

## MARCO LEGAL DO SANEAMENTO BÁSICO: DECRETOS RECENTES E SEU IMPACTO NAS POLÍTICAS SANITÁRIAS

Alexandre Oheb Sion<sup>1</sup>

**Resumo:** Este artigo analisa o saneamento básico no Brasil, abordando aspectos históricos, impactos socioambientais e perspectivas futuras. Inicialmente, exploramos os marcos regulatórios do saneamento, destacando desafios para a universalização dos serviços. Em um segundo momento, discutimos os impactos dos recentes decretos emitidos pelo Poder Executivo com vistas à modificação da Lei Federal nº 14.026/2020 e as implicações jurídicas e de mercado causadas pela sua publicação. Este estudo contribui para compreender o cenário do saneamento básico no Brasil e destaca a necessidade de uma abordagem holística, considerando aspectos socioeconômicos e ambientais.

Palavras-chave: Decretos Presidenciais; Saneamento Básico; Regulatório.

### 1 Introdução

O setor de saneamento básico no Brasil passou por transformações significativas nos últimos anos com a promulgação da Lei Federal nº 14.026/2020, conhecida como o Novo Marco Legal do Saneamento. No entanto, recentemente, foram emitidos dois decretos que trouxeram diversas alterações a essa dinâmica. Os Decretos Federais nº 11.466/2023 e 11.467/2023 despertaram debates e preocupações, uma vez que modificaram e flexibilizaram algumas regras estabelecidas pela lei anteriormente mencionada.

Essas novas normas têm gerado controvérsias especialmente em relação a dois pontos cruciais: a flexibilização da exigência de processo licitatório para que as companhias estaduais forneçam serviços em regiões metropolitanas, conglomerados urbanos e microrregiões, e a autorização para a regularização de contratos de programa, convênio, termo de parceria ou

---

<sup>1</sup> Advogado e Sócio-fundador da Sion Advogados. Presidente da ABDINFRA- Associação Brasileira de Direito da Infraestrutura. Presidente da ABDEM - Associação Brasileira de Direito de Energia e Meio Ambiente. Presidente da ADIMIN – Associação para o Desenvolvimento do Direito da Mineração. Diretor Jurídico do ICLEI América do Sul - Governos Locais pela Sustentabilidade. Foi Membro da Comissão Nacional de Direito da Infraestrutura e da Comissão de Direito Ambiental da OAB Conselho Federal. É Membro da Comissão de Direito Ambiental do IAB – Instituto dos Advogados Brasileiros. Pós-doutorando em Direito pela Universidad de Salamanca, Espanha (certificado pendente da defesa da tese) e Doutorando em Direito pela Universidade Autónoma de Lisboa, Portugal (tese depositada). Mestre em Direito Internacional Comercial (LLM) pela Universidade da Califórnia, EUA. Especialista em Direito Constitucional e pós-graduado em Direito Civil e Processual Civil pela FGV. Coordenador do MBA em Direito da Mineração, Ambiental e ESG da Faculdade Arnaldo / Instituto Minere e da Pós-graduação em Direito de Energia da PUC/Minas. Professor convidado de inúmeras instituições de ensino. Autor de inúmeros livros e artigos jurídicos (<https://www.sionadvogados.com.br/reconhecimento/premios/>). Palestrante frequente em diversas cidades brasileiras e na Europa (<https://www.sionadvogados.com.br/alexandre-sion/>).

outros instrumentos de natureza precária. Essas questões levantam preocupações sobre a competitividade, a transparência e a qualidade na contratação e prestação de serviços de saneamento básico.

Os decretos também prorrogaram os prazos para que as entidades detentoras dos contratos vigentes comprovem sua capacidade econômico-financeira e realizem os investimentos necessários para a universalização do atendimento, o que gera incertezas quanto à efetiva conformidade dos requisitos exigidos, bem quanto à fiscalização das obrigações.

Além disso, a formação de blocos regionais sob concessão, estabelecida pela Lei Federal nº 14.026/2020, enfrentou atrasos em sua implementação, o que levanta preocupações sobre a possibilidade de revisão das metas alcançadas pelo Novo Marco do Saneamento, colocando em risco os progressos realizados e afetando a qualidade de vida dos brasileiros.

Diante desse cenário, o Congresso Nacional reagiu vigorosamente aos decretos, sendo apresentados 17 Projetos de Decreto Legislativo (PDL) para suspender parcial ou integralmente seus conteúdos. Dentre esses projetos, destaca-se o PDL 98/2023, aprovado pela Câmara dos Deputados, que busca anular os efeitos de determinadas disposições dos decretos. O Poder Judiciário também foi acionado por meio da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 1055, ajuizada pelo Partido Novo, que alega violação de princípios fundamentais e normas constitucionais.

Diante desse contexto, este artigo busca analisar as mudanças introduzidas pelos Decretos Federais nº 11.466/2023 e 11.467/2023 no setor de saneamento básico, examinando suas implicações e as controvérsias que têm surgido em torno dessas alterações. A metodologia utilizada foi a teórico-documental do tipo dedutivo, a partir de análise bibliográfica, legal e da nossa experiência.

