

UNIVERSIDADE CANDIDO MENDES – UCAM
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO REGIONAL E GESTÃO
DA CIDADE
DOUTORADO EM PLANEJAMENTO REGIONAL E GESTÃO DA CIDADE

ANDRÉ GUEDES RODRIGUES

**VIABILIDADE DA APLICAÇÃO DAS RENDAS PETROLÍFERAS NA
UNIVERSALIZAÇÃO DO SANEAMENTO BÁSICO NO MUNICÍPIO DE CAMPOS DOS
GOYTACAZES/RJ**

CAMPOS DOS GOYTACAZES/RJ

2024

UNIVERSIDADE CANDIDO MENDES – UCAM
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO REGIONAL E GESTÃO
DA CIDADE
DOUTORADO EM PLANEJAMENTO REGIONAL E GESTÃO DA CIDADE

ANDRÉ GUEDES RODRIGUES

**VIABILIDADE DA APLICAÇÃO DAS RENDAS PETROLÍFERAS NA
UNIVERSALIZAÇÃO DO SANEAMENTO BÁSICO NO MUNICÍPIO DE CAMPOS DOS
GOYTACAZES/RJ**

Tese apresentada ao Programa de Doutorado
em Planejamento Regional e Gestão da
Cidade da Universidade Candido Mendes –
Campos/RJ, para obtenção do grau de doutor
em Planejamento Regional e Gestão da
Cidade.

Orientador: Prof. Valdir Júnio dos Santos, D. Sc.

CAMPOS DOS GOYTACAZES/RJ

2024

Catálogo na fonte

Preparada pela Biblioteca da **UCAM – CAMPOS** 001/2025

Rodrigues, André Guedes.

Viabilidade da aplicação das rendas petrolíferas na universalização do saneamento básico no município de Campos dos Goytacazes/RJ. André Guedes Rodrigues. – 2024.
162 f.

Orientador(a): Valdir Júnio dos Santos

Tese de Doutorado em Planejamento Regional e Gestão da Cidade – Universidade Candido Mendes – Campos. Campos dos Goytacazes, RJ, 2024.
Referências: f. 136-144.

1. Saneamento básico. 2. Rendas petrolíferas. I. Santos, Valdir Júnio dos, orient. II. Universidade Candido Mendes – Campos. III. Título.

CDU – 628:338.1 (815.3)

Bibliotecária Responsável: Flávia Mastrogirolamo CRB 7ª-6723

ANDRÉ GUEDES RODRIGUES

**VIABILIDADE DA APLICAÇÃO DAS RENDAS PETROLÍFERAS NA
UNIVERSALIZAÇÃO DO SANEAMENTO BÁSICO NO MUNICÍPIO DE CAMPOS DOS
GOYTACAZES/RJ**

Tese apresentada ao Programa de Doutorado
em Planejamento Regional e Gestão da
Cidade da Universidade Candido Mendes –
Campos/RJ, para obtenção do grau de doutor
em Planejamento Regional e Gestão da
Cidade.

Aprovado em 13 de novembro de 2024.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Valdir Júnio dos Santos, D. Sc. – Orientador
Universidade Candido Mendes

Prof. Flávio Villela Ahmed, D. Sc.
Universidade Candido Mendes

Prof. Frank Pavan, D. Sc.
Institutos Superiores de Ensino do Censa

Prof.^a Marlúcia Junger Lumbreras, D. Sc.
Instituto Federal Fluminense (IFF)

CAMPOS DOS GOYTACAZES/RJ

2024

AGRADECIMENTOS

A Deus, por me conceder a oportunidade e a sabedoria de concluir esta jornada.

Aos meus pais, José Joaquim e Therezinha, e meus irmãos, Patrícia e Afonso, pelo apoio e estímulo constantes. Gratidão!

A Gabriela Guedes, minha afilhada/filha do coração, um agradecimento repleto de afeto e carinho, com a fiel esperança de que terá um futuro brilhante, basta você acreditar e querer. Conte sempre comigo!

A minha amiga Ilda Maria, pessoa à qual a vida não concedeu a oportunidade de adquirir o conhecimento letrado, mas que, na universidade da vida, é muito mais que doutora. Suas palavras foram cruciais nesta caminhada. Sou e serei eternamente grato!

Ao meu amigo Frank Pavan, pelos incessantes auxílios, trocas, sugestões e orientações, na busca da conclusão desta tese.

Ao meu orientador, Dr. Valdir Júnio dos Santos, pessoa por quem nutro enorme admiração e respeito acadêmicos. Sem sua paciência, seu apoio e sua orientação, seria impossível finalizar esta tese.

Ao corpo docente do Programa de Doutorado em Planejamento Regional e Gestão da Cidade da Universidade Candido Mendes, pela competência, pelo comprometimento e pela dedicação durante o transcorrer do curso.

RESUMO

VIABILIDADE DA APLICAÇÃO DAS RENDAS PETROLÍFERAS NA UNIVERSALIZAÇÃO DO SANEAMENTO BÁSICO NO MUNICÍPIO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES/RJ

O acesso ao saneamento básico é considerado um direito humano fundamental, relacionando-se ao direito à saúde e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, os quais são propulsores de uma vida digna. Dessa forma, a presente pesquisa defende a viabilidade da aplicação das rendas petrolíferas na universalização do serviço de saneamento básico no município de Campos dos Goytacazes/RJ, partindo do entendimento de que o petróleo é recurso natural finito e que rendas petrolíferas recebidas pelos municípios devem ser convertidas em investimentos públicos que tragam melhoria e qualidade de vida não apenas para a geração presente, mas também para as futuras. O objetivo geral desta pesquisa é identificar a viabilidade da utilização das rendas petrolíferas na implementação da universalização do saneamento básico no município de Campos dos Goytacazes/RJ, no contexto da Lei n.º 14.026/2020. No tocante aos objetivos específicos, tem-se: analisar o surgimento do pagamento das rendas petrolíferas em um contexto histórico legislativo e sua aplicação; discutir o saneamento básico enquanto direito fundamental, apresentando a evolução legislativa do saneamento básico até a promulgação da Lei n.º 14.026/2020; apresentar os desafios da Lei n.º 14.026/2020, apontando suas potencialidades e seus pontos frágeis; e realizar uma análise dos dados de saneamento básico em Campos dos Goytacazes, apresentando a viabilidade da utilização das rendas petrolíferas no município como forma de subsidiar a universalização do serviço de saneamento básico. A metodologia utilizada foi a pesquisa qualitativa, em que, para se obterem os dados primários, foram realizadas entrevistas com três agentes envolvidos no saneamento básico e o petróleo em Campos dos Goytacazes. Em relação aos dados secundários, adotaram-se a revisão bibliográfica e a análise de base de dados. A tese estruturou-se em quatro capítulos. O primeiro consiste na introdução; o segundo aborda as considerações acerca das rendas petrolíferas; o terceiro trata do saneamento básico enquanto direito fundamental; e o quarto apresenta

as alterações legislativas no marco legal do saneamento básico e a situação do município de Campos dos Goytacazes/RJ, abordando, ainda, a relação entre renda petrolífera e saneamento básico: uma combinação possível. Concluiu-se ser possível a aplicação das rendas petrolíferas na universalização do saneamento básico a partir da implementação do Fundo Municipal de Saneamento Básico, criado na estrutura do município de Campos dos Goytacazes, mas ainda não implementado na prática.

Palavras-chaves: saneamento básico; rendas petrolíferas; universalização; direito fundamental.

ABSTRACT

FEASIBILITY OF APPLYING OIL REVENUES TO THE UNIVERSALIZATION OF BASIC SANITATION IN THE MUNICIPALITY OF CAMPOS DOS GOYTACAZES/RJ

Access to basic sanitation is considered a fundamental human right that is directly related to the right to health and an ecologically balanced environment, which are drivers of a dignified life. In this way, the present research advocates the feasibility of applying oil revenues to the universalization of basic sanitation services in the municipality of Campos dos Goytacazes/RJ, based on the understanding that oil is a finite natural resource and that oil revenues received by municipalities should be converted into public investments that bring improvement and quality of life not only for the present generation but also for future ones. The general objective of this research is to identify the feasibility of using oil revenues in the implementation of the universalization of basic sanitation in the municipality of Campos dos Goytacazes/RJ in the context of Law 14.026/2020, with the specific objectives of: analyzing the emergence of the payment of oil revenues in a historical legislative context and its application; discussing basic sanitation as a fundamental right, presenting the legislative evolution of basic sanitation until the enactment of Law 14.026/2020; presenting the challenges of Law 14,026/2020, pointing out its potential and weaknesses; conducting an analysis of basic sanitation data in the Municipality of Campos dos Goytacazes, presenting the feasibility of using oil revenues in the municipality of Campos dos Goytacazes as a way to subsidize the universalization of basic sanitation services in the municipality. The methodology used was qualitative research, where primary data were obtained through interviews with three agents involved with the issue of basic sanitation and oil in the municipality of Campos dos Goytacazes, and, regarding secondary data, a bibliographic review and database analysis were adopted. The thesis is structured in four chapters, with the first being the introduction, the second addressing considerations about oil revenues, the third dealing with basic sanitation as a fundamental right, and the fourth presenting legislative changes in the legal framework of basic sanitation and the situation of the municipality of Campos dos Goytacazes/RJ, approaching, yet, the relationship between oil revenues and basic

sanitation: a possible combination. It was concluded that it is possible to apply oil revenues to the universalization of basic sanitation through the implementation of the Municipal Basic Sanitation Fund, which has already been created within the structure of the municipality of Campos dos Goytacazes but has not yet been practically implemented.

Keywords: basic sanitation; oil revenues; universalization; fundamental right.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Rendas petrolíferas – Campos dos Goytacazes/RJ	60
Gráfico 2 – População atendida com abastecimento de água	111
Gráfico 3 – Volume de água tratada.....	112
Gráfico 4 – Evolução da extensão das redes de abastecimento de água.....	113
Gráfico 5 – População total atendida com esgotamento sanitário.....	116
Gráfico 6 – Extensão da rede.....	117
Gráfico 7 – Volume de esgoto coletado e tratado	118

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Vista panorâmica da ETA Coroa com destaque para a Calha Parshall	110
Figura 2 – Vista panorâmica do tratamento preliminar e parte biológica da ETE Esplanada	115

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AGEVAP	Associação Pró-Gestão das Águas da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul
AgRg	Agravo Regimental
ANA	Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico
ANP	Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis
ASSEMAE	Associação Nacionais dos Serviços Municipais de Saneamento
BNH	Banco Nacional de Habitação
BRC	Biorreator Combinado Anaeróbio-Aeróbio de Leito Fixo
CEDAE	Companhia Estadual de Águas e Esgotos do Rio de Janeiro
CEF	Caixa Econômica Federal
CESB	Companhia Estadual de Saneamento Básico
CIDENNF	Consórcio Público Intermunicipal de Desenvolvimento do Norte e Noroeste Fluminense
CNP	Conselho Nacional do Petróleo
CNPE	Conselho Nacional de Política Energética
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
DF	Distrito Federal
DNC	Departamento Nacional de Petróleo
DNPM	Departamento Nacional de Produção Mineral
EC	Emenda Constitucional
E&P	Exploração e Produção
ETA	Estação de Tratamento de Água
ETE	Estação de Tratamento de Esgoto
FAE	Fundo de Financiamento para Água e Esgoto
FAFA	Reator Anaeróbio de Fluxo Ascendente
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FNSA	Frente Nacional de Saneamento Ambiental
FMSB	Fundo Municipal de Saneamento Básico

FPE	Fundo de Participação dos Estados
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FSESP	Fundação Serviço Especial de Saúde Pública
FUNASA	Fundação Nacional de Saúde
GLP	Gás Liquefeito de Petróleo
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada
MEC	Ministério da Educação e Cultura
MME	Ministério de Minas e Energia
MP	Medida Provisória
ODS	Objetivo de Desenvolvimento Sustentável
ODM	Objetivos do Desenvolvimento do Milênio
ONU	Organização das Nações Unidas
OPEP	Organização dos Países Exportadores de Petróleo
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PETROBRAS	Empresa Petróleo Brasileiro S.A.
PIB	Produto Interno Bruto
PLANASA	Plano Nacional de Saneamento
PLANSAB	Plano Nacional de Saneamento Básico
PNSB	Política Nacional de Saneamento Básico
RAFA	Reator Anaeróbico de Fluxo Ascendente
RE	Recurso Extraordinário
REsp	Recurso Especial
SESP	Serviço Especial de Saúde Pública
SFN	Sistema Financeiro do Saneamento
SFS	Sistema Financeiro do Saneamento
SINIS	Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico
SL	Suspensão de Liminar
SNIS	Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento
STF	Supremo Tribunal Federal

STJ	Superior Tribunal de Justiça
SUAS	Sistema Nacional de Assistência Social
SUCAM	Superintendência de Campanhas de Saúde Pública
SUS	Sistema Único de Saúde
TAG	Termo de Ajustamento de Gestão
TCE	Tribunal de Contas do Estado
TCE/RJ	Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro
TCU	Tribunal de Contas da União
UF	Unidade Federativa
VIGIAGUA	Vigilância da Qualidade da Água para Consumo Humano

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	15
1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO	15
1.2 TEMA	17
1.3 OBJETO DE ESTUDO	20
1.4 JUSTIFICATIVA	20
1.5 OBJETIVOS	27
1.6 METODOLOGIA	28
1.7 ESTRUTURAÇÃO DA TESE	29
2 CONSIDERAÇÕES ACERCA DAS RENDAS PETROLÍFERAS	30
2.1 O PETRÓLEO NO MUNDO E NO BRASIL	30
2.2 BREVE HISTÓRICO LEGISLATIVO REFERENTE ÀS RENDAS PETROLÍFERAS	37
2.3 A LEI N.º 12.734/2012 × AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N.º 4.917-DF	45
2.4 APLICAÇÃO DAS RENDAS PETROLÍFERAS	51
2.5 NATUREZA JURÍDICA DAS RENDAS PETROLÍFERAS	56
3 SANEAMENTO BÁSICO ENQUANTO DIREITO FUNDAMENTAL.....	63
3.1 CONCEITO, HISTÓRICO E CARACTERÍSTICAS DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS.....	64
3.2 GERAÇÕES DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS	70
3.3 OBJETIVO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL 6 × SANEAMENTO BÁSICO	73
3.4 O SANEAMENTO BÁSICO ENQUANTO DIREITO SOCIAL	76
3.5 EVOLUÇÃO LEGISLATIVA DO SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL	78
4 ALTERAÇÃO LEGISLATIVA NO MARCO LEGAL DE SANEAMENTO BÁSICO E O RETRATO DO MUNICÍPIO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES/RJ	94
4.1 SANEAMENTO BÁSICO: CONCEITO E TITULARIDADE/COMPETÊNCIA	95
4.2 PROIBIÇÃO DE CONTRATOS DE PROGRAMA E FUTURAS CONTRATAÇÕES	98

4.3 CRIAÇÃO DE METAS DA UNIVERSALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS DE ÁGUA E ESGOTO.....	102
4.4 O PAPEL DA AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS E SANEAMENTO BÁSICO ...	103
4.5 O SANEAMENTO BÁSICO NO MUNICÍPIO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES	106
4.6 RENDA PETROLÍFERA × SANEAMENTO BÁSICO: UMA COMBINAÇÃO POSSÍVEL	119
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	132
REFERÊNCIAS.....	136
APÊNDICE A – PRIMEIRA TRANSCRIÇÃO DA ENTREVISTA – SECRETÁRIO MUNICIPAL DE CAMPOS DOS GOYTACAZES, RESPONSÁVEL PELA PASTA DE PETRÓLEO, ENERGIA E INOVAÇÃO (3/07/2024)	145
APÊNDICE B – SEGUNDA TRANSCRIÇÃO DA ENTREVISTA – SUBSECRETÁRIO DE MEIO AMBIENTE DO MUNICÍPIO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES (2/07/2024)..	148
APÊNDICE C – TERCEIRA TRANSCRIÇÃO DA ENTREVISTA – DIRETOR DA CONCESSIONÁRIA ÁGUAS DO PARAÍBA (13/08/2024).....	152
ANEXO A – TERMO DE AJUSTAMENTO DE GESTÃO (TAG)	157

1 INTRODUÇÃO

1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO

O Brasil é um país de grandes dimensões continentais. São mais de 8,5 milhões de quilômetros quadrados, 5.570 municípios e uma população estimada de 213,3 milhões de pessoas em 2021 (IBGE, 2021). Essa extensão territorial, associada ao tamanho da população, representa um desafio para implementação de políticas públicas, em especial as políticas de saneamento básico, que apresentam desafios históricos ainda distantes de serem superados.

O saneamento básico é considerado um serviço público essencial para o desenvolvimento de um país e para a melhoria da qualidade de vida das pessoas. Abrange, de acordo com o Plano Nacional de Saneamento (Planasa), as atividades de distribuição de água potável, coleta e tratamento de esgoto, drenagem urbana e coleta de resíduos sólidos. A falta e/ou a ineficácia de sua prestação causam impactos no meio ambiente e na saúde da população, uma vez que água e o esgoto podem ser meios de transmissão de diversos patógenos e substâncias tóxicas ao ser humano, desencadeando, assim, doenças.

Apesar de ser considerado um serviço essencial, dados divulgados pelo Instituto Trata Brasil (2019), pelo Ministério do Desenvolvimento Regional, contemplando as cem maiores cidades do país, o que corresponde a 40% da população brasileira, demonstram que o Brasil ainda possui 35 milhões de pessoas sem acesso à água tratada e cem

milhões sem coleta de esgoto. Esse número representa 47,6% da população brasileira sem acesso ao serviço de coleta de esgoto.

Segundo a mesma pesquisa, apenas 46% dos esgotos produzidos no país são tratados. Em 90 cidades, 80% da população têm acesso à água tratada e apenas 46 municípios têm mais de 80% da população com coleta de esgoto. No tocante ao tratamento de esgoto, apenas 22% das 90 cidades tratam mais de 80% de seu esgoto. São números alarmantes para o século XXI, os quais evidenciam um desafio a ser vencido pelo Estado brasileiro.

Em 2022, os dados do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (Snis) mostraram uma discreta melhora em relação a 2019, demonstrando que a média nacional para cobertura de água é de 84,9% e 56% na coleta de esgoto, e só 52% são tratados. Dessa forma, o que vai parar em rios e lagoas, sem tratamento, une-se à poluição industrial e torna mais difícil e mais cara a captação da água a ser distribuída.

A Lei n.º 11.445 (Brasil, 2007), conhecida como Política Nacional de Saneamento Básico, regulamenta o serviço de saneamento, tendo revogado outras legislações das décadas de 1970 e 1990. Entretanto, por possuir lacunas e necessitar de atualizações, foi aprovada em 2020 a Lei n.º 14.026 (Brasil, 2020), a qual vem sendo chamada de *novo marco legal do saneamento*.

A Lei n.º 14.026 (Brasil, 2020) traz inovações em relação à legislação de 2007, entre as quais é possível citar a obrigatoriedade de os contratos preverem metas de desempenho e de universalização dos serviços; a adoção da regionalização dos serviços de saneamento como princípio; a promoção de mudanças substanciais em sua regulação; e o estímulo à concorrência e à privatização das empresas estatais de saneamento. Uma das finalidades da nova legislação é implementar a universalização do serviço de saneamento, estabelecendo metas até 2033, a fim de que 99% da população tenham acesso à água potável e 90% ao serviço de coleta e tratamento de esgoto.

1.2 TEMA

O tema desta pesquisa é analisar as políticas públicas de saneamento básico e os desafios da universalização no contexto do novo marco legal no município de Campos dos Goytacazes/RJ, buscando identificar a viabilidade da utilização dos recursos provenientes das rendas do petróleo (*royalties*¹ e participações especiais) na implementação da universalização do acesso ao serviço de saneamento.

O quadro analítico no qual esta tese se insere demonstra a urgência na elaboração de estratégias e ação no âmbito local. De acordo com dados divulgados no site do Snis (2022), o município de Campos dos Goytacazes possui 98% de índice de atendimento total de água, e no perímetro urbano esse índice alcança 100%. A taxa de coleta de esgoto chega a 77,74%, dos quais são 100% tratados². Cabe salientar que, em Campos dos Goytacazes, a empresa prestadora do serviço de saneamento é a Águas do Paraíba, que é uma concessionária de serviço público.

Dentro desse contexto, é imperativo refletir a respeito da dimensão da economia do petróleo nos orçamentos públicos municipais, da aplicabilidade e dos usos desses recursos na escala local. O campo de pesquisa acadêmica direcionado ao estudo da tríade petróleo, desenvolvimento e região possui amplo escopo analítico e indica a persistente dependência, sobretudo nos governos subnacionais, das rendas petrolíferas e suas constantes dificuldades na elaboração de políticas públicas de cunho intergeracional (Gobetti *et al.*, 2020; Piquet; Lumbreras, 2020, Piquet; Silva, 2014; Serra, 2011, Deodato; Santos, 2019).

¹ O termo *royalty* é um anglicismo, cuja raiz *royal* significa *da realeza* ou *relativo ao rei* e refere-se à contrapartida ao direito real (direito sobre a coisa) para uso de minerais, concedido pelo soberano a uma pessoa ou corporação. Assim, os *royalties* são entendidos como uma compensação financeira paga pelas empresas que produzem petróleo e gás natural à União, às unidades federativas e aos municípios, já que as receitas são obtidas a partir de recursos não renováveis que pertencem ao país. Os *royalties* apresentam-se como uma das formas mais antigas de pagamento de direitos (remuneração à sociedade) pela utilização de recursos escassos e não renováveis existentes no mundo (Guerra; Honorato, 2004).

² Vale destacar que os dados do Snis devem ser avaliados com cautela, uma vez que são autodeclarados, não havendo fiscalização ou conferência. Assim, o preenchimento pode ocorrer de forma equivocada. Além disso, o preenchimento do Snis pela Companhia Estadual de Águas e Esgotos do Rio de Janeiro (Cedae) retrata apenas a realidade da sua área de abrangência, o que resulta em um déficit de informações para as demais localidades do município não atendidas por ela. Essa colocação é fundamentada, pois é notória a baixa participação das prefeituras, responsáveis pelos sistemas dessas localidades, no preenchimento dos dados no Snis.

Ao se refletir a respeito da aplicação e do uso das rendas petrolíferas, observa-se que essas diretrizes não foram disciplinadas de forma clara e objetiva na Lei n.º 9.478 (Brasil, 1997). Para Nazareth (2021), esse dispositivo legal “não obrigou o direcionamento das rendas a despesas determinadas [...] nem estabeleceu restrições a usos diversos” aos governos subnacionais. Mas o avançar dos processos de negociação e a pressão política no âmbito dos usos e da aplicação dos recursos surtiram efeitos no plano regulatório. Em 2001, nota-se a existência de leis que alteram o uso das rendas petrolíferas, sendo permitido o pagamento de dívidas contraídas com a “União e suas entidades (excetuando-os da vedação) e, ainda, que os recursos de *royalties* fossem utilizados para capitalização de fundos de previdência” (Nazareth, 2021, p. 68-69).

Outro marco para a regulação do uso e da aplicabilidade das rendas do petróleo foi a Lei n.º 12.351/2010 e sua posterior alteração pela Lei n.º 12.734/2012 que:

[...] determinou que os recursos dos fundos especiais dos estados e municípios (tanto do modelo de partilha quanto no de concessão) sejam destinados às áreas de educação, saúde, segurança, programas de erradicação da miséria e da pobreza, cultura, esporte pesquisa, ciência e tecnologia, defesa civil e meio ambiente, em programas voltados para mitigação e adaptação às mudanças climáticas e para tratamento e reinserção social dos dependentes químicos. Ainda na esteira das mudanças do marco legal então empreendidas, a partir de 2013, passou a ser obrigatório que as rendas petrolíferas recebidas por todos os entes das três esferas de governo sejam aplicadas em educação (75% do total) e saúde (25%), em acréscimos aos mínimos constitucionais obrigatórios de aplicação de receitas nessas políticas públicas (Nazareth, 2021, p. 69).

As disposições legais estão margeadas por lacunas que potencializam mecanismos de desvios e desperdícios quanto à aplicabilidade e ao uso desses recursos. É acerca desse escopo que a presente tese busca refletir a respeito da eficiência da aplicabilidade, pelo princípio sustentável e intergeracional das políticas públicas que possuem como base financiadora as rendas do petróleo. O destaque, por sua vez, ocorrerá na implementação da universalização almejada pela Lei n.º 14.026 (Brasil, 2020) em Campos dos Goytacazes.

Os critérios de distribuição das rendas petrolíferas geradas pela exploração e produção seguem as regras definidas pela legislação e uma série de normas que datam da década de 1980. As regras de rateio são gerenciadas pelo princípio da compensação e do privilégio, direcionadas pelos parâmetros das linhas ortogonais e paralelas definidas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Convém salientar que cabe à

Agência Nacional do Petróleo (ANP) o enquadramento dos municípios segundo critérios geoeconômicos. Nesse sentido,

[...] a ANP apura os valores a serem distribuídos a partir dos volumes produzidos, que são informados pelas empresas exploradoras, de acordo com alíquota e percentuais estabelecidos na legislação vigente, dependendo da localização dos campos, do tipo de petróleo, enquadramento do ente, entre outros fatores. [...] pelas regras ainda hoje em vigor o regime de concessão [...], os estados confrontantes recebem 30% da parcela dos royalties até 5%; 22,5% dos royalties excedentes (entre 5% e 10%), e 40% do total das participações especiais pagas pelas empresas concessionárias. Os municípios confrontantes também recebem parcelas equivalentes a 30% dos royalties até 5% e 22,5% dos royalties excedentes, além de parcelas equivalentes a 10% do total das participações especiais pagas pelas empresas (Nazareth, 2021, p. 69).

O petróleo é um recurso não renovável e, por isso, é necessária uma melhor utilização de suas rendas, já que as próximas gerações poderão não dispor dessa fonte de recurso. Do mesmo modo, pelo fato de que a função desses recursos deve ser a de promoção de uma justiça intergeracional. Nessa direção,

(...) a partir de uma recuperação da gênese do conceito de renda mineral – da economia clássica à contribuição de Hotelling (1931) – elegeu-se para os royalties a função de promover políticas de justiça intergeracional. Esta opção de justiça se assenta no fato de a finita riqueza mineral, extraída hoje, representar um saque feito ao patrimônio das futuras gerações, para as quais seria devido algum tipo de compensação.

(...) A promoção da justiça intergeracional deve ser alvo de toda política de desenvolvimento. Os investimentos em saúde, educação, infraestrutura básica e produtiva, qualificação profissional, modernização da máquina administrativa, diversificação produtiva, entre outros, poderiam, rigorosamente, ser defendidos como ações de desenvolvimento, e por que não, ações também sensíveis em relação às gerações futuras (Serra, 2005, p. 10).

Não obstante as rendas do petróleo conferirem maior autonomia aos municípios para adotarem políticas públicas em prol de um desenvolvimento sustentável, muitos municípios as utilizam como um recurso para pagamento de despesas correntes da Administração Pública, e não para investimento em prol do desenvolvimento. Ainda há uma dependência do referido recurso, por muitos municípios, para fazer frente às despesas do poder público.

A proposta da presente pesquisa é, pois, analisar a viabilidade da utilização de parte desses recursos para a implementação da universalização almejada pela Lei n.º 14.026 (Brasil, 2020) em Campos dos Goytacazes, de forma que o município possa custear as obras de infraestrutura necessárias para garantir 100% de acesso ao serviço

de saneamento aos seus munícipes. Isso traria um benefício para a coletividade, refletindo-se em melhoria da saúde da população e da questão ambiental. Dessa forma, alcançar-se-ia o objetivo de preservar as gerações futuras, garantindo a justiça intergeracional.

1.3 OBJETO DE ESTUDO

O objeto de estudo desta pesquisa é a política de saneamento básico dos municípios de Campos dos Goytacazes/RJ. Busca-se analisar os dados referentes à questão do acesso à água potável e ao esgotamento sanitário, bem como os desafios a serem superados para a implementação da universalização do serviço de saneamento.

1.4 JUSTIFICATIVA

O saneamento básico está relacionado à concretização da dignidade da pessoa humana, esculpido no artigo 1º, III, da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) de 1988 (Brasil, 1988) como princípio fundamental do país. Conforme Miralé e Miralé (2020, p. 1),

além de fundamental para a dignidade humana, o acesso universal ao saneamento configura premissa básica de saúde pública e agrega benefícios ao meio ambiente. Sua essencialidade foi reconhecida pela Organização das Nações Unidas – ONU, ao declará-lo um direito humano fundamental para o gozo pleno da vida e de todos os outros direitos humanos (Assembleia Geral, Resolução 64/292 de 28 de julho de 2010).

Além de estar relacionado à concretização do princípio da dignidade da pessoa humana, o saneamento pode ser considerado um direito fundamental. Embora não esteja contemplado de forma expressa no rol dos direitos fundamentais previstos no artigo 5º da CRFB (Brasil, 1988), é essencial para a sadia qualidade de vida da população.

Para Di Pietro (2001, p. 309), serviço público é “toda atividade material que a lei atribui ao Estado para que exerça diretamente ou por meio de seus delegados, com o objetivo de satisfazer concretamente às necessidades coletivas, sob o regime total ou parcialmente público”. Logo, compreende-se que a sua prestação não é livre, devendo

ocorrer por parte do Estado ou por aqueles determinados pelo poder público, segundo normas constitucionais e legais vigentes. A Constituição dispõe que:

Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

Parágrafo único. A lei disporá sobre:

I – o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;

II – os direitos dos usuários;

III – política tarifária;

IV – a obrigação de manter serviço adequado.

Assim, de acordo com o artigo 175 da CRFB (Brasil, 1988), a prestação do serviço público poderá ocorrer de forma direta pelo próprio Estado ou ser delegada a particulares por meio de concessão ou permissão. Entretanto, vale salientar que, em decorrência de sua relevância para o interesse coletivo, a sua prestação deverá obedecer aos princípios de: (i) universalidade, nos quais o serviço deverá ser disponibilizado a um maior número possível de usuários; e (ii) continuidade, que impede a interrupção da prestação do serviço público, impondo a obrigação ao prestador de executá-lo de forma contínua e adequada, salvo nas hipóteses legais e na modicidade tarifária. Esta estabelece que os valores cobrados das tarifas devem ser suficientes para compensar os gastos obtidos na prestação do serviço e ter uma pequena margem de lucro. Destaca-se, porém, que, se as tarifas forem excessivamente onerosas, isso poderá se refletir no quesito da universalização.

No Brasil, os serviços de abastecimento de água e de esgoto sanitário, ao longo do tempo, foram organizados sob diferentes modelos de gestão, sendo um reflexo da política de saneamento implementada pelo Estado na história. Nesse sentido, Heller (2013) apresenta a trajetória de organização dos serviços de saneamento, destacando seis principais momentos. De acordo com o autor, do século XVI a meados do século XIX, as ações de saneamento eram desenvolvidas em âmbito individual, inexistindo qualquer política pública de intervenção estatal nessa matéria. Isso se justificava pela ausência de instituições e organizações do Estado referentes às questões urbana e de infraestrutura.

