

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
FACULDADE DE DIREITO

ESTER ROSA GOMES DE SOUZA

**SERVIÇO PÚBLICO DE DISTRIBUIÇÃO DE ÁGUA POTÁVEL PELO SETOR
PRIVADO: AVANÇO OU RETROCESSO?**

UBERLÂNDIA - MG
2025

ESTER ROSA GOMES DE SOUZA

SERVIÇO PÚBLICO DE DISTRIBUIÇÃO DE ÁGUA POTÁVEL PELO SETOR
PRIVADO: AVANÇO OU RETROCESSO?

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado à Faculdade de Direito da
Universidade Federal de Uberlândia como
requisito para obtenção do título de
bacharel em Direito.

Orientador: Professor Dr. Luiz Carlos
Figueira de Melo

UBERLÂNDIA

ESTER ROSA GOMES DE SOUZA

SERVIÇO PÚBLICO DE DISTRIBUIÇÃO DE ÁGUA POTÁVEL PELO SETOR
PRIVADO: AVANÇO OU RETROCESSO?

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado à Faculdade de Direito da
Universidade Federal de Uberlândia como
requisito para obtenção do título de
bacharel em Direito.

Uberlândia, agosto de 2025

Banca Examinadora:

Luis Carlos Figueira de Melo (FADIR - UFU)

Shirlei Silmara de Freitas Mello (FADIR - UFU)

Naiara Aparecida Lima Vilela (FADIR - UFU)

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, antes de qualquer outra menção, agradeço a Deus por ter me sustentado até aqui e em todos os momentos, Ele ser é o motivo, o meu propósito e toda minha força. Agradeço aos meus amados pais, Izayres e Nilcéia, que por cada sacrifício feito, me deram a grande oportunidade de viver uma linda vida, aos meus irmãos, Matheus e Miriã que alegram os meus dias. À minha querida avó Maurinha, que me ensinou as primeiras letras e sempre me inspirou, a minha tia Dulce, por todo apoio e motivação.

Agradeço ao meu noivo Kaio, por todas as palavras de conforto e ânimo, por transmitir tranquilidade em todos os momentos e pela presença constante em todas as estações da minha vida.

Aos meus amigos, Felipe, Júlia e Manuely, amigos como vocês são preciosos, crescer com vocês é um privilégio.

Aos procuradores e aos servidores da procuradoria judicial do Dmae, em especial a Dra. Ivana e ao Dr. Anderson, por todo conhecimento compartilhado e pela oportunidade de crescimento.

Agradeço aos meus professores, por cada aula e cada orientação, são estes os responsáveis por nutrir e consolidar os caminhos dos meus sonhos. Quero destacar meu professor orientador, Luiz Carlos Figueira de Melo, por toda a dedicação e disponibilidade em me auxiliar.

Sumário

Introdução	7
1. Considerações iniciais sobre a regulação dos serviços de saneamento básico.....	8
2.1. Contextualização da privatização do saneamento básico.....	10
3. A função social da água.....	12
3.1. Conceito de bens públicos e bens de uso comum do povo.....	14
3.2. Papel do Estado quanto a soberania ambiental	17
4. Debate constitucional e eficácia da Lei 14.026/2020.....	18
5. Conclusão	21
REFERÊNCIAS	22

Serviço Público de Distribuição de Água Potável pelo Setor Privado: Avanço ou Retrocesso?¹

Autor: Ester Rosa Gomes de Souza²

Resumo

O trabalho aborda a prestação dos serviços públicos de saneamento básico no Brasil à luz da Lei nº 14.026/2020, analisando os impactos da ampliação da atuação do setor privado e os reflexos constitucionais e sociais dessa modalidade. A pesquisa parte da contextualização histórica e normativa do saneamento básico, abordando a titularidade dos serviços, a função social da água como bem público de uso comum e o papel do Estado na garantia da soberania ambiental. Por derradeiro, são examinados os debates jurídicos sobre a constitucionalidade do Novo Marco Legal e os aspectos de percepção da eficácia social sobre o tema.

Palavras-chave: Saneamento básico; Direitos fundamentais; Lei nº 14.026/2020; Privatização e Soberania ambiental.

Abstract

The paper addresses the provision of public basic sanitation services in Brazil in light of Law No. 14,026/2020, analyzing the impacts of the expansion of private sector participation and the constitutional and social implications of this model. The research begins with a historical and normative contextualization of basic sanitation, discussing the ownership of services, the social function of water as a public good for common use, and the role of the State in ensuring environmental sovereignty. Finally, the study examines the legal debates on the constitutionality of the New Legal Framework and the aspects related to the perception of its social effectiveness.

Keywords: Basic sanitation; Fundamental rights; Law No. 14,026/2020; Privatization and Sovereignty over natural resources.

¹ Trabalho apresentado como requisito para obtenção do título de Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Uberlândia.

² Graduanda em Direito pela Faculdade de Direito (FADIR) da Universidade Federal de Uberlândia (UFU).

Introdução

Os problemas relacionados à esfera do saneamento básico ainda são um ponto de tensão no desenvolvimento social do Brasil. As políticas públicas e os investimentos da Administração nessa área não são inexistentes, mas sim por vezes insuficientes quando comparados às desigualdades setoriais que se estendem pelo país. Na prática, o que se observa é que quando há a ausência de um dever constitucional ligado à dignidade humana, o Poder Público busca apoio no setor privado. Contudo, algumas considerações são primordiais para traçar caminhos viáveis a tal conjectura, tendo em vista o caráter substancial do saneamento básico.

As reflexões em torno deste cenário não são vazias. Pensar em saneamento básico é voltar-se à dignidade da pessoa humana e das futuras gerações. É ainda pensar em sustentabilidade e proteção ao meio ambiente. Estes pontos sensíveis devem guiar os debates e as intenções quanto ao resultado para a população.

