

**FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
DEPARTAMENTO DE DIREITO ECONÔMICO, FINANCEIRO E TRIBUTÁRIO**

TESE DE LÁUREA

THUANY MARIA DE ARAÚJO SILVA

AS INCONSTITUCIONALIDADES DA PRIVATIZAÇÃO DA SABESP

SÃO PAULO

2024

FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

THUANY MARIA DE ARAÚJO SILVA

Nº USP 11325591

AS INCONSTITUCIONALIDADES DA PRIVATIZAÇÃO DA SABESP

Tese de Láurea apresentada ao Departamento de Direito Econômico, Financeiro e Tributário da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo para conclusão da graduação e obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientador: Doutor Gilberto Bercovici

SÃO PAULO

2024

Dedico este trabalho ao meu pai, servidor da Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo há mais de vinte e cinco anos, que sempre me ensinou o valor humano do tratamento da água.

AGRADECIMENTOS

Agradeço à minha mãe, Rosângela, que é também minha primeira professora e maior inspiração, pois, não fosse seu amor incondicional e sua dedicação incansável, eu não teria tido coragem para sonhar tão alto.

Agradeço aos meus irmãos de sangue Marcos, Matheus e Francyne, e também aos de coração Thanis, Marina, Paloma, Django e Rebeca, pelo suporte e pela perseverança de sempre.

Agradeço ao meu amor, Tales, por cuidar de mim com tanto carinho e me inspirar todos os dias.

Agradeço aos meus amigos Álvaro Dealis, Bárbara Rosa, Beatriz Rosolen, Erika Goto, Gabriela Ferraz, Iasmin Santos, Larissa Bittencourt, Leonardo Gabriel, Lívia Carvalho, Maria Alice Shibasaki, Marina Davis, Neto Vidal, Paula Braga, Rodrigo Andrade, Sara do Carmo, Thamiris Sayuri, Yara Vidal e Yasmin Reis por nunca me deixarem esquecer que a vida merece ser celebrada, principalmente com eles.

Agradeço ao meu orientador Gilberto Bercovici, que, além de ter ministrado no decorrer da disciplina de Economia Política uma das aulas mais inspiradoras que assisti nestas Arcadas, me conduziu no processo de elaboração deste trabalho.

Agradeço a todos aqueles que de alguma forma ansiaram comigo por este sonho extraordinário.

Sonho este, que aqui se realiza.

RESUMO

O presente trabalho trata da privatização da SABESP e das várias inconstitucionalidades presentes na medida, seja no procedimento que a viabilizou no estado paulista seja no solene descumprimento do artigo 216, §2º da Constituição do Estado de São Paulo. Inicialmente, será analisando o arcabouço legal do saneamento básico no ordenamento jurídico, a estruturação deste monopólio natural no domínio econômico e a titularidade na prestação deste serviço. Após, será evidenciado as implicações da privatização da SABESP na população paulista à luz da Constituição Federal de 1988 e da Constituição do Estado de São Paulo de 1989. Ao final, a partir da articulação das inconstitucionalidades verificadas, este trabalho destaca os impactos negativos da privatização da SABESP na população paulista.

Palavras-chave: Privatização, Empresa Estatal, Saneamento Básico, Concessão de Serviço Público, Sociedade de Economia Mista.

ABSTRACT

This article aims to elucidate the privatization of SABESP and the unconstitutionalities present in the measure, whether in the procedure that made it viable in the state of São Paulo, or in the non-compliance with article 216, §2 of the Constitution of the State of São Paulo. Initially, the legal framework for basic sanitation in the legal system, the structuring of this natural monopoly in the economic domain and ownership in the provision of this service will be analyzed. Afterwards, the implications of the privatization of SABESP on the population of São Paulo will be analyzed under the Federal Constitution of 1988 and the Constitution of the State of São Paulo of 1989. In the end, based on the articulation of the unconstitutionalities verified, this work highlights the negative impacts of privatization of SABESP in the population of São Paulo.

Key Words: Privatization; State-Owned Enterprise; Basic Sanitation; Public Service Concession; Mixed Ownership Company.

LISTA DE ABREVIATURA E SIGLAS

ANA	Agência Nacional das Águas
ARSESP	Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo
AIDIS	Associação Interamericana de Engenharia Sanitária e Ambiental
ASSEMAE	Associação Nacional de Serviços Municipais de Saneamento
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CASAL	Companhia de Saneamento de Alagoas
CEASA	Centrais de Abastecimento do Ceará
CAGECE	Companhia de Água e Esgoto do Ceará
CAGEPA	Companhia de Água e Esgoto da Paraíba
CEDAE	Companhia Estadual de Águas e Esgotos do Rio de Janeiro
CORSAN	Companhia Riograndense de Saneamento
CSN	Companhia Siderúrgica Nacional
EMBRAER	Empresa Brasileira de Aeronáutica
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
NMLSB	Novo Marco Legal de Saneamento Básico
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
PL	Projeto de Lei Executivo
PIL	Plano de Investimentos em Logística
PND	Plano Nacional de Desestatização
PPI	Programa de Parceria de Investimentos
RMSP	Região Metropolitana de São Paulo
SABESP	Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo
SANEPAR	Companhia de Saneamento do Paraná
SANEACRE	Companhia de Saneamento do Acre
SANESUL	Empresa de Saneamento de Mato Grosso do Sul
URAE's	Unidades Regionais de Águas e Esgoto
USIMINAS	Usinas Siderúrgicas de Minas Gerais

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	7
2. AR CABOUÇO LEGAL DO SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL	13
2.1 Legislação federal	13
2.2 Legislação estadual	15
2.3 Saneamento básico na ordem constitucional.....	17
3. MONOPÓLIO NATURAL DO SANEAMENTO BÁSICO.....	18
3.1 Custo sub-aditivo e maximização do bem estar social.....	20
3.2 A competência comum no saneamento básico.....	22
4. CASO SABESP.....	24
4.1 A crise hídrica na Região Metropolitana de São Paulo (2014-2016).....	26
4.2 O capitalismo de desastre e a proposta de privatização	28
5. INCONSTITUCIONALIDADES DA PRIVATIZAÇÃO DA SABESP	32
5.1 Inconstitucionalidade formal: A ausência de participação popular na tramitação do Projeto de Lei Executivo nº 163 de 2024.....	33
5.2 Inconstitucionalidade formal: O solene descumprimento do art. 216, §2º, da Constituição do Estado de São Paulo	36
5.2.1 A usurpação da autonomia e da competência dos municípios	37
5.2.2 A fragilização do federalismo cooperativo.....	43
5.2.3 A ineficiência da prestação do serviço público	47
6. CONCLUSÃO	53
7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	55
ANEXO A	62

1. INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, a privatização das estatais se tornou uma das principais bandeiras de governos alinhados ao neoliberalismo econômico. As promessas de redução de custos à população e de flexibilização da estrutura burocrática dos serviços públicos mascaram o processo de desmonte do Estado, que, diante da falta de um movimento robusto de resistência, avança no Brasil ao arreio das normas constitucionais.

Durante a redemocratização, a ideia de Estado mínimo difundida no Consenso de Washington ganhou cada vez mais espaço na América Latina, sobretudo na política brasileira, que, historicamente, possui com a classe empresarial uma relação de fidelidade. Essa adesão de parlamentares ao pensamento neoliberal contribuiu para que fosse instalada no país uma agenda brutal de expropriação das riquezas nacionais.

A gênese do neoliberalismo no Brasil se deu com a implementação do Plano Nacional de Desestatização (PND) de Fernando Collor de Mello (1990-1992), que, entre outras coisas, vendeu a austeridade fiscal como o principal remédio para a superação das crises políticas e econômicas do país, ainda que, em razão disso, o povo brasileiro tenha tido que se submeter a todos os efeitos colaterais da medida.

A política brasileira, então, se tornou o cenário propício para a execução de medidas de desestatização.

Durante o Governo Collor (1990-1992), dezoito empresas siderúrgicas foram privatizadas, com destaque às Usinas Siderúrgicas de Minas Gerais (USIMINAS) vendidas ao grupo Gerdau por US\$ 1,1 bilhão. Nos anos seguintes, Itamar Franco (1992-1995) concluiu a venda de quinze estatais, sendo as mais emblemáticas a da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) ao grupo Steinbruch por US\$ 1,27 bilhão e da Empresa Brasileira de Aeronáutica (EMBRAER) ao grupo Bozano por US\$ 192,2 milhões¹.

Em sequência, Fernando Henrique Cardoso (1995-2003) liderou o projeto de desestatização do setor de infraestrutura no país, privatizando cerca de trinta empresas voltadas aos transportes, telecomunicações e minas e energia, como a Companhia do Vale do Rio Doce

¹ Rodrigues, Carlos Henrique Lopes; Jurgenfeld; Vanessa Follmann. 2019. **Desnacionalização e financeirização: um estudo sobre as privatizações brasileiras (de Collor ao primeiro governo FHC)**. Campinas: Economia e Sociedade, Campinas, v. 28, n. 2 (66), p. 404. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1982-3533.2019v28n2art05>. Acesso em: 15 out. 2023.

vendida ao grupo Steinbruch por US\$ 3.298 milhões, a Rede Ferroviária Federal - Malha Sudeste vendida ao grupo MRS Logística por US\$ 888,9 milhões e a Telebrás vendida ao grupo espanhol Telefónica por US\$ 22 milhões².

Sobre isso, Alves Teixeira e Costa Pinto (2012, p. 916) afirmam que:

As reformas empreendidas durante os oito anos de Fernando Henrique Cardoso (FHC) como presidente seguiam nas linhas gerais aquelas preconizadas pelo chamado Consenso de Washington, como a abertura comercial e financeira, as privatizações e as reformas pró-mercado (que eliminaram a capacidade de planejamento e intervenção do Estado na atividade econômica) e a condução ortodoxa da política econômica (juros altos e contenção de gastos correntes)³. (destaquei)

No Governo Lula (2003-2010), a privatização das rodovias federais, por meio da concessão de aproximadamente 2,6 mil km ao grupo espanhol Obrascon Huarte Lain, rendeu US\$ 9 bilhões. Já no setor elétrico, as principais empresas privatizadas foram a Usina Hidrelétrica de Santo Antônio ao grupo Furnas Elétricas e a Usina Hidrelétrica de Jirau ao grupo japonês Mitsui por US\$ 18 bilhões⁴.

Através do Plano de Investimentos em Logística (PIL), Dilma Rousseff (2011-2016) focou na desestatização dos setores de energia e aeroportos. Além leiloar a maior reserva de petróleo do país, conhecida como Campo de Libra, por US\$ 7.5 milhões, a presidente formalizou a privatização do Aeroporto do Rio de Janeiro Galeão (US\$ 9.5 milhões), que atualmente pertence ao grupo chinês Hainan, do Aeroporto de Guarulhos Cumbica (US\$ 8 milhões) em favor do grupo sul-africano Invepar e do Aeroporto de Brasília JK (US\$ 2.25 milhões) ao grupo argentino Inframérica⁵.

Na mesma direção, Michel Temer (2016-2018) criou o Programa de Parcerias de Investimentos (PPI) através da Lei nº 13.334 de 2016 e formalizou a venda de noventa e um ativos públicos, com destaque ao setor de energia. A CELG-D, por exemplo, companhia de energia elétrica do Goiás, foi vendida por aproximadamente US\$ 7.4 bilhões ao grupo italiano ENEL⁶.

² Ibidem, p. 410.

³ TEIXEIRA, Rodrigo Alves; COSTA PINTO, Eduardo. 2012. **A economia política dos governos FHC, Lula e Dilma: dominância financeira, bloco no poder e desenvolvimento econômico.** Campinas: Economia e Sociedade, v. 21, n. 3 (46), p. 916. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-06182012000400009>. Acesso em: 15 out. 2023.

⁴ TELES, André Correa; DIAS, Murillo de Oliveira. 2022. **A evolução da privatização no Brasil.** International Journal of Development Research Vol. 12, Issue, 07, p. 57429. Disponível em: <https://doi.org/10.37118/ijdr.24868.07.2022>. Acesso em: 15 out. 2023.

⁵ Ibidem.

⁶ Ibidem.

Durante o Governo Bolsonaro (2018-2022), o número de empresas controladas pelo governo federal caiu de duzentos e nove para cento e trinta e três, sendo a abertura de capital da Eletrobrás (US\$ 160 bilhões), maior empresa de energia elétrica da América Latina, a mais representativa, visto que, após a operação, a União deixou de ser a acionista majoritária⁷.

Nota-se, pois, que seja pela venda de ativos seja por meio de concessões a privatização foi – e continua sendo – o instrumento mais eficaz de mercantilização da infraestrutura nacional, cuja expansão coincide com o atendimento das necessidades coletivas básicas da população. No Brasil, privatizaram-se, a princípio, os recursos energéticos, após, as redes de transporte e telecomunicação, agora, pretende-se mercantilizar o saneamento básico.

A este respeito, vale mencionar a Lei nº 14.026 de 2020, conhecida como Novo Marco Legal do Saneamento Básico (NMLSB), que foi a responsável por facilitar o processo de privatização do setor através da alteração do regime de contratações e concessões administrativas.

Em suma, antes do advento legislativo, os municípios delegavam os serviços de saneamento básico aos Estados através de convênios ou programas de cooperação, mas, com a nova redação do artigo 10º, admitiu-se a possibilidade da entidade municipal realizar licitações com empresas privadas ao final destes convênios, momento em que concessionária estadual e empresas privadas participarão do certame em igualdade de condições.

Além disso, a referida legislação passou a autorizar (i) a alteração do modelo tarifário de subsídios cruzados; (ii) a reestruturação do regime regulatório pela Agência Nacional das Águas (ANA); (iii) o financiamento a partir da tarifa; (iv) a cobrança antecipada para cumprimento das metas de universalização; e (v) a fragmentação do setor em blocos regionalizados.

Quanto ao tópico “(i)”, verifica-se que atualmente o setor de saneamento presta seus serviços com base na metodologia tarifária de subsídios cruzados, assim, municípios superavitários compensam municípios deficitários, de modo a assegurar a distribuição e o tratamento da água em todo o Estado de forma equânime, independentemente do proveito econômico obtido pela região. No entanto, com a abertura de capital ao mercado de ações, o lucro auferido passa a ser distribuído aos acionistas na forma de dividendos ao invés de ser empregado no custeio de investimentos em regiões deficitárias.

Isto também significa que a iniciativa privada buscará a concessão destes serviços apenas em regiões superavitárias, ou seja, nos grandes centros urbanos. Desta forma, regiões

⁷ Ibidem, p. 57430.

carentes e localizadas em zonas distantes permanecerão sendo atendidas por empresas públicas, mas, agora, sem a garantia de investimentos.

Quanto ao tópico “(ii)”, o Novo Marco Legal ampliou a função da ANA como reguladora nacional do saneamento básico, a fim de centralizar a regulamentação e atribuir autonomia à Agência na fiscalização de reguladoras municipais. Contudo, esses novos contornos conferidos à ANA comprimem a intervenção do Estado no setor e transformam a entidade em um mecanismo para atender os interesses do mercado.

Quanto ao tópico “(iii)”, é importante mencionar que o artigo 38, inciso II, da Lei nº 11.445/2007 prevê a adoção de tarifas com base no *price cap* nas concessões pactuadas entre ente público e empresa privada em prol do equilíbrio econômico do contrato. Com isso, permite-se que concessionárias reajustem livremente o preço máximo da tarifa sob o pretexto do financiamento do setor.

Para demonstrar esse fenômeno de escalonamento tarifário, vale citar o estudo publicado pela Associação Nacional de Serviços Municipais de Saneamento (ASSEMAE) em 2019, segundo o qual constatou que as dez tarifas mais caras do país estão sob o controle da iniciativa privada⁸.

Quanto ao tópico “(iv)”, observa-se que a fixação de metas de universalização no NMLSB autoriza a concessionária privada a cobrar antecipadamente de famílias que ainda não são atendidas no intuito de “garantir” a expansão da rede de saneamento básico até 2033.

Alves Calisto (2020, p. 67) esclarece, porém, que a família brasileira passará a pagar duas contas: a do adoecimento pelo serviço incompleto e do serviço que ela ainda não desfruta, o que provoca o rebaixamento do salário mínimo.

Nesse sentido, afirma que:

Ao pagar o serviço antecipadamente em vários anos, a população transfere antecipadamente um volume de recursos financeiros aos agentes empresariais que utilizam esse dinheiro para aplicar no sistema financeiro e lucrar alto, recebendo juros com o dinheiro dos outros. Mas o problema não para por aqui. Agora de posse do dinheiro adiantado pela população para fazer o investimento em saneamento, as empresas privadas usam este saldo como se fosse “capital próprio” para emprestar e endividar a sua própria empresa de saneamento em troca de altas taxas de juros⁹.

⁸ ASSEMAE. 2019. **Tarifas de companhias privadas são as mais caras do país.** Disponível em: <https://assemae.org.br/noticias/item/5424-tarifas-de-companhias-privadas-sao-mais-caras-diz-estudo-da-assemee>. Acesso em: 15 out. 2023.

⁹ ALVES CALISTO, Dalila. 2020. **Mercantilização da água: análise da privatização do saneamento de Teresina (PI).** São Paulo: Dissertação de Mestrado (UNESP), p. 67. Disponível em: <https://repositorio.unesp.br/server/api/core/bitstreams/e2021735-e977-4364-8806-5be64315f46e/content>. Acesso em: 15 out. 2023.

Por fim, quanto ao tópico “(v)”, o NMLSB permitiu a fragmentação do saneamento básico em blocos regionalizados, medida similar àquela adotada no processo de privatização do setor elétrico na década de 1990.

A partir disso, além de dividir os Estados em várias unidades regionais de negócio, concessionárias privadas passam a fracionar a execução dos serviços para outras empresas privadas. Por exemplo, a Empresa A executa serviços de produção e captação de água, enquanto a Empresa B executa serviços de distribuição e a Empresa C executa serviços de esgotamento sanitário. Nesta disposição, o controle público se torna impossível.

