Por outro lado, há dificuldades derivadas da heterogeneidade regional do país, com obstáculos à efetividade desses instrumentos, tal qual pensados e regulados em 2020 e 2021, quando se parte das condições concretas das regiões mais pobres, com maior déficit e, até mesmo por isso, menos atrativas para a iniciativa privada, como é o caso da região amazônica, que apresenta o maior déficit de cobertura desses serviços essenciais.

### **3. Prestação regionalizada e a distorção da “irregularidade” dos contratos**

Os dados SNIS já mencionados indicam a dimensão do desafio da obtenção de investimentos para a universalização do saneamento nos estados da Amazônia Legal: apenas 58,9% da população da Região Norte é atendida pelo abastecimento de água completo enquanto tão somente 13,1% tem acesso à rede de esgotamento sanitário. A comparação com a média nacional – 84,1% com acesso à água e 46,2% a esgotos - demonstra o tamanho das disparidades regionais e a complexidade da questão. Além disso, outro indicador relevante do SNIS revela que, dentre os 10 estados do país com menor índice de sustentabilidade econômico-financeira dos prestadores de serviços de saneamento, sete estão na Amazônia Legal: Amapá, Roraima, Amazonas, Maranhão, Acre, Rondônia e Pará. Ou seja, além de possuir o maior déficit de

cobertura e atendimento, a região também possui as empresas com menor capacidade de investimento. Uma abertura dos dados do SNIS ressalta particularmente a ausência de cobertura e tratamento de esgoto como questão principal nesse tema<sup>3</sup>:

Tabela 1 – Atendimento e tarifas de saneamento na Amazônia Legal

Estado	População total	Atendimento de água	Atendimento de esgoto	Tarifa média de água	Tarifa média de esgoto
Acre	830.026	50,15%	11,93%	R\$ 3,06/m <sup>3</sup>	R\$ 1,98/m <sup>3</sup>
Amapá	733.508	32,86%	6,77%	R\$ 2,88/m <sup>3</sup>	R\$ 4,33/m <sup>3</sup>
Amazonas	3.941.175	83,50%	14,64%	R\$ 4,36/m <sup>3</sup>	R\$ 5,51/m <sup>3</sup>
Mato Grosso	3.658.813	86,65%	40,23%	R\$ 3,05/m <sup>3</sup>	R\$ 2,99/m <sup>3</sup>
Maranhão	6.775.152	55,80%	11,84%	R\$ 3,53/m <sup>3</sup>	R\$ 3,53/m <sup>3</sup>
Pará	8.116.132	48,52%	8,32%	R\$ 2,96/m <sup>3</sup>	R\$ 2,47/m <sup>3</sup>
Rondônia	1.581.016	45,98%	6,07%	R\$ 4,04/m <sup>3</sup>	R\$ 1,46/m <sup>3</sup>
Roraima	636.303	81,96%	65,98%	R\$ 3,27/m <sup>3</sup>	R\$ 2,72/m <sup>3</sup>
Tocantins	1.511.459	79,57%	29,15%	R\$ 5,37/m <sup>3</sup>	R\$ 5,01/m <sup>3</sup>
<b>Brasil</b>	<b>203.062.512</b>	<b>84,20%</b>	<b>55,81%</b>	<b>R\$ 4,81/m<sup>3</sup></b>	<b>R\$ 4,17/m<sup>3</sup></b>

Outro elemento que traz mais complexidade ao problema da obtenção de investimentos para a universalização na Amazônia Legal é a baixa renda de sua população. Conforme dados de dezembro de 2023, 14,64% da sua população era beneficiária do Bolsa Família, número acima dos 10,37% da média nacional. Em estados populosos da região, como Pará, Maranhão e Amazonas, esse número chega a 16,65%, 17,92% e 15,87% respectivamente. A baixa capacidade de pagamento, conjugada ao déficit, é também um fator que deve ser considerado na avaliação da orientação e do impacto da Lei 14.026/2020 na região.

<sup>3</sup> Dados obtidos em: [http://appsnis.mdr.gov.br/indicadores/web/agua\\_esgoto/mapa-aguaSNIS](http://appsnis.mdr.gov.br/indicadores/web/agua_esgoto/mapa-aguaSNIS). Acesso em: 10 jun. 2024.

Tabela 2 – População atendida pelo Bolsa-Família na Amazônia Legal

UF	População atendida pelo Bolsa Família em dezembro/2023 <sup>4</sup>	% sobre a população total
Acre	130.925	15,77%
Amapá	119.308	16,26%
Amazonas	625.799	15,87%
Mato Grosso	265.387	7,25%
Maranhão	1.214.411	17,92%
Pará	1.351.861	16,65%
Rondônia	126.664	8%
Roraima	74.728	11,74%
Tocantins	159.880	10,57%
<b>Amazônia Legal</b>	<b>4.068.963</b>	<b>14,64%</b>
<b>Brasil</b>	<b>21.064.289</b>	<b>10,37%</b>

A comprovação da capacidade econômico-financeira das companhias estaduais, ou melhor, as consequências da não comprovação, evidenciou mais distorções e obstáculos à atração de investimentos para a ampliação do acesso aos serviços de saneamento. O artigo 11-B introduzido na Lei 11.445/2007 pela Lei 14.026/2020 dispunha que as metas de universalização, bem como as de redução de perdas e de não intermitência, deveriam ser incorporadas aos contratos de prestação de serviços de saneamento básico, sendo que coube ao Decreto 10.710/2021 apresentar a metodologia e o procedimento de comprovação dessa capacidade. Em primeiro lugar, ressalte-se que tais normas não se aplicam nem à prestação direta dos serviços – afinal, nesse caso não há uma relação contratual –, aos contratos provenientes de licitação e nem às empresas estaduais em processo de desestatização. Basicamente, são regras destinadas às companhias estaduais de saneamento, titulares de contratos de programa: o objetivo tácito da forma pela qual o Decreto 10.710/2021 regulamentou o novo artigo 10-B da Lei 11.445/2007 era questionar a capacidade das empresas estaduais de realizar os investimentos necessários e abrir o caminho para a realização de licitações, ampliando a participação do setor privado.

