

UNIVERSIDADE DO ESTADO DO AMAZONAS – UEA
ESCOLA DE DIREITO – ED
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO AMBIENTAL -
PPGDA

HENRIQUE ABDUL NOUR TIOSSO

Aspectos Legais do Contrato de Concessão dos Serviços de
Saneamento Básico em Manaus/AM: Estudo Descritivo e
Crítico

Manaus-AM

2025

Ficha Catalográfica

Ficha catalográfica elaborada automaticamente de acordo com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).
Sistema Integrado de Bibliotecas da Universidade do Estado do Amazonas.

T594a

Tiosso, Henrique Abdul Nour

Aspectos Legais do Contrato de Concessão dos Serviços de Saneamento Básico em Manaus/AM : Estudo Descritivo e Crítico / Henrique Abdul Nour Tiosso . Manaus : [s.n], 2025.

99 f.: color.; 21,0 cm.

Dissertação - Mestrado em Direito Ambiental- Universidade do Estado do Amazonas, Manaus, 2025.

Orientador: Cavalcanti e Silva Filho, Erivaldo .

1. Universalização do saneamento. 2. Recursos Hídricos. 3. Direito à Água. 4. Concessão de serviços públicos. 5. Governança hídrica. I. Cavalcanti e Silva Filho, Erivaldo (Orient.) II. Universidade do Estado do Amazonas. III. Título

CDU(1997)349.6(043.3)

HENRIQUE ABDUL NOUR TIOSSO

**Aspectos Legais do Contrato de Concessão dos Serviços de
Saneamento Básico em Manaus/AM: Estudo Descritivo e
Crítico**

Dissertação elaborada ao Programa de Pós-Graduação em Direito Ambiental, da Universidade do Estado do Amazonas, na linha de pesquisa de Direito das Águas, como requisito para o Exame de Defesa do Curso de Mestrado.

Orientador: Professor Doutor Eivaldo Cavalcanti e Silva Filho

Manaus-AM

2025

DEDICATÓRIA

À Itápolis, que me deu a família, à Piedade, que me deu os amigos e à Amazônia que me deu o Amor.

RESUMO

Esta dissertação insere-se na Linha de Pesquisa de Direito das Águas e tem como objetivo estudar os instrumentos jurídicos e a implementação das políticas públicas de saneamento básico, analisando as razões que impediram sua eficácia na universalização do saneamento ambiental em Manaus. O primeiro objetivo específico do estudo envolveu a análise da natureza jurídica do serviço público de saneamento básico, abordando o conceito desse serviço, a evolução histórica das legislações aplicadas ao setor e o arcabouço normativo vigente em níveis federal, estadual e municipal, bem como a relação entre a prestação dos serviços de saneamento básico e a preservação e sustentabilidade dos recursos hídricos, examinando como esses serviços impactam a gestão ambiental e a utilização responsável dos recursos naturais. O segundo, objetivou compreender a competência na prestação dos serviços de saneamento, e examinar as diferentes modalidades de prestação desse serviço, como contrato de programa, concessão, prestação direta e consórcios. O terceiro objetivo estudou de maneira descritiva a concessão do serviço de saneamento básico no município de Manaus, com especial atenção ao contrato firmado entre o município e a concessionária, suas principais cláusulas, as metas estabelecidas contratualmente e o cumprimento dessas metas. Por fim, o quarto objetivo teve como escopo analisar os problemas que envolvem a concessão do saneamento básico em Manaus, utilizando como base relatórios de CPIs e o estudo de ações judiciais que refletem a litigiosidade no setor. A dissertação parte da hipótese de que falhas na modelagem da concessão, associadas à omissão do Poder Público, foram determinantes para o déficit na prestação de serviços de saneamento básico em Manaus, resultando em atendimento precário aos usuários ao longo das últimas décadas. A análise concentra-se nos serviços de tratamento de água e esgoto, considerando que ambos foram delegados conjuntamente no contrato de concessão firmado entre o Município e a concessionária. Metodologicamente, a pesquisa adota uma abordagem qualitativa, com caráter exploratório e marcadamente descritivo, fundamentada em levantamento bibliográfico de materiais como livros, artigos e dissertações, além de fontes primárias, incluindo relatórios de órgãos governamentais, dados brutos do IBGE e do SNIS, bem como discussões oriundas de CPIs relacionadas ao tema.

Palavras-chave: Universalização do saneamento; Recursos Hídricos; Direito à Água; Concessão de serviços públicos; Governança hídrica

ABSTRACT

This dissertation is part of the Research Line on Water Law and aims to study the legal instruments and implementation of public policies for basic sanitation, as well as the reasons why these have failed to achieve the universalization of environmental sanitation in the municipality of Manaus. The first specific objective of the study involved analyzing the legal nature of the public service of basic sanitation, addressing its concept, the historical evolution of legislation applied to the sector, and the current regulatory framework at federal, state, and municipal levels. It also examined the relationship between the provision of basic sanitation services and the preservation and sustainability of water resources, analyzing how these services impact environmental management and the responsible use of natural resources.

The second objective sought to understand the competencies involved in providing sanitation services and to examine the different modalities of service provision, such as program contracts, concessions, direct provision, and consortia. The third objective focused on the description of the concession of basic sanitation services in the municipality of Manaus, with particular attention to the contract established between the municipality and the concessionaire, its main clauses, the goals set in the contract, and the fulfillment of these goals. Finally, the fourth objective aimed to analyze the problems surrounding the sanitation concession in Manaus, based on CPI reports and the study of judicial actions reflecting the sector's litigation.

The dissertation is based on the hypothesis that failures in the concession's design, combined with public authorities inaction, were decisive for the deficit in the provision of basic sanitation services in Manaus, leading to poor service for users over the decades. The analysis focuses on water and sewage treatment services, given that both were jointly delegated in the concession contract between the municipality and the concessionaire. Methodologically, the research adopts a qualitative approach with an exploratory and descriptive nature, supported by a bibliographic review of materials such as books, articles, and dissertations, as well as primary sources, including reports from government agencies, raw data from IBGE and SNIS, and discussions from CPIs related to the topic.

Key-words: Universalization of sanitation; Water Resources; Right to Water; Public service concession; Water Governance

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Plano de Metas e Indicadores do Contrato de Concessão

Tabela 2: Evolução Indicadores de Saneamento Básico Manaus (2013-2022)

Tabela 3: Metas repactuadas no 6º Aditivo Contratual

Tabela 4: Metas repactuadas no 7º Aditivo Contratual

Tabela 5: Comparativo Indicadores de Saneamento de Manaus (2022)

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AGEMAN - Agência Reguladora dos Serviços Públicos Delegados do Município de Manaus

ARSAM – Agência Reguladora dos Serviços Públicos Concedidos do Amazonas

ANA – Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico

BNH – Banco Nacional de Habitação

CEAM/89 – Constituição do Estado do Amazonas

CNJ – Conselho Nacional de Justiça

CRFB/88 – Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

COSAMA – Companhia de Saneamento do Estado do Amazonas

CPI - Comissão Parlamentar de Inquérito

COVID -19 – Corona Vírus Disease (Doença do Coronavírus)

DRSAI - Doenças Relacionadas ao Saneamento Ambiental Inadequado

FIPE – Fundação Instituto De Pesquisas Econômicas

FUNASA – Fundação Nacional de Saúde

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

NPM – New Public Mannagement

NPG – New Public Governance

ODS – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

PLANASA – Plano Nacional de Saneamento

PNSB - Plano Nacional de Saneamento Básico

PNRH – Plano Nacional de Recursos Hídricos

PIM – Polo Industrial de Manaus

PPP – Parceria Público Privada

ONU – Organização das Nações Unidas OMS

SNIS – Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento

STJ – Superior Tribunal de Justiça

STF – Supremo Tribunal Federal

UFAM – Universidade Federal do Amazonas

UEA – Universidade do Estado do Amazonas

Sumário

INTRODUÇÃO	9
1. HISTÓRICO DO SERVIÇO PÚBLICO NO BRASIL E A EVOLUÇÃO DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO BÁSICO.....	11
1.1. A formação da burocracia pública brasileira	11
1.2. A evolução na prestação dos serviços públicos de água e esgoto	16
1.3. Breve conceituação de serviço público	19
1.4. A relação entre o saneamento básico, efetivação dos direitos humanos e a proteção dos recursos hídricos.....	20
2. A NATUREZA JURÍDICA DOS SERVIÇOS DE TRATAMENTO DE ÁGUA E ESGOTAMENTO SANITÁRIO	24
2.1. O conceito legal de serviço de saneamento básico.....	24
2.2. A titularidade na prestação dos serviços de Saneamento Básico.....	26
2.3. Formas de prestação dos serviços públicos de saneamento básico	30
2.4. As premissas gerais da Lei nº 14.026/2020: Vedação aos contratos de programa e o fortalecimento da participação privada no setor de saneamento básico	33
2.5. Considerações sobre a participação privada no setor de saneamento	40
3. OS SERVIÇOS DE TRATAMENTO DE ÁGUA E ESGOTO NO MUNICÍPIO DE MANAUS	44
3.1. O problema da rápida urbanização de Manaus.....	44
3.2. Elementos da gestão municipal dos serviços de tratamento de água e tratamento de esgoto.....	48
3.3. A prestação dos serviços públicos de água e esgotamento sanitário no Município de Manaus	50
3.4. O Contrato de Concessão dos Serviços de Água e Esgoto do Município de Manaus/AM – Aspectos Gerais	58
3.4.1. Os aditivos ao Contrato de Concessão.....	63

4. ANÁLISE CRÍTICA DA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS DE ÁGUA E ESGOTO NO MUNICÍPIO DE MANAUS	73
4.1. As Comissão Parlamentares de Inquérito e os problemas na prestação dos serviços	75
4.2. A litigiosidade envolvendo a concessão dos serviços de água e esgoto	82
CONSIDERAÇÕES FINAIS	90
REFERÊNCIAS	93

INTRODUÇÃO

O acesso universal ao saneamento básico é um dos maiores desafios enfrentados pelo Brasil. Embora a água tratada e a coleta e tratamento de esgoto sejam considerados serviços públicos essenciais, a cobertura desses serviços ainda é desigual, especialmente nas regiões periféricas e em municípios de grande expansão urbana, como Manaus. A prestação desses serviços é influenciada por fatores históricos, políticos, econômicos e jurídicos, que moldaram a evolução do setor no país.

Ao longo do século XX, a prestação dos serviços de saneamento básico no Brasil passou por diversas transformações, desde a gestão centralizada pelos Estados até o recente incentivo à participação da iniciativa privada. O Novo Marco do Saneamento (Lei nº 14.026/2020) reforçou essa tendência, estabelecendo novas diretrizes para ampliar a concorrência no setor e incentivar investimentos privados. No entanto, a efetividade desse modelo ainda é objeto de intensos debates, especialmente em localidades onde a precariedade do serviço e a litigiosidade envolvendo as concessionárias são evidentes.

A dissertação analisa a prestação dos serviços de saneamento básico no município de Manaus, com enfoque na evolução da regulação jurídica do setor e no contrato de concessão firmado entre o município e a concessionária responsável. Para tanto, parte-se da hipótese de que falhas na modelagem da concessão, somadas à omissão do poder público na fiscalização e regulação do serviço, foram determinantes para os déficits na cobertura e qualidade do saneamento básico na cidade.

O estudo se estrutura em quatro capítulos. O primeiro capítulo aborda o histórico do serviço público no Brasil, destacando a evolução da prestação dos serviços de saneamento e sua relação com os direitos humanos e a preservação dos recursos hídricos. O segundo capítulo investiga a natureza jurídica do saneamento básico, analisando sua titularidade, formas de prestação e o impacto das recentes reformas legislativas no setor. O terceiro capítulo examina a concessão dos serviços de saneamento em Manaus, considerando o processo de urbanização, a estrutura contratual da concessão e os sucessivos aditivos que alteraram suas metas e obrigações. Por fim, o quarto capítulo analisa os principais problemas enfrentados na execução do contrato, utilizando como referência relatórios de CPIs e ações judiciais que refletem a litigiosidade do setor.

A pesquisa adota uma abordagem qualitativa e descritiva, baseada na análise documental e bibliográfica de normativas, contratos, relatórios oficiais e dados de órgãos como IBGE e SNIS. O objetivo é fornecer uma compreensão ampla dos desafios

enfrentados pelo saneamento básico em Manaus, destacando as implicações jurídicas e estruturais que comprometem a efetividade do serviço e os direitos da população.

1. HISTÓRICO DO SERVIÇO PÚBLICO NO BRASIL E A EVOLUÇÃO DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO BÁSICO

1.1. A formação da burocracia pública brasileira

A Primeira República (1889-1930) foi marcada por práticas patrimonialistas, nas quais bens e serviços públicos eram frequentemente tratados como extensões dos interesses privados, especialmente das elites agrárias. Sobre a dinâmica política desse período, Raymundo Faoro (2001, p. 739) destaca:

A oligarquia estadual apropriava-se das oportunidades econômicas. Os Estados, ao contrário dos municípios, dispunham de razoável participação financeira, sobretudo considerada a vantagem de concentrar-se em poucas unidades. **O processo ia do controle aos cargos públicos, em muitos listados confiados de preferência às famílias dominantes, não raro criados para servir às pessoas — como o anedótico professor de grego no Ateneu Sergipense —, até o negócio mais deselegante do controle de empresas, fornecedoras e empreiteiras, de serviços públicos e daquelas que necessitassem de proteção oficial. (g.n.)**

Uma burocracia estatal profissional e impessoal começa a tomar corpo a partir dos anos 1930, resultado das profundas reformas políticas e administrativas que ocorreram após a Revolução de 1930. Nesse sentido, Bercovici (2009, p. 725):

No Brasil, a construção do Estado nacional se dá, essencialmente, no âmbito do poder executivo, com maior ênfase a partir de 1934. Foi neste período, inclusive, que ocorreu a primeira e única reforma verdadeira do Estado no Brasil, **que resultou na profissionalização da administração pública com a criação do DASP (Departamento Administrativo do Serviço Público).**

O DASP foi criado pelo Decreto-Lei nº 579/1938, sob a égide do Estado Novo e nos termos de seu artigo 2º, “a”, tinha como competência organizar as repartições estatais *“do ponto de vista da economia e eficiência, as modificações a serem feitas na organização dos serviços públicos”*.

Há uma mudança de paradigma na administração pública, com a transição do patrimonialismo historicamente enraizado na sociedade para um modelo estatal mais profissional e burocrático. A especialização, a impessoalidade e a eficiência tornaram-se elementos fundamentais para o desenvolvimento do emergente capitalismo industrial brasileiro. Nesse sentido, Nohara (2012, p. 34) argumenta:

A emergência da industrialização no Brasil trouxe reflexamente para o ideário do Dasp três vertentes pronunciadas: o taylorismo, com suas técnicas de organização industrial voltadas para o aumento da produtividade; as noções reformistas da Administração Pública (civil

service reform) de Woodrow Wilson, que propugnou a separação entre política e administração, sendo esta última analisada em função de sua organização e métodos; e, **de forma mais aprofundada, as formulações teóricas de Max Weber, expoente da sociologia clássica. (g.n.)**

A burocracia brasileira pós-1930 foi fortemente influenciada pelo paradigma weberiano, que concebia a administração burocrática como a forma mais eficiente e racional de organização do Estado. Como destaca Weber (2004, p. 212):

A razão decisiva do avanço da organização burocrática **sempre foi sua superioridade puramente técnica sobre qualquer outra forma**. A relação entre um mecanismo burocrático plenamente desenvolvido e as outras formas é análoga à relação entre uma máquina e os métodos não-mecânicos de produção de bens. Precisão, rapidez, univocidade, conhecimento da documentação, continuidade, discricção, uniformidade, subordinação rigorosa, diminuição de atritos e custos materiais e pessoais **alcançam o ótimo numa administração rigorosamente burocrática** (especialmente monocrática) exercida por funcionários individuais treinados, em comparação a todas as formas colegiais ou exercidas como atividade honorária ou acessória.

Em sintonia com a administração rigorosamente burocrática conforma-se uma ordem jurídica de cunho estritamente racional, a qual é essencial para transformar o desenvolvimento técnico científico no capitalismo racional em sua plenitude. Aduz Weber (2013, p. 24) que o:

(...) moderno capitalismo racional tem a necessidade não somente dos meios técnicos de produção, **mas de um sistema legal e administrativo calculável em termos de regras formais**. Sem ele é possível a existência de todos os tipos de capitalismo aventureiro, bem como aquele baseado no comércio especulativo, juntamente com todos os tipos de capitalisms politicamente determinado, **mas não o empreendimento racional** sob as investidas individuais, com capital fixo e a certeza dos cálculos. Tal ordem jurídica e tal administração estiveram à perfeição legal e formalística somente no ocidente. (g.n.)

O domínio burocrático se mostra como a forma superior de administração, permitindo a máxima eficiência dos fatores de produção da economia capitalista, e organizando os serviços estatais para o atendimento das demandas sociais, através de uma organização impessoal e visando o socialmente ótimo. Nesse sentido, complementa Nohara (2012, p. 40):

No domínio racional-legal a obediência se deve à regra estatuída, **que submete também quem ordena**. Os estatutos contemplam regras de competência determinadas por utilidade objetiva e especialização nas atividades. As condições de trabalho compreendem a ascensão no serviço e a remuneração em função da hierarquia do cargo, sendo previsto também um sistema de carreira. Neste modelo, também chamado de burocrático, a base do funcionamento técnico é a hierarquia

do serviço, que deve ser realizado de forma impessoal, segundo regras racionais, afastando-se de sua seara o arbítrio ou capricho. Admite-se no máximo a conveniência objetiva e existe um direito de representação regulamentado. **A racionalidade da burocracia relaciona-se com a adequação dos meios em busca do máximo de eficiência. (g.n.)**

A intenção governamental de instituir um serviço público impessoal, por si só, não foi suficiente para superar séculos de práticas patrimonialistas. Dessa forma, o modelo ideal de "*domínio burocrático*" coexistiu, e ainda coexiste, com práticas em que o serviço público é utilizado como moeda de troca política ou para satisfação de interesses pessoais. No entanto, a profissionalização do serviço público brasileiro a partir de então foi inegável, com a adoção de critérios isonômicos de seleção, como concursos públicos, além da especialização e profissionalização dos cargos e da implementação de uma estrutura hierárquica baseada em critérios formalmente impessoais e racionais de divisão de tarefas.

O modelo weberiano de administração pública, consolidado no Brasil pelo Decreto-Lei nº 579/1938, moldou a organização estatal ao longo do século XX, com efeitos que perduram até os dias atuais. Na década de 1960, o Decreto-Lei nº 200/1967, promulgado durante o regime militar, trouxe mudanças significativas à burocracia administrativa, especialmente nos centros de poder executivo. Essa norma priorizou a descentralização na prestação de serviços públicos e a atuação estatal por meio da criação de empresas públicas, alinhadas à política desenvolvimentista da época. Apesar disso, a prestação de serviços manteve-se sob controle estatal, regida por normas burocráticas.

Uma mudança relevante no paradigma burocrático ocorreu a partir dos anos 1990, com a disseminação do ideário liberal do "Consenso de Washington" nos países periféricos, como o Brasil. Impactados pelas crises monetárias e fiscais da década de 1980, esses países promoveram reformas institucionais para recuperar a confiança de parceiros estrangeiros.

No campo administrativo, destacou-se a ascensão da teoria do *New Public Management* (NPM), implementada nos governos liberais de Margaret Thatcher, no Reino Unido, e Ronald Reagan, nos EUA. Essa teoria divergia significativamente dos modelos weberianos, partindo da premissa de que a burocracia estatal era ineficiente, onerosa e prejudicial ao crescimento econômico. Propunha, portanto, a redução radical do aparato público por meio de privatizações e a aplicação de uma lógica de mercado aos serviços públicos, substituindo a figura do cidadão pela de usuário/consumidor.

Conforme Camargos (2021, p. 15), a NPM baseava-se em uma série de premissas adotadas total ou parcialmente pelos estados que optaram por reformar sua administração pública. Entre elas, destacam-se: (i) avaliação de desempenho com base em indicadores mensuráveis; (ii) ênfase no controle de resultados; (iii) estímulo à competição interna no aparelho estatal; (iv) contratualização das relações de trabalho e eliminação gradual dos Planos de Cargos e Salários; (v) fortalecimento da administração indireta e descentralização administrativa; (vi) ampliação da autonomia dos gestores públicos; (vii) priorização da redução de despesas e eficiência alocativa em detrimento da equidade e universalidade dos serviços; (viii) criação de redes de cooperação com a iniciativa privada; (ix) transformação do Estado em mediador, e não executor direto, dos serviços; e (x) criação de agências independentes para regular atividades de interesse público realizadas por empresas públicas e privadas.

A NPM, em sua versão original, ao propor uma redução agressiva do papel do Estado, com cortes orçamentários, reduções salariais e privatizações em larga escala, gerou resistências significativas da sociedade civil organizada, especialmente entre as populações diretamente afetadas pelas medidas. Diante disso, uma segunda geração de reformas, denominada *New Public Governance* (NPG), ganhou relevância como forma de mitigar os efeitos mais drásticos da NPM. Como explica Camargos (2021, p. 17), essa abordagem buscou equilibrar a eficiência gerencial com maior participação social e governança colaborativa:

A diferença fundamental entre as duas gerações de reformas administrativas consiste em que a primeira, mais fortemente orientada pela ideia de “Estado Mínimo”, almejava, principalmente, a redução do custeio do aparelho de Estado enquanto a segunda, **influenciada pelas propostas de uma “Terceira Via” de desenvolvimento das sociedades contemporâneas, perseguiu a realocação e focalização de recursos públicos e o compartilhamento com a iniciativa privada de atividades até então realizadas integralmente pelo Estado**, por meio de Organizações Sociais (OS) e Parcerias Público Privadas (PPP).

(...)

Na relação com o setor privado, o Estado deveria criar e garantir condições favoráveis ao investimento para viabilizar a retomada do crescimento econômico. (g.n.)

É possível afirmar que a partir dos anos 1990 passou a predominar, em maior ou menor medida, o paradigma da NPG na organização administrativa brasileira. É a partir da reforma administrativa da década de 1990 que surgem as “*agências reguladoras*”, autarquias com objetivo de arbitrar os interesses dos atores envolvidos na prestação dos serviços públicos privatizados ou concessionados à iniciativa privada.

Sobre o tema, esclarecer DA COSTA (2023, p.65/66) que:

A reforma do Estado no Brasil, entre outras transformações, deu origem ao programa de privatizações, iniciado com o Programa Nacional de Privatizações (Lei nº 8.031/90), **que transferiu a prestação de muitos serviços públicos ao setor privado através de concessões, permissões e delegações em geral.**

(...)

Assim, essas novas técnicas de regulação, que ensejaram a criação de uma burocracia estatal centralizada no modelo de agências reguladoras independentes, marcou uma redefinição dos canais de circulação de poder político para a formulação de políticas públicas para setores estratégicos da economia - telecomunicações, energia elétrica, gás e petróleo, transportes, saneamento, saúde, seguros e etc (g.n.)

Avaliar a efetividade das reformas como elemento otimizador da eficiência burocrática é tarefa problemática e extremamente complexa, ante a impossibilidade de se isolar os fatores legais e administrativos que foram modificados com as reformas, das demais mudanças sociais não relacionadas com estas.

Entretanto, Gomide, Pereira e Machado (2020, p. 524), em esforço metodológico para comparar os serviços públicos brasileiros e norte-americanos, e o efeito da NPG em ambos os países concluíram que:

Tanto a burocracia brasileira quanto a estadunidense foram objeto de reformas de matriz gerencialista nos anos 1990. A primeira teve como fonte as diretrizes do PDRAE (Brasil, 1995); a segunda, as ideias originárias do livro *Reinventando o governo* (Osbourne e Gaebler, 1992). Não obstante, as reformas foram adotadas parcialmente e tiveram efeitos relativos sobre a profissionalização e autonomia dos servidores federais.

A análise quantitativa indicou, contudo, que a burocracia federal estadunidense se percebe mais profissional e autônoma em relação à sua congênere brasileira. **Os dados indicaram melhor desempenho das organizações daquele país, convergindo com as expectativas teóricas. Vimos que profissionalização e autonomia são atributos tipicamente weberianos.** Fica então a pergunta: o caminho para o melhor desempenho da gestão pública brasileira não estaria no aperfeiçoamento de seus atributos weberianos? (g.n.)

O estudo indica que a melhoria organizacional do Estado ocorreu, sobretudo, em virtude do fortalecimento dos atributos weberianos nas organizações burocráticas, como o profissionalismo e a autonomia administrativa, e não pela implementação de mecanismos concorrenciais de mercado, propostos pela NPM (*New Public Management*) e pela NPG (*New Public Governance*).

No entanto, mesmo na ausência de evidências robustas que comprovem a eficácia dos mecanismos de mercado e das reformas burocráticas de caráter privatista em melhorar

a administração pública e a prestação de serviços, o setor de saneamento, a partir da Lei nº 14.026/2020, internalizou ainda mais a ideologia da NPM (*New Public Management*). Adotou-se como premissa central que a maior participação da iniciativa privada é um elemento indispensável para o desenvolvimento do saneamento básico no Brasil, conforme se verá adiante.

1.2. A evolução na prestação dos serviços públicos de água e esgoto

As tendências observadas na gestão burocrática estatal geral, manifestou-se igualmente no âmbito da prestação dos serviços públicos de saneamento básico.

No começo de século XX as redes de tratamento de água e esgotamento sanitário eram incipientes, concentradas nos núcleos urbanos e, em geral, prestados por empresas estrangeiras, a exemplo a *Manaós Railway Company*, que em 1898 obteve uma concessão de 27 anos para exploração dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário na capital amazonense (Manaus, 2014, p. 50).

O fomento aos serviços e estruturas de saneamento básico ganha tração a partir do processo de urbanização, pós anos 30. Em 1934 é editado o Decreto nº 24.643/1934, que instituiu o Código de Águas normatizando as formas de usos econômicos da água.

Naquilo que toca o saneamento básico o referido diploma tratou-o de forma sucinta e exclusivamente sanitaria, conforme se depreende do artigo 138:

Art. 138 As servidões urbanas de aqueduto, canais, fontes, **esgotos sanitários** e pluviais, estabelecidos para serviço público e privado das populações, edifícios, jardins e fábricas, **reger-se-ão pelo que dispuserem os regulamentos de higiene** da União ou dos Estados e as posturas municipais”.

Aponta Hosken (2021, p.199) sobre a evolução dos serviços de saneamento básico que até o final dos anos 1960:

os serviços de saneamento básico eram geridos pelos Serviços Autônomos de Águas e Esgotos (SAAE), em sua maioria, sendo que o Departamento Nacional de Obras e Saneamento (D.N.O.S.), por meio da Lei nº 819 de 19/09/1949, **detinha o papel de ser um dos principais órgãos de apoio para municípios e Estados para realizar obras vinculadas ao setor de saneamento básico**, em especial, drenagem, irrigação e defesa contra enchentes, embora sua efetividade fosse questionada por ser demasiadamente centralizada. (g.n.)

O Departamento Nacional de Obras e Saneamento era o órgão burocrático a nível federal responsável por implementar as soluções cooperativas dos serviços de saneamento

básico, cuja titularidade da prestação dos serviços mantinha-se a nível municipal com os SAAE.

A implementação das redes de água e esgoto ganhou força a partir dos anos 1970, com o chamado Plano Nacional de Saneamento (PLANASA), cuja lógica era a prestação estatal descentralizada dos serviços, por meio das companhias estaduais de saneamento. O financiamento era centralizado e focado na União Federal, através do Banco Nacional de Habitação (BNH). Assim, manteve-se a prestação estatal dos serviços de saneamento, porém com a execução majoritária das empresas de saneamento estaduais.

O PLANASA subsistiu até o começo da década de 1980, quando a crise econômica solapou as fontes de financiamento. Em que pese a insuficiência do plano na universalização dos serviços de tratamento de água e esgoto, não se pode considerar o PLANASA um fracasso. Como aponta Rocha (2016, p. 76):

Experimentalmente, o Plano Nacional de Saneamento (PLANASA) foi instalado pelo Banco Nacional de Habitação (BNH), em 1968, e, definitivamente, em 1971. Porém, na metade da década de 1990, já podia ser considerado extinto, uma vez que suas regras básicas foram abandonadas, por causa da destruição do Sistema Financeiro do Saneamento que constituía a base de sustentação desse ambicioso plano.