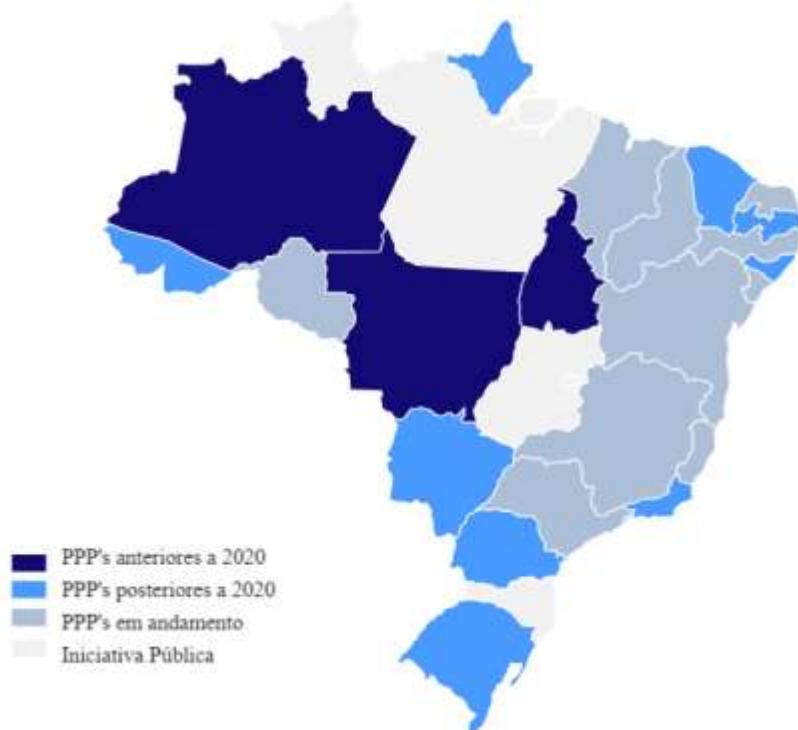
Por essas razões, a partir da vigência do NMLSB, grupos financeiros e multinacionais focaram seus investimentos no setor de saneamento no Brasil. A título exemplificativo, vale pontuar que desde 2020 foram formalizadas nove privatizações de estatais sob a modalidade de concessões especiais de parceria público-privada, sendo elas Saneacre (AC); Casal (AL); Ceasa (AP); Cagece (CE); Sanesul (MS); Cagepa (PB); Sanepar (PR); Cedae (RJ) e Corsan (RS).

Embora não concretizada, outros dez governadores já manifestaram publicamente a intenção de prosseguir com a abertura de capital no setor, dos quais compreendem Bahia, Espírito Santo, Maranhão, Minas Gerais, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte, Rondônia, São Paulo e Sergipe.

Conforme mencionado, antes do NMLSB, o serviço público de saneamento básico havia sido privatizado em apenas quatro estados, porém, após o início da sua vigência, formalizou-se a privatização do setor em mais nove estados. Não se podendo olvidar que dez das quatorze unidades federativas restantes já iniciaram as diligências para execução da medida.

A emergência da situação é retratada pelo seguinte mapa:

Figura 1: Expansão das privatizações no setor de saneamento básico no Brasil



Fonte: Ilustração de autoria própria.

Verifica-se que nos últimos três anos o setor público de saneamento básico, bem essencial para satisfação das necessidades humanas¹⁰, tem passado por um processo intenso de desmonte e precarização. Tal crise é sentida sobretudo na Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (SABESP).

Durante a campanha eleitoral de 2022, o atual governador Tarcísio de Freitas, filiado ao Republicanos, lançou como principal proposta a privatização da SABESP, defendendo, em síntese, que a participação integralizada da iniciativa privada no setor solucionaria a crise hídrica enfrentada pela população paulista nos últimos anos. Na prática, contudo, essa expectativa não se sustenta.

Tanto em âmbito nacional como internacional, o processo de privatização de empresas de saneamento não produz bons frutos conforme esperado. No ano de 2015, por exemplo, o Transnational Institute atestou a ocorrência de cerca de 180 casos de reestatização de empresas de saneamento básico ao redor do mundo¹¹.

¹⁰ DE MELO, José Airton Mendonça; JORGE NETO, Paulo de Melo. 2007. **Bem-estar social, regulação e eficiência no setor de saneamento básico.** Revista Econômica do Nordeste, v. 41, n. 4, p. 778.

¹¹ KISHIMOTO, Sakamoto. 2015. **Chegou para ficar: a remunicipalização da água como tendência mundial.** Unidade Internacional de Pesquisa de Serviços Públicos (PSIRU), Instituto Transnacional (TNI) e Observatório Multinacional.

De acordo com a economista Shiva (2006), em sua obra “Guerras por água: privatização, poluição e lucro”, isto ocorre pois a mercantilização da água provoca o aumento da degradação ambiental, das tarifas de consumo e da deficiência na prestação de serviços públicos, prejudicando o processo de democratização do acesso à água e acirrando as desigualdades sociais preexistentes¹².

Na mesma direção, Félix e Santos Neto (2021, p. 448) pontuam que “a privatização da água vai servir para acentuar o aprofundamento das desigualdades sociais e o crescimento da miséria da classe trabalhadora”¹³, principalmente na América Latina, que há séculos enfrenta um processo de expropriação de seus recursos naturais.

Diante deste contexto alarmante, o presente trabalho tem como objetivo analisar o arcabouço legal do saneamento básico no ordenamento jurídico, a estruturação deste monopólio natural no domínio econômico e a titularidade na prestação deste serviço público.

Por fim, pretende-se observar as implicações da privatização da SABESP na população paulista à luz da Constituição Federal de 1988 e da Constituição do Estado de São Paulo de 1989.

2. AR CABOUÇO LEGAL DO SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL

2.1 Legislação federal

Em escala nacional, a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 3º, sacramenta como objetivo fundamental da República Federativa do Brasil “o desenvolvimento nacional”, que, conforme se alude pela leitura do artigo 21, inciso IX, poderá ser alcançado através da elaboração e da execução de “planos nacionais e regionais de ordenação do território”.

De fato, o ordenamento do território está vinculado à concretização das garantias fundamentais da população que ali habita, conforme sedimentado pelo Princípio Geral nº 10, da Declaração de Vancouver sobre Assentamentos Humanos (MEMORANDO, 1977, p. 4), enunciada pela Conferência das Nações Unidas de 1976:

¹² SHIVA, Vandana. 2006. **Guerras por água: privatização, poluição e lucro.** Trad.: Georges Kormikaris. São Paulo: Radical Livros.

¹³ FELIX, Tatiana Lyra Lima; SANTOS NETO, Artur Bispo dos. 2021. **Privatização da CASAL no contexto da mercantilização da água na América Latina.** Maceió: Revista Katalysis, v. 24, p. 448, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1982-0259.2021.e79374>. Acesso em: 15 out. 2023.

[...] Todo Estado tem direito a tomar as medidas necessárias para manter sob fiscalização pública o uso, a propriedade, a disposição e a reserva de terras. Todo Estado tem direito a planejar e administrar a utilização do solo, que é um dos seus recursos mais importantes, de maneira que os crescimentos dos centros populacionais tanto urbanos como rurais se baseiem num plano amplo de utilização do solo¹⁴. (destaquei)

A materialização dos objetivos da República¹⁵ e dos direitos fundamentais do povo brasileiro¹⁶ são intrínsecos ao desenvolvimento socioeconômico nacional, que, por sua vez, depende da administração e da execução de planos de ordenação do território, exploração do solo e demais recursos naturais.

À vista disso, o artigo 21, inciso XX, do texto constitucional estabelece como competência da União “instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos”. O parágrafo único do referido artigo dispõe também que as normas de cooperação entre os entes federativos devem ser estipuladas por lei complementar.

O artigo 23, inciso IX, da Constituição Federal, fixa 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”.

Portanto, pela leitura dessas normas constitucionais, depreende-se que o saneamento básico compõe o rol de atribuições públicas de ordenação do território diretamente associadas ao desenvolvimento nacional.

Após a nova redação dada pelo NMLSB, a Lei nº 11.445 de 2007, em seu artigo 2º, incisos I, VI e XII, estipula que os serviços públicos de saneamento deverão ser prestados à luz dos princípios da “universalização do acesso e efetiva prestação do serviço público”; da “articulação com as políticas de desenvolvimento urbano e regional de habitação, de combate à pobreza [...], de proteção ambiental, destinadas à melhoria da qualidade de vida [...]”; e da “integração das infraestruturas e dos serviços com a gestão eficiente dos recursos hídricos”.

Tal legislação, em seu artigo 3º, conceitua saneamento básico como o “conjunto de serviços públicos, infraestruturas e instalações operacionais”, que se volta especialmente para

¹⁴ MEMORANDO. 1977. São Paulo: Revista de Arquitetura, planejamento e construção, n.16, p.3-6.

¹⁵ Art. 3º da Constituição Federal de 1988: “Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.”

¹⁶ Art. 5º da Constituição Federal de 1988.

o abastecimento de água potável, o esgotamento sanitário, a limpeza urbana, a drenagem de águas pluviais e o controle social.

O mesmo dispositivo diferencia os serviços públicos de saneamento básico de interesse comum daqueles de interesse local, caracterizando os primeiros como serviços de infraestrutura compartilhada entre os entes federativos e os últimos como serviços de infraestrutura delimitada a um único Município.

Ademais, o artigo 8º da mencionada lei prevê que a titularidade dos serviços públicos de saneamento básico recai sobre (i) os Municípios e o Distrito Federal, no caso do interesse local e (ii) o Estado que compartilhe, efetivamente, instalações operacionais com o Município, admitindo-se, em vista disso, a gestão associada, os consórcios intermunicipais e os convênios de cooperação entre tais entes.

Já o artigo 10º, ao dispor sobre a prestação dos serviços de saneamento, estabelece a possibilidade destas funções serem desempenhadas por entidade não integrante da Administração Pública, mediante a celebração de contrato de concessão, nos termos definidos pelo artigo 175, *caput*, da Constituição Federal.

A legislação também traça os contornos da Política Federal de Saneamento Básico no Capítulo IX e elenca como propósitos a “melhoria da qualidade de vida e das condições ambientais e de saúde pública”, a “colaboração para o desenvolvimento urbano e regional” e o “estímulo à implementação de infraestrutura e serviços comuns a Municípios, mediante mecanismo de cooperação [...]”.

2.2 Legislação estadual

Em escala estadual, a Constituição do Estado de São Paulo de 1989, em seu artigo 157, reconhece a obrigatoriedade da participação do Estado e dos Municípios na garantia deste serviço ao impor que ambos “[...] destinarão recursos financeiros específicos, nos respectivos planos plurianuais e orçamentos, para o desenvolvimento de funções públicas de interesse comum”.

Nessa direção, a promoção de programas relacionados ao aperfeiçoamento das condições habitacionais e de saneamento básico é, mais uma vez, tratada como mecanismo para o desenvolvimento das funções públicas de interesse comum e a concretização de garantias fundamentais da população, nos termos do artigo 182 da Constituição Estadual.

O artigo 215 da legislação estadual estipula que, além de criar políticas de saneamento, é função do Estado prestar assistência e orientação técnica aos Municípios na execução destas

medidas, sem se olvidar da “utilização racional da água, do solo e do ar, de modo compatível com a preservação e melhoria da qualidade da saúde pública e do meio ambiente e com a eficiência dos serviços públicos de saneamento”.

O artigo 216 dispõe ainda:

Artigo 216 - O Estado instituirá, por lei, plano plurianual de saneamento estabelecendo as diretrizes e os programas para as ações nesse campo.

§1º - O plano, objeto deste artigo deverá respeitar as peculiaridades regionais e locais e as características das bacias hidrográficas e dos respectivos recursos hídricos.

§2º - O Estado assegurará condições para a correta operação, necessária ampliação e eficiente administração dos serviços de saneamento básico prestados por concessionária sob seu controle acionário.

§3º - As ações de saneamento deverão prever a utilização racional da água, do solo e do ar, de modo compatível com a preservação e melhoria da qualidade da saúde pública e do meio ambiente e com a eficiência dos serviços públicos de saneamento.

Também no domínio estadual, a Lei nº 7.750 de 1992¹⁷, alterada pela Lei Complementar nº 1.025 de 2007¹⁸, passou a assegurar em suas disposições finais a preferência da SABESP na operação dos serviços de tratamento e distribuição de água no Estado de São Paulo.

Nos termos da Lei nº 119 de 1973¹⁹, a SABESP é uma sociedade por ações cujo objetivo é “planejar, executar e operar os serviços públicos de saneamento básico em todo o Estado de São Paulo, respeitada a autonomia dos Municípios”, conforme redação do artigo 1º da citada legislação:

§ 1º - A sociedade, vinculada à Secretaria dos Serviços e Obras Públicas, terá prazo de duração indeterminado, sede e foro na Capital de São Paulo, podendo abrir filiais, sucursais, agências e escritórios em qualquer ponto do território estadual.

§ 2º - A Sociedade referida neste artigo resultará da fusão da Companhia Metropolitana de Água de São Paulo - COMASP e Companhia Metropolitana de Saneamento de São Paulo - SANESP.

[...] § 5º - Assegurada, em caráter preferencial, a operação adequada e eficiente dos serviços no Estado de São Paulo, a Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo - SABESP, diretamente ou por intermédio de subsidiária, associada ou não a terceiros, poderá exercer, no Brasil e no exterior, qualquer uma das atividades integrantes do seu objeto social, inclusive a exploração dos serviços públicos de saneamento básico sob o regime de concessão.

¹⁷ Dispõe sobre a Política Estadual de Saneamento, e dá outras providências.

¹⁸ Transforma a Comissão de Serviços Públicos de Energia – CSPE em Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo – ARSESP, dispõe sobre os serviços públicos de saneamento básico e de gás canalizado no Estado, e dá outras providências.

¹⁹ Autoriza a constituição de uma sociedade por ações, sob a denominação de Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo - SABESP, e dá providências correlatas.

[...] § 9º - Respeitada a autonomia municipal, a SABESP e suas subsidiárias ficam autorizadas a prestar serviços de drenagem e manejo de águas pluviais urbanas, bem como serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos. (destaquei)

2.3 Saneamento básico na ordem constitucional

Analizando-se os dispositivos supracitados, verifica-se que o saneamento básico é compreendido à luz do desenvolvimento das condições habitacionais (artigo 23, IX, da Constituição Federal); do combate à pobreza, da proteção ambiental e da melhoria na qualidade de vida (artigo 2º, inciso VI, da Lei nº 11.445/07); bem como da saúde pública (artigo 48, inciso V, da Lei nº 11.445/07 e artigo 216, §3º, da Constituição Estadual de São Paulo). De fato, a melhoria da qualidade de vida da população é verificada quando há pleno acesso à água tratada e à rede de esgoto.

Destarte, o saneamento básico se insere na ordem constitucional como uma das bases para a concretização destes direitos, pois, conforme evidenciam Lahoz e Duarte²⁰ (2015, p.66), “sua ausência implica uma série de consequências que podem lesar o bem-estar de cada cidadão, influenciando diretamente nas suas expectativas de vida”.

Demoliner (2008, p.139) corrobora com a noção de que o *habitat* salubre é condição necessária para o desenvolvimento humano ao afirmar que aquele “que não tem moradia e vive em meio ao lixo, exposto ao esgoto e às substâncias tóxicas além de vetores transmissores de doenças, tem poucas chances de se desenvolver e alcançar a excelência como pessoa²¹”.

A esse respeito, vale mencionar as primeiras análises de dados realizadas no Brasil acerca da questão. Em 1985, o pesquisador Merrick (1985, pp.1-24) atestou a relação positiva entre acesso à água e redução da taxa de mortalidade infantil²². Na mesma direção, em 2004, Alves e Beluzzo (2004, pp. 391-410) publicaram o artigo “Infant mortality and child health in Brazil”, evidenciando a redução da taxa de mortalidade infantil com a implementação das

²⁰ LAHOZ, Rodrigo Augusto Lazzari; DUARTE, Francisco Carlos. 2015. **Saneamento básico e direito à saúde: considerações a partir do princípio da universalização dos serviços públicos.** São Leopoldo: Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito (RECHTD)7(1):62-69, v. 7 n. 1, p. 66, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.4013/rechtd.2015.71.06>. Acesso em: 15 out. 2023.

²¹ DEMOLINER, Karine Silva. 2008. **Água e saneamento básico: regimes jurídicos e marcos regulatórios no ordenamento brasileiro.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, p. 139.

²² MERRICK, Thomas. 1985. **The effect of piped water on early childhood mortality in Urban Brazil, 1970 to 1976.** Demography, v. 22, n. 1, pp. 1-24.

políticas de saneamento básico no país²³, o que foi ratificado oito anos depois por Barufi (2012, pp. 1/15)²⁴.

Outrossim, o saneamento básico é também um indicador das desigualdades sociais no país. De acordo com o relatório “As Despesas da Família Brasileira com Água Tratada e Coleta de Esgoto”, produzido em 2021 pelo Instituto Trata Brasil, 51,7% da população residente em unidades de consumo abaixo da linha de pobreza no país não têm acesso regular à água potável. Mais ainda, 67,5% não têm acesso à rede de esgoto²⁵.

Conclui-se que o saneamento básico é um dos sustentáculos da promoção da saúde e do combate à pobreza, princípios consagrados pelas Constituições Federal e Estadual, e que devido à sua natureza de interesse geral devem ser promovidos pelo Estado através da execução de serviços públicos²⁶, conforme ensina Eros Roberto Grau.

3. MONOPÓLIO NATURAL DO SANEAMENTO BÁSICO

Sob a influência de Jèze²⁷, a concepção formal de serviço público se tornou dominante na doutrina brasileira. Nestes termos, o serviço público está necessariamente ligado a um regime jurídico especial, cuja base é a supremacia do interesse geral sobre o interesse particular²⁸, consoante a lição de Bandeira de Mello (2006, p. 634):

Serviço público é 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 às vezes, sob um regime de Direito Público - portanto, consagrador de prerrogativas de supremacia e de restrições especiais

²³ ALVES, Denisard; BELUZZO, Walter. 2004. **Infant mortality and child health in Brazil**. Economics & Human Biology, v. 2, n. 3, pp. 391–410.

²⁴ BARUFI, Ana; HADDAD, Eduardo; PAEZ, Antonio. 2012. **Infant mortality in Brazil, 1980-2000: A spatial panel data analysis**. BMC public health, v. 12. n. 1, pp. 1–15.

²⁵ INSTITUTO TRATA BRASIL. 2021. **As Despesas da Família Brasileira com Água Tratada e Coleta de Esgoto**. Disponível em: <https://tratabrasil.org.br/as-despesas-das-familias-brasileiras-com-agua-tratada-e-coleta-de-esgoto/>. Acesso em: 15 out. 2023.

²⁶ GRAU, Eros Roberto. 2001. **Constituição e serviço público**. In: Direito Constitucional: estudos em homenagem a Paulo Bonavides. Tradução. São Paulo: Malheiros, p. 250.