Por este viés, a má gestão de recursos hídricos afeta o acesso ao saneamento básico a uma porcentagem de pessoas do país. Os problemas principais estão ligados a qualidade ou a quantidade da disponibilidade desses serviços conforme demonstram estudos da Agência Nacional de Água e Saneamento Básico (ANA).³ Em grandes centros urbanos, existem épocas de rodízios de acesso à água, em locais mais remotos o acesso à água é quase inexistente.

Com base nestas considerações, o presente estudo buscará analisar as nuances do direito ao saneamento básico, assim como sua eficácia constitucional em detrimento a ampliação do setor privado em relação ao advento da Lei 14.026/2020. Sob estes aspectos, é também pertinente a relação do direito humano consagrado à água e ao saneamento, um novo conceito que surge por meio da aproximação dos seres humanos às questões ambientais. Nesse sentido, a discussão sobre a questão integrativa da água, está vinculada às garantias constitucionais de forma implícita, mas presente cotidianamente na vida da população.

Todos têm direito a um nível adequado de vida e princípios que estão ligados à dignidade da pessoa humana. Portanto, é certo que o saneamento remete a tornar o ambiente saudável e, por consequência, promover saúde. Desse modo, percebe-

³ BRASIL. Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico. Relatório de Conjuntura dos Recursos Hídricos no Brasil atualiza informações sobre águas do País. Gov.br, 02 fev. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/ana/pt-br/assuntos/noticias-e-eventos/noticias/relatorio-conjuntura-dos-recursos-hidricos-no-brasil-atualiza-informacoes-sobre-aguas-do-pais>. Acesso em: 05 jun. 2025.

se que o saneamento básico transcende uma dimensão meramente técnica ou administrativa, configurando-se como um direito fundamental diretamente relacionado à dignidade da pessoa humana, à saúde pública e à proteção ambiental.

A análise crítica sobre a eficácia constitucional desse direito, especialmente diante da ampliação da atuação do setor privado por meio da Lei nº 14.026/2020, revela a urgência de políticas públicas mais efetivas, inclusivas e sustentáveis. Reconhecer o saneamento como manifestação do direito humano à água é reconhecer também a necessidade de uma gestão equitativa e responsável dos recursos hídricos. Assim, o presente estudo se propõe a contribuir para o debate jurídico e social em torno da universalização do acesso ao saneamento básico, defendendo que tal garantia seja tratada como prioridade no projeto de desenvolvimento nacional.

1. Considerações iniciais sobre a regulação dos serviços de saneamento básico

O primeiro marco relevante sobre a regulamentação dos serviços de saneamento básico da contemporaneidade deu-se a partir da Lei Federal nº 11.445/2007, nele a necessidade de organização e planejamento do setor estava expressa por meio dos princípios que o direcionaram. A norma também estabelece diretrizes nacionais que visaram garantir a universalização, a integralidade, a transparência e a sustentabilidade econômica na prestação dos serviços, ao mesmo tempo em que definiu a função dos entes federativos na titularidade e regulação, a fim de promover a eficiência, a modicidade tarifária e a proteção dos usuários. Assim, a Lei 11.445/2007 passou a representar um marco normativo fundamental para a estruturação técnica e institucional do saneamento no Brasil.

Posteriormente, a Lei 14.026/2020 serviu como uma atualização ao marco do saneamento básico, sabe-se que a temática fomenta um dos assuntos mais relevantes quando se trata de políticas públicas. A sua criação possui como justificativa central os problemas do acesso à água e a prestação de serviço hídrico de qualidade. Além disso, outros fatores foram cruciais para a formalização da referida norma. Havia lacunas legais que impossibilitavam a clareza quanto à titularidade dos serviços, o que dificultava os investimentos na área.

Assim, os objetivos desta lei são claros: aperfeiçoar a legislação do saneamento básico e recursos hídricos e positivar os investimentos privados no setor,

propondo interação com as políticas sociais e metas para universalização do acesso à água. Com isso, foi atribuída à Agência Nacional das Águas (ANA) a edição das normas de referência para direcionar de forma prática as disposições da Lei. Conforme preconiza o Art. 4º⁴, compete a ANA a edição de normas de referência voltadas à regulação dos serviços públicos de saneamento básico, as quais deverão ser observadas tanto pelos entes titulares quanto pelas entidades reguladoras e fiscalizadoras, em consonância com as diretrizes fixadas pela Lei nº 11.445/2007.

Nesse contexto, corresponde às responsabilidades legais da ANA, definir parâmetros relacionados à qualidade e eficiência na prestação, manutenção e operação dos sistemas de saneamento, a regulação tarifária, a fim a assegurar a adequada prestação dos serviços, a racionalidade no uso dos recursos naturais, o equilíbrio econômico-financeiro e a universalização do acesso, além da uniformização dos contratos de delegação, que devem prever metas de eficiência, expansão da cobertura, matriz de riscos e mecanismos de preservação do equilíbrio econômico-financeiro, bem como à estipulação de metas de universalização das concessões, considerando os aspectos como a cobertura existente, a viabilidade econômica e o número de municípios atendidos.

Nesse cenário, as competências da ANA foram ampliadas, suas normas de referências consistem em administrar a prestação de serviços do saneamento básico e ainda apoiar o desenvolvimento das metas previstas na referida Lei. A legislação também oportunizou à ANA a função de mediação, conciliação ou arbitragem em conflitos que sejam compostos pelos titulares, tanto os reguladores quanto os prestadores dos serviços de saneamento básico. Compete à Agência a gestão dos

⁴ Art. 4º-A . A ANA instituirá normas de referência para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico por seus titulares e suas entidades reguladoras e fiscalizadoras, observadas as diretrizes para a função de regulação estabelecidas na Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007 .