Contudo, como ressalta o engenheiro José Roberto do Rego Monteiro, uma das grandes expressões da engenharia sanitária nacional, em 1993, ao proceder a Análise de Desempenho do PLANASA, quinze anos depois de implantado o plano, em 1985, verificavam-se os grandes benefícios trazidos à população brasileira.

A Pesquisa Nacional de Domicílios do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) assinalava que 82,8 milhões de brasileiros, ou 87% da população urbana, eram abastecidos com água potável, um aumento significativo, pois o Censo de 1970 indicava que apenas 50,4% da população urbana dispunham desse recurso natural tratado. Como se observa, em quinze anos (entre 1970 e 1985), houve um aumento de 15 milhões de domicílios conectados à rede de água potável, beneficiando 56 milhões de novos usuários (contingente maior do que a população da França), fazendo com que a expectativa de vida média do brasileiro, em 1980, crescesse sete anos, quando comparada a 1970.

A descontinuação do PLANASA ocorreu nos anos 1990, em sintonia com a reforma administrativa de cunho privatizante e antiestatal. O vácuo legislativo para renovar a regulação do setor permaneceu até o advento da Lei nº 11.445/2007, que estabeleceu novas diretrizes ao setor de saneamento básico, adotando como premissas a descentralização na prestação dos serviços, com estímulo à autonomia municipal na regulação e execução.

A legislação de 2007, longe de retornar ao paradigma anterior, majoritariamente estatal, buscou diversificar as formas de execução, em especial estimulando uma maior participação da iniciativa privada, por meio de concessão e parcerias público privadas (PPP). Como apontam Oliveira, Altafin e Souza (2016, p. 11):

Após a lei de saneamento (Lei nº 11.445/2007) a iniciativa privada teve maior incentivo para atuar no setor de saneamento. Segundo os dados do SNIS/2014, o segmento privado é representado por 73 prestadores, sendo um deles de capital misto com administração privada. A iniciativa privada tem atuado principalmente por meio de concessões, de modo que 57% dos prestadores acompanhados no SNIS operam os serviços de água e esgoto (concessão plena), enquanto 39% operam apenas serviço de água (concessão parcial de água), e 4% refere-se apenas a serviços de esgoto (concessão parcial de esgoto). Conquanto, mesmo que em maior número hoje, a participação privada ainda é incipiente e pouco estimulada no Brasil

O fomento às concessões e PPP's visava criar um ambiente regulatório favorável à iniciativa privada, em linha com as premissas da NPG, ou seja, uma versão mitigada e mais branda da NPM. Verifica-se, portanto, que a Lei nº 11.445/2007 não objetivou a exclusão total do Estado na prestação dos serviços de água e esgoto, mas uma forma de acomodação do público e privado em um mesmo guarda-chuva normativo.

A Lei nº 11.445/2007 teve resultados tímidos naquilo que se refere ao aumento da cobertura dos serviços de tratamento de água e, principalmente, esgoto. Segundo dados do Sistema Nacional de Informação sobre Saneamento (SNIS) entre 2010 e 2021 o percentual total da população atendida com rede de água tratada aumentou 3% (81,1% para 84,2%) e o de coleta e tratamento de esgoto subiu 9,6% (46,2% para 55,8%).

Em que pese o tímido avanço, a universalização de acesso aos serviços de água tratada ainda não foi atingida e, naquilo que toca a coleta e tratamento de esgoto, persiste a baixa cobertura em âmbito nacional.

Ante a precariedade no atendimento e as dificuldades em universalizar os serviços de saneamento básico, surgiu um movimento advogando a necessidade de alteração legislativa para promoção de um setor mais dinâmico e capaz de promover as obras necessárias ao pleno atendimento da população.

Nesse contexto, em 15/07/2020 foi editada a Lei nº 14.026/2020, denominada a época de “*Novo Marco do Saneamento Básico*”. Essa legislação modificou diversos dispositivos da Lei nº 11.445/2007 (ainda vigente), adotando uma abordagem claramente privatista naquilo que toca a prestação dos serviços de saneamento básico, com premissas tipicamente liberais e em sintonia com a versão mais agressiva da NPM, como por

exemplo a vedação aos chamados “*contratos de programa*” que, como será melhor delineado adiante, favorece a atuação das empresas privadas em detrimento das empresas públicas, dificultando a ação estatal dentro do setor de saneamento.

O Novo Marco do Saneamento tem sido objeto de intensos debates políticos e jurisprudenciais, sendo certo que mudanças legislativas ainda estão por vir. A tendência do governo que assumiu a presidência da República em janeiro de 2023, que certamente encontrará resistências dentro do parlamento, é um retorno a abordagem da NPG, com revogação das medidas liberais mais radicais e o fomento a um maior equilíbrio entre a participação pública e privada, nos moldes do que preconizava o texto original da Lei nº 11.445/2007.

1.3. Breve conceituação de serviço público

Juridicamente, a classificação de um serviço como de “caráter público” obedece a critérios formais e materiais estabelecidos pelo ordenamento jurídico vigente. O sistema normativo elege como públicos aqueles serviços considerados socialmente relevantes e, por isso, dignos de tutela e regulamentação específica pelo Poder Público.

Objetivamente, um serviço público é aquele que oferece uma utilidade ou comodidade essencial à coletividade, visando atender ao interesse geral. Conforme Bandeira de Mello (2013, p. 695), serviços públicos são definidos como:

“toda atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade material destinada à satisfação da coletividade em geral, mas fruível singularmente pelos administrados, que o Estado assume como pertinente a seus deveres e presta por si mesmo ou por quem lhe faça as vezes, sob um regime de Direito Público – portanto, consagrador de prerrogativas de supremacia e de restrições especiais –, instituído em favor dos interesses definidos como públicos no sistema normativo.”

Já para Di Pietro (2022, p. 148), serviços públicos são:

“toda atividade material que a lei atribui ao Estado para que a exerça diretamente ou por meio de seus delegados, com o objetivo de satisfazer concretamente às necessidades coletivas, sob regime jurídico total ou parcialmente público.”

Essas definições permitem a elaboração de um conceito jurídico de “*serviço público*”, a partir de três elementos fundamentais que auxiliam no enquadramento de uma atividade como de natureza pública.

O **primeiro elemento** é o **subjeto**, que se refere à titularidade do serviço público. Essa titularidade pertence, necessariamente, ao Estado, que pode prestá-lo

diretamente ou por meio de terceiros autorizados. É importante destacar que a titularidade não se confunde com a responsabilidade pela execução do serviço. O Estado pode delegar a prestação a outras entidades, sem perder a titularidade, como será detalhado posteriormente.

O **segundo elemento** é o **material**, que exige que o serviço ofereça uma utilidade material passível de ser usufruída individualmente pelos administrados. Ou seja, os serviços públicos são classificados como *uti singuli*, pois possuem caráter específico, divisível e quantificável. Essas utilidades são aquelas que a sociedade, em determinado contexto histórico, considera essenciais para a coletividade, justificando sua regulação sob um regime de Direito Público, distinto da livre iniciativa e do livre mercado.

Por fim, o **terceiro elemento** é o **formal**, que estabelece que os serviços públicos devem ser prestados sob um regime jurídico de Direito Público, sujeitos aos princípios e normas próprios desse ramo do direito. Como será observado na análise do contrato de concessão dos serviços de tratamento de água e esgoto do Município de Manaus, a prestação de serviços públicos está subordinada a princípios específicos, tais como: (i) o dever inescusável do Estado de garantir a prestação; (ii) a supremacia do interesse público; (iii) a adaptabilidade; (iv) a universalidade; (v) a impessoalidade; (vi) a continuidade; (vii) a transparência; (viii) a motivação; (ix) a modicidade das tarifas; e (x) o controle (BANDEIRA DE MELLO, 2013, p. 702).

Esses elementos não apenas definem o que caracteriza um serviço público, mas também justificam a necessidade de sua regulação e controle pelo Estado, visando assegurar o atendimento ao interesse geral. No caso do saneamento básico, sua classificação como serviço público reforça a obrigação estatal de garantir sua universalidade, continuidade e qualidade, sob um regime jurídico que prioriza o bem-estar coletivo e a supremacia do interesse público.

1.4. A relação entre o saneamento básico, efetivação dos direitos humanos e a proteção dos recursos hídricos

A garantia de pleno acesso à água potável está entre os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU (ODS nº 6), cuja meta é assegurar a universalização do acesso até 2030. Esse objetivo alinha-se à Resolução nº 62/292 da Assembleia Geral da ONU (ONU, 2015), que reconheceu o acesso à água limpa e segura,

bem como ao saneamento, como direitos humanos fundamentais, indispensáveis para o pleno exercício da vida e de todos os demais direitos humanos.

A prestação eficiente dos serviços de saneamento básico configura-se, portanto, como uma ferramenta essencial para a promoção dos direitos humanos e das liberdades substantivas dos indivíduos, sem as quais não se pode falar em pleno desenvolvimento econômico e social. Como defendido por (SEN, 2010, p. 32) o conceito de liberdade:

envolve tanto os *processos* que permitem a liberdade de ações e decisões, como as *oportunidades* reais que as pessoas têm, dadas as suas circunstanciais pessoais e sociais. **A privação de liberdade pode surgir em razão de processos inadequados** (como a violação do direito ao voto ou de outros direitos políticos ou civis), **ou de oportunidades inadequadas que algumas pessoas têm para realizar o mínimo do que gostariam** (incluindo a ausência de oportunidades elementares como a capacidade de escapar da morte prematuramente, morbidez evitável ou fome involuntária. (g.n.)

Há muito tempo, a humanidade reconhece que a poluição e a contaminação dos recursos hídricos não afetam apenas os seres vivos que habitam diretamente esses ecossistemas, mas também comprometem a qualidade de vida de populações inteiras, expondo-as a uma série de doenças transmitidas por rios, mares e lagos degradados.

Diante disso, a garantia plena dos serviços de saneamento básico revela-se fundamental não apenas para a proteção dos recursos hídricos, mas também como um meio de promover um meio ambiente equilibrado e a saúde coletiva. Esses serviços são, portanto, pilares essenciais para o desenvolvimento sustentável e o bem-estar das comunidades.

Conforme aponta Scriptori (2016, p. 32):

De forma geral, os estudos apontam **o efeito positivo de ações de saneamento sobre a queda da incidência de DRSAI** [Doenças Relacionadas ao Saneamento Ambiental Inadequado], com destaque para a diarreia. Além disso, tais estudos ressaltam que o motivo da doença compromete o rendimento escolar das crianças no futuro. Ou seja, as características domiciliares associadas a saneamento, ao tornar debilitado o estado de saúde dos indivíduos, são importantes para explicar os indicadores educacionais. (g.n.)

É importante destacar o impacto das doenças de veiculação hídrica e suas consequências de longo prazo. Essas enfermidades não apenas contribuem de forma significativa para o aumento da mortalidade infantil, mas também causam danos graves à saúde, comprometendo a qualidade de vida. Entre esses danos, destacam-se a redução na absorção de vitaminas e nutrientes essenciais, a desidratação e outros problemas que afetam diretamente o desenvolvimento cognitivo das crianças. Tais efeitos, quando

prolongados, podem limitar a produtividade no trabalho durante a vida adulta, perpetuando um ciclo de vulnerabilidade social e econômica que acentua desigualdades já existentes.

Diante disso, a responsabilidade do prestador de serviços de saneamento básico vai além da simples captação e tratamento de água e esgoto. Inclui, também, um compromisso com a preservação dos recursos hídricos, assegurando não apenas a saúde pública, mas também a sustentabilidade ambiental e a promoção de um desenvolvimento social mais justo e equitativo.

Conforme lecionam Granziera e Jerez (2022, p. 18):

O setor de saneamento básico como um dos principais usuários de recursos hídricos, **desempenha papel fundamental na proteção do meio ambiente especialmente no que diz respeito à quantidade e qualidade da água**, uma vez que a captação de água para abastecimento público e a disposição final dos esgotos sanitários em corpos hídricos impactam diretamente esse recurso ambiental. (g.n.)

A Lei nº 14.026/2020 reforçou essa perspectiva ao alterar o art. 2º, inciso VI da Lei nº 11.445/2007, incluindo expressamente como princípio fundamental na prestação dos serviços públicos de saneamento básico a articulação com a Política Nacional de Recursos Hídricos. Essa mudança estabelece a necessidade de um diálogo estruturado entre as políticas de saneamento e a gestão dos recursos hídricos, visando à integração de objetivos e ações.

Um exemplo prático dessa articulação é a adoção da bacia hidrográfica como unidade de referência para o planejamento das ações de saneamento básico, conforme previsto no art. 48, inciso X da Lei nº 11.445/2007. Essa abordagem está alinhada ao referencial estabelecido pelo art. 1º, inciso V da Lei nº 9.433/1997, que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos.

Dessa forma, mesmo que a titularidade da prestação dos serviços de saneamento básico seja municipal, o planejamento dessas ações deve considerar a realidade da bacia hidrográfica na qual os recursos são utilizados. Isso exige uma visão sistêmica e holística, capaz de avaliar e mitigar os impactos dos serviços de saneamento sobre o ciclo hidrológico e a sustentabilidade dos ecossistemas envolvidos.

Outro ponto relevante, é que a boa preservação dos recursos hídricos afeta diretamente a qualidade da água captada pelo prestador do serviço, impactando os custos de tratamento da água. Granziera e Jerez (2022, p. 24) esclarecem que:

a manutenção e melhoria das características naturais dos mananciais de captação têm grande importância para evitar o aumento do custo do

tratamento da água para o abastecimento público, bem como situações de crise, além de trazer outros benefícios, como a proteção do ecossistema aquático e sua biodiversidade.

Além disso, discorrem que (GRANZIERA e JEREZ, 2022, p. 27):

Ainda considerando o aspecto econômico, estudos demonstram, por exemplo, que em um terço das grandes cidades o custo por unidade de água tratada aumentou, em média, 50% no último século devido à conversão de ambientes naturais em outros usos do solo e ao desenvolvimento urbano nas bacias hidrográficas (THE NATURE CONSERVANCY, p.2).

Portanto, a preservação dos mananciais é crucial não apenas para a conservação dos biomas e ecossistemas aquáticos e para a manutenção da qualidade de vida saudável das populações que dependem dos recursos hídricos, mas também como uma estratégia econômica para a redução dos custos associados aos serviços de saneamento básico.

A integração necessária entre as políticas públicas voltadas para o saneamento básico e aquelas direcionadas à preservação dos recursos hídricos é refletida em alterações promovidas pela Lei nº 14.026/2020. Um exemplo claro dessa integração é a mudança de nome da então ‘Agência Nacional de Águas’ para ‘Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico’ (ANA), conferindo à Autarquia Federal novas competências regulatórias, incluindo a regulação dos serviços de saneamento básico, conforme disposto no art. 4º-A da referida Lei:

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. (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)

Portanto, a Lei nº 14.026/2020 tem como objetivo aproximar a gestão dos recursos hídricos da gestão dos serviços de saneamento básico, reconhecendo que a qualidade e disponibilidade da água para as presentes e futuras gerações estão diretamente impactadas pela qualidade desses serviços.

Tais aspectos, reforçam o caráter estratégico dos serviços de saneamento básico, posto que fundamental para consolidação da dignidade humana e da sadia qualidade de vida, razão pela qual, reforçam a necessidade de incidência das normas de direito público sobre a prestação destes serviços.

2. A NATUREZA JURÍDICA DOS SERVIÇOS DE TRATAMENTO DE ÁGUA E ESGOTAMENTO SANITÁRIO

2.1. O conceito legal de serviço de saneamento básico

O termo “*saneamento básico*” evoluiu historicamente ao longo das últimas décadas, como aponta o Manual de Saneamento da FUNASA (FUNASA, 2015, p. 18):

o conceito de saneamento passou por transformações, não só devido às próprias atividades desenvolvidas por essas instituições, mas por toda conjuntura nacional e internacional envolvendo o próprio saneamento, a saúde pública e suas diversas interfaces com o meio ambiente.

Em 1950 a FUNASA adotava como conceito de saneamento “*a aplicação de medidas, modificando condições do meio ambiente, que procuram interromper o elo da cadeia de transmissão de certas doenças*”, com uma abordagem estritamente sanitaria do tema.

O termo “*saneamento ambiental*” aparece na definição dos anos 1990, entabulando que:

o conceito de saneamento é ampliado para Saneamento ambiental e foi definido como o conjunto de ações socioeconômicas que têm por objetivo alcançar níveis de salubridade ambiental, por meio de abastecimento de água potável, coleta e disposição sanitária de resíduos sólidos, líquidos e gasosos, promoção da disciplina sanitária de uso do solo, drenagem urbana, controle de doenças transmissíveis e demais serviços e obras especializadas, com a finalidade de proteger e melhorar as condições de vida urbana e rural.

Observa-se uma ampliação significativa do conceito de saneamento básico, tanto no que se refere aos serviços específicos que o compõem — como tratamento de água, esgoto e resíduos sólidos — quanto aos seus objetivos. Além da promoção da saúde coletiva, o saneamento básico deve garantir níveis adequados de “*salubridade ambiental*”, estabelecendo um diálogo essencial com as políticas de preservação e sustentabilidade dos ecossistemas hídricos.

A definição legal dos serviços de saneamento básico foi estabelecida pela Lei nº 11.445/2007, que o caracteriza como o “*conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais*” relacionados ao abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, além da drenagem e manejo das águas pluviais urbanas. Essa definição foi complementada pelo Decreto nº 7.217/2010, que definiu a “*prestação de serviço público de saneamento básico*” como a “*atividade, acompanhada ou não de execução de obra, com o objetivo de permitir aos usuários*

acesso a serviço público de saneamento básico com características e padrões de qualidade determinados pela legislação, planejamento ou regulação” (art. 2º, inciso V).

A legislação incorporou as definições atualizadas do *Manual de Saneamento da FUNASA* e ampliou o escopo dos serviços de saneamento básico, incluindo, além do tratamento de água e esgotamento sanitário, a coleta e tratamento de resíduos sólidos e o manejo e drenagem das águas pluviais. Além disso, reforçou a preocupação ambiental como diretriz central na prestação desses serviços, com ênfase na qualidade da água, em alinhamento com a Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei nº 9.433/1997).

Este trabalho concentrar-se-á na análise dos serviços de tratamento de água e esgoto sanitário, por serem os dois serviços abrangidos pelo contrato de concessão que será examinado em detalhes posteriormente.

A Lei nº 11.445/2007 traz as definições destes dois serviços no artigo 3º, inciso I, alíneas “a” e “b”, definindo-os como:

abastecimento de água potável: constituído pelas atividades e pela disponibilização e manutenção de infraestruturas e instalações operacionais necessárias ao abastecimento público de água potável, desde a captação até as ligações prediais e seus instrumentos de medição;

esgotamento sanitário: constituído pelas atividades e pela disponibilização e manutenção de infraestruturas e instalações operacionais necessárias à coleta, ao transporte, ao tratamento e à disposição final adequados dos esgotos sanitários, desde as ligações prediais até sua destinação final para produção de água de reuso ou seu lançamento de forma adequada no meio ambiente;

Em seu artigo 2º, a Lei nº 11.445/2007 estabelece uma série de princípios norteadores para os serviços de saneamento básico, os quais devem ser observados inclusive nos contratos de concessão. Entre esses princípios, destacam-se a universalização do acesso, a integralidade na prestação, a transparência, a eficiência e a modicidade tarifária.

Essas definições legais estão em plena sintonia com a conceituação doutrinária sobre serviços públicos, uma vez que os serviços de saneamento básico são utilidades que podem ser usufruídas individualmente pelos cidadãos e representam importantes vetores de desenvolvimento social, econômico e ambiental. Por essa razão, sua prestação atrai o interesse público e demanda uma regulamentação específica e prestação sob regime de Direito Público.

2.2. A titularidade na prestação dos serviços de Saneamento Básico

A forma de prestação dos serviços de saneamento básico está fundamentada em leis e decretos que derivam diretamente da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88). Nesse contexto jurídico, como bem destaca Freire (2020), é essencial distinguir as normas que organizam o serviço daquelas que estabelecem a titularidade de sua prestação, delimitando assim as competências constitucionais de cada ente federativo.

A expressão “*saneamento básico*” aparece pela primeira vez no artigo 21, inciso XX da CRFB/88, que atribui à União a competência para “*instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos*”. Atualmente, as diretrizes nacionais para os serviços de saneamento básico estão consolidadas na Lei nº 11.445/2007.

No entanto, a competência da União não exclui a atuação dos Estados e Municípios, que também possuem competência para legislar sobre questões específicas relacionadas a esses serviços. Nesse sentido, o artigo 23, inciso IX da CRFB/88 estabelece como competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios a promoção de “*programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico*”.

A Constituição do Estado do Amazonas (CEAM/89) reforça essa competência compartilhada ao dispor, em diversos dispositivos, sobre os serviços de saneamento básico, reconhecendo-os explicitamente como uma área de atuação prioritária do ente estadual. Por exemplo, o artigo 2º, inciso VII da CEAM/89 estabelece como objetivo prioritário do Estado a promoção da “*saúde pública e do saneamento básico*”, enquanto o artigo 4º, inciso II assegura como direito social “*a implantação e manutenção de um eficiente sistema de saúde pública e de saneamento básico*”.

Além disso, a Seção III do Capítulo XIV da Carta Estadual, incluída pela Emenda Constitucional nº 93/2016, dedica-se exclusivamente ao saneamento básico. O artigo 261-A determina que o Estado deve elaborar e acompanhar “*a política e os planos plurianuais estaduais de saneamento básico*”, reforçando o compromisso com a gestão eficiente e integrada desses serviços.

Em igual sentido, a Lei Orgânica do Município de Manaus (LOM) disciplina as responsabilidades municipais quanto a execução dos serviços de saneamento básico, como por exemplo o artigo 222 da lei que estabelece:

O Município, em conjunto com o Estado ou com a União ou, ainda, isoladamente, promoverá, com prioridade, programas de construção de moradias, de melhorias das condições habitacionais, lotes urbanizados e de saneamento básico, assegurando sempre a compatibilidade de padrões ao meio ambiente saudável e à dignidade humana.

Por fim, reforçando o caráter cooperativo entre os entes federativos na promoção dos serviços de saneamento básico, tem-se o artigo 200, inciso IV da CRFB/88, que atribui ao Sistema Único de Saúde (SUS) a responsabilidade de “*participar na formulação de políticas públicas para garantia do saneamento básico*”, elevando as políticas sanitárias para além do aspecto de Política Urbana, mas também subordinando tais serviços as políticas de saúde pública.

Assim, tendo em vista a responsabilidade compartilhada na organização legal e repartição de competências materiais na prestação dos serviços de saneamento básico, tem-se a discussão sobre qual seria o ente federativo titular do serviço e responsável pela gestão de sua prestação.

A CRFB/88 não definiu expressamente quem seria o ente titular do serviço público de saneamento básico, surgindo ao longo dos anos uma divisão doutrinária entre os que defendiam a tese da titularidade pelos Estados, por se tratar de serviço de interesse comum, e aqueles que sustentavam a titularidade municipal, por se tratar de serviço de interesse local¹.

Como aponta (FREIRE, 2020), os defensores da tese da titularidade estadual dos serviços saneamento, defendem que:

nas situações em que o serviço de saneamento básico tiver repercussões para além dos limites municipais, a competência seria estadual. Seria o caso de abastecimento de água, por exemplo, em que a bacia hidrográfica que serve para captar a água atende a mais de um Município. O mesmo valeria para o esgotamento sanitário e a destinação final de resíduos sólidos. Em algumas situações, seria o caso de ser instituída uma região metropolitana (art. 25, § 3º, CF). Esse argumento é reforçado pelo fato de que a gestão de recursos hídricos, nas águas estaduais, é do Estado, não existindo águas de propriedade municipal.

Por outro lado, os municipalistas, defendem que:

as competências constitucionais foram atribuídas aos diversos entes políticos de acordo com a predominância do interesse: se

¹A tese municipalista também se apegua ao artigo 182 da CRFB/88 o qual estabelece que a “*política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal*”. Por via de consequência, sendo o saneamento básico uma política urbana, a titularidade na execução dos serviços seria do ente municipal.

predominantemente local, será do Município; se predominantemente regional, do Estado; e, se predominantemente nacional, da União.

A linha municipalista afirma que qualquer serviço prestado pelos entes federados gera uma repercussão recíproca, portanto, em última instância sempre haverá um interesse comum, o que levaria ao absurdo de se considerar todo o serviço público como de titularidade estadual. Por esta razão o critério definidor da titularidade deve ser o do interesse preponderante, se local ou comum.

A polêmica sobre a titularidade dos serviços de saneamento básico foi objeto de análise pelo Supremo Tribunal Federal, conforme ADI 1.842/RJ julgada em 06/03/2013, na qual discutia-se a constitucionalidade de instituição de região metropolitana e a obrigatória vinculação dos municípios à execução do planejamento metropolitano:

Aglomeraciones urbanas e saneamento básico. O art. 23, IX, da Constituição Federal conferiu competência comum à União, aos estados e aos municípios para promover a melhoria das condições de saneamento básico. **Nada obstante a competência municipal do poder concedente do serviço público de saneamento básico**, o alto custo e o monopólio natural do serviço, além da existência de várias etapas – como captação, tratamento, adução, reserva, distribuição de água e o recolhimento, condução e disposição final de esgoto – que comumente ultrapassam os limites territoriais de um município, indicam a existência de interesse comum do serviço de saneamento básico. **A função pública do saneamento básico frequentemente extrapola o interesse local e passa a ter natureza de interesse comum no caso de instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, nos termos do art. 25, § 3º, da Constituição Federal.** Para o adequado atendimento do interesse comum, a integração municipal do serviço de saneamento básico pode ocorrer tanto voluntariamente, por meio de gestão associada, empregando convênios de cooperação ou consórcios públicos, consoante o arts. 3º, II, e 24 da Lei Federal 11.445/2007 e o art. 241 da Constituição Federal, como compulsoriamente, nos termos em que prevista na lei complementar estadual que institui as aglomerações urbanas. **A instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas ou microrregiões pode vincular a participação de municípios limítrofes, com o objetivo de executar e planejar a função pública do saneamento básico**, seja para atender adequadamente às exigências de higiene e saúde pública, seja para dar viabilidade econômica e técnica aos municípios menos favorecidos. **Repita-se que este caráter compulsório da integração metropolitana não esvazia a autonomia municipal.** (g.n.)

A Suprema Corte estabeleceu como regra a titularidade municipal dos serviços de saneamento básico, admitindo, entretanto, a possibilidade de que em aglomerações regionais formem-se regiões metropolitanas, cuja execução dos programas de saneamento vincula os municípios integrantes, porém, sem retirar-lhes a autonomia.

A decisão traz uma certa contradição entre a autonomia municipal e a necessidade de integração compulsória para a prestação eficiente dos serviços de saneamento básico.

Por um lado, a decisão reforça a autonomia municipal, afirmando que a integração compulsória não esvazia essa autonomia, constitucionalmente reconhecida. Por outro, ela reconhece que a função pública do saneamento básico muitas vezes transcende o interesse local, assumindo um caráter de interesse comum, o que justifica a imposição de mecanismos de integração, como a gestão associada ou a criação de regiões metropolitanas por lei complementar estadual. Esse paradoxo evidencia a tensão entre a descentralização administrativa (autonomia municipal) e a necessidade de centralização operacional (integração regional) para garantir a eficiência, a viabilidade econômica e a universalização dos serviços.

Em outra oportunidade, reforçando o caráter municipal dos serviços, em 30/08/2019 o STF julgou a ADI 2077/BA, na qual decidiu sobre a inconstitucionalidade de lei que atribuía ao Estado a competência dos serviços de saneamento básico:

O artigo 228, caput e § 1º, da Constituição Estadual também incorre em usurpação da competência municipal, **na medida em que desloca, para o Estado, a titularidade do poder concedente para prestação de serviço público de saneamento básico**, cujo interesse é predominantemente local. (ADI 1.842, Rel. Min. LUIZ FUX, Rel. P/ acórdão Min. GILMAR MENDES, DJe de 13/9/2013). (g.n.)

Como bem aponta (MARRARA, 2022, p. 341), a Suprema Corte acabou estabelecendo o entendimento que seria consagrado posteriormente na Lei nº 14.026/2020, que alterou o artigo 8º da Lei nº 11.445/2007, e que culminou na diferenciação de dois cenários de titularidade:

O primeiro deles diz respeito a “*serviços de saneamento básico de interesse local*” sob titularidade exclusiva de um Município. O segundo se refere aos “*serviços de saneamento básico de interesse comum*”, que se encontram sob a titularidade compartilhada entre Estado e Municípios envolvidos em unidades regionais, ou seja, regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões instituídas por lei complementar estadual. (g.n.)