A consequência da não comprovação da capacidade econômico-financeira é a “irregularidade” desses contratos. Nos termos do §8º do artigo 11-B da Lei 11.445/2007, “contratos provisórios não formalizados e os vigentes prorrogados em desconformidade com os regramentos estabelecidos nesta Lei serão considerados irregulares

<sup>4</sup> Conforme informações disponíveis em: <https://www.gov.br/secom/pt-br/assuntos/noticias/2023/12/2023-e-o-ano-com-maior-media-de-beneficiarios-de-valor-medio-e-de-investimento-federal-na-historia-do-bolsa>. Acesso em: 10 jun. 2024.

e precários”. Portanto, o status de irregularidade atingia todos os contratos de companhias estaduais sem a comprovação da capacidade e também aqueles já vencidos ou mesmo as situações em que não haviam sido formalmente estabelecidos.

Em decorrência da irregularidade - a exemplo da não adoção da estrutura de prestação regionalizada dos serviços - proíbe-se o acesso a recursos da União, tanto os orçamentários como os de bancos públicos, conforme o Decreto 10.588/2020, com redação alterada pelo Decreto nº 11.030/2022. É de se destacar, porém, que a essencialidade dos serviços impede a sua interrupção mesmo que o contrato seja considerado irregular para todos os efeitos. Com isso, até que houvesse uma licitação as companhias estaduais continuariam operando, ainda que penalizadas pela falta de acesso aos recursos federais. Como mais de 70% da população do país tem atendimento de serviços de saneamento realizado pelas companhias estatais – conforme dados do SNIS - o impacto de tal medida é relevante.

Na Amazônia Legal, à exceção do Amapá e do Mato Grosso, estados em que a prestação do serviço foi transferida para a iniciativa privada, a maioria das empresas não conseguiu comprovar sua capacidade econômico-financeira. A única exceção foi a Caerd, de Rondônia, que mesmo sendo aprovada em geral, teve 16 de seus contratos considerados irregulares. Em estados nos quais essas estatais operam em todos os municípios, como o Acre (Depasa) e Roraima (Caer), a irregularidade atingiu também todos os contratos. O quadro a seguir sintetiza os serviços de saneamento na Amazônia Legal conforme seus prestadores.

Tabela 3 – Cias. Estaduais e contratos irregulares

<b>Estado</b>	<b>Cia. Estadual de Saneamento</b>	<b>Nº de municípios</b>	<b>Com prestação pela companhia estadual de saneamento</b>	<b>Nº de contratos irregulares conforme o Decreto 10.710/21</b>
Acre	Depasa	22	22	22
Amazonas	Cosama	62	14	14
Pará	Cosanpa	144	53	53
Maranhão	Caema	217	140	140
Rondônia	Caerd	52	37	16
Roraima	Caer	15	15	15
Tocantins	ATS	139	47	47

De fato, as dificuldades das companhias estaduais de saneamento dos estados da região amazônica são notórias, bem como é inegável o grande déficit de atendimento na região, sendo que o processo de comprovação da capacidade econômico-financeira trouxe ainda mais luz a esse problema. Não obstante, a solução apontada pela Lei 14.026/2020 – a licitação dos serviços – tampouco se efetivou ou, ao menos, não de forma célere, o que é natural, dada a complexidade que envolve a formulação da modelagem de um projeto desse porte antes da publicação do Edital e também as

intercorrências da própria licitação, que dura meses, em um cenário otimista. Ademais, um estado como o Acre, considerado irregular na totalidade da prestação dos serviços de saneamento, ainda não tem sua lei de regionalização, o que é um obstáculo para a licitação. Em outro exemplo, no Pará o projeto de parceria público-privada em andamento para o esgotamento sanitário de seus municípios caminha ao lado da tramitação da regionalização. Ou seja, a abertura à concorrência com a realização de licitações era uma solução de médio prazo, sem regras de transição que preservassem a prestação dos serviços e os investimentos até a sua efetiva consolidação.

Sendo assim, tem-se uma situação na qual os atuais prestadores dos serviços, por um lado, não têm incentivos para realizar investimentos, uma vez que não há perspectiva de retorno diante de uma licitação no futuro próximo, e, por outro lado, não tem acesso a recursos federais para esses investimentos. Ora, se a empresa não tem capacidade econômico-financeira, evidentemente só poderia investir com o acesso a recursos fiscais, principalmente federais. A forma pela qual foi regulamentada por decretos as alterações trazidas pela Lei 14.026/2020 produziu uma situação contraditória na qual a solução dada pela legislação para garantir a universalização dos serviços conforme as metas estipuladas para 2033 manteve com um volume ainda menor de recursos para investimentos grande parcela da população da região onde o déficit de atendimento é o maior do país. Ademais, há de se considerar se a atratividade desses locais para o investimento privado não cairá ainda mais, dado que o déficit dos serviços será mais acentuado ao lado de uma menor capacidade de pagamento da população.

