

Mendonça e Ferreira: Saneamento básico e responsabilidade social

17/05/2023

A Lei nº 14.026/2020 trouxe mudanças profundas à Lei nº 11.445/2007 e introduziu o denominado novo Marco Regulatório do Saneamento Básico. Entre as transformações mais notórias, destacam-se a previsão de que a outrora Agência Nacional de Águas (ANA) — agora Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico — deve regular os serviços públicos de saneamento, e a possibilidade de concessão do serviço a empresas privadas.

Referidas mudanças, sem dúvida, trazem importantes avanços para a regulação e funcionamento desta atividade essencial. Estas, contudo, não esgotam a relevância do novo diploma, que coloca a temática do saneamento básico intrinsecamente relacionado ao tema da responsabilidade social, especialmente por prever exigências e diretrizes que promoverão frutos sobre o meio ambiente e as condições socioeconômicas da população.



Assim, a nova legislação integra a prestação dos serviços de

saneamento à responsabilidade social — tal como já previsto nos artigos 23, especialmente seu inciso IX, e 200, inciso IV, da Constituição Federal. Trata-se de direito fundamental que se une e conjuga com os direitos à saúde, ao bem-estar e à qualidade de vida, ao desenvolvimento econômico e ao meio ambiente. No mesmo sentido, coloca o tema no bojo das discussões sobre o denominado ESG (*environmental, social and corporate governance*), uma vez que abrange aspectos socioambientais e, com a nova regulação de empresas privadas, questões de governança corporativa.

Algumas das alterações legislativas destacam essa teleologia do marco regulatório. Dentre elas, tem-se as demandas relativas **(1)** à universalização dos serviços; **(2)** à sua efetivação nos núcleos urbanos informais; e, **(3)** à despoluição de bacias hidrográficas. Ademais, passados quase três anos do advento do novo marco legal, **(4)** importa fazer uma breve análise do seu impacto a partir da execução dos contratos de concessão firmados sob sua égide. Tais aspectos serão considerados no presente artigo, tendo como parâmetro a temática da responsabilidade social.

Universalização

A Lei nº 14.026/2020 fixou, taxativamente, metas e prazos para a universalização dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário. Conforme dispõe seu artigo 11-B, determinou que os contratos de prestação dos serviços públicos de saneamento básico deverão definir metas de universalização para garantir o atendimento de 99% da população com água potável e de 90% da população com coleta e tratamento de esgotos até 31 de dezembro de 2033. Ainda, o parágrafo único do mesmo artigo estabeleceu que os contratos já em vigor, mas que não possuírem as referidas metas, deveriam incluí-las até o dia 31 de março de 2022.

O que se verifica é a adoção de um novo modelo de regulação, denominado regulação por performance ou baseada em desempenho. Este regime encontra-se presente em toda a legislação, mas de forma destacada nas metas de universalização. Nestes casos, ao invés da prescrição exata das condutas que o agente regulado deverá adotar, o regulador limita-se a estabelecer metas de desempenho com base em parâmetros mensuráveis, objetivos e bem definidos. Esse modelo fomenta a inovação tecnológica e reduz sistemicamente os custos regulatórios, mas deve se ater a bons indicadores de desempenho para que seja eficaz.

Assim é que a lei estabelece de forma taxativa parâmetros de universalização dos serviços de saneamento básico de acesso à água potável e à coleta e tratamento de esgoto. Não obstante a necessidade premente dessa universalização, o artigo 11-B, § 9º, oferece a possibilidade da dilação do prazo para a sua efetividade plena (no caso, até 2040). O objetivo é solucionar esse problema crônico da sociedade brasileira, eis que, em âmbito global, países desenvolvidos alcançaram tais objetivos ainda no início do século passado.