Atualmente, prevalece o entendimento de que a titularidade dos serviços de saneamento básico é, em regra, atribuída ao município. No entanto, essa titularidade pode ser compartilhada quando há sobreposição de interesses comuns entre municípios, especialmente em regiões metropolitanas ou unidades regionais. Essa abordagem reconhece a necessidade de uma gestão integrada e cooperativa para garantir a eficiência e a universalização dos serviços, sem desconsiderar a autonomia municipal.

2.3. Formas de prestação dos serviços públicos de saneamento básico

A CRFB/88 disciplina em seu artigo 175 que “*Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos*”.

Da norma constitucional depreende-se que a prestação dos serviços públicos poderá ser prestada de forma direta ou indireta e desconcentrada ou descentralizadamente.

Nesse sentido, como esclarece PIETRO (2022, p. 152) sobre os serviços prestados diretamente pela administração pública:

Quando a Constituição fala em execução direta, tem-se que entender que abrange a execução pela Administração Pública direta (constituída por órgãos sem personalidade jurídica) e pela Administração Pública indireta referida em vários dispositivos da Constituição, em especial no artigo 37, *caput*, e que abrange entidades com personalidade jurídica própria, como as autarquias, fundações públicas, sociedades de economia mista e empresas públicas.

Esclarecendo melhor as possibilidades de descentralização administrativa, aduz ARAGÃO (2013, p. 532) que:

Na forma descentralizada de prestação de serviço público, o poder público transfere a sua titularidade, ou simplesmente a sua execução, por outorga ou delegação, a entidade da Administração Indireta ou a particular. Haverá transferência da titularidade e da execução do serviço se a entidade para a qual for transferido tiver personalidade jurídica de direito público (autarquias e fundações públicas de direito público). Se for pessoa jurídica de direito privado, integrante da Administração Indireta (fundações públicas de direito privado, empresas públicas e sociedades de economia mista) ou não (basicamente concessionários ou permissionários), a transferência será apenas da execução do serviço. Em ambos os casos há uma interposta pessoa entre a Entidade política constitucionalmente competente para o serviço e o usuário.

Assim, quando a descentralização se dá em favor do particular, em regime de concessão, tem-se que apenas a prestação dos serviços é transferida, naquilo que se chama delegação. Isso ocorre, pois não é facultado ao Poder Público renunciar a titularidade atribuída legal ou constitucionalmente.

Já na descentralização para outro ente da Administração Pública, tem-se a chamada outorga do serviço público, pois tanto da titularidade do serviço quanto da prestação são transferidos à pessoa pública distinta da Administração direta. Em tais casos não há renúncia de competência por parte do titular, mas tão somente descentralização da atribuição a outro ente público, o qual permanece vinculado ao ente outorgante.

Indo além, a própria CRFB/88, em seus artigos 25, §3º e 241, concebe arranjos federativos para prestação dos serviços públicos de interesse comum, através da formação de regiões metropolitanas, convênios e consórcios intermunicipais, ampliando as formas de organização administrativas possíveis na formulação da política pública mais eficiente.

Sintetizando o quanto exposto, SANTOS, KUWAJIMA e SANTANA (2020, p. 19) concluem que:

Na prestação direta, o município fica responsável diretamente pelos serviços, podendo optar por administração central ou descentralizada, sendo esta por meio de autarquia, sociedade de economia (fundação) ou empresa pública. No modelo, a prestação a terceiros pode ser delegada por intermédio da modalidade de prestação indireta, na qual ocorre licitação pública e **contrato de concessão (empresa estatal ou privada)**. Por fim, a terceira modalidade, que é a de prestação via gestão associada, permite compartilhar os serviços com outros municípios, podendo haver ou não a participação do governo estadual e a formação de consórcios/convênios entre municípios e prestadores.

É preciso destacar que o modelo de concessão à iniciativa privada ganhou força a partir dos anos 1990, segundo a lógica privatista que prevaleceu nesta quadra histórica, resultando na forte tendência à delegação dos serviços públicos aos particulares, sob a justificativa de atrair investimentos privado e desonerar os cofres públicos.

A concessão de serviços públicos às empresas privadas, como leciona DEPINE (2010, p. 28) é:

antes de tudo, uma técnica de gestão administrativa. Por seu intermédio, muitas tarefas que compõem a função administrativa podem ser transferidas à iniciativa privada.

É possível transferir o direito de exercer uma atividade pública, como se faz na concessão de serviço público e na de obra pública, ou o direito de usar um bem público.

A distinção entre as espécies do gênero concessão está intrinsecamente ligada ao objeto e à forma de remuneração do concessionário.

A delegação do serviço é feita mediante contrato de concessão, firmado entre o titular do serviço concessionado, e o delegado responsável pela prestação.

Posição interessante é a sustentada por JUSTEN FILHO (2024, p. 442), defendendo que:

O contrato de **concessão é pactuado entre três partes**, que são (a) o “poder concedente” (o ente federativo titular da competência para prestar o serviço), (b) a sociedade, personificada em instituição representativa da comunidade, e (c) o particular (concessionário). Essa posição não é prevalente na doutrina e na jurisprudência, mas muitas de suas implicações são adotadas inclusive na legislação. Assim, por

exemplo, a Lei 13.460/2017, ao dispor sobre a situação dos usuários de serviço público, reconhece direitos e obrigações diretamente oponíveis tanto ao poder concedente quanto ao concessionário.

A inclusão da sociedade como parte no contrato de concessão é uma ampliação do âmbito de atuação jurídica do cidadão, que seria legitimado para demandar coletivamente em face da concessionária para o cumprimento do contrato. Nesse sentido, o artigo 18 da Lei nº 13.460/2017, disciplina que “*a participação dos usuários no acompanhamento da prestação e na avaliação dos serviços públicos será feita por meio de conselhos de usuários*”.

Trata-se de importante mecanismo de controle social, que no caso dos serviços de saneamento básico pode auxiliar o Poder Concedente e o Concessionário na resolução de problemas de atendimento às comunidades.

As concessões públicas distinguem-se quanto ao seu objeto e espécie.

Naquilo que toca ao objeto, a Lei nº 8.987/95, estabelece a possibilidade de “*concessão de serviço público*”², “*concessão de serviço público precedida da execução de obra pública*”³ e “*permissão de serviço público*”⁴.

Por sua vez, quanto as espécies de concessão, a Lei nº 11.079/2004 adicionou duas novas modalidades, além da concessão comum, naquilo que convencionou-se denominar Parcerias Público Privadas. Como leciona JUSTEN FILHO (2024, p. 481):

A expressão parceria público-privada foi utilizada no direito positivo brasileiro para indicar uma categoria específica de contrato administrativo.

(...)

A parceria público-privada, tal como disciplinada na Lei 11.079/2004, consiste num contrato administrativo em que um particular se obriga a aplicar os seus recursos materiais, seu pessoal e seu conhecimento para executar uma prestação de natureza complexa, que compreende a execução de obras e a prestação de serviços, **mediante remuneração proveniente total ou parcialmente dos cofres públicos**. A Lei reconhece a existência de uma comunhão de interesses entre setores

² Delegação do serviço pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade concorrência ou diálogo competitivo, a pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado

³ Consistente na construção, total ou parcial, conservação, reforma, ampliação ou melhoramento de quaisquer obras de interesse público, delegados pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade concorrência ou diálogo competitivo, a pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para a sua realização, por sua conta e risco, de forma que o investimento da concessionária seja remunerado e amortizado mediante a exploração do serviço ou da obra por prazo determinado

⁴ Delegação, a título precário, mediante licitação, da prestação de serviços públicos, feita pelo poder concedente à pessoa física ou jurídica que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco.

público e privado, o que se traduz na própria qualificação das partes (parceiro público e parceiro privado).

Assim que, o artigo 2º da Lei nº 11.079/2004 estabelece duas modalidades de concessão.

A primeira modalidade é denominada “*concessão patrocinada*”, ocorrendo quando a remuneração do parceiro privado inclui, além da tarifa cobrada dos usuários, uma contraprestação pecuniária por parte do ente público. A segunda modalidade é a “*concessão administrativa*”, que se configura quando o contrato envolve a “*prestação de serviços dos quais a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta*”, ou seja, cuja remuneração é integralmente custeada pelo ente público contratante.

Essas duas modalidades complementam a chamada “*concessão comum*”, entendida como a concessão de serviços públicos ou obras públicas que não envolve contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado.

É importante destacar, como ensina JUSTEN FILHO (2024), que a concessão de serviço público em sentido estrito ocorre quando a delegação é feita a um particular. Já a delegação em favor de entidades da Administração direta (e, em alguns casos, também para empresas estatais) não configura uma concessão propriamente dita, sendo classificada como concessão imprópria.

Este último caso é exatamente o que ocorre nos **contratos de programa**, instrumento amplamente utilizado na prestação dos serviços de saneamento básico. No entanto, essa prática foi vedada pela Lei nº 14.026/2020, com o objetivo de ampliar o protagonismo da iniciativa privada na execução desses serviços.

2.4. As premissas gerais da Lei nº 14.026/2020: Vedação aos contratos de programa e o fortalecimento da participação privada no setor de saneamento básico

O contrato de programa surgiu como uma solução para a gestão associada de serviços públicos, especialmente no setor de saneamento básico, onde a cooperação entre municípios e empresas estaduais se mostrou essencial para superar limitações técnicas e financeiras inerentes ao setor. O instrumento encontra-se expressamente previsto no artigo 13 da Lei nº 11.107/2005 (Lei dos Consórcios Públicos), o qual determina que:

Art. 13. Deverão ser constituídas e reguladas por contrato de programa, como condição de sua validade, as obrigações que um ente da Federação constituir para com outro ente da Federação ou para com consórcio público no âmbito de gestão associada em que haja a

prestação de serviços públicos ou a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal ou de bens necessários à continuidade dos serviços transferidos.

Assim, o contrato de programa visa regular as obrigações assumidas entre entes da federação que decidem cooperar entre si para a prestação de determinado serviço público. Na definição de Ribeiro (2022, p. 222):

O contrato de programa é um contrato da Administração Pública, regido pelo Direito Público, que possui como partes contratantes órgãos ou entidades integrantes da Administração Pública **de entes da Federação diferentes, ou de natureza interfederativa, para a coordenação de atividades na realização de específicos objetivos** que se traduzem como exercício de competências comuns ou privativas, desde que não se resumam na mera transferência de recursos financeiros.

O contrato de programa é uma modalidade contratual específica da administração pública, na qual os entes contratantes definem os termos para a gestão associada de determinado serviço público. As partes envolvidas neste contrato são, obrigatoriamente, entidades da Administração Pública, seja direta ou indireta, o que o distingue de outros tipos de contratos públicos, como os contratos administrativos ou os contratos de concessão mencionados anteriormente.

Nos contratos de programa, não se estabelece uma relação de hierarquia entre os contratantes, tampouco se aplicam as chamadas 'cláusulas exorbitantes', características dos contratos administrativos e previstas na Lei de Licitações.

O instrumento permite uma gama de possibilidades de cooperação entre os entes federados. Como ressaltam Valério, Kotait E Gremaud (2021, p. 387):

O contrato de programa se coloca tanto entre dois entes da federação – por exemplo, dois municípios –, quanto entre um ente da federação e um consórcio de entes da federação (consórcio público) – por exemplo, entre um estado e um consórcio de municípios. Adicionalmente, é **autorizada a celebração de contratos de programa por entidades de direito privado que integrem a administração indireta de qualquer dos entes da Federação consorciados ou conveniados** (art. 13, § 5º). Assim é que, no caso da prestação dos serviços de saneamento pelas empresas estaduais, o contrato de programa com o município é precedido por um convênio de cooperação com o Estado ao qual a companhia estadual pertence. (g.n.)

Os contratos de programa possuem especial importância no setor de saneamento básico, tendo em vista que a esmagadora maioria dos municípios de médio e pequeno porte carecem de recursos e *expertise* técnica para a adequada prestação dos serviços de tratamento de água e esgoto. Assim, é prática comum a contratação direta, via contrato de programa, da empresa estadual de saneamento vinculada ao respectivo ente federado.

Nesse sentido, como destacam Oliveira, Souza e Freitas (2016, p. 10), em 2014 cerca de 73% dos municípios brasileiros eram atendidos por prestadores regionais, sendo que do total das empresas de saneamento básico, 63% são sociedades de economia mista (companhias estaduais de saneamento), o que aponta para a forte parceria entre as empresas públicas estaduais e os entes municipais.

Assim, empresas públicas como a COSAMA, SABESP, COPASA, CEDAE e SANEPAR, ao longo dos anos 1970/80, consolidaram-se como grandes prestadoras de serviços de tratamento de água e esgoto em seus respectivos estados, mantendo a atuação em diversos municípios mesmo após a redemocratização e o fim do PLANASA.

A celebração de **contratos de programa** com essas empresas mostrou-se conveniente para os municípios, pois permitiu a continuidade e a ampliação da cobertura dos serviços de saneamento básico sem a necessidade de investimentos diretos em infraestrutura própria ou a necessidade de complexos processos licitatórios.

No entanto, a adoção e disseminação dos contratos de programa ao longo das décadas de 1990 e 2000 foi alvo de diversas críticas, especialmente por parte das prestadoras privadas, devido à dispensa de processo licitatório⁵. Essa dispensa fundamentava-se no fato de que os contratos de programa envolviam a delegação do serviço a outro ente público, não havendo, portanto, a transferência da execução para o setor privado. Em outras palavras, como a prestação do serviço permanecia sob responsabilidade pública, entendia-se que não era necessário realizar licitação.

Entretanto, para muitos críticos, essa dispensa violava princípios como a **livre concorrência**, a **competitividade** e a **eficiência** na prestação dos serviços. Isso porque as empresas públicas, ao competirem no mercado de saneamento com as empresas privadas, eram favorecidas de forma discricionária pelos contratos de programa, que dispensavam a licitação. Essa prática, segundo os críticos, criava um desequilíbrio no setor, prejudicando a entrada e a atuação de empresas privadas.

Essas críticas influenciaram diretamente a formulação da Lei nº 14.026/2020, que, em seu artigo 8º, §1º, inciso II, vedou expressamente “*a formalização de contrato de programa com sociedade de economia mista ou empresa pública, ou a subdelegação do serviço prestado pela autarquia intermunicipal sem prévio procedimento licitatório*”.

⁵ Artigo 24, inciso XXVI da Lei nº 8.666/93 e artigo 75, inciso XI da Lei nº 14.133/2021.

Se o objetivo declarado da vedação aos contratos de programa foi o de trazer maior dinamicidade e concorrência ao setor, o objetivo velado foi o de facilitar o acesso das empresas privadas a mercados já consolidados pelas empresas estaduais. A partir da nova legislação, toda e qualquer delegação de serviços de tratamento de água e esgoto, mesmo que a outro ente público, passou a exigir a realização de licitação, alterando significativamente a dinâmica do setor e reforçando a participação da iniciativa privada.

Deve-se salientar, entretanto, que de forma reflexa, a vedação aos contratos de programa também visou coibir uma prática comum das administrações municipais, qual seja, travestir um típico contrato de concessão com empresa pública ou de capital misto, sob a roupagem jurídica do contrato de programa.

Isso porque, não raro os municípios contratavam diretamente empresas públicas ou de economia mista, sem licitação, sob a alcunha de contrato de programa, porém garantindo margens de lucro satisfativas às referidas empresas.

Veja que os contratos de programa, como espécie de contrato firmado entre dois entes da federação, possui caráter cooperativo, sendo vedado firmá-lo sob viés econômico para garantia do lucro do ente contratado. Dito de outra forma, tal qual na prestação direta pela própria Administração Pública, não se tolera que os contratos de programa sejam utilizados como forma de enriquecimento ou abuso do poder monopolista da Administração, em prejuízo dos direitos do usuário.

A equação “econômico-financeiro” da prestação pública dos serviços de saneamento básico não deve seguir a mesma lógica das concessões privadas. Nesta última, o retorno do capital deve ser garantido ao investidor privado, ao passo que para aquela, apenas deve-se garantir o suficiente para custeio dos serviços, inclusive com subsídio estatal para garantia do serviço em municípios cuja receita tarifária seja deficitária.

Entretanto, em que pese eventual mau uso dos contratos de programa pelos municípios, o qual deveria ser coibido através de fiscalização pelos Tribunais de Contas, a vedação completa de seu uso, suscita dúvidas quanto sua constitucionalidade, tendo em vista a interferência do legislador na autonomia municipal e a limitação discricionária da possibilidade de escolha da forma mais eficiente a prestação do serviço a depender da realidade de cada ente.

Tal vedação restringe os arranjos cooperativos entre os entes federativos, permitindo, na prática, apenas duas formas para a prestação dos serviços de saneamento básico, a direta e a concessionada. Como bem aponta Ribeiro (2022, p. 246) a:

[...] Lei Nacional de Saneamento Básico (LNSB) afirma que a prestação desses serviços pode se efetivar apenas de duas formas: (i) por órgão ou entidade que integra a administração do titular, e (ii) mediante concessão. E, expressamente, veda a utilização do contrato de programa.

Ora, **ao se prever tão somente aquelas duas formas, todas as outras possíveis foram excluídas, inclusive a prevista expressamente pelo artigo 241 da Constituição Federal: a gestão associada de serviços públicos.** Isso porque a prestação de serviço público no regime de gestão associada, forma de prestação direta dos serviços públicos implica prestador que seja órgão ou entidade de ente da Federação que não seja titular dos serviços e, tampouco, configura concessão.

(...)

Como se vê, a nova redação do caput do artigo 10 da Lei 11.445, de 2007, ao vedar a prestação no regime de gestão associada de serviços públicos prevista na nova redação do artigo 241 da Constituição Federal, viola a autonomia que o sistema constitucional brasileiro reconhece aos Municípios.

Ao restringir as formas de prestação dos serviços públicos de saneamento básico, a Lei nº 14.026/2020 vai contra a própria CRFB/88, vedando a possibilidade de “*compartilhamento*” na prestação de serviços de interesse comum, em especial entre municípios ou regiões metropolitanas e as empresas estaduais.

Notável, que a vedação aos contratos de programa aplica-se exclusivamente aos serviços de saneamento básico, não havendo tal vedação para outros setores de relevância pública.

Portanto, não se mostra razoável, à luz da CRFB/88, a proibição de formas cooperativas entre os Municípios e empresas públicas, vedando-se tão somente o uso abusivo dos contratos de programa para fins de enriquecimento das empresas estatais estaduais.

A completa vedação aos contratos de programa é tema ainda não pacificado na jurisprudência e doutrina.

Tanto é assim, que mesmo após a entrada em vigência do Novo Marco do Saneamento, em outubro de 2022, um consórcio firmado entre municípios da Paraíba e o Estado da Paraíba procedeu a contratação direta da empresa estadual de saneamento básico, a CAGEPA, interpretando ser tal arranjo uma forma de contratação direta pela Administração Pública, uma vez que um dos integrantes do consórcio era também o ente a quem a empresa pública estava vinculada, razão pela qual não haveria vedação pelo novo marco do saneamento⁶.

⁶ Disponível em: valor.globo.com, Acesso em: 31 mar. 2023.

Por seu turno, o Supremo Tribunal Federal já foi provocado para se manifestar sobre a inconstitucionalidade da vedação dos contratos de programa, conforme julgamento da ADI nº 6.882.

A Suprema Corte entendeu ser constitucional a proibição aos contratos de programa para a contratação dos serviços de saneamento básico. Nos termos do voto vencedor do Ministro Relator Luiz Fux:

Em primeiro plano, **a extinção do contrato de programa não afeta a validade e a legitimidade de toda a categoria “consórcio público intermunicipal”**. Pela atual redação do da Lei 11.107/2005, a reunião de Municípios em consórcio ainda pode resultar em autarquia intermunicipal, competente para a prestação direta do serviço e para o investimento em infraestrutura.

Em segundo plano, a extinção do contrato de programa não obsta à participação das Companhias Estaduais de Saneamento Básico – CESBs em licitações, inclusive para pleitear a outorga da área anteriormente explorada (a título precário).

Em terceiro plano, e como já fartamente demonstrado, a sistemática da Lei 14.026/2020 não pretende impor a um único Município todos os custos de transação envolvidos com o contrato de concessão. Ao contrário, a novel legislação fornece dois arranjos federativos de contratação voltados unicamente ao setor de saneamento. De tal modo que **a exclusão do contrato de programa representa uma afetação proporcional à autonomia negocial dos Municípios, em prol da realização de objetivos setoriais igualmente legítimos**. Essa proibição ocorre *pari passu* a opção legislativa pela delegação sob o modelo de concessão.

STF - ADI: 6882 DF 0055048-20.2021.1.00.0000, Relator: LUIZ FUX, Data de Julgamento: 02/12/2021, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 25/05/2022

Com o devido respeito ao entendimento firmado pelo STF, dele não se coaduna. Não se pode colocar na mesma quadra hierárquica uma “*afetação proporcional à autonomia municipal*” com a “*realização de objetivos setoriais igualmente legítimos*”.

Isso porque, a restrição a autonomia municipal viola a própria CRFB/88, em especial o artigo 241 ao passo que a suposta legitimidade para realização de objetivos setoriais, em realidade, visa a realização dos objetivos das empresas privadas do setor de saneamento, que a efetiva concretização da universalização do atendimento aos sistemas de tratamento de água e esgoto.

Verifica-se que o advento da Lei nº 14.026/2020, rompeu com os paradigmas anteriores e estabeleceu um viés marcadamente “*economicista*”⁷ ao setor. Nesse sentido, o diploma visou estimular um arranjo legal facilitador de uma maior participação das concessões privadas, promovendo a visão da imprescindibilidade do retorno “*econômico-financeiro*” dos contratos de saneamento (HOSKEN, 2021).

Em outras palavras, os serviços de saneamento básico precisam dar lucro.

Conforme exposição de motivos no âmbito da MP nº 868/2018⁸, a alteração legislativa partiu do pressuposto de que o emaranhado regulatório do setor, decorrente da primazia da titularidade municipal dos serviços de saneamento básico⁹ e a diminuta participação da iniciativa privada na prestação são entraves para o desenvolvimento e universalização do saneamento básico no país.

Dentre as diversas alterações promovidas pela Lei nº 14.026/2020, destaca-se a centralização regulatória na renomeada Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA). Isso porque, em que pese a manutenção da titularidade dos serviços para os municípios, o artigo art. 50, §8º da Lei nº 11.445/2007, condiciona o acesso aos recursos federais à obediência das normas editadas pela agência federal:

Art. 50: *omissis*

§8º A manutenção das condições e do acesso aos recursos referidos no caput deste artigo [recursos federais] dependerá da continuidade da observância dos atos normativos e da conformidade dos órgãos e das entidades reguladoras ao disposto no inciso III [ANA] do caput deste artigo.

Sobre o tema, comenta MILARÉ e MILARÉ, (2020) que:

Assim, há a atribuição de significativos poderes à ANA – agora denominada Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico –, na medida que a ela compete o estabelecimento de normas de referência, cuja adesão, “*facultativa*”, é incentivada pela possibilidade de acesso a recursos federais. É clara a tendência de centralização gradativa de poderes na União, com o esvaziamento da influência de estados,

⁷ No sentido de estar voltado primordialmente a realização do interesse dos agentes econômicos privados em detrimento dos usuários, assumindo que a realização do interesse do empreendedor, automaticamente levará a melhora dos serviços.

⁸ Antes da promulgação da Lei nº 14.026/2020, alterou-se a lei de diretrizes do saneamento através das Medidas Provisórias nº 844/2018 e 868/2018, cujas alterações seguem a mesma linha daquela realizada pela Lei nº 14.026/2020. Entretanto, dada a insegurança jurídica de promover alterações tão substanciais e lei tão sensível, ambas as MP’s caducaram, sendo posteriormente sendo feita a alteração legal pelo trâmite legislativo correto.

⁹ Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) o Brasil possuía 5.570 no ano de 2016. Cada um destes detém a titularidade de seu serviço de saneamento básico, podendo criar normas próprias de regulamentação, o que, de fato, contribuí para um complexo e vasto arcabouço normativo a incidir sobre os serviços.

Distrito Federal e municípios, rompendo o paradigma constitucional do fortalecimento político das cidades.

Nota-se que a conjugação da centralização regulatória do setor com a vedação a adoção dos contratos de programa pelos entes municipais, visou o fortalecer a posição das empresas privadas de saneamento básico.

Isso porque, a centralização, em tese, simplifica o emaranhado regulatório, facilitando a operação em escala nacional/regional dos serviços. Já a vedação aos contratos de programa, retira dos entes federados a possibilidade de contratar diretamente ente da administração pública indireta, em geral empresas públicas ou de economia mista estaduais, forçando a abertura do mercado às empresas privadas.

O aumento da participação privada já é perceptível. Conforme notícia veiculada no Jornal Folha de São Paulo em 28/12/2024¹⁰:

O mercado privado de água e tratamento de esgoto vive um boom no Brasil. Desde 2020, quando o marco do saneamento foi aprovado, o país viu a presença de operadores sem controle estatal saltar de 5% para 30% dos municípios, um crescimento de 466%.

Com as concessões municipais e regionais feitas em 2024, 1.648 cidades brasileiras passaram a ser atendidas por grupos privados, ante 291 em 2019, segundo levantamento da Abcon (Associação e Sindicato Nacional das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto).

Portanto, o reforço da participação privada no setor já é uma realidade, cujos efeitos poderão ser sentidos e mais bem avaliados futuramente. A busca por um equilíbrio entre eficiência, concorrência e autonomia municipal permanece um desafio em aberto, especialmente em um país com realidades regionais tão diversas como o Brasil.

2.5. Considerações sobre a participação privada no setor de saneamento

Discutir a participação dos agentes privados na prestação dos serviços de saneamento básico vai além da problemática entre eficiência e lucratividade do empreendimento. Isso porque, ao contrário do que prega o viés estritamente “*economicista*”, os serviços de saneamento básico estão intrinsecamente relacionados à qualidade e disponibilidade de água ofertada às pessoas, o que faz com que tal bem não possa ser classificado como mera *commoditie*.

¹⁰ Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2024/12/saneamento-privado-cresce-466-e-pode-chegar-a-metade-do-brasil-em-2025.shtml>, Acesso em 07 de janeiro de 2025

A Política Nacional de Recursos Hídricos, em seu artigo 1º, estabelece como fundamento a água como um bem de domínio público, um recurso natural limitado, dotado de valor econômico e que em situações de escassez deve priorizar o uso ao consumo humano e a dessedentação de animais.

Portanto, em que pese ser reconhecido o valor econômico do bem “*água*”, a ele não se restringe, sendo certo que “*água*” também se refere a um conjunto de direitos. Nesse sentido, a Resolução da Assembleia Geral da ONU A/RES/64/292 de julho de 2010:

(...) reconhece formalmente o direito à água e ao saneamento e reconhece que a água potável limpa e o saneamento **são essenciais para a concretização de todos os direitos humanos**. A Resolução apela aos Estados e às organizações internacionais que providenciem os recursos financeiros, contribuam para o desenvolvimento de capacidades e transfiram tecnologias de modo a ajudar os países, nomeadamente os países em vias de desenvolvimento, a assegurarem água potável segura, limpa, acessível e **a custos razoáveis** e saneamento para todos. (g.n.)

Verifica-se que a água não é um bem econômico qualquer, mas verdadeiro direito fundamental indispensável à concretização da plena dignidade humana. Em suma, sem água não há vida.

Assim, não se pode tratar os serviços que tratam e distribuem água às pessoas como serviços banais, que podem ser inseridos na lógica mercantil sem qualquer análise crítica.

De igual sorte, deve-se afastar o conceito da água como mero insumo industrial/mercantil, razão pela qual mostra-se temerária a adoção radical da lógica privatista e individualista na regulação dos serviços de tratamento de água e esgoto.

Conforme importante reflexão de Cavalcanti (2014, p. 93):

A privatização da água coloca em pauta diversos fatores, em especial a sua utilização prioritária pela indústria, comércio, setor primário e na produção de energia e **deixa de lado o seu uso mais sensível, ou seja, a população**. Então, chegamos a uma encruzilhada, qual seria o foco do gerenciamento da água? **Uma gestão pública (pelos governos) ou uma gestão privada (pelas empresas transnacionais)?**

Diante da essencialidade das águas à sadia qualidade de vida das pessoas e aos ecossistemas, mostra-se razoável que os serviços de saneamento básico obedeçam a uma lógica de eficiência social, a partir da prestação ou regulação estatais e com amplo controle social, conforme preconizam a Lei nº 11.445/2007 (Saneamento Básico) e a Lei nº 9.433/97 (Política Nacional de Recursos Hídricos).