§ 1º Caberá à ANA estabelecer normas de referência sobre:

I - padrões de qualidade e eficiência na prestação, na manutenção e na operação dos sistemas de saneamento básico;

II - regulação tarifária dos serviços públicos de saneamento básico, com vistas a promover a prestação adequada, o uso racional de recursos naturais, o equilíbrio econômico-financeiro e a universalização do acesso ao saneamento básico;

III - padronização dos instrumentos negociais de prestação de serviços públicos de saneamento básico firmados entre o titular do serviço público e o delegatário, os quais contemplarão metas de qualidade, eficiência e ampliação da cobertura dos serviços, bem como especificação da matriz de riscos e dos mecanismos de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro das atividades;

IV - metas de universalização dos serviços públicos de saneamento básico para concessões que considerem, entre outras condições, o nível de cobertura de serviço existente, a viabilidade econômico-financeira da expansão da prestação do serviço e o número de Municípios atendidos; [...]

estudos técnicos voltados à área e viabilizar caminhos para a efetiva qualidade e acesso à água, sendo um eixo entre os agentes públicos e privados.

Diante de tais aspectos, Rodrigo de Pinho (2020) concerne que a evolução jurídica do setor ressalta o interesse da privatização das empresas estatais que foi potencializado. Nesse sentido, temos que o §6º do art. 13 da Lei 11.107/05, que trata da extinção automática do contrato de programa no caso do contratado não integrar mais a administração indireta do ente da federação que autorizou a gestão associada de serviços públicos, foi renovado no Novo Marco. É dizer que mesmo com o controle majoritário da empresa estatal, os contratos de programa não podem ser extintos.

Ademais, a Lei 14.026/2020 traçou garantias de saneamento sistêmico, possibilidade de subsídios e métodos alternativos para remodelar a realidade do acesso aos recursos hídricos predominante nas áreas metropolitanas e populosas. Logo, o dispositivo propõe avanços necessários no setor, contudo, quando se trata de saneamento básico e gestão hídrica, a urgência de melhorias são medidas latentes que se impõem.

2.1. Contextualização da privatização do saneamento básico

A prestação dos serviços de saneamento básico, ao longo da história, sempre foi considerada uma função essencial do Estado, em razão do seu vínculo direto com a saúde pública, o meio ambiente e os direitos fundamentais, especialmente o direito à dignidade da pessoa humana. A água, nesse contexto, não deve ser tratada como uma mercadoria comum, como ressaltam ao longo de sua obra Jr., Melo e Monteiro (2013). A titularidade dos serviços de saneamento é dos entes federativos, o que reforça sua natureza pública e estratégica. Assim, embora seja possível a cobrança pelo uso e pela prestação do serviço, o acesso não pode ser limitado unicamente à capacidade de pagamento do indivíduo, sob pena de se violar princípios constitucionais como o da universalização do acesso e o da equidade.

A privatização dos serviços de saneamento no Brasil surge como uma alternativa à ineficiência de parte das administrações públicas, principalmente no tocante à expansão da cobertura e à melhora da qualidade dos serviços. A lógica da privatização reside, em parte, na tentativa de atrair investimentos privados para um setor que historicamente sofreu com a escassez de recursos e má gestão. Segundo os autores supracitados, a deficiência na regulação e na gestão pública contribuiu

significativamente para a crise do saneamento no país, tornando necessário buscar novas soluções de governança e financiamento.

Contudo, experiências internacionais demonstram que a privatização nem sempre representa uma solução eficaz. Um levantamento divulgado pela BBC News Brasil (2017),⁵ com base em um estudo de onze organizações predominantemente europeias, identificou 267 casos de remunicipalização, ou reestatização, de serviços de água e esgoto ao redor do mundo. As principais razões para essa reversão incluem o aumento excessivo das tarifas, a baixa qualidade dos serviços prestados e o descumprimento de metas contratuais por parte das concessionárias privadas. Esses dados evidenciam que a simples transferência da gestão para o setor privado não garante, por si só, a efetividade do serviço.

A promulgação da Lei nº 14.026/2020, que atualizou o Marco Legal do Saneamento Básico, buscou ampliar a participação da iniciativa privada ao exigir a licitação obrigatória para a prestação dos serviços, extinguindo a possibilidade de contratos diretos entre municípios e empresas estatais. A medida visava, entre outros pontos, fomentar a competitividade e atrair capital privado ao setor, criando um ambiente institucional mais estável e regulado. No entanto, como observam Jr., Melo e Monteiro (2013), a eficácia da participação privada depende da existência de uma regulação robusta, transparente e técnica, que garanta a proteção dos interesses públicos e dos usuários, especialmente, os mais vulneráveis.

Outro aspecto fundamental levantado pelos autores é que os contratos de concessão muitas vezes não são suficientemente rigorosos em termos de fiscalização e exigência de metas de universalização. A ausência de investimento significativo por parte das empresas privadas, aliada à busca por lucro e à pressão por resultados imediatos, tende a comprometer o caráter social do serviço e a torná-lo inacessível para populações de baixa renda.

Portanto, embora o setor privado possa contribuir com expertise técnica e capacidade de investimento, é imprescindível que o Estado permaneça como agente regulador ativo e vigilante, zelando pela eficiência, equidade e universalização dos serviços. A experiência brasileira, assim como a internacional, demonstra que a privatização deve ser encarada com cautela, planejamento e compromisso com o

⁵ CUNHA, Mariana. Saneamento no Brasil: 100 milhões sem esgoto e 35 milhões sem água tratada. BBC News Brasil, 23 jun. 2017. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-40379053>. Acesso em: 6 jul. 2025.

interesse público e nunca como uma solução definitiva para os problemas estruturais do saneamento básico.