## **2 O Histórico do Saneamento Básico no Brasil**

A garantia do saneamento básico como direito fundamental, consagrado na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988), é um tema de extrema relevância que impacta diretamente a qualidade de vida e a saúde da população. No entanto, o Brasil enfrenta há décadas desafios significativos na efetivação desse direito.

Durante grande parte do século XX, o saneamento básico no Brasil foi negligenciado, com investimentos insuficientes e a ausência de políticas públicas efetivas. A prestação dos serviços de abastecimento de água e tratamento de esgoto, em sua maioria, ficava a cargo de

empresas estaduais, que frequentemente não possuíam as capacidades técnica e financeira necessárias para garantir a universalização do acesso<sup>2</sup>.

Foi somente com a promulgação da Lei Federal nº 11.445/2007<sup>3</sup>, conhecida como Lei do Saneamento Básico, que o Brasil passou a contar com um marco regulatório específico para o setor. Essa lei estabeleceu diretrizes nacionais para o saneamento básico, como a elaboração de planos de saneamento, a atuação de entidades reguladoras e a possibilidade de participação do setor privado.

Os primeiros anos de vigência da Lei Federal nº 11.445/2007 foram marcados por alterações pontuais. Em 2013, a referida legislação sofreu alterações pela Lei Federal nº 12.862/2013, que trouxe disposições relacionadas ao consumo de água, utilização sustentável da água e adoção de instrumentos e meios que possibilitassem a economia dos recursos hídricos, incluindo ao texto da lei o inciso XIII do art. 2º; o inciso XII do art. 48 e os incisos XI e XII do art. 49<sup>4</sup>. As Leis Federais nº 13.308/2016; nº 13.312/2016 e nº 13.329/2016 também impuseram modificações à Lei do Saneamento em 2016, ao disporem, respectivamente, sobre “drenagem e manejo de águas pluviais, limpeza e fiscalização preventiva das [...] redes urbanas”<sup>5</sup>, “medição individualizada do consumo hídrico por unidade imobiliária”<sup>6</sup> e criação do Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento do Saneamento Básico (REISB)<sup>7</sup>.

Apesar dos avanços proporcionados pela legislação, o setor de saneamento básico no Brasil ainda enfrenta inúmeros desafios, especialmente no que diz respeito à universalização do acesso a esses serviços. O setor é permeado por desigualdades regionais e socioeconômicas,

---

<sup>2</sup> FROTA, Leandro Mello; HOSKEN, Rodrigo Santos. Cartilha sobre o novo marco legal do saneamento básico: Lei nº 14.026/2020. 2.ª ed. rev. e atual. Brasília: OAB Editora, 2021.

<sup>3</sup> BRASIL. Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico; cria o Comitê Interministerial de Saneamento Básico; altera as Leis nos 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.666, de 21 de junho de 1993, e 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; e revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978. (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020). **Diário Oficial da União**, Brasília, 8 jan. 2007.

<sup>4</sup> BRASIL. Lei Federal nº 12.862, de 17 de setembro de 2013. Altera a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico, com o objetivo de incentivar a economia no consumo de água. **Diário Oficial da União**, Brasília, 18 set. 2013.

<sup>5</sup> BRASIL. Lei Federal nº 13.308, de 6 de julho de 2016. Altera a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico, determinando a manutenção preventiva das redes de drenagem pluvial. **Diário Oficial da União**, Brasília, 07 jul. 2016.

<sup>6</sup> BRASIL. Lei Federal nº 13.312, de 12 de julho de 2016. Altera a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico, para tornar obrigatória a medição individualizada do consumo hídrico nas novas edificações condominiais. **Diário Oficial da União**, Brasília, 12 jul. 2016.

<sup>7</sup> BRASIL. Lei Federal nº 13.329, de 1º de agosto de 2016. Altera a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico, para criar o Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento do Saneamento Básico - REISB, com o objetivo de estimular a pessoa jurídica prestadora de serviços públicos de saneamento básico a aumentar seu volume de investimentos, por meio da concessão de créditos relativos à contribuição para o Programa de Integração Social - PIS e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público - PASEP e à Contribuição para Financiamento da Seguridade Social - COFINS. **Diário Oficial da União**, Brasília, 02 ago. 2016.

exigindo uma atuação criteriosa e comprometida por parte do poder público e de todos os agentes envolvidos.

Buscando superar essas dificuldades e impulsionar a melhoria do setor, foi aprovado, em 2020, o Novo Marco Legal do Saneamento Básico, por meio da Lei Federal nº 14.026/2020<sup>8</sup>, trazendo mudanças significativas, como a obrigatoriedade de licitação para a prestação dos serviços e abrindo espaço para uma maior participação do setor privado. As inovações trazidas por essa lei têm o potencial de impulsionar a melhoria do saneamento básico no país, e é imprescindível analisá-las com atenção para compreendermos seus impactos e desafios.

Ao estabelecer um novo conjunto de diretrizes e normas, o referido arcabouço legal tem por objetivo primordial aprimorar a qualidade dos serviços oferecidos à população, trazendo uma série de impactos jurídicos relevantes para os empreendimentos voltados ao setor. Essas mudanças são fundamentais para promover a melhoria e a expansão dos serviços de saneamento básico no Brasil, com desdobramentos legais que merecem ser analisados<sup>9</sup>.