²⁷ Gaston Jèze (Toulouse, 2 de março de 1869 – Deauville, 5 de agosto de 1953) foi um acadêmico, ativista humanitário e de direitos humanos francês. Foi professor de direito público e residente do Instituto de Direito Internacional.

²⁸ BERCOVICI, Gilberto. 2017. **Saneamento básico e federalismo: serviço público e competências comuns**. In: LUNA, Guilherme Ferreira Gomes et al. (Coord.). Saneamento básico: temas fundamentais, propostas e desafios. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, p. 200.

-, instituído em favor dos interesses definidos como públicos no sistema normativa²⁹.

No que se refere à atuação estatal no domínio econômico, os artigos 173, *caput*, e 175, *caput*, da Constituição Federal definem que ela pode se manifestar: (i) em sentido estrito, quando relacionada “aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo” - *Estado como agente econômico*; e (ii) em sentido amplo, quando relativo “à prestação de serviços públicos”, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão - *Estado como agente econômico e empresarial*.

Tal disposição é compreendida através do seguinte diagrama:

Figura 2: Atuação do Estado no domínio econômico



Fonte: Ilustração de autoria própria.

Neste trabalho, é a atuação econômica do Estado em sentido amplo que merece destaque.

Segundo Eros Roberto Grau (2012, p. 216), o que determina a caracterização de determinada parcela da atividade econômica como serviço público em sentido amplo é a sua

²⁹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. 2006. **Curso de Direito Administrativo, ed. 20.** São Paulo: Malheiros, p. 634.

vinculação com o interesse social, uma vez que constitui “atividade indispensável à consecução da coesão social³⁰”.

Para o autor, a atuação econômica do Estado em sentido amplo se desdobra em privativa e não-privativa. No primeiro caso, independentemente da participação do setor privado na cadeia de operação, a prestação do serviço é monopólio do Estado. No segundo caso, se admite a prestação concorrente pela iniciativa privada, como nos casos de escolas e hospitais particulares.

Na economia política, há consenso entre os autores a respeito dos serviços públicos que representam este monopólio natural do Estado, como, por exemplo, os sistemas de geração e distribuição de energia elétrica, a rede de abastecimento de água, a rede de coleta e tratamento de esgoto, a produção e distribuição de gás canalizado e a rede de transportes.

Os serviços públicos de monopólio natural, portanto, estão relacionados ao poder infraestrutural do Estado. Nesse sentido, Bercovici (2015, p. 22) esclarece que “[...] a infraestrutura constitui um monopólio natural controlado pelo Estado”, porque fornece “produtos e serviços para um grande número de usuários, afetando, assim, o bem-estar da população e o desempenho das empresas e produzindo efeitos diretos e indiretos por toda a economia³¹”.

3.1 Custo sub-aditivo e maximização do bem estar social

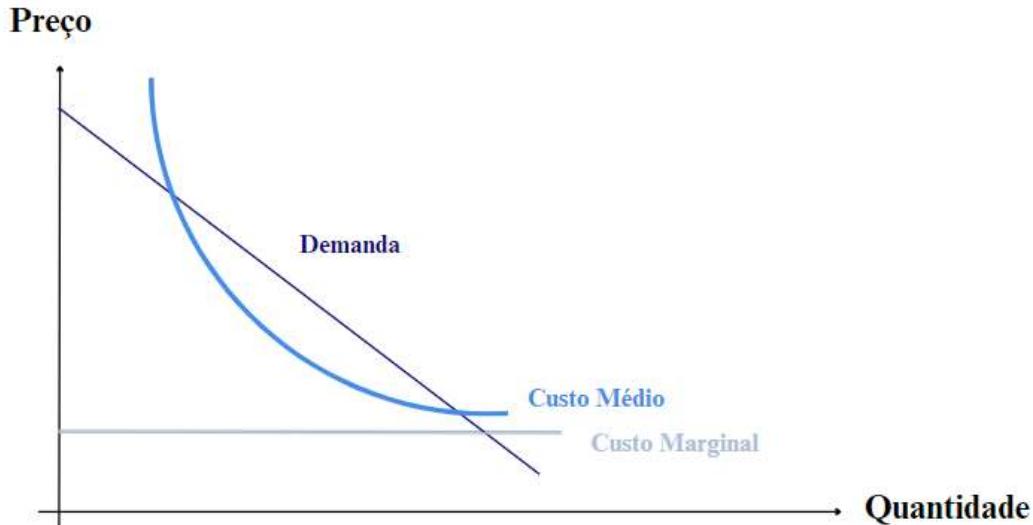
De acordo com Besanko e Braeutigam (2014), no monopólio natural o custo total da produção para uma única empresa produtora é menor do que o custo total combinado que duas ou mais empresas incorreriam se dividissem a produção entre si. Por consequência, no monopólio natural a curva do custo médio da produção tende a diminuir com o tempo³², conforme o gráfico seguinte:

³⁰ GRAU, Eros Roberto. 2012. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

³¹ BERCOVICI, Gilberto. 2015. **Infraestrutura e desenvolvimento**. In: Elementos de Direito de Infraestrutura. São Paulo: Editora Contracorrente, p. 22.

³² BESANKO, David; BRAEUTIGAM, Ronald. 2014. **Microeconomics**. 5th Edition. New York, United States of America: Wiley.

Figura 3: Representação do monopólio natural



Fonte: Ilustração de autoria própria.

Assim, em termos de recursos, a produção de determinada mercadoria ou a prestação de determinado serviço no monopólio natural é mais eficiente se executada por uma única empresa. Esta é a chamada função de custo sub-aditiva³³, a respeito da qual esclarece Gomes de Araújo (2019, p. 23):

Nessas circunstâncias, o monopólio é congruente com a maximização de bem-estar social, pois, se a função de custo for sub-aditiva, a existência de uma única empresa ofertante é considerada uma solução de mercado eficiente. Corroborando essa visão, Sharkey afirma que a entrada de empresas em um mercado de monopólio natural poderia reduzir o bem-estar ao aumentar os custos totais de produção do setor³⁴. (destaquei)

Repise-se, então, que a sub-aditividade é verificada em economias de escala e economias de escopo quando o custo total da produção de um ou mais bens é menor se produzido por uma única empresa, sendo mais eficiente que ela atenda o mercado com exclusividade.

Esse fenômeno ocorre quando a tecnologia de produção se revela custosa demais para os agentes econômicos, como nos casos já mencionados das redes físicas de distribuição de telefonia, ferrovias, eletricidade e água.

³³ HILLMAN, Jordan J.; BRAEUTIGAM, Ronald. 1989. **Price level regulation for diversified public utilities: an assessment**. Série: Topics in regulatory economics and policy. Kluwer Academic Publishers.

³⁴ ARAÚJO, Clésio Gomes de. 2019. **Benchmarking de eficiência técnica no setor de abastecimento de água e esgotamento sanitário brasileiro**. Brasília: Dissertação de Mestrado (UNB), p. 23. Disponível em: <http://repositorio2.unb.br/jspui/handle/10482/35289>. Acesso em: 01 nov. 2023.

Sobre isso, afirma Castro da Costa (2007, p. 4751):

As economias, de escala e de escopo, estão presentes em setores que requerem, antes de começar a operar, investimentos altos na instalação de redes físicas de distribuição, tais como telefonia fixa, ferrovias, rodovias, água, saneamento e distribuição de eletricidade. A competição nesses setores, não é socialmente eficiente, pois exige a duplicação dessas redes, o que importa em elevado custo de capital. [...] No caso do monopólio natural, todavia, estimular um mercado competitivo atrita com o objetivo de minimizar o custo de produção, e inviabiliza, neste caso, o estímulo à competição³⁵. (destaquei)

Assim, embora não se insiram num mercado concorrencial, o monopólio natural do saneamento básico promove maximização do bem-estar social na medida em que evita o emprego duplicado de altos investimentos na infraestrutura e assegura a qualidade da prestação do serviço para a redução dos custos sobre o sistema público de saúde³⁶.

À vista disso, considerando a importância do saneamento básico para o alcance do bem estar social, o constituinte definiu que no que diz respeito a esse monopólio natural a atuação econômica do Estado deve ocorrer mediante a cooperação entre seus entes federados, atribuindo-lhes, para esse fim, competências comuns.

3.2 A competência comum no saneamento básico

A Constituição Federal de 1988 tratou a prestação do serviço de saneamento básico sob o prisma do federalismo cooperativo, fixando no artigo 23, inciso IX, que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios detêm competência comum para promover “programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico”.

Bercovici (2008, p. 13) afirma que o federalismo cooperativo pressupõe que “As diferentes unidades da federação brasileira devem cooperar entre si na realização dos interesses nacionais. Essa colaboração deve dar-se por meio de definição de políticas públicas

³⁵ COSTA, Carlos José de Castro. 2007. **Monopólio Natural: A legitimação do monopólio para minimizar os custos de produção**, p. 4751. Disponível em: http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/bh/carlos_jose_de_castro_costa.pdf. Acesso em: 01 nov. 2023.

³⁶ CÂNDIDO, José Lourenço. 2013. **Falhas de mercado e regulação no saneamento básico**. Revista Eletrônica Informe Econômico, v. 1, n. 1, p. 18.

estabelecendo metas, diretrizes e planos que garantam a atuação equilibrada, conforme a atribuição de cada um dos entes federados³⁷.

É de se reconhecer, todavia, que a competência comum atribuída aos entes federados no intuito de promover a cooperação entre eles não opera tal qual almejado pelo constituinte. Na prática, verifica-se (i) o tumulto de responsabilidades entre os entes e (ii) a impossibilidade de elaboração de um plano de investimento robusto de nível nacional para o setor.

Nesse sentido, Dutra, Bockmann Moreira e Kaercher Loureiro (2021, p. 3) salientam que “independentemente da decisão acerca da titularidade, todos os entes da Federação podem, em princípio, tomar medidas relativas ao setor, em decorrência de competências que lhes são próprias³⁸”.

Na mesma direção, Cândido (2013, p. 20) afirma que:

A existência de várias propostas em torno do modelo tarifário e de regulação tem inviabilizado a criação de uma proposta nacional, de modo que cada município ou estado acaba escolhendo o seu modelo de tarifação e oferta dos serviços, mas que nem sempre garante a segurança hídrica necessária ao desenvolvimento econômico local³⁹. (destaquei)

Ademais, a falta de identificação taxativa do titular do saneamento básico e a ausência de um plano de investimentos de nível nacional permite que a qualidade na prestação deste serviço em determinado Estado/município destoe expressivamente se comparado ao serviço noutra localidade no país. A título exemplificativo, vale citar a pesquisa publicada em 2023 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), segundo a qual constatou que enquanto o índice de atendimento total de esgoto no Sudeste chega a 80,5%, na Região Norte o índice é de 13,1%⁴⁰.

³⁷ BERCOVICI, Gilberto. 2008. **O federalismo no Brasil e os limites da competência legislativa e administrativa: memórias da pesquisa.** Rev. Jur., v. 10, n. 90. Brasília: Ed. Esp., p. 13. Disponível em: <https://doi.org/10.20499/2236-3645.RJP2008v10e90-253>. Acesso em: 05 fev. 2024.

³⁸ DUTRA, Joisa; MOREIRA, Egon Bockmann; LOUREIRO, Gustavo Kaercher. 2021. **Competência e governança no setor de saneamento: quem faz o quê?** Centro de Estudos em Regulação e Infraestrutura (FGV). Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/d1fd9dac-6e9e-4ff7-87bb-51d2feec875f/content>. Acesso em 19 fev. 2024.

³⁹ Ibidem, p. 20.

⁴⁰ MOVIMENTO NACIONAL ODS. 2023. **IBGE aponta os melhores estados no desempenho em saneamento básico.** Disponível em: [https://sc.movimentodos.org.br/2023/06/20/ibge-aponta-os-melhores-estados-no-desempenho-em-saneamento-basico/#:~:text=Uma%20pesquisa%20divulgada%20na%20sexta,Janeiro%20\(90%2C6%25\)](https://sc.movimentodos.org.br/2023/06/20/ibge-aponta-os-melhores-estados-no-desempenho-em-saneamento-basico/#:~:text=Uma%20pesquisa%20divulgada%20na%20sexta,Janeiro%20(90%2C6%25)). Acesso em: 29 mai. 2024.

Esta discrepância na governança do saneamento básico ao redor do Brasil foi uma das principais justificativas para a edição do NMLSB, que, conforme mencionado anteriormente, facilitou a concessão do setor à iniciativa privada.

No caso, nota-se que, ao invés de esclarecer as regras constitucionais de repartição de competência e fomentar a unidade no planejamento da infraestrutura nacional, o legislador, à imagem dos presidentes eleitos, optou por entregar a quem quer que seja a função pública essencial de captar, tratar e distribuir a água do povo brasileiro.

4. CASO SABESP

Em que pese as dificuldades apontadas na prestação do serviço de saneamento básico no Brasil, a SABESP é a exceção, sendo considerada uma das estatais mais bem sucedidas no país e uma das maiores empresas de saneamento do mundo em população atendida⁴¹.

A SABESP é também a maior empresa da América Latina no setor de saneamento ambiental e foi eleita a melhor empresa de saneamento das Américas pela Associação Interamericana de Engenharia Sanitária e Ambiental (AIDIS)⁴².

Não bastasse isso, no Ranking do Saneamento de 2024, ao analisar os indicadores de abastecimento de água, de esgotamento sanitário, de tratamento de esgoto, de investimentos totais por habitante e de perdas na distribuição e por ligação, o Instituto Trata Brasil (RELATÓRIO COMPLETO, 2024, p. 57) concluiu:

Dos 20 melhores municípios do Ranking de 2023, nove são do estado de São Paulo (sendo quatro deles atendidos pela Sabesp), cinco são do Paraná (sendo todos atendidos pela Sanepar), dois são de Minas Gerais, dois são de Goiás, um é do Rio de Janeiro, e um é do Mato Grosso do Sul. Além disso, esta edição conta com uma surpresa positiva: pela primeira vez na história do Ranking do Saneamento, três municípios obtiveram nota máxima em todas as dimensões analisadas: Maringá (PR), São José do Rio Preto (SP), e Campinas (SP).

Em relação ao Indicador de Atendimento Total de Água (ITA), sete municípios entre os 20 primeiros ainda não contam com a universalização do abastecimento de água (indicador acima de 99%). O município com o menor índice dentro desse grupo, Montes Claros (MG), apresentou 85,56% em 2022. O alto nível de atendimento total

⁴¹ SABESP. **Institucional**. Disponível em: <https://site.sabesp.com.br/site/interna/Default.aspx?secaoId=802>. Acesso em: 29 mai. 2024.

⁴² PROGRAMA DE TREINAMENTO PARA TERCEIROS PAÍSES. 2018. **Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo**. Disponível em: <https://www.abc.gov.br/treinamentos/informacoes/InstituicaoSabesp.aspx#:~:text=A%20Sabesp%20E2%80%93%20Companhia%20de%20Saneamento,Engenharia%20Sanit%C3%A1ria%20e%20Ambiental%20E2%80%93%20AIDIS>. Acesso em: 20 fev. 2024.

de água é demonstrado pelo indicador médio, que foi de 98,89% nesta edição. Ou seja, os 20 melhores municípios do Ranking se mostram, em média, próximos da universalização em termos de abastecimento total de água⁴³. (destaquei)

Fundada em 1973, a SABESP é responsável pelo fornecimento de água, coleta e tratamento de esgotos de trezentos e setenta e cinco municípios do Estado de São Paulo. Atualmente, a companhia abastece 28,4 milhões e coleta o esgoto de 25,2 milhões de pessoas. A SABESP também é responsável por cerca de 30% do investimento em saneamento básico feito no Brasil⁴⁴.

A qualidade dos serviços prestados pela SABESP e a expansão da rede de saneamento básico no Estado de São Paulo podem ser melhor observadas a partir dos seguintes números:

Figura 4: Índices de atendimento da SABESP

Água	
Ligações cadastradas de água	10,2 milhões
Estações de tratamento de água	237
Reservatórios	2.720
Capacidade do armazenamento de água (reservatórios)	3,6 bilhões de litros
Poços	1.232
Adutoras	6,2 mil quilômetros
Redes de distribuição de água	86,1 mil quilômetros
Centrais de controle sanitário	16
Esgoto	
Ligações cadastradas de esgotos	8,6 milhões
Estações de tratamento de esgotos	598
Redes coletoras de esgotos	61,4 mil quilômetros
Coletores, emissários e interceptores	2,9 mil quilômetros

Referência: junho de 2023

Fonte: SABESP⁴⁵.

Importante salientar que, além de prestar serviços de saneamento básico em qualidade bem acima da média nacional, a SABESP é uma estatal lucrativa, conforme informado no seu Portal (NOTÍCIAS, 2023):

A Sabesp obteve em 2022 lucro de \$ 3,12 bilhões, um resultado 35,4% superior aos R\$ 2,3 milhões registrados no ano anterior.

⁴³ INSTITUTO TRATA BRASIL. 2024. **Relatório Completo.** Disponível em: <https://tratabrasil.org.br/wp-content/uploads/2024/04/Relatorio-Completo-Ranking-do-Saneamento-de-2024-TRATA-BRASIL-GO-ASSOCIADOS.pdf>. Acesso em: 26 mai. 2024.

⁴⁴ Ibidem, ref. 39.

⁴⁵ Ibidem, ref. 39.

A Companhia investiu R\$ 5,4 bilhões em 2022, sendo R\$ 2,16 bilhões em água e R\$ 3,22 bilhões em esgoto. Os resultados foram divulgados na quinta-feira (23/3).

O resultado medido pelo EBITDA ajustado (lucro antes de juros, impostos, depreciação e amortização) foi de R\$ 7.088 bilhões, ante R\$ 6.373 bilhões em 2021, um acréscimo de 11,2%.

A receita operacional líquida cresceu 13,2%, passando a R\$ 22 bilhões.

Já o volume faturado de água e esgoto teve alta de 0,9%. Em 2022, a população abastecida com água distribuída pela Sabesp atingiu 28 milhões e a atendida com coleta de esgoto passou para 24,7 milhões, alta de 0,7% e 0,4% respectivamente⁴⁶.

De acordo com Pereira e Moggi (2001, p. 72), a SABESP foi a primeira empresa do saneamento público no Brasil a abrir o seu capital. Até o presente momento, 51% das ações da companhia pertencem ao Estado de São Paulo e as outras 49% são negociadas em bolsas de valores (24,5% na Bovespa e 24,5% na NYSE)⁴⁷.