A partir de meados do século XIX, período da Revolução Industrial, com a migração da população rural para os centros urbanos, a ausência de serviços de saneamento contribuiu para a ocorrência de grandes surtos de doenças epidêmicas. Nesse momento, as primeiras medidas para a prestação do serviço de saneamento no Brasil foram adotadas. O primeiro passo foi um modelo de gestão em que havia a participação dos setores público e privado na prestação do serviço.

Nos centros urbanos, o serviço de abastecimento de água e esgotamento sanitário foi delegado a empresas privadas estrangeiras, em geral inglesas. Até meados do século XX, vários motivos levaram ao cancelamento das concessões, a exemplo da baixa qualidade dos serviços prestados e da não ampliação do fornecimento do serviço a outros núcleos que não fossem apenas os centrais. Buscando ser reposta às grandes pressões populares pela melhoria dos serviços prestados e à crise dos serviços fornecidos pelas empresas privadas, de 1910 a 1950, o Estado nacional surge como um protagonista na questão da política de saneamento. Destaca-se, nesse cenário, a inserção do setor de saúde na política de saneamento, o que deu origem à criação do Serviço Especial de Saúde Pública (Sesp).

Em 1950, o Sesp começou a assinar convênios com os municípios para construção, financiamento e operações de sistemas de água e esgoto, originando, assim, os serviços autárquicos no Brasil. Isso, por sua vez, representou um marco nos modelos de prestação de serviços, uma vez que as autarquias possuíam um caráter local e autonomia administrativa e financeira, sendo controladas pelos municípios. Nesse momento, há um distanciamento entre as políticas de saneamento e as políticas de saúde.

Com o objetivo de reorganizar o setor de saneamento em 1964, o Governo federal criou o Planasa, uma vez que os centros urbanos passavam por um déficit no serviço de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Tal período foi marcado, mais uma vez, pela migração da população rural para os centros urbanos, o que ocasionou um aumento da população urbana, a qual, por conseguinte, necessitava da prestação eficiente dos serviços.

O Planasa visava promover acesso à rede de água e esgoto em curto período de tempo e a estadualização da prestação do serviço de saneamento. Para tanto, criou a

Companhia Estadual de Saneamento Básico (Cesb), em um total de 26 companhias regionais que deveriam obter as concessões diretamente das autoridades municipais, ora poder concedente. Heller (2013, p. 486) destaca que “o plano determinava que as companhias buscassem sua própria sustentação financeira, privilegiando a arrecadação por meio de tarifas suficientes.” De acordo com Saiani e Toneto Junior (2010, p. 81), o Planasa foi responsável por um salto de promoção de saneamento básico no Brasil no século XX, ainda que estimulando a criação de companhias estaduais de saneamento básico.

Segundo Costa, Pierobon e Soares (2018), em 1969 o Decreto-Lei n.º 949 autorizou o Banco Nacional de Habitação (BNH) a investir, além de seus próprios recursos, os recursos oriundos do Fundo de Garantia de Tempo de Serviço (FGTS) em operações para o financiamento do serviço de saneamento. Na perspectiva estabelecida pelo decreto, as operações para o financiamento de saneamento eram compreendidas como as relacionadas à implantação ou à melhoria de sistemas de abastecimento de água, bem como implantação ou melhoria de sistemas de esgotos que objetivassem o controle da poluição das águas.

Em 1986, o Decreto-Lei n.º 2.291 extingue o BNH, que era o principal agenciador financeiro do Planasa, fazendo com que este entrasse em decadência. Naquele momento, a política de saneamento básico ficou indefinida até surgir, em 2007, a Lei n.º 11.445, que foi conhecida como a Política Nacional de Saneamento Básico (PNSB).

Tal legislação nasceu com o intuito de estabelecer as diretrizes nacionais para o saneamento, bem como a política federal para o setor. Possuía ampla abrangência – integrando os sistemas públicos de água, esgoto, resíduos sólidos e águas pluviais – e era considerada um marco regulatório de saneamento. Isso porque previa como um dos princípios a serem observados em sua efetivação a universalização do acesso a esses serviços. Na concepção de Miralé e Miralé (2020, p. 4):

Com a citada legislação, o saneamento se inseriu na problemática ligada às perspectivas de desenvolvimento com sustentabilidade, cujo processo se volta para a saúde pública, passando previamente pela tutela ambiental e – por que não dizer? – incorporando a dimensão ecológica ao conteúdo do princípio de dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, CF)... Para o seu tempo, era um diploma de boa técnica legislativa, que, entre outros, se preocupou com aspectos principiológicos; fomentou a descentralização e participação social; trouxe novos modelos contratuais; segmentou a regulação, o planejamento, a execução dos

serviços e a fiscalização; compatibilizou o saneamento com a preservação ambiental; instituiu uma gestão fundada em metas e na sustentabilidade econômico-financeira; e fortaleceu os municípios e as agências reguladoras.

Além do princípio da universalização, a Lei n.º 11.445 (Brasil, 2007) estabelecia que a prestação do serviço de saneamento deveria observar os princípios de eficiência e sustentabilidade econômica, transparência das ações, controle social, segurança, qualidade e regularidade.

Ressalta-se que a PNSB estabelece diretrizes a serem seguidas pelos municípios, os quais são responsáveis pela efetivação do serviço de saneamento, de forma direta ou sob o regime de concessão ou permissão, conforme previsto no artigo 30, V, CRFB (Brasil, 1988), que dispõe:

Art.30. Compete aos Municípios:

(...)

V – organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial (...).

Embora a Lei n.º 11.445 (Brasil, 2007) tenha representado um avanço nas políticas de saneamento, ela não conseguiu atingir uma de suas principais finalidades, que era a universalização do serviço. Diante disso, em 15 de julho de 2020, foi editada a Lei n.º 14.026, que objetivava atualizar o marco legal de saneamento básico no Brasil. Ressalta-se que a Lei n.º 14.026 (Brasil, 2020) não substituiu a legislação anterior, mas apenas modificou e atualizou um conjunto de normas com vistas a alcançar a almejada universalização no serviço de saneamento.

Nesse contexto, a Lei n.º 14.026 (Brasil, 2020), embora seja chamada de novo marco legal do saneamento, apenas introduziu, de forma significativa, alterações e atualizações em legislações existentes que tratam da questão do saneamento. As principais alterações introduzidas por ela são:

- i – na Lei n.º 9.984/2000, para atribuir à Agência Nacional de Águas competência para editar normas de referência sobre o serviço de saneamento;
- ii – na Lei n.º 10.768/2003, para alterar as atribuições do cargo de Especialista em Recursos Hídricos e Saneamento Básico;
- iii – na Lei n.º 11.107/2005, para vedar a prestação por contrato de programa de que trata o artigo 175 da CRFB;

- iv – na Lei n.º 11.445/2007, para aprimorar as condições estruturais do saneamento básico no país;
- v – na Lei n.º 12.305/2010, para tratar dos prazos para disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos;
- vi – na Lei n.º 13.089/2015 (Estatuto da Metrópole), para estender seu âmbito de aplicação às microrregiões; e
- vii – na Lei n.º 13.529/2017, para autorizar a União a participar de fundo com a finalidade exclusiva de financiar serviços técnicos especializados.

Do ponto de vista legislativo, a Lei n.º 14.026 (Brasil, 2020) sofre críticas, pois o legislador perdeu a oportunidade de unificar em um único instrumento legal as questões relativas ao saneamento básico. Corroborando tal entendimento, Miralé e Miralé (2020, p. 6) citam que:

Se o pensamento do legislador era revolucionar os serviços de saneamento, poderia ter sido mais ousado a ponto de unificar, em diploma único, o conteúdo das Leis 9.984/2000, 11.445/2007 e 12.305/2010, em ordem a poupar o aplicador da tarefa de juntar as peças espalhadas no texto da Lei 14.026/2020.

Assim, a Lei n.º 14.026 (Brasil, 2020) supriu uma omissão constante na Lei n.º 11.445 (Brasil, 2007), no que tange à titularidade do serviço de saneamento básico, trazendo uma maior segurança jurídica. É fato que, pelo sistema de repartição de competência constitucional, já se entendia que o serviço de saneamento básico era de competência dos municípios. Contudo, a inclusão de um artigo expresso na lei retira qualquer possibilidade de dúvida quanto a isso. O artigo 8º da Lei n.º 14.026 (Brasil, 2020) dispõe que:

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.

Entre as alterações introduzidas pela Lei n.º 14.026 (Brasil, 2020), encontra-se a atribuição de competência da Agência Nacional de Águas para instituir normas de referência para a regulação dos serviços de saneamento, passando a ser denominada

Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA). Desse modo, busca-se uma uniformização regulatória no setor de saneamento o que, decerto, trará segurança jurídica para a prestação do serviço e, também, para a sua fiscalização.

Os municípios, que são titulares da prestação do serviço, deverão se adequar às normas editadas pela ANA. Elas versam sobre qualidade e eficiência na prestação do serviço, metas de universalização, regulação tarifária, manutenção e operação dos sistemas de saneamento básico e padronização de instrumentos contratuais entre o titular do serviço e o delegatário. Nesse ponto, essa alteração foi criticada por Miralé e Miralé (2020, p. 14) que entendem:

Uma marca crítica – não bem dimensionada pelos estudos preliminares – é a possibilidade de neutralização do fortalecimento constitucional da figura dos municípios, do Distrito Federal e até do próprio Estado. Em outras palavras, apesar de o art. 8º da Lei 11.445/2007 trazer a expressa titularidade dos referidos entes, a concessão de superpoderes administrativos à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico – ANA (art. 4º-A da Lei 9.984/2000) – como será visto –, pode esvaziar a atuação, o engajamento e a participação dos “donos do serviço”.

O superpoder conferido à ANA, argumento de que a agência legisla por autorização da Lei n.º 9.984 (Brasil, 2000), é frágil e gera precedente de violação ao texto constitucional. Dessa forma, não parece ser constitucional que uma norma infraconstitucional confira poderes à administração indireta, ofendendo, assim, a garantia constitucional da legalidade. Ademais, haverá um esvaziamento da influência dos municípios, do Distrito Federal e dos estados-membros, à medida que à ANA foi conferido o poder de criar normas de caráter regulamentador, mediante o subterfúgio de classificá-las como normas de referências. Tal situação reflete-se na autonomia dos entes federativos.

O artigo 10 da Lei n.º 14.026 (Brasil, 2020) prevê obrigatoriedade na realização de prévio procedimento licitatório para realizar o contrato de concessão, quando a prestação for realizada de forma descentralizada por uma entidade que não integre a administração do titular dos serviços. Desse modo, proíbe também a formalização de contratação mediante contrato de programa, convênio, termo de parceria ou outros instrumentos de natureza precária. O artigo 11-B estabelece que:

Art. 11-B. Os contratos de prestação dos serviços públicos de saneamento básico deverão definir metas de universalização que garantam o atendimento de 99% (noventa e nove por cento) da população com água potável e de 90% (noventa por cento) da população com coleta e tratamento de esgotos até 31 de dezembro de 2033, assim como metas quantitativas de não intermitência do abastecimento, de redução de perdas e de melhoria dos processos de tratamento (Brasil, 2020).

Destaca-se que os contratos que estão em vigor e que não contenham as metas de universalização previstas no artigo 11-B tiveram um prazo até o dia 31 de março de 2022 para se adequarem a essa exigência. A lei também estabelece que os contratos que foram firmados mediante prévio procedimento licitatório e que possuam metas diversas das estabelecidas no artigo 11-B permanecerão inalteradas nos moldes como foram pactuados. Entretanto, o titular do serviço não estará à margem do seu cumprimento, devendo fazê-lo por meio de prestação direta da parcela remanescente, licitação complementar para atingimento da totalidade da meta e/ou aditamento de contratos já licitados, incluindo eventual reequilíbrio econômico-financeiro, desde que em comum acordo com a contratada.

O que se observa é que a busca da universalização do saneamento continua sendo um desafio a ser superado, em que equidade, integralidade, sustentabilidade e gestão democrática precisam ser concretizadas para que o serviço alcance a população excluída de sua utilização. Isso em função de estar relacionado ao direito à saúde e ao meio ambiente equilibrado, que são sustentáculos do princípio da dignidade da pessoa humana esculpidos como princípio fundamental da Carta Magna.

1.5 OBJETIVOS

O objeto geral desta tese é identificar a viabilidade da utilização das rendas petrolíferas na implementação da universalização do saneamento básico no município de Campos dos Goytacazes/RJ, no contexto da Lei n.º 14.026 (Brasil, 2020).

Especificamente, pretende-se:

- a) Analisar o surgimento do pagamento das rendas petrolíferas em um contexto histórico legislativo e sua aplicação;

- b) Discutir o saneamento básico enquanto direito fundamental, apresentando a evolução legislativa do saneamento básico até a promulgação da Lei n.º 14.026/2020;
- c) Apresentar os desafios da Lei n.º 14.026/2020, apontando suas potencialidades e seus pontos frágeis e o retrato do saneamento no município de Campos dos Goytacazes/RJ;
- d) Apontar a viabilidade da utilização das rendas petrolíferas no município de Campos dos Goytacazes como forma de subsidiar a universalização do serviço de saneamento básico no município.

1.6 METODOLOGIA

A metodologia utilizada foi a pesquisa qualitativa, na qual se busca examinar em profundidade e em extensão as qualidades de um determinado fenômeno. Para a obtenção dos dados primários, que são aqueles construídos pelo pesquisador no seu trabalho de investigação, foram realizadas entrevistas com agentes que atuam na empresa prestadora do serviço de saneamento no município de Campos dos Goytacazes, com o intuito de identificar os gargalos e os desafios da universalização.

Priorizaram-se as entrevistas com roteiro estruturado, em que o pesquisador elabora as perguntas abertas que serão feitas ao entrevistado. No que tange aos dados secundários, que são aqueles já existentes, procedentes de diversas fontes, foram adotadas a revisão bibliográfica e a análise de base de dados.

A coleta de informações ocorreu nas bases de busca de artigos científicos Scopus e SciELO. Foram pesquisadas as publicações que continham o termo “Saneamento Básico” em seus títulos, pois entende-se que os artigos que tratam da temática devem conter o termo em seu título. Assim, a estratégia de busca para a SciELO foi a seguinte: *(ti:(saneamento básico))*. Na Scopus, a estratégia de busca foi a mesma, mas a sentença se escreve de forma diferente: *TITLE(saneamento básico)*.

A fim de analisar a situação do município de Campos dos Goytacazes no quesito de saneamento básico, buscaram-se dados oficiais junto à Administração Pública Municipal e a concessionária Águas do Paraíba. Já no que tange aos dados referentes

às rendas petrolíferas, procurou-se junto aos dados disponibilizados pela Agência Nacional do Petróleo e à base de dados do Info Royalties.

1.7 ESTRUTURAÇÃO DA TESE

Além desta introdução, considerada o primeiro capítulo, a presente tese é formada por mais três capítulos. No segundo, tecem-se considerações acerca das rendas petrolíferas, mencionando o petróleo em seu contexto mundial e no Brasil e o histórico legislativo relativo às rendas petrolíferas e à Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 4917 do Distrito Federal (DF) referente à Lei n.º 12.734 (Brasil, 2012).

No terceiro capítulo, discutem-se o direito fundamental ao saneamento básico, abordando conceito, histórico, características e gerações dos direitos fundamentais, o saneamento básico enquanto um objetivo de desenvolvimento sustentável estabelecido pela Organização das Nações Unidas (ONU) e a evolução legislativa do saneamento básico no Brasil.

No quarto capítulo analisa-se a Lei n.º 14.026 (Brasil, 2020), apontando as suas potencialidades e fragilidades, bem como o retrato do saneamento no município de Campos dos Goytacazes/RJ. Nesse capítulo, ainda se aborda a possibilidade da combinação e da aplicação das rendas petrolíferas na universalização do saneamento básico. Por fim, a tese ainda é composta pelas considerações finais e pelas referências.

Sendo assim, passa ao segundo capítulo para a discussão sobre as rendas petrolíferas.

2 CONSIDERAÇÕES ACERCA DAS RENDAS PETROLÍFERAS

A palavra petróleo, do ponto de vista etimológico, deriva do latim *petroleum*, união das palavras *petrus* (pedra) e *oleum* (óleo), que significa óleo de pedra. O petróleo é uma mistura de compostos orgânicos gerada pela decomposição lenta e gradativa de pequenos animais marinhos, que foram soterrados, em um ambiente com pouco oxigênio. Não obstante inúmeras discussões a respeito de sua origem, tem-se como certo que possui natureza orgânica, decorrente da sedimentação de matéria orgânica, sendo uma combinação de moléculas de carbono e hidrogênio.

Trata-se de uma substância oleosa, inflamável, com cheiro característico e coloração que pode variar entre o negro e o castanho-escuro. Em decorrência de sua cor escura e por ser considerado uma das principais fontes de energia a nível mundial, uma vez que sua composição química favorece a combustão, o petróleo é conhecido como o ouro negro.

Além de consistir em uma fonte de energia não renovável, o petróleo também é utilizado como matéria-prima de combustíveis, produtos, óleos, a exemplo de gás natural, gasolina, Gás Liquefeito de Petróleo (GLP), querosene, óleo diesel, nafta petroquímica, solventes e asfalto.

2.1 O PETRÓLEO NO MUNDO E NO BRASIL

Não há indícios precisos de quando o petróleo foi descoberto pela humanidade. Entretanto, sabe-se, desde os primórdios da civilização, da utilização do asfalto e do

betume – mistura escura e viscosa de hidrocarbonetos pesados com outros compostos oxigenados, nitrogenados e sulfurados, usada como impermeabilizante na pavimentação de estradas e na fabricação de borrachas, tintas e asfalto. Em sua forma sólida, pode surgir como resíduo da evaporação do petróleo.

Existem relatos de que o betume teria sido utilizado por Nabucodonosor para a construção dos Jardins Suspensos da Babilônia e que a mistura também teria servido para impermeabilizar a Arca de Noé. Já os egípcios usaram-no para embalsamar os mortos e na construção de pirâmides, ao passo que os gregos o utilizaram para fins bélicos. No período da Idade Média, em regiões da Europa – Bavária, Silícia, Vale do Pó, Alsácia, Hannover e Galícia –, era utilizado para fins farmacêuticos. Por último, no Novo Mundo, os índios pré-colombianos utilizavam o petróleo para decorar e impermeabilizar seus objetos de cerâmica (Thomas, 2001).

A procura pelo petróleo ocorreu após sua descoberta nos Estados Unidos, na Pensilvânia, em 1859, pelo coronel Drake, em um poço de apenas 21 metros de profundidade, perfurado pelo sistema de percussão movido a vapor, o qual produzia 2m³/dia de óleo. Tal descoberta revolucionou o sistema de iluminação, pois a destilação do petróleo resultava em produtos que substituíam de forma mais lucrativa o querosene obtido a partir do carvão e do óleo de baleia. Dessa forma, o petróleo passou a ser utilizado para a iluminação, substituindo o modelo anterior que fornecia uma iluminação cara e precária. Em 1900, no Texas, o americano Anthony Lucas, utilizando o método de perfuração rotativa, encontrou petróleo em uma profundidade de 354 metros. A partir de então, a perfuração passa a substituir o antigo método de percussão (Thomas, 2001).

Após a Primeira Guerra Mundial (1914-1918), o petróleo tornou-se fundamental para os assuntos internacionais, uma vez que a sua utilização revolucionou o modelo estratégico e bélico dos conflitos, permitindo mobilidades terrestre, marítima e aérea das forças armadas. Tal fato despertou o interesse de países como Inglaterra, Estados Unidos, França, Alemanha para a importância do petróleo em sua soberania geopolítica.

Com a eclosão da Segunda Guerra Mundial (1939-1945), os Estados Unidos produziam em média 63% do petróleo mundial. Entretanto, as autoridades governamentais perceberam que o Oriente Médio possuía grande reserva de petróleo, sendo preciso, assim, a sua participação nesse mercado, não apenas para a condução

da guerra, mas como um mecanismo de manutenção de sua segurança nacional (Fuser, 2008).

Essa análise geopolítica sobre a relevância do petróleo por parte das forças governamentais estadunidenses levou as atenções às relações políticas da Grã-Bretanha no Oriente Médio, a fim de que as reservas petrolíferas não caíssem no controle do Eixo (grupo composto por alemães, italianos e japoneses). Com o fim da Segunda Guerra Mundial, os Estados Unidos já haviam instalado bases militares no território do Golfo Pérsico, garantindo lucros econômicos na região.

Até 1945, o maior produtor de petróleo eram os Estados Unidos, acompanhado de Venezuela, México, Rússia, Irã e Iraque. Todavia, com o fim da Segunda Guerra, há um novo delineamento do quadro geopolítico e econômico, que não passa despercebido pela indústria do petróleo. Na década de 1950, apesar de os Estados Unidos continuarem controlando mais da metade da produção mundial, no hemisfério oriental começa a surgir um novo produtor em potencial.

Até o início da década de 1960, quem dominava, controlava e ditava as regras do mercado petrolífero do *poço ao posto* eram as empresas conhecidas como as Sete Irmãs. Essa denominação refere-se às sete empresas petrolíferas que dominaram o mercado internacional e a exploração petrolífera no Oriente Médio até a criação da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (Opep). Nesse sentido, eram a *Standard Oil of New-Jersey*, *Royal Dutch Shell*, *Gulf*, *Texaco*, *Socony Mobil*, *Standard of California* e *British Petroleum*. Das sete empresas, cinco eram estadunidenses, uma britânica e outra de capital anglo-holandês.

As Sete Irmãs evitavam aprovar aumentos expressivos nos preços do produto, o que irritava os países produtores e exportadores de petróleo do Oriente Médio, principal região petrolífera mundial. Juntas, as empresas controlavam cerca de 90% das reservas de petróleo, por meio do estabelecimento de contratos de concessão com os países que dispunham de reservas. Como o petróleo era a matéria-prima mais consumida após a Segunda Guerra Mundial, grande era o interesse das multinacionais do bloco capitalista em controlar esse segmento.

A década de 1960 é ainda caracterizada pela abundância do ouro negro no mundo e por seu consumo exagerado, tendo em vista seu baixo preço. A polaridade da

produção, que, até então, concentrava-se nas mãos dos Estados Unidos, começa a se deslocar para o Oriente Médio e para antiga União Soviética. Esta ampliou a sua produção como uma resposta à política estadunidense, a qual, por sua vez, na ânsia de proteger a renda de seus produtores, impôs, a partir de 1959, cotas para o petróleo importado. Essa manobra acarretou uma queda nos preços do barril do petróleo, o que desagradou os países exportadores. Isso desencadeou um processo de nacionalização das firmas petrolíferas presentes no Oriente Médio, que expulsou algumas multinacionais dos países, além de fomentar a criação da Opep.

Em 14 de setembro de 1960, após sucessivas quedas nos preços do barril do petróleo, os representantes de Arábia Saudita, Kuwait, Iraque, Irã e Venezuela reuniram-se em Bagdá, a fim de criar uma organização, cuja finalidade fosse unificar as políticas petrolíferas dos estados-membros para salvaguardar seus interesses ante os estrangeiros. A proposta da Opep era garantir a estabilidade dos preços do petróleo no mercado norte-americano, por meio de uma política de controle de produção.

Um ano após a criação da Opep, novos países produtores de petróleo demonstraram interesse em fazer parte da organização, como foi o caso de Qatar em 1961, Indonésia e Líbia em 1962, Abu Dhabi em 1967 (Emirados Árabes Unidos em 1974), Argélia em 1969, Nigéria em 1971, Equador em 1973 e Gabão em 1975. Entre os dias 15 e 21 de janeiro de 1961, os países-membros promoveram uma nova conferência, dessa vez em Caracas, para escolher o país que seria a sede da organização. Na conferência, a cidade escolhida foi Genebra, na Suíça.

Os principais objetivos da Opep, no momento da sua fundação, refletiam uma atitude defensiva dos países-membros em relação à política de preços imposta pelas companhias internacionais. Seus objetivos consistiam em: i) coordenar e unificar as políticas petrolíferas, a fim de salvaguardar os interesses dos países-membros, individuais ou coletivos; ii) criar e desenvolver meios para garantir a estabilização dos preços do petróleo, nos mercados internacionais, evitando flutuações; iii) assegurar receitas estáveis aos países produtores, assim como suprimentos eficientes, econômicos e regulares, para os países consumidores; e iv) garantir um justo retorno ao capital investido na indústria petrolífera (Suenson, 2017).

Assim, o registro da Opep nas Nações Unidas ocorreu no dia 6 de novembro de 1962, sob o n.º 6.363. Por meio do artigo 102, foi reconhecida como uma organização intergovernamental permanente, com status internacional, não podendo estar envolvida diretamente em transações comerciais, por não se tratar de uma entidade comercial.

Os estados exportadores, beneficiados pelo aumento de seu poder de barganha – em função dos preços altos, da atuação conjunta e do controle sobre vultosas quantidades de recursos líquidos –, lançaram mão de uma política de *participação direta* no negócio petrolífero. Em outros termos, houve construção de companhias nacionais de petróleo e de aquisição dos direitos sobre as reservas concedidas às companhias internacionais. Sucedeu, então, uma mudança radical no panorama petrolífero mundial. As Sete Irmãs, que controlavam financiamento, tecnologia e mercado, passaram a não mais ter acesso às reservas. Se, em 1970, elas controlavam 85% das reservas internacionais, dez anos depois, em 1980, esse número não chegava a 12% (Barros; Pinto, 2010).

Durante a década de 1970, a Opep chegou a regular o mercado internacional de petróleo, administrando os preços e os suprimentos. Apesar disso, os conflitos entre os países-membros não foram incomuns, e as condições dos anos 1980 chegaram a diminuir a influência da organização.

Na década de 1970 houve, ainda, um avanço nos métodos de pesquisa para se localizarem as reservas petrolíferas de menor porte, por iniciativa dos Estados Unidos, uma vez que grande parte de suas reservas até então já estava esgotada. Esse mesmo período é marcado pela elevação do preço e pela descoberta de novas reservas no México (Mar do Norte), em países do dito terceiro mundo e países comunistas (Thomas, 2001). Em contrapartida, as décadas de 1980 e 1990 caracterizam-se pela redução dos custos de exploração e pela produção decorrente dos avanços tecnológicos, o que contribui para o estabelecimento de um novo ciclo econômico para a indústria do petróleo.

As duas primeiras décadas do século XXI têm sido marcadas por transformações na geopolítica do petróleo. Sabe-se que diversos fatores influenciam a oferta e a demanda do petróleo, tais como a atividade econômica mundial, a evolução das reservas e da produção do petróleo e, por conseguinte, de seus

estoques, junto com a pauta de eficiência energética e procura por produtos substitutos. Entretanto, os fatores que mais influenciam o setor petrolífero são os eventos geopolíticos.

Sob essa ótica, destaca-se que a primeira vez que o barril do petróleo superou a marca de US\$ 100 foi em 2008, quando o barril de Brent (sigla que acompanha a cotação do mercado do petróleo e indica a origem do óleo e o mercado onde ele é negociado) chegou a custar US\$ 147,50 no mercado europeu. O aumento histórico do preço do petróleo ocorreu pelas tensões geopolíticas que estavam acontecendo no Irã, na Nigéria e no Paquistão e pelo aumento da demanda dos países emergentes e da China.

Em 2011, os maiores produtores de petróleo do Oriente Médio estavam passando pelos protestos da Primavera Árabe, o que fez, mais uma vez, o preço passar de US\$ 100 por barril. Já em 2012, ocorreu o início das sanções econômicas impostas ao Irã pelos Estados Unidos, por supostamente estar desenvolvendo armas nucleares, que também elevaram o preço do combustível.

Com a Guerra da Síria em 2014, o preço do barril de petróleo voltou a atingir patamares históricos. Em um ataque terrorista, em 2019, na Arábia Saudita, o preço chegou ao patamar mais alto em 30 anos, além da influência da guerra comercial entre Estados Unidos e China e cortes de produção prometidos pela Opep e seus aliados.

Já em 2020, viu-se a queda da demanda e, em consequência, do preço do petróleo causada pela pandemia da covid-19. Tal situação mudou o cenário do mercado petrolífero em 2021, em que se teve um aumento do preço por conta da retomada da economia, em função da vacinação, e, ao mesmo tempo, controle da oferta pela Opep. Um dos mecanismos usados pela Opep para estabilizar o preço do petróleo foi fazer acordos para reduzir a produção, ocasionando a escassez de oferta. Como os países-membros da organização dependem economicamente da exportação de petróleo, eles compartilham o interesse de que o preço esteja sempre relativamente alto.

O petróleo tem uma participação expressiva no mercado brasileiro, ocupando o segundo lugar no ranking das principais atividades econômicas do país. Apenas em 2021, foram exportados mais de 67 milhões de toneladas de petróleo, configurando o terceiro produto mais exportado no ano, perdendo somente para soja e minério de ferro.

Vale ressaltar que a indústria do petróleo interfere em outros setores. Tanto a soja quanto os minérios metalúrgicos dependem da indústria petrolífera para sua logística e distribuição, dado o modelo de transporte nacional ser majoritariamente rodoviário. Salienta-se que o setor de transporte é o que mais utiliza o petróleo, totalizando 50% do que é consumido. Do restante, 25% são aplicados em indústrias químicas e para a geração de energia em usinas termoeletricas, e os outros 25% para as demais indústrias.

O Brasil ocupa a oitava posição no ranking de produtores e exportadores mundiais de petróleo. Entretanto, embora seja um grande fornecedor e considerado autossuficiente na produção de petróleo, ainda é necessário comprar barris de outros países para misturar com o petróleo brasileiro (o chamado petróleo blend) para que o produto consiga passar pelas refinarias brasileiras. Mesmo importando, as refinarias não dão conta de atender toda a demanda do mercado brasileiro para os derivados, como diesel e gasolina. Por isso, o Brasil precisa comprar combustíveis que não são nada mais que o petróleo já refinado. Em outras palavras, o país importa petróleo bruto e derivados, como gasolina e óleo diesel. Nesse sentido, é possível afirmar que o Brasil não é autossuficiente na produção de derivados.

A história do petróleo no Brasil inicia-se em 1858, quando o Marquês de Olinda assina o Decreto n.º 2.266, concedendo a José Barros Pimentel o direito de extrair mineral betuminoso para fabricação de querosene em terrenos situados às margens do Rio Marau, na então província da Bahia. Em 1859, o inglês Samuel Allport identificou o gotejamento de óleo em Lobato, no subúrbio de Salvador, durante a construção da Estrada de Ferro Leste Brasileiro. O primeiro poço de petróleo no Brasil foi perfurado em 1897, no município de Bofete, localizado no estado de São Paulo, por Eugênio Ferreira Camargo, atingindo profundidade de 488 metros. Segundo relatos da época, chegou a produzir 0,5m³ de óleo (Thomas, 2001).