Em todo o país, conforme dados da ANA, mais de 1100 municípios foram considerados com contratos irregulares em 2022, sendo 307 deles localizados nos estados da Amazônia Legal<sup>5</sup>. No Acre, onde o déficit de serviços de abastecimento de água chega a quase 50% e o de esgotamento sanitário a 88%, todos os municípios foram considerados irregulares, tal qual em Roraima, estado que apresenta índices acima da média da região, mas ainda com necessidade de investimentos para suprir os 45% da população sem esgotos e os quase 20% ainda sem acesso abastecimento de água. O Pará, estado mais populoso da região Amazônica, com 8,1 milhões de habitantes, teve 65,5% de sua população em municípios com status de irregularidade contratual, enquanto o Maranhão, com 6,7 milhões, chegou a 75,10% nessa situação.

---

<sup>5</sup> As informações sobre o processo de comprovação da capacidade econômico-financeira estão disponíveis em: <https://arquivos.ana.gov.br/saneamento/recebimento-entidades-reguladoras.html>. Acesso em: 10 jun. 2024.

A Associação e Sindicato Nacional das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto (Abcon Sindicon) mantém também um painel com essas informações atualizadas: <https://abconsindcon.com.br/abcon-sindcon/painel-de-monitoramento-da-implementacao-do-novo-marco-legal>. Acesso em: 10 jun. 2024.

Tabela 4 - % da população do estado em municípios com contratos irregulares

Estados	% da população
Acre	100%
Amapá	0%
Amazonas	11,8%
Pará	65,5%
Maranhão	75,10%
Mato Grosso	0%
Rondônia	19%
Roraima	100%
Tocantins	10,9%

Como foi dito, a consequência desse status jurídico de irregularidade era a perda do acesso a recursos federais, o que comprometia tanto a qualidade da prestação dos serviços como a realização dos investimentos necessários para a universalização. Estudo recente já demonstrou que a instabilidade jurídica gerada nesses municípios levou efetivamente à queda nos investimentos (Toneto Jr., Saiani, Oliveira, 2023, p. 43-44), tonando mais difícil o caminho até 2033, ao contrário da justificativa que embasou a Lei 14.026/2020. O mesmo estudo demonstra também que mesmo os municípios com contratos considerados “regulares” não tiveram elevação do volume de investimentos após 2020. Ou seja, do ponto de vista econômico-financeiro, a irregularidade foi prejudicial enquanto a regularidade não gerou efeitos positivos.

Pode-se atribuir essa situação às distorções trazidas pela regulamentação instituída pelos decretos de 2021 e 2022 e também à ausência de uma norma de transição, vetada pela Presidência da República na ocasião da tramitação do PL que resultou na Lei 14.026/2020<sup>6</sup>. Contudo, é preciso indagar também se o princípio segundo o qual a iniciativa privada teria interesse em atuar no saneamento em qualquer região do país é de fato válido. Mesmo com todas as condições estabelecidas pelas alterações no marco legal do saneamento produzindo seus efeitos, ainda haverá situações em que a atratividade pode não existir. Um projeto, para interessar ao mercado, precisa de viabilidade, uma variável que, no caso do saneamento, é determinada pela densidade demográfica e pela renda *per capita* dessa população.

No caso dos estados da região amazônica, em sua maioria, nenhum desses elementos está presente: a população dos locais com maior déficit é pequena, esparsa e de baixa renda. Além disso, a variação das condições geográficas envolve o desenvolvimento de soluções de engenharia inusuais. Se o único caminho for a abertura à iniciativa privada, como garantir o cumprimento das metas uma vez que não existe atratividade para o mercado? Evidentemente, não se trata de questionar a importância da atuação privada no setor, tanto pelos ganhos de eficiência como pelo

<sup>6</sup> O presidente vetou o artigo 16, que constava no PL aprovado pelo Congresso Nacional, permitindo a renovação dos contratos de programa por 30 anos a fim de atribuir segurança jurídica à transição.

aporte de recursos necessários para a universalização, mas de ressaltar que as companhias estaduais, além de muito diversas, têm um papel central no atingimento das metas, sobretudo nos casos em que há poucos incentivos à atuação privada, como fica evidente em estados da Amazônia Legal.

#### **4. Novos Decretos de 2023: preservação das companhias estaduais de saneamento e incentivos às parcerias público-privadas**

A edição de quatro novos decretos para regular essas mesmas disposições, em 2023, somada ao PDL aprovado pela Câmara dos Deputados em resposta ao Poder Executivo, foi parte do esforço de composição de uma solução que contornasse tanto aquelas distorções como o viés contrário à atuação das companhias estatais. Em 05 de abril de 2023, foram publicados os Decretos nº 11.466/23, oferecendo nova regulamentação para o artigo 10-B inserido na Lei Nacional do Saneamento Básico pela Lei 14.026/2022, e nº 11.467/23, alterando as disposições sobre a prestação regionalizada. Posteriormente, após negociações com os setores envolvidos e o Senado Federal, eles foram revogados e substituídos pelos Decretos 11.598 e 11.599, ambos de 12 de julho de 2023, com os mesmos objetos respectivamente.