Assim, por se tratar de uma sociedade anônima de economia mista, Schapiro e Marinho (2018, p. 1433) esclarecem que “existe um objetivo de política pública que leva o Estado a atuar diretamente como empreendedor, mas ao mesmo tempo estas empresas também precisam lidar com o fato de que possuem acionistas privados, que são titulares de uma legítima expectativa de obter resultados positivos⁴⁸”.

Apesar disso, é evidente que os bons resultados da SABESP refletem no interesse da população paulista em manter a empresa sob o controle acionário do Estado de São Paulo, em pesquisa publicada pelo Datafolha em abril de 2023, constatou-se que 53% dos paulistas é contra a privatização da companhia⁴⁹.

4.1 A crise hídrica na Região Metropolitana de São Paulo (2014-2016)

É de se reconhecer, contudo, que a SABESP não passou ilesa à onda neoliberal deflagrada no país a partir da década de noventa, exemplo disso foi a crise hídrica enfrentada pela população residente na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) durante o período de 2014 a 2016.

⁴⁶ SABESP. 2023. **Notícia**. Disponível em: <https://www.sabesp.com.br/site/imprensa/noticias-detalhe.aspx?secaoId=65&id=8827>. Acesso em: 29 mai. 2024.

⁴⁷ PEREIRA, Maria Isabel; MOGGI, Jair. 2001. **Sabesp: rumo ao futuro**. São Paulo: Pioneira, p. 72.

⁴⁸ SCHAPIRO, Mario Gomes; MARINHO, Sarah Morgana Matos. 2018. **Conflito de interesses nas empresas estatais: uma análise dos casos Eletrobrás e Sabesp**. Revista Direito & Praxis. Rio de Janeiro: Vol. 9, N. 3, 2018. p. 1433. Disponível em: <https://orcid.org/0000-0002-6762-2731>. Acesso em: 27 abr. 2024.

⁴⁹ PORTAL BRASIL 247. 2023. **Maioria dos paulistas é contra a privatização da SABESP**. Disponível em: https://www.brasil247.com/regionais/sudeste/maioria-dos-paulistas-e-contra-a-privatizacao-da-sabesp-aponta-datafolha#google_vignette. Acesso em: 30 mai. 2024.

Cerqueira Neto (2016, pp. 479/484) afirma que a crise foi resultado, sobretudo, da falta de investimentos do Poder Público em novos mananciais para atendimento da população residente na RMSP que crescia em ritmo acelerado.

De acordo com o autor, o Sistema Cantareira, concluído na década de oitenta, foi o último grande investimento realizado na RMSP, quando a região tinha aproximadamente 14 milhões de habitantes. No ano 2015, porém, a RMSP abrigava mais de 21 milhões de habitantes e continuava sendo abastecida pela mesma rede de trinta anos atrás.

Sobre a questão, o autor explica:

Para manter o sistema metropolitano com “segurança hídrica”, com capacidade suficiente para enfrentar estiagens como a que estamos enfrentando, teria sido necessário que o governo do estado (Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo – Sabesp) tivesse iniciado a construção de um novo Cantareira em 2001. [...] Em 2001, a demanda se igualou à disponibilidade, ambas de 66,3 m³/s. Essa situação indicava à Sabesp de que já deveria ter iniciado a construção de um novo sistema de grande porte para atender ao crescimento da população; se passaram três governos e meio do estado nesse período, e esse reforço do sistema não foi ainda nem sequer anunciado, ou seja, trata-se de um atraso de 15 anos⁵⁰.

Neste ponto, é importante sinalizar que em um sistema capitalista a supressão de investimentos do Poder Público em determinado setor não é por acaso. Conforme mencionado anteriormente, a política de austeridade tem como primeira parada o sucateamento e como destino a privatização.

Cumpre ressaltar, ainda, que a abertura de capital da companhia efetivada no ano de 1994 contribuiu para que os dividendos ali auferidos deixassem de ser destinados aos investimentos no setor, especificamente à expansão da rede de abastecimento de água no Estado, na medida em que passaram a ser distribuídos entre os acionistas recém-admitidos, cujo único objetivo era - e continua sendo - o lucro.

Somado a esta tensão política e econômica que já pairava sobre a SABESP, no período de 2014 a 2015, o Sistema Cantareira, maior produtor de água da RMSP, enfrentou uma dramática estiagem.

A seca que assolou o Cantareira pode ter sido resultado da temperatura do Oceano Pacífico e/ou dos ciclos solares, de acordo com os professores Pedro Luiz Côrtes, também coordenador da Rede Internacional de Estudos sobre Meio Ambiente e Sustentabilidade e da

⁵⁰ NETO, Julio Cesar Cerqueira. 2016. **A crise hídrica no estado de São Paulo.** Geousp – Espaço e Tempo (Online), v. 19, n. 3, ISSN 2179-0892, p. 479-484. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/issn.2179-0892.geousp.2015.101113>. Acesso em: 30 mai. 2024.

Unicamp, e Antônio Carlos Zuffo⁵¹. Ambos concordam, no entanto, que tal estiagem era previsível e não foi a única responsável pela crise hídrica na RMSP, que deixou a população por meses desabastecida ou em regime de racionamento de água, no mínimo.

4.2 O capitalismo de desastre e a proposta de privatização

Friedman (1982) afirmava que das crises nasciam mudanças estruturais e ganhos excepcionais para determinado grupo social⁵². Não há dúvida de que, principalmente na América Latina, as crises foram utilizadas, de acordo com Orduz Rojas e Barros Pereira (2020, p. 211), para “promover uma agenda radical em prol do livre-mercado e das grandes corporações⁵³”, circunstância que mais tarde veio a ser chamada pela jornalista Klein (2008) de capitalismo de desastre⁵⁴.

A referida crise hídrica ilustra bem como a produção do choque econômico, social e/ou político num país subdesenvolvido favorece a tomada de decisões em favor do Estado mínimo. No caso, por exemplo, sob o pretexto de que o Estado não teria capacidade financeira e administrativa para solucionar os problemas de abastecimento na RMSP, o atual governador Tarçísio de Freitas, amparado pelo NMLSB, iniciou o processo de privatização da maior companhia de saneamento básico da América Latina, a SABESP.

Em suma, a concretização da medida está condicionada de três movimentações do Poder Público: (i) a autorização ao Estado de São Paulo para que deixe de ser acionista majoritário da companhia; (ii) a venda das ações à iniciativa privada; e (iii) a celebração dos novos contratos de concessão entre os municípios e a concessionária, que, em decorrência da venda dos ativos, passará a ser gerida pela iniciativa privada.

No que toca à etapa “(i)”, a Lei nº 17.853 de 2023, se encarregou de autorizar o Poder Executivo do Estado de São Paulo a promover medidas de desestatização da SABESP, nos seguintes termos:

⁵¹ ESTADÃO. 2015. **Ciclos climáticos explicam a seca, dizem especialistas**. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/sao-paulo/ciclos-climaticos-explicam-seca--dizem-especialistas/>. Acesso em: 27 abr. 2024.

⁵² FRIEDMAN, M. 1982. **Capitalism and freedom**. Chicago: University of Chicago.

⁵³ ORDUZ ROJAS, Claudia Marcela; BARROS PEREIRA, Doralice. 2023. **O rompimento da barragem de Fundão e a ascensão do capitalismo de desastre no Brasil**. Cuad. Geogr. Rev. Colomb. Geogr. [online], vol.32, n.1, pp.19-34. Epub 29-Feb-2024. ISSN 0121-215X. Disponível em: <https://doi.org/10.15446/rcdg.v32n1.94479>. Acesso em: 30 abr. 2024.

⁵⁴ KLEIN, N. 2008. **A doutrina do choque: a ascensão do capitalismo de desastre**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira.

Artigo 1º - Fica o Poder Executivo autorizado a realizar a desestatização da Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo - SABESP, cuja criação foi autorizada pela Lei nº 119, de 29 de junho de 1973, com alienação de participação societária, inclusive de controle acionário, mediante pregão ou leilão em bolsa de valores ou oferta pública de distribuição de valores mobiliários, bem como aumento de capital, com renúncia ou cessão, total ou parcial, de direitos de subscrição, observado o regramento da Lei nº 9.361, de 5 de julho de 1996.

Parágrafo único - O procedimento de alienação a que se refere o "caput" deste artigo deverá ser precedido de avaliação, aplicando-se o disposto no artigo 76, inciso II, alínea "c", da Lei federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, com observância das normas expedidas pela Comissão de Valores Mobiliários - CVM e pela Securities and Exchange Commission - SEC. (destaquei)

No que toca à etapa “(iii)”, como preliminar da repactuação dos novos contratos de concessão, a Lei nº 17.383 de 2021, criou as Unidades Regionais de Água e Esgoto (URAE’s), cuja tarefa é agrupar municípios em blocos regionalizados e, por meio de seu Conselho Deliberativo, contratar determinada concessionária para prestar o serviço de saneamento básico em nome dos entes municipais.

Importante sublinhar que este advento legislativo já foi submetido ao controle concentrado de constitucionalidade através da Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.470, proposta pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL).

Em linhas gerais, o PSOL aduz que a lei viola a autonomia dos municípios e o pacto federativo ao usurpar a competência municipal na contratação da concessionária. Apesar da urgência da questão no âmbito estadual, o Ministro Relator André Mendonça entendeu pela “não caracterização da fumaça do bom direito” e indeferiu a medida cautelar pleiteada.

A ação segue agora com a juntada de pareceres das entidades interessadas e posterior julgamento, que, considerando o volume de recursos submetidos ao crivo do Supremo Tribunal Federal, sabe-se lá quando ocorrerá.

Retomando às etapas de privatização da SABESP, cumpre reiterar que a alteração do modelo tarifário dos subsídios cruzados, promovida pelo NMLSB, fará com que a iniciativa privada busque a concessão em regiões superavitárias, como o município de São Paulo, que é responsável por 44,5% do faturamento da companhia⁵⁵.

Assim, ante à importância da Capital para a concretização da medida, a Prefeitura Municipal firmou Termo de Compromisso com o Governo do Estado para formalizar a adesão da cidade de São Paulo à URAE-1 e encaminhou à Câmara dos Vereadores o Projeto de Lei

⁵⁵ BRASIL DE FATO. 2024. **Privatização da Sabesp em São Paulo é aprovada pela Câmara dos Vereadores sob protestos.** Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2024/04/17/privatizacao-da-sabesp-em-sao-paulo-e-aprovada-pela-camara-dos-vereadores-sob-protestos>. Acesso em: 01 mai. 2024.

Executivo nº 163/2024, que autoriza o executivo a celebrar os aludidos contratos de concessão de forma regional por meio de entidade de governança metropolitana ou por meio de URAE's.

A aprovação definitiva do PL nº 163/2024 abre caminho para a concretização da etapa “(ii)”.

A cronologia e a conexão das medidas legislativas mencionadas, sem as quais a privatização da SABESP não se consubstancia, podem ser compreendidas através do seguinte fluxograma:

Figura 5: Linha cronológica do processo de privatização da SABESP



Fonte: Ilustração de autoria própria.

Verifica-se, com isso, que o processo de privatização da SABESP necessitou da atuação coordenada entre Governo Federal (Jair Bolsonaro), Estadual (João Dória e Tarcísio de Freitas) e Municipal (Ricardo Nunes). Neste ponto, é interessante observar que, embora a grande mídia brasileira se esforce em apresentá-los como figuras antagônicas, esses representantes partilham da mesma política econômica neoliberal, cujo cerne é o desmonte da máquina pública.

No auge dos embates sobre a vacina do coronavírus, por exemplo, os noticiários brasileiros intensificaram o discurso de que Jair Bolsonaro e João Dória marchavam em direções totalmente opostas, veja-se:



Bolsonaro e Doria têm confrontamento em reunião de governadores

*Tucano diz que Bolsonaro divide o país
Presidente manda Doria 'sair do palanque'*

Fonte: Poder360⁵⁶.

FOLHA DE S.PAULO

★★★

Embate entre Doria e Bolsonaro vai além da vacina e atinge ao menos oito obras em São Paulo

Auxiliares do governador tucano se dividem entre apoiar conflito ou defender ligação institucional com presidente

Fonte: Folha de São Paulo⁵⁷.

G. Brasil

Valor Política

Doria: “Minha candidatura se posiciona frontalmente contra Lula e Bolsonaro”

Vencejor das pressões do PSDB de que governo de SP é exemplo do que poderá ser sua gestão do país.

Por Cristiano Parente // De São Paulo
09/02/2021 10:48 | Denunciar link



Fonte: Valor Econômico⁵⁸.

⁵⁶ PORTAL PODER360. 2020. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/governo/doria-diz-que-bolsonaro-divide-o-pais-e-presidente-o-manda-sair-do-palanque/>. Acesso em: 31 mai. 2024.

⁵⁷ FOLHA DE SÃO PAULO. 2021. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2021/02/embate-entre-doria-e-bolsonaro-vai-alem-da-vacina-e-atinge-ao-menos-oito-obras-em-sao-paulo.shtml>. Acesso em: 31 mai. 2024.

⁵⁸ VALOR ECONÔMICO. 2021. Disponível em: <https://valor.globo.com/politica/noticia/2021/11/29/doria-minha-candidatura-se-posiciona-frontalmente-contra-lula-e-bolsonaro.ghml>. Acesso em: 31 mai. 2024.



Fonte: CBN⁵⁹.

Essas reportagens, entretanto, encobrem o fato de que neste mesmo período Jair Bolsonaro sancionou o NMLSB, que facilita a privatização do saneamento básico no país, e João Dória sancionou a Lei Estadual nº 17.383/2021, que, nos termos da supracitada legislação federal, viabiliza a privatização do setor no Estado por meio da regionalização dos serviços.

Tal circunstância demonstra como o pensamento econômico neoliberal está enraizado no cenário político brasileiro, que, independentemente da figura que resida no Palácio da Alvorada ou no Palácio dos Bandeirantes, é marcado pela execução de medidas em prol ao livre-mercado.

Dentre as inúmeras medidas de afrouxamento da soberania nacional consumadas nos últimos trinta anos, a que merece destaque neste trabalho é a privatização da SABESP, que, conforme será demonstrado, está eivada de vícios de constitucionalidade de caráter formal.

5. INCONSTITUCIONALIDADES DA PRIVATIZAÇÃO DA SABESP

De acordo com Silva (2018, p.123), “a inconstitucionalidade formal resulta da violação das regras constitucionais do processo legislativo, seja quanto à competência, seja quanto ao modo de sua elaboração, seja quanto aos requisitos formais do ato legislativo⁶⁰”.

⁵⁹ PORTAL CBN. 2022. Disponível em: <https://cbn.globoradio.globo.com/default.htm?url=%2Fmedia%2Faudio%2F385130%2Fdoria-e-bolsonaro-nao-ha-conflito-entre-presidente.htm&ref=https://cbn.globoradio.globo.com/media/audio/385130/doria-e-bolsonaro-nao-ha-conflito-entre-presidente.htm>. Acesso em: 31 mai. 2024.

⁶⁰ SILVA, José Afonso da. 2018. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 41^a ed. São Paulo: Malheiros.

A inconstitucionalidade material, por outro lado, se verifica, nas palavras de Barroso (2018, p. 131), quando "o conteúdo da lei ou ato normativo se afasta dos valores, princípios e preceitos substanciais da Constituição⁶¹".

No caso da privatização da SABESP, é de se notar que houve violação formal às regras constitucionais do processo legislativo, bem como às regras constitucionais de repartição de competência dos entes federados.

5.1 Inconstitucionalidade formal: A ausência de participação popular na tramitação do Projeto de Lei Executivo nº 163 de 2024

Considerando o exposto, a privatização da SABESP depende da edição de duas medidas legislativas estaduais, sendo elas (i) a criação das unidades regionalizadas de saneamento básico e (ii) a autorização ao Estado para que deixe de ser o acionista majoritário da companhia.

Em relação ao ponto “(i)”, a Lei nº 17.383/2021 criou as Unidades Regionalizadas de Água e Estado (URAE’s) no Estado de São Paulo.

Em relação ao ponto “(ii)”, a Lei nº 17.853/2023 autorizou a desestatização da companhia.

Além disso, no âmbito municipal, é necessário a execução de duas medidas, quais sejam (iii) a adesão da cidade de São Paulo a uma dessas unidades regionalizadas e (iv) a permissão ao respectivo Conselho Deliberativo para que celebre o contrato de concessão em nome da Capital.

Em relação ao ponto “(iii)”, o Termo de Compromisso, celebrado em 16 de agosto de 2023 entre o prefeito Ricardo Nunes e o governador Tarcísio de Freitas, formalizou a adesão da Capital à URAE-1.

Em relação ao ponto “(iv)”, o PL nº 163/2024, aprovado pela Câmara Municipal, autoriza o Conselho Deliberativo da URAE-1 a celebrar contrato de concessão em nome da Capital.

Além de ser crucial para a concretização da privatização da SABESP em todo o Estado, a aprovação do PL nº 163/2024 produz impactos diretos na população de São Paulo, contudo, a despeito da sua relevância social, o Presidente da Câmara dos Vereadores, Danilo Lima, de

⁶¹ BARROSO, Luís Roberto. 2018. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo**. 6^a ed. São Paulo: Saraiva Educação.

maneira injustificada, acelerou a votação e obstruiu a participação popular na tramitação do projeto. Das cinco audiências públicas autorizadas pela Casa, apenas duas foram realizadas.

Assim, embora o texto do PL nº 163/2024 tenha sido aprovado, o processo legislativo que o amparou não observou os princípios previstos na Constituição Federal, na Constituição do Estado e na Lei Orgânica de São Paulo.

Na esfera federal, à luz do artigo 37, *caput*, da Constituição, o art. 2º, incisos IX e X, da Lei nº 11.445/2007 estabelece que os serviços públicos de saneamento básico serão prestados com base nos princípios da transparência e do controle social.

Na esfera estadual, o artigo 154, §2º, da Constituição do Estado de São Paulo assegura “a participação da população no processo de planejamento e tomada de decisões, bem como na fiscalização da realização de serviços ou funções públicas em nível regional”. Na mesma direção, os seus artigos 193 e 205 dispõem:

Art - 193. O Estado, mediante lei, criará um sistema de administração da qualidade ambiental, proteção, controle e desenvolvimento do meio ambiente e uso adequado dos recursos naturais, para organizar, coordenar e integrar as ações de órgãos e entidades da administração pública direta e indireta, assegurada a participação da coletividade, com o fim de: [...] XX - controlar e fiscalizar obras, atividades, processos produtivos e empreendimentos que, direta ou indiretamente, possam causar degradação do meio ambiente, adotando medidas preventivas ou corretivas e aplicando as sanções administrativas pertinentes.