O primeiro poço com viabilidade econômica para exploração foi descoberto em 1941, no município de Candeias, na Bahia. Momento significativo na área do petróleo ocorre, porém, a partir de 1953, quando, no governo Vargas, a Lei n.º 2.004/1953 cria a Empresa Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras), delegando com exclusividade o monopólio da exploração das atividades petrolíferas à União. A partir desse momento, iniciam-se de forma decisiva as pesquisas relacionadas ao petróleo brasileiro.

Desde a criação da Petrobras, descobriu-se petróleo em vários estados da federação: Amazonas, Pará, Maranhão, Ceará, Rio Grande do Norte, Alagoas, Sergipe, Bahia, Espírito Santo, Rio de Janeiro, Paraná, São Paulo e Santa Catarina. Ressalta-se que a Bacia de Campos dos Goytacazes/RJ foi descoberta na década de 1970, por meio do campo de Garoupa. Outra descoberta no município ocorreu na década de 1990, com os campos de Roncador e Barracuda.

A Lei n.º 2.004/1953 já estabelecia o pagamento de uma indenização às esferas governamentais onde se realizava a lavra de petróleo e xisto betuminoso e a extração de gás. O que hoje se conhece como *royalties* petrolíferos, já foi tratado como indenização, de 1953 a 1989; depois, nominado como compensação financeira, até a Lei do Petróleo, de 1997, quando se inaugura o termo *royalty* (Serra, 2005).

Salienta-se que, em setembro de 2008, representante do Irã convidou o Brasil para se associar à Opep, o que, de fato, não ocorreu. O ingresso do Estado brasileiro na organização apresenta perspectivas favoráveis e desfavoráveis. De um lado, há a leitura de que a participação pode trazer dividendos políticos e econômicos. Isso porque adensaria as relações do Brasil com atores pivôs do mundo em desenvolvimento, abrindo espaço de legitimação para os projetos internacionais promovidos por Brasília e favorecendo a expansão das relações financeiras e comerciais com países que acumulam superávits na balança de transações correntes. De outro, existe a leitura de que o ingresso não traria vantagens, já que o controle da organização continuaria com Riad e que a participação não garantiria boas relações com os países-membros (Barros; Pinto, 2010).

2.2 BREVE HISTÓRICO LEGISLATIVO REFERENTE ÀS RENDAS PETROLÍFERAS

A primeira legislação que prevê uma indenização aos estados e territórios produtores de petróleo foi a Lei n.º 2.004, de 3 de outubro de 1953, fixada em 5% do valor de referência dos hidrocarbonetos. Todavia, essa normativa não previa indenização aos municípios, o que acontecia de forma indireta, uma vez que estados e territórios deveriam redistribuir um quinto de suas indenizações aos municípios onde ocorriam a lavra e/ou a extração, na proporção do volume produzido nessas localidades. Nesse

período, a produção ocorria apenas em terra (*onshore*), não havendo produção na plataforma continental (*offshore*). De acordo com a Lei n.º 2.004/1953, o recurso obtido com a indenização deveria ser utilizado, em caráter preferencial, na produção de energia elétrica e na pavimentação de rodovias. O preço de referência para a incidência das indenizações era determinado pelo Conselho Nacional do Petróleo (CNP), sendo o pagamento efetuado trimestralmente (Serra, 2005).

Com o advento da Lei n.º 3.257, de 2 de setembro de 1957, manteve-se o valor da alíquota em 5%, mas passou-se a contemplar de forma expressa os municípios como beneficiários diretos das indenizações. Dessa forma, estados e territórios passaram a ser beneficiados com 4%, e os municípios, com 1%. Observa-se que entre 1953 e 1957, a União não participava da política de distribuição das indenizações, que contemplava apenas estados e municípios onde se encontrava a lavra e/ou extração (Fricks, 2019).

Não obstante desde o final da década de 1950 houvesse o conhecimento de que o país possuía reservas de petróleo em profundidade marítima, a exploração ainda não ocorria, visto que não existia tecnologia compatível para a exploração, e a localização dos poços não era precisa. A confirmação veio com a descoberta do primeiro poço *offshore* em 1968, no campo de Guaricema, em Sergipe, e a primeira perfuração, também em 1968, na Bacia de Campos, no campo de Garoupa/RJ (Ortiz Neto; Costa, 2007).

Com o início da extração do petróleo na plataforma continental (*offshore*), surge o Decreto-Lei n.º 523, de 8 de abril de 1969, que estendeu a incidência das indenizações sobre a referida produção. Assim, a partir desse marco legislativo, passou-se a pagar indenizações em decorrência das produções *onshore* e *offshore*. Tal decreto manteve inalterada a alíquota de 5%, bem como o critério de distribuição previsto pela Lei n.º 3.257/1957. No entanto, estendeu a indenização no percentual de 5% para a União em relação à produção *offshore*, sendo 2,5% destinados ao Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM) e 2,5% ao Ministério da Educação e Cultura (MEC). Estados e municípios não eram contemplados na indenização relativa à produção *offshore*, fruto de uma decisão política do governo militar, que centralizou o pagamento da indenização apenas para a União (Serra, 2005).

Em 1º de novembro de 1973, com a publicação do Decreto-Lei n.º 1.288, há uma mudança nas regras de distribuição das indenizações relativas à produção *offshore*, que estabeleceu que a arrecadação passaria a ser destinada com exclusividade ao CNP. Assim, os 5% que, antes, eram divididos entre o MEC e o DNPM, passaram para o CNP. A justificativa para tal medida encontrava-se na meta de se criarem estoques de combustível, com o objetivo de garantir a segurança e a regularidade do fornecimento de energia no país (Serra, 2005).

Já em dezembro de 1985, entra em vigor a Lei n.º 7.453, que contempla novas regras sobre o pagamento das indenizações no que tange à produção *offshore*, mantendo-se a mesma regra para a produção em terra. Com essa legislação, os 5% referentes à produção *offshore* foram rateados da seguinte forma: 1,5% aos estados confrontantes com áreas de produção na plataforma continental; 1,5% aos municípios confrontantes e suas respectivas áreas geoeconômicas; 1,0% ao Ministério da Marinha e 1,0% ao Fundo Especial.

Assim, a normativa inova no pagamento aos estados e municípios das indenizações incidentes sobre a produção na plataforma continental. Os recursos destinados ao Fundo Especial seriam distribuídos entre todos os estados e municípios da Federação. Ademais, a lei ampliou o leque de aplicação da indenização, mantendo-se o termo *preferentemente*. Assim, preferentemente, o valor deveria ser aplicado em energia, pavimentação de rodovias, abastecimento e tratamento de água, irrigação, proteção ao meio ambiente e saneamento básico (Serra, 2005).

Mais tarde, surgem a Lei n.º 7.525, de 22 de julho de 1986, o Decreto n.º 93.189, de 29 de agosto de 1986, e o Decreto n.º 94.240, de 21 de abril de 1987, que não modificam as regras do pagamento das indenizações em relação à produção em terra nem em relação à produção na plataforma continental.

Por seu turno, a Lei n.º 7.990, de 28 de dezembro de 1989, e o Decreto n.º 1, de 11 de janeiro de 1991, modificam as regras de distribuição das indenizações referentes às produções *onshore* e *offshore*. Os instrumentos normativos substituem o termo *indenização* por *compensação financeira*, incluindo os municípios-sede de instalações para embarque e desembarque de petróleo e gás como beneficiários da compensação financeira. Os recursos destinados ao Fundo Especial deveriam ser distribuídos entre

todos os estados e municípios da Federação, na razão de 80% para os municípios e 20% para os estados.

Outrossim, o Departamento Nacional de Petróleo (DNC) passa a ser o órgão responsável pela definição dos preços de referência para a incidência das compensações financeiras, bem como pela realização do cálculo destas, enviando informações para o Tribunal de Contas da União (TCU) para efeito de fiscalização. Grande inovação introduzida foi a proibição, de forma expressa, de utilização das compensações para pagamento de dívidas e no quadro permanente de pessoal (Serra, 2005).

Até 1995, ano em que o Congresso Nacional aprovou a Emenda Constitucional (EC) n.º 9, a Petrobras atuava sob o regime de monopólio nas atividades de pesquisa e lavra das jazidas de petróleo e gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos. Com a implantação da EC, flexibilizou-se o monopólio ao permitir a participação de agentes privados nas atividades de exploração, produção, refino, importação, exportação e transporte de petróleo e seus derivados. Dessa forma, o Estado, que até então era o operador e proprietário de ativos no setor produtivo, cedeu lugar ao Estado regulador, que passou a ser responsável por assegurar as condições necessárias para que os agentes privados e/ou públicos buscassem eficiência, progresso e qualidade de serviço. Além disso, o Estado assumiu a função de proteger os consumidores contra abusos de poder de mercado dos agentes econômicos (Ajaj, 2007).

Imperioso mencionar que a EC n.º 9/1995 não aboliu a propriedade exclusiva da União sobre os recursos minerais existentes no subsolo e na plataforma continental brasileira. Ela apenas autorizou a contratação de empresas constituídas sob lei nacional a praticarem as atividades de distribuição, exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e seus derivados (Ajaj, 2007).

Em 6 de agosto de 1997, publicou-se a Lei n.º 9.478, a qual ficou conhecida como a *Lei do petróleo*, e em 3 de agosto de 1998, o Decreto n.º 2.705. Tais normativas alteram as regras de distribuição das compensações financeiras. Nesse sentido, destaca-se que, a partir desse momento, começa a ser utilizado o termo *royalties* no lugar de *compensação financeira* (Ajaj, 2007).

A Lei do Petróleo representou uma tentativa de enquadrar o setor petrolífero nos princípios da Política Energética Nacional, previstos no artigo 1º da mencionada legislação. Nesse cenário, destacam-se os objetivos da política: 1 – preservar o interesse nacional; 2 – garantir o fornecimento de derivados de petróleo em todo o território, conforme previsto no parágrafo 2º do artigo 177 da Constituição Federal; 3 – incrementar, em base econômica, a utilização do gás natural; 4 – promover a livre concorrência; 5 – atrair investimentos na produção de energia; e 6 – ampliar a competitividade do país no mercado internacional (Ajaj, 2007).

A fim de cumprir os princípios e objetivos previstos na lei, foram criados o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) e a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), além de mudanças no papel exercido pela Petrobras. Portanto, coube ao CNPE, órgão vinculado à Presidência da República e presidido pelo Ministério de Minas e Energia (MME), a responsabilidade de formular políticas para o setor energético que visassem: 1 – promover o aproveitamento racional dos recursos energéticos do país; 2 – garantir o suprimento de insumos energéticos às áreas mais remotas ou de difícil acesso do país; 3 – rever com periodicidade as matrizes energéticas aplicadas às diversas regiões do país, considerando as fontes convencionais e alternativas e as tecnologias disponíveis; 4 – estabelecer diretrizes para programas específicos, como os de uso do gás natural, do álcool, do carvão e da energia termonuclear; e 5 – estabelecer diretrizes para importação e exportação de petróleo e seus derivados, gás natural e condensado, a fim de atender às necessidades de consumo interno (Lei n.º 9.478/1997, art. 2º) (Ajaj, 2007).

À ANP, de acordo com a Lei n.º 9.478/1997, coube as atribuições de regular, contratar as concessões de exploração, desenvolvimento e produção e fiscalizar as atividades econômicas da indústria do petróleo. Do mesmo modo, a agência possuía a função de: a) delimitar os blocos para a concessão das atividades de exploração, desenvolvimento e produção; b) elaborar editais e promover as licitações para as concessões, celebrar os contratos e fiscalizar seu cumprimento; c) expedir autorizações para as atividades de refino, processamento, transporte, importação e exportação; d) estabelecer critérios para cálculo das tarifas de transporte por condutos e instruir processos com vistas à declaração de utilidade pública para fins de desapropriação e

instituição de servidão administrativa das áreas necessárias à exploração, construção de refinarias, dutos e terminais; e e) fiscalizar o adequado funcionamento do Sistema Nacional de Estoques de Combustíveis e o cumprimento do Plano Anual de Estoques Estratégicos de Combustíveis (Ajaj, 2007).

A lei estabeleceu, ainda, que a Petrobras não seria a executora do monopólio estatal, embora permanecesse sob o controle acionário da União e vinculada ao MME e tivesse como objetivo estimular a competição no setor. Entretanto, ela recebe tratamento igual ao dispensado às outras operadoras privadas em processos licitatórios, mesmo que as situações de empate fossem decididas a seu favor. Ademais, a estatal pode criar subsidiárias ou se associar com outras empresas nacionais e estrangeiras, majoritária ou minoritariamente, para exercer suas atividades dentro e fora do país (Ajaj, 2007).

Desde a promulgação da Lei do Petróleo até a edição da Lei n.º 12.351/2010, a qual instituiu o regime de partilha de produção, o regime de concessão constituía o único meio legal para o exercício das atividades de Exploração e Produção (E&P) de petróleo e gás natural no Brasil. No regime de concessão, a União, mediante licitação, contrata com empresas, estatais e/ou privadas, a realização das atividades de E&P. Desse modo, compete à ANP promover os estudos, visando à delimitação dos blocos petrolíferos, e realizar as licitações para conceder o direito de exploração e a assinatura e fiscalização dos contratos de concessão (Ajaj, 2007).

Os contratos de concessão estabelecem o pagamento de compensações financeiras pelas empresas concessionárias, em função da exploração de petróleo e gás natural. Esses recursos são denominados participações governamentais, sendo classificados em: 1 – Bônus de assinatura: valor pago para a obtenção da concessão da área; 2 – *Royalties*: percentual sobre o valor da produção a ser dividido entre União, estados e municípios; 3 – Participações especiais: valor devido em campos de alta rentabilidade, cujo cálculo incide sobre o lucro do petróleo produzido; e 4 – Pagamentos pela ocupação ou retenção de área: valor devido pela utilização das áreas sob concessão. Os contratos também estabelecem que, em caso de risco de desabastecimento de combustíveis no país, as concessionárias atendam em caráter prioritário às necessidades do mercado interno (Ajaj, 2007).

Sendo assim, a Lei n.º 9.478 (Brasil, 1997) passa a definir mais três participações governamentais: o bônus de assinatura, exclusivo da União; a participação especial; e o pagamento pela ocupação ou retenção de área, em razão dos proprietários de áreas em que se encontram as jazidas.

Os *royalties* constituem compensação financeira devida pelos concessionários à União, a ser paga mensalmente, a partir do mês em que o campo começa a produzir. Com a Lei n.º 9.478/1997, os *royalties* passam a ser cobrados em montante de até 10% do valor da produção do petróleo ou gás natural, com alíquota mínima de 5%. Nessa mudança, a receita de *royalties* até o montante de 5% (doravante referidos como *royalties* básicos) continua sendo distribuída com base nos critérios da Lei n.º 7.990/1989, enquanto a parcela complementar de no máximo mais 5% (conhecida como *royalty* excedente) passou a ser distribuída com base em alguns critérios (Ajaj, 2007).

Quando a lavra ocorrer em terra, destinam-se 52,5% aos estados onde ocorrer a produção; 25% ao Ministério da Ciência e Tecnologia; 15% aos municípios onde ocorrer a produção; e 7,5% aos municípios que sejam afetados pelas operações de embarque e desembarque de petróleo e gás natural, na forma e no critério estabelecidos pela ANP. Em contrapartida, quando a lavra ocorrer na plataforma continental, concedem-se 25% ao Ministério da Ciência e Tecnologia; 22,5% aos estados confrontantes com campos petrolíferos; 22,5% aos municípios confrontantes com campos petrolíferos; 15% ao Comando da Marinha; 7,5% ao Fundo Especial do Petróleo; e 7,5% aos municípios afetados por operações de embarque e desembarque de petróleo e gás natural, definidas pela ANP (Ajaj, 2007).

A participação especial corresponde a uma compensação financeira extraordinária devida pelos concessionários nos casos de grande volume de produção ou de grande rentabilidade do campo. É cobrada com alíquotas variáveis sobre a receita líquida de cada campo petrolífero e tem sua receita repartida nas seguintes proporções: 50% para a União, 40% para estados produtores ou confrontantes e 10% para municípios produtores ou confrontantes. Observa-se que não se destina qualquer proporção para os municípios com instalações de embarque e desembarque, tampouco para o Fundo Especial que beneficia todos os entes da Federação, como ocorre com os *royalties* (Ajaj, 2007).

Posto isso, fica evidente que existem cinco estruturas diferenciadas de repartição de receitas petrolíferas: os *royalties* básicos, de acordo com a Lei n.º 7.990/1989, diferenciando a produção em terra da produção na plataforma continental; os *royalties* excedentes, de acordo com a Lei n.º 9.478/1997, diferenciando, da mesma maneira, a produção terrestre da em plataforma continental; e a participação especial de petróleo, que trata igualmente a produção terrestre e a marítima (Ajaj, 2007).

A Lei n.º 9.478/1997 ampliou a abrangência da aplicação das receitas petrolíferas, pois não faz qualquer menção acerca dos setores nos quais os recursos das participações governamentais devem ser empregados. Entretanto, permanecem vigentes as restrições impostas pelo artigo 8º da Lei n.º 7.990/1989, que veda a aplicação dos recursos em pagamento de dívidas e no quadro permanente de pessoal (Ajaj, 2007).

Em 2001, por meio da Medida Provisória (MP) n.º 2.103, houve uma flexibilização na aplicação dos recursos provenientes das participações governamentais, uma vez que o artigo 16 da MP autoriza a União a adquirir dos estados créditos relativos às participações governamentais. Ressalta-se que a partir da decisão do Supremo Tribunal Federal (STF), a fiscalização dos recursos que, até então, era feita pelo TCU passou a ser realizada pelo Tribunal de Contas do Estado (TCE) (Piquet; Serra, 2007).

Em 2012, com a intenção de modificar as regras de dividendos estabelecidas pelas legislações anteriores, surge a Lei n.º 12.734. A título de ilustração, de acordo com os dados extraídos da revista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea (Gobetti *et al.*, 2020), em 2018, os *royalties* e a participação especial de petróleo pagos à União pelas empresas petrolíferas somaram quase R\$ 53 bilhões. Desse valor, mais de R\$ 31 bilhões (ou 60%) foram canalizados para os cofres de estados e municípios. Essa aparente descentralização, porém, acaba mascarando uma hiperconcentração espacial de recursos em poucos estados e poucos municípios.

Ademais, em 2012, segundo o Ipea, nada menos do que 63% dos quase R\$ 8 bilhões da renda petrolífera transferida aos municípios foram parar no caixa de apenas 30 cidades, as quais concentravam somente 5% da população brasileira. Por isso, enquanto 5% da população brasileira foram agraciados com 63% da receita proveniente do petróleo nacional, os 95% restantes dos cidadãos do país tiveram acesso a apenas 37% dessa renda, e essa porcentagem seria menor se não fosse o Fundo Especial do

Petróleo, que prevê a transferência de parte dos *royalties* a todos os entes federados (Gobetti *et al.*, 2020).

Vale mencionar que, do ponto de vista econômico, a desigualdade federativa extrema é ruim por dois aspectos. Em primeiro lugar, a abundância de recursos por parte de alguns entes (municípios e/ou estados) contra as enormes carências enfrentadas por outros resulta em infraestruturas sociais e econômicas díspares, o que dificulta a coesão social e é prejudicial para o conjunto do país, inclusive para aqueles que vivem nas cidades mais ricas. Em segundo lugar, essa mesma sobra de recursos em algumas localidades tende a gerar ineficiência e desperdício, sem sequer favorecer as populações dos municípios beneficiários, tendo em vista a má gestão dos recursos (Gobetti *et al.*, 2020).

2.3 A LEI N.º 12.734/2012 × AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N.º 4.917-DF

Os estados brasileiros há muito divergem sobre como as rendas petrolíferas devem ser distribuídas. As unidades da Federação dividem-se em grupos bem definidos: estados e municípios produtores e/ou confrontantes versus estados e municípios não produtores e/ou confrontantes. Para o primeiro grupo, a narrativa baseia-se na lógica de que cabe tratamento especial no sistema de compensação no qual se ampara a distribuição das rendas petrolíferas. Isso porque se consideram as partes impactadas em termos ambientais e sociais. Além disso, há a defesa de que as rendas petrolíferas que os estados e municípios recebem acabam funcionando como uma compensação à isenção do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) nos estados de origem em operações interestaduais de petróleo e gás, o que limita a receita de ICMS do estado do Rio de Janeiro.

Já os estados e municípios não produtores e/ou confrontantes possuem outra narrativa, argumentando que, se os recursos da plataforma continental pertencem à União, conforme artigo 20 da CRFB (Brasil, 1988), a sociedade brasileira deveria ser compensada pela extração de uma riqueza que pertence a ela. Além disso, não aceitam qualquer territorialidade dos estados e municípios estendida à plataforma continental.

Defendem ainda que o sistema de compensações que define a distribuição das rendas petrolíferas não se baseia em critérios que avaliam, de fato, os impactos da atividade petrolífera sobre o território. Ele existe pelo fato de as projeções dos municípios litorâneos na plataforma continental abarcarem (ou não) campos produtores, fenômeno traduzido pela noção de *sorte geográfica*. Por fim, advogam que estados e municípios produtores/confrontantes já são economicamente dinâmicos em função da presença física das petrolíferas e suas fornecedoras. Nesse sentido, receber rendas petrolíferas seria um duplo privilégio.

Na esteira desse debate, a Lei n.º 12.734 (Brasil, 2012) foi aprovada. Ela introduziu mudanças na distribuição das rendas do petróleo (*royalties* + participações especiais), em prejuízo dos estados produtores e/ou confrontantes. No que tange aos *royalties*, os municípios confrontantes que detinham cerca de 26,25%, segundo a Lei do Petróleo, passaram a receber 4% com a Lei n.º 12.734. Quanto às participações especiais, enquanto as regras vigentes de distribuição garantiam 10% aos municípios confrontantes, as novas regras reduziram esse percentual também para 4%.

As novas regras implicam, pois, uma redução da importância de um componente geográfico aleatório (confrontação do município com os campos petrolíferos) no cálculo dos valores devidos aos municípios. Em contrapartida, valorizam o conceito de área geoeconômica, incluindo, além dos municípios confrontantes com poços produtores, aqueles que dão suporte industrial às áreas de produção, aqueles cortados por dutos de escoamento de petróleo e gás natural, bem como os municípios espacialmente limítrofes às áreas de produção.

Portanto, a Lei n.º 12.734 (Brasil, 2012) reduz a porcentagem das receitas petrolíferas destinada em caráter exclusivo aos estados e municípios confrontantes e aumenta a fatia distribuída a todas as Unidades Federativas (UFs) por meio do Fundo Especial do Petróleo. Em síntese, tal legislação reduz as parcelas dos entes produtores (confrontantes e afetados ou com instalações de embarque e desembarque) e aumenta as parcelas não apenas dos dois fundos especiais a serem distribuídos a todos os estados e municípios como também do Fundo Social da União, nos modelos de partilha e concessão, alterando o caráter dos critérios – de compensatórios (definidos pelo artigo 20 da CRFB/1988) para redistributivos (Nazareth, 2021).

Diante da possibilidade de redução de ganhos, o estado do Rio de Janeiro questionou a constitucionalidade das novas regras, por meio de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI).

O governador do estado do Rio de Janeiro pôs em questão a validade constitucional dos “arts. 42-B; 42-C; 48, II; 49, II; 49-A; 49-B; 49-C; 50; 50-A; 50-B; 50-C; 50-D; e 50-E da Lei Federal n. 9.478/97, todos com a redação dada pela Lei Federal n. 12.734/2012”, argumentando que por estes dispositivos teria sido levada a efeito “verdadeira inversão do sistema constitucional de pagamento de royalties e participações especiais, colocando em seu centro os Estados e Municípios não-produtores, cujas receitas serão imediata e progressivamente ampliadas de forma bastante intensa, à custa dos entes produtores”, o que contrariaria o § 1º do artigo 20 da CRFB (Brasil, 2013a).

Dessa forma, o primeiro argumento central da ADI n.º 4917-DF é fundamentado na incompatibilidade da Lei n.º 12.734 (Brasil, 2012) com a norma contida no artigo 20, § 1º, da CRFB (Brasil, 1988), por prever distribuição de *royalties* e participação especial sobre o petróleo extraído do mar a todos os estados e municípios brasileiros, e não apenas aos confrontantes.

O autor da ADI alega que a Lei n.º 12.734 (Brasil, 2012) foi editada para alterar as bases da repartição das participações governamentais devidas, nos termos da Constituição, aos estados e municípios em cujos territórios ocorra a produção de petróleo. Em síntese, o diploma estabelece uma nova forma de rateio das participações, colocando no centro das preocupações não os entes produtores – como determina a Constituição –, e sim os estados que (i) não sofrem os impactos e os riscos associados à exploração de petróleo, e (ii) já se beneficiam de uma regra especial quanto à incidência do ICMS (Brasil, 2013a).

Ademais, o segundo argumento é pautado na suposta violação ao pacto federativo originário da CRFB (Brasil, 1988), porque a maior fatia dos *royalties* do petróleo destinada aos estados e aos municípios produtores e confrontantes seria uma compensação à fórmula de cobrança do ICMS sobre petróleo e derivados, apropriado exclusivamente pelos estados consumidores.

O autor ainda sustenta que, embora considerasse válido o novo regime de partilha dos *royalties*, seria inconstitucional que se pretendesse aplicar essas novas regras às concessões instituídas com base na legislação. O fundamento de tal consideração estaria na garantia constitucional do respeito ao direito adquirido: “no caso, o direito adquirido às participações atreladas às concessões já celebradas, constituído nos termos das regras vigentes ao tempo da celebração” (Brasil, 2013a, p. 40).

Outrossim, arremata a petição inicial ao afirmar que: “Estados também têm direitos fundamentais em relação aos demais entes e é papel do Supremo Tribunal Federal defendê-los e proclamá-los” (Brasil, 2013a, p. 19). Assim, o terceiro fundamento encontra-se na suposta violação ao direito adquirido e ao ato jurídico perfeito, bem como aos princípios da segurança jurídica, da responsabilidade fiscal e do equilíbrio orçamentário. Isso em virtude de que as novas regras de repartição atingiriam os *royalties* a serem pagos sob os contratos de concessão vigentes e, dessa maneira, frustrariam as expectativas de receita dos estados e municípios beneficiados pelo modelo atual.

Convém mencionar que as regras de distribuição de *royalties* inseridas na legislação brasileira para beneficiar os estados e os municípios confrontantes, com base em critérios geográfico-geométricos, tampouco se justificam por qualquer lógica socioeconômica plausível. Essas regras refletem negociações políticas que se estabeleceram no Congresso Nacional nos anos 1980, antes da própria Constituição, em um momento político de redemocratização e descentralização fiscal, no qual o Governo federal foi pressionado a partilhar a receita de *royalties* da produção em mar. Até mesmo a escolha de quais tipos de linhas – ortogonais ou paralelas – seriam utilizadas para projetar a confrontação de cada município com a plataforma continental foi resultado de barganha política (Serra, 2005).

Na decisão da medida cautelar, a relatora Carmem Lúcia deferiu a medida cautelar. Logo, acolheu a tese autoral e reconheceu aos estados produtores de petróleo a titularidade de direitos fundamentais, consagrando o direito fundamental à autonomia federativa, conforme trechos do julgado:

O § 1º do art. 20 da Constituição brasileira compõe-se com outras normas que delineiam o modelo federativo adotado, garantindo-se a autonomia das entidades federadas, dotadas de competências próprias e recursos

correspondentes às atribuições que lhes são definidas. A autonomia das entidades federadas é o sinal federativo constitucionalmente fixado. Sem autonomia não há federação. E a autonomia é espaço próprio de competências sob favoráveis condições jurídicas, políticas e financeiras garantidas para o desempenho dos serviços públicos atribuídos a cada qual das entidades, p. 13-14 (...)

Algumas entidades federadas – Estados e Municípios –, em cujo território se tenha a exploração de petróleo ou gás natural ou que seja confrontante com área de exploração foram resguardadas constitucionalmente na participação dos recursos decorrentes daquela atividade. **O disposto no § 1º do art. 20 da Constituição brasileira definiu direito público subjetivo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios à participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural**, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, ou compensação financeira por essa exploração.

Afirma-se direito público subjetivo constitucionalmente definido pelo uso da locução inicial da regra “*é assegurada...participação ... ou compensação...*”. p.16 e 17. (...). Assim, o Estado e o Município, em cujo território se tenha exploração de petróleo ou de gás natural ou que seja confrontante com área marítima na qual se dê esta atividade (em plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva), **titulariza o direito assegurado na regra constitucional – p.18 (...) O direito de Estados e Municípios, a ser exercido nos termos da lei, não pode ser porta de entrada para o seu amesquinhamento pelo legislador**, não se podendo permitir seja esse direito constitucionalmente estabelecido mais formal que real, ainda que o objetivo tenha sido o de angariar novos recursos às demais entidades federadas, igualmente necessitadas de novos aportes para fazer face às demandas sociais (grifo nosso) (Brasil, 2013a, p. 16-24).

Salienta-se que o Estado federativo é aquele que comporta verdadeira descentralização política, atribuindo-se poder e capacidade política aos entes integrantes do sistema, que são dotados de autonomia, enquanto a soberania é única. Aos entes federados, a Constituição reserva uma autonomia, maior ou menor, conforme o pacto federativo, o que lhes permite atuar com certa liberdade dentro dos padrões definidos na Carta Política.

A Constituição (Brasil, 1988), no artigo 1º, consagrou, com particularidades e anomalias, o regime político de Federação entre os brasileiros. A particularidade refere-se à inclusão do município na Federação. Por sua vez, a anomalia reside no fato de o município não ter representatividade no Poder Central, uma vez que o sistema é bicameral. A Câmara dos Deputados é formada por representantes do povo, eleitos de maneira proporcional em cada estado, e o Senado Federal, por representantes dos estados e do Distrito Federal. Dizer que o Brasil é uma República Federativa significa reconhecer e proclamar a autonomia dos entes formadores da nação.

O princípio federativo pressupõe a existência de uma Constituição rígida, pois, ausente tal qualidade constitucional, mutilam-se os fundamentos da Federação ao sabor de decisões políticas momentâneas. A fim de que exista um verdadeiro federalismo, é necessária uma imutabilidade absoluta pelo poder constituinte reformador. Somente por uma nova decisão fundamental do povo, tomada em sua contingência originária e formadora de uma ordem constitucional, pode-se abolir o princípio federativo. Portanto, não é possível, em sede infraconstitucional, uma legislação suprimir o direito subjetivo constitucionalmente conferido aos estados e municípios em cujo território exista exploração de gás e petróleo.