Dentre as principais alterações empreendidas pelo Novo Marco, estão a (i) universalização; (ii) a regionalização da oferta dos serviços de saneamento básico e (iii) as modalidades de contratação das prestadoras de serviços.

Quanto à (i) universalização, os índices de saneamento de uma determinada localidade podem refletir o “estilo de desenvolvimento dominante em um dado território”<sup>10</sup>, estando, o direito ao saneamento, cada vez mais interligado ao direito a um meio ambiente sadio à qualidade de vida e ao direito à saúde. Ele configura “um dos indicadores mais sensíveis do grau de organização da sociedade civil em busca do acesso à cidadania e da própria diminuição das desigualdades existentes na sociedade brasileira”<sup>11</sup>.

Em 2020, o índice global de abastecimento de água pela rede pública alcançou 84,1%, compreendendo 175.451.089 habitantes, sendo 93,4% deles da área urbana. Segundo os estudos disponíveis no SNIS<sup>12</sup>, os estados do Amapá (35,5%) e Pará (59,6%) apresentam as taxas mais baixas de abastecimento hídrico. Rondônia e Acre também possuem índices abaixo de 65% de atendimento. Com exceção do Ceará, com 75,1%, e Maranhão, com 76,3%, os demais estados do Brasil atendem mais de 90% da população. No entanto, é necessário salientar que mais de

<sup>8</sup> BRASIL. Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020. Ementa. **Diário Oficial da União**, Brasília, 16 jul. 2020.

<sup>9</sup> SION, Alexandre Oheb. Necessidade de investimentos em infraestrutura para universalização do saneamento básico no combate a pandemias: uma análise do enfrentamento à Covid-19 à luz do Novo Marco Legal do Saneamento Básico. **Revista Ciências Jurídicas e Sociais – IURJ**, Rio de Janeiro, v. 1, nº 1, p. 111-141, 2020.

<sup>10</sup> CAVARARO, Roberto. **Atlas de Saneamento**. Rio de Janeiro: IBGE, 2011.

<sup>11</sup> BRASIL. Do SNIS ao SINISA: informações para planejar o Abastecimento de Água – diagnóstico SNIS-AE 2019. **Ministério do Desenvolvimento Regional**, Brasília, dez. 2020. p. 31

<sup>12</sup> BRASIL. Diagnóstico Temático Serviços de Água e Esgoto – Visão geral – ano de referência 2020. **Ministério do Desenvolvimento Regional – Secretaria Nacional de Saneamento**, Brasília, dez. 2021. p. 33.

33 milhões de pessoas ainda não têm acesso à água potável fornecida pelo sistema público de abastecimento.

Em relação à coleta de esgoto, os índices apontaram para um atendimento total de 55% da população, equivalente a 114,6 milhões de habitantes, dos quais 63,2% (112,4 milhões) encontram-se no perímetro urbano. Os números relativos à coleta também apresentam grande disparidade entre os estados. Em Rondônia e Amapá a coleta é inferior a 10%. No Acre, Amazonas, Maranhão e Pará, os índices variam entre 10% e 20%, com taxas de 15,7%, 16,8%, 19,1% e 10,7%, respectivamente. Além disso, 11 estados apresentam taxas entre 20% e 50%, 5 entre 51% e 80%, e 4 acima de 80% (Minas Gerais, Paraná, Roraima e São Paulo)<sup>13</sup>.

Há, nesse sentido, uma meta de universalização dos serviços de saneamento básico até 2033, alinhada aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). De acordo com dados do Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), o investimento estimado necessário para alcançar essa meta de universalização do saneamento básico é da ordem de R\$ 598 bilhões, provenientes tanto de recursos federais quanto de outros agentes. No período de 2014 a 2018, o setor recebeu investimentos de aproximadamente R\$ 12 bilhões anualmente, sendo que quase metade desse valor corresponde aos investimentos da Companhia de Saneamento Básico de São Paulo (Sabesp)<sup>14</sup>.

A universalização abarca as diretrizes fundamentais que são impostas aos prestadores de serviços públicos e às entidades concedentes. Essas diretrizes compreendem a necessidade de garantir tarifas acessíveis, que sejam adequadas e justas em relação à remuneração pelos serviços prestados. Além disso, é essencial promover uma revisão abrangente do sistema de prestação de serviços, buscando elevar a sua qualidade de forma significativa<sup>15</sup>.

No que diz respeito à modicidade tarifária, o princípio da universalização atribui à Administração Pública a responsabilidade de proporcionar a todos os indivíduos a oportunidade de usufruir dos bens e serviços econômicos disponibilizados. Nesse sentido, não é suficiente que a lei preveja o acesso de todos aos serviços prestados, mas a criação pelo Estado de condições para que todas as pessoas possam efetivamente desfrutar desses direitos constitucionalmente garantidos.