Como discriminado no art. 19, §3º da Lei nº 11.445/2007 “*os planos de saneamento básico deverão ser compatíveis com os planos das bacias hidrográficas e com planos diretores dos Municípios em que estiverem inseridos*”, sendo certo que tal compatibilidade dialoga diretamente com os instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos, como a outorga e cobrança pelo uso de recursos hídricos, bem como enquadramento dos corpos hídricos em classes.

O equilíbrio delicado na gestão das águas reside em conciliar o valor econômico de um recurso natural escasso e valioso com a garantia de acesso universal, reconhecido como um direito humano fundamental. Em outras palavras, a água não pode ser tão cara a ponto de excluir parte da população de seu acesso, nem tão barata a ponto de incentivar o consumo descontrolado, o que pode levar à degradação dos corpos hídricos e à escassez futura. Portanto, a gestão das águas transcende a simples dicotomia entre o público e o privado, exigindo mecanismos de gestão e controle social que assegurem acesso e qualidade, ao mesmo tempo que evitem desperdícios e abusos econômicos.

Um ponto relevante ao discutir a natureza jurídica do prestador de serviços de saneamento básico é a falta de evidências empíricas robustas que comprovem a suposta superioridade operacional das empresas privadas em relação às públicas. Um estudo realizado por Zhang et al. (2022), que comparou a prestação de serviços públicos e privados nas 500 maiores cidades dos Estados Unidos, constatou que os prestadores privados, em geral, cobram tarifas mais altas sem que isso se traduza em um aumento correspondente na qualidade dos serviços. No Brasil, pesquisas de Santos et al. (2020) sobre a efetividade dos investimentos em saneamento apontam que tanto prestadores públicos quanto privados enfrentam desafios semelhantes, sem que haja uma clara superioridade de um modelo sobre o outro.

Da mesma forma, o Ranking do Instituto Trata Brasil (2023) revela que diversas empresas públicas ou de capital misto estão entre as melhores prestadoras de serviços de saneamento do país. Por exemplo, entre as 10 melhores cidades listadas no estudo, três são atendidas por departamentos municipais, cinco por empresas estaduais e apenas duas por empresas privadas. Em resumo, 80% das melhores prestadoras são estatais. Esses dados contrariam as premissas adotadas pela Lei nº 14.026/2020, que privilegia arranjos privados sem embasamento empírico sólido e enfraquece as companhias estaduais ao vedar arranjos cooperativos, como os contratos de programa.

Portanto, a gestão das águas e dos serviços de saneamento deve afastar-se de análises puramente econométricas e de modelos contratuais que tendem a favorecer

prestadores privados. Em vez disso, é essencial aproveitar a expertise dos departamentos municipais, empresas públicas e agências reguladoras já estabelecidas, fortalecendo a burocracia estatal e melhorando a prestação dos serviços. É necessário reforçar o paradigma weberiano na gestão das águas, com um corpo técnico qualificado e independente, capaz de direcionar a política sanitária sem ser influenciado negativamente por interesses de classe, especialmente os das empresas privadas, principais beneficiárias do Novo Marco do Saneamento.

Em síntese, a gestão eficiente dos recursos hídricos e dos serviços de saneamento exige um equilíbrio entre eficiência operacional, equidade no acesso e sustentabilidade ambiental, priorizando o interesse público e a expertise técnica em detrimento de modelos que privilegiam apenas a lógica de mercado.

3. OS SERVIÇOS DE TRATAMENTO DE ÁGUA E ESGOTO NO MUNICÍPIO DE MANAUS

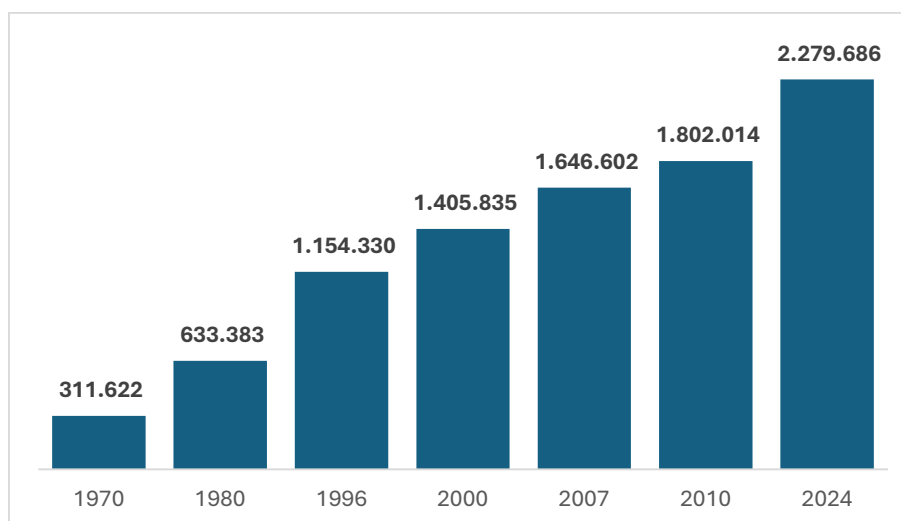
3.1. O problema da rápida urbanização de Manaus

Na segunda metade do século XX o Brasil passou por um intenso e caótico processo de urbanização, com forte adensamento, cujas implicações são visíveis até os dias atuais. Como aponta Milton Santos (1993, p.60):

A partir dos anos 70, o processo de urbanização alcança novo patamar, tanto do ponto de vista quantitativo, quanto do ponto de vista qualitativo. Desde a revolução urbana brasileira, consecutiva à revolução demográfica dos anos 50, tivemos, primeiro, uma urbanização aglomerada, com o aumento do número — e da população respectiva — dos núcleos com mais de 20.000 habitantes e, em seguida, uma urbanização concentrada, com a multiplicação de cidades de tamanho intermédio, para alcançarmos, depois, o estágio da metropolização, com o aumento considerável do número de cidades milionárias e de grandes cidades médias (em torno do meio milhão de habitantes).

O Município de Manaus não passou ao largo deste fenômeno de abrangência nacional. Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, entre o ano de 1970 e 2024, a população manauara saltou de 311.622 para estimados 2.279.686 habitantes, representando um aumento de mais de 600% em sua população em pouco mais de 50 anos (IBGE, 2023).

Gráfico: 1 - Evolução da População de Manaus (IBGE)



Fonte: Elaborado pelo Autor a partir dos dados do IBGE (Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/am/manaus/pesquisa/43/0?ano=1970&tipo=grafico&indicador=30281> e <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/am/manaus/panorama>)

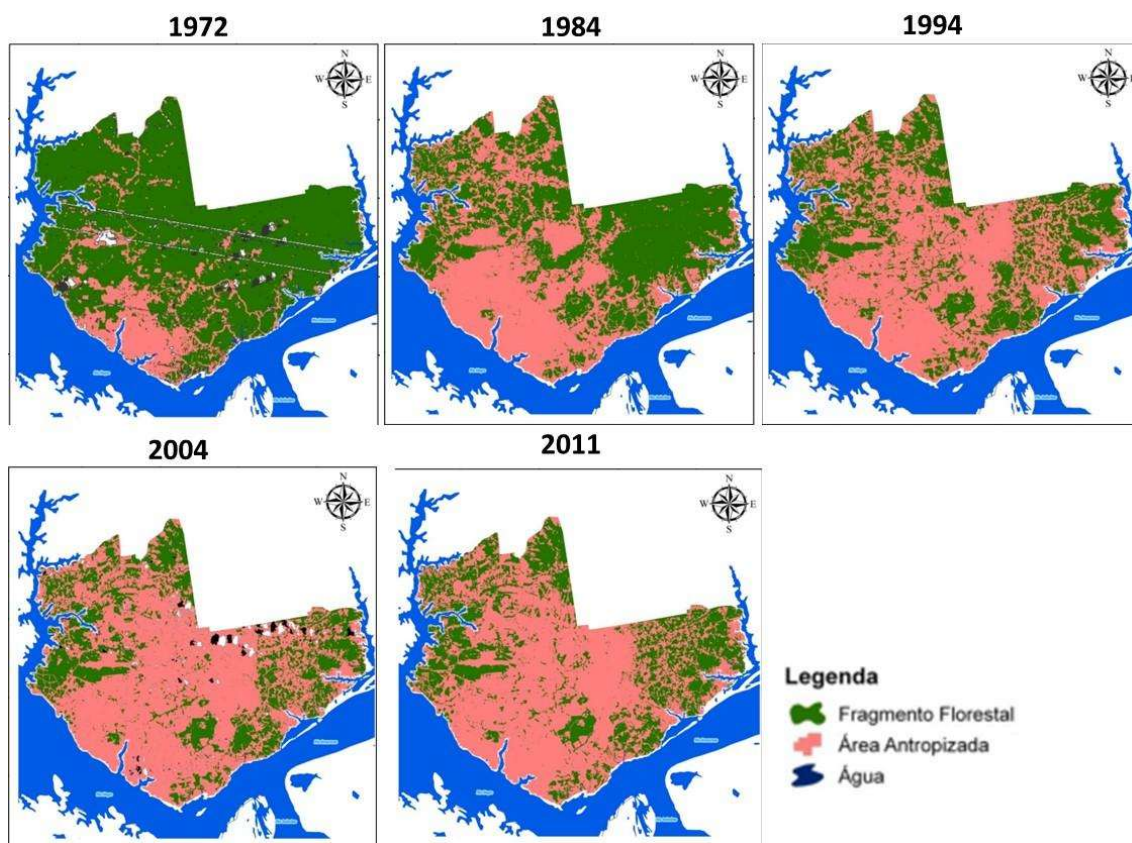
O processo de expansão urbana de Manaus está intrinsecamente ligado à instituição da Zona Franca de Manaus (ZFM), Lei nº 3.173/1957 e Decreto nº 288/1967, que executou nos anos 1970 a política de incentivos empresariais à região, atraindo muitas empresas, indústrias e mão de obra ao Polo Industrial de Manaus (PIM).

Além da expansão populacional, observou-se um aumento considerável da estrutura urbana.

Em 1972 a área urbana do Município de Manaus contava com 64% de fragmento florestal e apenas 27% de área antropizada, ao passo que em 2011 o fragmento florestal havia se reduzido ao percentual de 32% e a área antropizada expandida ao patamar de 67% (ALVES, FREITAS E SANTOS, 2011).

É possível visualizar tal crescimento através das imagens de satélite que refletem a expansão urbana do município (Figura 1).

Figura 1: Área Urbana de Manaus entre 1974 e 2011



Fonte: Adaptado de Alves *et al* (2011)

É seguro afirmar que nos últimos 50 anos a área urbana do município de Manaus mais que dobrou, com forte expansão no número de domicílios. Tal crescimento ocorreu, majoritariamente, com a supressão de áreas de floresta preservada, conforme diagnóstico realizado pelo próprio Município de Manaus, quando da elaboração do Plano Municipal de Saneamento Básico de 2014:

O crescimento em áreas conquistadas pela derrubada de floresta primária é um grave problema que se observa em Manaus, uma vez que a maior parte das invasões ocorridas nas últimas décadas foi em áreas até então preservadas com florestas primárias. Também invasões de áreas verdes são observadas, tanto nos espaços de reserva de loteamentos, condomínios ou desmembramentos, previstos nas leis do uso e de parcelamento do solo, quanto em áreas de cobertura florestal ou vegetação densa. **É importante destacar que tais invasões não são realizadas somente por populações de baixa renda, bem como por parte de setores da burguesia.**

O crescimento desordenado da estrutura urbana pressionou a demanda por serviços públicos, em especial as infraestruturas necessárias ao tratamento de água e coleta e tratamento de esgotamento sanitário.

Isso porque, a densificação populacional gerou como consequência o aumento substancial no volume de efluentes gerados pela população, seja nas atividades domésticas, sejam os efluentes industriais.

Como definido por CORBITT (2011) os efluentes urbanos são uma combinação de resíduos aquosos provenientes de casas, prédios comerciais ou públicos e instalações industriais, os quais possuem composição variada, mas, em geral, com alto teor de matéria orgânica, resíduos sólidos e, potencialmente, metais pesados, que se despejados diretamente nos corpos hídricos podem acarretar severos danos ao meio ambiente e à saúde das pessoas.

Por seu potencial de degradação aos recursos ambientais, os efluentes devem ser coletados e direcionados ao sistema de tratamento de esgoto sanitário, por onde passam por uma série de operações físico-químicas que visam adequá-los para despejo nos corpos d'água dentro de parâmetros que não afetem a qualidade dos recursos hídricos¹¹.

A ausência do tratamento de efluentes pode gerar contaminação dos lençóis freáticos e corpos hídricos, afetando também os serviços de tratamento e distribuição de

¹¹ O enquadramento dos corpos de água em classes, segundo os usos preponderantes da água e em dos instrumentos previstos na Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei nº 9.433/97). A Resolução CONAMA nº 357/2005, por sua vez, estabelece a classificação dos corpos de água e diretrizes ambientais para o seu enquadramento, bem como estabelece as condições e padrões de lançamento de efluentes.

água potável, uma vez a contaminação dos rios e poços subterrâneos encarece o tratamento da água e prejudica a qualidade deste recurso.

Por esta razão, deve-se ter como meta de longo prazo que 100% dos efluentes gerados devem passar por algum processo de tratamento antes de retornarem aos corpos hídricos. Em outras palavras, os serviços de coleta e tratamento de esgoto devem ser universalizados.

Entretanto, em que pese a essencialidade e indispensabilidade dos serviços de tratamento de água e coleta e tratamento de esgotamento sanitário, estes ainda são incipientes no município de Manaus.

Um primeiro desafio é estabelecer os percentuais exatos de cobertura dos serviços no Município, uma vez que do processo caótico de urbanização resultou na formação de diversos núcleos de ocupação irregular, em especial nas zonas Leste e Norte, com ocupação de áreas a margem de córregos e igarapés (FONSECA, 2008).

Muitos destes núcleos populacionais ficam excluídos dos serviços de saneamento básico e por vezes sequer são considerados nas métricas que analisam a rede de cobertura, mesmo lançando efluentes não tratados diretamente nos corpos hídricos.

Entretanto, mesmo diante da dificuldade metodológica em se atribuir um percentual exato a cobertura de coleta e tratamento de esgoto, existem estimativas que mostram a precariedade da estrutura sanitária manauara.

Conforme dados do Instituto Trata Brasil (2024), apenas 26,09% do volume total de efluentes gerados no município são devidamente tratados. Com relação ao abastecimento de água, tem-se um índice de atendimento de 99,49%, este último podendo ser considerado

Portanto, é possível afirmar com segurança, que mais da metade dos efluentes gerados na cidade de Manaus não passam por qualquer forma de tratamento prévio antes de atingirem os corpos hídricos do Município.

Essa carga não tratada de matéria orgânica é despejada diretamente nos rios e igarapés que cortam o município, em especial nos Rios Negro, Amazonas e no Igarapé do Mindu.

Reverter tal situação, demanda da sociedade, do poder público e da concessionária responsável pela prestação dos serviços de coleta e tratamento de esgoto, fortes investimentos para expansão da rede de coleta e das estações de tratamento, bem como ações para a recuperação dos cursos de água já degradados.

Nesse sentido, necessária uma forte articulação dos diversos atores envolvidos com o tratamento de esgoto e preservação dos recursos hídricos.

3.2. Elementos da gestão municipal dos serviços de tratamento de água e tratamento de esgoto

A gestão dos serviços de saneamento básico envolve uma multiplicidade de atores, que devem atuar de forma integrada e sinérgica para garantia da eficiência na prestação dos serviços.

Como aponta Oliveira *et al* (2016) a gestão do saneamento básico está dividida em quatro funções: **(i)** Planejamento; **(ii)** Regulação; **(iii)** Fiscalização; **(iv)** Prestação do Serviço.

O planejamento é exercido de forma indelegável pelo próprio titular do serviço público, que, nos termos do art. 8º da Lei nº 11.445/2007, são os Municípios e o Distrito Federal, em caso de interesse local, e o Estado, em conjunto com os Municípios, no caso de interesse comum.

No âmbito de Manaus, é o próprio Município o responsável pelo planejamento do setor, que o deve fazer a partir da conjunção das diversas normas municipais, como o Plano Municipal de Saneamento Básico (Decreto nº 2.900/2014), o Plano Diretor do Município de Manaus (Lei Complementar Municipal nº 2/2014) e o Código de Obras do Município de Manaus (Lei Complementar Municipal nº 3/2014).

Frisa-se que as leis municipais devem estar em consonância com a Política Estadual de Recursos Hídricos do Estado do Amazonas (Lei Estadual nº 3.167/2007) e com a Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei nº 9.433/97), as quais estabelecem instrumentos para a preservação dos recursos hídricos, dentre os quais o plano de recursos hídricos, classificação dos corpos d'água, outorga de direito de uso e pagamento pelo uso dos recursos hídricos.

As funções de regulação e fiscalização da prestação dos serviços de saneamento básico devem ser desempenhadas por entidades independentes do titular do serviço, conforme disciplina o art. 8º, §5º da Lei nº 11.445/2007.

No âmbito do Município de Manaus, tal regulação e fiscalização é feita pela Agência Reguladora dos Serviços Públicos Delegados do Município de Manaus (AGEMAN), uma autarquia municipal a quem compete, dentre outras funções, fiscalizar a qualidade, regularidade e continuidade dos serviços prestados, avaliar o retorno dos

investimentos públicos e privados, a razoabilidade e modicidade da estrutura tarifária aplicada, o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos, etc.

Por fim, com relação à prestação dos serviços de saneamento, é possível uma série de arranjos institucionais para viabilizar tal prestação, desde a prestação direta pelo titular do serviço, até a delegação dos serviços, seja às autarquias ou empresas públicas, ou às concessionárias privadas, por meio de contratos de concessão (comum, administrativa ou patrocinada).

No Município de Manaus, conforme se verá adiante, os serviços de saneamento básico encontram-se concessionados à iniciativa privada desde o começo dos anos 2000, sendo atualmente exercidos pela empresa Águas de Manaus, pertencente ao grupo AEGEA.

A multiplicidade de atores envolvidos na prestação dos serviços de saneamento adiciona camadas de complexidade ao seu financiamento e concretização. Como bem aponta Oliveira *et al* (2016, p. 8):

O setor de saneamento é caracterizado pela multiplicidade de arranjos e modelos de prestação de serviços; o que por sua vez, eleva a complexidade da gestão dos serviços públicos e exige coordenação e articulação integrada de todos os *stakeholders* do setor. Com o intuito de atender às exigências colocados no recente marco regulatório, os agentes são orientados a buscar instrumentos para ajustar procedimentos internos e seus critérios de priorização; porém, não raro, os *stakeholders* encontram dificuldades para compreender os limites das suas atribuições, assim como, cumprir as determinações da Lei. Tais dificuldades, se não forem superadas, podem comprometer o avanço necessário do acesso e da qualidade dos serviços de saneamento básico no Brasil.

Assim, diversas são os desafios envolvendo a concessão dos serviços de saneamento à iniciativa privada e uma modelagem eficiente, que atenda simultaneamente os interesses do prestador privado e da coletividade.

Dentre estes desafios, cita-se o emaranhado regulatório, decorrente da municipalização do serviço e subordinação às diversas agências reguladoras municipais. Assim, um operador privado que visa operar em diversos municípios do Brasil, estará sujeito a normas reguladoras díspares entre esses municípios, o que adiciona uma camada de complexidade regulatória.

Outro desafio relevante, é a característica dos investimentos nas infraestruturas de saneamento básico, os quais envolvem quantias substanciais e retorno financeiro de longuíssimo prazo. Isso exige que os contratos de concessão, além de longos, para

permitir a amortização dos investimentos feitos, sejam flexíveis e garantam o equilíbrio econômico-financeiro durante o período da concessão.

Por fim, um dos grandes desafios dos contratos é amortecer o conflito de interesses expresso na política tarifária, principal meio de arrecadação das empresas concessionárias. O grande desafio é garantir a prevalências do interesse público demandando e da modicidade tarifária, sem comprometer a viabilidade do negócio ao ente privado, que visa o máximo lucro.

Tais equilíbrios mostram-se complexos como bem aponta Cavalcanti (2016, p. 329):

É fato que o Estado, devido ao seu tamanho, deve realmente procurar alternativas para geri-lo [serviço], mas ao fazer isso exatamente com a água, um bem de caráter universal é temerário. **Transferir a prestação de serviços para o setor privado pode gerar a necessidade de também transferir recursos do Estado para a cobertura da não capacidade de pagamento dos custos de operação e margem de lucros que o prestador de serviços privados requer**, isso sem falar dos contingentes populacionais que estão fora dos sistemas públicos, ou a eles ligados de forma clandestina.

Dito de outra forma, ao colocar um bem essencial como a água no sistema de preços, corre-se o risco de restringir o acesso a este recurso fundamental, privando aqueles com menos recursos de obter tanto a água para beber, quanto a adequada rede de tratamento de efluentes.

Portanto, para além de um bom marco regulatório, faz-se necessário, para o sucesso das ações que visam universalizar o saneamento básico ao nível municipal, a correta modelagem dos contratos de concessão (quando há a delegação de serviços), bem como uma eficiente articulação entre município, agência reguladora e concessionária de serviço público, os quais devem trabalhar de forma integrada e conjunta para obtenção de resultados satisfatórios ao interesse público.

3.3. A prestação dos serviços públicos de água e esgotamento sanitário no Município de Manaus

No Município de Manaus os serviços de tratamento de água e esgoto estão concessionados à iniciativa privada desde o começo dos anos 2000, portanto antes mesmo da edição da Lei nº 11.445/2007.

Anteriormente, os serviços de saneamento básico eram prestados pela Companhia de Saneamento do Amazonas (COSAMA), empresa estadual de economia mista, cujo

sócio majoritário é o Estado do Amazonas e que ainda presta os serviços a diversos municípios do interior do Estado¹².

A opção por repassar os serviços à iniciativa privada, deu-se no contexto da forte crise financeira e de credibilidade que acometeu a COSAMA nos anos 1990. Como aponta SILVA (2019, p. 42), ao longo daquela década a COSAMA:

não conseguiu estabilizar os serviços de forma satisfatória e sofreu maciça rejeição popular, **dentro desse contexto, após experimentar sucessivos prejuízos na ordem de R\$ 50 milhões, apenas, no ano de 1999** (ITB, 2016), a Cosama foi desestatizada, através da alienação de ações de seu capital social, sendo constituída a Manaus Saneamento S/A.

Em 1999 foi editada a Lei Municipal nº 513/1999, cujo artigo 33 da estabeleceu a possibilidade de “*delegação da concessão para a prestação dos serviços públicos de água e de esgotamento sanitário, no Município de Manaus*” mediante a realização de processo licitatório que nos termos do §3º do mesmo artigo, levaria “*à privatização da COSAMA ou de sociedade derivada de sua reestruturação*”.

O que se seguiu foi a reestruturação societária da COSAMA, separando a operação da capital Manaus/AM, da operação do interior do Estado, atraindo assim maior interesse dos investidores privados. Como aponta CARVALHOSA (2016, p. 98):

O processo de privatização da empresa distribuidora de água e de saneamento no Município de Manaus tem seu início em 1999 com o desmembramento da Empresa Estadual COSAMA (Companhia de Saneamento do Estado do Amazonas) em duas partes, **nascendo em seu lugar uma empresa municipal para atender à capital do Estado, que ficou encarregada do volume mais importante do consumo e que será objeto de privatização**. No entanto, o Estado manteve a empresa que atenderia o interior, com menor população, menor número de consumidores e, conseqüentemente, com menor possibilidade de obtenção de lucro.

Assim, o Edital nº 002/2000 estabeleceu as premissas para o processo de privatização do braço metropolitano da COSAMA e concessão do serviço, sendo que:

em julho de 2000, é realizada a venda à Suez, e a empresa assume o nome fantasia de “Águas do Amazonas” para o fornecimento de água e saneamento, por meio da obtenção de concessão por 30 anos, através de um leilão público realizado na Bolsa de Valores do Rio de Janeiro. (CARVALHOSA, 2016, p. 99)

Em seqüência:

¹² Disponível em: <http://www.cosama.am.gov.br/institucional/agencias/>, acesso em 19 de outubro de 2024

por ocasião da privatização dos serviços no ano 2000, a Águas do Amazonas S/A, sucedeu a Manaus Saneamento S/A, sub-rogando-se nos direitos e obrigações, até que mais recentemente, **após alteração do controle societário da Companhia, em 17 de maio de 2012, a Águas do Amazonas S/A foi sucedida pela Manaus Ambiental S/A**, e mais atualmente (2018) pela Águas de Manaus, que atualmente opera os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Município. (SILVA, 2019, p. 42)

As constantes trocas no controle acionário e na gestão da operadora privada denotam as falhas reiteradas na prestação e a insatisfação pública com a qualidade dos serviços prestados.

Tanto que em 2005, pouco menos de 5 anos após a delegação do serviço na capital, foi instalada a primeira Comissão Parlamentar de Inquérito para investigar as razões pelas quais as metas de saneamento não estavam sendo atendidas, as falhas no atendimento permaneciam e os investimentos prometidos pelo Grupo Suez não estavam sendo executados a contento.

Conforme será detalhado em tópico adiante, à primeira CPI, seguiram outras duas, uma realizada em 2012 e a última no ano de 2023, denotando a recorrência dos problemas.

O dado concreto é que após duas décadas de concessão privada dos serviços de tratamento de água e esgoto, ainda persistem lacunas importantes da prestação do serviço.

A Lei nº 11.445/2007 estabelece em seu artigo 11-B que os contratos de prestação de serviço público de saneamento devem definir metas de universalização de 99% para o atendimento de água potável e de 90% para a coleta e tratamento de esgoto.

De igual sorte, a versão original do contrato de concessão firmado com a Águas do Amazonas S/A, previu que no começo dos anos 2020 o município de Manaus deveria contar com cerca de 98% de cobertura dos serviços de água e 90% de cobertura de esgoto, conforme plano de metas elaborado.

Tabela 2: Plano de Metas e Indicadores do Contrato de Concessão

INDICADOR	UNID.	2000	2006	2011	2016	2021	2026	2029
Cobertura do serviço de água	%	91	95	98	98	98	98	98
Cobertura do serviço de esgoto	%	11	31	51	71	90	90	90

Fonte: Extraída do contrato de concessão firmado entre o Município de Manaus/AM e a concessionária Águas do Amazonas S/A

Desde 2007 o Instituto Trata Brasil consolida dados do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), nos quais são avaliados os serviços nas 100 maiores cidades do Brasil (Trata Brasil, 2024).

A partir destes dados é possível traçar a evolução dos indicadores de prestação do serviço no Município do Manaus/AM.

Tabela 2: Evolução Indicadores de Saneamento Básico Manaus (2013-2022)

	Ano Base										Evolução Década	Média ano
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022		
Atendimento total de água	82,81%	83,91%	85,42%	87,79%	89,26%	91,42%	97,50%	97,50%	97,50%	99,49%	20%	2,01%
Atendimento total de esgoto	8,90%	9,90%	10,40%	10,18%	12,25%	12,43%	19,90%	21,95%	25,45%	26,09%	193%	19,31%
Esgoto Tratado/Consumo	8,85%	24,83%	23,92%	23,80%	47,57%	31,05%	31,78%	24,14%	-	21,79%	146%	14,62%
Perdas Totais (%)	75,39%	75,00%	73,12%	71,85%	71,97%	74,95%	69,04%	67,98%	59,78%	55,44%	-26%	-2,65%
Investimento Média/Ano (milhões de R\$)	R\$ 79,35	R\$ 53,83	R\$ 54,59	-	R\$ 62,29	-	R\$ 100,81	-	R\$ 198,64	R\$ 238,68	201%	20,08%

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados disponibilizados pelo Instituto Trata Brasil (Trata Brasil, 2024)

Verifica-se que na última década houve avanços nos principais indicadores, em especial no acesso ao tratamento de água potável, cujo aumento foi de 20% no atendimento período, atingindo 99,49% de cobertura e, portanto, dentro da meta prevista para a universalização.

Entretanto, mesmo para este indicador é possível verificar a lenta evolução. Isso porque, o contrato previa que até o ano de 2011 o município deveria contar com mais de 98% de atendimento total de água, percentual que só veio a ser atingido uma década depois, mais especificamente no ano de 2022.

Também chama atenção o elevado percentual de perdas totais de água, que no município de Manaus encontra-se no patamar de 55,44%. Isso significa dizer de que quase a metade da água que é tratada nas Estações de Tratamento de Água (ETA) se perde entre a distribuição e o consumidor final.