Importa reconhecer que a universalização já era um princípio fundamental presente na Lei nº 11.445/2007. Contudo, a nova regulamentação apresenta instrumentos mais robustos e concretos para promover sua concretização. Nesse sentido, o novo artigo 10-A, inciso I, impõe que os contratos determinem expressamente as metas de expansão dos serviços, dentre outros objetivos relacionados à sua melhoria e eficiência. O já referido artigo 11-B estabelece os parâmetros de 99% e 90% a serem atingidos, de forma assertiva — permitindo apenas, nos termos do seu § 9º, a dilação do prazo até 1º de janeiro de 2040. No ponto, para parte da doutrina, essa dilação deve ser requerida *a priori*, vedada a extensão do prazo durante a vigência do contrato, e deve contar com anuência da agência reguladora. Assim, a existência de metas e cronograma de universalização dos serviços torna-se uma das condições de validade dos contratos de execução firmados, conforme artigo 11, V, da lei de regência.

Meritoriamente, se deve reconhecer que o novo marco regulatório busca promover o avanço da cobertura de saneamento básico por meio de um instrumento de regulação mais eficaz. Se deve

advertir, contudo, que o cenário é de extrema complexidade e demanda um montante elevado de investimentos. A título de exemplo, o Ministério do Desenvolvimento Regional, em sua revisão do Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab) em 2019, estimou a necessidade de mais de R\$ 357 bilhões para se garantir a universalização. Dividindo este valor pelo período de 13 anos, entre 2021 e 2033 — ano do prazo estipulado pela norma —, atinge-se uma média anual de R\$ 36,2 bilhões em investimentos no setor. Para fins de comparação, entre 2016 e 2020, o investimento anual médio foi de R\$ 17,1 bilhões, ou seja, menos da metade do valor necessário estipulado.

Esses números ilustram a intensidade do desafio posto, o que certamente somente será alcançável a partir da presença de investimentos privados. Por sua vez, isso dependerá do respeito aos contratos e ao próprio marco legal — cuja constitucionalidade já foi reconhecida pelo STF (Supremo Tribunal Federal) no julgamento das ADIs 6.492, 6.356, 6.583 e 6.882 —, bem como da efetiva e adequada regulação e, por conseguinte, da segurança jurídica indispensável à atração desses investimentos.

Núcleos urbanos informais consolidados e baixa renda

Outra relevante mudança para a transformação social trazida pela lei diz respeito ao enfático enfrentamento do problema relacionado aos chamados núcleos urbanos informais consolidados. A esse respeito, o novo artigo 45, §8º da Lei 11.445/2007, faz menção à possibilidade de gratuidade dos serviços para famílias de baixa renda. Ainda, o serviço de conexão de edificação ocupada por famílias de baixa renda à rede de esgotamento sanitário aproveitará este benefício, mesmo que os serviços sejam prestados por concessão. Para tanto, caberá, tão somente, garantir-se o reequilíbrio econômico-financeiro do contrato.

A lei também estabelece que o Plano Nacional de Saneamento Básico deve contemplar ações voltadas aos núcleos urbanos informais ocupados por populações de baixa renda, caso não se encontrem em situação de risco.

Novos dispositivos — como os artigos 3º-B, parágrafo único, e 53-D — permitem a conexão de edificações em situação irregular, desde que o processo de regularização fundiária correspondente tenha se iniciado no âmbito dos respectivos municípios. Enfatize-se que o parágrafo único do artigo 3º-B permitiu a concretização do serviço de esgotamento sanitário às Zonas Especiais de Interesse Social (Zeis), desde que compatível com as diretrizes da política municipal de regularização fundiária.

Cabe ainda destacar o estabelecimento de instrumentos para garantir a sustentabilidade econômico-financeira da prestação e o acesso aos usuários que não tenham condições de pagamento integral dos serviços. Nesse sentido, menciona-se o disposto no § 8º do artigo 4º-A, inserido na Lei 9.984/2000 pela Lei 14.026/2020, o qual permite a instituição de subsídios e subvenções.

Despoluição e aspectos ambientais

Para além dos temas da universalização dos serviços e os avanços para populações de baixa renda, a lei apresenta grande preocupação com a questão ambiental, tema este que também dialoga com a lógica da responsabilidade social.

Nesse contexto, ganham destaque as ações voltadas à despoluição de bacias hidrográficas. Como exemplo dessa preocupação, a própria extensão da coleta e tratamento de esgoto, a fim de se alcançar a meta de 90% já mencionada, contribui per se para a despoluição de corpos d'água. Do mesmo modo, se menciona a atribuição conferida ao Especialista em Regulação de Recursos Hídricos e Saneamento Básico, para que analise e desenvolva programas e projetos sobre despoluição de bacias hidrográficas, conforme disposto no artigo 3º, IV, "a", da Lei 10.768/2003, recentemente incluído pela Lei 14.026/2020.