A (ii) regionalização da prestação dos serviços de saneamento básico, proposta pelo novo Marco do Saneamento Básico, é outro aspecto de extrema relevância e impacto no setor. Essa

---

<sup>13</sup> BRASIL. Diagnóstico Temático Serviços de Água e Esgoto – Visão geral – ano de referência 2020. **Ministério do Desenvolvimento Regional – Secretaria Nacional de Saneamento**, Brasília, dez. 2021. p. 62.

<sup>14</sup> O NOVO marco legal do saneamento básico. **Boletim Especial Resag**, São Paulo, nº 36, 2020.

<sup>15</sup> SALOMONI, Jorge Luis. **Teoria General de Los Servicios Publicos**. Buenos Aires: Ad-hoc, 2003.

abordagem busca promover uma maior eficiência na gestão e operação dos serviços, além de fomentar a cooperação entre municípios e entidades federativas.

A regionalização significa que a prestação dos serviços de saneamento básico não será mais realizada de forma fragmentada, município por município, mas sim de forma integrada em determinadas regiões geográficas, perspectiva que apresenta alguns benefícios importantes.

Em primeiro lugar, a regionalização permite uma maior escala de operação<sup>16</sup>, o que pode resultar em ganhos de eficiência e redução de custos. Com a consolidação dos serviços em uma região, é possível aproveitar economias de escala, otimizar investimentos em infraestrutura e compartilhar recursos, como estações de tratamento de água e esgoto.

Além disso, a regionalização estimula a cooperação entre municípios, possibilitando a troca de experiências, expertise técnica e recursos financeiros. Isso pode ser especialmente relevante em municípios de menor porte, que muitas vezes enfrentam dificuldades para viabilizar investimentos e manter a qualidade dos serviços.

Vale ressaltar que a regionalização não implica perda da autonomia dos municípios, mas sim a busca por uma atuação mais articulada e integrada. De acordo com a lei, cada região tem sua própria entidade responsável pela coordenação e planejamento dos serviços, que pode contar com a participação dos municípios, da sociedade civil e de outros atores relevantes<sup>17</sup>.

A implementação efetiva da regionalização do saneamento básico demanda um esforço conjunto, envolvendo não apenas o poder público, mas também a capacitação técnica, o engajamento da sociedade civil e a destinação de recursos adequados. A garantia de uma governança transparente e participativa é essencial para assegurar que os benefícios da regionalização sejam efetivamente alcançados e que os serviços de saneamento básico sejam prestados de forma adequada e sustentável em todo o país.

Outra alteração digna de nota é em relação às (iii) modalidades de contratação das prestadoras de serviços trazidas pelo Novo Marco do Saneamento Básico, elementos de grande relevância na reestruturação do setor. Essas modalidades têm como objetivo principal estimular a participação do setor privado, promovendo a competição e a busca por eficiência na prestação dos serviços.

A primeira modalidade é a contratação por meio de licitação, que se baseia em um processo de concorrência aberto e transparente. Nessa modalidade, o poder concedente, seja ele

---

<sup>16</sup> OLIVEIRA, Bruno Ferreira de *et al.* A regionalização dos serviços de saneamento básico e os desafios da universalização no Brasil: uma análise exploratória de dados espaciais para os anos de 2010 e 2018. JEL Classification System/EconLit Subject Descriptors, Pittsburgh, v. 90, nº10, s.d.

<sup>17</sup> BESSA ANTUNES, Paulo de; D'OLIVEIRA, Rafael Daudt. Breves considerações sobre o marco regulatório do saneamento básico – Lei nº. 14.026, de 15 de julho de 2020. **GenJurídico**, São Paulo, 23 jul. 2020.



o município ou a entidade estadual, deve realizar licitações para selecionar a empresa ou consórcio que será responsável pela prestação dos serviços de saneamento básico na região determinada. Esse processo busca assegurar a escolha da proposta mais vantajosa para a administração pública e para a população, considerando critérios técnicos, econômicos e sociais<sup>18</sup>. Adicionalmente, a exigência de realização de processo licitatório para a celebração de contratos de concessão tem o potencial de fomentar a competitividade no setor e, por conseguinte, aumentar sua eficiência quando comparado ao panorama anterior à implementação do Novo Marco Legal do Saneamento. Essa medida visa estimular a participação de diferentes atores no mercado, promovendo a busca por soluções inovadoras, aprimorando a qualidade dos serviços prestados e contribuindo para uma gestão mais transparente e responsável dos recursos públicos.

Além disso, o Novo Marco do Saneamento Básico trouxe a figura das parcerias público-privadas (PPPs) como modalidade de contratação. As PPPs envolvem a cooperação entre o poder público e a iniciativa privada, na qual são estabelecidos contratos de longo prazo para a execução de projetos de infraestrutura, com compartilhamento de riscos e ganhos<sup>19</sup>.

O Novo Marco ainda proibiu a celebração de novos contratos de programa e a formalização dos contratos de concessão com entidades que não façam parte da administração do titular (conforme estabelecido no art. 10, *caput*, da Lei Federal nº 11.445/2007), sendo imperativo que tais contratos sejam estabelecidos por meio de processo licitatório prévio e contenham cláusulas essenciais para garantir a prestação contínua e de qualidade, além de demonstrar a capacidade de viabilizar a universalização dos serviços de saneamento básico. Essas medidas visam assegurar que a gestão do saneamento seja pautada pelos princípios de transparência, eficiência e interesse público, promovendo seu acesso universal e de forma adequada.