Art - 205 O Estado instituirá, por lei, sistema integrado de gerenciamento dos recursos hídricos, congregando órgãos estaduais e municipais e a sociedade civil, e assegurará meios financeiros e institucionais para: [...] III - a proteção das águas contra ações que possam comprometer o seu uso atual e futuro; IV - a defesa contra eventos críticos, que ofereçam riscos à saúde e segurança públicas e prejuízos econômicos ou sociais; V - a celebração de convênios com os Municípios, para a gestão, por estes, das águas de interesse exclusivamente local; VI - a gestão descentralizada, participativa e integrada em relação aos demais recursos naturais e às peculiaridades da respectiva bacia hidrográfica; [...] (destaquei)

Na esfera municipal, a Lei Orgânica de São Paulo garante em seu artigo 41, inciso IX, que “A Câmara Municipal, através de suas Comissões Permanentes, na forma regimental e mediante prévia e ampla publicidade, convocará obrigatoriamente pelo menos 2 (duas) audiências públicas durante a tramitação de projetos de leis que versem sobre: [...] IX - plano municipal de saneamento”.

No caso, porém, a aprovação apressada do PL nº 163/2024, que se deu no parco período de três meses, inibiu a participação da coletividade no processo legislativo através do cancelamento de três audiências públicas previamente agendadas, desrespeitando, com isso, os princípios constitucionais da transparência e do controle social.

Tal cerceamento foi, inclusive, objeto da Ação Popular, com pedido de urgência⁶², proposta pela Presidente do Diretório Estadual do PSOL em face da Câmara Municipal de São Paulo, a qual teve a liminar concedida nos seguintes termos:

Sendo assim, seja pelo fato de não terem sido feitas as audiências públicas necessárias, nem os estudos e laudos pertinentes, desrespeitando os princípios constitucionais que permeiam o processo legislativo, bem como por clara afronta à determinação judicial, não resta outra medida que não a suspensão dos efeitos da votação realizada na data de ontem, 02.05.2024, do Projeto de Lei nº 163/2024, bem como qualquer ato consequente posterior.

Ainda, ressalto que em situações similares, considerando a complexidade e diversos impactos de projeto de lei sobre toda a população, o E. Tribunal de Justiça de São Paulo já determinou a anulação e/ou suspensão do processo legislativo, por falta das audiências e estudos necessários, protegendo os direitos da sociedade previstos constitucionalmente. [...]

Em que pese o entendimento da magistrada de primeira instância, o Presidente do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, desembargador Fernando Antonio Torres Garcia, em sede de Suspensão de Liminar⁶³, cassou a decisão emanada e determinou o prosseguimento do processo legislativo. Em suma, fundamentou *periculum in mora* inverso consistente na possível descontinuidade da prestação dos serviços de fornecimento de água e de esgotamento sanitário de São Paulo. Justificou, por fim, que referido projeto já havia se convertido em lei, restando impossível a concessão de liminar contra lei em tese naquele grau de jurisdição.

Vale salientar que casos semelhantes envolvendo a insuficiência das audiências públicas realizadas durante processos legislativos de alto interesse público já foram submetidos ao controle concentrado de constitucionalidade estadual e obtiveram julgamento favorável devido ao cerceamento da participação popular, conforme precedentes:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Município de Mirassol – Lei complementar n. 4.430, de 10 de agosto de 2021, que alterou a Lei Complementar n. 3.431, de 14 de setembro de 2011 e suas alterações – Criação da Lei de Zoneamento, Uso e Ocupação do Solo e Parcelamento do Município de Mirassol – Ato normativo que não observou o princípio da participação popular – Ausência de audiência pública como instrumento da democracia participativa em matéria de direito urbanístico – Ofensa ao princípio da vedação do retrocesso em matéria ambiental – Normas que reduziram limitações da Lei Complementar modificada – AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE. (TJSP. ADI nº 2122588-09.2022.8.26.0000. Órgão Especial. Relatora: Desembargadora Marcia Dalla Déa Barone, julgado em 10/11/2022) (destaquei)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Pretensão em face das Leis nº 3.392 e nº 3.393, de 28 de julho de 2020, do Município de Osvaldo Cruz, que promoveram alterações no Plano Diretor (Lei Municipal nº 2.537, de 09 de outubro

⁶² TJSP. Ação Popular nº 1025515-21.2024.8.26.0053. 4ª Vara da Fazenda Pública do Foro Central da Capital.

⁶³ TJSP. Suspensão de Liminar nº 2125600-60.2024.8.26.0000.

de 2006), do Município de Osvaldo Cruz, com objetivo de disciplinar a criação e regularização de chácaras urbanas de recreação, de interesse turístico e de eventos. Alegação de ausência de prévio estudo técnico e falta de participação popular. Direito urbanístico. Necessidade de prévio planejamento e participação comunitária. Ausente demonstração da realização de estudos prévios de natureza técnica que pudessem ser apresentados em audiência pública, a fim de que fosse possível a efetiva discussão dos projetos de que derivaram as leis contestadas, as quais impuseram várias alterações no Plano Diretor. Violiação aos artigos 180, inciso II, e 181, § 1º, Constituição Estadual. AÇÃO PROCEDENTE. (TJSP. ADI nº 2028374-60.2021.8.26.0000. Órgão Especial. Relator: James Siano, julgado em 19/05/2022) (destaquei)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Arguição feita pela Procuradoria Geral de Justiça, em face da Lei nº 16.833, de 07 de fevereiro de 2018, do Município de São Paulo, que cria o Parque Municipal do Minhocão e prevê a desativação gradativa do Elevado João Goulart, antigo elevado Costa e Silva. [...] A participação popular, em direito urbanístico, não se resume ao comparecimento e manifestação em audiência pública. Entidades comunitárias devem ter o direito de contribuir no "estudo, encaminhamento e solução dos problemas, planos programas e projetos que lhe são concernentes. Violação ao inciso II do art. 180 e art. 181 da Constituição Estadual. A invasão de competência, o vício de iniciativa e a ausência de estudos técnicos prévios, autorizam a declaração de inconstitucionalidade da norma de iniciativa legislativa. AÇÃO PROCEDENTE. (TJSP. ADI nº 2129887-42.2019.8.26.0000. Órgão Especial. Relator: Desembargador James Siano, julgado em 26/05/2021) (destaquei)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Pretensão em face da Lei Complementar nº 36, de 05 de fevereiro de 2014, do Município de Nova Odessa, que "Altera a Lei Complementar nº 10/2006 que instituiu o Plano Diretor Participativo e o Sistema de Planejamento Integrado e Gestão Participativa do Município de Nova Odessa". Alegação de ausência de prévio estudo técnico e falta de participação popular. Direito urbanístico. Necessidade de prévio planejamento e participação comunitária. Ausente demonstração da realização de estudos prévios e de audiências públicas para discussão do projeto de que derivou a lei contestada, a qual impôs várias alterações no Plano Diretor. Violação aos artigos 180, inciso II, e 181, § 1º, Constituição Estadual. AÇÃO PROCEDENTE, para declarar a inconstitucionalidade da Lei Complementar nº 36, de 05 de fevereiro de 2014, a partir da publicação do acórdão. (TJSP. ADI nº 2078947-39.2020.8.26.0000. Órgão Especial. Relator: Desembargador James Siano, julgado em 25/02/2021) (destaquei)

Conclui-se que o PL nº 163/2024, que viabiliza a privatização da companhia no Estado de São Paulo, inobservou os princípios da participação popular, da transparência administrativa e do controle social insculpidos no texto constitucional, o que caracteriza vício de constitucionalidade formal.

5.2 Inconstitucionalidade formal: O solene descumprimento do art. 216, §2º, da Constituição do Estado de São Paulo

O artigo 216, §2º, da Constituição do Estado de São Paulo prevê que “O Estado assegurará condições para a correta operação, necessária ampliação e eficiente administração dos serviços de saneamento básico prestados por concessionária sob seu controle acionário”,

logo, para assegurar tais condições, é preciso que o Estado disponha de algum controle sobre o setor.

No entanto, conforme será demonstrado, a privatização dos serviços de saneamento básico incapacita o Estado de cumprir essas atribuições, pois, ao lhe retirar do comando da companhia, transfere ao interesse privado o compromisso de prestar um serviço público de interesse geral. Com efeito, não é preciso muito esforço para identificar a contradição da medida.

Em resumo, a privatização do saneamento básico é resultado de três violações às regras constitucionais de repartição de competências, sendo elas (5.2.1) a usurpação da autonomia e da competência dos municípios, (5.2.2) a fragilização do federalismo cooperativo e (5.2.3) a ineficiência da prestação do serviço público de saneamento básico.

Por conseguinte, ao final da análise dessas três violações, ficará evidenciada a inconstitucionalidade da privatização da SABESP em razão do solene descumprimento do artigo 216, §2º, da Constituição do Estado de São Paulo.

5.2.1 A usurpação da autonomia e da competência dos municípios

Para fins didáticos, vale esclarecer que a usurpação da autonomia e da competência dos municípios decorre (i) da regionalização do setor de saneamento básico no Estado de São Paulo em URAE's e (ii) da ampliação das atribuições da ANA.

Quanto ao tópico “(i)”, a Constituição Federal de 1988, em seus artigos 18⁶⁴, 19, III⁶⁵ e 23, IX⁶⁶ sacramenta a autonomia político-administrativa dos municípios em relação à prestação do serviço de saneamento básico.

Na mesma direção, a Constituição Estadual, no seu artigo 144, ratifica a autonomia política, legislativa, administrativa e financeira dos municípios⁶⁷ e a condiciona à compatibilização dos planos e programas de desenvolvimento implementados pelo Estado⁶⁸, nos termos do artigo 155.

⁶⁴ Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

⁶⁵ Art. 19. É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: III - criar distinções entre brasileiros ou preferências entre si.

⁶⁶ Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico.

⁶⁷ Artigo 144 - Os Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se auto-organizarão por Lei Orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.

⁶⁸ Artigo 155 - Os Municípios deverão compatibilizar, no que couber, seus planos, programas, orçamentos, investimentos e ações às metas, diretrizes e objetivos estabelecidos nos planos e programas estaduais[...].

O artigo 157 da Constituição do Estado, em correspondência ao artigo 174 da Constituição Federal, determina também que Estado e Município destinem recursos financeiros para o desenvolvimento de funções públicas de interesse comum. A esse respeito, os artigos 180 e 182 complementam:

Artigo 180 - No estabelecimento de diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano, o Estado e os Municípios assegurarão: I - o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar de seus habitantes; V - a observância das normas urbanísticas, de segurança, higiene e qualidade de vida;

Artigo 182 - Incumbe ao Estado e aos Municípios promover programas de construção de moradias populares, de melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico. (destaquei)

Pela leitura dos referidos dispositivos constitucionais, depreende-se que no que concerne à titularidade do saneamento básico não há hierarquia entre município e Estado, mas sim divisão de competências administrativas comuns através das quais a autonomia municipal se legitima sem se olvidar da vinculação cooperativa que há de se operar com o ente estadual.

No intuito de fomentar a cooperação entre esses dois níveis da Federação, as Constituições Federal e Estadual permitiram a criação de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões através do agrupamento de municípios limítrofes, com o objetivo específico de organizar, planejar e executar funções públicas de interesse comum, conforme artigo 25, §3º e artigo 153:

CF. Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição. § 3º Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

CE. Artigo 153 - O território estadual poderá ser dividido, total ou parcialmente, em unidades regionais constituídas por agrupamentos de Municípios limítrofes, mediante lei complementar, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum, atendidas as respectivas peculiaridades. (destaquei)

Entretanto, o NMLSB instituiu a regionalização do serviço público de saneamento básico em termos diversos daqueles previstos pelas Constituições, introduzindo duas novas formas de regionalização, a unidade regional e o bloco de referência, que, em dissonância com

Parágrafo único. O Estado, no que couber, compatibilizar os planos e programas estaduais, regionais e setoriais de desenvolvimento, com o plano diretor dos Municípios e as prioridades da população local.

a ordem constitucional, limitam o autogoverno e a autodeterminação municipal, nos seguintes termos:

Art. 3º. Para fins do disposto nesta Lei, considera-se: VI - prestação regionalizada: modalidade de prestação integrada de um ou mais componentes dos serviços públicos de saneamento básico em determinada região cujo território abrange mais de um Município, podendo ser estruturada em: [...] b) unidade regional de saneamento básico: unidade instituída pelos Estados mediante lei ordinária, constituída pelo agrupamento de Municípios não necessariamente limítrofes, para atender adequadamente às exigências de higiene e saúde pública, ou para dar viabilidade econômica e técnica aos Municípios menos favorecidos; c) bloco de referência: agrupamento de Municípios não necessariamente limítrofes, estabelecido pela União nos termos do § 3º do art. 52 desta Lei e formalmente criado por meio de gestão associada voluntária dos titulares;

Art. 13. Decreto disporá sobre o apoio técnico e financeiro da União à adaptação dos serviços públicos de saneamento básico às disposições desta Lei, observadas as seguintes etapas: I - adesão pelo titular a mecanismo de prestação regionalizada; II - estruturação da governança de gestão da prestação regionalizada; III - elaboração ou atualização dos planos regionais de saneamento básico, os quais devem levar em consideração os ambientes urbano e rural; IV - modelagem da prestação dos serviços em cada bloco, urbano e rural, com base em estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental (EVTEA); V - alteração dos contratos de programa vigentes, com vistas à transição para o novo modelo de prestação;

Art. 50. A alocação de recursos públicos federais e os financiamentos com recursos da União ou com recursos geridos ou operados por órgãos ou entidades da União serão feitos em conformidade com as diretrizes e objetivos estabelecidos nos arts. 48 e 49 desta Lei e com os planos de saneamento básico e condicionados; VII - à estruturação de prestação regionalizada; § 1º Na aplicação de recursos não onerosos da União, serão priorizados os investimentos de capital que viabilizem a prestação de serviços regionalizada, por meio de blocos regionais, quando a sua sustentabilidade econômico-financeira não for possível apenas com recursos oriundos de tarifas ou taxas, mesmo após agrupamento com outros Municípios do Estado, e os investimentos que visem ao atendimento dos Municípios com maiores déficits de saneamento cuja população não tenha capacidade de pagamento compatível com a viabilidade econômico-financeira dos serviços. (destaquei)

Em primeiro lugar, verifica-se que tanto a unidade regional quanto o bloco de referência, diferentemente das hipóteses de agrupamento aceitas pelos textos constitucionais, admitem o agrupamento de municípios não limítrofes.

Em segundo lugar, a alocação de recursos públicos federais e os financiamentos com recursos da União ficaram condicionados à estruturação de prestação regionalizada, ou seja, os municípios só serão subsidiados pela União se aderirem à regionalização, situação que ataca diretamente a capacidade de gestão dos entes municipais.

É evidente que a maioria dos municípios brasileiros não detém condições econômicas para suportar isoladamente os custos elevados do saneamento básico, assim, diante da improbabilidade do ente municipal recusar tais recursos federais, verifica-se que, na prática, o NMLSB compele os municípios a aderir aos agrupamentos recém-criados.

Na realidade, a regionalização do saneamento básico representa uma imposição da União em detrimento da autonomia dos municípios, que, dependentes do auxílio financeiro federal, renunciam de sua competência administrativa prevista no artigo 23, IX, da Constituição Federal e no artigo 182 da Constituição do Estado de São Paulo.

A esse respeito, Jobim, Kowarski, Morelli e Ribeiro de Souza (2022, p. 154) afirmam:

Haveria, assim, usurpação, pela União, da competência municipal sobre o serviço de saneamento básico, eliminando por completo o autogoverno e a autodeterminação do Município. Assim, argumenta-se que a solução da lei seria a invasão pelos Estados das competências municipais para criação das unidades regionais que entenderem adequadas, mesmo não estando presente o requisito constitucional do interesse comum, ou a União invadirá e fará o que desejar⁶⁹. (destaquei)

A mencionada usurpação de autonomia municipal produzida pelo NMLSB foi consumada no Estado de São Paulo pela Lei Estadual nº 17.383/2021 e pelo PL nº 163/2024, que, respectivamente, criou as URAE's e cedeu a elas a competência de gerir os serviços de saneamento básico na Capital paulista.

É correto afirmar que essas medidas legislativas instituíram um novo ente federativo e transferiram a ele competência diversa daquela prevista no texto constitucional, ou seja, inovaram em sede infraconstitucional em flagrante incompatibilidade com as Constituições Federal e Estadual.

Quanto ao tópico “(ii)”, a Constituição Federal de 1988 prevê nos seus artigos 21, inciso XX, e 24, §1º, que compete à União tão somente instituir diretrizes e normas gerais para o saneamento básico.

Já no âmbito estadual, a Constituição do Estado de São Paulo dispõe em seu artigo 119:

Art 119 - Os serviços concedidos ou permitidos ficarão sempre sujeitos à regulamentação e fiscalização do Poder Público e poderão ser retomados quando não atendam satisfatoriamente aos seus fins ou às condições do contrato. (destaquei)

Isto se dá em razão dos artigos 8º, incisos I e II, e 9º da Lei nº 11.445/2007, que conferiram ao titular da prestação dos serviços o dever de regular e fiscalizar o setor de saneamento básico:

⁶⁹ FERREIRA CAPUTO, Andrea; DERENUSSON KOWARSKI, Daniel; MORELLI, Giovani; FERNANDES DA PAZ RIBEIRO DE SOUZA, Tatianna. 2023. **A autonomia municipal na prestação regionalizada de saneamento básico.** Journal of Law and Regulation, [S. l.], v. 9, n. 1, p. 139–166. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/rdsr/article/view/43670>. Acesso em: 2 jun. 2024.

Art. 8º Exercem a titularidade dos serviços públicos de saneamento básico: I - os Municípios e o Distrito Federal, no caso de interesse local; II - o Estado, em conjunto com os Municípios que compartilham efetivamente instalações operacionais integrantes de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, instituídas por lei complementar estadual, no caso de interesse comum.

Art. 9º O titular dos serviços formulará a respectiva política pública de saneamento básico, devendo, para tanto: II - prestar diretamente os serviços, ou conceder a prestação deles, e definir, em ambos os casos, a entidade responsável pela regulação e fiscalização da prestação dos serviços públicos de saneamento básico; (destaquei)

Em vista disso, a regulação e a fiscalização da SABESP eram exercidas pelo Poder Público estadual através da Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo (ARSESP), autarquia de regime especial, dotada de autonomia decisória, administrativa, orçamentária e financeira, que representava os interesses do Estado no setor, atentando-se às peculiaridades regionais e visando estimular “a redução dos custos e das taxas de serviço, inibindo as tentativas de abusos da empresa detentora do monopólio⁷⁰”, nas palavras de Rocha da Silva (2023, p. 77).