3. A função social da água

É fato que a presença de água é um pressuposto para vida. Em lugares onde há escassez desse recurso, a vida torna-se precária. Outro ponto de atenção é a relação da água com a saúde, de forma holística os seres humanos necessitam de água para todas as fases do dia: para higiene, lavar o alimento, cozinhá-lo, para limpeza do ambiente, escoamento de dejetos e, acima de tudo, para hidratação. Algo tão cotidiano por vezes pode parecer menos valioso do que realmente é, o acesso à água como direito fundamental está intrinsecamente ligado com a sobrevivência, como preconiza Ayala:

O direito fundamental é um direito de significado múltiplo, porque expressa uma diversidade de valores, envolvendo aspectos econômicos, proteção da vida, da saúde, do meio ambiente, de condições básicas de dignidade, do acesso aos recursos naturais e até mesmo a proteção ao patrimônio cultural (2010, p.56)

Desse modo, a garantia ao uso da água, de qualidade e de forma digna, é uma questão social que acompanha de forma institucional o direito à saúde. Nesse contexto, é importante destacar que, em novembro de 2015, a Organização das Nações Unidas (ONU) lançou a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, composta por 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e 169 metas específicas, distribuídas em torno de cinco eixos centrais, conhecidos como os cinco “P’s”: Pessoas, Planeta, Prosperidade, Paz e Parcerias. Embora todos os objetivos e metas sejam de grande importância, considerando os limites deste trabalho, será dado destaque ao Objetivo de número 6, que busca garantir a disponibilidade e a gestão sustentável da água e do saneamento para todos. Dentre suas metas específicas voltadas ao direito à água, merecem atenção as seguintes:

6.1 Até 2030, alcançar o acesso universal e equitativo à água potável e segura para todos;

[...] 6.4 Até 2030, aumentar substancialmente a eficiência do uso da água em todos os setores e assegurar retiradas sustentáveis e o abastecimento de água doce para enfrentar a escassez de água, e reduzir substancialmente o número de pessoas que sofrem com a escassez de água; [...]

6.6 Até 2020, proteger e restaurar ecossistemas relacionados com a água, incluindo montanhas, florestas, zonas úmidas, rios, aquíferos e lagos;

6.a Até 2030, ampliar a cooperação internacional e o apoio à capacitação para os países em desenvolvimento em atividades e programas relacionados

à água e saneamento, incluindo a coleta de água, a dessalinização, a eficiência no uso da água, o tratamento de efluentes, a reciclagem e as tecnologias de reúso;

6.b Apoiar e fortalecer a participação das comunidades locais, para melhorar a gestão da água e do saneamento (ONU, Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável, 2015, objetivo de nº 06).

Tais pontos ilustram como a saúde está ligada com os recursos hídricos, uma vez que muitas doenças podem ser transmitidas pela água, a falta de tratamento adequado pode acarretar diversos danos à população. E ainda, a ausência de utilização com sustentabilidade poderia resultar em prejuízos para as próximas gerações, sendo assim, supor que o acesso à água deve ser efetivado de forma democrática para cumprir a justiça social não é uma concepção errônea. Os contrastes geográficos verificados na extensão do território não devem prevalecer perante a necessidade de um direito intrínseco a vida, sobre o tema, observa-se o exposto:

Os direitos considerados básicos para qualquer ser humano, independentemente de condições pessoais específicas. São direitos que compõem um núcleo intangível de direitos dos seres humanos submetidos a uma determinada ordem jurídica (AMARAL, 1999, p.96).

Nesse sentido, em 28 de julho de 2010, a ONU aprovou, com 122 votos favoráveis, nenhuma objeção e 41 abstenções, a Resolução nº 64/292, por meio da qual reconheceu o acesso à água potável e ao saneamento como um direito humano essencial à vida e ao exercício dos demais direitos. A resolução estabeleceu que esses elementos integram o direito a um nível de vida adequado, assim como os direitos à habitação e à alimentação, atribuindo aos Estados e às organizações internacionais a responsabilidade de garantir recursos financeiros, capacitação e transferência de tecnologia, por meio de cooperação internacional, com o objetivo de ampliar o acesso à água e ao saneamento.

Contudo, o reconhecimento da água como direito fundamental não elimina a tensão provocada pela escassez de recursos diante de uma demanda crescente. Essa limitação gera dilemas complexos, nos quais diferentes pretensões sociais competem por um bem essencial, exigindo decisões seletivas que frequentemente revelam desigualdades estruturais e escolhas politicamente orientadas.

Em suma, preconiza-se que um bem de inestimado valor deve ser protegido, resguardado e bem administrado, logo o papel do poder público vai além de traçar

metas, pois são necessárias ações latentes para suprir a escassez que o país enfrenta em detrimento da falta de acesso ao saneamento básico.

3.1. Conceito de bens públicos e bens de uso comum do povo

A titularidade dos bens pertencentes à coletividade possui classificações relevantes para o estudo abordado. Posto isto, propõe-se a analisar essas modalidades à luz do regime jurídico dos bens públicos previsto no Código Civil com atenção especial à aplicabilidade desses instrumentos em relação à água. O Código, em seu art. 98⁶, estabelece três categorias distintas ao classificar os bens públicos: os bens de uso comum do povo, que englobam aqueles destinados ao usufruto geral da coletividade, como rios, mares, ruas, estradas e praças, os bens de uso especial, compreendidos como os imóveis e edificações voltados à execução das atividades administrativas da União, Estados, Municípios, Territórios e suas autarquias e, por fim, os bens dominicais, que integram o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, figurando como objeto de direito pessoal ou real dessas entidades.