Em síntese, no que toca a essa análise, a nova regulação trazia duas alterações que afetaram diretamente o problema das prestações “irregulares” e suas consequências negativas para a elevação dos investimentos. Primeiro, foi permitido um novo prazo para comprovação da capacidade econômico-financeira, até 31 de dezembro de 2023. Além disso, embora não tenha havido alterações de substância no procedimento e na metodologia, foi incluída a possibilidade de a companhia que não passasse pelo crivo da primeira etapa de avaliação (voltada a indicadores econômico-financeiros básicos) pudesse apresentar um Plano de Metas para atingir os valores mínimos daqueles índices em até cinco anos. Essa medida atendia à uma demanda de empresas estatais em dificuldades (o que ensejou críticas do setor privado) mas também permitia a continuidade regular dos serviços em municípios cujos projetos de licitação não foram iniciados e para os quais, como foi dito, não há garantia de atratividade para a iniciativa privada.

Como segunda medida, os decretos de julho incluíram o conceito de “contrato provisório não formalizado” para se referir aos casos em que houvesse contrato de programa vencido ou mesmo em que sequer existisse um instrumento jurídico formal. Nos termos do artigo 2º, inciso IV, do Decreto 11.598/2023, essa relação jurídica é definida como as “hipóteses em que há prestação de fato, mas em que não se celebrou instrumento que formalize a delegação da prestação, ou que, mesmo formalizados, sobreveio termo extintivo previsto”. Assim, a situação de fato é equiparada à formal, para fins jurídicos e econômicos, inclusive para a comprovação da capacidade, uma vez que tais “contratos provisórios não formalizados” devem integrar o fluxo de caixa das companhias, com previsão de metas de universalização (art. 7º do Decreto 11.598/2023).

Além disso, destaca-se uma outra alteração que possibilitou formas diversificadas de interação entre o público e o privado, especialmente as PPPs (Lei 11.079/2004). O §4º do artigo 5º do Decreto 11.599/2023 explicita a inexistência de limites para a celebração de Parcerias entre as companhias estaduais de saneamento e empresas. A Lei 11.447/2007 dispunha que o prestador desses serviços poderia subdelegar o objeto no limite de 25% do valor do contrato. Embora houvesse aqui interpretações que defendiam a não consideração das PPPs no conceito de “subdelegação”, a insegurança jurídica era mais um fato a impedir parcerias desse gênero. Como os investimentos em projeto de saneamento são expressivos, o limite de 25% praticamente inviabiliza esse tipo de instrumento contratual. Ao esclarecer a inaplicabilidade da regra às Parcerias Público-Privadas, o novo Decreto possibilitou a expansão de um modelo híbrido entre a prestação puramente pública e a puramente privada, com resultados já atingidos como é o caso das PPPs de esgotamento sanitário da Sanepar, no Paraná, ou a que está em processo de estruturação pelo BNDES no Pará. Sem a nova regulação, tais projetos, que envolvem grandes investimentos, não seriam possíveis:

**Lei 11.445/2007** - Art. 11-A. Na hipótese de prestação dos serviços públicos de saneamento básico por meio de contrato, o prestador de serviços poderá, além de realizar licitação e contratação de parceria público-privada, nos termos da Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, e desde que haja previsão contratual ou autorização expressa do titular dos serviços, subdelegar o objeto contratado, observado, para a referida subdelegação, o limite de 25% (vinte e cinco por cento) do valor do contrato.

**Decreto 11.599/2023** - Art. 5º As subdelegações celebradas a partir da data de publicação da Lei nº 14.026, de 2020, deverão obedecer ao limite de vinte e cinco por cento do valor do contrato cujo objeto será subdelegado.

(...)

§ 4º Nos termos do disposto no caput do art. 11-A da Lei nº 11.445, de 2007, o limite de vinte e cinco por cento previsto no caput deste artigo não se aplica a parcerias público-privadas, realizadas nos termos do disposto na Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, em quaisquer das modalidades admitidas, ainda que sejam contratadas por prestador delegatário ou concessionário de serviços, desde que os ganhos de eficiência decorrentes da contratação sejam compartilhados com o usuário dos serviços (grifo nosso).

## 5. Impactos da nova regulação na região amazônica

Se a comprovação da capacidade econômico-financeira ensejou distorções, no caminho inverso ao dos objetivos da Lei, cabe indagar se as possibilidades abertas por

ela produziram também impactos positivos na região. Em termos de atuação privada, já existiam experiências anteriores a 2020 na Amazônia Legal. O estado do Amazonas havia concedido o saneamento em 2002, mas a iniciativa privada optou por manter a operação apenas de Manaus, justamente em decorrência de um juízo de inviabilidade econômica da provisão dos serviços em todo o estado (Oliveira, 2007, p. 134-193). Com isso, a companhia estadual (Cosama) manteve-se operante, mas sem a capital, o que prejudicou a estruturação do subsídio cruzado. Por outro lado, com os serviços de Manaus operados pela iniciativa privada, não foram realizados investimentos suficientes para universalização, como mostram os indicadores atuais: se 97,5% da população da cidade tem acesso à água potável, apenas 25,45% têm à rede de esgotamento sanitário (Trata Brasil, 2023, p. 92).