No entanto, o NMLSB promoveu o alargamento das atribuições da ANA com a edição do artigo 23, §1º-A, incisos I, II e III, e §1º-B e permitiu que o órgão autárquico federal se apropriasse de matéria que não lhe competia. Tal apropriação contradiz o próprio §1º do dispositivo, que determina que a regulação e a fiscalização do setor só poderia ser transferida mediante delegação expressa.

Diante do exposto, conclui-se que os artigos 3º, inciso IV, alíneas “b” e “c”; 50, inciso VII, §1º; e 23, §1º-A, incisos I, II e III, §1º-B, do NMLSB, contrariam o pacto federativo na medida em que usurparam a autonomia e a competência dos municípios.

Tais incompatibilidades podem ser sintetizadas através do seguinte quadro comparativo:

Figura 6: Quadro comparativo acerca da usurpação de autonomia e de competência dos municípios

	Constituição e Legislação Federal	Constituição do Estado de São Paulo	Privatização da SABESP
	<i>CF. Art. 25. § 3º Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e</i>	<i>Art. 153. O território estadual poderá ser dividido, total ou parcialmente, em unidades regionais constituídas por</i>	<i>NMLSB. Art. 3º. VI b) unidade regional de saneamento básico: [...] constituída pelo agrupamento de Municípios não</i>

⁷⁰ SILVA, Flávio José Rocha da e FRACALANZA, Ana Paula. 2023. **Pública ou privada?: a sabesp em uma encruzilhada.** Caderno Prudentino de Geografia, v. 45, n. 3, p. 68-84. Disponível em: <https://revista.fct.unesp.br/index.php/cpg/article/view/9443/7157>. Acesso em: 02 jun. 2024.

	<p>REGIONALIZAÇÃO</p> <p><i>microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes [...] agrupamentos de Municípios limítrofes necessariamente limitrofes, [...] municipios limitrofes [...].</i></p>	<p><i>Art. 13. I - [...] mecanismo de prestação regionalizada; II [...] gestão da prestação regionalizada; III [...] atualização dos planos regionais [...] IV - modelagem da prestação [...] em cada bloco [...]</i></p>
	<p><i>CF. Art. 21. Compete à União: XX - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;</i></p> <p><i>Art. 24. § 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.</i></p>	<p><i>Art 119. Os serviços concedidos ou permitidos ficarão sempre sujeitos à regulamentação e fiscalização do Poder Público [...].</i></p> <p><i>L14.026/2020. Art. 23. A entidade reguladora, observadas as diretrizes determinadas pela ANA, [...] § 1º-B. Selecioneada a agência reguladora [...], ela não poderá ser alterada até o encerramento contratual, salvo se deixar de adotar as normas de referência da ANA [...].</i></p>
<p>REGULAÇÃO</p>	<p><i>L11.445/2007. Art. 8º Exercem a titularidade dos serviços públicos de saneamento básico: I - os Municípios [...] II - o Estado, em conjunto com os Municípios [...]</i></p> <p><i>Art. 9º O titular dos serviços [...] [deverá] definir, em ambos os casos, a entidade responsável pela regulação e fiscalização da prestação dos serviços públicos de saneamento básico;</i></p>	

Fonte: Ilustração de autoria própria.

Importante ressaltar, por fim, que a referida modificação das competências constitucionais é ilegal, pois versa sobre matéria afeta ao modelo federativo do Estado que não pode ser tratada por emenda constitucional, tampouco lei ordinária federal, nos termos do artigo 60, §4º, inciso I, da Constituição Federal.

5.2.2 A fragilização do federalismo cooperativo

De acordo com Dias (2006, p. 64), o federalismo cooperativo é o modelo “adequado ao Estado Social⁷¹”, pois a “impossibilidade de os Estados-membros agirem isoladamente [...] pavimenta o caminho para a implantação de um federalismo capaz de emprestar tratamento uniforme ou coerente aos problemas nacionais⁷²” (NEGRINI, 2009, p. 20).

Bercovici (2004, p. 57-61) ensina que a mencionada impossibilidade deve ser compreendida à luz da homogeneização - e não da centralização, uma vez que, “baseada na cooperação, se trata do processo de redução das desigualdades regionais em favor de uma progressiva igualação das condições sociais de vida em todo o território nacional”. Dessa forma, “a homogeneização não é imposta pela União, mas é a vontade de todos os membros da Federação⁷³”.

Para o autor, a almejada cooperação entre os entes federativos se dá em dois momentos de decisão: primeiro, àquela emanada do ente federal determina quais medidas devem ser adotadas no intuito de uniformizar a atuação dos entes competentes; e segundo, àquela emanada em nível estadual ou municipal adapta tal determinação às peculiaridades regionais e locais⁷⁴.

Frise-se que esse federalismo cooperativo está inserido no texto constitucional através de inúmeros dispositivos, que vão “de planejamento integrado e de políticas públicas até o auxílio financeiro, passando pelo compartilhamento de recursos e pela gestão associada de serviços públicos⁷⁵” (NEGRINI, 2009, p. 20).

Neste trabalho, é a promoção do federalismo cooperativo através da gestão associada que merece destaque.

⁷¹ DIAS, Solange Gonçalves. 2006. **Possibilidades jurídico-institucionais dos consórcios públicos**. São Paulo: Tese de Doutorado (FDUSP), p.74.

⁷² NEGRINI, Ricardo Augusto. 2009. **Os consórcios públicos no direito brasileiro**. São Paulo: Dissertação de Mestrado (FDUSP). Disponível em: <https://doi.org/10.11606/D.2.2009.tde-10112011-161301>. Acesso em: 10 mai. 2024.

⁷³ BERCOVICI, Gilberto. 2004. **Dilemas do estado federal brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, pp. 56-61.

⁷⁴ Ibidem.

⁷⁵ Ibidem, ref. 69.

A princípio, é importante esclarecer que a atuação estatal pode se verificar de forma direta, indireta através de estatais descentralizadas, delegada a particulares ou em gestão associada com outros entes federados.

Maia Melo (2013, p. 114) afirma que gestão associada corresponde a “um conjunto de ferramentas voltado para a produção de cooperação federativa em serviços públicos que seriam, ao contrário, privativos de cada ente federativo”.

O autor complementa também que:

A gestão associada de serviços públicos se prestaria a unir dois ou mais entes federativos no sentido de solucionar problemas comuns relacionados a serviços próprios, ou para convocar um ente federativo para auxiliar na gestão de um serviço público de outro ente⁷⁶. (destaquei)

O artigo 241 da Constituição Federal de 1988 estabelece que “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão, por meio de lei, os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos”.

Na mesma direção, a Constituição do Estado de São Paulo dispõe:

Artigo 152 - A organização regional do Estado tem por objetivo promover: I - o planejamento regional para o desenvolvimento sócio-econômico e melhoria da qualidade de vida; II - a cooperação dos diferentes níveis de governo, mediante a descentralização, articulação e integração de seus órgãos e entidades da administração direta e indireta com atuação na região, visando ao máximo aproveitamento dos recursos públicos a ela destinados; [...]

Artigo 201 - O Estado apoiará a formação de consórcios entre os Municípios, objetivando a solução de problemas comuns relativos à proteção ambiental, em particular à preservação dos recursos hídricos e ao uso equilibrado dos recursos naturais.

Artigo 205 - O Estado instituirá, por lei, sistema integrado de gerenciamento dos recursos hídricos, congregando órgãos estaduais e municipais e a sociedade civil, e assegurará meios financeiros e institucionais para: V - a celebração de convênios com os Municípios, para a gestão, por estes, das águas de interesse exclusivamente local; (destaquei)

⁷⁶ MAIA MELLO, Allison José. 2013. **Gestão associada de serviços públicos no Brasil: federalismo cooperativo, administração pública e direitos fundamentais**. Fortaleza: Dissertação de Mestrado (UFC) Disponível em: https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/12814/1/2013_dis_ajmmelo.pdf. Acesso em: 04 abr. 2024.

Conforme já explicitado, a prestação de serviços públicos corresponde à atuação econômica do Estado em sentido amplo, que se classifica em privativa no caso dos monopólios e não-privativa no caso de concorrência com a iniciativa privada.

No que se refere às atividades que lhe são conferidas com exclusividade, a coordenação gerencial do Estado ocorre por meio de convênios de cooperação celebrados entre entes federativos ou convênios de colaboração celebrados entre o titular e um ou mais particulares.

A respeito dos convênios de cooperação, Durão (2004, p. 141) conceitua que:

Convênio de cooperação é um ato administrativo complexo, modalidade pública do gênero acordo, pelo qual entidades públicas ou privadas cooperam para a satisfação de um interesse público mútuo, [...] cujo resultado será, obrigatoriamente, comum⁷⁷. (destaquei)

No âmbito da cooperação, portanto, os consórcios e os convênios celebrados entre os entes são ferramentas da gestão associada dos serviços públicos constitucionalmente previstas. Enquanto os consórcios públicos correspondem a entidades constituídas por dois ou mais entes federativos, os convênios são instrumentos de descentralização que permitem a transferência de determinada atividade de um ente, cujo exercício lhe caberia, para outro.

Embora as Constituições Federal e Estadual admitam a atuação direta do Estado na prestação de serviços públicos, permitindo, para tanto, o emprego de ferramentas de cooperação entre os entes federativos, como os contratos de programa relativos aos consórcios públicos e aos convênios, o NMLSB, que oportuniza a privatização da SABESP, limitou a gestão associada na redação dos artigos 8º, §1º, inciso II, e 10º:

Art. 8º. §1º. II - os consórcios intermunicipais de saneamento básico terão como objetivo, exclusivamente, o financiamento das iniciativas de implantação de medidas estruturais de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana, manejo de resíduos sólidos, drenagem e manejo de águas pluviais, vedada 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.

Art. 10. A prestação dos serviços públicos de saneamento básico por entidade que não integre a administração do titular depende da celebração de contrato de concessão, mediante prévia licitação, nos termos do art. 175 da Constituição Federal, vedada a sua disciplina mediante contrato de programa, convênio, termo de parceria ou outros instrumentos de natureza precária. (destaquei)

Frise-se que essas inovações trazidas pelo NMLSB, em completa dissonância com os textos constitucionais, desautorizam a celebração dos contratos de programa no setor de

⁷⁷ DURÃO, Pedro. 2004. **Convênios e consórcios administrativos: gestão, teoria e prática.** Curitiba: Juruá.

saneamento básico e fragilizam o federalismo cooperativo ao exaurir os mecanismos de gestão associada previstos nos artigos 241 da Constituição Federal e 205, inciso V, da Constituição Estadual⁷⁸.

Diante do exposto, conclui-se que os artigos 8º, inciso II, §1º; e 10, do NMLSB, fragilizam o federalismo cooperativo na medida em que proíbem a celebração de convênios de cooperação entre os entes federativos, limitando, com isso, a gestão associada e a atuação direta da Administração Pública.

Tal incompatibilidade pode ser sintetizada através do seguinte quadro comparativo:

Figura 7: Quadro comparativo acerca da fragilização do federalismo cooperativo

	Constituição Federal	Constituição do Estado de São Paulo	Privatização da SABESP
GESTÃO ASSOCIADA	<p>Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.</p>	<p>Artigo 152 - A organização regional do Estado tem por objetivo promover: II - a cooperação dos diferentes níveis de governo, mediante a descentralização, articulação e integração de seus órgãos e entidades da administração direta e indireta com atuação na região [...]</p> <p>Art. 201 - O Estado apoiará a formação de consórcios entre os Municípios [...]</p> <p>Art. 205 - O Estado [...] assegurará [...] V - a celebração de convênios com os Municípios, para a gestão, por estes, das águas de interesse exclusivamente local;</p>	<p>NMLSB. Art. 8º. §1º. II - [...] vedada 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.</p> <p>Art. 10. [...] vedada a sua disciplina mediante contrato de programa, convênio, termo de parceria ou outros instrumentos de natureza precária.</p>

Fonte: Ilustração de autoria própria.

⁷⁸ BERCOVICI, Gilberto. 2020. **As inconstitucionalidades da nova lei do saneamento.** Consultor jurídico. São Paulo: Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-set-27/estado-economia-inconstitucionalidades-lei-saneamento>. Acesso em: 27 mai. 2024.

5.2.3 A ineficiência da prestação do serviço público

O artigo 37 da Constituição Federal de 1988 estabelece que a “Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência[...]”. Somado a isso, os artigos 43 e 170, inciso VII, asseguram o compromisso do Estado para com a justiça social e a redução das desigualdades regionais e sociais.

No âmbito estadual, a Constituição do Estado de São Paulo no artigo 111 convalida os mesmos princípios fixados na Magna Carta e acrescenta a finalidade, a motivação e o interesse público, garantindo também, nos artigos 152, inciso V, e 217, o comprometimento do Estado quanto à redução das desigualdades e ao “pleno acesso aos bens e serviços essenciais ao desenvolvimento individual e coletivo”.

Com efeito, a eficiência do serviço público é verificada quando determinados propósitos são alcançados. Em relação ao saneamento básico, o propósito da Administração Pública na prestação deste serviço é a universalização do acesso à rede de fornecimento de água, coleta e tratamento de esgotos. De outro ângulo, para o cidadão, além do pleno acesso, a modicidade tarifária é uma das principais finalidades pretendidas.

Para Faraco, Pereira Neto e Coutinho (2003, p. 9), a universalização do serviço público:

Significa tornar determinada categoria de serviço fruível por todos os segmentos sociais, de forma ampla e sem limitações decorrentes de condicionantes econômicas, geográficas ou culturais, definição essa que coincide com o conteúdo do princípio de adequação da generalidade, o que, por vezes, autoriza tratá-los como princípios sinônimos⁷⁹. (destaquei)

Azevedo Marques Neto (2006, p. 75) ensina que a universalização é "um dever positivo do Poder Público, consistente em adotar todas as providências necessárias para, ao longo do tempo, permitir a crescente incorporação de parcelas da sociedade ao acesso e fruição de um serviço público⁸⁰".

Nesse sentido, a modicidade tarifária surge como um consectário lógico para atender aos princípios de universalização na prestação do serviço público, na medida em que pressupõe

⁷⁹ FARACO, Alexandre Ditzel; PEREIRA NETO, Caio Mário da Silva; COUTINHO, Diogo Rosenthal. 2003. **Universalização das telecomunicações no Brasil: uma tarefa inacabada.** Revista de Direito Público da Economia, Belo Horizonte, v. 1, n. 2. Disponível em: <http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/28794>. Acesso em: 30 mar. 2024.

⁸⁰ MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. 2003. **Breves considerações sobre o equilíbrio econômico-financeiro nas concessões de serviços públicos.** Revista de Informação Legislativa, Brasília, v. 40. n. 159, p. 193-197, jul./set. de 2003. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/22>. Acesso em: 30 mar. 2024.

que “os valores pagos pelos usuários sejam reduzidos no sentido de serem acessíveis ao maior número possível de pessoas⁸¹”.

De acordo com Souza (2016, p. 134), isto significa que:

O valor da tarifa deve possibilitar que todos os possíveis usuários, independentemente de possuírem ou não uma condição financeira favorável, possam usufruir dos mais variados tipos de serviços públicos. E ações efetivas [...] devem ser tomadas, de acordo com a lei, para manterem esses valores tarifários a preços baixos, de forma indiscriminada⁸². (destaquei)

Não obstante, a privatização do saneamento básico, viabilizada no Estado de São Paulo pelo NMLSB e pela Lei nº 17.853/2023, não atenderá ao propósito da universalização, tampouco observará ao princípio da eficiência do serviço público, uma vez que (i) permitirá a financeirização do setor, o que, por consequência, (ii) resultará no escalonamento tarifário.

No que toca ao item “(i)”, cumpre pontuar que a financeirização corresponde ao “deslocamento da estratégia de acumulação capitalista, da luta pela mais-valia relativa através do progresso técnico e da exploração do trabalho, para os imperativos da circulação do dinheiro sob a forma de títulos de propriedade⁸³” (YASSU; PULHEZ, 2021, p. 311).

A esse respeito, nota-se que a privatização das companhias de saneamento básico é o primeiro passo para o processo de financeirização do setor, posto que, após a desestatização, a iniciativa privada assumirá o controle acionário da empresa e sobre ela incrementará a lógica capitalista da acumulação, atribuindo à água “caráter da gestão de ativos” (BRAGA, 1997, p. 206)⁸⁴, conforme delineado pelos artigos 13 do NMLSB e 1º da Lei nº 17.853/2023:

NMLSB. Art. 13. Decreto disporá sobre o apoio técnico e financeiro da União à adaptação dos serviços públicos de saneamento básico às disposições desta Lei, observadas as seguintes etapas: [...] VI - licitação para concessão dos serviços ou para alienação do controle acionário da estatal prestadora, com a substituição de todos os contratos vigentes.

L17.853/2023. Artigo 1º - Fica o Poder Executivo autorizado a realizar a desestatização da Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo -

⁸¹ SOUZA, André Luiz de. 2016. **A modicidade tarifária nas concessões de serviços públicos**. Ribeirão Preto: Dissertação de Mestrado (FDUSP-RP). Disponível em: <https://doi.org/10.11606/D.107.2017.tde-21022017-152452>. Acesso em 30 mar. 2024.

⁸² Ibidem, ref. 78.

⁸³ YASSU, Alexandre; PULHEZ, Magaly. 2021. **A circulação da água como dinheiro: grupos econômicos e a financeirização do setor de saneamento básico no Brasil**. In: Infraestrutura na reestruturação do capital e do espaço: análises em uma perspectiva crítica. Rio de Janeiro: Letra Capital. Disponível em: https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/wp-content/uploads/2021/05/INFRA_RUFINOFAUSTINOWEHBA-2021.pdf. Acesso em: 10 mai 2024.

⁸⁴ BRAGA, José Carlos de Souza. 1997. **Financeirização global: O padrão sistêmico de riqueza do capitalismo contemporâneo**. In: TAVARES, M. C.; FIORI, J. L. (Orgs.) Poder e Dinheiro. Uma economia política da globalização. Petrópolis: Vozes.