Dessa forma, conforme dispõe a legislação, os bens de uso comum do povo e os de uso especial possuem caráter de inalienabilidade, quando mantiverem a qualificação jurídica que lhes foi atribuída. Nesse aspecto, pode-se afirmar que os bens de uso comum do povo correspondem àqueles recursos ou propriedades que podem ser usufruídos pela população a qualquer momento, como praças, rios e praias. Em regra geral, o uso de tais bens não é oneroso. Contudo, pode haver em casos específicos cobrança de tarifas.

Os bens públicos podem ser classificados como bens especiais e dominicais. O primeiro seria representado pelos bens utilizados pela Administração Pública com propósito de desenvolvimento de suas atividades. Tais bens formam o aparelhamento material da Administração para atingir seus fins.

⁶ Art. 99. São bens públicos:

I – os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças;
 II – os de uso especial, tais como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias;
 III – os dominicais, que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades.

Art. 100. Os bens públicos de uso comum do povo e os de uso especial são inalienáveis, enquanto conservarem a sua qualificação, na forma que a lei determinar.

Art. 101. Os bens públicos dominicais podem ser alienados, observadas as exigências da lei.

Registra-se que os bens públicos de uso especial pelo Código Civil são considerados inalienáveis.

A segunda classificação, os bens dominicais, estão inseridos no patrimônio das pessoas de direito público, estão ausentes o uso público direto, por essa razão podem ser alienados ou explorados por finalidades distintas, sob a observância dos requisitos legais. Ambas as categorias de bens públicos podem ser utilizadas por particulares por meio de instrumento de outorga. Para fins didáticos, este trabalho se limitará a conceituar as modalidades de autorização de uso, permissão de uso e concessão de uso.

Em primeiro plano, a autorização de uso é um ato administrativo que autoriza um particular a utilizar o bem público de forma privada, esse uso corresponde a seu próprio interesse. Sobre esta instituição legal Di Pietro preconiza:

Autorização de uso é o ato administrativo unilateral e discricionário, pelo qual a Administração consente, a título precário, que o particular se utilize de bem público com exclusividade. Como toda autorização administrativa, a de uso privativo é ato unilateral, porque não obstante outorgada mediante provocação do interessado, se perfaz com a exclusiva manifestação de vontade do Poder Público; discricionário, uma vez que o consentimento pode ser dado ou negado, segundo considerações de oportunidade e conveniência, a cargo da Administração; precário, no sentido de que pode ser revogado a qualquer momento, quando o uso se tornar contrário ao interesse público. Pode ser gratuita ou onerosa. (DI PIETRO, 2023, p.1856)

Por sua vez, a permissão de uso, de forma semelhante, consiste no ato administrativo em que o particular utiliza o bem público autorizado pela Administração para atender os interesses públicos e o seu respectivo interesse privado. Este ato administrativo possui natureza negocial ou receptiva, com caráter unilateral, discricionário, precário que pode ser gratuito ou remunerado, por meio do qual o Poder Público autoriza o uso exclusivo de bem público por particulares. Ao compará-la com a autorização, percebe-se que são institutos similares: quando predomina o interesse público, configura-se a permissão de uso; quando o interesse é mais voltado ao particular, trata-se de uma autorização de uso. Ainda é necessário destacar que a permissão de uso trata-se de ato personalíssimo, de modo que sua transferência a terceiros somente será válida se houver consentimento explícito da Administração.

Por fim, a concessão de uso enquadra-se no plano de contrato administrativo, no qual o Poder Público determina o uso de um bem público a um particular. Pelo advento da relação contratual, configura-se também o caráter de bilateralidade, que marca uma característica distinta desta modalidade.

Neste viés, outra peculiaridade da concessão de uso é a discricionariedade. Conforme preconiza Carvalho Filho (2017), a celebração do contrato de concessão de uso depende da aferição, pelos órgãos administrativos, da conveniência e oportunidade em conferir a utilização privativa do bem ao particular. Assim sendo, a discricionariedade consiste ainda na ponderação do Poder Público sobre o que é considerado melhor para determinada ação.

Em retrospecto, a análise das modalidades de uso de bens públicos, em especial a concessão de uso, evidencia a complexa relação entre o Estado e a iniciativa privada na gestão de recursos coletivos. Contudo, a aplicação indiscriminada dessa lógica a recursos essenciais como a água, um bem de uso comum do povo, pode gerar contradições quanto às disposições legais. Ao equiparar a água a um bem passível de livre concessão à iniciativa privada, o Estado pode ser levado a desvirtuar sua função social de garantidor do acesso universal a esse recurso vital e acentuar desigualdades.

Nesse contexto, a Lei nº 14.026/2020, como exposto anteriormente, abriu caminho para uma maior participação da iniciativa privada no setor, o que pode ser interpretado como uma forma de concessão de uso em larga escala. Assim, é de conhecimento prévio que a lei visa a universalização dos serviços de saneamento, entretanto, a ênfase na privatização levanta preocupações sobre a natureza da água como um bem comum. A água é um direito humano fundamental e sua gestão não pode ser exclusivamente pautada pela busca por lucro, o qual é a essência da atividade privada.

A concessão de uso, quando aplicada a um recurso tão vital, deve ser pautada em previsões contratuais rigorosas que prevejam os diversos contrastes sociais, garantindo que o interesse público de acesso universal e a preços justos sempre prevaleça sobre os interesses comerciais. Nesta conjectura, a privatização da água por meio de mecanismos de concessão, apesar das previsões legais, como o novo marco do saneamento, deve ser vista com a devida com cuidado, tendo em vista que a água é, por sua própria definição legal e constitucional, um bem de uso comum ao povo e, portanto, não deve ser submetida inteiramente à lógica de mercado.