No Tocantins, em processo semelhante, a Saneatins, companhia estadual, foi privatizada em 1998, sendo adquirida pelo Grupo Odebrecht para, anos depois, tornar-se a BRK Ambiental a partir de nova venda. Contudo, para atender aos municípios que não foram atrativos à concessão, o governo do estado criou, em 2013, a Agência Tocantinense de Saneamento, uma autarquia, que lida com as mesmas dificuldades ao não conseguir volume e escala suficientes para estruturar o subsídio cruzado. No Mato Grosso, ao fim da década de 1990 a Sanemat, companhia estadual hoje extinta, devolveu os serviços aos municípios. Atualmente, a Aegea opera com contratos de concessão em 24 cidades do estado.

O Amapá concluiu seu processo de concessão da Caesa (Companhia de Água e Esgoto do Amapá) no início de 2022, quando foi assinado o contrato com o consórcio formado pelas empresas Equatorial e Sam Ambiental, vencedor do leilão. Como o estudo de estruturação desse projeto, realizado pelo BNDES, teve início em 2018, não havia naquele momento o impacto da Lei 14.026/2020. Contudo, uma vez que o processo de consulta pública e realização da licitação se deu *pari passu* a elaboração e implementação da nova lei, é possível dizer que o Amapá recebeu ao menos a influência do novo ambiente regulatório. O consórcio vencedor pagou R\$ 930 milhões em outorga e concedeu um desconto de 20% na tarifa base. Prevê-se a realização de investimentos na universalização do saneamento no estado da ordem de R\$ 3 bilhões durante os 35 anos de duração do contrato (sem considerar os custos operacionais)<sup>7</sup>. Se essa experiência será bem-sucedida, no sentido de ampliar a rede e garantir a modicidade tarifária, é algo a ser ainda verificado no futuro. Como ponto de atenção, a preferência dos poderes concedentes por outorgas pode ser um problema, posto que a concessionária terá que obter o retorno desse investimento à custa da receita tarifária, indicando aberturas para eventuais pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro, elevação do valor da tarifa e não realização dos investimentos previstos. Além disso, o valor da outorga integra os cofres públicos em geral, não sendo destinado especificamente ao saneamento.

---

<sup>7</sup> Informações sobre o projeto estão disponíveis em: <https://hubdeprojetos.bndes.gov.br/pt/projetos/Amapa-Saneamento/64e3fdcb-d013-11e9-a3ce-0242ac11002b>. Acesso em: 10 jun. 2024.

Já sob a vigência da Lei 14.026/2020, está em estruturação a modelagem de uma concessão comum ou Parceria Público-Privada no Pará, também com a condução do BNDES. Esse projeto já se beneficia – e mesmo se viabiliza – do fim do limite de 25%, conforme foi pacificado pelo Decreto 11.599/2023<sup>8</sup>. O estudo ainda se encontra em fase inicial, mas prevê-se o lançamento do edital e leilão em 2025, abrangendo todos os municípios do estado - embora circule na imprensa a informação de que o governo do estadual deseja realizar a licitação ainda em 2024 (Hirata, 2023, p. 1). A exposição do déficit de cobertura e atendimento do saneamento no Pará tende a ser maior, dada a programação da realização da COP 30 na capital do estado no final de 2025, o que justifica a determinação de maior celeridade no processo. Afinal, Belém é apontada na publicação Ranking do Saneamento (Trata Brasil, 2023, p. 84) como o sexto pior município do país nesses serviços, com atendimento de água a 76,84% da população e de esgoto a 17,12%. Além disso, apenas 3,63% do esgoto coletado é tratado. Nesse cenário, uma PPP – dado volume de recursos e escala necessária – pode ser o melhor instrumento para atração de investimentos.

Embora ainda predominem as concessões comuns nesse setor, é de destacar que a mesma conclusão para o projeto paraense se aplica aos demais estados: o volume de investimentos exigidos somado à carência de recursos, as soluções técnicas diferenciadas e a dispersão da população a ser atendida perfazem as características ajustáveis às soluções das parcerias público-privadas. Afinal, apenas a receita tarifária pode ser insuficiente - ou dependente de valores muito elevados, comprometendo o acesso – para o retorno do investimento mesmo nos longos prazos de contratos de PPP. As vantagens desse instrumento são reconhecidas, especialmente quando se parte das condições específicas do saneamento.

Conforme a análise de Nascimento, Sodré e Castilho (2020, p. 434-438), em uma PPP os contratos poderão ter a previsão de metas e indicadores de desempenho, cujo descumprimento afetam a remuneração com descontos na contraprestação definida. São ainda introduzidos os verificadores independentes, dando mais segurança jurídica ao contrato, efeito também obtido com a introdução de uma matriz de risco objetiva, como define a Lei 11.079/2004, alocando os riscos de cada parte e tornando o próprio contrato um elemento da regulação. Além disso, também contribuem para a viabilidade desses projetos a possibilidade de se formularem estruturas de financiamento alternativas (bancos públicos, bancos privados, debêntures, dentre outros); um planejamento mais adequado e detalhado, com a previsão de Planos de Negócios referenciais e Estudos de Viabilidade Técnica e Econômica, inclusive com o apoio de bancos públicos como o BNDES e a Caixa Econômica Federal (Nascimento; Sodré; Castilho, 2020, p. 434-438).

---

<sup>8</sup> Informações sobre o projeto estão disponíveis em: <https://hubdeprojetos.bndes.gov.br/pt/projetos/Para-Saneamento/64579860-1034-11ee-bc0b-0242ac11002b>. Acesso em: 10 jun. 2024.