### **3 Decretos Recentes do Saneamento Básico - Decretos nº 11.466/2023 e 11.467/2023**

No dia 5 de abril de 2023, o Governo Federal emitiu dois decretos que introduziram alterações significativas à dinâmica do setor de saneamento básico. Essas normas têm chamado a atenção por modificar e, em certos casos, flexibilizar as regras estabelecidas recentemente pela Lei Federal nº 14.026/2020.

---

<sup>18</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 33. ed. rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2020. p. 767.

<sup>19</sup> BRASIL. Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020. Ementa. **Diário Oficial da União**, Brasília, 16 jul. 2020.

A promulgação dos Decretos Federais nº 11.466<sup>20</sup> e 11.467/2023<sup>21</sup> trouxe consigo uma série de polêmicas e inquietações que abalaram o panorama do setor de saneamento básico, até então em constante progresso impulsionado pelo Novo Marco. Esses decretos despertaram particular preocupação em relação à (i) flexibilização da exigência de processo licitatório para que as companhias estaduais possam fornecer serviços em regiões metropolitanas, conglomerados urbanos e microrregiões; e à (ii) autorização para a regularização de contratos de programa, convênio, termo de parceria ou outros instrumentos de natureza precária.

A primeira questão levanta discussões sobre a necessidade de garantir a competitividade e a transparência na contratação dos serviços de saneamento nessas áreas estratégicas. Ao permitir que as companhias estaduais atuem sem a obrigatoriedade de processo licitatório, há o risco de se criar um ambiente propício à concentração de poder e à ausência de concorrência, o que pode prejudicar a eficiência e a qualidade dos serviços prestados<sup>22</sup>.

Já a segunda questão está relacionada à regularização de contratos de natureza precária, o que pode gerar incertezas quanto à segurança jurídica e à efetividade das relações contratuais estabelecidas. A autorização para a regularização de tais contratos suscita preocupações quanto à clareza das regras, à preservação do interesse público e à garantia de condições equilibradas para todas as partes envolvidas.

Esses dois pontos problemáticos trazem à tona a necessidade de um debate amplo e aprofundado sobre a regulamentação do setor de saneamento básico, visando assegurar a transparência, a eficiência e a qualidade na prestação desses serviços essenciais à população.

A meta de universalização dos serviços de saneamento básico foi estabelecida pela Lei Federal nº 14.026/2020 para 2033. Conforme o Decreto Federal regulamentador nº 10.710/2021, as entidades detentoras dos contratos vigentes de prestação de serviços tinham até 31 de dezembro de 2021 para comprovar sua solidez econômico-financeira e realizar os investimentos necessários para universalização do atendimento. Caso as companhias não apresentassem as devidas evidências, seria obrigatório realizar processos licitatórios ou firmar parcerias público-privadas (PPPs) a fim de garantir a oferta do serviço, sob pena de restrição ao acesso a recursos públicos federais<sup>23</sup>.

---

<sup>20</sup> BRASIL. Decreto nº 11.466, de 5 de abril de 2023. Regulamenta o art. 10-B da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Ementa. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 abr. 2023.

<sup>21</sup> BRASIL. Decreto nº 11.467, de 5 de abril de 2023. Dispõe sobre a prestação regionalizada dos serviços públicos de saneamento básico. Ementa. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 abr. 2023.

<sup>22</sup> SION, Alexandre Oheb. Decretos recentes e retrocesso no novo Marco do Saneamento Básico. **Consultor Jurídico**, Rio de Janeiro, 18 abr. 2023. Opinião.

<sup>23</sup> BRASIL. Decreto nº 10.710, de 31 de maio de 2021. Regulamenta o art. 10-B da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, para estabelecer a metodologia para comprovação da capacidade econômico-financeira dos prestadores



No entanto, várias companhias estaduais de água e esgoto não entregaram nem mesmo a documentação requerida à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA), encontrando-se em situação irregular e sujeitas à substituição por outros operadores mediante licitação<sup>24</sup>.

Os recentes decretos, porém, oferecem uma oportunidade adicional às companhias, concedendo-lhes um prazo estendido para comprovar sua capacidade de realizar os investimentos necessários. Assim, o prazo para demonstração da capacidade econômico-financeira, que inicialmente terminaria em 31 de dezembro de 2021, foi estendido para 31 de dezembro de 2023 (Art. 10 do Decreto nº 11.466/2023). Além disso, as agências reguladoras têm competência para aprovar a revisão dos dados da capacidade financeira das companhias até março de 2024 (Art. 12 do Decreto nº 11.466/2023).

Ao invés de promover a garantia do cumprimento das obrigações por parte das companhias, a prorrogação dos prazos pode gerar um incentivo à inércia e ao adiamento das ações necessárias. Com isso, surgem incertezas quanto à efetiva conformidade dos requisitos exigidos, especialmente considerando que, no passado, essas demandas não foram devidamente atendidas<sup>25</sup>.