Tais perdas estão relacionadas a vazamentos na rede e aos desvios irregulares, também chamados de “gato”. Trata-se de número elevado e bem acima da média nacional, como se verá adiante.

Por fim, é possível verificar que um dos maiores gargalos na prestação dos serviços de saneamento no município de Manaus está relacionado com a coleta e tratamento de esgotamento sanitário.

Em que pese o percentual do atendimento de esgoto ter mais que dobrado na última década, saltando de 8,90% em 2013 para 26,09%, em 2022, ainda está distante dos 90% definidos em lei e da versão original do contrato de concessão.

Tanto que o 6º Aditivo ao contrato de concessão, firmado em 23/05/2019, repactuou as metas originárias para a coleta e tratamento de esgotamento sanitário, favorecendo assim seu atingimento pela concessionária.

Tabela 3: Metas repactuadas no 6º Aditivo Contratual

METAS	UND	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033
1 - Cobertura do Serviço de Água	%	98	98	98	98	98	98	98	98	98	98	98	98	98	98	98	98	98
2 - Cobertura do Serviço de Esgoto	%	19	19	20	22	25	26	29	36	44	51	58	65	73	80	81	83	84

Fonte: Extraída do 6º Aditivo ao contrato de concessão firmado entre o Município de Manaus/AM e a concessionária AEGEA-Águas de Manaus

Porém, o plano de metas estava em desconformidade com o Novo Marco do Saneamento, que, como visto acima, estabeleceu a obrigatoriedade de atingimento de no mínimo 90% de cobertura de tratamento de esgoto até o ano de 2033 (o plano de metas prevê 84% para 2033), razão pela qual novas metas foram repactuadas no 7º Aditivo ao contrato de concessão, firmado em 21/12/2022, que estabeleceu o atingimento do indicador de 90% de esgoto tratada até o ano de 2033.¹³

Tabela 4: Metas repactuadas no 7º Aditivo Contratual

Q Metas	Und	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	2036	2037	2038	2039	2040	2041	2042	2043	2044	2045
1 - Cobertura do Serviço de Água	%	98%	98%	98%	98%	98%	98%	98%	98%	98%	98%	98%	98%	98%	98%	98%	98%	98%	98%	98%	98%	98%	98%	98%	98%	98%	98%	98%	98%	98%
2 - Cobertura do Serviço de Esgoto	%	19%	19%	20%	22%	25%	26%	31%	38%	46%	52%	62%	69%	75%	80%	83%	88%	90%	90%	90%	90%	90%	90%	90%	90%	90%	90%	90%	90%	90%

Fonte: Extraída do 7º Aditivo ao contrato de concessão firmado entre o Município de Manaus/AM e a concessionária AEGEA-Águas de Manaus

Além da análise temporal da evolução dos principais indicadores de saneamento básico, é possível comparar Manaus com outras unidades da federação e municípios.

Nesse sentido, consolidaram-se dados disponibilizados no Painel de Indicadores 2023 do SNIS, os quais trazem os dados consolidados de 5.570 municípios do Brasil. Optou-se por comparar os indicadores manauaras com as médias nacionais e estaduais e dois outros municípios de referência, São Paulo/SP e Belém/PA.

¹³ Caso tal meta não tivesse sido repactuada, caberia ao município, titular do serviço público, viabilizar o cumprimento da diferença de 6% para atingimento da meta, conforme determina o art. 11, §2º da Lei nº 11.445/2007.

Escolheu-se o município de São Paulo como primeira referência, por ser dentre as capitais aquela que apresenta um dos melhores índices gerais na prestação dos serviços de saneamento básico.

Já a escolha de Belém/PA deu-se em razão das semelhanças regionais, por ser uma cidade de porte parecido à Manaus/AM e localizada na região norte, com características geográficas similares, como ser banhada por grandes e caudalosos rios.

Deve-se destacar, que tanto em São Paulo/SP quanto em Belém/PA, os serviços de tratamento de água e esgoto são prestados pelas empresas estaduais de saneamento, respectivamente SABESP¹⁴ e COSANPA.

Tabela 5: Comparativo Indicadores de Saneamento de Manaus (2022)

	MANAUS	BRASIL	AMAZONAS	SÃO PAULO	BELÉM	Manaus/ Brasil
Tarifa de água (R\$/m ³)	6,49	5,09	4,11	4,74	5,03	27,50%
Tarifa de esgoto	6,13	4,56	6,13	5,03	3,23	34,43%
Suficiência de Caixa	108,35%	109,27%	100,66%	130,08%	75,38%	-0,84%
Perdas faturamento	59,79%	32,62%	56,31%	14,99%	31,97%	83,29%
Hidrometação	91,24%	90,68%	62%	100%	49%	0,62%
Consumo de Energia (kWh/m ³)	0,54	0,67	0,59	0,19	1,08	-19,40%
Perdas Distribuição	55,44%	37,78%	50,87%	30,07%	35,10%	46,74%
Perdas Ligação (U/lig/dia)	749,3	337,71	689,4	258,86	385,94	121,88%
Consumo per capita (L/hab/dia)	129,89	148,19	146,76	167,1	141,31	-12,35%
Consumo economia (m ³ /mês/eco.)	14,86	11,12	16,49	11,66	15,42	33,63%
Atendimento total (água)	99,49%	84,92%	81,66%	99,29%	95,92%	17,16%
Coleta esgoto (volume)	21,79%	60,73%	21,83%	75,24%	6,28%	-64,12%
Consumo energia (kWh/m ³)	0,25	0,29	0,25	0,07	0,08	-13,79%
Coletado tratado	100,00%	81,64%	92,60%	97,14%	37,90%	22,49%
Esgoto Tratado/Consumo água	21,79%	52,23%	20,21%	73,08%	2,38%	-58,28%
Atendimento Total Esgoto (população)	26,09%	56,00%	14,60%	97,31%	19,88%	-53,41%
nº de empregados	4.135	247.807	5.271	6.655	1.730	-
Produtividade (lig./emp)	129,61	369,57	153,87	943,49	161,47	-64,93%
População	2.063.689	203.080.756	3.941.613	11.451.999	1.303.403	-

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados disponibilizados pelo SNIS (<http://appsnis.mdr.gov.br/indicadores-hmg/web/>)

Os dados acima permitem uma série de análises e comparações.

Por exemplo, naquilo que toca ao preço das tarifas, é possível verificar que o município de Manaus apresenta tarifas de água 27,50% e de esgoto 34,43%, mais caras que a média nacional, colocando o serviço manauara como um dos mais caros do país.

¹⁴ A SABESP foi privatizada em julho de 2024, porém os dados referem-se ao ano de 2022, tendo em vista a defasagem na coleta e consolidação de dados pelo SNIS, razão pela qual na época a empresa ainda era uma sociedade de economia mista, cujo sócio majoritário era o Estado de São Paulo.

Nota-se que a tarifa do serviço de abastecimento de água de Manaus é, inclusive, mais cara que a do município de São Paulo, cuja disponibilidade hídrica é bem menor e, portanto, o recurso é bem mais escasso.

Outro dado alarmante é o de perdas na distribuição, tendo o município de Manaus cerca de 46,74% mais perdas que a média nacional. O valor das perdas por ligação de água é de cerca de 749 litros de água por dia. Trata-se de água limpa e tratada, o que resulta em desperdício de insumos de tratamento e, conseqüentemente, encarecimento do processo.

Em contrapartida, o atendimento total do serviço de abastecimento de água encontra-se 17% acima da média nacional e, como já mencionado, dentro da meta de universalização estabelecida na Lei nº 11.445/2007.

Naquilo que toca o atendimento dos serviços de esgoto, também é possível verificar que o município de Manaus está abaixo da média nacional.

O índice de atendimento manauara é 53,41% menor que a média nacional (26,09% vs 56%). O fato positivo é que da parcela de esgoto coletado no município, há 100% de tratamento, o que significa que já existem Estações de Tratamento de Esgoto construídas e capacitadas para receber os resíduos, sendo o desafio aumentar a rede de coleta e conectá-las às residências das pessoas.

É possível verificar que, em que pese o município de Manaus estar atrasado quando comparado às médias nacionais e ao município referência de São Paulo/SP, comparando Manaus ao restante do Estado do Amazonas e à cidade de Belém/PA, aquele tem indicadores sensivelmente melhores.

Em comparação à Belém, Manaus tem índices de perdas maiores, porém naquilo que toca a cobertura de água e esgoto, possui melhor cobertura que a capital paraense.

Outro fato relevante é a análise do indicador de “*suficiência de caixa*”.

Como aponta CICOGNA e JUNIOR (2022, p. 996), a “*suficiência de caixa*” é o índice “*calcula a capacidade da empresa de gerar caixa para pagar suas despesas operacionais, fiscais e financeiras*”.

A análise dos índices de “*saúde financeira*” de uma empresa foram novidades inseridas pela Lei nº 14.026/2020, visando excluir das licitações públicas do setor de saneamento empresas sem capacidade financeira mínima para realizar e manter os projetos de saneamento.

Assim, estabelece o artigo 10-B da Lei nº 11.445/2007 que os contratos de concessão “*estarão condicionados à comprovação da capacidade econômico-financeira*

da contratada, por recursos próprios ou por contratação de dívida, com vistas a viabilizar a universalização dos serviços”.

O Decreto nº 11.598/2023 regulamentou a lei e estabeleceu no artigo 5º a necessidade de atendimento aos seguintes referenciais para que uma empresa esteja apta a participar dos processos licitatórios: (i) índice de margem líquida sem depreciação e amortização superior a zero; (ii) índice de grau de endividamento inferior ou igual a um; (iii) índice de retorno sobre patrimônio líquido superior a zero e; (iv) índice de suficiência de caixa superior a um.

As limitações legalmente impostas acarretarão na exclusão de diversas empresas públicas deficitárias e impedirão a entrada de empresas privadas sem lastro financeiro ou elevados índices de alavancagem financeira, reduzindo, em tese, os riscos econômicos das concessões.

Verifica-se que no critério de suficiência de caixa, a concessão do município de Manaus é rentável, apresentando índice de 108,35%, o que significa dizer que a operação gera recursos suficientes para pagar suas despesas.

A concessão de Belém, por sua vez, apresenta indicador de 75,38%, indicando uma operação deficitária e que coloca a concessionária no “radar” das possíveis localidades a serem cedidas à iniciativa privada no futuro próximo.

A guia de conclusão, em que pese os avanços da última década, este trabalho ainda classifica a prestação dos serviços de saneamento no Município de Manaus como precária, quando comparados os indicadores manauaras às médias do Brasil e outras capitais, ainda mais levando-se em conta o alto valor das tarifas pagas em Manaus.

Conforme ranking elaborado pelo Instituto Trata Brasil no ano de 2024, refletindo os dados do ano de 2022, para as 100 maiores cidades brasileiras, Manaus ocupa a 86ª posição, ou seja, muito atrás de outros municípios de porte e renda semelhantes, sendo certo que muito há por fazer para avanços mais substanciais.

O atraso do serviço de saneamento básico manauara não é obra do acaso, sendo resultado de um processo de décadas, conforme abordado nos tópicos seguintes.

3.4. O Contrato de Concessão dos Serviços de Água e Esgoto do Município de Manaus/AM – Aspectos Gerais

O Contrato de Concessão dos Serviços de Água e Esgoto do Município de Manaus (doravante denominado “Contrato”) foi firmado entre o Município de Manaus/AM (Poder Concedente) e a concessionária Águas do Amazonas em 04/07/2000, seguido de 8 aditivos ao longo dos 24 anos seguintes¹⁵.

Salienta-se que o contrato data de período anterior a Lei nº 11.445/2007, norteando-se, a época, pela legislação geral sobre o regime de concessões de serviço público, conforme prescrito na Lei nº 8.987/1995.

Destacam-se neste tópico, as principais cláusulas do contrato firmado.

A Cláusula 2º do Contrato estabeleceu o objeto da concessão consistente na *“prestação dos serviços públicos de abastecimento de água e de esgoto sanitário no Município de Manaus”*, garantindo ao CONCESSIONÁRIO a exclusividade na prestação e subordinando a atuação do ente privado ao interesse público e obediência aos princípios da *“qualidade, continuidade, regularidade, eficiência, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação, segurança e modicidade das tarifas”*.

A exclusividade na prestação do serviço garante o monopólio natural da exploração ao particular, o que é comum aos serviços de saneamento, ante a característica física das redes de distribuição de água e esgotamento sanitário, que inviabiliza a concorrência na prestação.

Conforme se depreende da atuação das três Comissões Parlamentares de Inquérito das últimas décadas e da análise dos dados referentes à concessão, por diversas vezes o ente privado descumpriu as exigências e princípios encartados no Contrato, seja pela deficiência no atendimento ao público (falta de água e baixos índices de cobertura), seja pelos preços das tarifas, figurando Manaus como uma das capitais mais caras naquilo que toca ao serviço, em afronta à modicidade tarifária exigida.

A Cláusula 3ª do Contrato estabeleceu condições gerais da prestação do serviço. Chama a atenção o item 3.4. ao estabelecer que *“A CONCESSIONÁRIA, a partir da data de celebração deste CONTRATO, assumirá integral responsabilidade por todos os riscos e obrigações inerentes à exploração da CONCESSÃO”* determinando o item 3.5. que *“O*

¹⁵ Aditivos em 10/01/2007, 21/08/2008, 29/10/2008, 17/05/2012, 03/04/2014, 23/05/2019, 21/12/2022 e 24/08/2023

PODER CONCEDENTE não se responsabilizará por passivos ocultos ou não, insubsistência de ativos e por eventuais vícios redibitórios, relacionados às atividades”.

Nota-se que a atribuição de risco da concessão é desproporcional e prejudicial ao CONCESSIONÁRIO, ao eximir o Poder Público dos vícios e problemas da concessão, mesmo relacionados aos períodos anteriores a delegação do serviço. A situação da estrutura física herdada, conforme analisado em tópico próprio, foi objeto de discussão na CPI de 2005, quando a concessionária alegou diversos problemas nas estruturas antes administradas pela COSAMA, o que acabou por encarecer os custos de operação e inviabilizar financeiramente a concessão.

O prazo da concessão foi estabelecido na Cláusula 4ª, vigendo por 30 (trinta) anos, contados da assunção do serviço pelo particular, em abril de 2000. O prazo inicial foi posteriormente prorrogado por mais 15 (quinze) anos, conforme 4º Aditivo, implicando no fim do Contrato para o ano de 2045.

Naquilo que se refere aos bens atrelados à concessão, importante salientar que continuam sendo bens de interesse público, e, portanto, reversíveis ao patrimônio público quando do término da vigência contratual, conforme determina a Cláusula 5ª, item 5.4. ao definir os bens reversíveis *“todos os bens do sistema público de água e esgoto existentes por ocasião da assinatura deste contrato e aqueles implantados pela CONCESSIONÁRIA para a prestação exclusiva e permanente do serviço adequado de água e esgoto”*¹⁶.

Tal fato, inclusive, implica no dever da concessionária em manter o registro e inventário dos bens atrelados à concessão (item 5.1.), bem como na impossibilidade de que tais bens sejam *“removidos, alienados, dados em garantia ou utilizados para qualquer outro fim”*, conforme disciplina do item 5.2.

Em que pese a primazia do CONCESSIONÁRIO na operação e manutenção dos bens concessionados, o item 3.2. do Contrato permitiu ao Poder Concedente *“atuar complementar e eventualmente, inclusive financeiramente, na renovação dos equipamentos”*, o que efetivamente veio a ocorrer em 2008 quando da construção da estação de tratamento de água do Pontal das Lages, cujo financiamento foi primordialmente estatal, conforme se depreende do 3º Aditivo ao Contrato, de 29/10/2008.

¹⁶ A reversão dos bens é delineada na Cláusula 22ª do Contrato, devendo-se manter inventário atualizado, tendo a CONCESSIONÁRIO direito a eventuais indenizações quanto aos bens construídos e não depreciados quando do término da concessão.

Tal permissão é corolário lógico da impossibilidade de delegação da titularidade do serviço e, em que pese a importância, pois garante ao ente público a possibilidade de alavancar os investimentos no setor de saneamento, demonstra certa contradição, uma vez que uma das principais alegações para concessão privada dos serviços e privatização parcial da COSAMA, foi a ausência de recursos públicos para dar cabo de caras e complexas estruturas de saneamento.

Em outros termos, mesmo concessionado à iniciativa privada, ainda se demandam recursos públicos para o financiamento das obras e serviços relacionados.

A Cláusula 6ª do Contrato definiu o conceito de “SERVIÇO ADEQUADO” albergando os princípios da Lei nº 8.987/95, os quais posteriormente seriam adotados também pela Lei nº 11.445/2007, estabelecendo que adequado é o serviço que satisfaz as condições de “segurança, qualidade, regularidade e continuidade” (art. 2º, inciso XI da Lei nº 11.445/2007) e “eficiência, atualidade, cortesia na sua prestação e modicidade tarifária” (item 6.1.).

A Cláusula 8ª do Contrato estabeleceu como “*condição fundamental do regime jurídico da CONCESSÃO o equilíbrio econômico-financeiro*”, também em consonância com a Lei nº 8.987/95, sendo uma das cláusulas fundamentais do contrato e objeto de intensos debates ao longo das décadas, pois não raro houve a alegação de que a concessão não tinha viabilidade econômica.

Nesse sentido, para garantir a sustentabilidade da concessão, a Cláusula 9ª estabeleceu as fórmulas de “REAJUSTE” e “REVISÃO” do Contrato, importantes mecanismos para garantir a justa remuneração do ente privado ao longo dos anos.

Na época foi definida a estrutura tarifária nos termos no Anexo III do Contrato, com tarifas variando de 0,62 R\$/m³ a 3,964 R\$/m³, dependendo do volume e categoria de consumo, tendo a CONCESSIONÁRIA admitido a época que tais preços seriam suficientes para garantir o equilíbrio do Contrato nos termos do item 9.3 do instrumento.

Porém, conforme resultados das CPIs que sucederam à assinatura, houve otimismo em tais projeções, que superestimaram receitas e subestimaram os prejuízos e desafios de investimento, ainda mais levando-se em conta a estrutura deficitária herdada do braço privatizado da COSAMA.

De qualquer maneira, o Contrato estabeleceu mecanismos automáticos de reajuste tarifário, como forma de garantir a recomposição dos custos e garantir a margem de lucro do CONCESSIONÁRIO. O item 9.4.2 estabeleceu o Índice de Reajuste Tarifário (ITR) de aplicação anual e que deveria obedecer a fórmula “ $ITR = IVI + X$ ” onde IVI equivale

ao índice IGPM, da Fundação Getúlio Vargas, acumulado no período anual analisado e “X” é o “*índice definido pelo PODER CONCEDENTE a ser subtraído ou acrescido ao IVI*”, conforme critérios de revisão adiante delineados.

Importante salientar que o cálculo do reajuste é realizado pela própria CONCESSIONÁRIA, que submete o resultado obtido ao PODER CONCEDENTE, que deve analisar o cálculo e, estando correto, homologá-lo. A homologação é expressa, com resposta formal à CONCESSIONÁRIA (item 9.6.), ou tácita, pelo silêncio administrativo (item 9.8.).

Havendo entendimento divergente, o PODER CONCEDENTE informa ao CONCESSIONÁRIO de forma fundamentada os erros encontrados, estipulando unilateralmente o valor com o reajuste que entende devido.

Já o fator “X” é um instrumento de “*revisão contratual*”, o qual poderá ocorrer de forma ordinária ou extraordinária, também nos termos definidos no Contrato.

O item 9.10. do Contrato, estabelece que o PODER CONCEDENTE “*procederá às revisões dos valores das tarifas, alterando-os para mais ou menos, considerando as alterações na estrutura de custos e de mercado da CONCESSIONÁRIA*”.

Diferentemente do reajuste tarifário, que depende exclusivamente da aplicação do reajuste do índice IGPM, a aplicação do fator “X” está relacionada a fatores conjunturais que podem afetar a matriz de custos e rentabilidade da concessão.

O item 9.11. determina que as revisões ordinárias “*ocorrerão de forma quinquenal, sendo que, a primeira revisão será procedida um ano após o quarto reajuste anual concedido (...) as subseqüentes serão realizadas a cada 5 (cinco) anos.*”

Já o item 9.12. previu as hipóteses de revisão extraordinárias, que poderão ocorrer a qualquer momento, caso haja “*criação, alteração ou extinção de quaisquer tributos*”, “*alterações significativas nos custos da CONCESSIONÁRIA*” ou “*alteração unilateral do contrato, por parte do PODER CONCEDENTE, que afete o seu inicial equilíbrio econômico-financeiro*”.

Veja que o Contrato buscou estabelecer métricas e ferramentas para a manutenção de seu equilíbrio econômico-financeiro.

Entretanto, mesmo que as fórmulas de revisão e os mecanismos de reajuste devam ser aplicados sempre que as hipóteses de incidência estejam previstas, sabe-se da dificuldade política envolvendo o reajuste de preços, ante o custo político de se repassar aumentos de preços de forma direta à população, gerando embates entre os órgãos reguladores e às concessionárias.

Seguindo na análise contratual, a Cláusula 12^a estabeleceu os “ENCARGOS DO PODER CONCEDENTE”, deixando claro que a concessão não implica em perda de titularidade do serviço, uma vez que o Poder Público mantém a prerrogativa de aprovar os planos e projetos relacionados ao saneamento básico e fiscalizar a execução dos serviços concessionados.

Nesse sentido, destaca-se o item 12.1., inciso IX que confere ao Poder Concedente a prerrogativa de exigir da CONCESSIONÁRIA “*que a prestação dos serviços cumpra seu papel como fator de desenvolvimento social através do atendimento da demanda e da plena adequação ambiental*” e o inciso XI que determina a fiscalização da “*redução da poluição provocada por esgotos sanitários lançados em corpos hídricos*”, estabelecendo necessário diálogo com o artigo 225 da CRFB/88 e Política Nacional de Recursos Hídricos.

A Cláusula 13^a estabelece os “ENCARGOS DA CONCESSIONÁRIA”, encartados os deveres de atingimento das metas, prestação adequada dos serviços e as prerrogativas da CONCESSIONÁRIA como a possibilidade de aplicar multas aos usuários por inadimplemento das faturas ou outras violações, como adulteração de medidores, “gatos”, etc.

A Cláusula 18^a estabeleceu que a “FISCALIZAÇÃO” do contrato é “*executada pelo PODER CONCEDENTE ou por entidade com ele conveniada*”, a qual, atualmente, é exercida pela AGEMAN. Nos termos do item 18.2. a “*fiscalização abrangerá o acompanhamento e controle das ações da CONCESSIONÁRIA nas áreas administrativa, contábil, comercial, técnica e financeira*”.

O Contrato também prevê as hipóteses de sancionamento da CONCESSIONÁRIA (Cláusula 19^a) por violação dos termos do contrato, podendo ser aplicada advertência, multa ou até mesmo a caducidade do contrato, sempre garantidos o contraditório e ampla defesa inerentes ao processo administrativo sancionador.

Além disso, a Cláusula 20^a regulamenta a possibilidade de “INTERVENÇÃO NA CONCESSÃO” sempre que a atuação da CONCESSIONÁRIA “*ameaçar a regularidade ou a qualidade da prestação dos serviços ou o cumprimento das normas legais, regulamentares e contratuais*”, mediante decreto do PODER CONCEDENTE, nomeando-se interventor para administrar a concessão e com abertura de procedimento administrativo “*para apurar as causas determinantes da medida e as responsabilidades incidentes, assegurando-se à CONCESSIONÁRIA amplo direito de defesa*” (item 20.2.).

Em que pese ser medida extrema, a intervenção não implica na caducidade do Contrato, podendo a concessão ser reassumida pela CONCESSIONÁRIA caso seja constatado que a intervenção não comprovou os requisitos para sua instauração e nem logrou demonstrar os riscos e violações alegados, fazendo a CONCESSIONÁRIA jus a eventual indenização por perdas e danos.

Além das cláusulas contratuais, o Contrato albergou dez anexos: ANEXO 1 (Plano de Metas e Indicadores), ANEXO 2 (Plano de Melhorias Institucionais e Operacionais), ANEXO 3 (Estrutura Tarifária e Critérios de Estimativa de Consumo Não Medido), ANEXO 4 (Escopo Mínimo Plano Diretor de Águas e Esgotos), ANEXO 5 (Escopo Mínimo Plano Quinquenal), ANEXO 6 (Escopo Mínimo de Exploração de Serviços Anual), ANEXO 7 (Escopo Mínimo de Estudo Tarifário), ANEXO 8 (Escopo Mínimo do Manual), ANEXO 9 (Serviços Acessórios), ANEXO 10 (Multas aos Usuários), ANEXO 11 (Multas à CONCESSIONÁRIA).

Os anexos são parte integrante do Contrato e estabelecem balizas importantes para a aferição da qualidade dos serviços prestados que, para além das metas de cobertura e disponibilidade de água e esgoto, definem os níveis de qualidade do serviço prestado¹⁷.

Além disso, estão nos anexos as obrigações da CONCESSIONÁRIA quanto a necessidade de elaboração de uma série de documentos técnicos visando a melhoria da eficiência operacional da concessão, como implantação do “Programa de Melhorias”, “Plano Diretor de Água e Esgoto” e elaboração do “Manual do Usuário”.

3.4.1. Os aditivos ao Contrato de Concessão

Em que pese a extensão do Contrato e a tentativa de conferir segurança jurídica à concessão ao longo do tempo, o que se observou na prática foi a necessidade de aditamento do instrumento ao longo dos anos, em especial pela morosidade na concretização das metas de universalização do atendimento à população e os alegados desequilíbrios econômico-financeiros do Contrato, principal razão para os aditivos.

No que diz respeito ao equilíbrio econômico-financeiro, a doutrina aponta que não se trata exclusivamente de recompor a margem de lucro previamente estabelecida entre o Poder Concedente e a Concessionária. Como lecionam CONTANI e SAVOIA (2017, p. 67):

¹⁷ Quanto a qualidade da água, o Contrato definiu o atendimento de 99,9%, albergando os indicadores de “*cor aparente*”, “*turbidez*”, “*alumínio residual*”, “*cloro residual*” e “*pH mínimo*”.

a noção de equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão não se completa apenas com os encargos e retribuições da concessionária estimados anteriormente à formação do contrato, por mais que essas estimativas tenham, eventualmente, levado as partes a pressupor o equilíbrio da relação entre os encargos e retribuições contratuais e justificado a entrada de cada uma na relação contratual. A completude da noção de equilíbrio ainda depende do regramento legal, regulatório e contratual que explícita ou implicitamente distribui às partes envolvidas os riscos pertinentes à execução do objeto contratual.

O contrato estará equilibrado quando a concessionária tiver cumprido seus encargos, sofrido as consequências dos riscos por ela assumidos e não estiver suportando impactos positivos ou negativos de riscos que não lhe tenham sido inicialmente atribuídos, isto é, daqueles retidos pelo poder concedente, transferidos ao usuário ou, de alguma forma, compartilhados entre esses e a concessionária.

A garantia do equilíbrio econômico-financeiro visa assegurar que as condições efetivas da proposta apresentada no certame licitatório sejam respeitadas pelo Poder Concedente, que não pode alterá-las unilateralmente

Em outras palavras, o contrato deve ser reequilibrado, sempre que riscos não atribuíveis originariamente incidirem sobre a concessão, provocando desequilíbrios substanciais.

Portanto, o grande desafio nos aditamentos contratuais é o de identificar a efetiva ocorrência do desequilíbrio financeiro, advindos da efetiva concretização de riscos não assumidos pelo concessionário, e que justifiquem a atualização contratual¹⁸ em proporção adequada.

Os problemas identificados ao longo da concessão do saneamento de Manaus/AM são abordados no tópico que sobre os resultados das comissões parlamentares de inquérito e da litigiosidade envolvida na concessão, bastando por ora a noção de que o principal motivo dos aditamentos contratuais, sempre foi o *déficit* econômico da concessão.