3.2. Papel do Estado quanto a soberania ambiental

O papel do Estado perante os recursos naturais não é dotado de passividade, o que coaduna com a preocupação atual da política internacional acerca da preservação do meio ambiente. Tal temática relaciona-se intrinsecamente com o presente estudo, tendo em vista a necessidade de proteção de recursos naturais vitais para a sobrevivência e manutenção da vida humana. A Constituição Federal⁷ dispõe sobre as garantias estatais quanto aos recursos naturais, no artigo 225 da é consagrado o direito de todos a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, qualificando-o como bem de uso comum do povo e indispensável à qualidade de vida saudável.

Para garantir a efetividade desse direito, é estabelecida a responsabilidade conjunta do Poder Público e da sociedade em sua proteção e preservação, no presente e para as futuras gerações. Dessa maneira, cabe ao Estado adotar medidas específicas, como a preservação e recuperação dos processos ecológicos essenciais, a proteção da diversidade e do patrimônio genético nacional, a criação e manutenção de espaços especialmente protegidos, a exigência de estudos prévios de impacto ambiental para atividades potencialmente poluidoras, o controle de substâncias e práticas que coloquem em risco a vida e o meio ambiente, bem como a promoção da educação ambiental e da conscientização social acerca da necessidade de preservação ambiental.

⁷ 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas; (Regulamento)

II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético; (Regulamento) (Regulamento) (Regulamento) (Regulamento)

III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção; (Regulamento)

IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade; (Regulamento)

V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente; (Regulamento)

VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente; [...]

Pelo exposto, comprehende-se que a Administração Pública atua como guardiã dos recursos naturais, uma responsabilidade que vai além do presente e garante a preservação para as futuras gerações, o que é garantido pela noção de sustentabilidade. Contudo, quando realizamos um recorte específico para a questão de recursos hídricos e sua gestão, a abertura da atuação da privatização do setor, ainda que regulada por agências públicas, pode ir de encontro a tais vertentes.

No tocante ao conceito de Soberania Ambiental, este representa a prerrogativa de uma nação ou comunidade de exercer controle total sobre a gestão e proteção de seu patrimônio natural e meio ambiente. Isso significa que um país tem o direito e o dever de definir suas próprias leis, valores e prioridades para decidir como seus recursos serão explorados e conservados. Essa autonomia é crucial para garantir que o desenvolvimento econômico e social seja conduzido de forma sustentável, beneficiando diretamente a população local.

Entretanto, o reflexo da modernidade repercute a incidência do lucro sobre a sustentabilidade, o que se sobrepõe ao poder de decisão das comunidades e do Estado. Nesse contexto, o conflito entre o interesse público, representado pelo Estado, e o interesse privado, orientado pela maximização do lucro, torna-se evidente.

Sob o argumento de eficiência e modernização da gestão, transferem-se para entes privados competências que deveriam permanecer sob controle público, abrindo espaço para que a lógica do lucro se sobreponha à função social da água como patrimônio coletivo. Essa mudança de paradigma acentua desigualdades, pois a precificação e a constatação de tarifas excessivas podem inviabilizar o acesso a um direito fundamental, especialmente em regiões vulneráveis. Além disso, a entrega da gestão hídrica a empresas fragiliza o controle democrático sobre decisões estratégicas, dificultando a implementação de políticas de preservação e uso sustentável. Porquanto, atesta-se que a privatização prevista na Lei nº 14.026/2020 não é apenas uma questão econômica, mas um ato político que redefine a relação entre Estado, sociedade e natureza, impondo o desafio urgente de repensar modelos de governança que unam eficiência, universalidade e justiça socioambiental.

4. Debate constitucional e eficácia da Lei 14.026/2020

A promulgação da Lei 14.026/2020, repercutiu de forma intensa perante o cenário político do país. Além disso, questionamentos sobre a constitucionalidade do

dispositivo foram levados aos tribunais superiores. Em virtude desse panorama, foram interpostas quatro Ações Diretas de Inconstitucionalidade por partidos políticos e associações do setor que versavam sobre o Novo Marco Legal do Saneamento Básico. No presente capítulo iremos tratar da ADI 6.492/DF proposta pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT).

Em síntese, os temas arguidos na ADI são: i) a titularidade da prestação dos serviços públicos de saneamento básico de interesse local e de interesse comum; ii) a autonomia federativa dos municípios diante das novas atribuições regulatórias da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico e iii) o regime de transição instituído para os contratos de programa e para os contratos de concessão em andamento. Tais temáticas foram relacionadas também com alterações promovidas pela norma, sustentando que essas mudanças podem favorecer a privatização em detrimento ao interesse público, dificultando o atendimento de populações vulneráveis e comprometendo a gestão democrática dos recursos hídricos. Outra matéria relevante suscitada é a garantia da inalienabilidade da água, em detrimento da ampla fruição dos serviços oferecidos aos usuários em contraste a elevação dos elevados valores da tarifa.

Na apreciação de mérito da ADI, no voto do relator Luiz Fux, acompanhado pela manifestação do procurador-geral da República, Augusto Aras, foi reconhecida a constitucionalidade da norma, devido ao propósito legal destinado à otimização do saneamento. Por conseguinte, foi avaliado que as disposições legais precedem a observação social sobre a capacidade dos municípios proverem o serviço de saneamento básico à população em virtude do custo da gestão dessa operação.