A ministra Carmem Lúcia, em sua decisão da medida cautelar, menciona o direito adquirido enquanto direito fundamental, a saber:

Quanto à alegação de afronta ao inc. XXXVI do art. 5º da Constituição do Brasil, relativa ao direito adquirido mencionado pelo Autor, é de se observar serem protegidos constitucionalmente, como direitos fundamentais, o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada. Esses institutos são desdobramentos ou especificações do princípio da segurança jurídica, um dos esteios da ideia de Justiça, cuja concretização é buscada pelo direito. O direito ordena (é ordem normativa) em busca da Justiça (sua finalidade) para tanto propiciando segurança (que é a força do direito para conforto de todas as pessoas) – 24 (...)

A proteção ao direito adquirido encontra-se, pois, relacionado ao princípio da segurança jurídica, o qual, por sua vez, é uma garantia à estabilidade das relações jurídicas e para a manutenção da democracia. Isso porque a segurança jurídica representa proteção das decisões que foram tomadas e dos direitos que conquistados. Assim, a ministra Carmem Lúcia destaca:

Das concessões acabadas decorreram direitos que ingressaram no patrimônio público das pessoas federadas e que, mesmo se desdobrando em recebimentos de valores no presente e parcelas no futuro, fundamentam-se em processos findos, válidos, que se formaram e se aperfeiçoaram segundo a legislação vigente no período em que se deram os seus atos. Aplicar a nova legislação àqueles atos e processos aperfeiçoados segundo as normas vigentes, quando de sua realização, seria retroação, dotar de efeitos pretéritos atos e processos acabados segundo o direito, em clara afronta à norma constitucional do inc. XXXVI do art. 5º, antes mencionado – 25 (...)

Conquanto apenas em sede acauteladora de direitos fundamentais federativos, a argumentação apresentada pelo Autor da presente ação e a demonstração por ele feita dos riscos iminentes e de efeitos de difícil desfazimento a serem suportados por Estados e Municípios que se creem titulares do direito prescrito no § 1º do art. 20 da Constituição, conduz ao imediato deferimento do requerido, para suspender os efeitos dos arts. 42-B; 42-C; 48, II; 49, II; 49-A; 49-B; 49-C; § 2º do art. 50; 50-A;

50-B; 50-C; 50-D; e 50-E da Lei Federal n.º 9.478/97, com as alterações promovidas pela Lei n.º 12.734/2011, *ad referendum* do Plenário deste Supremo Tribunal Federal, até o julgamento de mérito da presente ação (Brasil, 2013a, p. 28).

Ao atribuir a titularidade de direitos fundamentais aos estados e municípios produtores de petróleo ante outros não produtores, a Corte utiliza garantias fundamentais para proteger direitos individuais, salvaguardar interesses de entes da Federação e ampliar a primitiva abrangência dos direitos fundamentais. Isso acarreta efeitos práticos imediatos para além da discussão terminológica e teórica acerca da titularidade dos direitos fundamentais (Ferreira, 2014).

Todavia, não se pode olvidar que o STF deverá enfrentar uma celeuma, na qual, de um lado, estados e municípios produtores torcem para que a Lei n.º 12.734 (Brasil, 2012) seja declarada inconstitucional; do outro, estados e municípios não produtores e/ou confrontantes defendem a tese de que os recursos da plataforma continental pertencem à União, conforme previsto no artigo 20 da CRFB (Brasil, 1988), e, por isso, pertencem à sociedade brasileira. Assim, todos os municípios e estados da federação deveriam ser recompensados pela extração de uma riqueza que pertence a todos, e não apenas a um grupo de privilegiados.

Os não produtores não aceitam qualquer territorialidade de estados e municípios estendida à plataforma continental. Nesse sentido, argumentam que o sistema de compensações que define a distribuição das rendas petrolíferas não está assentado em critérios que avaliam, de fato, os impactos da atividade petrolífera sobre o território, mas sim de um jogo de sorte e azar. Isso pelo fato de as projeções de estados e municípios litorâneos na plataforma continental abarcarem ou não poços ou campos produtores (Serra, 2021).

2.4 APLICAÇÃO DAS RENDAS PETROLÍFERAS

As receitas decorrentes da atividade petrolífera têm se mostrado essenciais para os municípios produtores. Por um lado, em função de sua grande ajuda nas finanças dos municípios, aumentando a capacidade destes em promover investimentos públicos. Por outro lado, em razão de seu elevado efeito multiplicador, que abre a possibilidade de

crescimento desses municípios por meio do incremento das atividades em outras etapas da cadeia de petróleo e gás.

A aplicação das rendas petrolíferas pode motivar o desenvolvimento tanto no curto quanto no longo prazo. Para que isso aconteça, acredita-se que seja imprescindível que os recursos sejam transformados em investimentos, gerando, assim, maior diversificação econômica, mantendo-se a preocupação com a qualidade desses gastos. Desse modo, os municípios beneficiados por esses recursos poderão promover um desenvolvimento sustentável, que se preocupe também com o bem-estar social das futuras gerações (Silva; Santana; Farias, 2014).

Aspecto a ser analisado nesse contexto é a aplicação das rendas petrolíferas pelos entes que as recebem. Para tanto, é preciso considerar que os valores são vultosos e devem ser aplicados com o intuito de subsidiar uma promoção da justiça intergeracional, tendo em vista que o petróleo é um recurso natural finito. Assim, a adoção de regras e responsabilidade social por parte do gestor público para a boa e eficiente aplicação desses valores é fundamental.

Bregman (2007) afirma que uma forma de garantir os benefícios gerados pelas rendas petrolíferas às gerações futuras, sobretudo àquelas que virão após o esgotamento das reservas de petróleo, é investindo parte dessas rendas no desenvolvimento de outras fontes de energia. O autor argumenta que os impactos do esgotamento do petróleo sobre a economia dependem dos custos da geração de energia a partir de outras fontes, em especial das fontes renováveis. Portanto, a ampliação da aplicação das rendas petrolíferas na pesquisa de fontes energéticas tenderia a causar a redução das novas fontes energéticas.

Bregman (2007) sustenta, ainda, que o aumento da aplicação dos recursos para melhorar de maneira qualitativa fatores de produção, como capital e trabalho, uma vez que, com o esgotamento da atividade petrolífera, a economia se tornará mais dependente de máquinas, equipamentos e do esforço humano, fazendo com que o futuro bem-estar econômico dependa cada vez mais da produtividade desses fatores. Logo, o aumento dos investimentos em capacitação e educação resultará em uma melhora qualitativa desses fatores, aumentando a produtividade e o bem-estar econômico (Silva; Santana; Farias, 2014).

Fernandes (2007) também apresenta uma proposta de utilização das rendas petrolíferas semelhante à sugerida por Bregman (2007). Para ela, uma forma de ressarcir as gerações futuras é aplicando a renda petrolífera, de sorte a melhorar a capacidade produtiva da sociedade local. Para isso, esses recursos devem ser aplicados na área econômica, social e humana. A aplicação na área econômica deve gerar oportunidades de ocupação e renda para a geração atual e mais possibilidades para as gerações futuras. A aplicação nas áreas humana e social, por seu turno, deve ser direcionada para os setores de educação e saúde, que são elementos essenciais para a melhoria do nível de desenvolvimento humano e do fortalecimento social (Silva; Santana; Farias, 2014).

Silva, Santana e Faria (2014) consideram que a possibilidade de as receitas provenientes da exploração de recursos não renováveis causarem efeitos multiplicadores depende de como e onde as administrações estaduais e municipais as aplicam. Contudo, ele destaca que essas receitas não têm sido empregadas com base em planos, programas ou projetos de promoção de atividades econômicas capazes de gerar impactos qualitativos no recorrente padrão de desenvolvimento regional. Isso faz com que, para algumas localidades onde essas receitas correspondem à fonte de riqueza, a existência de um planejamento torne-se indispensável para a busca pelo desenvolvimento sustentável.

São inúmeros os desafios para o desenvolvimento local sustentável, o que resulta na quebra da atual dependência das rendas petrolíferas. É preciso, pois, uma soma articulada de esforços entre os diversos agentes atuantes nessas localidades: empresas, instituições de pesquisa e capacitação e instituições de governo (nas esferas municipal, estadual e federal). Dessa maneira, as ações de diversificação e fortalecimento das atividades produtivas devem ser planejadas, com o desenvolvimento sustentável como meta (Silva; Santana; Farias, 2014).

A Lei n.º 9.478 (Brasil, 1997) não obrigou o direcionamento das rendas a despesas determinadas nem estabeleceu restrições a usos diversos por estados e municípios. Apesar dessa omissão, não revogou a vedação de uso para pagamento do quadro permanente de pessoal e de dívidas dos entes, prevista na Lei n.º 7.990/1989, quando só existia a parcela de *royalties* até 5%. O fato de a Lei n.º 9.478/1997 não trazer novas disposições quanto à aplicação favoreceu interpretações de que as vedações só

valeriam para o valor de até 5%, até então em vigor, ao passo que as demais participações governamentais poderiam ser utilizadas pelos gestores estaduais e municipais de forma discricionária. Já no que tange à utilização pela União, encontra-se prevista na lei.

Desde 1997, outras leis alteraram a questão do uso das rendas passando a ser permitido, desde 2001, em decorrência da Lei n.º 10.195 (Brasil, 2001), o pagamento de dívidas contraídas com a União e suas entidades, bem como a utilização dos recursos dos *royalties* para capitalização de fundos de previdência.

Em 2010, com o aumento das rendas decorrentes do início da exploração do pré-sal, além da aprovação de novas regras setoriais, a Lei n.º 12.351/2010 (alterada pela Lei n.º 12.734/2012) determinou que os recursos dos fundos especiais dos estados e municípios, tanto no modelo de partilha quanto no de concessão, fosse destinados às áreas de educação, infraestrutura social e econômica, saúde, segurança, programas de erradicação da miséria e da pobreza, cultura, esporte, pesquisa, ciência e tecnologia, defesa civil e meio ambiente, em programas voltados para a mitigação e adaptação às mudanças climáticas e para o tratamento e reinserção social dos dependentes químicos (Nazareth, 2021).

Já em 2013, a Lei n.º 12.858 (Brasil, 2013b) prescreveu ser obrigatório que as rendas petrolíferas recebidas por todos os entes federativos fossem aplicadas em 75% do total recebido na área de educação e 25% em saúde, em acréscimo aos mínimos constitucionais obrigatórios de aplicação de receitas nessas políticas públicas. Além disso, passou a ser permitido o uso dos recursos na manutenção e no desenvolvimento do ensino, em especial a educação básica, incluindo pagamento de salários a professores e profissionais em efetivo exercício na rede pública, excluindo essas despesas das vedações vigentes.

Entretanto, a destinação do total do recurso para educação e saúde foi questionada em âmbito judicial pelo governador do estado do Rio de Janeiro em 2020, sob o argumento de que seria incompatível com a finalidade constitucional das rendas – compensar os danos da atividade exploratória sobre os territórios. Argumentou ainda que a vinculação afetaria a autonomia financeira do estado do Rio de Janeiro por envolver

parcelas de recursos expressivas. A ADI n.º 62.277/2020 permanece sem decisão e deverá ser julgada no mérito pelo plenário do STF (Nazareth, 2021).

Em 2019, a Lei n.º 13.885 determinou que 15% dos valores arrecadados pela União com os leilões dos volumes excedentes da cessão onerosa fossem transferidos aos municípios, adotando-se os mesmos coeficientes do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e destinando-se à criação de reserva financeira específica para o pagamento das despesas previdenciárias ou investimentos.

A ausência de definição de critérios claros para o uso de recursos, que se mostraram expressivos ao longo dos últimos anos, não favoreceu a destinação das rendas para promover o desenvolvimento sustentável e a justiça intergeracional no estado do Rio de Janeiro e nos demais entes subnacionais. Pelo contrário, abriu espaço para que fossem utilizadas da forma que cada gestor entendeu adequada, forma discutível em muitos casos – como o patrocínio de shows musicais, entre outras iniciativas similares e questionáveis.

A lacuna legal quanto à destinação dos recursos inviabilizou um controle efetivo da aplicação tanto pelos órgãos de controle como pela população, dando lugar a denúncias de malversação e desvios de recursos. Estes foram sobremaneira desperdiçados quando deveriam ser usados para melhorar as condições de vida das pessoas residentes nos territórios beneficiados e as futuras gerações (Nazareth, 2021).

Salienta-se que o município de Campos dos Goytacazes, em decorrência de uma falta de planejamento orçamentário e do inchaço da máquina pública com contratações de agentes para o exercício de funções públicas, vem utilizando grande parte desses recursos para pagamento de pessoal. Diante de recomendação do TCE indicando a impossibilidade de utilização do recurso para esse fim, no dia 31 de março de 2022, foi publicado no Diário Oficial do município um Termo de Ajustamento de Gestão (TAG) (Anexo A), celebrado entre o município de Campos dos Goytacazes e o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE/RJ).

No TAG, o gestor público municipal se compromete a reduzir gradativamente, entre 2022 e 2024, a utilização do recurso para pagamento de despesa de pessoal. O instrumento busca a conformação da utilização das receitas provenientes dos *royalties* do petróleo para o pagamento de dívidas e do quadro permanente de pessoal do

município jurisdicionado. Desse modo, a municipalidade pôde destinar em 2022 até 75% dos valores oriundos dos *royalties* sem que incorresse em irregularidade. Quadrimestralmente, porém, o montante utilizado não poderá ultrapassar um terço do numerário estipulado para os exercícios financeiros. Anualmente, a redução será de 25 pontos percentuais, até que, em 2025, as vedações constantes no artigo 8º da Lei n.º 7.990/89 sejam fielmente observadas. Menciona-se que foi a primeira vez na história que o TCE/RJ realizou um TAG.

2.5 NATUREZA JURÍDICA DAS RENDAS PETROLÍFERAS

A Constituição de 1988 atribuiu à União a propriedade de recursos minerais, inclusive os do subsolo, bem como os recursos da plataforma continental e da zona econômica exclusiva. Mantém, ainda, a presença dos dois termos relativos aos recursos provenientes da exploração e da produção de petróleo e gás natural, de forma similar ao que estava previsto na Constituição de 1967: compensação financeira e participação no resultado. Dessa forma, o artigo 20, §1º da Constituição (Brasil, 1988) dispõe que:

§ 1º É assegurada, nos termos da lei, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como a órgãos da administração direta da União, **participação no resultado** da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, ou **compensação financeira** por essa exploração (grifos nossos).

Destaca-se que a CRFB (Brasil, 1988) manteve com a União o monopólio da pesquisa e da lavra das jazidas de petróleo e gás natural, passando a prever, de maneira explícita, a previsão de compensação financeira a órgãos da administração direta da União impactados pela atividade exploratória.

Em 1989, a Lei n.º 7.990 (Brasil, 1989) instituiu compensação financeira pela utilização de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e pela exploração de recursos minerais em seus respectivos territórios, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva. Quanto à exploração do petróleo, do xisto betuminoso e do gás natural, tal normativa esclareceu, no artigo 8º, que a compensação financeira a ser paga se tratava de indenização:

Art. 8º O pagamento das compensações financeiras previstas nesta Lei, inclusive o da indenização pela exploração do petróleo, do xisto betuminoso e do gás natural será efetuado, mensalmente, diretamente aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios e aos órgãos da Administração Direta da União, até o último dia útil do mês subsequente ao do fato gerador, vedada aplicação dos recursos em pagamento de dívida e no quadro permanente de pessoal.

Vilhena (2019) assevera que Ronan Tito, senador da República e relator, na sua justificção para submeter à apreciação do Congresso Nacional a lei em discussão, ressaltou que era preciso compensar financeiramente os entes federados afetados pela exploração de um recurso mineral. Assim:

O pagamento de indenização aos Estados, Distrito Federal, Territórios e Municípios pelo aproveitamento de recursos naturais em seus territórios já está, como princípio, consagrado em lei, no caso da exploração do petróleo, do xisto betuminoso e do gás natural. A Lei n.º 2.004, de 13 de outubro de 1953, em seu art. 27, já estabeleceu o justo mecanismo de compensação financeira ou indenização aos Estados, Territórios e Municípios, pela exploração, em seus territórios, daqueles recursos minerais. (...)

Nos anos anteriores à elaboração da nova Carta constitucional, já transitavam pelo Congresso Nacional diversos projetos de lei estendendo o princípio do pagamento da indenização aos casos de exploração de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de recursos minerais para fins de aproveitamento econômico. Nada mais justo. Se, com sabedoria, entendeu o legislador que a exploração do petróleo em terra ou até mesmo na afastada plataforma continental deveria propiciar indenização aos Estados e Municípios atingidos, quanto mais a exploração de recursos hídricos e minerais que, obviamente, atinge e traz consequências muito mais danosas para a economia e para o meio ambiente daquelas regiões.

A nova Constituição, como não poderia deixar de fazê-lo, estendeu aos Estados e Municípios o direito a uma compensação pela exploração de seus recursos hídricos e minerais (art. 20, § 1º). Além do mais, o novo texto constitucional caracterizou-se e notabilizou-se por uma elevada preocupação com a preservação do meio ambiente, explicada nos termos do seu art. 225, preocupação essa que, de certa maneira, justifica e confirma a necessidade de provimento de recursos específicos para esse fim, oriundos do aproveitamento econômico dos recursos explorados nos territórios estaduais e municipais.

Não se discute mais, portanto, a necessidade, a conveniência ou até mesmo a justiça do fato da compensação financeira; ao legislador cabe, neste momento e por determinação constitucional, tão somente promover a implementação do dispositivo constitucional através de lei ordinária. Esse é, precisamente, o objeto deste projeto de lei.

A compensação financeira a ser auferida pelos entes federados está, portanto, vinculada a uma indenização relacionada a custos e riscos econômicos, sociais e ambientais a serem suportados por eles e pelos órgãos públicos afetados pela exploração. Convém pontuar que a Lei n.º 7.453 (Brasil, 1985) inaugurou o recebimento

de indenizações – *royalties* – por entes federados não diretamente afetados, sem apresentar relação direta de causalidade para a definição legal de tal indenização.

A Lei do Petróleo, Lei n.º 9.478/1997, estabeleceu no artigo 47, caput e § 1º, o percentual padrão de 10% para os *royalties*, podendo ser reduzido até o limite de 5%, a depender de critérios a serem analisados pela ANP. De acordo com Vilhena (2019), no momento da edição da Lei do Petróleo, perdeu-se a menção à compensação financeira e às indenizações, tanto no texto da lei quanto na justificativa apresentada por Raimundo Brito, ministro de Estado de Minas e Energia. Apesar disso, preocupou-se em manter parcelas significativas dos recursos aos estados e municípios diretamente atingidos.

Essa perda de vínculo legal entre os *royalties* e as compensações financeiras (indenizações) deu seguimento à desvirtuação do caráter indenizatório da receita. Isso por destinar parte dos recursos dos *royalties* – seguindo o que teve início com a Lei n.º 7.453 (Brasil, 1985) – para o Fundo Especial, a ser distribuído entre todos os estados, territórios e municípios, independentemente de comprovação de algum tipo de afetação econômica ou ambiental. A divisão seguiu princípios e critérios sem qualquer correlação com a afetação da atividade exploratória – foi definido que tais recursos seriam distribuídos conforme as regras do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

Todavia, nota-se que o Decreto n.º 2.705 (Brasil, 1998), que definiu os critérios de cálculos e forma de cobrança desses *royalties*, preocupou-se em registrar de forma clara que os *royalties* se referiam à compensação financeira prevista no §1º do artigo 20 da Constituição Federal:

Art. 11. Os royalties previstos no inciso II do art. 45 da Lei n.º 9.478, de 1997, constituem **compensação financeira** devida pelos concessionários de exploração e produção de petróleo ou gás natural, e serão pagos mensalmente, com relação a cada campo, a partir do mês em que ocorrer a respectiva data de início da produção, vedadas quaisquer deduções (grifos nossos).

Segundo o ministro Edson Vidigal, no Agravo Regimental (AgRg) na Suspensão de Liminar (SL) n.º 79, justifica-se o pagamento dos *royalties* como figura reparatória, ao promover aos governos locais verbas destinadas a financiar investimentos que gerem renda alternativa às *riquezas exauridas* pela exploração dos recursos naturais. Na mesma linha de raciocínio, o ministro Luiz Fux, no Recurso Especial (REsp) n.º

401.998/MG (Brasil, 2024), Primeira Turma, à época integrante do STJ, julgou ser por meio de *royalties* a compensação aos municípios inundados pela construção de hidrelétricas. No âmbito do STF, a ministra Ellen Gracie, no Recurso Extraordinário (RE) n.º 253.906, também se posicionou, interpretando o §1º do artigo 20 da CRFB/1988 no sentido de que a reparação dos prejuízos nas hipóteses nele elencadas deve ser realizada por meio de participação ou compensação financeira. Por fim, o ministro Sepúlveda Pertence, no RE n.º 228.800/DF, também se manifestou, entendendo que os *royalties* têm natureza de reparação pelo dano causado ao ente federado. Nesse sentido:

Essa compensação financeira há de ser entendida em seu sentido vulgar de mecanismo destinado a recompor uma perda, sendo, pois, essa perda, o pressuposto e a medida da obrigação do explorador. (...) A compensação financeira se vincula, a meu ver, não à exploração em si, mas aos problemas que gera (grifos nossos).

Ademais, o ministro Gilmar Mendes, em um julgamento do AgRg n.º 453.025, descreve: “(...) a causa à compensação não é a propriedade do bem, pertencente exclusivamente à União, mas sim a sua exploração e ao dano por ela causado”. No entanto, Guimarães e Olbertz (2011) apresentam outra vertente doutrinária e jurisprudencial que concede natureza jurídica de receita originária aos *royalties*. Essa corrente é a utilizada para legitimar a Lei n.º 12.734 (Brasil, 2012), ao estabelecer um novo regime de participação dos entes federados sobre os *royalties*.

A receita originária advém da exploração econômica concretizada pelo poder público, por meio de seu patrimônio, do exercício de atividades industriais ou comerciais. Nesse diapasão, não seria possível admitir que os *royalties* significassem compensação ou preço pela utilização dos recursos, uma vez que, nesse caso, deveriam ser calculados segundo valores condizentes com o colapso desses mesmos recursos.

Não obstante esse entendimento, mas enfatizando e defendendo a natureza indenizatória dos *royalties*, Ahmed (2010, p. 2) preleciona que:

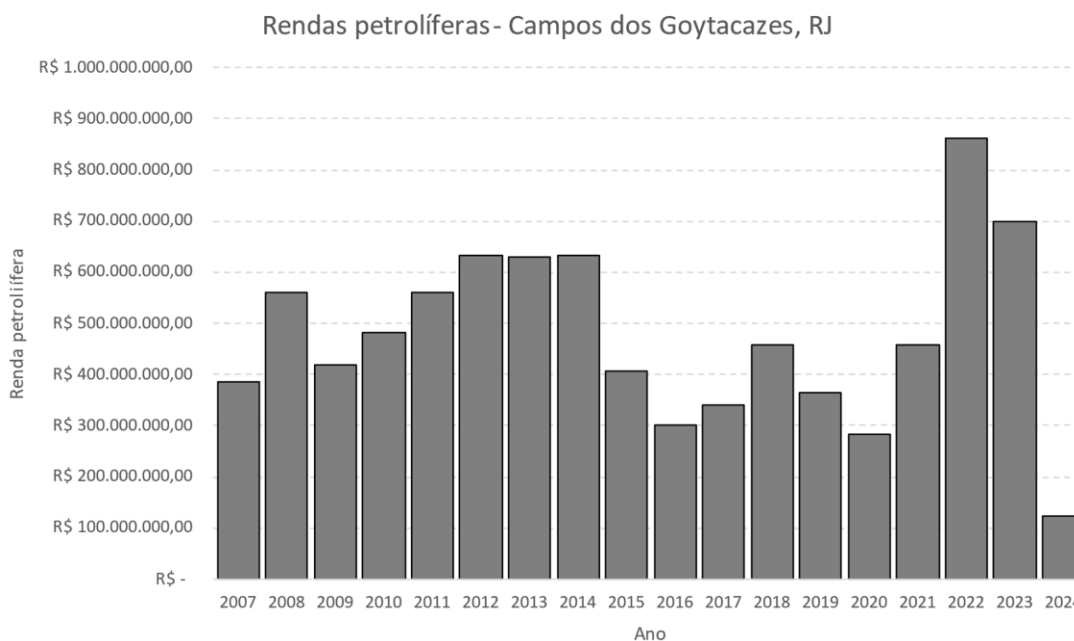
Aos royalties e participações especiais, aplica-se o princípio do usuário-pagador do direito ambiental, já que o uso dos recursos naturais e seus efeitos não podem representar um ônus a mais para os estão sujeitos à exploração da riqueza (...) É certo também que as atividades advindas da exploração do óleo acarretam o aumento do fluxo populacional para as cidades produtoras e, via de regra, imprescindíveis necessidades de investimentos em infraestrutura.

Com a exploração vem a riqueza, mas com ela os riscos inerentes à exploração, ao transporte do óleo, a perda de qualidade de vida, sobrevivendo igualmente os impactos no turismo e na saúde da população diretamente exposta.

Logo, o melhor entendimento é aquele que destaca a natureza compensatória, indenizatória, dos *royalties*, configurando uma forma de minorar os impactos sociais e ambientais decorrentes da atividade petrolífera nas áreas atingidas pela exploração do petróleo.

O município de Campos dos Goytacazes, conforme se percebe no Gráfico 1, recebe vultuosos valores decorrentes da exploração petrolífera. Registra-se que, em 2022, o município recebeu o valor de R\$ 863.228.543,75 (oitocentos e sessenta e três milhões duzentos e vinte e oito mil quinhentos e quarenta e três reais e setenta e cinco centavos).

Gráfico 1 – Rendas petrolíferas – Campos dos Goytacazes/RJ



Fonte: Inforoyalties (2024).

Entre 2007 e 2022, houve variação nos repasses das rendas petrolíferas a Campos dos Goytacazes. Isso se deve ao fato de que uma das principais variáveis que impactam as rendas é a quantidade de petróleo extraído. Já entre 2007 e 2013, a produção em Campos vivenciou um crescimento exponencial, impulsionado pela descoberta de novas reservas e pela entrada em operação de plataformas de produção.

Esse auge levou a um pico histórico de receitas em 2013. Outro fator foi a cotação internacional do barril de petróleo.

A partir de 2014, quando iniciaram a queda nos preços do petróleo e a crise mundial das *commodities*, o percentual variou negativamente até 2016 e positivamente em 2017 e 2018, embora ainda mais baixos em relação a 2014. Importa salientar que essa variação positiva ocorreu por conta da relativa recuperação do preço do barril de petróleo.

Os repasses das rendas petrolíferas aos municípios produtores sofreram quedas, sobretudo em decorrência da retração do preço do barril do petróleo. Em 2015, atingiu a cotação média de US\$ 54,46 e, em 2016, de US\$ 46,00, agravada pelo declínio da produção dos poços maduros. A acentuada queda das rendas recebidas pelo município impactou, pois, os orçamentos. Campos, diante da gravidade das perdas orçamentárias, contraiu três empréstimos no período de 2014 a 2016, denominado pela gestão da época de *colchão financeiro* – no intuito de justificar os valores perante a opinião pública – ante a necessidade de se enfrentar a crise fiscal vigente. A mídia local, por seu turno, codenominou-os de *Venda do futuro*, em função de terem comprometido, na contratação dos empréstimos, parte significativa das rendas futuras do petróleo para a amortização da dívida.

Essas rendas voltaram a crescer, embora ainda distantes do nível de 2014 – quando o valor do barril se encontrava em torno dos US\$ 100,00. Esse aumento refere-se à ligeira recuperação do preço médio internacional do petróleo, que ficou cotado, ao longo de 2017 e 2018, em US\$ 55,19 e US\$ 71,65 respectivamente. No início de 2017, houve a suspensão do programa Restaurante Popular com a justificativa da queda das rendas petrolíferas.

Por fim, entre 2019 e 2020, a arrecadação volta a diminuir, impactando, mais uma vez, o orçamento do município. Este, na tentativa de equilibrar as contas, deixa de realizar investimentos nas áreas de saúde, educação e infraestrutura e de promover programas sociais para a população. Em 2022, com o aumento do barril do petróleo, o município obtém uma arrecadação recorde de renda petrolífera.

Portanto, fica evidente a importância das rendas petrolíferas no orçamento do município de Campos dos Goytacazes ao longo dos anos. No próximo capítulo, será

abordado o saneamento básico como direito fundamental, apresentando a sua relevância para o desenvolvimento sustentável e o desenvolvimento do país.

3 SANEAMENTO BÁSICO ENQUANTO DIREITO FUNDAMENTAL

Saneamento básico é um assunto de interesse nacional, bem como mundial, já que possui relação direta com a qualidade de vida dos cidadãos e com o desenvolvimento de um país. Pode ser entendido como um conjunto de medidas que objetivam preservar o meio ambiente para prevenir doenças e semear saúde. Sua ausência acarreta impactos diretos ao meio ambiente e à saúde da população. No Brasil, o serviço de saneamento abrange as atividades de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e drenagem e manejo de águas pluviais urbanas.

Em razão da relevância desse serviço, encontra-se em curso a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) n.º 2/2016, que modifica o artigo 6º da Constituição para tornar o serviço um direito social, assim como educação, saúde, trabalho, moradia, lazer, alimentação, previdência social e segurança. Levantamento do Instituto Trata Brasil, com base em dados do Snis (2022), mostrou que 90 milhões de cidadãos não têm acesso ao serviço de coleta de esgoto e 35 milhões não são abastecidos com água tratada. Ainda segundo o Trata Brasil (2019), cada real investido em saneamento gera uma economia de R\$ 4 na área de saúde.

O direito social ao saneamento básico relaciona-se com o princípio constitucional da dignidade da pessoa humana e com os direitos fundamentais à vida, à saúde, à alimentação e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Dessa forma, a *sadia qualidade de vida*, prevista no artigo 225 da Carta Magna, depende da implementação e da adequada gestão dos serviços de saneamento básico.

Por fim, cabe pontuar que os direitos fundamentais estão entrelaçados ao núcleo de proteção da dignidade da pessoa humana, esculpido como princípio fundamental na CRFB. A sedimentação dos direitos fundamentais como normas obrigatórias é fruto de maturação histórica, o que também permite compreender que os direitos fundamentais não sejam os mesmos em todas as épocas.

3.1 CONCEITO, HISTÓRICO E CARACTERÍSTICAS DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

Os direitos fundamentais, que, em essência, são direitos representativos das liberdades públicas, constituem valores eternos e universais, que impõem ao Estado fiel observância e amparo irrestrito. Nesse esteio, os direitos fundamentais constituem legítimas prerrogativas que, em um dado momento histórico, concretizam as exigências de liberdade, igualdade e dignidade dos seres humanos, assegurando ao homem uma digna convivência, livre e isonômica.