Nesse sentido, em 10/01/2007, após a realização da primeira CPI, foi firmado o 1º Aditivo ao Contrato. No instrumento, destacaram-se as dificuldades enfrentadas pela CONCESSIONÁRIA para manter a sustentabilidade da concessão, restando expressamente consignado no documento que “*o modelo de Concessão implementado para a prestação dos serviços de fornecimento de água e esgotamento do Município de Manaus, não restou devidamente estruturado e planejado à época da privatização dos*

¹⁸ Muitas vezes os reequilíbrios são requeridos em decorrência de falhas na modelagem inicial do projeto, assunção de premissas equivocadas ou, nos casos mais graves, de atuação dolosa do licitante e Poder Concedente, que chancelam a vitória de proposta inexequível para, posteriormente “*criarem*” um reequilíbrio para favorecer o vencedor, que então passa a receber valores atualizados sobre uma proposta prévia fraudulenta.

referidos serviços” e que os estudos conduzidos posteriormente pelo Poder Concedente “apontam a inviabilidade econômica da Concessão e, conseqüentemente, para a impossibilidade do alcance de níveis adequados de atendimento à população, na hipótese de manutenção do atual modelo de gestão dos serviços”.

Um dos principais pontos do 1º Aditivo foi a Cláusula Terceira, que ampliou a possibilidade de atuação do Poder Concedente sobre a concessão, admitindo o auxílio financeiro da União e do Estado do Amazonas, mediante convênio ou consórcio público, permitindo a realização de aportes financeiros para a renovação dos equipamentos e na ampliação das instalações da concessão, de forma a garantir o *“equilíbrio econômico-financeiro do CONTRATO”*.

Adicionou-se o item 3.2.1 ao Contrato prevendo um *“Plano de Investimentos aprovado pelo PODER CONCEDENTE”* o qual *“contemplará solução compartilhada de investimentos, cabendo ao Estado do Amazonas, precipuamente, os investimentos para a consolidação do abastecimento através do futuro Complexo de Produção de Água da Ponta das Lages”*.

O 1º Aditivo demonstrou que o processo de privatização parcial da COSAMA e concessão privada dos serviços de saneamento básico do município foi feito de forma açodada e sem o planejamento necessário que um negócio deste porte demandaria, inexistindo uma avaliação criteriosa acerca da capacidade econômico-financeira do vencedor da licitação para realizar os aportes necessários e concretizar a melhoria dos serviços.

Em outras palavras, o aditivo chancelou o *“socorro”* do Poder Público ao ente privado, atribuindo aquele a responsabilidade dos investimentos para a ampliação e melhoria dos serviços de abastecimento de água e tratamento de esgoto, que, nos termos da Cláusula 3ª e 13ª do Contrato original, eram de responsabilidade da CONCESSIONÁRIA.

Conforme série de reportagens veiculadas no portal Amazonas Atual (CAMPINAS, 2021), o auxílio do Poder Público para ampliação dos serviços de saneamento básico deu-se através do PROAMA (Programa Águas para Manaus), com aportes da ordem de R\$ 365 milhões de reais:

diante de dificuldades no avanço do saneamento básico em Manaus, o governo estadual emprestou dinheiro de bancos para construir o Proama e a ETE do Prosamim, visando expandir o sistema e, posteriormente, entregá-los a concessionária.

(...)

A história do Proama começa em 2008, quando o Governo do Amazonas e a Prefeitura de Manaus celebraram um termo de compromisso para iniciar a operação do sistema de captação e tratamento de água da Ponta das Lajes. Para a obra de R\$ 365 milhões, o governo federal concedeu empréstimo de R\$ 232,7 milhões, que seriam pagos pelo Estado em 20 anos, e o restante era contrapartida do governo estadual.

O 2º e 3º Aditivos pouco alteraram o Contrato, apenas retificando os termos originalmente pactuados e reafirmando as obrigações assumidas.

Mesmo com o auxílio governamental às estruturas dos serviços, a concessão não logrou êxito em garantir sua viabilidade financeira, resultando em nova CPI no ano de 2012 e outra alteração de vulto nas balizas do contrato, conforme 4º Aditivo, firmado em 17/05/2012.

Este aditivo tomou como referencial o Relatório de “*avaliação e sugestão de medidas para reequilíbrio da situação econômico-financeira do contrato de concessão da empresa águas do Amazonas*” (FIPE, 2012), que se utilizou da metodologia de Fluxo de Caixa Descontado para estimar o Valor Presente Líquido (VPL)¹⁹ e a Taxa Interna de Retorno (TIR)²⁰ da concessão, analisando os balanços contábeis de 2000 a 2010 e estimando o fluxo de caixa da concessão até 2030.

A partir da avaliação das receitas operacionais, custo dos serviços prestados, despesas operacionais, depreciação e outros custos atrelados a concessão, o Relatório concluiu que o VPL da concessão tinha valor negativo estimado de R\$ 620 milhões de reais e uma TIR de 6,44%, muito inferior ao custo de capital da época, de cerca de 12%.

Em outras palavras, a conclusão da FIPE foi no sentido de que mantidos os parâmetros observados na década 2000 a 2010, a concessão continuaria a ser deficitária e, portanto, inviável economicamente.

¹⁹ O Valor Presente Líquido (VPL) é um indicador financeiro utilizado para avaliar a viabilidade de investimentos ou projetos, calculando a diferença entre o valor presente dos fluxos de caixa futuros esperados e o investimento inicial necessário. Ele considera o valor do dinheiro no tempo, descontando os fluxos de caixa futuros a uma taxa de desconto que reflete o custo de capital ou o risco do investimento. Um VPL positivo indica que o projeto ou investimento gera valor acima do custo de capital, sendo financeiramente atrativo. Já um VPL negativo sugere que os retornos não compensam os custos, indicando que a iniciativa pode não ser viável.

²⁰ A Taxa Interna de Retorno (TIR) é uma métrica financeira que representa a taxa de desconto que torna o Valor Presente Líquido (VPL) de um projeto ou investimento igual a zero. Em outras palavras, é a taxa de retorno esperada de um investimento, considerando seus fluxos de caixa projetados. A TIR é amplamente utilizada para comparar a atratividade de diferentes projetos ou investimentos: quanto maior a TIR em relação ao custo de capital ou a uma taxa mínima de atratividade (TMA), mais interessante é o investimento. No entanto, sua interpretação deve ser cautelosa em casos de fluxos de caixa não convencionais, pois pode haver múltiplas TIRs ou nenhuma solução viável.

Como pontos críticos, a FIPE destacou a alta taxa de inadimplemento das faturas de água e esgoto pelos usuários (entre 20-25%), furto de água e expansão de áreas de consumo clandestino, além das perdas de faturamento pela utilização de água advinda de poços irregulares.

O Relatório da FIPE fez sugestões para reequilibrar financeiramente o Contrato, como estímulo a adesão de grandes clientes à rede pública (em substituição a água de poço), adoção de tarifa social aos usuários de baixa renda, como forma de estímulo a regularização de unidades e redução dos furtos de energia, prorrogação das metas contratuais de cobertura, como forma de diluição dos investimentos previstos e mudança na relação entre o volume de água/esgoto faturado, de 1/0,8 para 1/1²¹.

Diversas sugestões foram internalizadas pelo 4º Aditivo ao Contrato.

Preliminarmente, a Cláusula 1ª do Aditivo autorizou a transferência de controle da CONCESSIONÁRIA da ÁGUAS DO AMAZONAS S/A para a MANAUS AMBIENTAL S/A.

A Cláusula 2ª aprovou o plano de metas de investimentos, no montante de R\$ 2,9 bilhões até o ano de 2045, tendo em vista que a Cláusula 7ª do Aditivo prorrogou o contrato por mais 15 (quinze) anos, como forma de garantir a sustentabilidade da concessão e prazo alargado para amortização e retorno dos investimentos havidos pela CONCESSIONÁRIA.

A Cláusula 4ª do Aditivo instituiu a Tarifa Social, a razão “*de 50% (cinquenta por cento) da tarifa mínima na faixa de 0 a 10m³/mês*”.

Nos termos do item 4.3. do 4º Aditivo ao Contrato, os usuários cadastrados no programa Bolsa Família do Governo Federal e do Governo Municipal farão jus ao benefício da Tarifa Social, devendo para tanto contar com hidrometração do consumo sem qualquer adulteração e manter a adimplência de suas obrigações.

A Tarifa Social mostra-se importante mecanismo para a garantia de justiça tarifária, regularização de ocupações irregulares e ampliação da cobertura, ao tentar garantir modicidade tarifária aos usuários de menor poder aquisitivo.

De igual sorte, de forma contraintuitiva, pois garante tarifas mais baratas, é um mecanismo que auxilia no aumento da arrecadação pela CONCESSIONÁRIA, uma vez

²¹ O preço da tarifa de esgoto é calculado por estimativa como proporção do volume de água faturado. No Contrato original, para cada 1m³ de água faturado ao usuário, considerava-se um volume equivalente de 0,8m³ de esgoto. Com a alteração, a relação passou a ser de 1m³ de água para 1m³ de esgoto.

que, em que pese a redução tarifária, existe um movimento de aumento na base de clientes e desestímulo ao furto de água e ligações clandestinas.

Outra sugestão adotada no 4º Aditivo foi a paridade na relação dos volumes de água e esgoto para a cobrança da tarifa de esgoto. A Cláusula 5º determinou que o “*fator multiplicador do consumo de água para a cobrança pela utilização da rede de esgoto (...) será de 1 (um)*”.

Tal alteração possibilita a elevação da arrecadação pela CONCESSIONÁRIA, pois o aumento da relação água/esgoto importa em maior volume de esgoto faturado.

Deve-se questionar a correção da adoção do fator 1/1, pois assumir que a totalidade da água consumida por determinado usuário se transforma em efluente, não encontra respaldo na realidade. Isso porque, além do efluente gerado, como nas descargas, banhos, lavagem de louça e espaços residenciais, uma parte da água consumida não se transforma em efluente, a exemplo da água utilizada para consumo próprio e de animais, para regar plantas ou que venham a evaporar, como as utilizadas para encher piscinas.

Por fim, a Cláusula 8ª do 4º Aditivo implementou a arbitragem para a resolução dos conflitos resultantes do Contrato, cláusula essa que foi revogada dois anos depois, no 5º Aditivo de 03/04/2014.

O 4º Aditivo ao Contrato pode ser considerado um marco na concessão, porém não eliminou todos os problemas e desequilíbrios encontrados ao longo dos anos, razão pela qual, outros reequilíbrios tarifários foram necessários posteriormente.

O 6º Termo Aditivo ao Contrato, de 23/05/2019, estabeleceu um reajuste tarifário da ordem de 6,78% (seis vírgula setenta e oito por cento), como forma de reestabelecer novamente o reequilíbrio do Contrato, ante a defasagem atreladas aos custos operacionais acumulada entre 2012 e 2019.

Além disso, o 6º Aditivo prescreveu medidas a serem adotadas pelo Poder Público como forma de auxiliar o CONCESSIONÁRIO no atingimento das metas e equilíbrio contratual, como a instituição da tarifa por disponibilidade do serviço, conscientização à população acerca dos benefícios sociais, ambientais e à saúde em se conectar as redes de água e esgoto da CONCESSIONÁRIA, fiscalização e regularização das zonas de ocupação irregular.

Também houve alteração no plano de metas, com flexibilização das coberturas de esgotamento sanitário ao longo das décadas vindouras.

O 7º Termo aditivo foi firmado em 21/12/2022 e deu-se no contexto do reajuste ordinário quinquenal, uma vez que o aditivo anterior havia fixado as balizas tarifárias entre os anos de 2018 e 2022.

Importante modificação deu-se na metodologia para a aferição do equilíbrio econômico-financeiro do Contrato, conforme Cláusula Segunda do Aditivo que determinou que *“a metodologia para o reequilíbrio econômico-financeiro do CONTRATO DE CONCESSÃO deverá seguir o modelo de regulação contratual por “preço teto” (“price cap”), devendo eventos de desequilíbrio serem reequilibrados por meio do fluxo de caixa (FCO) aprovado pelo PODER CONCEDENTE”*.

A mudança de metodologia foi baseada em sugestão formulada por Relatório Técnico da Fundação Getúlio Vargas e anexado ao 7º Termo Aditivo, no qual opinou pela alteração da metodologia de regulação de custos pela de preço teto.

Em síntese, a metodologia atrelada a custos define que o equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão é atingido quando determinada rentabilidade sobre o capital é respeitada. Em outras palavras, a tarifa aplicada contra o usuário é determinada pela rentabilidade da concessão, implicando que aumentos de custos operacionais da concessionária, fatalmente implicam em repasse de preços ao consumidor.

Por sua vez, a metodologia de preço teto, estabelece que a tarifa deve ser cobrada levando-se em conta o custo mais eficiente para a operação da concessão, dissociando assim o preço da tarifa dos custos operacionais tidos pela CONCESSIONÁRIA. Em outras palavras, através de negociação com o concessionário, o Poder Concedente delimita um preço a ser praticado em determinada quadra temporal, independentemente dos eventuais acréscimos ou reduções dos custos operacionais do particular.

A grande vantagem desta metodologia é incentivar o concessionário a reduzir seus custos operacionais e ter mais eficiência, pois é a forma que o particular tem de aumentar seus lucros. Outra vantagem é evitar o repasse constante aos usuários, ante o mínimo aumento de custo do concessionário.

Por sua vez, o risco que a metodologia preço teto têm, é o de sucateamento dos serviços, na hipótese de o concessionário se ver forçado a cortes agressivos de custos para garantir suas margens, comprometendo assim a qualidade do serviço.

Nota-se, portanto, que também na metodologia de “preço teto”, necessária a adequada calibragem dos preços que serão praticados e reajustes ao longo dos anos.

O 7º Termo Aditivo estabeleceu como reajuste tarifário 7,72%, além de 12 parcelas de 1,65% a serem aplicadas entre 2025 e 2036. Também delimitou um fator X

decrecente de 1,47% para os custos operacionais do período 2022 a 2026, projetando uma melhor eficiência nos gastos.

Para além dos critérios tarifários e reajustes implementados, houve alterações importantes.

A Cláusula Quinta determinou a antecipação para 2033 do atingimento da meta de 90% de atendimento para o tratamento de esgotamento sanitário, para que o contrato refletisse os ditames da Lei nº 14.026/2020.

A Cláusula Sexta, por sua vez, aumentou o volume de água aplicável à Tarifa Social, de 10m³ mínimos para 15m³.

Além disso, foi criada a “Tarifa Social Vulnerável”, direcionada a população “*ainda mais carente*”, sendo fixado o valor de R\$10,00 (dez reais) para o consumo de até 10m³ de volume de água consumido.

A operacionalização dos critérios para concessão deste benefício ficou a cargo da AGEMAN, tendo sido editado o Decreto nº 5.519/2023 que estabeleceu em seu artigo 2º os critérios para a concessão do benefício:

Art. 2º Para inclusão do usuário na “Tarifa 10”, os critérios a serem atendidos serão:

I – ser a família ocupante de residência cadastrada na faixa de renda na linha de extrema pobreza do CadÚnico e atenda a pelo menos um dos critérios especificados abaixo:

- a) mulheres no exercício do poder familiar ou mulheres vítimas de violência doméstica;
- b) famílias com pessoas de 60 (sessenta) anos ou mais;
- c) famílias com crianças de até 12 (doze) ano incompletos;
- d) principal fonte de renda familiar ser o Benefício de Prestação Continuada – BPC; e
- e) a residência está situada em áreas de moradias precárias.

II – o usuário não poderá possuir fonte alternativa de água; e

III – o consumo não ultrapassar 15 m³ (quinze) metros cúbicos por mês.

Novamente, tem-se uma tentativa de ampliar a base de usuários, evitando-se os desvios irregulares de água e propiciando tarifas diferenciadas para a população de baixa renda, em nítido mecanismo tendente a universalização dos serviços.

Pouco menos de um ano após o 7º Termo Aditivo, houve a pactuação do 8º Termo Aditivo, de 24/08/2023, resultado não apenas da terceira e última CPI realizada entre março e maio de 2023, mas também das discussões que se seguiram aos choques de

preços resultantes da pandemia da COVID-19, a exemplo dos autos nº 0699794-22.2021.8.04.0001.

A principal alteração do 8º Termo Aditivo foi a suspensão temporária do fator 1/1 entre as tarifas de água/esgoto, como anteriormente definido no 4º Aditivo.

A Cláusula Segunda do 8º Aditivo estipulou a redução temporária desta relação, vigendo entre os anos de 2023/2025 o fator de 0,75, entre 2026/2027 o fator de 0,80 e de 2027 em diante o retorno ao fator 1,00.

Além disso, a Cláusula Terceira determinou uma redução de 50% no custo do serviço de instalação de novas ligações pela CONCESSIONÁRIA, também como forma de estimular a realização de novas ligações.

Como contrapartida as perdas de receita acima, o Poder Concedente antecipou os reajustes de 3,92% referente a parcela do ano de 2035 do acordo firmado no âmbito dos autos nº 0699794-22.2021.8.04.0001, que parcelou o reajuste do ano de 2021, cujo IGPM atingiu estratosféricos 24,52%, em razão dos desarranjos acarretados pela pandemia da COVID-19.

Por fim, uma importante alteração foi implementada na Cláusula Quinta do 8º Aditivo que autorizou a cobrança da tarifa de disponibilidade dos serviços de água e esgotamento sanitário para condomínios e indústrias.

A cobrança pela mera disponibilidade do serviço está fundamentada no artigo 45 da Lei nº 11.445/2007, que estabelece que:

Art. 45. As edificações permanentes urbanas serão conectadas às redes públicas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário disponíveis e sujeitas ao pagamento de taxas, tarifas e outros preços públicos decorrentes da disponibilização e da manutenção da infraestrutura e do uso desses serviços. (g.n.)

Trata-se de tentativa de superar problema persistente no Município de Manaus, qual seja, da perda de arrecadação da CONCESSIONÁRIA por parte de consumidores que se recusam a conexão à rede pública por possuírem poços artesianos em seus condomínios ou instalações industriais (sejam estes regulares ou não), o que fragiliza a condição financeira do prestador público do serviço.

Em que pese o 8º Aditivo ter estipulado em seu Anexo I e II os valores das tarifas de disponibilidade dos serviços, elas ainda não foram devidamente implementadas, uma vez que o item 1.2. do Aditivo determinou que a *“cobrança da tarifa por disponibilidade pelo equivalente ao consumo real para condomínios será regulada via ato normativo*

após a publicação do 8º Termo Aditivo”, ato normativo este que ainda não foi editado pelo Poder Concedente.

Por certo a implementação deste regime tarifário será fruto de intensos debates quando da edição do ato normativo que o regulamente, uma vez que condomínios e indústrias beneficiários de água de poço e estações próprias de tratamento de esgoto não aceitarão de forma pacífica o pagamento de nova tarifa pela mera disponibilização do serviço pela concessionária.

O Estado do Amazonas e o Município de Manaus, por sua vez, deverão olhar o problema de forma integrada, inclusive em diálogo com a Política Nacional de Recursos Hídricos e os instrumentos de outorga de uso da água e cobrança do uso de recursos hídricos.

Isso porque, a universalização do atendimento de água e esgoto necessita de plano estratégico e visão integrada da utilização dos recursos hídricos, para que se tenha eficiência na distribuição, consumo e, conseqüentemente, preservação dos recursos hídricos para as presentes e futuras gerações.

A análise do Contrato de Concessão de 04/07/2000 e seus oito aditivos ao longo de meia década da concessão privada, demonstram a dificuldade em se parametrizar um contrato equânime e equilibrado, que resista ao tempo e às imprevisibilidades que acometem não apenas o setor de saneamento, mas a cidade de Manaus como um todo.

Porém, é possível observar um aprimoramento do Contrato ao longo do tempo, com amadurecimento da Concessão e um aprendizado mútuo da CONCESSIONÁRIA e do Poder Concedente acerca dos desafios a serem enfrentados.

A formulação atual do Contrato, com nova metodologia de avaliação do equilíbrio econômico-financeiro e um diálogo maior entre CONCESSIONÁRIA e a AGEMAN, confere maior resiliência ao contrato e garante sua sustentabilidade, que pode ser depreendida do indicador de *“suficiência de caixa”*, o qual foi superior a 100% no ano de 2022.

Assim, espera-se que as próximas décadas, até o termo da vigência contratual em 2045, sejam mais estáveis que os primeiros 25 anos de concessão, os quais foram marcados por turbulências, discussões, falhas de prestação e inúmeros reajustes extraordinários.

4. ANÁLISE CRÍTICA DA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS DE ÁGUA E ESGOTO NO MUNICÍPIO DE MANAUS

A necessidade contumaz de aditivar o contrato de concessão e os diversos “CONSIDERANDO” que motivaram as alterações ao longo das últimas décadas, denotam uma série de problemas e desafios que atrasam a universalização dos serviços de saneamento básico no Município de Manaus.

Cada Aditivo Contratual é um documento histórico, resultante de debates anteriores, travados entre a CONCESSIONÁRIA, o Poder Concedente, a agência reguladora, parlamentares, sociedade civil e membros do judiciário.

O contrato de concessão do saneamento básico em Manaus/AM tem sido alvo de críticas recorrentes ao longo dos anos, evidenciando os desafios enfrentados tanto pela CONCESSIONÁRIA quanto pelo Poder Concedente para assegurar a sustentabilidade econômica e a qualidade dos serviços prestados.

Destacam-se, como principais problemas, a inadequação do planejamento e a ausência de uma avaliação criteriosa dos aspectos econômico-financeiros durante o processo de privatização e concessão.

Verificou-se que desde o início, a concessão enfrentou dificuldades estruturais, com o primeiro aditivo contratual, de 2007, reconhecendo que o modelo adotado não estava devidamente estruturado, resultando em um déficit econômico significativo. A insuficiência de investimentos, a falta de uma análise robusta da viabilidade financeira da concessionária e a ausência de garantias para a execução das melhorias necessárias nos serviços de saneamento emergiram como pontos críticos para o equilíbrio do contrato e falha na prestação.

Esse cenário culminou na intervenção do Poder Público, que, por meio de aportes financeiros, passou a assumir parte dos investimentos destinados à renovação de equipamentos e à ampliação das instalações. Um exemplo emblemático foi o programa PROAMA, que envolveu um empréstimo substancial por parte do governo estadual, configurando-se como uma medida emergencial para tentar manter a viabilidade da concessão.

Contudo, as sucessivas intervenções governamentais e os ajustes contratuais, não foram suficientes para reverter a fragilidade econômica da concessão, que continuou a

apresentar resultados financeiros negativos e serviços precários, conforme evidenciado nos relatórios técnicos e comissões parlamentares de inquérito.

Nesse sentido, o quarto aditivo ao contrato, de 2012, refletiu a persistência da inviabilidade econômica da concessão, concluindo que o valor presente líquido (VPL) da concessão era negativo e a taxa interna de retorno (TIR) significativamente inferior ao custo de capital da época.

O inadimplemento generalizado das faturas, os furtos de água e consumo clandestino, agravaram ainda mais a insustentabilidade financeira do contrato e atrasaram as medidas de ampliação dos serviços, contribuindo para soluções clandestinas e à margem da concessionária.

Em resposta, foram implementadas diversas medidas, como a criação da Tarifa Social, destinada a garantir uma tarifa mais acessível para usuários de baixa renda, e a revisão da relação entre o volume de água e esgoto para o cálculo da tarifa, com o objetivo de ampliar a arrecadação.

Apesar dessas alterações, a crise econômica da concessão persistiu, exigindo outros reequilíbrios contratuais ao longo dos anos, com ajustes tarifários periódicos e modificações nas metas de cobertura e na estrutura de cobrança, como forma de viabilizar a operação privada do serviço.

Um marco significativo nessa nova forma de enxergar os serviços de saneamento, foi a introdução do modelo de "*preço teto*", no sétimo aditivo contratual, substituindo o modelo de regulação por custos. Essa mudança buscou incentivar a eficiência da concessionária, reduzindo custos operacionais e evitando repasses automáticos de aumentos de custos aos consumidores.

As críticas ao contrato de concessão de saneamento básico em Manaus evidenciam falhas estruturais tanto no processo de privatização quanto na gestão do contrato ao longo do tempo. A busca pelo reequilíbrio financeiro e pela viabilidade da concessão resultou em uma série de ajustes contratuais, frequentemente envolvendo a intervenção do Poder Público na forma de investimentos e medidas emergenciais. No entanto, a fragilidade financeira da concessão persistiu, levantando questionamentos sobre a eficácia das políticas públicas adotadas e os impactos para os usuários dos serviços de saneamento.

Tanto é assim, que além de todas as críticas que podem ser deduzidas do contrato de concessão e seus aditivo, deve-se debruçar sobre o quanto exposto nas Comissões

Parlamentares de Inquérito, que muitas vezes atuaram como “*mola propulsora*” das alterações contratuais que seriam implementadas.

4.1. As Comissão Parlamentares de Inquérito e os problemas na prestação dos serviços

A primeira CPI para investigar a concessão dos serviços de saneamento básico de Manaus foi instaurada em 11/04/2005, quase 5 (cinco) anos após a concessão dos serviços à CONCESSIONÁRIA privada.

Conforme destacado no Relatório Final (MANAUS, 2005, p.1):

O principal foco desta comissão é investigar a situação de desabastecimento da Cidade de Manaus, especialmente na Zona Norte/Leste onde muitas famílias não possuem o abastecimento de água ou se possuem este é efetuado de forma irregular.

(...)

Outros temas, tais como o que foi feito com o dinheiro da venda da Cosama para o Grupo Francês também poderão ser investigados, porém o foco principal deverá ser o contrato de concessão e as alternativas possíveis para resolver o problema de desabastecimento na cidade.

Passada meia década da concessão privada, a cidade de Manaus ainda sofria com a deficiência na prestação dos serviços, em especial com o desabastecimento de água para um grande contingente populacional, na época estimado em 500 mil pessoas, fato paradoxal para um município banhado pelo rio mais volumoso do planeta e acima do aquífero mais volumoso do mundo.

Em que pese a CONCESSIONÁRIA ter analisado o Edital elaborado pelo Governo do Estado do Amazonas e todos os estudos elaborados para a avaliação da parcela privatizada da COSAMA, bem como ter a possibilidade de elaborar estudos próprios para avaliar as condições do saneamento no município, a principal alegação da Águas do Amazonas para justificar a deficiência do serviço foi a de que a receita gerada com a cobrança das faturas era insuficiente para cobrir os custos e realizar/remunerar os investimentos realizados.

Como causas, alegou a concessionária (MANAUS, 2005, p. 16):

- i. Elevada inadimplência: cerca de 18% das faturas nunca são pagas e apenas 40% dos usuários paga as contas em dia;
- ii. Fuga dos bons clientes para poços: os clientes com maior poder aquisitivo, como shoppings, condomínios e indústrias decidem por perfurar poços, fazendo com que a concessionária deixe de faturar estes volumes;

- iii. Ocupações irregulares: moradias irregulares se instalam próximas as redes de água e efetuam ligações clandestinas, degradando o Sistema de Abastecimento de Água;
- iv. Fraude nos sistemas de Abastecimento: a CONCESSIONÁRIA estimou que cerca de 30% dos imóveis vistoriados possuíam algum tipo de fraude;
- v. Inadimplência do Poder Concedente: interrupção pelo Poder Público do fornecimento de massa asfáltica, bem como atraso na concessão dos reajustes anuais das tarifas e ausência de indenização sobre os equipamentos quebrados (vícios redibitórios);
- vi. Base de clientes frágil: a maior parte dos usuários atendidos pela CONCESSIONÁRIA é formada por famílias de baixa e média renda, o que não garante uma geração de caixa suficiente para manter o sistema;
- vii. Investimentos Emergenciais: os investimentos realizados nos primeiros anos de concessão foram direcionados majoritariamente para atendimento emergencial, para recuperar equipamentos sucateados.

As alegações da CONCESSIONÁRIA revelam um círculo vicioso que comprometeu a sustentabilidade da concessão. A precariedade e intermitência dos serviços de saneamento básico, inicialmente de responsabilidade da COSAMA e posteriormente da própria CONCESSIONÁRIA, levaram os consumidores com maior poder aquisitivo a buscar alternativas individuais de abastecimento, optando pela perfuração de poços. Esse movimento reduziu a base de usuários do sistema coletivo, agravando ainda mais sua fragilidade financeira e operacional.

A conivência do Poder Público Estadual acentuou esse problema, seja ao conceder outorgas para perfuração de poços sem exigir contrapartidas financeiras adequadas à CONCESSIONÁRIA e ao Estado, seja pela falha na fiscalização da crescente proliferação de poços irregulares. Essa expansão descontrolada não apenas enfraqueceu o sistema coletivo de abastecimento, como também gerou impactos ambientais, dada a recorrente inobservância das normas técnicas na perfuração.

Com a redução do número de usuários regulares e o conseqüente desequilíbrio econômico da concessão, observou-se um aumento expressivo de ligações clandestinas, inadimplência e fraudes no consumo de água. Para muitos, essas práticas ilegais se tornaram a única alternativa viável diante da impossibilidade de arcar com as tarifas,

evidenciando o paradoxo de um sistema que, ao falhar na prestação do serviço, empurra uma parcela da população à informalidade, agravando ainda mais sua própria crise²².