Inclusive, no mesmo sentido da liberação do limite de 25%, o Governo federal editou, em 2023, uma série de medidas de fomento à celebração de PPPs, como a ampliação dos setores que podem emitir debêntures incentivadas (Decreto nº 11.498/2023) e a flexibilização do limite estabelecido pelo artigo 28 da Lei 11.079/2005 de 5% da Receita Corrente Líquida para o comprometimento dos orçamentos dos entes subnacionais com parcerias público-privadas (Portaria STN/MF 138/2023). Além disso, o Ministério da Fazenda e o Tesouro Nacional anunciaram a ampliação das garantias da União tanto para o financiamento de aportes públicos em bens reversíveis derivados de PPPs como para o pagamento de contraprestações<sup>9</sup>.

Nesse cenário, dentre as possibilidades abertas pela Lei 14.026/2023, as parcerias público-privadas tem características propícias para atrair investimentos em saneamento que os estados amazônidas demandam. Ao preservar a atuação das companhias estaduais – essencial – as parcerias oferecem um caminho alternativo entre o atual estado e a concessão total à iniciativa privada que, como aqui procurou-se argumentar, é uma solução que não se adequa integralmente à perspectiva de cumprimento das metas de universalização. Aplica-se, nesse sentido, a mesma conclusão de Frischtak para a infraestrutura em geral, especialmente válida na análise do saneamento nas regiões de maior déficit de atendimento:

O esforço de investimento no Brasil necessita combinar recursos públicos e privados: o mercado para serviços de infraestrutura vem se expandindo rapidamente no país, e seu dinamismo e possivelmente o fator central para atrair o setor privado. Porém o setor público necessita estar presente, seja como investidor ou regulador. O desafio de política pública será estabelecer o modelo mais apropriado para responder as demandas crescentes da população (Frischtak, 2012, p. 340).

## 6. Considerações finais

A Lei 14.026/2020 foi a etapa mais recente da busca pela viabilização de políticas de universalização dos serviços de saneamento no país. Suas disposições, principalmente as dadas pela regulação de seus dispositivos pelos decretos de 2021, tacitamente optavam pela atuação privada como resposta ao problema, além de dificultarem a continuidade da provisão pelas empresas públicas. Este artigo procurou apresentar algumas das consequências negativas dessa visão que, a rigor, desconsiderava que mais de 70% da população do país é atendida por companhias estaduais de saneamento que responderam, entre 2002 e 2021, por 79% do investimento no setor (Espírito Santo, 2023, p. 23). Particularmente, aqui também procurou-se de-

---

<sup>9</sup> Tesouro anuncia quatro medidas de incentivo a Parcerias Público-Privadas (PPP), 20/04/2023. Disponível em: <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/noticias/tesouro-anuncia-quatro-medidas-de-incentivo-a-parcerias-publico-privadas-ppp>. Acesso em: 10 jun. 2024.

monstrar o quanto essa solução era prejudicial ao atendimento das metas nos estados da região amazônica, onde se encontram os maiores déficits de cobertura e atendimento, concentrados em localidades de baixa renda e dispersão pelos territórios, condições inadequadas para a atratividade financeira da operação dos serviços. Ou seja, se é desejável trazer ao setor mais eficiência e recursos, criando um ambiente econômico e jurídico propício à atuação privada, também é necessário resguardar a provisão pública a fim de universalizar o saneamento básico no país.

O Decretos de julho de 2023 e a opção política do Governo Federal pelo fomento a parcerias público-privadas são um caminho alternativo que mantém a provisão pública e resguarda o papel das companhias estaduais em um setor essencial. Evidentemente, haverá questões a debater e aperfeiçoar como, por exemplo, os critérios de seleção nas licitações (com o já apontado problema das outorgas), a política tarifária, a generalização da previsão de planos de negócio referenciais e verificadores independentes, dentre outros. Contudo, é possível vislumbrar a estruturação de parcerias público-privadas com as companhias estatais de saneamento dos estados da Amazônia como um caminho viável para atração de investimentos em um cenário de dificuldades fiscais e necessidade de volume muito exponencial de recursos.

## 7. Referências

- ARAÚJO, Flávia Camargo de; BERTUSSI, Geovana Lorena. Saneamento básico no Brasil: estrutura tarifária e regulação. *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 51, jul./dez. 2018. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/934>. Acesso em: 10 jun. 2024.
- BNDES. *Novo Marco Legal do Saneamento*: mapeamento da demanda industrial. Rio de Janeiro, v. 28, n. 55, p. 113-178, mar. 2022.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. *PL 1922/2022*, de autoria de Deputado Joseildo Ramos, Deputado Reginaldo Lopes, Deputado Orlando Silva, Deputada Fernanda Melchionna, Deputado Bira do Pindaré, Deputado Túlio Gadêlha, Deputado Bacelar, Deputado André Figueiredo, Deputado Alencar Santana e Deputado Wolney Queiroz. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2331573>. Acesso em: 10 jun. 2024.
- BRASIL. Decreto 10.588, de 24 de dezembro de 2020. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2019-2022/2020/decreto/D10588.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2020/decreto/D10588.htm). Acesso em: 10 jun. 2024.
- BRASIL. Decreto 10.710, de 31 de maio de 2021. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2019-2022/2021/decreto/d10710.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2021/decreto/d10710.htm). Acesso em: 10 jun. 2024.
- BRASIL. Decreto 11.466, de 05 de abril de 2023. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2023-2026/2023/decreto/D11466.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2023-2026/2023/decreto/D11466.htm). Acesso em: 10 jun. 2024.