Tais direitos consubstanciam limitações impostas pela soberania popular aos poderes constituídos do Estado. São encarados como o inevitável resultado de diversos eventos históricos e ideologias marcadas, de forma indelével, pelos primados da liberdade, igualdade e dignidade da pessoa humana, cujas ideias foram inspiradas nos movimentos que se voltaram para a reforma do Estado e a formação do Estado Democrático de Direito.

Apesar de os direitos fundamentais serem tratados pela doutrina majoritária como inerentes à própria condição humana, é forçoso reconhecer a existência de traços distintivos entre os direitos fundamentais e os direitos humanos. Os direitos do homem são oriundos da própria natureza humana e possuem caráter inviolável, intemporal e universal, sendo válidos em todos os tempos e para todos os povos. Já os direitos fundamentais são os direitos do homem jurídico, institucionalizados e amparados de forma objetiva em determinada ordem jurídica concreta.

Em outras palavras, os direitos fundamentais são os direitos do homem, garantidos e limitados no espaço e no tempo. Portanto, implica o reconhecimento de que, enquanto os direitos do homem são decorrentes da própria natureza humana, possuindo, destarte, caráter inviolável, intemporal e universal, os direitos fundamentais são os

direitos vigentes em uma específica ordem jurídica. Direitos fundamentais são aqueles direitos que o direito vigente qualifica como tais.

Pode-se afirmar que fundamentais são os direitos reconhecidos e positivados na ordem jurídica de um Estado, que são espacial e temporariamente delimitados. Em contrapartida, os direitos humanos são reconhecidos nos documentos internacionais, independentemente de qualquer vinculação do indivíduo com uma dada ordem constitucional. Isso porque os direitos humanos são posições jurídicas reconhecidas aos seres humanos, não obstante seu vínculo jurídico estatal.

Direitos fundamentais não se confundem com garantias fundamentais. Estas estão relacionadas ao direito de os cidadãos exigirem dos poderes públicos a proteção de seus direitos, ao passo que aqueles se vinculam à atuação do Estado. Assim, as garantias fundamentais são estabelecidas na CRFB para servirem como um manto protetivo dos direitos fundamentais.

De acordo com Carvelli e Scholl (2011), na Antiguidade greco-romana, inexistiam – até onde as fontes históricas permitem tal conclusão – direitos fundamentais válidos para todas as pessoas. Logo, a ordem social e econômica da época apoiava-se no instituto da escravidão e dependia, de maneira geral, da divisão em diversas camadas sociais, a exemplo de sábios, guerreiros, artesãos, agricultores e escravos. Por conseguinte, somente os cidadãos da Pólis, ou os cidadãos de Roma, possuíam direitos. Entretanto, mesmo no pensamento antigo, é possível encontrar considerações que contribuíram para o desenvolvimento da ideia dos direitos fundamentais.

No século V a.C., os sofistas defendiam o entendimento de que o direito natural deveria ser classificado como superior ao direito positivo. À época pertence o enunciado de direito natural do sofista chamado Alkidamas, o qual afirmava que Deus criou todos os homens livres e não fez nenhum deles como escravo. Além disso, Platão e seu mestre Sócrates seguiam o entendimento de que apenas uma ordem política obrigada aos parâmetros éticos seria aceitável. Por isso, Platão considerava como obrigatórias somente aquelas leis as quais eram frutos da razão.

Por sua vez, Aristóteles, o qual ainda justificava a escravidão por meio das diferenças naturais entre as pessoas, acreditava que tanto a proteção da vida e da propriedade dos seus cidadãos quanto o fomento de suas capacidades naturais eram

deveres do Estado. Entretanto, Aristóteles julgava a justiça como uma virtude orientada aos semelhantes, a qual deveria preservar a igualdade perante os outros. Caberia, porém, aos estoicos proclamar o princípio moral da igualdade.

Segundo os pensamentos antropológicos e éticos dos estoicos, todas as pessoas são seres dotados de razão e iguais, os quais devem ter a mesma possibilidade do exercício da livre vontade reconhecida. Em consonância, Carvelli e Scholl (2011) declaram ser possível constatar que, na Antiguidade greco-romana, existiram abordagens concretas para o surgimento dos direitos fundamentais, faltando, no entanto, apenas o passo decisivo para a transformação em direito vigente.

Carvelli e Scholl (2011) citam que o Cristianismo ofereceu uma contribuição para o desenvolvimento da ideia dos direitos fundamentais. O ensinamento do homem e a sua semelhança à imagem de Deus (*imago dei*) conduziram à formação do pensamento da dignidade da pessoa humana e à ideia da liberdade pessoal. Além disso, fomentaram o reconhecimento da capacidade humana à autodeterminação e ao princípio da igualdade de todas as pessoas perante Deus. Na Idade Moderna, as primeiras positivamente dos direitos fundamentais são encontradas em declarações de direitos na Inglaterra, nos Estados Unidos e na França.

Como marco inicial dos direitos fundamentais, a doutrina indica a Magna Carta Inglesa de 1215, que contribuiu para que essa espécie de direitos passasse a ser inserida nas Constituições de todos os Estados modernos. É imperioso salientar, contudo, que, na realidade, a verdadeira Constituição liberal surgiu com a Declaração dos Estados Americanos, na qual os direitos fundamentais foram positivados e organizados de forma coerente e oportuna. Não se pode perder de perspectiva, entretanto, que, após a positivamente dos direitos fundamentais, concretizou-se a partir de 1789, com a Revolução Francesa, oportunidade em que foi, de forma precisa, consignada no texto constitucional a proclamação da liberdade, da igualdade, da propriedade e das garantias individuais de cunho liberal.

A Revolução Francesa universalizou e difundiu os direitos fundamentais. É certo que os primeiros direitos fundamentais surgiram com o objetivo de limitação e controle de abusos e arbitrariedades comumente cometidas pelo Estado e seus agentes. E é por esse motivo que se costuma afirmar que os primeiros direitos fundamentais surgem

como uma legítima e necessária forma de proteção do indivíduo ante o Estado. Vale lembrar que, no início, as normas consagradoras dos direitos fundamentais eram marcadas pelo cunho negativo, impondo, em respeito à liberdade do indivíduo, um não agir por parte do Estado.

Mendes e Branco (2018) citam que, no interior dos Estados democráticos, o modo como são tratados os direitos fundamentais varia. Nesse sentido, apresentam passagem de Konrad Hesse a qual dispõe que

as soluções oscilam desde a regulação por um catálogo minucioso de direitos fundamentais na Constituição (como acontece na Alemanha), ou remeter-se a uma declaração histórica de direitos humanos (como na França) (...). Da mesma maneira é diferente o desenvolvimento concreto dos direitos fundamentais, na medida em que vinculam o legislador ou a fiscalização judicial para garantir a sua observância.

Assim, emerge a conclusão de que “a validade universal dos direitos fundamentais não supõe uniformidade. A razão é bem conhecida: o conteúdo concreto e a significação dos direitos fundamentais para um Estado dependem de numerosos fatores extrajurídicos, especialmente das peculiaridades, da cultura e da história dos povos” (Branco, 2002, p. 118). Não obstante tal situação, é possível apresentar as características dos direitos fundamentais, quais sejam:

a) Universais e absolutos – A característica da universalidade encontra-se prevista na Declaração de Viena, adotada por ocasião da Conferência Mundial dos Direitos Humanos de 1993, que consignou, no item 5, como características dos direitos humanos a universalidade. Os direitos fundamentais são universais porque são inerentes à condição humana. Sendo assim, peculiaridades locais ou ocasionais não teriam o condão de afastar o dever de respeito e promoção dos direitos fundamentais.

Se é certo que a noção de direitos fundamentais parte e gira em torno da ideia de atributos do ser humano por sua mera condição existencial, a indicação do conteúdo desses direitos fica a cargo da consciência desenvolvida por determinada comunidade em cada momento histórico. A universalidade não deve ocultar o diferente significado que um mesmo direito fundamental (uma mesma expressão normativa) assume em contextos diversos – o que implica uma

consideração constitucional das distintas realidades, como a dos países periféricos (subdesenvolvidos).

Ademais, o caráter universal como vetor de massificação, com seu cunho opressivo, depõe contra o reconhecimento das particularidades de grupos minoritários ou dissidentes. Isso porque os direitos fundamentais devem zelar pelo respeito às diferenças e identidades (por exemplo, de minorias étnicas), embora não devam perder-se em setorializações incompatíveis, que consagrariam a marginalização ou o privilégio. A validade universal, portanto, não significa uma necessária e absoluta uniformidade. Dizer que os direitos fundamentais são absolutos significa afirmar que os referidos direitos estão situados no patamar máximo de hierarquia jurídica e que não toleram restrições.

Tal ideia tem premissa no pressuposto jusnaturalista de que o Estado existe para proteger direitos naturais, como a vida, a liberdade e a propriedade, que, de outro modo, estariam ameaçados. Sendo assim, todo poder aparece limitado por esses direitos, e nenhum objetivo estatal ou social teria como prevalecer sobre eles. Os direitos fundamentais gozariam de prioridade absoluta sobre qualquer interesse coletivo. Entretanto, tal afirmativa não goza de aceitação absoluta, uma vez que os direitos fundamentais podem sofrer limitações quando enfrentam outros valores de ordem constitucional, inclusive outros direitos fundamentais.

b) Historicidade – Se os direitos fundamentais não são, em princípio, absolutos, não pode se esperar que eles tenham o mesmo valor a todo tempo e em todo lugar. Logo, é comum afirmar que consistem em um conjunto de faculdades e instituições que faz sentido em um determinado contexto histórico. O caráter da historicidade explica que os direitos possam ser proclamados em certa época, desaparecendo em outras, ou que se modifiquem no tempo, revelando a índole evolutiva dos direitos fundamentais. Essa evolução é impulsionada pelas lutas de novas liberdades ante os poderes antigos e em face das novas feições assumidas pelo poder.

Mendes e Branco (2018) citam Bobbio, que conclui que os referidos direitos não nascem todos de uma única vez,

nascem quando devem ou podem nascer. Nascem quando o aumento do poder do homem sobre o homem cria novas ameaças à liberdade do indivíduo ou permite novos remédios para as suas indigências: ameaças que são enfrentadas através de demandas de limitação de poder; remédios que são providenciados através da exigência de que o mesmo poder intervenha de modo protetor.

c) Inalienáveis/Indisponíveis – O indivíduo não pode desinvestir-se de seus direitos fundamentais, embora possa deixar de atuá-los, exercitá-los, na prática. A inalienabilidade traz como consequência que a preterição de um direito fundamental não estará sempre justificada pelo fato do seu titular nela consentir. A indisponibilidade funda-se na dignidade humana, e esta se vincula à potencialidade do homem de se autodeterminar e ser livre. Se o titular dos direitos fundamentais não pode renunciar aos referidos direitos, nada impede que o exercício de certos direitos fundamentais seja restringido, em prol de uma finalidade acolhida ou tolerada pela ordem constitucional.

d) Aplicabilidade imediata – A Carta Magna de 1988 dispõe no artigo 5º, parágrafo 1º que: “As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata”. Consequência dessa característica é a necessidade de previsão de mecanismos de garantia dos direitos fundamentais, do que decorre: (i) a própria Constituição deve, além de apontar os direitos, fornecer-lhes meios assecuratórios adequados; (ii) os meios assecuratórios devem ser dotados de aplicabilidade direta ou imediata; (iii) os meios assecuratórios nunca podem, a pretexto de regular o direito constitucional, restringi-lo; (iv) na ausência da previsão de meios específicos, podem-se utilizar os meios previstos (o procedimento judicial comum); (v) os direitos fundamentais devem valer, mesmo que não estejam acompanhados de garantias jurisdicionais (não correlação necessária).

É verdade que essa característica indicada pela Constituição não significa que, de forma automática, os direitos fundamentais criam direitos subjetivos, concretos e definitivos. Há normas constitucionais, relativas a direitos fundamentais, que, decerto, não são autoaplicáveis, dependendo da atuação do legislador para que possam produzir todos os seus efeitos.

e) Proibição de retrocesso – Como os direitos fundamentais representam marcos de conquistas civilizatórias, uma vez reconhecidos, não podem ser abandonados

nem diminuídos. O desenvolvimento atingido não é passível de retrocesso. Perceba-se que, no plano normativo, a eficácia impeditiva de retrocesso fornece diques contra a revogação de normas que consagram direitos fundamentais ou contra a substituição daquelas por outras menos generosas para com estes. No plano dos atos concretos, a proibição de retrocesso permite impugnar, por exemplo, a implementação de políticas públicas de enfraquecimento dos direitos fundamentais.

3.2 GERAÇÕES DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

Há acirrada disputa doutrinária acerca do vocábulo que define, do ponto de vista histórico, os direitos fundamentais. Bonavides (2010) trabalha com os direitos fundamentais, classificando-os com base em um perfil histórico e agrupando-os em gerações de direitos, a saber: a liberdade, a igualdade e a fraternidade. Entretanto, segundo Costa (2018), autores como Humberto Ávila, Antônio Cançado Trindade e Ingo Sarlet entendem que se trata de uma leitura equivocada do fenômeno jurídico. Eles defendem que a caracterização dos direitos humanos deve ser concebida em dimensões, sob pena de evidenciar a falsa ideia de que, ao longo da história, novos direitos foram agregados ao rol de direitos fundamentais de um Estado como um processo de adição. Na verdade, detecta-se que, a cada paradigma de Estado, todos os direitos fundamentais passam por um processo de redefinição.

Nesse cenário, os direitos fundamentais não são abstrações, mas fruto de necessidades históricas. As dimensões ulteriores não suplantam, pois, as do passado. Consoante Bobbio (1992), as sucessivas gerações de direitos não passam de especificações de um núcleo originário ou de um conteúdo essencial de direitos intrínsecos à dignidade da pessoa humana. Elas vão se revelando, à medida que se toma consciência de que a fórmula inicial já não atende as necessidades do homem em concreto. Os direitos fundamentais não surgiram simultaneamente, mas em períodos distintos, conforme a demanda de cada época, tendo essa consagração progressiva e sequencial nos textos constitucionais, originando a classificação em gerações.

Para Mazzuoli (2019), a proposta de triangulação dos direitos fundamentais em gerações é atribuída a Karel Vasak, que a apresentou em conferência ministrada no Instituto Internacional de Direitos Humanos (Estrasburgo) em 1979, inspirado no lema da Revolução Francesa: Liberdade, Igualdade, Fraternidade. Assim, os direitos de liberdade seriam os da primeira geração; os da igualdade, os de segunda geração; e os da fraternidade, os de terceira geração. Salienta-se que neste primeiro momento, não houve menção às demais gerações de direitos, que foram se concretizando com o passar dos anos.

Os direitos de primeira geração correspondem aos direitos de liberdade, configurando os primeiros a constarem nos textos normativos constitucionais, a saber, os direitos civis e políticos que correspondem, sob o ponto de vista histórico, àquela fase inaugural do constitucionalismo ocidental. Trata-se de direitos que têm por titular o indivíduo, sendo, portanto, oponíveis ao Estado. Com a consolidação dos direitos de primeira geração, pretendia-se, sobretudo, fixar uma esfera de autonomia pessoal refratária às expansões do poder. Dessa forma, tais direitos traduzem-se em postulados de abstenção dos governantes, criando obrigações de não fazer, de não intervir sobre aspectos da vida pessoal de cada indivíduo. Referem-se a liberdades individuais, como de consciência, reunião e inviolabilidade de domicílio (Bonavides, 2010).

Entretanto, o descaso com os problemas sociais, associado às pressões decorrentes da industrialização em marcha, ao impacto do crescimento demográfico e ao agravamento das disparidades no interior da sociedade, fez gerar novas reivindicações, as quais impuseram ao Estado um papel ativo na realização da justiça social. O ideal absenteísta do Estado liberal não respondia de maneira satisfatória às exigências do momento. Logo, uma nova compreensão do relacionamento Estado/sociedade levou os poderes públicos a assumirem o dever de operar para que a sociedade lograsse superar as suas angústias estruturais.

Sendo assim, a partir do início do século XX, nascem os direitos de segunda geração, que se compõem dos direitos da igualdade *lato sensu*, quais sejam: os direitos econômicos, sociais e culturais, bem como os direitos coletivos ou de coletividades, introduzidos no constitucionalismo do Estado social, depois que germinaram por obra da ideologia e da reflexão antiliberal do século XX. Tais direitos foram remetidos à esfera

dos chamados direitos programáticos, em virtude de não conterem para a sua concretização as garantias ministradas pelos instrumentos processuais de proteção aos direitos da liberdade.

O princípio da igualdade ganha realce nessa segunda geração dos direitos fundamentais, a ser atendido pelo reconhecimento de liberdades sociais. São chamados de direitos sociais não porque sejam direitos da coletividade, mas por se ligarem a reivindicações de justiça social. Várias constituições, inclusive a do Brasil, formularam o preceito da aplicabilidade imediata dos direitos fundamentais (artigo 5º, §1º). Com efeito, até então, em quase todos os sistemas jurídicos, prevalecia a noção de que apenas os direitos da liberdade eram de aplicabilidade imediata, ao passo que os direitos sociais tinham aplicabilidade mediata, por via do legislador.

Os direitos fundamentais de terceira geração emergiram após a Segunda Guerra Mundial e estão ligados aos valores de fraternidade ou solidariedade. Para Bonavides (2010), os direitos de terceira geração são os que se assentam no princípio da fraternidade. Deles faz parte, entre outros, o direito ao desenvolvimento, ao meio ambiente, à comunicação e ao patrimônio comum da humanidade.

Apesar de pouco discutidos na doutrina, os direitos fundamentais de quarta geração compreendem os direitos à democracia, à informação e ao pluralismo. Tal direito versa sobre o futuro da cidadania e a proteção da vida com base na abordagem genética e suas atuais decorrências, ancorado no princípio da solidariedade. Essa imposição de reconhecimento e garantia por parte do Estado acontece porque as normas constitucionais estão em constante interação com a realidade.

Os direitos fundamentais de quinta geração fundamentam-se na concepção da paz no âmbito da normatividade jurídica, a qual configura um dos mais notáveis progressos alcançados pela teoria dos direitos fundamentais (Bonavides, 2010). Bonavides (2010) critica Vasak por ter inserido o direito à paz no rol dos direitos da terceira geração (fraternidade), pois, na concepção do primeiro, a ideia é trasladar a paz das regiões da metafísica, da utopia e dos sonhos para a esfera da positividade jurídica, inserindo-a em norma do novo direito constitucional, que é o direito constitucional do gênero humano. Em suma, o direito à paz representa nova geração dos direitos

fundamentais a envolver todas as dimensões anteriores, coroando o espírito de concórdia necessário ao porvir da humanidade e o futuro do planeta.

Corrente moderna, cujos adeptos são Zulmar Fachin e Deise Marcelino da Silva (2022), vem defendendo o direito fundamental de acesso à água potável como um direito de sexta dimensão. Isso significa um acréscimo ao acervo de direitos fundamentais, nascidos, a cada passo, no caminhar da humanidade. Esse direito fundamental, necessário à existência humana e a outras formas de vida, necessita de tratamento prioritário das instituições sociais e estatais, não excluindo a responsabilidade de cada ser humano em sua preservação e seu consumo consciente. Compreendido como direito fundamental alçado a uma nova dimensão, o acesso à água potável exige mudanças de atitudes do Estado e da sociedade.

Deve-se mencionar que falar em sucessão de gerações não significa dizer que os direitos previstos em um dado momento tenham sido suplantados por aqueles surgidos em instante seguinte. Os direitos de cada geração persistem válidos junto com os direitos da nova geração. Assim, um antigo direito pode ter o seu sentido adaptado às novidades constitucionais, ao passo que os novos direitos não podem ser desprezados quando se trata de definir os direitos tradicionais. É possível acontecer que alguns novos direitos sejam apenas os antigos adaptados às novas exigências do momento.

Mendes e Branco (2018) defendem que a visão dos direitos fundamentais em termos de gerações indica o caráter cumulativo da evolução desses direitos no tempo. Não se deve, então, deixar de situar todos os direitos em um contexto de unidade e indivisibilidade. Cada direito de cada geração interage com os das outras.

3.3 OBJETIVO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL 6 × SANEAMENTO BÁSICO

Em setembro de 2015, os líderes mundiais se reuniram na sede da ONU, em Nova Iorque, e decidiram um plano de ações para erradicar a pobreza, proteger o planeta e garantir a paz e a prosperidade das pessoas. Surgia, assim, a Agenda Mundial 2030 rumo ao desenvolvimento sustentável (Agenda 2030, 2020).

Durante a Rio+20, conferência das Nações Unidas realizada no Rio de Janeiro, em junho de 2012, os 193 estados-membros da organização discutiram o desenvolvimento sustentável, uma forma de evoluir atendendo às necessidades da geração atual, sem comprometer a existência das gerações futuras. Foi nessa ocasião que surgiram os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), um plano de ação com 17 objetivos e 169 metas globais interconectadas para serem cumpridos até 2030, a fim de que todos os países cresçam e cooperem nessa agenda de sustentabilidade.

Os ODS, conhecidos como Objetivos Globais, são ações universais, estabelecidas com base no sucesso dos Objetivos do Desenvolvimento do Milênio (ODM). Nos ODS, foram incluídos novos temas pertinentes à atualidade, a exemplo de desigualdade econômica, mudanças climáticas, inovação e consumo sustentável (PNUD-BR, 2020). De acordo com a descrição da ONU sobre o objetivo principal de cada ODS, eles são:

- 01 – Erradicação da pobreza: acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares.
- 02 – Fome zero e agricultura sustentável: acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável.
- 03 – Saúde e bem-estar: assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades.
- 04 – Educação de qualidade: assegurar a educação inclusiva, equitativa e de qualidade e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos.
- 05 – Igualdade de gênero: alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas.
- 06 – Água limpa e saneamento: garantir disponibilidade e manejo sustentável da água e saneamento para todos.
- 07 – Energia limpa e acessível: garantir acesso à energia barata, confiável, sustentável e renovável para todos.
- 08 – Trabalho decente e crescimento econômico: promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo, e trabalho decente para todos.
- 09 – Indústria, inovação e infraestrutura: construir infraestrutura resiliente, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação.
- 10 – Redução das desigualdades: reduzir as desigualdades dentro dos países e entre eles.
- 11 – Cidades e comunidades sustentáveis: tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis.
- 12 – Consumo e produção responsáveis: assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis.
- 13 – Ação contra a mudança global do clima: tomar medidas urgentes para combater a mudança climática e seus impactos.
- 14 – Vida na água: conservação e uso sustentável dos oceanos, dos mares e dos recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável.

15 – Vida terrestre: proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, deter e reverter a degradação da Terra e deter a perda da biodiversidade.

16 – Paz, justiça e instituições eficazes: promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis.

17 – Parcerias e meios de implementação: fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável (PNUD-BR, 2020).

Dessa forma, o ODS 6 – garantir disponibilidade e manejo sustentável da água e saneamento para todos – aborda os desafios relacionados à universalização do acesso ao saneamento básico. Tal ODS possui seis metas como foco para o alcance desse objetivo até 2030, entre as quais estão:

1. alcançar o acesso universal e equitativo à água potável e segura para todos e todas;
2. alcançar o acesso a saneamento e higiene adequados e equitativos para todos e acabar com a defecação a céu aberto, com especial atenção para as necessidades das mulheres e meninas e daqueles em situação de vulnerabilidade;
3. melhorar a qualidade da água, reduzindo a poluição, eliminando despejo e minimizando a liberação de produtos químicos e materiais perigosos, reduzindo à metade a proporção de águas residuais não tratadas e aumentando substancialmente a reciclagem e reutilização segura globalmente;
4. aumentar substancialmente a eficiência do uso da água em todos os setores e assegurar retiradas sustentáveis e o abastecimento de água doce para enfrentar a escassez de água, e reduzir substancialmente o número de pessoas que sofrem com a escassez de água;
5. implementar a gestão integrada dos recursos hídricos em todos os níveis, inclusive via cooperação transfronteiriça, conforme apropriado;
6. até 2020, proteger e restaurar ecossistemas relacionados com a água, incluindo montanhas, florestas, zonas úmidas, rios, aquíferos e lagos. Até 2030, ampliar a cooperação internacional e o apoio à capacitação para os países em desenvolvimento em atividades e programas relacionados à água e saneamento, incluindo a coleta de água, a dessalinização, a eficiência no uso da água, o tratamento de efluentes, a reciclagem e as tecnologias de reuso. Apoiar e fortalecer a participação das comunidades locais, para melhorar a gestão da água e do saneamento (PNUD-BR, 2020).

A universalização do acesso aos serviços de saneamento básico é um compromisso assumido pelo Brasil junto à ONU, para o cumprimento das metas 6.1 e 6.2 dos ODS. Todavia, para que tais metas se efetivem no país, faz-se necessário o alcance pleno a esse acesso pela população de baixa renda e pelos moradores de pequenos municípios ou núcleos urbanos e da zona rural. Isso, por sua vez, implica

viabilizar economicamente a prestação desses serviços de saneamento básico, a fim de que o seu acesso seja disponibilizado a essa população.

O Brasil enfrenta um desafio para alcançar as metas estabelecidas no ODS 6, já que ainda possui número expressivo de sua população sem acesso à água e ao esgoto tratados. De acordo com dados disponibilizados pelo Trata Brasil (2019) e retirados do Snis (2022), no Brasil quase cem milhões de brasileiros (44,2%) não têm acesso à coleta de esgoto, ao passo que 15,8% não possuem acesso à água tratada. Em 2021, o Brasil teve quase 130 mil internações por doenças de veiculação hídrica, e 55,8% dos brasileiros não contam com acesso à coleta de esgoto.

No site *Painel do saneamento*, encontram-se dados relacionados a 2021 no que tange à temática do saneamento básico. O Brasil, naquele ano, registrou 1.493 óbitos por doença de veiculação hídrica. Desse total, a região Nordeste foi a que apresentou a maior quantidade de óbitos, equivalente a 583. A região com menor número foi o Centro-Oeste, com um total de 128. A região Nordeste também apresenta a maior quantidade de internações por doença de veiculação hídrica, apresentando um total de 59.002 casos, enquanto a região Centro-Oeste apresentou um total de 11.352. No que tange à região Sudeste, foram registrados 397 óbitos e 20.183 internações.

Esses números podem ser justificados em virtude de a falta de saneamento ser uma consequência da desigualdade social. Para Heller (2019, p. 2),

o saneamento reflete a sociedade brasileira, uma das mais desiguais no mundo. O que tem ocorrido é que as políticas, em vez de enfrentar, acabam ignorando essa desigualdade. Quando a política é neutra nesse enfrentamento, ela não diminui ou mantém, mas aumenta o problema. Uma política necessária seria reconhecer essas pessoas excluídas dos serviços não só do saneamento, mas de boa moradia, atenção à saúde, renda e alimentação. O saneamento é uma camada a mais em várias camadas de vulnerabilidade.

Em síntese, cidades pequenas e estados afastados dos grandes centros por vezes sofrem com a falta de obras para expansão do saneamento e de investimentos em infraestrutura de modo geral. Desse modo, é preciso vencer as barreiras da desigualdade social para atingir a universalização do acesso.

3.4 O SANEAMENTO BÁSICO ENQUANTO DIREITO SOCIAL

Embora o saneamento básico não esteja previsto na Constituição Federal de 1988 como um direito social, considera-se que ele integra o conjunto de serviços públicos indispensáveis à efetivação dos direitos sociais. Nesse sentido, é fundamental reconhecer o direito ao saneamento básico e integrá-lo ao rol dos direitos fundamentais sociais que compõem a garantia do mínimo existencial, na promoção do bem-estar humano, assegurando as condições de sua própria dignidade. Esta, por sua vez, inclui, além da proteção dos direitos individuais, condições materiais mínimas de existência.

Buscando incluí-lo de forma expressa no rol dos direitos sociais, encontra-se em tramitação no Congresso Nacional a PEC n.º 2 (Brasil, 2016). Essa iniciativa foi reforçada e complementada pela PEC n.º 6 (Brasil, 2021), aprovada no Senado e em tramitação na Câmara dos Deputados. A normativa modifica o artigo 5º da Constituição Federal para garantir a todos o acesso à água potável em quantidade adequada para possibilitar meios de vida, bem-estar e desenvolvimento socioeconômico.

As propostas buscam corrigir a omissão do legislador constituinte, o qual não poupou esforços para proteger os direitos à vida, à saúde e ao meio ambiente, mas não se pronunciou sobre os direitos à água e ao saneamento, que são pressupostos à realização desses direitos prestigiados pela Constituição Cidadã. As mudanças constitucionais são relevantes, visto que vinculam o Judiciário em suas decisões e pautam políticas públicas. Esses esforços também consolidam os compromissos assumidos pelo Brasil em suas relações internacionais e consolidados pela comunidade internacional.

O acesso à água potável e ao saneamento básico é um direito humano essencial, fundamental e universal, indispensável à vida com dignidade e reconhecido pela ONU (2010) como “condição para o gozo pleno da vida e dos demais direitos humanos”. É fato que, sem o acesso a uma quantidade mínima de água potável, os outros direitos a ela intrínsecos, tais como os direitos à vida e a um nível adequado de saúde e bem-estar, tornam-se inatingíveis.

De acordo Silva (2016), a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1949) não menciona de maneira explícita o direito humano à água. No entanto, esse direito está previsto no Pacto Internacional Relativo aos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966), em cujo artigo 11 descreve-se: “o direito de toda pessoa a um nível de vida

adequado para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida”.

Ainda que não tenha previsão expressa no texto constitucional, a doutrina brasileira defende a inclusão do direito à água e ao esgotamento sanitário no rol dos direitos sociais. Esse direito estaria implícito no texto constitucional, em razão de a água ser um elemento essencial para a vida humana (Maia, 2017). Nesse sentido, apesar da ausência de reconhecimento formal desse direito no texto constitucional, seus aspectos materiais, como sua indispensabilidade para a sobrevivência humana, são suficientes para sua categorização enquanto direito fundamental.

Essa teoria aproxima-se do desenvolvimento de um direito ao mínimo existencial que alcança a manutenção e a prestação de meios necessários a uma existência digna. O próprio Superior Tribunal de Justiça (STJ), no REsp n.º 1629505/SE, julgado em 13/12/2016, cujo relator foi o ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, já reconheceu esse direito de forma autônoma. *“A água é o ponto de partida, é a essência de toda vida, sendo, portanto, um direito humano básico, o qual deve receber especial atenção por parte daqueles que possuem o mister de fornecê-la à população.”*

Por sua vez, Brzezinski (2012) sustenta que, por um exercício de hermenêutica constitucional, o direito à água e ao esgotamento sanitário deriva do direito à vida, previsto no caput do artigo 5º da CRFB/1988, e do direito à saúde, previsto no caput do artigo 6º da CRFB/1988. Outrossim, verifica-se que vertentes similares argumentam que o direito à água e ao esgotamento sanitário deriva do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, previsto no artigo 225 da Constituição da República.