Tais diretrizes, vinculadas às novas normas regulatórias baseadas em desempenho, evidenciam relevância inédita atribuída aos aspectos ambientais do saneamento básico, até então sobremaneira negligenciados na história brasileira.

Ações de concessionárias sob a vigência do Novo Marco Legal

Passados quase três anos da aprovação da Lei 14.026/2020, alguns contratos de concessão já foram celebrados sob sua égide e têm sido executados por empresas privadas. Essas primeiras experiências já apontam algumas transformações na atuação das concessionárias e demonstram que os objetivos aqui destacados, relativos à responsabilidade social, já têm recebido tratamento diferenciado. Não se infere que inexistiam ações desse tipo no período anterior, mas os elementos atuais — sobretudo regulatórios— têm estimulado a adoção de uma atuação mais efetiva quanto aos impactos sociais e ambientais do serviço de saneamento básico.

Nesse sentido, cita-se o exemplo o contrato de concessão da Cedae para o grupo concessionário Aegea Saneamento. Nele, a despoluição da Baía de Guanabara constitui um dos principais objetivos. De modo mais específico, a concessionária venceu dois lotes que abarcam 12 dos 17 municípios da referida bacia hidrográfica e em sua execução. A concessionária espera zerar o despejo de esgoto *in natura* nos 143 rios, córregos e galerias pluviais que deságuam na Baía de Guanabara. Para recuperar a região, estima-se o investimento de R\$ 10,6 bilhões até 2033.

Alguns avanços já detectados, com resultados explícitos. Por exemplo, a praia da Ribeira, localizada na Ilha de Paquetá, dentro da Baía, foi recentemente classificada como boa. Esta condição se deve a ações que interromperam o derramamento ilegal de esgoto, por meio de melhorias na estação de tratamento e nas quatro estações elevatórias de Paquetá.

Do mesmo modo, algumas intervenções também permitiram duas semanas consecutivas de [balneabilidade na praia de Botafogo](#). O fato é relevante, uma vez que a praia estava poluída em 99,8% das medições entre 2015 e 2019. A principal causa para esse resultado foi a limpeza do interceptor oceânico, uma galeria pluvial que corta toda a zona sul. Rios poluídos também foram desviados, deixando de desaguar na Baía de Guanabara e tendo como destino o emissário oceânico de Ipanema.

Ainda, importa mencionar a revitalização das elevatórias e manutenção dos 7 mil m² dos mangues da Lagoa Rodrigo de Freitas, o que pela primeira vez foi patrocinado por uma empresa privada. Em 2021 a Águas do Rio assinou um convênio com a Manglares Consultoria Ambiental, a Prefeitura do Rio e o governo do estado, com o objetivo de recuperar a Lagoa.

Outro exemplo pode ser verificado pelo operador Iguá Saneamento, que construiu mais de 50 quilômetros de novas redes de distribuição de água, com mais de 10 mil novas ligações

realizadas no ano de 2020. Quanto às redes coletoras de esgoto, mais de 63 quilômetros e 6.000 novos pontos de ligação foram efetuados.

Considerações finais

A par dos evidentes avanços trazidos pelo novo marco legal do saneamento básico, importante ponderar que, recentemente, a Lei nº 14.026/2020 foi regulamentada pelos Decretos nº 11.466 [1] e nº 11.467 [2], ambos de 5 de abril de 2023. Referidos decretos têm sido objeto de críticas e questionamentos, sob a alegação de contrariar a própria lei que o fundamenta. A título de exemplo, hoje tramitam no Congresso Nacional diversos projetos de decretos legislativos que visam, com base no artigo 49, V, da Constituição, sustar os efeitos dos mencionados decretos regulamentares. Do mesmo modo, no âmbito do Supremo Tribunal Federal, foi ajuizada a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 1.055, que está sob a relatoria do ministro Luiz Fux.