- BRASIL. Decreto 11.467, de 05 de abril de 2023. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ Ato2023-2026/2023/Decreto/D11467.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2023-2026/2023/Decreto/D11467.htm). Acesso em: 10 jun. 2024.
- BRASIL. Decreto 11.598, de 12 de julho de 2023. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ ato2023-2026/2023/decreto/D11598.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ ato2023-2026/2023/decreto/D11598.htm). Acesso em: 10 jun. 2024.
- BRASIL. Decreto 11.599, de 12 de julho de 2023. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ ato2023-2026/2023/decreto/D11599.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ ato2023-2026/2023/decreto/D11599.htm). Acesso em: 10 jun. 2024.
- BRASIL. Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ ato2004-2006/2004/lei/l11079.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ ato2004-2006/2004/lei/l11079.htm). Acesso em: 10 jun. 2024.
- BRASIL. Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm). Acesso em: 10 jun. 2024.
- BRASIL. Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ ato2019-2022/2020/lei/l14026.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ ato2019-2022/2020/lei/l14026.htm). Acesso em: 10 jun. 2024.
- BRASIL. Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9984.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9984.htm). Acesso em: 10 jun. 2024.
- BRASIL. Portaria STN/MF nº 138, de 06 de abril de 2023. *Diário Oficial da União*, edição 76, seção 1, p. 42, 20/04/2023.
- BRASIL. Senado Federal. *PEC 4/2018*, de autoria de Senador Jorge Viana (PT/AC) (1º signatário), Senadora Ângela Portela (PDT/RR), Senadora Fátima Bezerra (PT/RN), Senadora Gleisi Hoffmann (PT/PR), Senadora Lúcia Vânia (PSB/GO), Senador Alvaro Dias (PODE/PR), Senadora Maria do Carmo Alves (DEM/SE), Senadora Marta Suplicy (PMDB/SP), Senador Antonio Anastasia (PSDB/MG), Senadora Regina Sousa (PT/PI), Senadora Rose de Freitas (PMDB/ES), Senadora Vanessa Grazziotin (PCdoB/AM), Senador Eduardo Lopes (PRB/RJ), Senador Elber Batalha (PSB/SE), Senador Elmano Férrer (PMDB/PI), Senador Flexa Ribeiro (PSDB/PA), Senador Garibaldi Alves Filho (PMDB/RN), Senador Gladson Cameli (PP/AC), Senador Hélio José (PROS/DF), Senador Ivo Cassol (PP/RO), Senador José Agripino (DEM/RN), Senador José Pimentel (PT/CE), Senador Lasier Martins (PSD/RS), Senador Omar Aziz (PSD/AM), Senador Paulo Paim (PT/RS), Senador Paulo Rocha (PT/PA), Senador Randolfe Rodrigues (REDE/AP), Senador Reguffe (S/Partido/DF), Senador Renan Calheiros (PMDB/AL), Senador Roberto Requião (PMDB/PR), Senador Romário (PODE/RJ), Senador Telmário Mota (PTB/RR), Senador Valdir Raupp (PMDB/RO), Senador Vicentinho Alves (PR/TO), Senador Wilder Morais (PP/GO). Disponível em:

<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/132208>. Acesso em: 10 jun. 2024.

BRASIL. Senado Federal. *PL 9545/2018*, de autoria do Senador Eduardo Braga. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2167882>. Acesso em: 10 jun. 2024.

BRASIL. Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento – SNIS. Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/saneamento/snis/produtos-do-snis/painel-de-informacoes>. Acesso em: 10 jun. 2024.

COUTINHO, Rodrigo Pereira Anjo. Trajetória político-institucional do saneamento básico no Brasil: do Planasa à Lei 14.026/2020. *Revista de Direito da Administração Pública*, v. 1, n. 3, Edição Especial Dossiê Estado e Política Pública, 2021, p. 100-129.

ENEI, José Virgílio Lopes. A Hora e a Vez do Setor Privado: modelagem de privatizações e concessões no setor de saneamento. In: POZZO, Augusto Neves Dal (Coord.). *Lei Federal 14.026/2020 – O Novo Marco Regulatório do Saneamento Básico*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020. p. 411-422.

ESPÍRITO SANTO, Adauto S. *Avaliação dos investimentos e seus impactos nos sistemas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário do Brasil no período de 2002 a 2021*. Brasília: AESBE, 2023. Disponível em: <https://aesbe.org.br/novo/serie-universalizar-estudos/>. Acesso em: 10 jun. 2024.

ESTADO DE RONDÔNIA. Lei 4.955, de 19 de janeiro de 2021. Disponível em: <https://diof.ro.gov.br/data/uploads/2021/01/doi-29-01-2021.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2024.

ESTADO DE RORAIMA. Lei Complementar nº 300, de 14 de julho de 2021. Disponível em: <https://www.tjrr.jus.br/legislacao/index.php/leis-complementares/151-leis-complementares-2021/1872-lei-complementar-n-300-de-14-de-julho-de-2021#:~:text=Institui%20a%20Microrregi%C3%A3o%20de%20%C3%81gua,Governan%C3%A7a%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A2ncias.&text=Art.,e%20sua%20estrutura%20de%20governan%C3%A7a>. Acesso em: 10 jun. 2024.