Sobre tal aspecto, o julgado atesta que a privatização da prestação de serviço público pelos entes federados não é medida proibitiva imposta pelo texto constitucional, consistindo em opção legislativa e desenho institucional válidos perante o ordenamento jurídico. Restou também disposto que vários Municípios já optam pelo modelo de concessão do serviço à iniciativa privada e sobreleva que não cabe ao Poder Judiciário promover o controle dessa opção legítima, eleita por aqueles que foram escolhidos de forma regular para o exercício de suas funções típicas, constitucionalmente estabelecidas. Ainda sobre a discussão em tela, que dispõe sobre a abertura para o setor privado, Fux expressa:

Os comandos do art. 13 (inciso VI do caput, e §§1º e 3º, grifados) e do art. 14 explicitam que a permanência das Companhias Estaduais nos mercados está

condicionada às medidas para a privatização desses entes da Administração Pública indireta. E não se trata de imposição; antes, é uma possibilidade legal condicionada à deliberação dos Poderes dos Municípios. O envolvimento das instâncias decisórias locais fica patente pelo §3º, do art. 13, da Lei 14.026/2020, o qual consigna a necessidade de aprovação da privatização pela Câmara Municipal; bem como pelos §§2º a 5º, do art. 14, do novel marco, os quais preveem a aprovação do ente político-administrativo para os atos posteriores à alienação do controle acionário das Companhias Estaduais. Não há inconstitucionalidade pelo simples fato de a escolha política ter dado preferência à desestatização. Em verdade, a transformação da natureza jurídica das empresas prestadoras de serviços de saneamento é medida que se impõe para garantir a paridade de armas entre os players interessados no certame. (ADI 6492 / DF p. 248)

Embora o Ministro afirme sobre a opção das medidas de privatização, que não foi imposto pela Lei, essa configuração é vista como um incentivo a exploração de lucro neste setor. Ocorre que a gestão de um serviço essencial depende do zelo da Administração, não devendo depender das nuances do mercado e suas características de competição. O caráter sugestivo do dispositivo aqui referenciado, afinal, pode influenciar o futuro do saneamento básico do país.

Contudo, apesar de tais debates acerca da lei, é mister analisar sua eficácia prática para população, uma vez que a gestão de recursos hídricos e de saneamento básico, não é apenas entendida por normas, mas pela vivência integrativa social. Dessa forma, um dos pontos centrais desta sistemática consiste na definição de tarifas e valores que podem gerar lucros para as empresas privadas, sem precarizar a garantia ao acesso universal. Com isso, a portaria do Ministério da Saúde (2017) concerne a consolidação das normas sobre ações e serviços de saúde do Sistema Único de Saúde (SUS), reforçando o caráter fundamental do equilíbrio de preços mesmo em função da eficiência econômica em detrimento ao acesso destes serviços, comunga-se essa preocupação para o setor de saneamento.

Assevera-se que o direito fundamental à água transcende sua própria especificidade, configurando como um corolário de múltiplos direitos fundamentais preexistentes, notadamente o direito à vida, à saúde e a um meio ambiente ecologicamente equilibrado. Conforme GOMES (2021) “a questão sanitária apresenta-se como desafio central no delineamento das políticas públicas dos países. Seja pela vertente da saúde, seja com enfoque no saneamento, a humanidade enfrenta os maiores desafios de nossa geração [...].” Acrescenta-se que o direito à vida funciona como fundamento primordial para a efetivação do direito à água potável, estando diretamente associado às condições de dignidade humana.

No que se refere ao saneamento básico, a Constituição Federal de 1988 preconiza como competência da União a responsabilidade de estruturar mecanismos que garantam essa proteção, em virtude da formulação de políticas públicas capazes de enfrentar as desigualdades sociais e os entraves ao desenvolvimento econômico. Isso significa dizer que a população deve ter acesso a tais serviços, independente dos contrastes regionais e diferenças estruturais do território e que, apesar da modalidade do serviço poder ser pública ou privada, cabe à Administração zelar pela eficiência e abrangência desse serviço.

5. Conclusão

O presente estudo permitiu reafirmar que a prestação do serviço público de saneamento básico no Brasil historicamente se apresentou como um desafio estrutural, marcado por defasagens históricas, insuficiência de investimentos e desigualdades no acesso da população. Sobre esse contexto, a água, enquanto bem de uso comum do povo e direito fundamental, deve ser compreendida como elemento essencial para a dignidade humana e para a consolidação de uma sociedade justa. Nesse sentido, o debate em torno da privatização do setor não se limita à questão econômica, mas envolve também dimensões constitucionais, sociais e ambientais.

A promulgação da Lei nº 14.026/2020 com o enfoque de enfrentar esse cenário ao reformular o marco regulatório do saneamento básico, utilizou das alternativas aqui referenciadas, dentre elas abertura à iniciativa privada. Uma percepção que sustenta a lei, defende que a entrada de capitais privados representaria um avanço, viabilizando investimentos, ampliando a eficiência na gestão e possibilitando a universalização dos serviços. Todavia, esse argumento precisa ser confrontado com a realidade social, ambiental e com as garantias constitucionais que norteiam o direito ao saneamento.

A participação privada pode ser vista como avanço ao permitir a mobilização de desenvolvimento e tecnologia, além de investimentos no setor. Contudo, é essencial que as disposições legais ampliem também a eficiência do Estado, em fiscalizar e garantir a qualidade do serviço prestado, sem que haja taxação abusiva. Sem essas condições, há risco de que o saneamento se converta em mercadoria, restringindo o acesso justamente daqueles que mais necessitam.

Nesse ponto, intensifica-se a tensão entre a lógica do lucro e a função social da água. O setor privado, ao assumir a prestação do serviço, tende a priorizar áreas rentáveis, e de forma secundária, regiões periféricas e populações vulneráveis. Esse risco fragiliza o princípio da universalização e compromete a modicidade tarifária, ambos fundamentos constitucionais que orientam a prestação de serviços públicos essenciais. Logo, sobreleva que a privatização, se não acompanhada de forte regulação estatal, pode representar verdadeiro retrocesso social.