Por último, há o entendimento de que o direito à água e ao esgotamento sanitário não é direito fundamental. Posto isso, trata-se de política pública indispensável à concretização de direitos fundamentais, como o direito à saúde e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

3.5 EVOLUÇÃO LEGISLATIVA DO SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL

No Brasil, o saneamento básico abrange serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem de águas pluviais e gestão de resíduos sólidos e

compõe a infraestrutura para o progresso social ao longo da história. Em alguns países, a prestação desses serviços é acessível a todos, demonstrando seu desenvolvimento e sua prosperidade. Contudo, em outros, a insuficiência revela o desafio de diminuir as desigualdades manifestadas por meio de desemprego, doenças e mortalidade infantil, além do desafio de equilibrar o uso dos recursos naturais com a sustentabilidade ecológica (Ferreira-de-Sousa; Santana, 2016).

O desenvolvimento do saneamento básico ocorreu de maneira lenta e gradual na história da humanidade. No Brasil, ressalta-se a sua complexidade, em que as políticas públicas atuam na resolução dos desafios e das desigualdades que persistem. Dessa maneira, desde o período colonial, com os primeiros esforços para estruturar o saneamento até as iniciativas recentes para a sua universalização, demonstra-se o papel das políticas públicas na promoção da saúde pública e do desenvolvimento sustentável.

Durante o período colonial, os serviços de saneamento básico inexisteram de forma planejada na maior parte dos aglomerados urbanos brasileiros até fins do século XIX. De modo geral, as soluções de abastecimento de água e coleta de esgotos e dejetos aconteciam, até esse período, de forma individualizada, embora as iniciativas mais antigas de construção de chafarizes, canais e diques remetam ao século XVII.

De acordo com Menicucci *et al.* (2018), até o século XIX, havia uma incipiente regulação das águas que se limitava à concessão de privilégios para aproveitamento hídrico destinado às atividades de produção de açúcar e mineração. Logo, não existia uma política pública sob a forma de um programa governamental que articulasse ações em torno de eixos específicos, expressasse uma orientação normativa e definisse objetivos específicos.

A primeira etapa de estruturação do serviço de saneamento no Brasil, que vai até o final do século XIX, está relacionada com uma integração entre as ações de saúde e as de água e esgotamento sanitário, que representavam o segmento preventivo da saúde ante a ameaça de epidemias nas áreas urbanas e a situação sanitária precária na área rural (Rezende; Heller; Queiroz, 2009). Assim, ao longo do século XIX, por conta do aumento das epidemias e da disseminação das doutrinas higienista, miasmática e, mais tarde, sanitaria – ligadas à ideia do controle de doenças, da insalubridade e dos hábitos

de vida da população, sobretudo a mais pobre –, governos e agentes privados passaram a construir diversas intervenções para sanear as cidades. Menicucci *et al.* (2018) complementam que essas intervenções eram fundamentadas na teoria dos miasmas, que levava à ideia de sanear o ambiente urbano para promover a saúde pública.

Nesse enfoque, o Estado assumiu responsabilidades sobre os serviços de água e esgotamento sanitário nas principais cidades do país e o fez transferindo os serviços mais importantes para as empresas privadas, em especial inglesas, cabendo ao Estado a regulamentação das concessões. Difundia-se o modelo técnico europeu de infraestruturas no Brasil, com o estabelecimento de redes de distribuição de água para as residências, não mais gratuitas, tendo como centro difusor a Grã-Bretanha. Uma das consequências desse modelo, acompanhado da paulatina desativação dos chafarizes públicos, foi a concentração dos serviços nas regiões com consumidores com capacidade de pagamento, deixando de fora grande parte da população.

Nasce, então, a transformação da água em mercadoria, por meio dos serviços de abastecimento público. Embora houvesse um refluxo nas concessões de serviços sanitários a companhias privadas a partir do final do século XIX, o poder público passou a assumir a responsabilidade sobre os serviços a cargo dos municípios. Nesse processo, emergem “corpos de engenheiros que substituiriam os estrangeiros na implantação de serviços sanitários e exerceriam forte influência sobre a administração pública” (Murtha; Castro; Heller, 2015, p. 201).

Na primeira metade do século XX, com a consolidação de uma visão sanitarista, ampliaram-se as práticas voltadas para sistemas coletivos de água e esgotamento sanitário, mas com preponderância das intervenções voltadas para o abastecimento de água que se manterá na história do país (Menicucci *et al.*, 2018).

Nesse esteio, o período de 1910-1930 marca a origem das políticas nacionais de saúde pública no Brasil. Identifica-se uma imbricação entre saneamento e saúde, podendo-se considerar a política nacional de saúde pública e o saneamento rural como duas faces da mesma política. Contudo, o fortalecimento da teoria da unicausalidade das doenças e o desenvolvimento da bacteriologia influenciaram a maneira de agir contra as doenças, inclusive em relação às ações preventivas. Nesse cenário, elas se voltam para o plano individual, com a utilização de medicamentos específicos, soros e vacinas, e, no

plano coletivo, para a tentativa de extermínio dos focos irradiadores das doenças, expressa no combate aos vetores. A partir dos anos 1930, a trajetória da política de saúde vai se deslocar da ênfase preventiva para o fortalecimento da assistência médica individual, consolidando-se o divórcio com a área de saneamento.

Nessa mesma década, registraram-se conflitos relativos ao uso da água, tanto entre os entes federativos, no tocante à competência regulatória, como entre setores empresariais: entre produtores de energia e setor de abastecimento e entre o capital nacional e o internacional. O crescimento das cidades é acompanhado dos conflitos em torno da exploração de serviços públicos e do uso dos recursos hídricos. Em um contexto de centralização e fortalecimento do poder central com a ascensão do governo Vargas, com um projeto político de industrialização conduzida pelo Estado, é publicado o Código das Águas, Decreto n.º 24.643, de 10 de julho de 1934, que foi considerado o primeiro marco da gestão das águas no país (Murtha; Castro; Heller, 2015).

O código, que foi reconhecido em nível mundial como uma das leis mais completas publicadas sobre a gestão das águas, centraliza na União as competências sobre os recursos hídricos, levando à resistência das oligarquias estaduais. Mais tarde, a Constituição desse mesmo ano incluiu responsabilidades acerca da propriedade da água e sua utilização, conteúdo que foi replicado em todas as constituições seguintes (Costa; Pierobon; Soares, 2018).

Ainda em 1930, foi criado o Ministério da Educação e Saúde Pública. Este fica responsável pelo setor de saneamento básico, uma vez que a regulamentação era ausente. A Constituição de 1934 confere responsabilidade à União, aos estados e aos municípios pelos aspectos sanitários, porém relacionados à saúde pública e à reformulação proposta pelo ministério, que centralizava o saneamento na administração federal. A gestão dos recursos hídricos, em 1937, pela Constituição, permanecia de competência exclusiva da União, com preocupações pertinentes à exploração desse recurso (Daronco, 2013).

Vilarinho e Couto (2023) explicam que, durante a década de 1940, em meio à turbulência da Segunda Guerra Mundial, uma nova estrutura governamental foi estabelecida para o setor de saneamento. O Sesp surgiu em 1942, fruto de um acordo com os Estados Unidos, o qual visava expandir a produção de matérias-primas militares,

como borracha e minérios, garantindo, ao mesmo tempo, condições sanitárias adequadas para os trabalhadores brasileiros. O Sesp buscava, ainda, sanear os vales dos rios Amazonas e Doce, tendo seus objetivos expandidos depois da guerra.

Com o Sesp, houve avanço no saneamento com a construção e o financiamento de sistemas sanitários. Em 1960, foi transformado em Fundação Serviço Especial de Saúde Pública (Fsesp), que provia recursos da União e estrangeiros – norte-americanos – e assistência técnica, cabendo aos municípios o poder decisório. Depois, fundiu-se com a Superintendência de Campanhas de Saúde Pública (Sucam), convertendo-se em Fundação Nacional de Saúde (Funasa).

Na década de 1960, período do governo militar, instalado em 1964, é possível falar da constituição de uma política pública para o saneamento, caracterizada pelo distanciamento em relação à política de saúde e que vai surtir efeitos por longo tempo (Menicucci *et al.*, 2018). Esse período ficou marcado por uma centralização do poder decisório e de coordenação das políticas públicas no âmbito do Governo federal. A ampliação de cobertura dos serviços de esgotamento sanitário foi explicitada como uma das prioridades do governo militar, por meio dos planos de desenvolvimento elaborados em momento de fortalecimento do planejamento centralizado. Tal priorização expressava certo consenso de que a inadequação desses serviços comprometia os objetivos de desenvolvimento socioeconômico, afetava as atividades industriais e as condições de saúde.

Nessa mesma década, algumas inovações institucionais destacaram-se para o desenvolvimento do saneamento, a exemplo da criação do BNH, em 1964, e do Sistema Financeiro do Saneamento (SFS), que passou a centralizar recursos e a coordenar ações no setor. Em 1966, foi criado o FGTS para ser administrado pelo BNH, que passou a contar com essa fonte de recursos para a política de desenvolvimento urbano – habitação e saneamento –, além de seus próprios recursos.

O Decreto-Lei n.º 949 de 1969 estabelecia os termos desse financiamento sob a forma de empréstimos destinados à implantação ou à melhoria de sistemas de abastecimento de água e de sistemas de esgotos que visassem o controle da poluição das águas. Constituiu-se um modelo nacional de oferta de serviços urbanos assentado sobre uma agência federal, a qual centralizava a formulação e o financiamento com as

agências locais encarregadas de sua implementação (Arretche, 2000). A inserção do saneamento no campo das políticas urbanas explícita, então, seu divórcio em relação à política de saúde, além de se afirmar em uma lógica empresarial com vistas a dotar as regiões estratégicas do país de infraestrutura sanitária.

A Lei n.º 5.318, de 26 de setembro de 1967, instituiu PNSB no Brasil. O artigo 11 fixou um método para a execução das políticas urbanas por meio de convênios: “a execução do Plano Nacional de saneamento far-se-á de preferência por intermédio de convênios que promovam a vinculação de recursos dos órgãos interessados de âmbito federal, estadual e municipal”. Assim, o Ministério do Interior passou a coordenar a elaboração de um Plano Nacional de Saneamento que ficou conhecido como Planasa (Aversa; Oliveira, 2017, p. 9).

O Planasa foi criado em 1971 e foi considerado a primeira iniciativa com intuito de construir um sistema de prestação de serviços de saneamento em âmbito nacional. Até então, predominavam os serviços municipais com estruturas administrativas e financeiras díspares e ausência de instituições nacionais. Nas palavras de Costa (2012, p. 85), estes foram os objetivos do Planasa: a) erradicar o déficit e promover o equilíbrio entre a oferta dos serviços de saneamento e sua demanda urbana, mediante planejamento e controle; b) garantir a sustentabilidade financeira do setor a partir do Fundo de Financiamento para Água e Esgoto (FAE); c) sistematizar a definição de tarifas que representassem um preço de equilíbrio; d) organizar e desenvolver as Cesbs; e e) realizar e promover pesquisas técnico-científicas no campo do saneamento básico.

O Planasa definiu incentivos para que os municípios concedessem os serviços às Cesbs, tanto pela garantia de empréstimos do BNH como pela possibilidade de subsídios cruzados. O financiamento baseava-se em dois instrumentos: o Finansa, programa de financiamento para saneamento do BNH, e um fundo constituído pelos governos estaduais com recursos próprios de origem tributária. A fim de obter financiamento do BNH, cada estado deveria criar um FAE e uma Cesb, a qual deveria obter a concessão dos municípios e operar em forma de monopólio. Empresas municipais não tinham acesso aos recursos do FGTS.

Com o Planasa, foi concluída e idealizada a criação de 27 Cesbs, as quais passaram a ser o modelo predominante na estrutura do saneamento básico no Brasil,

com o maior número de cidades atendidas e serviços remunerados pela população beneficiada.

Não obstante a Constituição de 1967 estabelecer a responsabilidade do saneamento aos municípios, estes perderam o protagonismo no processo de expansão da oferta dos serviços, que foi assumido pelas companhias estaduais a partir da estratégia indutora do Governo federal. A este cabia o papel normatizador e coordenador, por meio do Ministério do Interior, inclusive estabelecendo normas de tarifação, além da promoção de pesquisas, treinamento e assistência técnica, coordenadas e incentivadas pelo BNH.

Entretanto, nem todos os municípios aderiram ao Planasa, sobretudo os que já tinham serviços municipais estruturados e funcionavam com recursos próprios ou decorrentes de convênios com o Ministério da Saúde. Dessa forma, ocorreu um esvaziamento da participação do Ministério da Saúde na definição de prioridades e na articulação com as ações do saneamento, as quais foram relegadas ao setor de obras e habitação com foco na sustentabilidade econômico-financeira dessas atividades.

A disponibilidade de recursos do Planasa permitiu a realização de investimentos, levando a avanços na cobertura das redes de água e esgoto, embora estivesse longe da universalização e o abastecimento ocorresse de forma desigual tanto entre subsetores (maior em relação aos investimentos e, por consequência, de cobertura, em água) como entre regiões do país com priorização das áreas urbanizadas e ricas. Contudo, a ampliação da cobertura não foi acompanhada do tratamento das águas residuárias, não envolveu a limpeza pública, o manejo de resíduos sólidos e de águas pluviais, o que agravou o quadro de insustentabilidade ambiental e sanitária.

Portanto, a avaliação da contribuição do Planasa para o desenvolvimento do saneamento não foi unânime (Vilarinho; Couto, 2023). Alguns pesquisadores defendem que ele foi a política pública mais bem-sucedida do saneamento, já que permitiu um crescimento rápido e significativo dos índices de abastecimento urbano de água. Apontou-se, ainda, a evolução na oferta dos serviços de abastecimento de água e coleta de esgoto sanitário. Porém, destacaram que o Planasa não abordou o tratamento dos efluentes.

Outros, por sua vez, argumentam que o Planasa falhou em responder de forma adequada aos desafios e às diretrizes estabelecidos. Isso porque as metas de atendimento à população – que visavam prover 90% da população com serviços de abastecimento de água e 65% com esgotamento sanitário até 1981 – não foram alcançadas. Ademais, apontam que a centralização estadual do saneamento resultou em baixa eficiência e elevadas perdas nos sistemas de abastecimento de água.

Cabe mencionar que os primeiros dez anos do Planasa coincidiram com o período do milagre econômico. Nele houve forte crescimento industrial, baseado no investimento estrangeiro nas indústrias de bens de consumo duráveis e no papel das estatais brasileiras na indústria de base. Nesse contexto, os investimentos em saneamento cresceram em relação ao Produto Interno Bruto (PIB). Porém, com forte queda a partir dos anos 1980, quando ocorreu a década perdida do saneamento em função da quase falência de muitas Cesbs (Costa, 2012).

As companhias de saneamento passam, pois, a evidenciar problemas financeiros, oriundos, por um lado, das dificuldades macroeconômicas do período e, por outro, da lógica financeira dos empréstimos do BNH, que aumentavam as despesas de amortizações e encargos financeiros das dívidas. Ao mesmo tempo, novas concepções sobre saneamento afloravam. Exemplo disso foram as conclusões de uma comissão criada em 1985 para reformulação do SFN e que, após a identificação dos problemas tarifários e do baixo desempenho econômico-financeiro das Cesbs, defendeu a autonomia municipal na prestação de serviços, adequação entre taxas de juros dos empréstimos e características sociais dos investimentos. Do mesmo modo, propôs a inclusão da drenagem e da limpeza urbana no processo de financiamento.

Dos municípios que não se integraram ao Planasa partiram a crítica ao caráter centralizador do BNH e a defesa da natureza municipal das ações de saneamento (Menicucci *et al.*, 2018). Uma de suas consequências políticas foi a criação, em 1984, da Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento (Assemae), que passou a ser o principal canal de articulação e defesa da superioridade da forma municipalizada de prestação de serviços de saneamento básico. Em 1985, a partir de reivindicações da Assemae e no contexto de transição democrática, os órgãos municipais conseguiram passar a ter acesso aos recursos do FGTS, o que, entretanto, passou do plano das

intenções. Nesse mesmo ano, inaugurou-se o Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, que se tornou responsável pela política de saneamento.

Em 1986, o BNH foi extinto, e a gestão do sistema financeiro passou para a Caixa Econômica Federal, que assumiu seus papéis em relação ao financiamento do saneamento. Além da extinção do BNH, some-se o fato de a recessão econômica dos anos 1980 ter levado à redução substancial do financiamento federal aos programas de desenvolvimento urbano. Sem as condições financeiras e institucionais, o Governo federal perde também a capacidade formuladora e deixa de atuar na regulação das políticas urbanas. Assim, as políticas urbanas, entre elas o saneamento, permaneceram fora da agenda governamental sem nunca terem se constituído, de fato, pelo menos em suas dimensões regulatórias e redistributivas, um objeto privilegiado nessa agenda, na qual tinham mais ressonância os interesses do mercado e cujos efeitos foram a atuação especulativa dos segmentos ligados à acumulação urbana.

A década de 1980 foi representada por um período de efervescência política associada ao processo de democratização do país e pela constituinte, que desemboca em uma nova constituição, promulgada em 1988, e estabelece um novo pacto político no país. Em diversos campos, a mobilização da sociedade foi decisiva para a formatação da Constituição, a qual trouxe inovações, em especial no campo dos direitos.

O processo de democratização abriu oportunidades para que novos sujeitos políticos ganhassem visibilidade e se contrapusessem em maior ou menor grau de sucesso a atores e interesses constituídos previamente. Para Menicucci *et al.* (2018), foi nesse contexto que o movimento sanitário alcançou organicidade e foi capaz de inserir suas principais propostas, ainda que de forma genérica, na Constituição, conduzindo a uma reforma substantiva na política de saúde.

Dessa maneira, a Constituição (Brasil, 1988) menciona o saneamento básico em algumas oportunidades, a saber: define que é competência da União instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos (inciso XX do artigo 21); afirma ser competência comum da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico (inciso IX do artigo 23); para os municípios, estabelece a competência de organizar e prestar, diretamente ou

sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial (inciso V do artigo 30). Este dispositivo será utilizado como argumento para defender a titularidade dos municípios em relação aos serviços de saneamento, mas ainda objeto de contestação por seu caráter não explícito; e, por fim, no artigo 200, entre os vários relativos à saúde, define de forma vaga que compete ao Sistema Único de Saúde (SUS) participar da formulação da política e da execução das ações de saneamento básico.

O texto constitucional não determina qualquer hierarquização preferencial de competências de gestão entre os níveis de governo e não especifica as respectivas atribuições. Desse modo, estabelece apenas que a implementação de programas nesta área é de competência de qualquer um dos níveis da Federação, ainda que submetidos a diretrizes gerais emanadas pela União.

Salienta-se que as regras constitucionais não produziram impulso para a construção de novo arranjo institucional para a área de saneamento, não estabelecendo imposições ou garantias nem inserindo princípios e diretrizes. Logo, a construção de uma política de saneamento permaneceu como algo a ser elaborado com base em definições genéricas, o que expressou tanto a ausência de redes societárias que atuassem como defensoras do setor como, também, a relativa fragilidade institucional prévia do saneamento enquanto política pública.

Em 1991, durante o governo de Fernando Collor de Melo, dentro do bojo de uma série de medidas liberalizantes, foi extinto o Planasa, após 23 anos de vigência. Dessa forma, o saneamento básico deixava de figurar como uma das prioridades de investimento público. Embora extinto, o modelo engendrado no Planasa permaneceu vigente mesmo após a CRFB (Brasil, 1988), uma vez que as companhias estaduais permaneceram como as principais prestadoras de serviço aos municípios, praticando o subsídio cruzado e ainda dependentes dos recursos federais. Nessa década, na gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso, elaboraram-se um projeto de modernização do setor e uma lei de concessões que permitia a prestação de serviços públicos pela iniciativa privada, que sofreu resistência no setor.

Assim, tal período é caracterizado por projetos de privatização das empresas públicas em paralelo ao enfraquecimento da política nacional de saneamento, sob

alegação de ampliar o investimento e universalizar o sistema de saneamento. Essa posição foi incentivada pelas agências internacionais de fomento (Banco Mundial e Banco Interamericano) e angariou defesa do presidente Fernando Henrique.

Todavia, esses projetos de privatização do setor de saneamento foram contestados pelos movimentos promovidos pela Frente Nacional de Saneamento Ambiental (FNSA), entidade organizada em 1997 e composta por setores sindicais, movimentos sociais e organizações da sociedade civil. As concessões privadas foram também objeto de resistência por parte de governadores, das companhias estaduais e de seu corpo técnico-burocrático e das organizações representativas dos serviços municipais.

Em 1998, com o aprofundamento do ajuste fiscal do período, foram suspensos os financiamentos com recursos do FGTS para órgãos públicos, incluindo as operadoras de água e esgoto estaduais e municipais, sufocando a capacidade de investimentos dos operadores públicos. Porém, ainda com recursos do FGTS, no final da década, foi constituído o programa Pró-Saneamento, que vigorou até 2007, com um escopo de ação abrangente, cujo objetivo era a ampliação dos serviços de saneamento no país.

Contudo, Araújo Filho, Rego e Moraes (2012) apontam que, como o financiamento partia de critérios como capacidade de endividamento, situação fiscal regular e disponibilidade de contrapartida, o maior montante dos recursos advindos do programa concentrou-se na região Sudeste. Isso, em contrapartida, gerou um processo de alocação de cunho socialmente regressivo, influenciado pelo fato de que a capacidade de execução desses recursos também estava condicionada à capacidade operacional e burocrática das companhias que solicitavam o financiamento. Assim, o programa ficou marcado por essa contradição, uma vez que as áreas de maiores demandas por investimentos eram aquelas que compreendiam um conjunto de municípios mais pobres.

Por isso, segundo Menicucci *et al.* (2018), o final do século XX aponta uma fragilidade financeira das companhias estaduais e municipais de saneamento, propostas de privatização e ausência de investimentos no setor. Como resultados, porém, afloram os conflitos federativos em relação à titularidade dos serviços e à relação estados/municípios, convivendo com várias formas de gestão dos serviços e ausência

de regulação das relações entre municípios e empresas estaduais. Cresce, pois, a pressão por uma regulação do setor proveniente dos diversos atores envolvidos.

Na esfera societária, outras propostas vão ganhando força, associadas à defesa da universalização de serviços prestados por operadores públicos, da titularidade dos municípios e da participação popular na definição da prestação de serviços. Destaca-se, nesse processo, a atuação da FNSA e da Assemae.

A primeira propala como princípio a defesa da universalização e do acesso aos serviços de saneamento ambiental, compreendido pelo abastecimento de água em quantidade e qualidade adequadas, coleta e tratamento de esgoto, manejo dos resíduos sólidos e das águas pluviais. Defende que os serviços de saneamento devam ser públicos e prestados com qualidade e controle social. A segunda, por sua vez, atuou nas discussões sobre a tentativa de privatização dos serviços de saneamento no período do presidente Fernando Henrique Cardoso, além de ter contribuído para o debate em torno da regulamentação do setor.

No governo do presidente Lula, ampliaram-se as possibilidades de inclusão das pautas de reforma urbana e de participação e interlocução dos atores societários com o Governo. Tomaram-se iniciativas no sentido de construir um suporte jurídico e político-institucional sólido referente ao saneamento. A criação do Ministério das Cidades, em 2003, foi um marco e sinalizou inflexões na atuação federal ao integrar as políticas urbanas na agenda governamental, colocando no mesmo plano as áreas de habitação, saneamento, programas urbanos, transporte, mobilidade e acessibilidade.

Ainda no governo Lula, duas medidas foram importantes no sentido de dotar o setor de saneamento de um marco regulatório amplo e abrangente: a formulação e a promulgação da Lei n.º 11.445 (Brasil, 2007), conhecida como Lei do Saneamento, e a publicação, em 2013, do Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab), previsto na lei. Antes disso, em 2005, a Lei n.º 11.107 (Brasil, 2005), conhecida como a Lei do Consórcio Público, impactou os serviços de saneamento ao estabelecer a regra de contratação da prestação de serviços no âmbito da cooperação interfederativa, a chamada gestão associada de serviços públicos. Nesse esteio, definiram-se procedimentos para contratação coletiva de um mesmo prestador por vários titulares (municípios) reunidos em um consórcio de direito público. Criou-se também o *contrato*

de programa como alternativa ao contrato de concessão para os convênios de municípios com companhias estaduais.

A promulgação da Lei n.º 11.445 (Brasil, 2007), em 5 de janeiro de 2007, foi um marco ao estabelecer as diretrizes para a política federal de saneamento básico no Brasil. Essa legislação permitiu que, após mais de duas décadas de vazio institucional, o país finalmente adotasse um plano nacional para o setor. Além de estabelecer em caráter legal os quatro eixos do saneamento básico – abastecimento de água, esgotamento sanitário, manejo de resíduos sólidos e drenagem pluvial –, a legislação introduziu diversas inovações.

As medidas, portanto, incluem: a) a obrigatoriedade da elaboração do plano de saneamento básico por parte dos titulares dos serviços; b) a comprovação de viabilidade econômico-financeira dos prestadores; c) o controle social, para promover a participação da sociedade civil na tomada de decisões relacionadas ao saneamento; d) a regulação do setor para promover a eficiência e a qualidade na prestação dos serviços.

Os principais aspectos a serem destacados da Lei n.º 11.445 (Brasil, 2007), os quais muitos expressavam “bandeiras históricas de segmentos democráticos do setor”, segundo Rezende, Heller e Queiroz (2009) são:

1 – Uma definição ampliada e integrada dos serviços de saneamento básico que inclui o conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais de abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, drenagem e manejo das águas pluviais urbanas.

2 – Como os princípios fundamentais para os serviços públicos de saneamento são estabelecidos: universalização do acesso; integralidade, compreendida como o conjunto de todas as atividades e componentes dos diversos serviços de saneamento básico; realização dos serviços de formas adequadas à saúde pública e à proteção ao meio ambiente; articulação com políticas de desenvolvimento urbano e regional, de habitação, combate à pobreza, proteção ambiental, promoção da saúde; eficiência e sustentabilidade econômica; controle social por mecanismos de caráter consultivo a serem definidos pelo titular dos serviços, entre outros.

3 – Esses serviços devem ser prestados observando planejamento, regulação e fiscalização definidos pelo titular dos serviços. Estes poderão delegar a organização, regulação, fiscalização e prestação desses serviços.

4 – A sustentabilidade econômico-financeira dos serviços será assegurada, sempre que possível, mediante cobrança dos serviços, sendo definidas diretrizes para isso e previstos subsídios.

5 – A lei define as diretrizes para a política federal (e não nacional) de saneamento básico. Nesse caso, destaca a prioridade para ações que promovam equidade social e territorial no acesso ao saneamento básico e a melhoria da qualidade de vida e das condições ambientais e de saúde pública. Ademais, observa a ligação direta das diretrizes da política pública de saneamento com a política de saúde.

6 – Os subsídios governamentais visam garantir a universalização do acesso ao saneamento básico para populações e localidades de baixa renda.

7 – Por fim, determina a elaboração do Plansab como eixo da atuação do Governo federal, responsável pela definição de programas, ações e estratégias de investimento; institui e traça os objetivos do Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico (Sinis).

No entendimento de Menicucci *et al.* (2018), em um contexto de vazio institucional e ausência de uma política de saneamento, a promulgação da Lei n.º 11.445 (Brasil, 2007) trouxe aspectos positivos ao definir princípios para os serviços e a integralidade. Entre eles, destacam-se: definir com clareza as formas de articulação entre os poderes concedentes e as prestadoras de serviços; estimular a aproximação com a política de saúde a partir de uma visão de promoção da saúde e, no âmbito da União, define princípios mais inclusivos, universalistas e democráticos para uma política federal, além de definir seus deveres, como a elaboração do plano e a produção de informações.

Entretanto, refere-se a uma política federal, e não a uma política nacional de saneamento que implique todos os entes federados de forma articulada ou em regime de cooperação, o que estava delineado no projeto original. Na limitação hierárquica de uma lei, não tem a capacidade de definir ou redefinir as relações federativas, as obrigações dos entes federados ou o papel de indução e/ou coordenação do Governo

federal, nem mesmo obrigações relativas ao financiamento dos serviços que ficam ao sabor das decisões discricionárias de cada governo.

Assim, uma lei não pode ir além da Constituição e, no caso do saneamento, faltam diretrizes constitucionais para balizar a atuação da União no sentido de construir uma política nacional uniforme e capaz de atuar sobre as desigualdades territoriais e jurisdicionais. Em síntese, não foi criado um sistema nacional de saneamento básico como o SUS ou o Sistema Nacional de Assistência Social (Suas), que pressupõem relações entre partes. Apesar disso, na perspectiva da União, a lei pode contribuir para uma atuação menos errática ou dispersa e mais coordenada a partir das diretrizes definidas.

Não há que discutir que a Lei n.º 11.445 (Brasil, 2007) representou um avanço ao estabelecer um marco legal para o setor de saneamento básico. Entretanto, nos anos seguintes, ainda persistiram questões que envolviam a articulação entre estados, municípios, prestadores de serviços, usuários e agências reguladoras. Temas como regulação, definição de preços públicos dos serviços, titularidade, prestação regionalizada e planos de saneamento básico continuaram sendo motivo de debates intensos.

Durante o governo da presidenta Dilma Rousseff, após consulta pública, o Plansab foi aprovado, por Decreto n.º 8.141, de 20 de novembro de 2013, assim como pela Portaria Interministerial n.º 571, de 5 de dezembro de 2013. De acordo com Britto (2018), o período de governo do presidente Michel Temer representou um retrocesso na regulamentação e na institucionalização do setor de saneamento básico no Brasil, visto que houve o abandono da plataforma de políticas de longo prazo de enfrentamento aos déficits na prestação desse serviço.

No final de 2016, a PEC n.º 241 (Brasil, 2016) foi aprovada, tendo sido transformada na EC n.º 95, de 15 de dezembro de 2016, instituindo o teto dos gastos públicos pelos 20 anos seguintes. De acordo com Vilarino e Couto (2023), o cenário de congelamento dos orçamentos e gastos federais, analisado em conjunto com os indicadores de saneamento do Snis, demonstrava que não haveria recursos públicos para alcançar as metas de universalização do Plansab. Logo, a necessidade de atualização do marco legal começou a ser disseminada.

Ao todo foram quatro documentos, sendo duas MPs (844/2018 e 868/2018) e dois projetos de lei (n.º 10.996/2018 e 4.162/2019), para se chegar ao texto final aprovado pela Câmara dos Deputados em dezembro de 2019 e pelo Senado em junho de 2020. A Lei n.º 14.026 (Brasil, 2020), publicada com vetos no que diz respeito aos prazos para a renovação dos contratos de programa, entrou em vigor em 15 de julho de 2020 (Brasil, 2020).