Além disso, a Lei Federal nº 14.026/2020 estabelecia a formação de blocos regionais sob concessão até 31 de março de 2023, exigindo esforços conjuntos dos entes federativos. No entanto, inúmeros municípios do país ultrapassaram esse prazo, resultando na sua exclusão do recebimento de recursos federais na área de saneamento, nos termos do art. 11-B, §8º da Lei Federal nº 14.026/2020.

Os decretos em questão prorrogaram o prazo estabelecido até 31 de dezembro de 2025, resultando em atraso na regionalização do saneamento. Essa situação levanta preocupações no setor, pois há o receio de que isso possa eventualmente conduzir a uma revisão das metas estabelecidas pelo Marco do Saneamento, colocando em risco os progressos realizados e afetando a qualidade de vida dos brasileiros.

Outra inovação essencial desse marco regulatório foi a vedação de novos contratos de programa celebrados diretamente entre municípios e empresas estaduais de saneamento,

---

de serviços públicos de abastecimento de água potável ou de esgotamento sanitário, considerados os contratos regulares em vigor, com vistas a viabilizar o cumprimento das metas de universalização previstas no caput do art. 11-B da Lei nº 11.445, de 2007. **Diário Oficial da União**, Brasília, 01 jun. 2021.

<sup>24</sup> SION, Alexandre Oheb. Decretos recentes e retrocesso no novo Marco do Saneamento Básico. **Consultor Jurídico**, Rio de Janeiro, 18 abr. 2023. Opinião.

<sup>25</sup> POLLINI, Paula. Comprovação de capacidade econômico-financeira: quem fez e quem não fez. **Instituto Água e Saneamento**, São Paulo, 28 jan. 2022.

eliminando a obrigatoriedade de realização de licitação. A partir de 2020, os contratos de concessão passaram a exigir uma concorrência justa com o setor privado.

No entanto, algumas capitais enfrentavam condições precárias na prestação dos serviços de saneamento, sem respaldo contratual adequado. Da mesma forma, identificaram-se situações em que os estados mantiveram a atuação de suas companhias estaduais, argumentando que as microrregiões poderiam delegar a prestação dos serviços ao ente estadual, sem a necessidade de passar por um processo seletivo concorrencial para escolher o melhor prestador de serviços. Essa realidade evidencia a imprescindibilidade de uma análise mais criteriosa e atenta em relação à efetiva implementação das diretrizes estabelecidas pelo novo marco, visando assegurar a qualidade e a sustentabilidade dos serviços de saneamento básico oferecidos à população.

Nesse sentido, uma das alterações mais controversas presentes nos referidos decretos é, sem dúvida, a permissão para que as empresas estaduais prestem serviços em regiões metropolitanas, aglomerações urbanas ou microrregiões sem a necessidade de processo licitatório, mudança que pode comprometer a equidade na concorrência com o setor privado e apresentar repercussões negativas no setor de saneamento básico, colocando em risco os avanços alcançados pelo Novo Marco.

A perspectiva de regularização dos contratos considerados inadequados pelas empresas estaduais suscita preocupações relacionadas à insegurança jurídica e à possível redução do interesse dos investidores, representando um retrocesso considerável para o setor de saneamento, que há muito tempo carecia da atenção necessária. Mudanças no marco regulatório em um curto espaço de tempo e alterações que possam comprometer a competitividade ou gerar incertezas no âmbito regulatório têm o potencial de afetar o interesse dos investidores no setor.

Com os recentes decretos, percebe-se uma atmosfera de apreensão em relação aos possíveis impactos negativos no âmbito do setor de saneamento básico, que vinha avançando significativamente sob a égide do Novo Marco.

### *3.1 Cenário atual*

Após a divulgação dos Decretos em questão, o Poder Legislativo teve uma reação vigorosa. No âmbito do Congresso Nacional, foram submetidos ao plenário 17 Projetos de Decreto Legislativo (PDL) que visam suspender parcial ou integralmente os conteúdos dos textos veiculados. Um marco relevante ocorreu em 3 de maio de 2023, quando a Câmara dos

Deputados aprovou o PDL 98/2023<sup>26</sup>, que anula os efeitos de determinadas disposições dos Decretos Federais nº 11.466 e 11.467 de 2023. Esse PDL foi posteriormente encaminhado ao Senado Federal, recebendo despacho e sendo encaminhado à Secretaria Geral da Mesa (SGM), onde foi apensado<sup>27</sup> aos PLDs 106/2023, 107/2023 e 110/2023 e aguarda análise e deliberação<sup>28</sup>.

O PDL 98/2023 visa a sustação dos §§ 13 a 17 do art. 6º do Decreto Federal nº 11.467/2023, que preconizam, resumidamente, a possibilidade de prestação direta dos serviços por Municípios que integram a regionalização. O fundamento para o pedido de sustação, nesse caso, se dá por violação aos princípios de transparência, competitividade justa, modicidade tarifária e universalização, já cristalizados no Marco Legal do Saneamento.