Mesmo que o Supremo Tribunal Federal tenha admitido a constitucionalidade da Lei nº 14.026/2020, a decisão não elimina as críticas quanto aos efeitos práticos da norma. A tensão entre eficiência administrativa e justiça social ainda é constante, e exige um olhar crítico sobre como a privatização tem sido implementada. É preciso reconhecer que a mera presença do setor privado, apenas por si só, não garante a superação das desigualdades históricas no saneamento.

Importa salutar que o estudo não busca rejeitar totalmente a participação privada, pois a complexidade do tema indica que a resposta não é dicotômica, tendo em vista que privatização pode contribuir para a melhoria dos serviços, desde que enquadrada em um modelo que privilegie o interesse público, assegure tarifas acessíveis e imponha metas de universalização. Portanto, a questão fundamental aqui analisada, não diz respeito apenas se a privatização do saneamento básico seria avanço ou retrocesso, mas em quais condições e sob quais limites ela pode ser considerada compatível com os valores constitucionais. Avanço será quando a iniciativa privada atuar como parceira do Estado na concretização do direito fundamental à água e ao saneamento e o retrocesso estará configurado quando a mercantilização de um bem vital for elevada, sem a devida proteção aos grupos mais vulneráveis.

REFERÊNCIAS

AMARAL, Gustavo. Interpretação dos Direitos Fundamentais e o conflito entre Poderes, In: TORRES, Ricardo Lobo (org.). **Teoria dos direitos fundamentais**. 2^a. ed. São Paulo: 1999, p. 95-116.

AYALA, Patrick de Araújo. A proteção jurídica das futuras gerações na sociedade do risco global: o direito ao futuro na ordem constitucional brasileira. In FERREIRA, Heline Sivini & LEITE, José Rubens Morato (org.). **Estado de Direito Ambiental: tendências, aspectos constitucionais e diagnósticos**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

BERTOCELLI, Rodrigo de Pinho; DAL POZZO, Augusto Neves; OLIVEIRA, José Roberto Pimenta (Org.). **Tratado sobre o marco regulatório do saneamento básico no direito brasileiro**. São Paulo: Contracorrente, 2020. Capítulo: “A evolução jurídica do serviço público de saneamento básico”.

BRASIL. Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 8 jan. 2007. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm. Acesso em: 20 jul. 2025.

BRASIL. Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020. Atualiza o marco legal do saneamento básico e altera a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000. **Diário Oficial da União: seção 1**, Brasília, DF, 16 jul. 2020.

BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria de Consolidação nº 5, de 28 de setembro de 2017. **Consolidação das normas sobre as ações e os serviços de saúde do Sistema Único de Saúde**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 3 out. 2017. Suplemento.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.492/DF**. Requerente: Partido Democrático Trabalhista. Requeridos: Presidente da República e Congresso Nacional. Relator: Min. Luiz Fux. Brasília, 2 de dezembro de 2021. **Inteiro Teor do Acórdão**. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp>. Acesso em: 12 ago. 2025.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 31. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2017.

CUNHA, Mariana. **Saneamento no Brasil: 100 milhões sem esgoto e 35 milhões sem água tratada**. BBC News Brasil, 23 jun. 2017. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-40379053>. Acesso em: 6 jul. 2025.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 36. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

FERNANDES, Ana; GOMES, Marco Aurélio A. F. Idealizações urbanas e a construção da Salvador moderna: 1850-1920. In: FERNANDES, Ana; GOMES, Marco Aurélio A. F. (Org.). **Cidade e história: modernização das cidades brasileiras nos séculos XIX e XX**. Salvador: UFBA, 1992. p. 53-68.

HARTMANN, Philipp. **A cobrança pelo uso de água como instrumento econômico na política ambiental: estudo comparativo e avaliação econômica dos modelos de cobrança pelo uso da água bruta propostos e implementados no Brasil**. Porto Alegre: AEBA, 2010.

JR., Alceu de Castro G.; MELO, Alisson José M.; MONTEIRO, Mario Augusto P. **Regulação do saneamento básico**. Barueri: Manole, 2013. E-book. ISBN 9788520445051. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788520445051/>. Acesso em: 20 jul. 2025.

Leão, Patrícia; Souza, Patrícia. **Desenvolvimento sustentável e o Novo Marco Legal do Saneamento Básico (Lei 14.026/2020) com foco no ODS nº 6.** Revista Do Instituto De Direito Constitucional E Cidadania, 7(1), e055. Disponível em: <https://doi.org/10.48159/revistadoidcc.v7n1.e055>. Acesso em: 20 jul. 2025.

NAÇÕES UNIDAS. **Transformando nosso mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável.** Nova York: ONU, 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em: 20 jul. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Resolução nº 64/292, de 28 de julho de 2010. **Reconhece o direito à água potável e ao saneamento como direito humano essencial ao pleno gozo da vida e de todos os direitos humanos.** Assembleia Geral da ONU, Nova York, 2010. Disponível em: <https://docs.un.org/A/RES/64/292>. Acesso em: 20 jul. 2025.

SILVA FILHO, J. C. L.; DAROIT, Doriana. A "tragédia dos bens comuns" e o meio ambiente como bem comum. In: **Encontro Nacional sobre Gestão Empresarial e Meio Ambiente, 2003.** São Paulo. Encontro Nacional sobre Gestão Empresarial e Meio Ambiente, 2003.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **STF inicia julgamento sobre o novo marco legal do saneamento básico.** Portal STF, 25 nov. 2021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=477230&tip=UN>. Acesso em: 12 ago. 2025.