Sendo assim, discute-se, no próximo capítulo, a situação do município de Campos dos Goytacazes no tocante ao saneamento básico e às legislações referentes a essa temática.

4 ALTERAÇÃO LEGISLATIVA NO MARCO LEGAL DE SANEAMENTO BÁSICO E O RETRATO DO MUNICÍPIO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES/RJ

No Brasil, o saneamento básico apresenta índices negativos, sobretudo por se tratar de um país com elevado grau de urbanização, cujo déficit atinge de forma direta a parcela da população mais carente, localizada nas periferias das cidades e nas áreas rurais. A ausência de uma rede adequada de saneamento surge, então, como um dos maiores e mais persistentes problemas socioambientais do Brasil, com consequências em vários setores, como saúde pública e meio ambiente.

A Lei n.º 14.026, de 15 de julho de 2020, introduziu alterações na Lei n.º 11.445 (Brasil, 2007), de 5 de janeiro de 2007, que estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico. A normativa promoveu também alterações nos seguintes diplomas legais: Lei n.º 9.984, de 17 de julho de 2000, a fim de atribuir à ANA competência para instituir normas de referência para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico; Lei n.º 10.768, de 19 de novembro de 2003, para alterar o nome e as atribuições do cargo de Especialista em Recursos Hídricos; Lei n.º 11.107, de 6 de abril de 2005, para vedar a prestação por contrato de programa dos serviços públicos de que trata o artigo 175 da Constituição Federal; Lei n.º 12.305, de 2 de agosto de 2010, para dedicar-se aos prazos para a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos; Lei n.º 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da Metrópole), para estender seu âmbito de aplicação a unidades regionais; e Lei n.º 13.529, de 4 de dezembro de 2017, para autorizar a União a participar de fundo com a finalidade de financiar serviços técnicos especializados.

Assim, as alterações introduzidas pela Lei n.º 14.026 (Brasil, 2020) têm como objetivos melhorar a qualidade da prestação dos serviços públicos de saneamento básico e garantir, até 31 de dezembro de 2033, o atendimento de 99% da população com água potável e de 90% com coleta e tratamento de esgotos (universalização). Relatório do Snis (2022) do Ministério do Desenvolvimento Regional mostra que, em 2019, ainda havia 16,3% da população não atendidos por rede de água, o que representa 35 milhões de pessoas.

Em relação ao esgotamento sanitário, a situação é mais crítica, tendo em vista que apenas 54,1% da população tinham acesso à rede de esgoto até aquele ano, o que resulta em 96 milhões de brasileiros excluídos desse serviço essencial. Evidencia, ainda, as desigualdades regionais, dado que, no estado de São Paulo, por exemplo, 96,2% da população eram atendidos por rede de água e 90,3% por rede de esgoto, ao passo que na região Norte, no mesmo período, havia estado em que a rede de água chegava a 46,9% da população e a de esgoto, a apenas 5,9%.

Dessa forma, com o objetivo de implementar a universalização do acesso ao serviço de saneamento, as principais alterações introduzidas pela Lei n.º 14.026/2020 à Lei n.º 11.445 (Brasil, 2007) são apresentadas dos tópicos 4.1 ao 4.4.

4.1 SANEAMENTO BÁSICO: CONCEITO E TITULARIDADE/COMPETÊNCIA

O artigo 3º, I, da Lei n.º 11.445 (Brasil, 2007), modificada pela Lei n.º 14.026 (Brasil, 2020), dispõe que o saneamento básico corresponde a um conjunto de serviços públicos, infraestruturas e instalações operacionais de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, drenagem e manejo das águas pluviais urbanas.

Para a legislação, o abastecimento de água potável é constituído pelas atividades e pela disponibilização e manutenção de infraestruturas e instalações operacionais necessárias ao abastecimento público de água potável, desde a captação até as ligações prediais e seus instrumentos de medição. O esgotamento sanitário, por sua vez, é constituído pelas atividades e pela disponibilização e manutenção de infraestruturas e instalações operacionais necessárias à coleta, ao transporte, ao tratamento e à

disposição final adequados dos esgotos sanitários, desde as ligações prediais até sua destinação final para produção de água de reuso ou seu lançamento de forma adequada no meio ambiente.

Do mesmo modo, os serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos compõem-se das atividades e da disponibilização e manutenção de infraestruturas e instalações operacionais de coleta, varrição manual e mecanizada, asseio e conservação urbana, transporte, transbordo, tratamento e destinação final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos domiciliares e dos resíduos de limpeza urbana. Já o serviço de drenagem e manejo das águas pluviais urbanas são constituídos pelas atividades, pela infraestrutura e pelas instalações operacionais de drenagem de águas pluviais, transporte, detenção ou retenção para o amortecimento de vazões de cheias, tratamento e disposição final das águas pluviais drenadas, contempladas a limpeza e a fiscalização preventiva das redes.

Aspecto a ser analisado acerca do tema é a titularidade/competência para a prestação do serviço de saneamento básico, considerado a forma federativa de estado adotada no Brasil. Existem serviços que são comuns a todos os entes federativos e outros que são privativos. Serviços privativos são aqueles atribuídos a apenas uma determinada esfera federativa, ao passo que os serviços comuns são aqueles que podem ser prestados por mais de uma esfera federativa.

Por tradição, aos municípios coube a titularidade para as ações afeitas à execução do saneamento básico, com a usual delegação dos serviços de água e esgotamento sanitário às empresas estatais dos respectivos estados-membros, com fundamento no artigo 30, V, CRFB (Brasil, 1988). Na prática, isso corresponde à materialização do que Melo (2012, p. 695) denomina “princípio da colaboração federativa”, baseado no ideal de solidariedade imposto de forma implícita pelo texto constitucional.

Logo, a racionalidade regional tem o condão de suplantar as dificuldades encontradas pelas gestões municipais, sobretudo no que diz respeito aos recursos financeiros (investimentos) e à logística, ante as díspares realidades existentes entre os diversos municípios. Nesse sentido, o STF, ao julgar a ADI n.º 1.842, decidiu que, nos casos de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, a titularidade relativa ao saneamento deve ser exercida por gestão compartilhada entre o estado-

membro e os municípios que compõem o ajuntamento urbano, considerando o predomínio do interesse regional (Brasil, 2013c).

Nessa toada, a nova legislação vai ao encontro da lógica interpretativa adotada pelo STF, ao incluir como princípio fundamental da prestação de serviço público de saneamento básico a prestação regionalizada dos serviços, com vistas à geração de ganhos e à garantia de universalização e da viabilidade técnica e econômico-financeira dos serviços (Brasil, 2013c).

A Lei n.º 14.026 (Brasil, 2020) trouxe uma nova definição acerca do que seja a *prestação regionalizada*, definindo-a como “modalidade de prestação integrada de um ou mais componentes dos serviços públicos de saneamento básico em determinada região cujo território abranja mais de um Município”. Essa normativa prevê que a prestação regionalizada dos serviços de saneamento básico pode ser estruturada nas seguintes formas:

- a) Região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião: unidade instituída pelos estados mediante lei complementar, de acordo com o § 3º do artigo 25 da CRFB, composta de agrupamento de municípios limítrofes e instituída nos termos da Lei n.º 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da Metrópole).
- b) Unidade regional de saneamento básico: unidade instituída pelos estados mediante lei ordinária, constituída pelo agrupamento de municípios não necessariamente limítrofes, para atender 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 artigo 52 da lei e criado por meio de gestão associada voluntária dos titulares.

O novo marco legal diferencia ainda serviços públicos de saneamento básico de interesse local e aqueles de interesse comum. Os primeiros, de acordo com a lei (Brasil, 2020), correspondem às funções públicas e aos serviços cujas infraestruturas e instalações operacionais atendam a um único município. Por outro plano, os de interesse comum remetem àqueles prestados em regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões instituídas por lei complementar, em que se verifique o compartilhamento

de instalações operacionais de infraestrutura de abastecimento de água e/ou de esgotamento sanitário entre dois ou mais municípios.

Portanto, a Lei n.º 14.026 (Brasil, 2020) suprime uma omissão legislativa ao tratar de forma expressa a questão da titularidade do serviço de saneamento:

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 (Brasil, 2020).

O exercício da titularidade dos serviços públicos de saneamento pode ser realizado também por gestão associada, mediante consórcio público (formado apenas por municípios) ou convênio de cooperação. Ademais, o novo marco legal deixou consignada a faculdade de o titular dos serviços públicos de saneamento de interesse local aderir às estruturas das formas de prestação regionalizada (Brasil, 2020).

Nessa esteira, a Lei n.º 14.026 (Brasil, 2020) prevê, ainda, que o serviço regionalizado de saneamento básico poderá obedecer ao plano regional elaborado para o conjunto de municípios atendidos. Isso em virtude de as disposições constantes no plano regional se sobreporem às constantes nos planos municipais. Assim, consolidando a ideia de regionalização da prestação de serviços, a nova lei aponta que o plano regional de saneamento básico dispensa a necessidade de elaboração e publicação dos planos municipais.

4.2 PROIBIÇÃO DE CONTRATOS DE PROGRAMA E FUTURAS CONTRATAÇÕES

Os contratos de programa são disciplinados pela Lei n.º 11.107, de 6 de abril de 2007, que se destina às normas gerais de contratação de consórcios públicos. Tem como base o artigo 241 da Constituição Federal (Brasil, 1988), o qual dispõe 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.

Segundo o artigo 13 da Lei n.º 11.107 (Brasil, 2007),

deverão ser constituídas e reguladas por contrato de programa, como condição de sua validade, as obrigações que um ente da Federação constituir para com outro ente da Federação ou para com consórcio público no âmbito de gestão associada em que haja a prestação de serviços públicos ou a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal ou de bens necessários à continuidade dos serviços transferidos.

Por seu turno, o § 5º do artigo 13 dispõe que

mediante previsão do contrato de consórcio público, ou de convênio de cooperação, o contrato de programa poderá ser celebrado por entidades de direito público ou privado que integrem a administração indireta de qualquer dos entes da Federação consorciados ou conveniados (Brasil, 2007).

Ademais, na redação original do artigo 9º, II, da Lei n.º 11.445 (Brasil, 2007), o titular dos serviços públicos de saneamento básico prestaria diretamente ou autorizaria a delegação dos serviços, com a definição do ente responsável por sua regulação e fiscalização, bem como dos procedimentos de sua atuação. Então, até o advento do novo marco legal, os municípios, de forma geral, realizavam a delegação dos serviços de saneamento ao estado-membro por intermédio do convênio de cooperação. Em seguida, o ente estatal utilizava uma empresa pública ou sociedade de economia mista estadual, por meio de um contrato de programa firmado com a municipalidade, a fim de executar os serviços de saneamento básico, notadamente abastecimento de água e esgotamento sanitário.

Sob essa ótica, o artigo 10 da Lei n.º 11.445 (Brasil, 2007) referendava o procedimento realizado pela municipalidade, visto que permitia a prestação de serviço público de saneamento, após a celebração do contrato correspondente, por entidade não pertencente à administração do titular do serviço. O contrato de programa firmado pelo município com a empresa concessionária estadual, com base no permissivo legal anterior, tinha como dispensável o procedimento licitatório, consoante previsão legal expressa na Lei de Licitação (n.º 8.666/1993).

Todavia, com o advento da Lei n.º 14.026 (Brasil, 2020), essa realidade foi modificada, pois, segundo a nova redação do artigo 10 da Lei n.º 11.445 (Brasil, 2007), a prestação dos serviços públicos de saneamento básico por entidade que não integre a administração do titular depende da celebração de contrato de concessão, por meio de prévia licitação, nos termos do artigo 175 da Constituição Federal. Desse modo, veda-

se a sua disciplina mediante contrato de programa, convênio, termo de parceria ou outros instrumentos de natureza precária.

Pela nova norma, portanto, não será possível aos municípios, sem prévia licitação, realizar novas concessões aos estados-membros nem celebrar contrato de programa com os entes estaduais ou empresas estatais de outra unidade federativa. À vista disso, pode-se afirmar que o paradigma contratual da execução da política pública de saneamento básico no Brasil foi modificado por inteiro.

Destaca-se que o permissivo legal para que os contratos de concessão e de programa para prestação dos serviços públicos de saneamento básico existentes na data de publicação da Lei n.º 14.026 (Brasil, 2020) vigoram até o advento do seu termo contratual. Assim, um município cujo contrato de concessão com o ente estatal (ou contrato de programa com a empresa estatal do estado-membro) tenha chegado a termo poderá passar a prestar diretamente o serviço ou realizar licitação para a delegação dos serviços de saneamento básico que lhe competem.

Nesse caso, a concessionária estadual (empresa pública ou sociedade de economia mista), cujo contrato de programa firmado tenha se encerrado, poderá participar do novo procedimento licitatório, em igualdade de condições, com outras empresas públicas ou privadas. É possível, ainda, ao prestador de serviços públicos de saneamento básico, além de realizar licitação e contratação de parceria público-privada, subdelegar o objeto contratado, observando, nesse caso, o limite de 25% do valor do contrato (Brasil, 2020).

Na concepção de Leite, Moita Neto e Bezerra (2022), a opção política do novo marco legal de saneamento básico foi abrir o nicho da exploração dos serviços de água e de esgoto sanitário para a iniciativa privada, com o objetivo de torná-la um ator preponderante na prestação de tais funções. Tal diploma legal visa abrir o setor à concorrência privada com incentivo focado em concessões regionalizadas, sob o argumento de que a dispensa de licitação para a contratação, por contrato de programa de empresas públicas estaduais tem sido fator de redução de concorrência, ineficiência e obstáculo à maior atração de investimentos no setor. No entanto, a preponderância da iniciativa privada no setor não significa o alcance da efetividade das políticas oficiais para o saneamento básico.

A Lei n.º 14.026 (Brasil, 2020) também incluiu o parágrafo oitavo ao artigo 13 da Lei n.º 11.107/2005, a fim de estabelecer a mesma proibição de celebrar contratos de programas destinados à prestação de serviços públicos de saneamento básico.

Nesse caso, o artigo 16 da Lei n.º 14.026 (Brasil, 2020) previa em sua origem que

os contratos de programa vigentes e as situações de fato de prestação dos serviços públicos de saneamento básico por empresa pública ou sociedade de economia mista, assim consideradas aquelas em que tal prestação ocorra sem a assinatura, a qualquer tempo, de contrato de programa, ou cuja vigência esteja expirada, poderão ser reconhecidos como contratos de programa e formalizados ou renovados mediante acordo entre as partes, até 31 de março de 2022 (BRASIL, 2020).

Parágrafo único: os contratos reconhecidos e os renovados terão prazo máximo de vigência de 30 (trinta) anos e deverão conter, expressamente, sob pena de nulidade, as cláusulas essenciais previstas no art. 10-A e a comprovação prevista no art. 10-B da Lei n.º 11.445, de 5 de janeiro de 2007, sendo absolutamente vedada nova prorrogação ou adição de vigência contratual (BRASIL, 2020).

Entretanto, no ato da promulgação da Lei n.º 14.026, o presidente da República vetou o referido dispositivo. Desse modo, a situação dos contratos de programas vigentes está sendo regida pelos termos do artigo 17, caput, da Lei n.º 14.026 (Brasil, 2020): “os contratos de concessão e os contratos de programa para prestação dos serviços públicos de saneamento básico existentes na data de publicação desta Lei permanecerão em vigor até o advento do seu termo contratual”.

As relações de prestação de serviços não formalizadas por meio de contrato ou os contratos de programa existentes que não sejam aditados para inclusão das metas de universalização, tendo como base a comprovação da capacidade econômico-financeira da respectiva Cesb, serão consideradas precárias ou irregulares. Assim, com as novas regras, o cenário futuro da prestação de serviços por parte das Cesbs tende a ser alterado, pois, para que uma companhia estadual possa continuar executando seus serviços em determinado município, após o advento do termo final de seu contrato de programa, terá que obedecer ao artigo 10 da Lei n.º 11.445 (Brasil, 2007) e celebrar um contrato de concessão precedido de procedimento licitatório.

As empresas estatais do setor poderão competir por esses contratos em igualdade de condições com as empresas privadas (Miranda, 2022). Essa paridade pela

competição do mercado é um mandamento de via dupla: nem as empresas estatais podem receber vantagens competitivas, como dispensas de licitação, nem podem ser discriminadas de forma negativa, como ficar de fora de linhas de crédito para competir nos certames licitatórios. Trata-se, em verdade, de incentivo à livre concorrência, a qual busca aumento da eficiência no setor. Consiste em uma mudança de paradigma, em função de que a lei prevê a obrigatoriedade de concorrência, por licitação, para a escolha da melhor proposta.

4.3 CRIAÇÃO DE METAS DA UNIVERSALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS DE ÁGUA E ESGOTO

Universalização significa tornar acessível determinados serviços ou utilidades a toda a população, sob o regime de serviço público e sem as barreiras decorrentes de obstáculos de natureza econômica, geográfica ou cultural. Por isso, a universalização está referida legalmente como ampliação progressiva do acesso de todos os domicílios ocupados ao saneamento básico.

A Lei n.º 14.026 (Brasil, 2020) fixou prazos para a universalização dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário de forma peremptória. Ficou estabelecido que os contratos de prestação dos serviços públicos de saneamento básico deverão definir metas de universalização que garantam o atendimento de 99% da população com água potável e de 90% da população com coleta e tratamento de esgotos até 31 de dezembro de 2033. Os contratos em vigor que ainda não possuem as referidas metas tiveram até o dia 31 de março de 2022 para viabilizar a inclusão.

No entanto, quando os estudos para a licitação da prestação regionalizada apontarem para a inviabilidade econômico-financeira da universalização até 31 de dezembro de 2033, mesmo após o agrupamento de municípios de diferentes portes, fica permitida a dilação do prazo, desde que não ultrapasse 1º de janeiro de 2040 e haja anuência prévia da agência reguladora. As metas de universalização deverão ser observadas no âmbito municipal, caso exercida a titularidade de forma individual, ou no âmbito da prestação regionalizada, quando aplicável tal modalidade, sendo a existência

de metas e cronograma de universalização dos serviços de saneamento básico uma das condições de validade dos contratos de execução firmados (Brasil, 2020).

Os contratos em vigor, incluídos aditivos e renovações, bem como os provenientes de licitação para prestação ou concessão dos serviços públicos de saneamento básico, estarão condicionados à comprovação da capacidade econômico-financeira da contratada, com vistas a viabilizar a universalização dos serviços até 31 de dezembro de 2033 (Brasil, 2020). A efetividade do alcance das metas fixadas, por óbvio, implica o acompanhamento contínuo das entidades reguladoras, das instituições de controle e das entidades da sociedade civil organizada.

4.4 O papel da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico

Antes da promulgação da Lei n.º 14.026 (Brasil, 2020), a fragmentação regulatória diante da competência municipal do serviço de saneamento consistia em fator de insegurança para investidores privados, assim como para a estruturação e a implantação de projetos e, em última esfera, para a gestão dos contratos.

A esse respeito, cabe a transcrição de trecho constante na mensagem de encaminhamento do Projeto de Lei n.º 4.162 (Brasil, 2019), que originou a Lei n.º 14.026 (Brasil, 2020), ao presidente da república:

11. A grande variabilidade de regras regulatórias se consolidou como um obstáculo ao desenvolvimento do setor e à universalização dos serviços. A Constituição Federal atribui a titularidade dos serviços de saneamento básico aos municípios, atribuição acolhida pela Lei n.º 11.445/2007, que faculta aos titulares regular diretamente ou delegar a regulação desse setor. Esse arranjo explicitou as diferentes capacidades regulatórias dos diferentes titulares, resultando numa miríade de situações.

12. Doze anos após a edição da Lei n.º 11.445, de 2007, o país continua convivendo com um arranjo institucional de mais de 49 agências reguladoras responsáveis pela regulação de 2.906 municípios dos 5.570 existentes, ou seja, 48% dos municípios não possuem nenhum tipo de regulação e num ambiente em que cada município pode ter a sua agência reguladora.

13. Um primeiro problema decorrente deste arranjo se deve à baixa capacidade regulatória dos titulares do serviço, o que afeta negativamente a eficiência e desenvolvimento do setor de saneamento básico, e influencia na qualidade e preço dos serviços de forma inadequada. Uma segunda consequência da falta de padronização regulatória é a existência de custos de transação relevantes aos prestadores, públicos e privados, que trabalham para diferentes titulares.

Estes são obrigados a se adaptar a regras regulatórias potencialmente muito diferentes na prestação de um mesmo serviço.

14. O Projeto de Lei proposto atribui à Agência Natural de Águas (ANA) a competência de elaborar normas nacionais de referência regulatória para o setor de saneamento básico, que servirão como balizadores das melhores práticas para os normativos dos diferentes reguladores de saneamento básico do país. Espera-se assim uma elevação na qualidade das normas regulatórias para o setor de saneamento básico e uma maior uniformização regulatória em todo território nacional, enfrentando os problemas apontados acima (BRASIL, 2019).

A Lei n.º 14.026 (Brasil, 2020) trouxe mudança expressiva em relação às atividades de regulação dos serviços de saneamento básico, ao modificar a Lei n.º 9.984/2000. Nesse cenário, atribuiu à então Agência Nacional de Águas, hoje Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico, a responsabilidade pela instituição de normas de referência para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico.

Antes da Lei n.º 14.026 (Brasil, 2020), cada titular do serviço poderia regular individualmente a prestação dos serviços de saneamento básico. Isso porque parte dos municípios criou um órgão específico para a regulação e a fiscalização. Esse desenho regulatório, descentralizado, sem a edição de normas gerais, provocava insegurança nos contratos firmados e na fiscalização da própria execução dos serviços, dado o baixo nível de governança regulatória das agências infranacionais. Então, o objetivo do novo marco legal foi a mudança de paradigma regulatório para o setor, cabendo à ANA a responsabilidade pela edição de normas gerais de regulação acerca do saneamento básico. Consubstanciou, assim, uma espécie de nacionalização normativa setorial, com a intenção de propiciar certeza jurídica aos entes envolvidos e aos respectivos contratos firmados.

O poder de regular continua presente nas atribuições dos titulares dos serviços públicos de saneamento básico. Todavia, os municípios e os estados (de acordo com a titularidade prevista no novo marco legal) deverão observar as normas gerais de referência exaradas pela ANA. Nessa ideia, a Lei n.º 14.026 (Brasil, 2020) permite aos titulares legais delegar a normatização dos serviços de saneamento básico a qualquer entidade reguladora. O ato de delegação, por sua vez, deve explicitar a forma de atuação e a abrangência das atividades a serem desempenhadas pelas partes envolvidas, podendo até mesmo o titular optar por aderir a uma agência reguladora situada em outro

estado da Federação. Entre as atribuições das agências reguladoras, ressalta-se a verificação do cumprimento das metas de universalização.

Nesse sentido, o artigo 4-A da Lei n.º 9.984, de 17 de julho de 2000, incluído pela Lei n.º 14.026 (Brasil, 2020), dispõe que:

Art. 4º-A. A ANA instituirá normas de referência para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico por seus titulares e suas entidades reguladoras e fiscalizadoras, observadas as diretrizes para a função de regulação estabelecidas na Lei n.º 11.445, de 5 de janeiro de 2007. § 1º Caberá à ANA estabelecer normas de referência sobre:

- I. padrões de qualidade e eficiência na prestação, na manutenção e na operação dos sistemas de saneamento básico;
- II. regulação tarifária dos serviços públicos de saneamento básico, com vistas a promover a prestação adequada, o uso racional de recursos naturais, o equilíbrio econômico-financeiro e a universalização do acesso ao saneamento básico;
- III. padronização dos instrumentos negociais de prestação de serviços públicos de saneamento básico firmados entre o titular do serviço público e o delegatário, os quais contemplarão metas de qualidade, eficiência e ampliação da cobertura dos serviços, bem como especificação da matriz de riscos e dos mecanismos de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro das atividades;
- IV. metas de universalização dos serviços públicos de saneamento básico para concessões que considerem, entre outras condições, o nível de cobertura de serviço existente, a viabilidade econômico-financeira da expansão da prestação do serviço e o número de Municípios atendidos;
- V. critérios para a contabilidade regulatória;
- VI. redução progressiva e controle da perda de água;
- VII. metodologia de cálculo de indenizações devidas em razão dos investimentos realizados e ainda não amortizados ou depreciados; VIII. governança das entidades reguladoras, conforme princípios estabelecidos no art. 21 da Lei n.º 11.445, de 5 de janeiro de 2007; IX. reuso dos efluentes sanitários tratados, em conformidade com as normas ambientais e de saúde pública;
- X. parâmetros para determinação de caducidade na prestação dos serviços públicos de saneamento básico;
- XI. normas e metas de substituição do sistema unitário pelo sistema separador absoluto de tratamento de efluentes;
- XII. sistema de avaliação do cumprimento de metas de ampliação e universalização da cobertura dos serviços públicos de saneamento básico;
- XIII. conteúdo mínimo para a prestação universalizada e para a sustentabilidade econômico-financeira dos serviços públicos de saneamento básico (Brasil, 2020).

O propósito da nova competência da ANA é, portanto, incentivar a uniformização das normas regulatórias e, dessa maneira, aumentar a segurança jurídica do setor, impulsionando os investimentos. Por fim, cumpre registrar que, visando estimular a observância das normas de referência expedidas pela ANA, assim como fez em relação à estruturação da prestação regionalizada, o legislador condicionou 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) à observância das referidas

normas, conforme dispõe o inciso III do artigo 50 da Lei n.º 11.445 (Brasil, 2007), incluído pela Lei n.º 14.026 (Brasil, 2020).

4.5 O SANEAMENTO BÁSICO NO MUNICÍPIO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES

O município de Campos dos Goytacazes fica situado ao norte do estado do Rio de Janeiro, com uma dimensão territorial de 4.032,487km². De acordo com dados do IBGE (2022), o município possui um contingente populacional de 483.540 habitantes. Em 2021, o salário médio mensal era de 2,3 salários mínimos. A proporção de pessoas ocupadas em relação à população total era de 18,67%. Considerando domicílios com rendimentos mensais de até meio salário mínimo por pessoa, tinha 37,7% da população nessas condições, o que o colocava na posição 16 de 92 entre as cidades do estado e na posição 3.058 de 5.570 entre as cidades do Brasil.

A taxa de mortalidade infantil média na cidade é de 19,02 para mil nascidos vivos (IBGE, 2022). Já as internações em virtude de diarreias são de 15,1 para cada mil habitantes. Comparado com os municípios do estado, ocupa as posições 12 de 92 e 26 de 92, respectivamente. Quando comparado a cidades do Brasil, essas posições são de 1.289 de 5.570 e 1.766 de 5.570, respectivamente.

Em 20 de dezembro de 2013, foi publicada no município de Campos dos Goytacazes a Lei Municipal n.º 8.531 (Campos dos Goytacazes, 2013), dispondo sobre a Política Municipal de Saneamento Básico e criando o Fundo Municipal de Saneamento Básico (FMSB). Consoante a referida legislação, a Política Municipal de Saneamento Básico de Campos dos Goytacazes/RJ tem como objetivo melhorar a qualidade da sanidade pública e manter o meio ambiente equilibrado, buscando o desenvolvimento sustentável e fornecendo diretrizes ao poder público e à coletividade para a defesa, conservação e recuperação da qualidade e salubridade ambiental. O artigo 5º da Lei Municipal n.º 8.531 (Campos dos Goytacazes, 2013) dispõe que:

Art. 5º – Para o estabelecimento da Política Municipal de Saneamento Básico, serão observados os seguintes princípios fundamentais:
I – universalização do acesso;
II – integralidade, compreendida como o conjunto de todas as atividades e componentes de cada um dos diversos serviços de saneamento básico,

propiciando à população o acesso na conformidade de suas necessidades e maximizando a eficácia das ações e resultados;

III – abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos realizados de formas adequadas à saúde pública e à proteção do meio ambiente;

IV – disponibilidade, em todas as áreas urbanas, de serviços de drenagem e de manejo das águas pluviais adequados à saúde pública e à segurança da vida e do patrimônio público e privado;

V – adoção de métodos, técnicas e processos que considerem as peculiaridades locais e regionais;

VI – articulação com políticas de desenvolvimento urbano e regional, de habitação, de combate à pobreza e de sua erradicação, de proteção ambiental, de promoção da saúde e outras de relevante interesse social voltadas para a melhoria da qualidade de vida, para as quais o saneamento básico seja fator determinante;

VII – eficiência e sustentabilidade econômica;

VIII – utilização de tecnologias apropriadas, considerando a capacidade de pagamento dos usuários e a adoção de soluções graduais e progressivas;

IX – transparência das ações, baseada em sistemas de informações e processos decisórios institucionalizados;

X – controle social;

XI – segurança, qualidade e regularidade;

XII – integração das infraestruturas e serviços com a gestão eficiente dos recursos hídricos.

A Política Municipal de Saneamento Básico de Campos dos Goytacazes estabelece que os serviços de saneamento poderão ser executados das seguintes formas: a) de forma direta pela prefeitura ou por órgãos de sua administração indireta; b) por empresa contratada para a prestação dos serviços mediante processo licitatório; c) por empresa concessionária escolhida em processo licitatório de concessão e parceria público-privada; d) por gestão associada com órgãos da administração direta e indireta de entes públicos federados por convênio de cooperação ou em consórcio público, por meio de contrato de programa.

A Lei Municipal n.º 8.531 (Campos dos Goytacazes, 2013) estabelece, no artigo 10, as condições de validade dos contratos que tenham por objeto a prestação de serviços de saneamento básico. Nesse contexto, englobam: I – a existência de estudo comprovando a viabilidade técnica e econômico-financeira da prestação universal e integral dos serviços; II – a existência de normas de regulação que prevejam os meios para o cumprimento das diretrizes desta lei, incluindo a designação da entidade ou do órgão de regulação e de fiscalização; e III – a realização prévia de audiência e de consulta públicas sobre o edital de licitação, no caso de concessão, e sobre a minuta do contrato.

Por sua vez, o artigo 11 postula que, nos casos de serviços prestados mediante contratos de concessão ou de programa, as normas de regulação deverão prever:

Art. 11 – Nos casos de serviços prestados mediante contratos de concessão ou de programa, as normas previstas no inciso II do artigo anterior deverão prever:

- I – a autorização para a contratação dos serviços, indicando os respectivos prazos e a área a ser atendida;
- II – inclusão, no contrato, das metas progressivas e graduais de expansão dos serviços, de qualidade, de eficiência e de uso racional da água, da energia e de outros recursos, em conformidade com os serviços a serem prestados;
- III – as prioridades de ação, compatíveis com as metas estabelecidas;
- IV – as condições de sustentabilidade e equilíbrio econômico-financeiro da prestação de serviços, em regime de eficiência, incluindo:
 - a) o sistema de cobrança e a composição de taxas e tarifas;
 - b) a sistemática de reajustes e de revisões de taxas e tarifas;
 - c) a política de subsídios;
- V – mecanismos de controle social nas atividades de planejamento, regulação e fiscalização dos serviços;
- VI – as hipóteses de intervenção e de retomada dos serviços.