O PDL também busca atacar os §§ 1º, 2º e 3º do art. 1º e o art. 10 do Decreto Federal nº 11.466/2023, que tratam, respectivamente, da manutenção de contratos de natureza precária (como os contratos de programa) e prorrogação de prazo para regularização de contratos irregulares; e da ampliação do prazo para que os prestadores de serviço sob essas condições possam comprovar sua capacidade econômico-financeira.

O Poder Judiciário também foi acionado a se manifestar. Tramita, hoje, a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPFs) 1055, ajuizada pelo Partido Novo em face dos referidos decretos, sob alegação de violação dos preceitos fundamentais da separação de Poderes, da dignidade da pessoa humana, da redução das desigualdades regionais, da moradia, da prevalência dos direitos humanos, da saúde, do meio ambiente, do pacto federativo e da licitação. Nesse contexto, é relevante destacar que a Associação Brasileira de Direito de Infraestrutura (ABDINFRA), presidida pelo autor do presente artigo, foi admitida como *amicus curiae* na mencionada ADPF com o objetivo de contribuir com subsídios técnicos e informações relevantes para o julgamento da causa<sup>29</sup>.

Em decorrência da suspensão de determinadas partes dos Decretos emitidos pelo atual governo, o Ministro Luiz Fux decidiu aguardar o pronunciamento do Congresso Nacional antes de designar uma nova data para a Audiência de Conciliação acerca do Novo Marco Legal do

---

<sup>26</sup> “Susta os §§ 1º, 2º e 3º do art. 1º e o art. 10 do Decreto nº 11.466, de 5 de abril de 2023, e os §§ 13 a 17 do art. 6º do Decreto nº 11.467, de 5 de abril de 2023, que regulamentam dispositivos do marco legal do saneamento básico.”

<sup>27</sup> Todos os PLs apensados tratam da sustação dos Decretos Presidenciais.

<sup>28</sup> BRASIL. Projeto de Decreto Legislativo de Sustação de Atos Normativos do Poder Executivo nº 98/2023. **Câmara dos Deputados**, Brasília, 03 maio 2023.

<sup>29</sup> A ABDINFRA é uma entidade sem fins lucrativos, criada com o objetivo de disseminar o conhecimento na área do Direito de Infraestrutura e criar um ambiente propício para a conexão entre os profissionais dos diversos setores de infraestrutura. Mais informações: <https://www.abdinfra.org/>

Saneamento, nos autos da ADPF nº 1055. Na qualidade de representante da ABDINFRA, o autor do presente artigo participará da audiência de conciliação, buscando contribuir com o debate.

Salienta-se que grupos interessados têm se posicionado no sentido de substituir os decretos por projetos de lei ou medidas provisórias. Portanto, mesmo que os dispositivos dos decretos sejam suspensos por decisão do Senado Federal, ainda persiste a ameaça quanto à manutenção dessas disposições, especialmente em relação à exigência de comprovação da capacidade econômico-financeira por meio de projeto de lei ou medida provisória.

#### **4 Considerações Finais**

O presente trabalho abordou, inicialmente, os aspectos históricos do saneamento básico no Brasil, ressaltando a evolução das políticas públicas e os desafios enfrentados ao longo do tempo. Em seguida, foram discutidos os impactos socioambientais decorrentes da falta de acesso a serviços de saneamento adequados, destacando a relação direta com problemas de saúde pública e meio ambiente.

Ao analisar as legislações e marcos regulatórios vigentes, foi possível identificar avanços significativos na busca pela universalização do saneamento básico, bem como obstáculos a serem superados. A necessidade de investimentos, aprimoramento da gestão e maior articulação entre os atores envolvidos foram apontados como elementos-chave para a superação dos desafios existentes.

Outro ponto abordado pelo artigo se concentrou nos recentes decretos editados pelo governo federal para regulamentar a Lei Federal nº 14.026/2020, que têm gerado ampla controvérsia e preocupação no setor. A flexibilização da exigência de licitação, a regularização de contratos precários e a prorrogação dos prazos têm levantado questões sobre a concorrência, a transparência, a eficiência e a qualidade dos serviços.

Concluiu-se que a flexibilização da licitação para que as companhias estaduais atuem em regiões metropolitanas e microrregiões, sem a necessidade de um processo competitivo, suscita temores em relação à falta de concorrência e aos possíveis impactos negativos na busca pelo melhor serviço ao menor custo. A ausência de licitação também pode comprometer a transparência e a fiscalização dos contratos, gerando preocupações adicionais.

A regularização de contratos precários estabelecidos antes da obrigatoriedade de licitação também tem sido alvo de críticas, pois pode perpetuar a falta de competitividade, a baixa qualidade e a ausência de transparência nos serviços de saneamento básico. Essa

flexibilização pode prejudicar a entrada de novas empresas no mercado, limitando a possibilidade de inovação e melhoria dos serviços.

Além disso, a prorrogação dos prazos para a comprovação da capacidade econômico-financeira e dos investimentos necessários para a universalização do atendimento gera incertezas quanto ao cumprimento dessas obrigações.

Observou-se que, diante dessas preocupações, o Congresso Nacional tem tomado medidas para suspender parcial ou integralmente os conteúdos dos decretos, demonstrando a importância do debate e da análise dessas medidas. O Poder Judiciário também tem sido acionado para avaliar a constitucionalidade e a legalidade dos decretos, e é fundamental acompanhar os desdobramentos dessas ações.