Porém, em que pesem as alegações formuladas pela CONCESSIONÁRIA, deve-se sopesar que todos estes fatos eram de conhecimento quando da privatização da COSAMA, que como referenciado, amargava prejuízos anuais da ordem de R\$ 50 milhões de reais antes de sua venda.

Em outras palavras, a CONCESSIONÁRIA não fez a correta avaliação da viabilidade da concessão, superestimando suas condições de aumentar receitas e subestimando os custos envolvidos com a operação.

Tal fato não passou despercebido pela CPI, conforme se depreende de trecho do Relatório (MANAUS, 2005, p. 11):

Outra informação objeto de análise e intensos questionamentos foi o prejuízo acumulado de aproximadamente R\$ 160 milhões demonstrados nos balanços da concessionária até 2004. Após inúmeras análises de informações solicitadas por esta comissão junto à Águas do Amazonas podemos entender e justificar através dos seguintes aspectos:

- No ano 2000 onde o prejuízo foi de R\$ 66 milhões a Concessionária efetuou um lançamento de aproximadamente R\$ 20 milhões como despesa referente a obras em andamento provisionado em junho/2000;
- Nos anos subsequentes (2001, 2002 e 2003) onde o prejuízo acumulado é na ordem de R\$ 105 milhões de reais a concessionária pagou R\$ 59,1 milhões de juros (juros de financiamento, Despesas financeiras e variação cambial).
- É possível verificar através dos balanços outros valores elevados relativos a contratos de consultorias, transferências de tecnologias, contratos de auditorias, etc.

A avaliação acima demonstra claramente que **o Acionista de Águas do Amazonas não capitalizou a empresa nos primeiros anos de operação, ou seja, a concessionária se endividou nos bancos pagando juros elevados de curto para suportar os investimentos necessários.** (g.n.)

Por mais que as condições da concessão manauara se mostrassem desafiadoras, por certo as escolhas comerciais da CONCESSIONÁRIA também se mostraram equivocadas, uma vez que não cumpriu com os investimentos prometidos, além de se alavancar financeiramente e comprometer parte de seus recursos com o pagamento de juros elevados sobre os empréstimos tomados.

²² É este o círculo vicioso: **serviço deficiente → fuga dos consumidores com maior poder aquisitivo → enfraquecimento financeiro da concessão → aumento de ligações clandestinas e inadimplência → maior precarização do serviço.**

O procedimento adotado vai de encontro ao objetivo preconizado quando da privatização da COSAMA, qual seja, de que o ente privado teria mais recursos e melhores condições de investimento que o deficitário ente estatal.

A CPI concluiu que, para além dos erros imputáveis à CONCESSIONÁRIA, houve uma corresponsabilidade do Poder Público no desatendimento das metas e falhas na prestação dos serviços. Nesse sentido, consignou o Relatório (MANAUS, 2005, p. 35/36):

Um conjunto de **obrigações e deveres** entre as partes envolvidas que são Concessionária, o Poder Concedente, o Usuário do serviço e a Agência Reguladora compõe a base do contrato de concessão. Descumprimento por parte dos usuários do sistema das suas obrigações previstas no Contrato de Concessão (não pagamento das contas mensais, fraudes no sistema e conseqüente degradação do bem público, não conexão ao sistema público de abastecimento utilizando poços para suprir a necessidade de água, etc).

Inadimplência do Poder Concedente no que tange ao não estabelecimento de políticas urbanísticas, ao atraso na concessão dos reajustes anuais, à não manutenção do equilíbrio econômico e financeiro do contrato (conforme previsto no art. 37, XXI da Constituição Federal, na Lei nº 8.9887/95, na Lei Municipal nº 513/99 e no Contrato de Concessão), ao não acompanhamento dos serviços de fiscalização delegados à Agência Reguladora e etc.

Inadimplência da Agência Reguladora no que concerne à não aprovação, em tempo hábil, dos documentos enviados pela Concessionária, à não resolução de problemas identificados e formalizados pela Concessionária e etc.

Como recomendações, a CPI opinou pela caducidade do contrato e a realização de ampla auditoria contábil na concessionária e na ARSAM, para que fossem apuradas mais detalhadamente as causas do descumprimento contratual e a criação de agência reguladora dedicada exclusivamente ao setor de saneamento básico.

A despeito das recomendações formuladas, o Poder Concedente decidiu por manter o contrato de concessão, aditando-o em 2007, na tentativa de reequilibrar financeiramente a concessão e garantir a sustentabilidade do negócio, mantendo o controle da Concessão com o Grupo Solvi.

Entretanto, o quinquênio de 2007 a 2012 não logrou êxito em efetuar a melhora dos serviços, razão pela qual nova CPI foi instaurada no começo do ano de 2012, com enorme rejeição pública à empresa Águas do Amazonas S.A. e em um contexto de ano eleitoral à prefeitura do Município.

A CPI foi incisiva quanto ao descumprimento contratual pela CONCESSIONÁRIA, destacando que (MANAUS, 2012, p. 11):

A falta de análise criteriosa do equilíbrio contábil e financeiro produziu no decorrer dos anos, a partir da data da assinatura do Contrato de Concessão, diversos transtornos que desaguaram diretamente na população de Manaus, principalmente na zona leste e norte.

(...)

Limitando-se a explorar muito mais ainda o contrato de Concessão entre a Prefeitura de Manaus e a Manaus Saneamento, bem como, os Termos aditivos que repactuaram à continuidade desta empresa aqui na cidade, o mesmo, **foi construído juridicamente com uma baixa assertividade em suas cláusulas**, já que em momento algum dispõe sobre até que limites seriam permitidos a aplicabilidade das sanções antes da execução da pena máxima, que seria a caducidade, pedida aqui neste relatório. (g.n.)

Observa-se a repetição de velhos problemas.

A despeito da redação das cláusulas contratuais, criticada pela CPI como de “*baixa assertividade*”, o que se observa é a falta de sustentabilidade econômica da concessão, fato este que vinha desde os tempos de COSAMA, no final dos anos 1990.

Portanto, independentemente de se tratar de uma prestação pública ou uma concessão privada, o que se observa na prática é a incapacidade dos atores envolvidos em criarem uma quadratura jurídica e financeira capaz de sustentar uma concessão que seja economicamente viável.

Para tanto, o Poder Público detinha outros mecanismos para além do mero aumento tarifário, a exemplo da possibilidade de se firmar parcerias público privadas na modalidade de concessão patrocinada, ou até mesmo na assunção de parcelas do serviço, como veio a ocorrer parcialmente quando da implementação do PROAMA.

A CPI pontuou o fato de a CONCESSIONÁRIA faltar com “*as garantias reais para cumprimento de um programa de investimentos “com recursos próprios dos controladores (capital de risco)”*”, chamando a atenção para um modelo em que o privado assume pouquíssimos riscos, uma vez que tem os investimentos subsidiados pelo setor público, para posteriormente auferir seus ganhos sem emprestar seu capital para concretização das obras.

Trata-se de modelo que onera à coletividade e favorece de forma indevida o particular, livre de qualquer risco.

A consequência da CPI de 2012, novamente, não foi a caducidade do contrato de concessão e nem a aplicação de outras sanções exigidas pelo legislativo Municipal, mas a formulação do 4º Aditivo, que promoveu alterações importantes no equilíbrio do contrato, conforme visto no tópico anterior.

Além disso, deve-se ressaltar que a pressão sobre a concessionária acarretou a troca do controle da empresa Águas do Amazonas S.A., com a perda de controle pela Solvi e assunção pela Águas do Brasil, passando a empresa a ser denominada Manaus Ambiental S.A.

Passados quatro anos da segunda CPI, conforme Lei nº 2.265/2017, foi criada a Agência Reguladora dos Serviços Públicos Delegados do Município de Manaus (AGEMAN), sugestão que havia sido feita tanto na primeira quanto na segunda CPI, como forma de conferir maior especialidade na análise da regulação municipal do setor, tendo em vista que até então a Municipalidade se aproveitava do convênio com o órgão regulador estadual (ARSAM).

Em 2023 instaurou-se a terceira CPI para avaliação dos serviços de saneamento básico no município de Manaus/AM.

É curioso que a comissão tenha sido instaurada em 27/02/2023, pouco mais de 2 (dois) meses após a assinatura do 7º Termo Aditivo ao Contrato de Concessão que, como analisado, alterou a metodologia de aferição de equilíbrio da concessão para o método de “*preço teto*”, definiu novos parâmetros para a Tarifa Social e a criação da Tarifa Social Vulnerável, bem como adequou as metas de cobertura e tratamento de esgotamento sanitário para obedecer a disciplina da Lei nº 14.040/2020.

Conforme delineado no Relatório Final da Comissão (MANAUS, 2023), a CPI teve como objetivo apurar as “*práticas abusivas*” cometidas pela CONCESSIONÁRIA Águas de Manaus, controlada pelo Grupo AEGEA, que assumiu o controle da concessão no ano de 2018 após a aquisição da Manaus Ambiental S.A.

Dentre as práticas, o Relatório destacou, problemas no trânsito decorrente das obras para construção de redes de esgoto, interrupção abrupta no fornecimento de água em algumas localidades, qualidade “*duvidosa*” da água fornecida e constantes rompimentos de adutoras.

Ao contrário das demais CPI, observa-se que, naquilo que toca o tratamento e fornecimento de água à população, não houve relatos de problemas sistêmicos, sendo que a comissão se pautou em 43 (quarente e três “*denúncias*”) enviadas por cidadãos ao Poder Legislativo, as quais relatavam problemas pontuais.

Tal fato, analisado a luz dos indicadores mostrados em tópico anterior, demonstram que entre a CPI de 2012 e a de 2023, houve substancial melhora no atendimento à população naquilo que toca o abastecimento de água, em especial com a

construção e operação da ETA do Pontal das Lages, frisa-se, financiada com dinheiro público.

A própria CPI destaca que no “Relatório de Reclamações”, foram constatadas 2639 reclamações no ano de 2021 e 2635 no ano de 2022, tendo a CONCESSIONÁRIA solucionado 100% e 99% respectivamente (MANAUS, 2023, p. 41).

Percebe-se, portanto, que em que pese haver necessidade de melhoria nos sistemas de tratamento e distribuição de água potável na cidade de Manaus, a situação atual apresentou sensível melhora em relação ao estado de calamidade vivido pela concessão ao longo da primeira década do século XXI.

Por outro lado, a CPI teve o mérito de trazer ao debate a questão dos índices de cobertura e tratamento de esgotamento sanitário e o elevado custo atrelado ao serviço, em especial pela adoção da paridade 1/1 entre a tarifa de água e a tarifa de esgoto, sem contrapartida efetiva na ampliação da rede.

Quanto a este ponto, visou esclarecer a Comissão (MANAUS, 2023, p. 46) que:

hoje um dos principais problemas quando se trata do debate acerca do esgotamento sanitário e seu custo para o cidadão é que boa parte da população incluindo os meios de comunicação e pessoas públicas, não sabem a diferença entre rede de drenagem (...) e da própria rede de transporte de esgotamento sanitário.

A CPI trouxe à tona tema candente quando se fala na necessidade de expansão das redes coletoras de esgotamento sanitário, em especial da necessidade de se dissociar as redes que recebem águas pluviais, e muitas vezes despejo irregular de efluentes, das redes de esgotamento sanitário, cujos resíduos devem ser destinados as Estações de Tratamento de Esgoto próprias.

O que se percebe, na realidade, é que o objetivo não explícito da CPI foi o de discutir a tarifa de esgoto, uma vez que a expansão da rede e a consequente cobrança do serviço onera sobremaneira os usuários.

Tanto é assim, que o Termo de Ajustamento de Gestão firmado entre a CONCESSIONÁRIA e o Poder Público, albergado no 8º Termo Aditivo ao Contrato de Concessão, visou majoritariamente promover a redução no custo da tarifa de esgoto até o ano de 2027, além de mitigar os custos atrelados às novas ligações feitas pela CONCESSIONÁRIA.

Portanto, o que se verificou da análise dos resultados da última CPI, foi a substancial melhora nos indicadores de atendimento do serviço de tratamento e abastecimento público de água potável, e um tímido avanço naquilo que toca à coleta e

tratamento de esgotamento sanitário, sopesando-se a questão dos custos atrelados, que impactam sobremaneira os usuários manauaras.

4.2. A litigiosidade envolvendo a concessão dos serviços de água e esgoto

Além de todos os problemas destacados ao longo das Comissões Parlamentares de Inquérito das últimas décadas, importante destacar que os serviços concessionados ocupam a liderança do ranking de reclamações do consumidor.

Conforme ranking do nº de reclamação divulgado pelo Instituto de Defesa do Consumidor (PROCON/AM, 2024), a concessionária Águas de Manaus registrou o segundo maior número de reclamação entre janeiro e agosto de 2024, com 903 reclamações, ficando atrás apenas da concessionária de energia elétrica Amazonas Energia, com 938 reclamações.

Desde 2018 a AGEMAN elabora anualmente um relatório de gestão, com dados e informações sobre os serviços concessionados. Assim, destacou a agência reguladora que (AGEMAN, 2023, p. 31):

Em 2023, a Ouvidoria do órgão regulador municipal registrou um aumento de 7,06% no volume de demandas na comparação com o volume recepcionado em 2022 que foi de 524 reclamações.

As questões referentes ao saneamento básico como o abastecimento de água e o esgotamento sanitário responderam por 76% das reclamações com 426 casos registrados. A iluminação pública representou 22% com 123 demandas e o serviço Zona Azul apenas 2% com 12 reclamações. (g.n.)

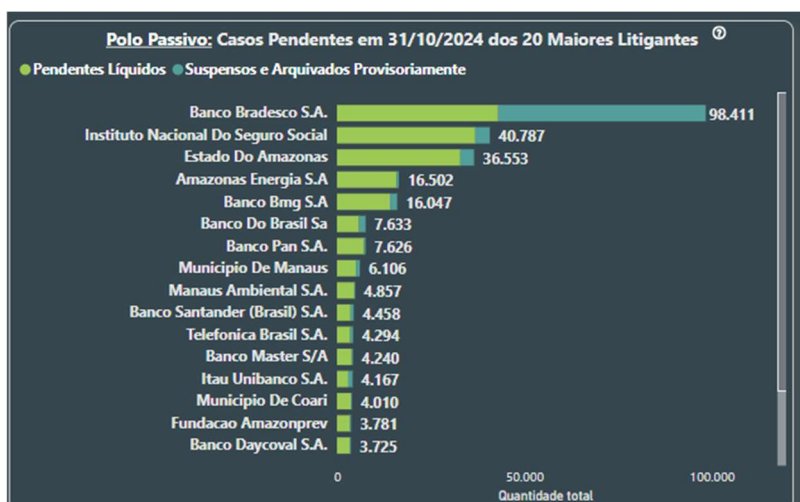
Segundo a (AGEMAN, 2023), para o ano de 2022:

Dentre os dez serviços mais reclamados pelos usuários na Ouvidoria da Aageman estão **a falta d'água com 97 demandas que em sua maioria são identificadas pelas equipes como abastecimento intermitente ocasionado ora por manutenção emergencial ou programada na rede, ora por ligações irregulares oriundas de invasões;** a iluminação pública vem na segunda posição com 73 registros, os quais na maioria das vezes são referentes às lâmpadas queimadas e **em terceiro, cobrança indevida de água (58), vazamento na rede (43), atraso em ligações novas e negociação de débito,** ambas com 22 ocorrências cada; **multa por “gato” e baixa pressão com 14 registros cada, quebra de lacre (13) e cobrança indevida de esgoto (12).** (g.n.)

Observa-se que conforme ocorre a expansão do serviço, é esperado que o número de reclamações também aumente, uma vez que é ampliada a base de usuários, que pressionarão à CONCESSIONÁRIA e o Poder Concedente por melhores serviços.

Para além das reclamações efetuadas ao PROCON e a AGEMAN, destaca-se a existência de inúmeras ações judiciais em trâmite perante o Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas. Conforme dados divulgados pelo Conselho Nacional de Justiça, consolidados até outubro de 2024, estão pendentes de julgamento no Tribunal 4.857 ações em que a CONCESSIONÁRIA (ainda denominada como Manaus Ambiental S/A no relatório) está no polo passivo, colocando-a como a 9ª maior litigada do Estado do Amazonas.

Gráfico 2: Os 20 maiores litigantes do TJAM (Polo Passivo)



Fonte: Conselho Nacional de Justiça (CNJ), Disponível em: <https://justica-em-numeros.cnj.jus.br/painel-litigantes/>, Acesso em 04 de janeiro de 2025

O CNJ não discrimina o assunto atrelado ao litígio, mas através de consulta ao Sistema e-SAJ do Tribunal de Justiça do Estado de Amazonas, coletando-se amostras aleatórias dos processos em que a CONCESSIONÁRIA é ré, verifica-se que parcela considerável das judicializações tem por objeto a contestação de cobranças de faturas de água e esgoto, tidas pelos usuários como indevidas ou abusivas.

Cita-se, como exemplo, as demandas em que os usuários contestam a cobrança da tarifa de água pela mera disponibilidade do serviço, defendendo o entendimento de que, pelo fato de usarem poço artesiano, a cobrança da concessionária seria indevida.

Entretanto, já há entendimento firme do TJAM no sentido de que a mera disponibilização do serviço autoriza à CONCESSIONÁRIA a efetuar a cobrança pela disponibilidade do serviço de tratamento e distribuição de água:

APELAÇÃO CÍVEL. FORNECIMENTO DE ÁGUA. RELAÇÃO DE CONSUMO. DISPONIBILIZAÇÃO DO SERVIÇO. COBRANÇA DA TARIFA MÍNIMA. POSSIBILIDADE. RECURSO CONHECIDO E DESPROVIDO. 1. A Apelante moveu a presente ação visando obter declaração de inexigibilidade dos débitos pendentes com a Manaus Ambiental S/A, bem como reparação por danos morais. 2. A Apelada

juntou os documentos (fls.121/130) comprobatórios da disponibilização ao consumidor do serviço de fornecimento de água que resultou na cobrança do valor da tarifa mínima de consumo. 3. **Dessa forma, ainda que o consumidor opte por utilizar poço artesiano, havendo a disponibilização do serviço de fornecimento de água, este deve contribuir com o valor referente à tarifa mínima.** 4.Recurso conhecido e desprovido.

(TJ-AM - AC: 06621735920198040001 AM 0662173-59.2019.8.04.0001, Relator: Maria do Perpétuo Socorro Guedes Moura, Data de Julgamento: 15/03/2021, Segunda Câmara Cível, Data de Publicação: 18/03/2021)

RECURSO INOMINADO. DIREITO DO CONSUMIDOR. FORNECIMENTO DE ÁGUA. COBRANÇA DE TARIFA MÍNIMA PELA DISPONIBILIZAÇÃO E MANUTENÇÃO DA INFRAESTRUTURA. POSSIBILIDADE. **ALEGAÇÃO DE UNIDADE RESIDENCIAL NÃO LIGADA À REDE DE ABASTECIMENTO E UTILIZAÇÃO DE POÇO ARTESIANO.** IRRELEVÂNCIA. INSCRIÇÃO EM CADASTROS RESTRITIVOS DE CRÉDITO PELO INADIMPLEMENTO DAS FATURAS. POSSIBILIDADE. DANO MORAL NÃO CONFIGURADO. RECURSO PROVIDO. SENTENÇA REFORMADA. SEM CUSTAS E HONORÁRIOS. Trata-se de recurso inominado contra sentença que julgou procedentes os pedidos de inexigibilidade do débito, baixa da restrição e os danos morais pela inscrição indevida do nome da parte recorrida por conta do inadimplemento de faturas do fornecimento de água em residência não ligada à rede de abastecimento e que se serve de poço artesiano. Verificados os pressupostos de admissibilidade, o recurso deve ser conhecido. Relatório dispensado, conforme o Enunciado nº 92 do FONAJE. Passo ao mérito. No caso em tela, muito embora não haja provas efetivas, o fato de que a residência é abastecida exclusivamente pelo poço artesiano não importa para o deslinde do feito. Isto porque a todas as edificações urbanas devem estar interligadas à rede pública de água e esgoto e estão sujeitas ao pagamento de contraprestação pela tão só disponibilização e manutenção da infraestrutura desses serviços, conforme inteligência dos arts. 30, III e 45 da Lei nº 11.445/2007. Neste sentido: APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DE DECLARAÇÃO DE NULIDADE DE DÉBITO E REPARAÇÃO POR DANO MORAL. EXIGÊNCIA DA TARIFA MÍNIMA EM CASO DE USUÁRIO DO SERVIÇO PÚBLICO DE ÁGUA E ESGOTO. RECURSO CONHECIDO E PROVIDO. 1. **O particular que tem acesso à rede pública de águas e esgoto não se exime da responsabilidade de pagar pela disponibilidade do serviço, ainda que em tarifa mínima, após optar pelo uso de poço artesiano.** 2. Não existe responsabilidade civil pela negativação do devedor em instituição de restrição ao crédito quando o crédito é exigível. 3. Recursos conhecidos e providos para reformar a sentença e julgar improcedentes os pedidos. (TJAM Autos nº 0206817-91.2012.8.04.0001, Data do julgamento: 19/12/2019). Neste contexto, e comprovado, pelas faturas anexas, que a concessionária cobrou tão somente a tarifa mínima, inexistente ilicitude em sua atitude e, inadimplidas as cobranças, totalmente regular a negativação do nome do consumidor. Evidenciada a legalidade das cobranças e da restrição

do crédito, resta afastado o dever de indenizar, seja material ou moral. Ante o exposto, voto no sentido de conhecer e dar provimento ao recurso interposto, reformando a sentença para julgar totalmente improcedentes os pedidos exordiaais. Sem custas e honorários, dado o resultado do julgamento. É como voto.

(TJ-AM - RI: 06116122620228040001 Manaus, Relator: Lídia de Abreu Carvalho Frota, Data de Julgamento: 06/11/2023, 3ª Turma Recursal, Data de Publicação: 06/11/2023) (g.n.)

Nota-se que o posicionamento do Tribunal favorece às antigas reclamações da CONCESSIONÁRIA, tendo em vista que a questão do uso de poços artesianos e a fuga de clientes para soluções privadas de abastecimento, é um problema identificado ainda na primeira CPI, em 2005, cujo impacto financeiro sempre foi justificativa para os pedidos de reequilíbrio.

A mesma lógica tem sido aplicada ao serviço de coleta, deposição e tratamento de esgotamento sanitário.

Não raro, os usuários questionam a cobrança da tarifa, por não se verem atendidos plenamente, uma vez que a divisão do serviço em coleta, deposição e tratamento do efluente, muitas vezes sugere que, se inexistente uma das etapas, a cobrança seria inexigível.

Entretanto, o Superior Tribunal de Justiça já firmou o entendimento de que a prestação de uma das etapas do serviço já autoriza a cobrança em face do usuário:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. TARIFA DE ESGOTO. PRESTAÇÃO PARCIAL DO SERVIÇO. COBRANÇA INTEGRAL. CABIMENTO. TESE FIRMADA EM RECURSO REPETITIVO. 1. A Primeira Seção desta Corte, sob o rito do art. 543-C do CPC/1973, **firmou posição acerca da legalidade da cobrança da tarifa de esgoto, mesmo ausente o tratamento final dos dejetos, principalmente porque não estabelece que o serviço público de esgotamento sanitário somente existirá quando todas as etapas forem efetivadas, tampouco proíbe a cobrança da tarifa pela prestação de uma só ou de algumas dessas atividades** (REsp 1.339.313/RJ, Rel. MIN. BENEDITO GONÇALVES, DJe 21/10/2013). 2. Hipótese em que a Corte estadual divergiu da orientação paradigmática quando determinou a redução pela metade da cobrança da tarifa de esgoto, por entender necessário o devido tratamento dos efluentes, "não bastando o mero recolhimento e descarte", pelo que, na hipótese, deve ser restabelecida a posição externada na sentença de improcedência do pedido. 3. Agravo interno desprovido.

(STJ - AgInt no REsp: 2146067 RJ 2024/0186659-2, Relator: Ministro GURGEL DE FARIA, Data de Julgamento: 09/09/2024, T1 - PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 13/09/2024) (g.n.)

O Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas adotou o precedente exarado pela Corte Superior, e chancelou a possibilidade de cobrança, tanto da disponibilidade do serviço, quanto se presente alguma das etapas:

Apelação Cível. Ação Indenizatória. Tarifa de Esgoto. Cobrança. Possibilidade. Precedente STJ. 1. É legal a cobrança da tarifa de esgoto quando a concessionária realiza a coleta, transporte e escoamento dos dejetos, ainda que não promova o respectivo tratamento sanitário antes do deságue, nos termos do Decreto regulamentar nº 7.217/2010. 2. Havendo disponibilização do serviço de coleta, é legítima a cobrança de tal contraprestação, de acordo com o entendimento firmado no REsp repetitivo nº 1.339.313/RJ. 3. Recurso conhecido e desprovido.

(TJ-AM - Apelação Cível: 0774601-13.2021.8.04.0001 Manaus, Relator: Elci Simões de Oliveira, Data de Julgamento: 16/04/2024, Segunda Câmara Cível, Data de Publicação: 16/04/2024)

APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO PROCESSUAL CIVIL. DIREITO DO CONSUMIDOR. COBRANÇA DE TARIFAS DE ESGOTO. AÇÃO DECLARATÓRIA DE NULIDADE DE CONFISSÃO DE DÍVIDA. NÃO OCORRÊNCIA DE NULIDADE. POSSIBILIDADE DE EXIGIR TARIFA DE ESGOTO PELA MERA DISPONIBILIZAÇÃO DO SERVIÇO. REPETIÇÃO DE INDÉBITO IMPROCEDENTE. COBRANÇA DEVIDA. INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS. NÃO CONFIGURADO. AUSÊNCIA DE ATO ILÍCITO. SENTENÇA DE PRIMEIRO GRAU REFORMADA. HONORÁRIOS DE SUCUMBÊNCIA. REVOGAÇÃO DE SUCUMBÊNCIA RECÍPROCA. RECURSO CONHECIDO E PROVIDO. 1. Segundo jurisprudência do STJ, a cobrança de tarifas de esgoto é devida pelo consumidor tendo em vista que resta comprovado nos autos a disponibilidade do serviço pela concessionária; 2. Sendo a cobrança legítima, não é possível a aplicação do art. 42, parágrafo único do CDC, pois inexistente cobrança indevida que permita a incidência da repetição do indébito; 3. Inexistindo ato ilícito não é cabível a reparação civil por danos morais ante a ausência de afronta aos direitos da personalidade; 4. Com a reforma da sentença, inaplicável a sucumbência recíproca, sendo que os honorários de sucumbência devem ser fixados somente em favor dos advogados da Apelante em 10% do valor atualizado da causa. 5. Recurso conhecido e provido.

(TJ-AM - AC: 06119068320198040001 Manaus, Relator: Anselmo Chixaro, Data de Julgamento: 23/09/2022, Primeira Câmara Cível, Data de Publicação: 23/09/2022)

Trata-se de posicionamento polêmico, uma vez que em que pese serem necessários recursos para a construção das redes de canalização de esgotamento sanitário, entende-se que a efetiva prestação do serviço apenas ocorrerá quando presentes todas as etapas, com o efetivo tratamento do efluente.

Em que pese o direcionamento consciente de efluentes ser alternativa melhor que o despejo aleatório nos corpos hídricos, ainda há um impacto ambiental a ser mitigado

por tal despejo, sendo necessária intensa fiscalização por parte do Poder Concedente acerca da evolução dos indicadores de tratamento de esgoto.

Quanto à fiscalização e à litigiosidade envolvendo a CONCESSIONÁRIA e a AGEMAN, pertinente analisar o estudo do caso dos autos nº 0662183-35.2021.8.04.0001, que tramitou perante a 3ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Manaus/AM.

Trata-se de um Mandado de Segurança impetrado pela Águas de Manaus/SA contestando a Notificação de Aplicação de Cobrança de Multa nº 002/2019 no valor de R\$ 377.626,46 (trezentos e setenta e sete mil seiscentos e vinte e seis reais e quarenta e seis centavos) aplicada pela AGEMAN em face da CONCESSIONÁRIA, pelo descumprimento das metas de investimento estabelecidas no Plano Anual de Exploração do Serviço (PES) para o ano de 2018²³.