SABESP, cuja criação foi autorizada pela Lei nº 119, de 29 de junho de 1973, com alienação de participação societária, inclusive de controle acionário, mediante pregão ou leilão em bolsa de valores ou oferta pública de distribuição de valores mobiliários, bem como aumento de capital, com renúncia ou cessão, total ou parcial, de direitos de subscrição, observado o regramento da Lei nº 9.361, de 5 de julho de 1996. (destaquei)

Além disso, é importante pontuar que essas medidas legislativas que facilitaram a abertura de capital da SABESP não são as únicas responsáveis pelo interesse da iniciativa privada na companhia.

Na verdade, as “condições favoráveis de financiamento para investir pesadamente na ampliação de seus contratos” (YASSU; PULHEZ, 2021, p. 320) é o que tornam o setor especialmente atrativo para as grandes corporações. Em outras palavras, o suporte conferido às companhias pelo fundo público, quais sejam FGTS, Fundo Caixa ou BNDES, “permitem um ambiente de negócio favorável⁸⁵” (WERNER; HIRT, 2021, p. 10) para os investidores.

À vista disso, as investidas das grandes corporações no setor são cada vez mais significativas. Nesse sentido, Yassu e Pulhez (2021, 2021, p. 321-321) destacam que os grupos econômicos BRK Ambiental⁸⁶, a GS Inima Brasil⁸⁷, o Grupo Águas do Brasil⁸⁸, a Iguá Saneamento⁸⁹ e a AEGEA⁹⁰ “concentram cerca de 85% de todos os contratos de prestação de serviços de água e esgoto com empresas privadas no país⁹¹”.

No que toca ao item “(ii)”, para que seja possível demonstrar o provável escalonamento das tarifas após a privatização da SABESP, é necessário realizar uma breve análise de experiências similares no país, especialmente no Estado de São Paulo, e, em seguida, apresentar o aparato que legal que permitirá o aumento dos custos do serviço para o cidadão paulista.

Em primeiro lugar, vale observar as conclusões de Justo (2004) no estudo “Financiamento do saneamento básico no brasil – uma análise comparativa da gestão pública e privada”, que analisou, dentre outras, duas experiências da gestão privada no setor de saneamento básico no estado paulista, a de Limeira e a de Ribeirão Preto.

Em ambos os casos, o autor (JUSTO, 2004, p. 159) constatou que “os recursos internos gerados pelas empresas privadas de saneamento não resultaram no esperado aumento nos

⁸⁵ WERNER, D.; HIRT, C. 2021. **Neoliberalização dos Serviços Públicos: o papel do BNDES no Saneamento Básico pós-2000.** Revista Brasileira de Gestão Urbana, v. 13. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2175-3369.013.e20200078>. Acesso em: 10 mai. 2024.

⁸⁶ A BRK Ambiental é controlada pela canadense Brookfield.

⁸⁷ GS Inima Brasil é controlada pela sul-coreana GS Inima Environment.

⁸⁸ Águas do Brasil é controlada pela família Beckhauser através da Developer S.A.

⁸⁹ Iguá Saneamento é controlada pelo Paulo Mattos através do IG4 Capital.

⁹⁰ AEGEA é controlada pelo grupo Equipav, pelo Banco Mundial e pelo fundo de Cingapura.

⁹¹ Ibidem, ref. 80.

investimentos, mas sim em fonte de lucros”, havendo, inclusive, uma “tendência de aumentos reais” na questão tarifária. Notou, ainda, “a tendência ao financiamento público dos investimentos do setor privado” em Ribeirão Preto. Por fim, concluiu que “nos dois casos nacionais, percebe-se uma parceria em que todas as vantagens foram para o setor privado e os riscos e custos para o setor público”.

Yamamoto, Pereira e Alcântara (2020), na obra “Remunicipalização e coprodução do bem público: perspectivas de gestão dos serviços de água e saneamento”, examinaram as experiências do município de Itu e do Estado de Tocantins, que, após a privatização do saneamento básico, apresentaram “problemas de infraestrutura, atrasos de investimentos, aumento tarifário, falta de transparência e racionamento de água por parte do parceiro privado⁹²”, circunstâncias que motivaram, mais tarde, a reestatização do setor.

Repise-se também a pesquisa realizada pela ASSEMAE em 2019, que, analisando 4.187 municípios brasileiros, concluiu que “as tarifas de água adotadas por companhias privadas são mais caras quando comparadas aos valores praticados por serviços municipais e companhias estaduais de saneamento⁹³”.

Em segundo lugar, é de se reconhecer que o NMLSB não oferece freios à concessionária frente ao provável escalonamento tarifário no Estado de São Paulo após a privatização da companhia.

No caso da SABESP, o NMLSB facilitou a abertura de capital e a Lei nº 17.853/2023 autorizou que o Estado de São Paulo deixasse de ser o acionista majoritário, posicionando a companhia na lógica do mercado financeiro e substituindo, com isso, o modelo tarifário de subsídios cruzados.

A nova regulação da tarifa, que passará então a observar o chamado *price cap*, autorizará a revisão extraordinária da tarifa a pretexto do equilíbrio contratual e do atendimento das metas de universalização, conforme seguintes dispositivos:

*L11.445/2007. Art. 38. As revisões tarifárias compreenderão a reavaliação das condições da prestação dos serviços e das tarifas praticadas e poderão ser: I - periódicas, objetivando a distribuição dos ganhos de produtividade com os usuários e a reavaliação das condições de mercado; II - extraordinárias, quando se verificar a ocorrência de fatos não previstos no contrato, fora do controle do prestador dos serviços, que alterem o seu equilíbrio econômico-financeiro.
[...]*

⁹² YAMAMOTO, E. A. F. S.; PEREIRA, J. R.; ALCÂNTARA, V. C. 2020. **Remunicipalização e coprodução do bem público: perspectivas de gestão dos serviços de água e saneamento.** Cadernos Gestão Pública e Cidadania, v. 25, n. 81, p. 1-20.

⁹³ Ibidem, ref. 9.

§ 2º Poderão ser estabelecidos mecanismos tarifários de indução à eficiência, inclusive fatores de produtividade, assim como de antecipação de metas de expansão e qualidade dos serviços. (destaquei)

Neste contexto, o escalonamento tarifário será inevitável, seja pela financeirização do setor seja pela autorização expressa do NMLSB para as revisões “extraordinárias”. Em consequência disso, o cidadão paulista suportará uma tarifa de água acima da sua capacidade de renda, dificultando, assim, o acesso ao serviço no Estado de São Paulo⁹⁴.

Diante do exposto, conclui-se que os artigos 13, inciso VI, 38, inciso II, § 2º, do NMLSB e o artigo 1º da Lei nº 17.853/2023, permitirão a ineficiência do serviço público de saneamento a partir da privatização da SABESP e da financeirização do setor no Estado de São Paulo, na medida em que autorizam o escalonamento tarifário e o consequente acirramento das desigualdades sociais.

Tais incompatibilidades podem ser sintetizadas através do seguinte quadro comparativo:

Figura 8: Quadro comparativo acerca da ineficiência do serviço público

	Constituição Federal	Constituição do Estado de São Paulo	Privatização da SABESP
FINANCEIRIZAÇÃO	<i>Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...]</i>	<i>Artigo 111 - A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes do Estado, obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade, finalidade, motivação, interesse público e eficiência. (NR)</i>	<i>NMLSB. Art. 13. Decreto disporá sobre o apoio técnico e financeiro da União à adaptação dos serviços públicos de saneamento básico [...] observadas as seguintes etapas: [...] VI - licitação para concessão dos serviços ou para alienação do controle acionário da estatal prestadora [...]</i>

⁹⁴ Ibidem, ref. 10.

<p>ESCALONAMENTO TARIFÁRIO</p>	<p><i>pública de distribuição de valores mobiliários [...]</i></p> <p><i>Art. 43. Para efeitos administrativos, a União poderá articular sua ação em um mesmo complexo geoeconômico e social, visando a seu desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais.</i></p> <p><i>Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: [...] VII - redução das desigualdades regionais e sociais;</i></p>	<p><i>Artigo 152 - A organização regional do Estado tem por objetivo promover: [...] V - a redução das desigualdades sociais e regionais.</i></p> <p><i>Artigo 217 - Ao Estado cumpre assegurar o bem-estar social, garantindo o pleno acesso aos bens e serviços essenciais ao desenvolvimento individual e coletivo.</i></p> <p><i>Artigo 111.445/2007. Art. 38. As revisões tarifárias compreenderão a reavaliação das condições da prestação dos serviços e das tarifas praticadas e poderão ser: [...] II - extraordinárias, quando se verificar a ocorrência de fatos não previstos no contrato, fora do controle do prestador dos serviços, que alterem o seu equilíbrio econômico-financeiro. [...] § 2º Poderão ser estabelecidos mecanismos tarifários de indução à eficiência, inclusive fatores de produtividade, assim como de antecipação de metas de expansão e qualidade dos serviços.</i></p>
---------------------------------------	--	--

Fonte: Ilustração de autoria própria.

Portanto, a privatização da SABESP se concretizará ao arrepio das normas constitucionais, uma vez que, pautada no NMLSB, provocará (5.2.1) a usurpação da autonomia e da competência dos municípios paulistas para gerir e regular o saneamento básico, (5.2.2) a fragilização do federalismo cooperativo consistente na vedação à gestão associada e (5.2.3) a ineficiência na prestação deste serviço em razão do escalonamento tarifário.

É de se reconhecer, finalmente, que esses contornos inconstitucionais da privatização da SABESP debilitam o controle do Estado sobre o setor, impedindo-o de assegurar “condições para a correta operação, necessária ampliação e eficiente administração dos serviços de saneamento básico”, em flagrante descumprimento ao artigo 216, §2º da Constituição do Estado de São Paulo.

6. CONCLUSÃO

O saneamento básico é um dos alicerces da promoção da saúde e da erradicação da pobreza, princípios consagrados pelas Constituições Federal e Estadual. Assim, em razão da sua natureza coletiva, deve ser promovido pelo Estado através da execução dos serviços públicos.

Diante da sua importância para o alcance do bem estar social, a Constituição Federal de 1988 e a Constituição Estadual de 1989 fixaram que, em relação ao saneamento básico, a atuação econômica do Estado deveria se dar à luz do federalismo cooperativo, atribuindo, para esse fim, competências comuns aos seus entes federados.

No âmbito nacional, a SABESP é considerada uma das estatais mais bem sucedidas, pois, além de apresentar ótimos índices em população atendida e bons resultados financeiros, é responsável por cerca de 30% do investimento em saneamento básico feito no país.

Apesar disso, por influência do pensamento neoliberal que dilacera o Brasil desde a redemocratização e sob o pretexto de que não teria capacidade financeira e administrativa para solucionar a crise hídrica na RMSP, o atual governador Tarcísio de Freitas, amparado no NMLSB, iniciou o processo de privatização da companhia.

Conforme demonstrado, no entanto, a privatização da SABESP está eivada de inconstitucionalidades formais.

Em primeiro lugar, o PL nº 163/2024, que viabiliza a medida no Estado de São Paulo inobservou os princípios da participação popular, da transparência administrativa e do controle social, insculpidos no texto constitucional.

Em segundo lugar, os artigos 3º, inciso IV, “b” e “c”; 50, inciso VII, §1º; e 23, §1º-A, incisos I, II e III, §1º-B do NMLSB, contrariam o pacto federativo na medida em que usurparam a autonomia e a competência dos municípios paulistas de gerir a prestação do serviço de saneamento básico.

Em terceiro lugar, os artigos 8º, inciso II, §1º e 10 do NMLSB fragilizam o federalismo cooperativo porquanto proíbem a celebração de convênios de cooperação entre os entes, limitando, com isso, a gestão associada e a atuação direta da Administração Pública.

Em quarto lugar, os artigos 13, inciso VI, 38, inciso II, §2º do NMLSB e o artigo 1º na Lei nº 17.853/2023 permitirão a financeirização do setor e a ineficiência do serviço público no Estado de São Paulo, na medida em que autorizam o escalonamento tarifário e o decorrente acirramento das desigualdades sociais.

Esse cenário alarmante, resultado das inconstitucionalidades acima descritas, demonstra o solene descumprimento do artigo 216, §2º da Constituição do Estado de São Paulo.

Além disso, no que toca às privatizações do saneamento básico, cabe observar duas situações intrigantes que se verificam atualmente no Brasil:

Primeiro, as concessões do saneamento básico à iniciativa privada em todo o país estão concentradas em cinco grandes corporações, sendo três delas grupos econômicos internacionais (BRK Ambiental, canadense; GS Inima Brasil, sul-coreano; AEGEA, singapurense).

Segundo, embora as ADI's nº 6.492, 6.536, 6.583 e 6.882 ajuizadas em face das alterações trazidas pelo NMLSB tenham sido julgadas improcedentes, no caso, prevaleceu o entendimento do Relator Ministro Luiz Fux de que, a despeito da autonomia municipal, as modificações tinham como fundamento a eficácia na prestação dos serviços de saneamento básico. Bem da verdade, se tratou de um julgamento político.

Essas duas situações demonstram como a soberania e o desenvolvimento nacional, fundamento e objetivo da República, vêm sendo anulados pelos três Poderes de forma progressiva.

No caso da privatização do saneamento básico, por exemplo, ao invés de esclarecer as regras constitucionais de repartição de competências e fomentar a unidade no planejamento da infraestrutura nacional, optou-se por um modelo neoliberal de “desenvolvimento” cujo eixo é o enfraquecimento do Estado e a desconstrução de uma sociedade livre, justa e solidária.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALVES, Denisard; BELUZZO, Walter. 2004. **Infant mortality and child health in Brazil.** Economics & Human Biology, v. 2, n. 3, pp. 391–410.
- ARAÚJO, Clésio Gomes de. 2019. **Benchmarking de eficiência técnica no setor de abastecimento de água e esgotamento sanitário brasileiro**, p. 23. Disponível em: <http://www.ppgcont.unb.br/images/Dissertacoes/Dissert_mest_042_Clesio-Gomes-de-Araujo.pdf>. Acesso em: 13 nov. 2023.
- ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE SERVIÇOS MUNICIPAIS DE SANEAMENTO. 2019. **Tarifas de companhias privadas são as mais caras do país.** Disponível em: <<http://www.assemae.org.br/noticias/item/5424-tarifas-de-companhias-privadassao-mais-caras-diz-estudo-da-assemae>>. Acesso em: 10 out. 2023.
- BARUFI, Ana; HADDAD, Eduardo; PAEZ, Antonio. 2012. **Infant mortality in Brazil, 1980-2000: A spatial panel data analysis.** BMC public health, v. 12. n. 1, pp. 1–15.
- BARROSO, Luís Roberto. 2018. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo.** 6^a ed. São Paulo: Saraiva Educação.
- BERCOVICI, Gilberto. 2004. **Dilemas do estado federal brasileiro.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, pp. 56-61.
- BERCOVICI, Gilberto. 2008. **O federalismo no Brasil e os limites da competência legislativa e administrativa: memórias da pesquisa.** Rev. Jur., v. 10, n. 90. Brasília: Ed. Esp., p. 13. Disponível em: <https://doi.org/10.20499/2236-3645.RJP2008v10e90-253>. Acesso em: 05 fev. 2024.
- BERCOVICI, Gilberto. 2015. **Infraestrutura e desenvolvimento.** In: Elementos de Direito de Infraestrutura. São Paulo: Editora Contracorrente, p. 22.
- BERCOVICI, Gilberto. 2017. **Saneamento básico e federalismo: serviço público e competências comuns.** In: LUNA, Guilherme Ferreira Gomes et al. (Coord.). Saneamento básico: temas fundamentais, propostas e desafios. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, p. 200.
- BERCOVICI, Gilberto. 2020. **As inconstitucionalidades da nova lei do saneamento.** Consultor jurídico. São Paulo: Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo. Disponível em:<https://www.conjur.com.br/2020-set-27/estado-economia-inconstitucionalidades-lei-saneamento>. Acesso em: 27 mai. 2024.
- BERCOVICI, Gilberto. 2022. **A Privatização da Eletrobrás e suas Inconstitucionalidades.** Revista Semestral de Direito Econômico, Porto Alegre, v. 02, n. 01, e2103, jan./jun. <https://doi.org/10.51696/resede.e2103>

- BESANKO, David; BRAEUTIGAM, Ronald. 2014. **Microeconomics**. 5th Edition. New York, United States of America: Wiley.
- BRAGA, José Carlos de Souza. 1997. **Financeirização global: O padrão sistêmico de riqueza do capitalismo contemporâneo**. In: TAVARES, M. C.; FIORI, J. L. (Orgs.) Poder e Dinheiro. Uma economia política da globalização. Petrópolis: Vozes.
- BRASIL 247. 2023. **Maioria dos paulistas é contra a privatização da SABESP**. Disponível em:https://www.brasil247.com/regionais/sudeste/maioria-dos-paulistas-e-contra-a-privatizacao-da-sabesp-aponta-datafolha#google_vignette. Acesso em: 30 mai. 2024.
- BRASIL DE FATO. 2024. **Privatização da Sabesp em São Paulo é aprovada pela Câmara dos Vereadores sob protestos**. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2024/04/17/privatizacao-da-sabesp-em-sao-paulo-e-aprovada-pela-camara-dos-vereadores-sob-protestos>. Acesso em: 01 mai. 2024.
- CÂNDIDO, José Lourenço. 2013. **Falhas de mercado e regulação no saneamento básico**. Revista Eletrônica Informe Econômico, v. 1, n. 1, p. 18. Disponível em: <<https://docplayer.com.br/21941607-Falhas-de-mercado-e-regulacao-no-saneamento-basico-por-jose-lourencocandido.html>>. Acesso em: 15 nov. 2023.
- CALISTO, Dalila Alves. 2020. **Mercantilização da água: análise da privatização do saneamento de Teresina (PI)**. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação da Universidade Estadual Paulista, p. 67. Disponível em: <<https://repositorio.unesp.br/server/api/core/bitstreams/e2021735-e977-4364-8806-5be64315f46e/content>>. Acesso em: 10 out. 2023.
- CBN. 2022. Disponível em: <https://cbn.globoradio.globo.com/default.htm?url=%2Fmedia%2Faudio%2F385130%2Fdoria-e-bolsonaro-nao-ha-conflito-entre-presidente.htm&ref=https://cbn.globoradio.globo.com/media/audio/385130/doria-e-bolsonaro-nao-ha-conflito-entre-presidente.htm>. Acesso em: 31 mai. 2024.
- COSTA, Carlos José de Castro . 2007. **Monopólio Natural: A legitimação do monopólio para minimizar os custos de produção**, p. 4751. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/bh/carlos_jose_de_castro_costa.pdf>. Acesso em: 17 nov. 2023.
- CRUZ, Karlos Eduardo Arcanjo da; RAMOS, Francisco de Souza. 2016. **Evidências de subsídio cruzado no setor de saneamento básico nacional e suas consequências**. Nova Economia, v. 26, p. 624. Disponível em:

<<https://www.scielo.br/j/neco/a/vstH66FQ8mRGV8NLznjSyjB/?format=pdf&lang=pt>>.