Diante dos desafios identificados, é fundamental que haja um compromisso conjunto entre o poder público, a iniciativa privada, as instituições acadêmicas e a sociedade como um todo. Somente por meio de esforços integrados e uma abordagem multidisciplinar será possível superar as lacunas existentes e promover uma realidade mais justa e sustentável no âmbito do saneamento básico no Brasil.

## **Referências**

BRASIL. Decreto nº 10.710, de 31 de maio de 2021. Regulamenta o art. 10-B da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, para estabelecer a metodologia para comprovação da capacidade econômico-financeira dos prestadores de serviços públicos de abastecimento de água potável ou de esgotamento sanitário, considerados os contratos regulares em vigor, com vistas a viabilizar o cumprimento das metas de universalização previstas no caput do art. 11-B da Lei nº 11.445, de 2007. **Diário Oficial da União**, Brasília, 01 jun. 2021.

BRASIL. Decreto nº 11.466, de 5 de abril de 2023. Regulamenta o art. 10-B da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Ementa. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 abr. 2023.

BRASIL. Decreto nº 11.467, de 5 de abril de 2023. Dispõe sobre a prestação regionalizada dos serviços públicos de saneamento básico. Ementa. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 abr. 2023.

BRASIL. Diagnóstico Temático Serviços de Água e Esgoto – Visão geral – ano de referência 2020. **Ministério do Desenvolvimento Regional – Secretaria Nacional de Saneamento**, Brasília, dez. 2021.

BRASIL. Diagnóstico Temático Serviços de Água e Esgoto – Visão geral – ano de referência 2020. **Ministério do Desenvolvimento Regional – Secretaria Nacional de Saneamento**, Brasília, dez. 2021.

BRASIL. Do SNIS ao SINISA: informações para planejar o Abastecimento de Água – diagnóstico SNIS-AE 2019. **Ministério do Desenvolvimento Regional**, Brasília, dez. 2020.

BRASIL. Lei Federal nº 12.862, de 17 de setembro de 2013. Altera a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico, com o objetivo de incentivar a economia no consumo de água. **Diário Oficial da União**, Brasília, 18 set. 2013.

BRASIL. Lei Federal nº 13.308, de 6 de julho de 2016. Altera a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico, determinando a manutenção preventiva das redes de drenagem pluvial. **Diário Oficial da União**, Brasília, 07 jul. 2016.

BRASIL. Lei Federal nº 13.312, de 12 de julho de 2016. Altera a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico, para tornar obrigatória a medição individualizada do consumo hídrico nas novas edificações condominiais. **Diário Oficial da União**, Brasília, 12 jul. 2016.

BRASIL. Lei Federal nº 13.329, de 1º de agosto de 2016. Altera a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico, para criar o Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento do Saneamento Básico - REISB, com o objetivo de estimular a pessoa jurídica prestadora de serviços públicos de saneamento básico a aumentar seu volume de investimentos, por meio da concessão de créditos relativos à contribuição para o Programa de Integração Social - PIS e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público - PASEP e à Contribuição para Financiamento da Seguridade Social - COFINS. **Diário Oficial da União**, Brasília, 02 ago. 2016.

BRASIL. Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico; cria o Comitê Interministerial de Saneamento Básico; altera as Leis nos 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.666, de 21 de junho de 1993, e 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; e revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978. (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020). **Diário Oficial da União**, Brasília, 8 jan. 2007.

BRASIL. Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020. Ementa. **Diário Oficial da União**, Brasília, 16 jul. 2020.



BRASIL. Projeto de Decreto Legislativo de Sustação de Atos Normativos do Poder Executivo nº 98/2023. **Câmara dos Deputados**, Brasília, 03 maio 2023.

CAVARARO, Roberto. **Atlas de Saneamento**. Rio de Janeiro: IBGE, 2011.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 33. ed. rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

OLIVEIRA, Bruno Ferreira de *et al.* A regionalização dos serviços de saneamento básico e os desafios da universalização no Brasil: uma análise exploratória de dados espaciais para os anos de 2010 e 2018. **JEL Classification System/EconLit Subject Descriptors**, Pittsburgh, v. 90, nº10, s.d. Disponível em: [https://www.anpec.org.br/encontro/2021/submissao/files\\_I/i10-f16805616e06762d71c4910c549f2bfd.pdf](https://www.anpec.org.br/encontro/2021/submissao/files_I/i10-f16805616e06762d71c4910c549f2bfd.pdf). Acesso em: 25 maio 2023.

POLLINI, Paula. Comprovação de capacidade econômico-financeira: quem fez e quem não fez. **Instituto Água e Saneamento**, São Paulo, 28 jan. 2022.

SALOMONI, Jorge Luis. **Teoria General de Los Servicios Publicos**. Buenos Aires: Ad-hoc, 2003.

SION, Alexandre Oheb. Decretos recentes e retrocesso no novo Marco do Saneamento Básico. **Consultor Jurídico**, Rio de Janeiro, 18 abr. 2023. Opinião.