O PES é enviado anualmente pela CONCESSIONÁRIA à agência reguladora, contendo todo o planejamento para o ano seguinte, onde o prestador de serviço discrimina os investimentos que serão realizados no ano seguinte, sendo importante ferramenta de previsibilidade na prestação e de monitoramento das ações que efetivamente foram realizadas em determinado período, sendo importante mecanismo de controle.

A AGEMAN alegou que para o ano de 2018, a CONCESSIONÁRIA descumpriu o PES, conforme exarado no Parecer Técnico nº 004/2019 (fls. 316 dos autos nº 0662183-35.2021.8.04.0001), concluindo que:

é possível afirmar que várias obras previstas no PES 2018 não foram executadas, principalmente em relação ao Esgotamento Sanitário, onde os desembolsos feitos em 2018 ficaram com menos de 50% do que havia sido planejado, havendo ainda, novas postergações de obras para 2019, permanecendo com funcionamento parcial alguns sistemas de esgotamento sanitário, sem o tratamento de esgoto em sua totalidade.

Segundo a AGEMAN, dos cerca de R\$ 87 milhões previstos para investimento nos sistemas de esgoto para o ano de 2018, a CONCESSIONÁRIA executou apenas o montante de R\$ 40 milhões, ensejando assim o descumprimento do item 3.1. do contrato de concessão e consequente aplicação da multa.

A Águas de Manaus, por sua vez, ao impetrar o Mandado de Segurança, afirmou que a AGEMAN violou os princípios do contraditório e ampla defesa, ao não notificar formalmente à CONCESSIONÁRIA da sanção aplicada ou conferir prazo para apresentar

²³ Processo SIGED nº 2019.13000.13410.0.000461

defesa administrativa, nos termos preconizados no artigo 84, inciso III da Lei Municipal nº 1.997/2015²⁴.

No mérito, a Águas de Manaus alegou que o PES tem caráter meramente referencial, não havendo vinculação necessária no cumprimento integral do quanto exposto no Plano. Além disso, a obrigação da concessionária e o contrato de concessão vinculam a CONCESSIONÁRIA aos resultados a serem entregues aos usuários e não aos meios que serão utilizados para tanto.

Por fim, alegou ainda a existência de desequilíbrio financeiro do contrato, o que dificultava a realização integral dos investimentos anteriormente planejados.

Tanto a sentença de 1ª Instância quanto o Acórdão do Tribunal de Justiça decidiram no sentido de anular a cobrança da multa, não pelo aspecto material da demanda (descumprimento do PES), mas por violações formais da AGEMAN ao longo do processo administrativo sancionador, conforme se depreende do Acórdão:

APELAÇÃO CÍVEL EM MANDADO DE SEGURANÇA - ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - PRELIMINARES - VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA DIALETICIDADE - CERCEAMENTO DE DEFESA - AUSÊNCIA DE INTIMAÇÃO PARA CONTESTAR - NÃO OCORRÊNCIA - MÉRITO - APLICAÇÃO DE PENALIDADE - AUSÊNCIA DE CIÊNCIA DE PROCESSO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR - VIOLAÇÃO AO DEVIDO PROCESSO LEGAL - OFENSA AO CONTRADITÓRIO, AMPLA DEFESA E LEGALIDADE - PROCEDIMENTO PREVISTO NA LEI MUNICIPAL Nº. 1.997/2015 - ARBITRARIEDADE - MULTA ANULADA - SENTENÇA MANTIDA. RECURSO NÃO PROVIDO. 1. Preliminares. Há entendimento firmado no âmbito do Superior Tribunal de Justiça no sentido de que a mera reprodução da petição inicial nas razões de Apelação não enseja, por si só, afronta ao princípio da dialeticidade, desde que haja impugnação específica dos fundamentos da sentença. 2. O mandado de segurança é ação mandamental de procedimento sumário, cujo rito não prevê prazo para o oferecimento de contestação, ao passo que impõe o prazo próprio de 10 (dez) dias para a apresentação de informações da autoridade apontada como coatora, nos termos do art. 7º, incisos I e II, da Lei nº. 12.016/2009, não havendo em que se falar em prazo dobrado. 3. **Mérito. A despeito do poder-dever da Administração Pública de acompanhar e fiscalizar as execuções contratuais, em face das cláusulas exorbitantes e da expressa previsão das sanções passíveis de aplicação em caso de descumprimento contratual por parte da Concessionária, cumpre à Recorrente observar as garantias fundamentais do devido processo legal, contraditório e a ampla defesa, nos termos do art. 5º, incisos LIV e LV, CF. 4. Ao deixar de observar o rito do procedimento sancionatório da Lei municipal nº.**

²⁴ **Art. 84** O procedimento sancionatório observará, salvo legislação específica, as seguintes regras: (...) III - o acusado será intimado, com cópia do ato de instauração, para, em quinze dias, oferecer sua defesa e indicar as provas que pretende produzir;

1.997/2015, a conduta da Administração Pública equivale a não ter cientificado a ora Recorrida de forma alguma. Portanto, observa-se que o exercício do contraditório restou prejudicado, eis que a Recorrida sequer possuía conhecimento da existência de processo administrativo em curso que pudesse resultar em aplicação de penalidade, tampouco foram ofertados os instrumentos processuais administrativos para apresentar suas razões de defesa e produção de provas, o que configura uma clara afronta ao Estado Democrático de Direito. 5. Apelação Cível conhecida e não provida.

(TJ-AM - APL: 06621833520218040001 Manaus, Relator: Luiza Cristina Nascimento da Costa Marques, Data de Julgamento: 31/05/2023, Câmaras Reunidas, Data de Publicação: 31/05/2023) (g.n.)

A despeito da procedência do Mandado de Segurança e da anulação da multa aplicada pela AGEMAN, em razão da violação de critérios formais, é de se notar a mudança na postura da agência reguladora, que atuou de forma ativa na fiscalização da CONCESSIONÁRIA, exigindo na seara administrativa o cumprimento das metas de investimento estabelecidas no PES.

Uma postura ativa da agência reguladora foi postura exigida pelas CPI, que sempre apontaram omissão do Poder Concedente quanto a fiscalização dos investimentos e metas da concessão.

Assim, espera-se que a intensificação da fiscalização por parte da AGEMAN em conjunto com as alterações promovidas no 7º e 8º termos aditivos ao Contrato de Concessão, como a alteração de metodologia do equilíbrio financeiro da concessão, somam esforços para criar um ambiente de maior estímulo para que sejam feitos investimentos de expansão e melhoria dos serviços de água e, principalmente esgoto, à população.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve como objetivo analisar a prestação dos serviços de tratamento de água e esgoto, tomando como delimitação geográfica o Município de Manaus e como objeto específico de estudo o contrato de concessão entre o Poder Público e a concessionária responsável.

A estratégia adotada partiu de uma abordagem *geral* para uma análise *específica*, permitindo uma compreensão abrangente do tema.

No plano geral, o estudo abordou a formação da burocracia estatal brasileira e a evolução dos serviços públicos de saneamento no país, destacando a relação intrínseca entre esses serviços, a efetivação dos direitos humanos e a preservação dos recursos hídricos.

No Capítulo 1, observou-se que a burocracia estatal começou a se consolidar a partir dos anos 1930, com a adoção do modelo weberiano de organização estatal, influenciando também o setor de saneamento, que viu a criação dos Sistemas Autônomos de Água e Esgoto (SAAEs). A partir dos anos 1970, com o surgimento de empresas estatais e os investimentos do Banco Nacional de Habitação (BNH) no âmbito do Plano Nacional de Saneamento (PLANASA), houve uma expansão significativa do acesso à água potável nas áreas urbanas do Brasil.

No entanto, a crise econômica dos anos 1980 e a adoção de métodos de gestão alinhados à Nova Gestão Pública (NPG) e à Nova Administração Pública (NPM) nos anos 1990 levaram à desarticulação do setor, ao subfinanciamento e ao estímulo à privatização dos serviços públicos. Nesse contexto, as agências reguladoras ganharam destaque, assumindo um papel estratégico na definição de regras setoriais e na fiscalização dos serviços concedidos à iniciativa privada. O Capítulo 1 também destacou a importância dos serviços de água e esgoto para a efetivação dos direitos humanos, a redução de doenças de veiculação hídrica e a preservação dos recursos hídricos, enfatizando a responsabilidade dos prestadores de serviços na manutenção dos mananciais.

No Capítulo 2, definiu-se a natureza jurídica dos serviços de saneamento básico e suas formas de prestação, que pode ser realizada diretamente pelo Estado, por meio de autarquias e fundações públicas, ou delegado a empresas públicas, de economia mista ou privadas, por meio de concessões simples, patrocinadas ou administrativas.

O Capítulo 2 também analisou a Lei nº 14.026/2020, que extinguiu os contratos de programa entre municípios e empresas estatais ou de economia mista, questionando a

legalidade da medida em face da autonomia municipal. Apesar de o Supremo Tribunal Federal (STF) ter reconhecido a constitucionalidade da norma, críticas apontam que ela privilegia interesses privados em detrimento da gestão pública. Além disso, discutiu-se a política tarifária das concessionárias e a necessidade de garantir acesso economicamente módico à água potável, refutando a ideia de que a prestação privada é intrinsecamente mais eficiente que a pública.

No plano *específico*, o trabalho concentrou-se na evolução dos serviços de saneamento em Manaus, analisando os indicadores de qualidade e cobertura, bem como as particularidades do contrato de concessão e seus aditivos. O Capítulo 3 examinou o rápido processo de urbanização da cidade a partir dos anos 1970, destacando o crescimento populacional, a expansão desordenada da área urbana e a consequente pressão sobre os serviços de água e esgoto. A análise também abordou a gestão dos serviços, enfatizando a necessidade de uma modelagem adequada dos contratos de concessão e de uma articulação eficiente entre município, agência reguladora e concessionária.

A concessão dos serviços à iniciativa privada, iniciada nos anos 2000 após a crise financeira da Companhia de Saneamento do Amazonas (COSAMA), resultou na criação da Águas do Amazonas S.A., posteriormente transferida para a Manaus Ambiental S/A e, em 2018, para o Grupo AEGEA, atual responsável pelos serviços sob a marca "Águas de Manaus". Embora Manaus tenha alcançado 99,49% de cobertura de água potável, superando a meta de 98%, persistem desafios significativos, como as perdas de água, que atingem 55,44%, e a cobertura de esgoto, que, apesar de ter aumentado de 8,90% em 2013 para 26,09% em 2022, ainda está distante da meta de 90% estabelecida pela Lei nº 14.026/2020.

A análise do contrato de concessão e seus oito aditivos revelou uma evolução na modelagem do instrumento, com a introdução de mecanismos como a tarifa social e a adoção do modelo de "preço teto" para garantir o equilíbrio econômico-financeiro. No entanto, os sucessivos desequilíbrios financeiros levaram a ajustes tarifários e à necessidade de investimentos públicos para ampliar a infraestrutura de saneamento.

No Capítulo 4, investigaram-se as causas das falhas na prestação dos serviços, destacando-se a análise otimista da concessionária quanto ao potencial arrecadatório e aos custos operacionais, que não se concretizou devido à alta inadimplência, ao furto de água e à migração de usuários para poços artesianos. A incapacidade da concessionária em realizar investimentos necessários e a omissão do Poder Público na fiscalização do

contrato também foram apontadas como fatores críticos. Apesar de melhorias no abastecimento de água após 2012, o déficit na coleta e tratamento de esgoto persiste.

A litigiosidade envolvendo a concessionária foi outro aspecto analisado, com destaque para o alto número de reclamações no PROCON e ações judiciais no Tribunal de Justiça do Amazonas, muitas relacionadas a cobranças indevidas e desabastecimento. O estudo de caso do processo nº 0662183-35.2021.8.04.0001 ilustrou a atuação proativa da Agência Reguladora dos Serviços Públicos Concedidos do Amazonas (AGEMAN) na cobrança de investimentos, contrastando com a histórica omissão do Poder Concedente.

Concluiu-se que os déficits na prestação dos serviços de saneamento em Manaus decorrem de múltiplos fatores, incluindo a modelagem inadequada do contrato de concessão, problemas socioeconômicos, falhas de gestão da concessionária e a insuficiência de fiscalização pelo Poder Público. A melhoria dos serviços e a preservação dos recursos hídricos exigem uma governança compartilhada, envolvendo a concessionária, o Poder Público, a AGEMAN e a sociedade em um esforço integrado e coordenado.

REFERÊNCIAS

- ALVES, A.C., FREITAS, I.S., DOS SANTOS, M.Q. **Análise Multitemporal da expansão urbana da cidade de Manaus, Amazonas, utilizando imagens de satélite.** Geosaberes, Revista de Estudos Geoeducacionais, vol. 11, Universidade Federal do Ceará, 2020
- AGÊNCIA REGULADORA DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DELEGADOS DO MUNICÍPIO DE MANAUS (AGEMAN), **Atribuições.** Disponível em: [Atribuições - Ageman \(manaus.am.gov.br\)](#), Acesso em: 20 de novembro de 2022
- AGÊNCIA REGULADORA DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DELEGADOS DO MUNICÍPIO DE MANAUS (AGEMAN). **Relatório de Gestão 2023.** AGEMAN, Manaus, 2023
- AGÊNCIA REGULADORA DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DELEGADOS DO MUNICÍPIO DE MANAUS (AGEMAN). **Ouvidoria da Ageman resolveu mais de 90% das reclamações dos usuários em 2022,** Disponível em: <https://ageman.manaus.am.gov.br/ouvidoria-da-ageman-resolveu-mais-de-90-das-reclamacoes-dos-usuarios-em-2022/>, Acesso em 04 de janeiro de 2024
- AMAZONAS. **Constituição do Estado do Amazonas.** Constituição do Estado do Amazonas 1989, 1989. Disponível em: <https://www.pge.am.gov.br/wp-content/uploads/2020/08/Constituicao-do-Estado-do-Amazonas-4a-edicao..pdf>. Acesso em: 07 de janeiro de 2023
- ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Direito dos Serviços Públicos**, 3ª edição. São Paulo. Grupo GEN, 2013. E-book. ISBN 978-85-309-4557-2. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/978-85-309-4557-2/> . Acesso em: 26 mar. 2023.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo.** 30ª ed. São Paulo: Malheiros, 2013
- BERCOVICI, Gilberto. **Estado Intervencionista e Constituição Social no Brasil: o silêncio ensurdecer de um diálogo entre ausentes.** In: Cláudio Pereira de Souza Neto; Daniel Sarmiento; Gustavo Binenbojm. (Org.). Vinte Anos da Constituição Federal de 1988. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 725-738.
- BRASIL. **Constituição Federal de 1988.** Constituição Federal de 1988, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 27 de março 2023

BRASIL. Decreto Lei nº 579 de 30 de Julho de 1938 - **Organiza o Departamento Administrativo do Serviço Público, reorganiza as Comissões de Eficiência dos Ministérios e dá outras providências.** Disponível em: [Del0579 \(planalto.gov.br\)](http://del0579.planalto.gov.br), Acesso em 30 de abril de 2023

BRASIL. Lei nº 11.107 de 6 de abril de 2005 – **Dispõe sobre as normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências.** Disponível em: [Lei nº 11.107 \(planalto.gov.br\)](http://lei11107.planalto.gov.br), Acesso em: 31 de março de 2023

BRASIL. Lei nº 11.445 de 5 de janeiro de 2007 - **Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico.** Disponível em: [Lei nº 11.445 \(planalto.gov.br\)](http://lei11445.planalto.gov.br), Acesso em: 31 de março de 2023

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Legislação Informatizada – Medida Provisória nº 868, de 27 de dezembro de 2018 – Exposição de Motivos.** Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/2018/medidaprovisoria-868-27-dezembro-2018-787545-exposicaoodemotivos-157239-pe.html>. Acesso em 27 de março de 2023

BRASIL. Ministério da Saúde. Fundação Nacional de Saúde. **Manual de Saneamento / Ministério da Saúde, Fundação Nacional de Saúde.** – 4. ed. – Brasília: Funasa, 2015. 642 p. il.

CAMARGOS, Regina Coeli Moreira. **Reformas Administrativas no Brasil e no Mundo: revisão bibliográfica sugere cautela extrema com importação de ideias e modelos estrangeiros.** in: REFORMA ADMINISTRATIVA BOLSONARO/GUEDES: autoritarismo, fiscalismo, privatismo. Organizado por José Celso Cardos Jr. Cadernos da Reforma Administrativa. 2021. Disponível em: [Reforma Administrativa Autoritarismo Rev14abr.pdf](http://Reforma_Administrativa_Autoritarismo_Rev14abr.pdf), Acesso em 30 de abril de 2023

CAMPINAS, Felipe. **Proama é pago pelo Estado porque serviço operado pela concessionária não gera lucro, diz ex-diretor,** AMAZONAS ATUAL, Manaus/AM, 31 de maio de 2021, Disponível em: <https://amazonasatual.com.br/proama-e-pago-pelo-estado-porque-servico-operado-pela-concessionaria-nao-gera-lucro-diz-ex-diretor/>, Acesso em: 02 de janeiro de 2025

CAMPINAS, Felipe. **Saneamento em Manaus é operado por empresa privada, mas depende de investimento público,** AMAZONAS ATUAL, Manaus/AM, 30 de maio de 2021, Disponível em: <https://amazonasatual.com.br/saneamento-em-manaus-e-operado-por-empresa-privada-mas-depende-de-investimento-publico/>, Acesso em: 02 de janeiro de 2025

- CARVALHOSA, Wallace Ferreira. **Análise da Política de Concessão de Recursos Hídricos no Município de Manaus**. Dissertação (Mestrado em Direito Ambiental) – Universidade do Estado do Amazonas. Manaus/AM, p. 117. 2016
- CAVALCANTI, Erivaldo. **As desventuras da cidadania: entre a espoliação e a seletividade na distribuição da água na cidade de manaus**. Revista UNICURITIBA, v. 3, n 44, 2016, p. 305-335
- CAVALCANTI, Erivaldo. **Água e Cidadania: A privatização dos recursos hídricos e os atores sociais**. Revista UNICURITIBA, v. 3, n 36, 2014, p. 84 – 102
- CICOGNA, Maria Paula Vieira. JUNIOR, Rudinei Toneto. **ANÁLISE CRÍTICA DOS INDICADORES ECONÔMICOFINANCEIROS DEFINIDOS NO DECRETO Nº 10.710 E A SITUAÇÃO DOS PRESTADORES DE SERVIÇOS (2015–2019)**. Revista Engenharia Sanitária Ambiental, v. 27, n 5, 2022, p. 995 – 1006
- CONTANI, Eduardo Augusto do R.; SAVOIA, José Roberto F. **Infraestrutura no Brasil**. Rio de Janeiro: Atlas, 2017. E-book. p.68. ISBN 9788597010756. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788597010756/>. Acesso em: 05 jan. 2025.
- CORBITT. R.A. **Standart Handbook of Environmental Engineering**. 2nd Ed. McGrall-Hill Handbooks, New York, 1999
- DA COSTA, Fábio Augusto Alho. **O PAPEL DAS AGÊNCIAS REGULADORAS NO ESTADO CONSTITUCIONAL DE DIREITO BRASILEIRO**. Dissertação (Mestrado em Ciências Jurídicas) – UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAÍ – UNIVALI e UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PERUGIA - UNIPG, p. 157. 2023
- DEPINE, Flavia Della Coletta. **Concessão de rodovias: modalidades e forma de remuneração do concessionário**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo/SP, p. 189. 2010
- FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: Formação do patronato político brasileiro**. 3^a edição. Editora Globo. São Paulo. 2001
- FILHO, Marçal Justen. **Curso de Direito Administrativo**. 14th ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023. E-book. p.444. ISBN 9786559645770. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559645770/>. Acesso em: 13 out. 2024.
- FONSECA, J.G.P. **Análise introdutória do processo de ocupação urbana em Manaus e suas consequências socioambientais: O Estudo de caso das comunidades São**

Pedro, Travessa Arthur Bernardes e Bariri. Dissertação (Mestrado em Ciências Ambientais) – Universidade Federal do Amazonas. Manaus, p. 102. 2008

FREIRE, André Luiz. **Saneamento básico: competências constitucionais para criar, organizar e prestar os serviços públicos.** Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direitos Difusos e Coletivos. Nelson Nery Jr., Georges Abboud, André Luiz Freire (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/329/edicao-1/saneamento-basico:-competencias-constitucionais-para-criar,-organizar-e-prestar-os-servicos-publicos>

FUNDAÇÃO INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS (FIPE). **AVALIAÇÃO E SUGESTÃO DE MEDIDAS PARA REEQUILÍBRIO DA SITUAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA DO CONTRATO DE CONCESSÃO DA EMPRESA ÁGUAS DO AMAZONAS PARA REESTABELECER AS METAS ORIGINAIS DA CONCESSÃO POR EXIGÊNCIA DO CHEFE DO EXECUTIVO MUNICIPAL,** FIPE, março de 2012, Disponível em: https://www.cmm.am.gov.br/wp-content/uploads/2023/04/14.Relatorio_de_Pesquisa.pdf, Acesso em: 02 de janeiro de 2025

GOMIDE, Alexandre; PEREIRA, Ana Karin. e MACHADO, Raphael. **Reformas Administrativas e a qualidade da burocracia no Brasil e nos Estados Unidos.** In: CAVALCANTE, P.L.C. e SILVA, M. S. (orgs). Reformas do Estado no Brasil: trajetórias, inovações e desafios. CEPAL, IPEA. Rio de Janeiro, RJ, 2020

GRANZIERA, Maria Luiza Machado; JEREZ, Daniela Malheiros. **O papel do Saneamento Básico na Proteção dos Recursos Hídricos.** in Novo marco do saneamento básico no Brasil/Carlos Roberto Oliveira *et al.* Organizado por Luiza Machado Granziera, Carlos Roberto de Oliveira. 2ª ed, Indaiatuba – SP, Editora Foco, 2022, p. 17-35

HOSKEN, Rodrigo Santos. **Evolução histórica do saneamento básico no Brasil – Do PLANASA até o Novo Marco Legal do Saneamento (Lei nº 14.026/2020).** in Saneamento básico: Aspectos Jurídicos. Organizado por: Fabio Luiz Gomes. Grupo Almedina (Portugal), 2021. E-book. ISBN 9786556272122. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786556272122/>. Acesso em: 25 set. 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo – Séries Históricas.** Disponível em:

<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/am/manaus/pesquisa/43/0?ano=1970&tipo=grafico&indicador=30282>, Acesso em 20 de novembro de 2022

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Cidades e Estados**. Disponível em: [Manaus \(AM\) | Cidades e Estados | IBGE](#), Acesso em 20 de novembro de 2022

INSTITUTO DE DEFESA DO CONSUMIDOR (PROCON/AM). **Procon-AM divulga ranking de empresas que lideram o número de reclamações**, Disponível em: <https://www.procon.am.gov.br/procon-am-divulga-ranking-de-empresas-que-lideram-o-numero-de-reclamacoes/>, Acesso em 03 de janeiro de 2025

INSTITUTO TRATA BRASIL. **Estudos Trata Brasil**. Disponível em: <https://tratabrasil.org.br/estudos-trata-brasil/>, Acesso em: 22 de outubro de 2024

MANAUS. CÂMARA MUNICIPAL DE MANAUS. **CPI ÁGUAS DO AMAZONAS**. Comissão Parlamentar de Inquérito. Manaus, 2005

MANAUS. CÂMARA MUNICIPAL DE MANAUS. **Relatório “CPI da Água” Ano 2012**. Comissão Parlamentar de Inquérito. Manaus, 2012

MANAUS. CÂMARA MUNICIPAL DE MANAUS. **Relatório CPI da Águas de Manaus**. Comissão Parlamentar de Inquérito. Manaus, 2023

MANAUS. Prefeitura Municipal de Manaus. **DECRETO Nº 5.519, DE 22 DE MARÇO DE 2023. INSTITUI a "Tarifa 10" e define os critérios para cadastro dos usuários de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no município de Manaus, e dá outras providências**. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/am/m/manaus/decreto/2023/552/5519/decreto-n-5519-2023-institui-a-tarifa-10-e-define-os-criterios-para-cadastro-dos-usuarios-de-servicos-de-abastecimento-de-agua-e-esgotamento-sanitario-no-municipio-de-manaus-e-da-outras-providencias> . Acesso em 06 de janeiro de 2023

MANAUS. Prefeitura Municipal. **Plano Municipal de Saneamento Básico**. Prefeitura de Manaus. Manaus, 2014.

MARRARA, Thiago. **Regionalização do Saneamento Básico no Brasil**. in Novo marco do saneamento básico no Brasil/Carlos Roberto Oliveira *et al.* Organizado por Luiza Machado Granziera, Carlos Roberto de Oliveira. 2^a ed, Indaiatuba – SP, Editora Foco, 2022, p. 303-334

MILARÉ, Édis. MILARÉ, Lucas Tamer **O marco regulatório do saneamento ambiental**. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/334063/o-marco-regulatorio-do-saneamento-ambiental>, Acesso em 28 de outubro de 2024

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO E DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL. **Painel de Indicadores 2023**. Disponível em: <http://appsniis.mdr.gov.br/indicadores-hmg/web/site/index>, Acesso em: 20 de outubro de 2024

NOHARA, Irene P. **Reforma administrativa e burocracia: impacto da eficiência na configuração do direito administrativo brasileiro**. São Paulo, Grupo GEN, 2012. E-book. ISBN 9786559773312. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559773312/>. Acesso em: 30 abr. 2023.

OLIVEIRA, Fernanda. ALTAFIN, Irene. SOUZA, Rafael Martins de. FREITAS, Raquel. **Efetividade dos investimentos e saneamento no Brasil – da disponibilidade dos recursos financeiros à implantação dos sistemas de abastecimento de água e do esgotamento sanitário**. FGV-CERI, Centro de Estudos em Regulação e Infraestrutura, São Paulo, 2016

ONU. **O Direito Humano à Água e Saneamento**. 2015. Disponível em: https://www.un.org/waterforlifedecade/pdf/human_right_to_water_and_sanitation_medi_a_brief_por.pdf. Acesso em: 06 de janeiro de 2023.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella D. **Direito Administrativo**. São Paulo. Grupo GEN, 2022. E-book. ISBN 9786559643042. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559643042/>. Acesso em: 26 mar. 2023.

RIBEIRO, Wladimir António. **O CONTRATO DE PROGRAMA**. in Novo marco do saneamento básico no Brasil/Carlos Roberto Oliveira *et al.* Organizado por Luiza Machado Granziera, Carlos Roberto de Oliveira. 2ª ed, Indaiatuba – SP, Editora Foco, 2022, p. 220-268

ROCHA, Aristides A. **Histórias do saneamento**. São Paulo: Editora Blucher, 2016. E-book. ISBN 9788521210139. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788521210139/>. Acesso em: 30 abr. 2023.

SANTOS, Gesmar Rosa; KUWAJIMA, Julio Issao, SANTANA, Adrielli Santos de **Regulação e investimento no setor de saneamento no Brasil: Trajetórias e incertezas**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. IPEA. Rio de Janeiro, 2020

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. Editora Hucitec. 1993

SCRIPTORE, Juliana. **Os Impactos do Saneamento Sobre Saúde e Educação: Uma Análise Espacial**. Fundação Instituto de Pesquisa Aplicada. Informações FIPE. Nº 433, São Paulo, p. 29-33, outubro de 2016

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo. Companhia das Letras. 2010

SILVA, José Clibas Macedo Souza. **O Caráter Compulsório da Utilização da Rede de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário como Mecanismo de Gestão dos Recursos Hídricos na Cidade de Manaus/Am**. Dissertação (Mestrado em Direito Ambiental) – Universidade do Estado do Amazonas. Manaus/AM, p. 74. 2019

VALÉRIO, Marco Aurélio Gumieri. KOTAIT, Marília Salim. GREMAUD, Amaury Patrick. MERLO, Edgard Monfort. **Reforma do Marco Legal do Saneamento e o Contrato de Programa: Discussão Sobre o Protagonismo das Empresas Estatais na Prestação dos Serviços**. Revista de Direito Público, Volume 18m nº 97, p. 379-404, jan/mar. 2021

WEBER, Max. **Economia e Sociedade: Fundamentos da Sociologia Compreensiva**. Editora UnB, São Paulo - SP, 2004.

WEBER, Max. **A ética protestante e o espírito do capitalismo**. Martin Claret, São Paulo - SP, 2013.

ZHANG, X., RIVAS, M.G., GRANT, M., WARNER. M.E. **Water Pricing and affordability in the US: public vs Private ownership**. Official Journal of World Water Council. Water Policy, vol. 24, nº 3, 2022