ESTADO DO AMAZONAS. Lei Complementar nº 214, de 4 de agosto de 2021. Disponível em: <https://sapl.al.am.leg.br/norma/11430>. Acesso em: 10 jun. 2024.

ESTADO DO MARANHÃO. Lei Complementar nº 239 de 30 de dezembro de 2021. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/ma/lei-complementar-n-239-2021-maranhao-institui-as-microrregioes-de-saneamento-basico-do-norte-maranhense-do-sul-maranhense-do-centro-leste-maranhense-e-do-noroeste-maranhense>. Acesso em: 10 jun. 2024.

- ESTADO DO MATO GROSSO. Lei Complementar nº 11.976, de 21 de dezembro de 2022. Disponível em: <https://www.al.mt.gov.br/norma-juridica/urn:lex:br:mato.grosso:estadual:lei.ordinaria:2022-12-21;11976#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2011.976%2C%20DE%2021,2022%20%2D%20DO%2022.12.22.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20cria%C3%A7%C3%A3o%20de,MT%2C%20com%20fundamento%20nos%20arts>. Acesso em: 10 jun. 2024.
- FACHIN, Zulmar; SILVA, Deise Marcelino da. *Acesso à Água Potável – direito fundamental de sexta dimensão*. 4. ed. Londrina: Ed. Thoth, 2022.
- FRISCHTAK, Claudio. Infraestrutura e desenvolvimento no Brasil. In: VELOSO, Fernando; FERREIRA, Pedro Cavalcanti; GIAMBIAGI, Fábio; PESSÔA, Samuel. *Desenvolvimento Econômico - uma perspectiva brasileira*. Rio de Janeiro: Campus/Elsevier, 2012.
- HIRATA, Taís. Estado prevê leilão de saneamento até 2024, diz Helder Barbalho. *Valor Econômico*, 16/03/2023. Disponível em: <https://valor.globo.com/empresas/noticia/2023/03/16/estado-preve-leilao-de-saneamento-ate-2024-diz-barbalho.ghtml>. Acesso em: 10 jun. 2024.
- LOUREIRO, Gustavo Kaercher. *As origens e os compromissos das figuras do equilíbrio econômico-financeiro na concessão de serviços públicos e da justa remuneração do capital empregado nas atividades de utilidade pública*. Rio de Janeiro: FGV/CERI, 2020.
- MARRARA, Thiago. Regionalização do Saneamento Básico no Brasil. In: CUNHA FILHO, A. J. C; ARRUDA, C. S. L; LIMA, G. C. R; BERTOCCELLI, R. P. (Coords.). *Novo Marco Regulatório do Saneamento Básico no Brasil – Estudos sobre a nova Lei 14.026/2020*. São Paulo: Quartier Latin, 2021. p. 231-243.
- NASCIMENTO, Carlos Alexandre; SODRÉ, Antônio; CASTILHO, Rafael. A Economia Política do Novo Marco Legal do Saneamento: do público vs privado para as Parcerias Público-Privadas. In: POZZO, Augusto Neves Dal (Coord.). *Lei Federal 14.026/2020 – O Novo Marco Regulatório do Saneamento Básico*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020. p. 389-409.
- OLIVEIRA, Carlos Roberto de. Verificador independente em contratos de saneamento básico. *Revista Digital de Direito Administrativo*, v. 11, n. 1, p. 290-306, 2024.
- OLIVEIRA, Cristiane Fernandes de. *Água e saneamento básico: a atuação do grupo Suez em Limeira e Manaus*. Tese (Doutorado) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2007.
- ONU. *Resolução A/RES/64/292 da Assembleia Geral*. 2010. Disponível em: [https://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/64/292](https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/64/292). Acesso em: 10 jun. 2024.

- POZZO, Augusto Neves Dal; FACCHINATO, Renan Marcondes. O Novo Marco Regulatório do Saneamento Básico e os modelos de emparceiramento com a iniciativa privada: Concessão e a Parceria Público-Privada. In: POZZO, Augusto Neves Dal (Coord.). *Lei Federal 14.026/2020 – O Novo Marco Regulatório do Saneamento Básico*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020. p. 389-409.
- RIBAS, Lídia Maria; SAVIOLI, Anna Beatriz; PINHEIRO, Hendrick. A Agência Nacional de Águas e a coordenação federativa no Novo Marco do Saneamento Básico. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 281, n. 2, p. 107-137, maio/ago de 2022.
- SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. *Curso de Direito Constitucional*. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2022.
- SILVA, Deise Marcelino da; FACHIN, Zulmar. *Acesso à Água Potável – direito fundamental de sexta dimensão*. 4. ed. Londrina: Thoth Editora: 2022.
- TONETO JÚNIOR, Rudinei; SAIANI, Carlos César Santejo; OLIVEIRA, Welber Tomás. *Comparação dos investimentos nos municípios com contratos considerados “regulares” e “irregulares” segundo a Lei Federal nº 14.026/2020*. Brasília: Aesbe, 2023. Disponível em: <https://aesbe.org.br/novo/serie-universalizar-artigos/>. Acesso em: 10 jun. 2024.
- TRATA BRASIL. Ranking do Saneamento, 2023. Disponível em: <https://tratabrasil.org.br/ranking-do-saneamento-2023/>. Acesso em: 10 jun. 2024.
- WORLD BANK. *Public-Private Partnerships – Reference Guide 3.0*. 2017. Disponível em: <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/library/ppp-reference-guide-3-0-full-version>. Acesso em: 10 jun. 2024.