Necessário ainda pontuar que, a respeito da urgência e relevância da matéria, no dia 3/5/2023, por meio da aprovação do projeto de decreto legislativo (PDL) 98 de 2023, a Câmara dos Deputados suspendeu dispositivos dos dois decretos presidenciais supramencionados, tendo sido a matéria enviada ao Senado.

Sem, nesse momento, se adentrar no mérito dos referidos questionamentos, é certo que se aguarda a oportuna resolução da matéria, seja na esfera política, seja na judicial. Assim, ademais de se esperar a indispensável pacificação da questão, não se pode deixar de considerar que o novo marco legal do saneamento trouxe importantes avanços e teve sua constitucionalidade reconhecida pelo STF.

No entanto, o que mais importa para os fins do presente artigo, é reconhecer que o novo marco legal do saneamento abriu oportunidades para a indução de novas práticas de responsabilidade social por todos os atores envolvidos na temática, mas especialmente por parte das concessionárias do serviço público em questão, a fim de incrementar os níveis de bem-estar, desenvolvimento, saúde e proteção ao meio ambiente em nosso país.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CHARLES, Mariana R.; RODRIGUES, Rafael F. T.; OLIVEIRA, Renata de O.; BARROS, Romildo J. B. R.; JUNIOR, Mauro H. A. L. **A universalização do serviço de saneamento básico e a governança no Estado do Rio de Janeiro**. In: III SIMPÓSIO NACIONAL DE GESTÃO E ENGENHARIA URBANA: SINGEURB, 2021, Maceió. Anais. Porto Alegre: ANTAC, 2021. p. 45-54. Disponível em: https://eventos.antac.org.br/index.php/sing_eurb/issue/view/14

Estudo sobre os avanços do novo marco legal do saneamento básico no Brasil – 2022 (SNIS 2020). **Instituto Trata Brasil**, São Paulo, n.1, jul. 2022

GUIMARÃES, Fernando Vernalha (org.). **O Novo Direito do Saneamento Básico: estudos sobre o Novo Marco Legal do Saneamento Básico no Brasil (de acordo com a Lei nº**

14.026/2020 e respectiva regulamentação). 1ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

LEITE, Carlos Henrique Pereira. NETO, José Machado Moita. BEZERRA, Ana Keuly Luz. Novo marco legal do saneamento básico: alterações e perspectivas. **Eng Sanit Ambient**, v. 27, n.5, p. 1041-1047, set. /out. 2022

PAGANINI, Wanderley da Silva. BOCCHIGLIERI, Miriam Moreira. O Novo Marco Legal do Saneamento: universalização e saúde pública. **Revista USP**, São Paulo, n. 128, p. 45-60, jan./fev./mar. 2021

Relatório Benefício Econômicos da Expansão do Saneamento Básico no Rio de Janeiro – Bloco 1 – Ex Ante Consultoria Econômica. **Instituto Trata Brasil**, São Paulo, n. 1, nov. 2021

Relatório Benefício Econômicos da Expansão do Saneamento Básico no Rio de Janeiro – Bloco 4 – Ex Ante Consultoria Econômica. **Instituto Trata Brasil**, São Paulo, n. 1, nov. 2021

Sem autor: **Baía de Guanabara tem praia limpa pela primeira vez.** Folha.uol, 2022. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2022/12/baia-de-guanabara-tem-praia-limpa-pela-primeira-vez.shtml>>. Acesso em: 23 de março de 2023

Sem autor: **Águas do Rio revitalizará a Lagoa Rodrigo de Freitas.** Diário do Rio, 2021. Disponível em: <https://diariodorio.com/aguas-do-rio-revitalizara-a-lagoa-rodrigo-de-freitas/>

Sem autor: **Câmara aprova projeto que suspende trechos de decretos de Lula sobre saneamento.** Agência Câmara de Notícias, 2023. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/958306-camara-aprova-projeto-que-suspende-trechos-de-decretos-de-lula-sobre-saneamento>

[1] http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11466.htm

[2] https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Decreto/D11467.htm

Fonte: <https://conjur.jumps.com.br/2023-mai-17/mendonca-ferreira-saneamento-basico-responsabilidade-social/>