Acesso em: 20 nov. 2023.

DE MELO, José Airton Mendonça; JORGE NETO, Paulo de Melo. 2007. **Bem-estar social, regulação e eficiência no setor de saneamento básico.** Revista Econômica do Nordeste, v. 41, n. 4, p. 778. Disponível em: <<https://www.bnb.gov.br/revista/ren/article/view/331>>. Acesso em: 20 nov. 2023.

DEMOLINER, Karine Silva. 2008. **Água e saneamento básico: regimes jurídicos e marcos regulatórios no ordenamento brasileiro.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, p. 139.

DIAS, Solange Gonçalves. 2006. **Possibilidades jurídico-institucionais dos consórcios públicos.** São Paulo: Tese de Doutorado (FDUSP), p.74.

DURÃO, Pedro. 2004. **Convênios e consórcios administrativos: gestão, teoria e prática.** Curitiba: Juruá.

DUTRA, Joisa; MOREIRA, Egon Bockmann; LOUREIRO, Gustavo Kaercher. 2021. **Competência e governança no setor de saneamento: quem faz o quê?**. Centro de Estudos em Regulação e Infraestrutura (FGV). Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/d1fd9dac-6e9e-4ff7-87bb-51d2feec875f/content>. Acesso em 19 fev. 2024.

ESTADÃO. 2015. **Ciclos climáticos explicam a seca, dizem especialistas.** Disponível em: <https://www.estadao.com.br/sao-paulo/ciclos-climaticos-explicam-seca--dizem-especialistas/>. Acesso em: 27 abr. 2024.

FARACO, Alexandre Ditzel; PEREIRA NETO, Caio Mário da Silva; COUTINHO, Diogo Rosenthal. 2003. **Universalização das telecomunicações no Brasil: uma tarefa inacabada.** Revista de Direito Público da Economia, Belo Horizonte, v. 1, n. 2. Disponível em: <http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/28794>. Acesso em: 30 mar. 2024.

FELIX, Tatiana Lyra Lima; SANTOS NETO, Artur Bispo dos. 2021. **Privatização da CASAL no contexto da mercantilização da água na América Latina.** Revista Katalysis, v. 24, p. 448.

FERREIRA CAPUTO, Andrea; DERENUSSON KOWARSKI, Daniel; MORELLI, Giovani; FERNANDES DA PAZ RIBEIRO DE SOUZA, Tatianna. 2023. **A autonomia municipal na prestação regionalizada de saneamento básico.** Journal of Law and Regulation, [S. l.], v. 9, n. 1, p. 139–166. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/rdsr/article/view/43670>.

Acesso em: 2 jun. 2024. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rk/a/nyWWs4K9MrmHnshMLznQ7rv/?format=pdf&lang=pt>>.

Acesso em: 02 nov. 2023.

- FOLHA DE SÃO PAULO. 2021. Disponível em:
[https://www1.folha.uol.com.br/poder/2021/02/embate-entre-doria-e-bolsonaro-vai-alem-da-vacina-e-tinge-ao-menos-oito-obras-em-sao-paulo.shtml](https://www1.folha.uol.com.br/poder/2021/02/embate-entre-doria-e-bolsonaro-vai-alem-da-vacina-e-atinge-ao-menos-oito-obras-em-sao-paulo.shtml). Acesso em: 31 mai. 2024.
- FRIEDMAN, M. 1982. **Capitalism and freedom**. Chicago: University of Chicago.
- GRAU, Eros Roberto. 2001. **Constituição e serviço público**. In: Direito Constitucional: estudos em homenagem a Paulo Bonavides. Tradução. São Paulo: Malheiros, p. 250.
- GRAU, Eros Roberto. 2012. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 15. ed. São Paulo: Malheiros, p. 216. Acesso em: 20 nov. 2023.
- HILLMAN, Jordan J.; BRAEUTIGAM, Ronald. 1989. **Price level regulation for diversified public utilities: an assessment**. Série: Topics in regulatory economics and policy. Kluwer Academic Publishers.
- INSTITUTO TRATA BRASIL. 2022. **As Despesas da Família Brasileira com Água Tratada e Coleta de Esgoto**. Disponível em: <https://tratabrasil.org.br/wp-content/uploads/2022/09/Relatorio_Completo-2.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2023.
- INSTITUTO TRATA BRASIL. 2024. **Relatório Completo**. Disponível em: <https://tratabrasil.org.br/wp-content/uploads/2024/04/Relatorio-Completo-Ranking-do-Saneamento-de-2024-TRATA-BRASIL-GO-ASSOCIADOS.pdf>. Acesso em: 26 mai. 2024.
- KISHIMOTO, Sakamoto. 2015. **Chegou para ficar: a remunicipalização da água como tendência mundial**. Unidade Internacional de Pesquisa de Serviços Públicos (PSIRU), Instituto Transnacional (TNI) e Observatório Multinacional.
- KLEIN, N. 2008. **A doutrina do choque: a ascensão do capitalismo de desastre**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira.
- LAHOZ, Rodrigo Augusto Lazzari; DUARTE, Francisco Carlos. 2015. **Saneamento básico e direito à saúde: considerações a partir do princípio da universalização dos serviços públicos**, v. 7 n. 1, p. 66. Disponível em: <<https://revistas.unisinos.br/index.php/RECHTD/article/view/rechtd.2015.71.06/4553>>. Acesso em: 13 nov. 2023.
- MAIA MELLO, Allison José. 2013. **Gestão associada de serviços públicos no Brasil: federalismo cooperativo, administração pública e direitos fundamentais**. Fortaleza: Dissertação de Mestrado (UFC). Disponível em: https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/12814/1/2013_dis_ajmmelo.pdf. Acesso em: 04 abr. 2024.
- MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. 2003. **Breves considerações sobre o equilíbrio econômico-financeiro nas concessões de serviços públicos**. Revista de Informação

- Legislativa, Brasília, v. 40. n. 159, p. 193-197, jul./set. de 2003. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/22>. Acesso em: 30 mar. 2024.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. 2006. **Curso de Direito Administrativo**, ed. 20, p. 634, São Paulo, Malheiros.
- MEMORANDO. 1977. São Paulo: Revista de Arquitetura, planejamento e construção, n.16, p.3-6.
- MERRICK, Thomas. 1985. **The effect of piped water on early childhood mortality in Urban Brazil, 1970 to 1976**. Demography, v. 22, n. 1, pp. 1–24.
- MINISTÉRIO DAS CIDADES. 2013. **Plano Nacional de Saneamento Básico**. Brasília, p. 103. Disponível em: <http://www.cecol.fsp.usp.br/dcms/uploads/arquivos/1446465969_Brasil-PlanoNacionalDeSaneamentoB%C3%A1sico-2013.pdf>. Acesso em: 10 out. 2023.
- MOVIMENTO NACIONAL ODS. 2023. **IBGE aponta os melhores estados no desempenho em saneamento básico**. Disponível em: [https://sc.movimentoods.org.br/2023/06/20/ibge-aponta-os-melhores-estados-no-desempenho-em-saneamento-basico/#:~:text=Uma%20pesquisa%20divulgada%20na%20sexta,Janeiro%20\(90%2C6%25\)](https://sc.movimentoods.org.br/2023/06/20/ibge-aponta-os-melhores-estados-no-desempenho-em-saneamento-basico/#:~:text=Uma%20pesquisa%20divulgada%20na%20sexta,Janeiro%20(90%2C6%25)). Acesso em: 29 mai. 2024.
- NEGRINI, Ricardo Augusto. 2009. **Os consórcios públicos no direito brasileiro**. São Paulo: Dissertação de Mestrado (FDUSP). Disponível em: <https://doi.org/10.11606/D.2.2009.tde-10112011-161301>. Acesso em: 10 mai. 2024.
- NETO, Julio Cesar Cerqueira. 2016. **A crise hídrica no estado de São Paulo**. Geousp – Espaço e Tempo (Online), v. 19, n. 3, ISSN 2179-0892, p. 479-484. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/issn.2179-0892.geousp.2015.101113>. Acesso em: 30 mai. 2024.
- ORDUZ ROJAS, Claudia Marcela; BARROS PEREIRA, Doralice. 2023. **O rompimento da barragem de Fundão e a ascensão do capitalismo de desastre no Brasil**. Cuad. Geogr. Rev. Colomb. Geogr. [online], vol.32, n.1, pp.19-34. Epub 29-Feb-2024. ISSN 0121-215X. Disponível em: <https://doi.org/10.15446/rcdg.v32n1.94479>. Acesso em: 30 abr. 2024.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. 1976. **The Vancouver Declaration on Human Settlements**.
- PEREIRA, Maria Isabel; MOGGI, Jair. 2001. **Sabesp: rumo ao futuro**. São Paulo: Pioneira, p. 72.
- PODER360. 2020. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/governo/doria-diz-que-bolsonaro-divide-o-pais-e-presidente-o-manda-sair-do-palanque/>. Acesso em: 31 mai. 2024.

PROGRAMA DE TREINAMENTO PARA TERCEIROS PAÍSES. 2018. **Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo.** Disponível em: <https://www.abc.gov.br/treinamentos/informacoes/InstituicaoSabesp.aspx#:~:text=A%20Sabe sp%20E2%80%93%20Companhia%20de%20Saneamento,Engenharia%20Sanit%C3%A1ri a%20e%20Ambiental%20E2%80%93%20AIDIS>. Acesso em: 20 fev. 2024.

RODRIGUES, Carlos Henrique Lopes; JURGENFELD; Vanessa Follmann. 2019. **Desnacionalização e financeirização: um estudo sobre as privatizações brasileiras (de Collor ao primeiro governo FHC).** Campinas: Economia e Sociedade, Campinas, v. 28, n. 2 (66), p. 404. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1982-3533.2019v28n2art05>. Acesso em: 15 out. 2023.

SABESP. 2023. **Institucional.** Disponível em: <https://site.sabesp.com.br/site/interna/Default.aspx?secaoId=802>. Acesso em: 29 mai. 2024.

SABESP. 2023. **Notícia.** Disponível em: <https://www.sabesp.com.br/site/imprensa/noticias-detalhe.aspx?secaoId=65&id=8827>. Acesso em: 29 mai. 2024.

SÃO PAULO. TJSP. **Ação Popular nº 1025515-21.2024.8.26.0053.** 4ª Vara da Fazenda Pública do Foro Central da Capital.

SÃO PAULO. TJSP. **ADI nº 2122588-09.2022.8.26.0000.** Órgão Especial. Relatora: Desembargadora Marcia Dalla Déa Barone, julgado em 10/11/2022

SÃO PAULO. TJSP. **ADI nº 2028374-60.2021.8.26.0000.** Órgão Especial. Relator: James Siano, julgado em 19/05/2022

SÃO PAULO. TJSP. **ADI nº 2129887-42.2019.8.26.0000.** Órgão Especial. Relator: Desembargador James Siano, julgado em 26/05/2021

SÃO PAULO. TJSP. **ADI nº 2078947-39.2020.8.26.0000.** Órgão Especial. Relator: Desembargador James Siano, julgado em 25/02/2021.

SCHAPIRO, Mario Gomes; MARINHO, Sarah Morgana Matos. 2018. **Conflito de interesses nas empresas estatais: uma análise dos casos Eletrobrás e Sabesp.** Revista Direito & Praxis. Rio de Janeiro: Vol. 9, N. 3, 2018. p. 1433. Disponível em: <https://orcid.org/0000-0002-6762-2731>. Acesso em: 27 abr. 2024.

SHIVA, Vandana. 2006. **Guerras por água: privatização, poluição e lucro.** Trad.: Georges Kormikaris. São Paulo: Radical Livros.

SILVA, Flávio José Rocha da e FRACALANZA, Ana Paula. 2023. **Pública ou privada?: a sabesp em uma encruzilhada.** Caderno Prudentino de Geografia, v. 45, n. 3, p. 68-84. Disponível em: <https://revista.fct.unesp.br/index.php/cpg/article/view/9443/7157>. Acesso em: 02 jun. 2024.

- SILVA, José Afonso da. 2018. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 41^a ed. São Paulo: Malheiros.
- SOUZA, André Luiz de. 2016. **A modicidade tarifária nas concessões de serviços públicos**. Ribeirão Preto: Dissertação de Mestrado (FDUSP-RP). Disponível em: <https://doi.org/10.11606/D.107.2017.tde-21022017-152452>. Acesso em 30 mar. 2024.
- TEIXEIRA, Rodrigo Alves; COSTA PINTO, Eduardo. 2012. **A economia política dos governos FHC, Lula e Dilma: dominância financeira, bloco no poder e desenvolvimento econômico**. Campinas: Economia e Sociedade, v. 21, n. 3 (46), p. 916. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-06182012000400009>. Acesso em: 15 out. 2023.
- TELES, André Correa; DIAS, Murillo de Oliveira. 2022. **A evolução da privatização no Brasil**. International Journal of Development Research Vol. 12, Issue, 07, p. 57429. Disponível em: <https://doi.org/10.37118/ijdr.24868.07.2022>. Acesso em: 15 out. 2023.
- VALOR ECONÔMICO. 2021. Disponível em: <https://valor.globo.com/politica/noticia/2021/11/29/doria-minha-candidatura-se-posiciona-frontalmente-contra-lula-e-bolsonaro.ghtml>. Acesso em: 31 mai. 2024.
- WERNER, D.; HIRT, C. 2021. **Neoliberalização dos Serviços Públicos: o papel do BNDES no Saneamento Básico pós-2000**. Revista Brasileira de Gestão Urbana, v. 13. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2175-3369.013.e20200078>. Acesso em: 10 mai. 2024.
- YAMAMOTO, E. A. F. S.; PEREIRA, J. R.; ALC NTARA, V. C. 2020. **Remunicipalização e coprodução do bem público: perspectivas de gestão dos serviços de água e saneamento**. Cadernos Gestão Pública e Cidadania, v. 25, n. 81, p. 1-20.
- YASSU, Alexandre; PULHEZ, Magaly. 2021. **A circulação da água como dinheiro: grupos econômicos e a financeirização do setor de saneamento básico no Brasil**. In: Infraestrutura na reestruturação do capital e do espaço: análises em uma perspectiva crítica. Rio de Janeiro: Letra Capital. Disponível em: https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/wp-content/uploads/2021/05/INFRA_RUFINOFAUSTINOWEHBA-2021.pdf. Acesso em: 10 mai 2024.

ANEXO A

SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL			
UF	Serviço	Situação atual	Privatização
Acre	PPP	Em 2021, o saneamento básico, antes executado pelo governo estadual, foi municipalizado na cidade de Rio Branco.	Concluída
Alagoas	PPP	Em 2020, houve privatização do serviço de distribuição de água tratada no Estado de Alagoas, por meio do contrato de concessão de 35 anos celebrado com a multinacional BRK. A CASAL permanece atuando na captação e tratamento da água.	Concluída, em parte
Amapá	PPP	Em 2021, por meio do contrato de concessão de 35 anos celebrado com a multinacional Equatorial Energia, o serviço de saneamento básico do Amapá deixou de ser desempenhado pela CAESA.	Concluída
Amazonas	PPP	Em 2000, o saneamento básico do município de Manaus foi privatizado por meio de concessão, que passou integralmente a COSAMA à empresa Águas de Manaus.	Concluída.
Bahia	Público	Serviço desempenhado pela EMBASA. Em 2022, houve tentativa de privatização.	Em discussão
Ceará	PPP	Em 2023, o Estado concedeu à Aegea Saneamento apenas o serviço de esgotamento sanitário.	Concluída, em parte
Espírito Santo	Público	Em 2023, o governador manifestou que pretende implementar o regime de parceria com a iniciativa privada na CESAN.	Em discussão
Goiás	Público	Saneamento executado pela SANEAGO.	Não
Maranhão	Público	Em 2023, o governo passou a estudar a possibilidade de privatização da CAEMA. Companhia não preenche os requisitos mínimos de saúde financeira previstos no Novo Marco Legal do saneamento.	Em discussão
Mato Grosso	PPP	Em 2012, a CAB Ambiental assumiu o saneamento básico de Cuiabá por 30 anos.	Concluída
Mato Grosso do Sul	PPP	Em 2021, o serviço de saneamento da SANESUL foi concedido à Ambiental MS Pantanal.	Concluída
Minas Gerais	Público	Em 2023, o governador Zema acelerou o debate sobre a COPASA. Realização de referendo.	Em discussão
Pará	Público	O saneamento é realizado pela COSANPA.	Não
Paraíba	PPP	Em 2022, o saneamento, antes exercido pela	Concluída

CAGEPA, foi municipalizado. Após, houve a celebração de concessão ao setor privado pelos municípios. Houve decisão judicial.

Paraná	PPP	Em 2023, cerca de dezesseis municípios do Paraná passarão a ser atendidos pela Aegea, antes atendidos pela SANEPAR.	Concluída
Pernambuco	PPP	Em 2013, a COMPESA concedeu os serviços a BRK Ambiental..	Em discussão
Piauí	PPP	Em 2023, o governo apresentou proposta de concessão da AGESPISA.	Em discussão
Rio de Janeiro	PPP	Em 2021, ocorreu a privatização em bloco da CEDAE, o grupo Águas do Brasil venceu a licitação.	Concluída
Rio Grande do Norte	Público	Em 2023, o governo formalizou a intenção de iniciar com as parcerias público-privadas na CAERN.	Em discussão
Rio Grande do Sul	PPP	Em 2023, a CORSAN foi privatizada por meio de consórcio da Aegea.	Concluída
Rondônia	Público	O saneamento é realizado pela CAERD.	Em discussão
Roraima	Público	O saneamento é realizado pela CAER	Não
Santa Catarina	Público	O saneamento é realizado pela Casan, houve locação de ativos em 2023.	Não
São Paulo	PPP	O saneamento é realizado majoritariamente pela SABESP.	Em discussão
Sergipe	Público	O saneamento é realizado pelo DESO, mas o governador anunciou que em 2024 será anunciada as PPP's.	Em discussão
Tocantins	Privado	Em 1998, a SANEATINS foi privatizada e hoje é comandada pela BRK.	Concluída
Distrito Federal	Público	O saneamento é realizado pela CAESB.	Não