§ 1º Os contratos não poderão conter cláusulas que prejudiquem as atividades de regulação e de fiscalização ou de acesso às informações sobre serviços contratados.

Essa norma determina que o exercício da função de regular não poderá ser exercida por quem presta o serviço. Portanto, deverá atender aos princípios da independência decisória, incluindo autonomia administrativa, orçamentária e financeira do órgão regulador, princípio da transparência, tecnicidade, celeridade e objetividade das decisões. Os objetivos da regulação, de acordo com artigo 17, são: I – estabelecer padrões e normas para a adequada prestação dos serviços e para a satisfação dos usuários; II – garantir o cumprimento das condições e metas estabelecidas; III – prevenir e reprimir o abuso do poder econômico, ressalvada a competência dos órgãos integrantes do sistema nacional de defesa da concorrência; IV – definir tarifas que assegurem o equilíbrio econômico e financeiro dos contratos, como a modicidade tarifária, mediante mecanismos que induzem a eficiência e a eficácia dos serviços e que permitam a apropriação social dos ganhos de produtividade; e V – definir as penalidades.

Ademais, o artigo 14 da Lei Municipal n.º 8.531 (Campos dos Goytacazes, 2013) sinaliza a possibilidade de o município participar de prestação regionalizada de serviços de saneamento básico, a qual se caracteriza por: a) um único prestador de serviços para vários municípios, contíguos ou não; b) uniformidade de fiscalização e regulação dos serviços, inclusive sua remuneração; e c) compatibilidade de planejamento. Havendo a

prestação regionalizada, as atividades de regulação e fiscalização poderão ser exercidas por órgão ou entidade de ente da Federação a que o titular tenha delegado o exercício dessas competências, por meio de convênio de cooperação técnica entre entes da Federação ou consórcio público de direito público integrado pelos titulares dos serviços.

A lei dispõe, do mesmo modo, que a prestação regionalizada de serviços públicos de saneamento básico poderá ser realizada por órgão, autarquia, fundação de direito público, consórcio público, empresa pública ou sociedade de economia mista estadual ou municipal, bem como empresa a que se tenha concedido os serviços. Na hipótese de serviço regionalizado de saneamento básico, o plano de saneamento básico poderá ser elaborado para o conjunto dos municípios.

O FMSB, criado pela legislação em tela, é vinculado à Secretaria Municipal de Meio Ambiente, e seus recursos serão aplicados exclusivamente em saneamento básico no município de Campos dos Goytacazes. Dessa forma, os recursos do fundo poderão ser provenientes dos repasses de valores do Orçamento Geral do Município, dos percentuais da arrecadação relativa a tarifas e taxas decorrente da prestação dos serviços de captação, tratamento e distribuição de água, de coleta e tratamento de esgotos, resíduos sólidos e serviços de drenagem urbana ou imposição de multas, valores de financiamentos de instituições financeiras e organismos públicos ou privados, nacionais ou estrangeiros, valores recebidos a fundo perdido e de quaisquer outros recursos destinados ao fundo.

A lei dispõe sobre a participação popular na Política Municipal de Saneamento Básico, que tem como objetivo valorizar e garantir a participação e o envolvimento da comunidade, de forma organizada, na gestão pública e nas atividades político-administrativas. A garantia da participação dos cidadãos é responsabilidade do Governo municipal e visa: a) à socialização do homem e à promoção do seu desenvolvimento integral como indivíduo e membro da coletividade; b) ao pleno atendimento das aspirações coletivas no que se refere aos objetivos e procedimentos da gestão pública, influenciando as decisões e seu controle; e c) à permanente valorização e aperfeiçoamento do poder público como instrumento a serviço da coletividade.

Considerando o disposto na legislação municipal, Campos dos Goytacazes, desde 14 de setembro de 1999, optou por realizar um contrato de concessão com a

empresa Águas do Paraíba, que assumiu os serviços de tratamento e distribuição de água, bem como de coleta e tratamento de esgoto. Antes da chegada da concessionária, Campos não contava com tratamento de esgoto, e a água chegava para a população de forma intermitente, por meio de 15 sistemas de produção.

Nos três primeiros anos de atuação, a Águas do Paraíba instalou duas Estações de Tratamento de Água (ETAs) na Baixada Campista: uma em São Sebastião e outra em Boa Vista. Esta última atende ao maior balneário do município, Farol de São Thomé, nova fronteira de expansão de serviços e instalações da Petrobras. O sistema conta com quatro poços profundos, que produzem cem litros de água por segundo. Em 2022, a ETA Coroa foi remodelada e ampliada, conforme consta na Figura 1. A partir desse ano, sua capacidade de produção de água foi duplicada de 600 para 1.200 litros por segundo. A estação foi automatizada e passou a contar com um Centro de Controle Operacional, que faz o monitoramento de forma remota.

Figura 1 – Vista panorâmica da ETA Coroa com destaque para a Calha Parshall



Fonte: o autor (2023).

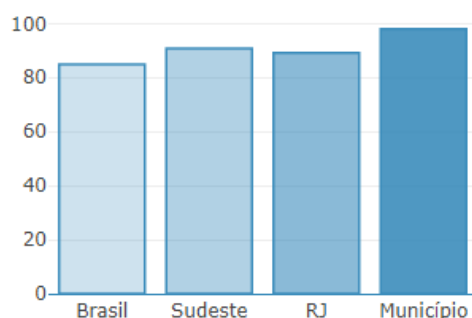
Os dados referentes ao tratamento e abastecimento de água contribuem para a análise estatística e a formulação de políticas públicas no setor. A compreensão desses dados permite uma avaliação da eficácia das operações de tratamento, da capacidade das instalações de distribuição e da qualidade da água fornecida. Métricas como taxa de tratamento, eficiência dos processos de purificação, vazão dos sistemas de distribuição

e análises de qualidade, incluindo parâmetros como pH, turbidez, teor de cloro residual e presença de contaminantes, são essenciais para avaliar o desempenho geral do sistema de abastecimento.

Além disso, a análise geoespacial pode revelar disparidades no acesso à água potável, orientando intervenções direcionadas a áreas com deficiências no fornecimento. Essa abordagem técnica fornece uma base para discussões apoiadas em achados estatísticos e direciona esforços para melhorar a eficiência e a equidade no acesso à água potável.

De acordo com dados do Snis (2022), 98% da população do município são beneficiados pelo serviço de água tratada, tal como se nota no Gráfico 2.

Gráfico 2 – População atendida com abastecimento de água



Município	98,00 percentual
Estado	89,09 percentual
Região	90,85 percentual
Brasil	84,92 percentual

Fonte: Elaborado pelo autor (2024) com base em Snis (2022).

Entre 2020 e 2021, o Snis disponibilizou dados relacionados à população total e urbana, diferentemente dos dados apresentados em 2022, em que constam apenas informações sobre a população total. Nota-se que o percentual de atendimento no município é maior do que a média nacional, regional e estadual.

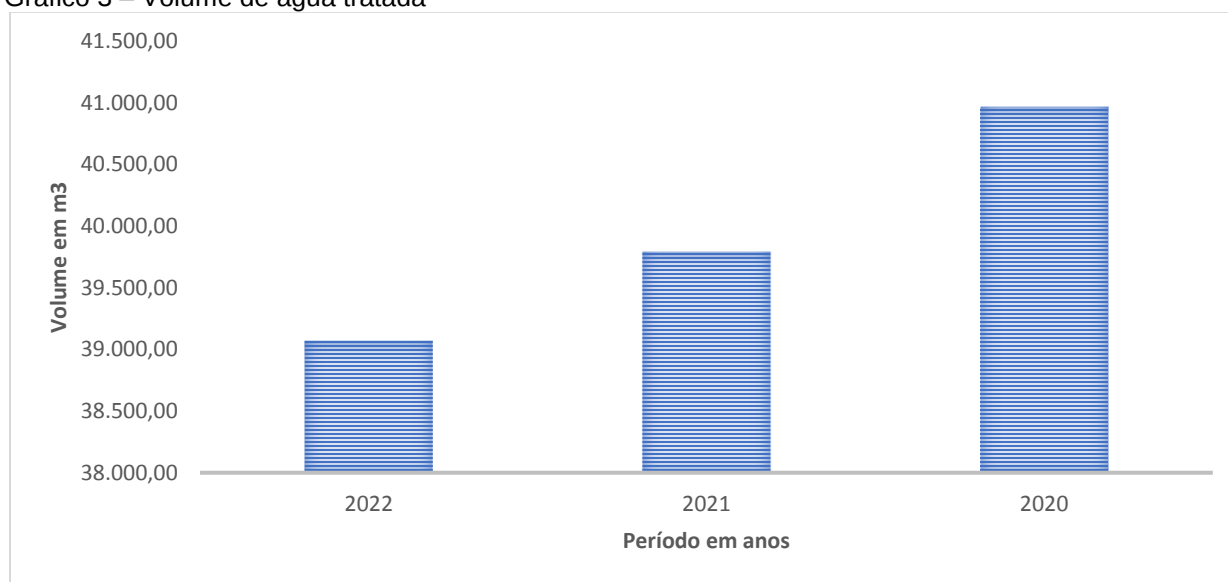
Os contratos de concessão para os serviços públicos de saneamento básico devem estipular metas de universalização que assegurem o alcance de uma cobertura de 99% da população com acesso à água potável. Essas metas devem ser delineadas com base em critérios técnicos e científicos, levando em consideração fatores como a densidade populacional, as características geográficas e as necessidades de abastecimento de cada região. A definição dessas metas requer uma análise rigorosa dos recursos hídricos disponíveis, da infraestrutura existente e das projeções

demográficas, garantindo, assim, que os objetivos de universalização sejam alcançados de forma eficiente e sustentável (Brasil, 2020).

Verifica-se, por oportuno, que o serviço prestado pelo município aproxima-se da proposta legal ora implementada. Em contrapartida, deve-se ter atenção às condições de potabilidade em que a água chega às unidades habitacionais.

Quanto ao volume de água tratada, verifica-se que os valores se mantêm na média nos períodos: 2022 = 39.074,90; 2021= 39.791,52; 2020 = 40.966,27, conforme representado no Gráfico 3.

Gráfico 3 – Volume de água tratada



Fonte: Elaborado pelo autor (2024).

A potabilidade da água deve atender aos padrões previstos na Portaria n.º 888/2021 do Ministério da Saúde, medida que estabelece critérios e diretrizes para a implementação do programa Vigilância da Qualidade da Água para Consumo Humano (Vigiagua). Esse programa almeja monitorar a qualidade da água em sistemas de abastecimento público, visando garantir a segurança sanitária e a saúde da população.

A portaria define as responsabilidades dos gestores municipais, estaduais e do Governo federal na execução do programa. Além disso, determina os parâmetros de qualidade da água a serem monitorados, os métodos de análise a serem utilizados e os procedimentos de coleta e tratamento das amostras. Da mesma maneira, prevê a divulgação dos resultados obtidos para a população, promovendo a transparência e o

acesso à informação sobre a qualidade da água para consumo humano. A Portaria n.º 888 (Brasil, 2021) representa, assim, um instrumento para garantir a segurança hídrica e a proteção da saúde pública no país.

No que tange aos sistemas de abastecimento de água, cabe destacar que, no município, o que predomina são as redes. Em áreas periféricas, como no caso da Lagoa de Cima e outros distritos e bairros, existem fontes alternativas de abastecimento como a utilização de carro-pipa.

O fornecimento de água potável engloba todas as etapas e estruturas essenciais para garantir o abastecimento público de água de qualidade, desde o processo de captação até a distribuição nas residências, incluindo a instalação e a manutenção de infraestruturas operacionais. Isso abrange desde a coleta da água em fontes seguras até sua condução através de redes de distribuição até os pontos de consumo, passando pela instalação de equipamentos de medição em edifícios residenciais e comerciais. O abastecimento de água potável é, pois, um sistema integrado que visa fornecer água segura e adequada para uso humano em todas as etapas do processo (Brasil, 2020).

No Gráfico 4, é possível perceber a evolução na instalação do sistema de rede, uma vez que, para o controle e monitoramento do serviço de abastecimento, é a tecnologia mais segura e eficaz.

Gráfico 4 – Evolução da extensão das redes de abastecimento de água



Fonte: Elaborado pelo autor (2024) com base em Snis (2022).

Dessa maneira, a extensão das redes de abastecimento de água contribui para a melhoria da qualidade de vida da população, assegurando o acesso à água potável, essencial para a saúde humana e para a higiene. Além disso, a expansão das redes de abastecimento pode reduzir as disparidades socioeconômicas, dado que comunidades

desprovidas de acesso à água podem se beneficiar do desenvolvimento e da prosperidade trazidos por esse recurso básico.

Do ponto de vista econômico, a ampliação das redes de abastecimento de água pode impulsionar o crescimento local, criando empregos na construção e manutenção das infraestruturas necessárias. Também pode aumentar a produtividade e reduzir os custos operacionais para empresas e indústrias, que dependem de água para suas atividades cotidianas.

O inciso XVI, artigo 2º da Lei n.º 14.026 (Brasil, 2020), determina que a prestação dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário deve ocorrer de forma concomitante. Nesse cenário, a empresa Águas do Paraíba opera um total de oito Estações de Tratamento de Esgoto (ETEs), assegurando a gestão eficiente dos resíduos sanitários na região. A primeira dessas instalações a ser inaugurada em Campos dos Goytacazes foi a ETE Chatuba, destacando-se como uma das mais avançadas do Brasil em termos tecnológicos. Essa estação tem a capacidade de eliminar até 97% das impurezas presentes no esgoto tratado.

Em complemento à infraestrutura, o sistema de esgotamento sanitário da Águas do Paraíba inclui outras unidades estratégicas: ETE Guarus, ETE Codin – atendendo as localidades de Vila Industrial, Parque Codin e Terra Prometida –, ETE Imperial, ETE Paraíba, ETE Donana, ETE Esplanada e ETE Lagoa do Vigário. Cada uma dessas estações desempenha um papel crucial na manutenção da qualidade ambiental e na promoção da saúde pública, por meio do tratamento eficaz dos efluentes urbanos (Grupo Águas do Brasil, 2024).

O processo de tratamento operado pela ETE Esplanada, ilustrada na Figura 2, conta com o tipo de tratamento Biorreator Combinado Anaeróbio-Aeróbio de Leito Fixo (BRC) com recirculação de lodo, associado ao decantador secundário lamelar, com capacidade de 90 litros por segundo. Atende os bairros Parque Esplanada, Parque Pecuária, Parque Quinze de Novembro, Parque São Clemente, Parque Corrientes, Parque São Salvador, Parque Julião Nogueira, Parque Caju, Parque Sumaré, Parque Contorno, Parque Alberto Torres, Parque Nossa Senhora do Rosário, Parque Leopoldina, Ururaí, Cohab Tapera I, Cohab Tapera II, Cohab Ururaí, Condomínio Pathermon, Condomínio Athenas, Condomínio Dahma, Condomínio Recanto das

Palmeiras, Condomínio Royal Boulevard, Condomínio Solar do Rio, Condomínio Granja Corrientes, Condomínio Gran Reserva e Condomínio Palm Ville.

Figura 2 – Vista panorâmica do tratamento preliminar e parte biológica da ETE Esplanada



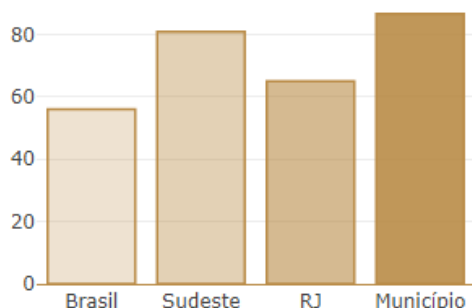
Fonte: o autor (2024).

De acordo com o novo marco do saneamento, o serviço de esgotamento sanitário engloba atividades sistematizadas e implementação, assim como manutenção, de infraestruturas e instalações operacionais que são imperativas para a gestão adequada dos efluentes sanitários. Esse sistema envolve as ligações prediais e a destinação final dos efluentes, seja para a produção de água de reuso, seja para o seu lançamento controlado no meio ambiente. Inclui a coleta, o transporte, o tratamento e a disposição final dos efluentes, confirmando a minimização dos impactos ambientais e a proteção da saúde pública (Brasil, 2020).

A cobertura média nacional da população total com atendimento por rede de esgoto é de 56%. Fica claro, pelos dados representados no Gráfico 5, que o índice de atendimento total em Campos dos Goytacazes, em 2022, equivale a 86,64%, média superior a nacional. Não significa dizer que o indicador agrega parâmetros de eficiência,

uma vez que a proposta legal prevista é de atendimento de 90%, com vistas à universalização.

Gráfico 5 – População total atendida com esgotamento sanitário



Município	86,64 percentual
Estado	64,95 percentual
Região	80,89 percentual
Brasil	56,00 percentual

Fonte: Elaborado pelo autor (2024) com base em Snis (2022).

Para Nuvolari (2011), as técnicas empregadas no tratamento de esgoto sanitário exibem uma diversidade. Por um lado, existem sistemas sofisticados de lodos ativados em nível terciário, que se caracterizam pela alta eficiência e pelo uso de equipamentos avançados. No entanto, esses sistemas demandam significativo consumo energético e requerem mão de obra especializada para sua operação. Em contrapartida, as lagoas de estabilização representam uma alternativa de média a boa eficiência, que não consome energia e possui operação simples, embora necessite de grandes áreas para sua implementação.

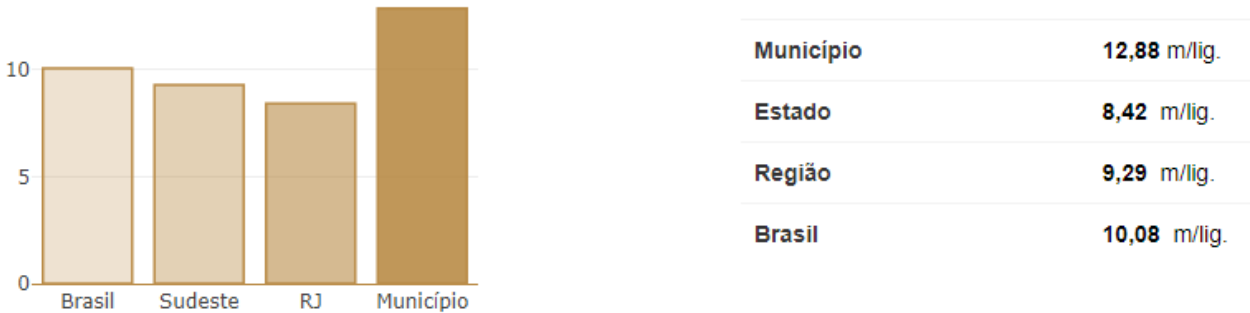
No entendimento do autor, ainda existem sistemas anaeróbios, como o Reator Anaeróbio de Fluxo Ascendente (Rafa) e manto de lodo ou o Reator Anaeróbio de Fluxo Ascendente (Fafa). Em geral, apresentam eficiência mais baixa se comparados aos sistemas aeróbios. Contudo, esses sistemas oferecem vantagens em termos de baixo custo de implantação e operação, podendo ser utilizados como tratamento preliminar antes de sistemas aeróbios. Mesmo dentro dos sistemas de lodos ativados, há várias opções adaptáveis a comunidades de menor porte, incluindo o valo de oxidação, o sistema carrossel e o sistema batelada. Essa variedade de métodos reflete a necessidade de adaptação às especificidades locais, considerando fatores como tamanho da população, recursos disponíveis e requisitos ambientais.

O dimensionamento dos sistemas e as tecnologias a serem utilizadas dependem, portanto, de uma série de variáveis, a exemplo de características ambientais, clima, uso e ocupação do solo, nível de sensibilização e educação ambiental da população. De fato,

as redes de coleta apresentam-se como o método mais seguro para transportar as águas residuárias até a estação.

No que diz respeito às redes, verifica-se que Campos dos Goytacazes está contemplado com 12,88m/lig (extensão da rede por ligação), de acordo com os dados do Snis (2022) e demonstrados no Gráfico 6.

Gráfico 6 – Extensão da rede

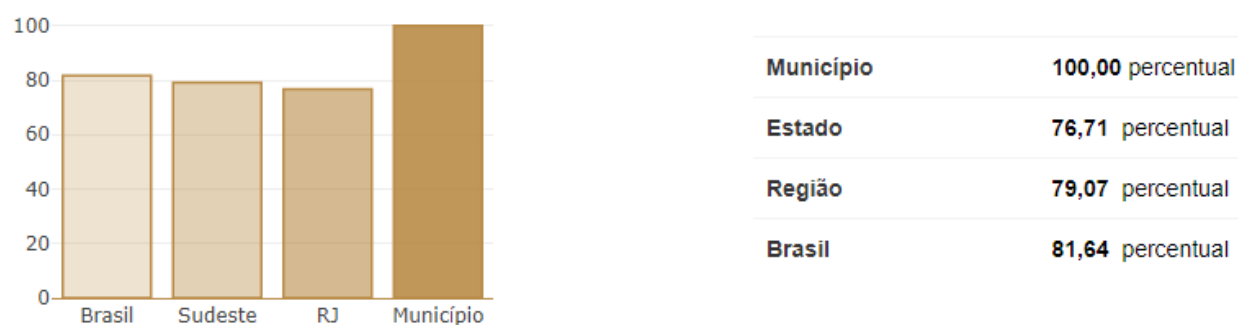


Fonte: Elaborado pelo autor (2024) com base em Snis (2022).

As redes de coleta de esgoto representam um método consolidado em âmbito científico para a condução eficaz e segura de efluentes desde os pontos de geração até as ETEs. Essa abordagem é essencial para o manejo ambientalmente responsável e sanitariamente seguro dos resíduos líquidos urbanos, contribuindo para a proteção da saúde pública e a preservação dos ecossistemas aquáticos. Além disso, as redes são estruturadas e projetadas com base na engenharia hidráulica. Apresentam-se com dimensionamento adequado, são projetadas para facilitar o acesso, manutenção e coleta, segregam e transportam o esgoto em um sistema fechado e facilitam a aplicação de processos de tratamento centralizados e eficientes.

Convém citar que o esgoto transportado pela rede deve chegar à ETE e, logo, ser tratado. Nesse sentido, verifica-se no Gráfico 7 que 100% do volume de esgoto coletado são tratados.

Gráfico 7 – Volume de esgoto coletado e tratado



Fonte: Elaborado pelo autor (2024) com base em Snis (2022).

De acordo com o Snis (2022), o volume apresentado para 2022 equivale a 100% do volume de água consumida. Ressalta-se, porém, que nem toda água consumida chega à estação de tratamento, considerando os possíveis extravasamentos de esgoto. Tais extravasamentos, que não alcançam as estações de tratamento, tornam-se um problema com impactos ambientais e de saúde pública consideráveis. Esse fenômeno ocorre em função das deficiências na infraestrutura de coleta ou capacidade insuficiente das instalações de tratamento para lidar com o volume total de efluentes gerados, sobretudo durante eventos de precipitação elevada em sistemas combinados de drenagem de águas pluviais e esgotos sanitários.

Em 9 de setembro de 2022, o Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional divulgou matéria em seu site, informando que Campos dos Goytacazes poderia captar até R\$ 153,9 milhões para investir em saneamento básico. Os recursos seriam liberados por meio da emissão de debêntures incentivadas e serão usados na ampliação de sistema de esgotamento sanitário e na manutenção do abastecimento de água do município.

Segundo informação contida na matéria, dos recursos, cerca de R\$ 66 milhões deveriam ser usados na manutenção do índice de cobertura de água tratada em 100% da população urbana, bem como redução do percentual de perdas com perfuração de poço, implantação e substituição de redes, implantação de novas ligações prediais, substituição de hidrômetros, construção de ETA e melhorias operacionais. Para a ampliação de cobertura de coleta e tratamento do esgoto do município, com implantação de redes coletoras, novas ligações prediais, melhorias operacionais nas ETES e

implantação de estações elevatórias e linha de recalque, o investimento deveria ser de R\$ 87,8 milhões.

Além disso, os recursos estavam destinados à implantação de: sistema de transposição da bacia da ETE Codin para bacia da ETE Lagoa do Vigário Parque Bela Vista; estação elevatória e linha de recalque no Parque Bela Vista; redes coletoras, ligações prediais, estações elevatórias e linhas de recalque pelo programa Bairro Legal; ETE nas regiões de Donana, Imperial e Goytacazes; e interceptores, elevatórias e linha de recalque na região de Guarus. No total, seriam beneficiados 514.643 habitantes.

4.6 RENDA PETROLÍFERA × SANEAMENTO BÁSICO: UMA COMBINAÇÃO POSSÍVEL

Não há como questionar que as rendas petrolíferas contribuem para o orçamento público de muitos municípios que são beneficiados por essas receitas. O que se defende nesta tese é a possibilidade de aplicação das rendas petrolíferas no serviço de saneamento básico, o qual está ligado ao direito fundamental à saúde e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Conforme analisado no capítulo 2, item 2.4, a Lei n.º 9.478/1997, bem como as legislações posteriores, não obrigaram o direcionamento das rendas petrolíferas a despesas determinadas, o que vem permitindo um uso indiscriminado dessa receita em áreas e setores que não se preocupam com o bem-estar das gerações futuras, havendo uma verdadeira malversação na sua utilização.

Para a elaboração deste tópico, foram realizadas entrevistas com o secretário municipal de Campos dos Goytacazes/RJ da pasta de Petróleo, Energia e Inovação (M.N.) (Apêndice A), com o subsecretário de Meio Ambiente de Campos dos Goytacazes/RJ (R.J.) (Apêndice B) e com o diretor da concessionária Águas do Paraíba (G.T.) (Apêndice C), empresa responsável pelo abastecimento de água e tratamento do esgoto em Campos dos Goytacazes/RJ.

De acordo com o secretário municipal de Petróleo, Energia e Inovação (gestão 2020-2024), a dependência do município de Campos em relação às rendas petrolíferas chegou a atingir 70% em 2009. Entretanto, o município começou a implementar ações com intuito de reduzir essa dependência, principalmente pelo fato de os campos

petrolíferos pertencentes à bacia de Campos já serem considerados maduros, com tendência clara de diminuição da produção no decorrer dos anos. Para M.N., o município estaria conseguindo reduzir essa dependência ao propor novos modelos de arrecadação e investimento nos ramos de comércio e serviços.

Na busca por implementar o setor de comércio e serviços do município, em 3 de julho de 2024, foi regulamentada a Lei Municipal n.º 8.768/2017, que confere um tratamento diferenciado e favorecido às microempresas, empresas de pequeno porte e ao empreendedor individual no município de Campos dos Goytacazes. Dessa forma, o Decreto n.º 173 regulamenta a criação e a implementação da política pública denominada *Campos compra de Campos*, que visa atingir os objetivos propostos na Lei Municipal n.º 8.768, de 11 de agosto de 2017, em especial fomentar o desenvolvimento de empresas locais. Tal política pública estabelece tratamento diferenciado às microempresas, empresas de pequeno porte e aos microempreendedores individuais, com sede no Município de Campos dos Goytacazes.

O decreto dispõe que o município ofertará, por iniciativa própria ou em parceria, programa de capacitação permanente, por meio de cursos, treinamentos, workshops, palestras, seminários, cartilhas, publicações ou videoaulas que contribuam para a disseminação do conhecimento de microempresas, empresas de pequeno porte e microempreendedores individuais, elevando suas condições de participação nas contratações governamentais.

Estabelece, ainda, que deverá ser oferecido suporte, por meio da Sala do Empreendedor, com a finalidade de orientar tais entidade de Campos dos Goytacazes, interessadas em fornecer bens e prestar serviços para o poder público, sobre a interpretação dos instrumentos convocatórios e documentos exigidos nos processos de contratações diretas e licitatórias, concedendo preferência de contratação a elas, até o limite de 10% do melhor preço válido.

O que não se pode negar é que as rendas petrolíferas são significativas e modificam as receitas e as despesas dos orçamentos públicos, interferindo, dessa forma, na gestão pública. Segundo M.N.:

Em 2009, no início da gestão Rosinha, onde estive também à frente da secretaria, a dependência das rendas do petróleo no orçamento municipal chegava na casa dos 70%. E, de lá para cá, com todo o trabalho de fomentar a

arrecadação municipal, porque devido a muito tempo, o município recebia receitas mais vultosas, deixou-se a arrecadação própria um pouco de lado. Hoje em dia, como a maioria dos nossos campos petrolíferos, da bacia de Campos, já são campos maduros, que estão produzindo desde a década de 1970, a arrecadação de royalties caiu bastante, de royalties e participação especial, que nós chamamos no bojo de participações governamentais. Então, o município, teve que se ajustar à nova realidade e propor novos modelos de arrecadação e atração de novos negócios, como o comércio, setor de serviço do município que é muito ativo. Dessa forma, o município tem trabalhado bastante e, com isso, aumentou bastante a receita própria. Hoje falamos que a dependência dos royalties não é mais nem de perto aquilo que era. Claro, ainda tem uma participação muito fundamental na receita do município, porém hoje gira em torno entre 30% e 40% mais ou menos.

As rendas petrolíferas ainda representam valores expressivos no orçamento municipal, sendo aplicadas em diversos projetos sociais desenvolvidos pela municipalidade, como Bairro Legal, Cartão Goitacá e criação de vilas olímpicas. Embora não tenha sido mencionado pelo secretário, essa receita também é usada para pagar folha de pessoal do município de Campos, existindo um TAG junto ao TCE/RJ, objetivando a redução gradativa da aplicação dessas rendas no pagamento de folha de pessoal. De acordo com M.N.:

O município de Campos vem fazendo um trabalho muito bom, principalmente na área social, na área de infraestrutura urbana, com os recursos dos royalties. Vários bairros legais são feitos dentro do nosso município. O que é um projeto de bairro legal? Você pega um bairro que não tem praticamente nada de infraestrutura e você faz rede de água, rede de esgoto, calçamento, iluminação. Você dota um bairro que não tem estrutura nenhuma de 100% de estrutura. Além disso, você tem programas que retiram comunidades, casas sem nenhuma estrutura e constroem um bairro totalmente novo, totalmente urbanizado, colocando aquelas pessoas que estão em situação vulnerável. Tudo isso é feito com recursos dos royalties. O município também tem apostado muito na área do esporte, construindo, por exemplo, vilas olímpicas onde ali você faz projetos sociais dentro dessas vilas olímpicas, através do esporte com as crianças, com os adolescentes, para poder tirar essas crianças e adolescentes de situações que poderiam estar levando a situações de vulnerabilidade. São crianças que são resgatadas através de um trabalho do esporte, então você tem toda essa estrutura social. Além disso, com os recursos dos royalties, hoje são usados no cartão cidadão, que é feito através de cartão Goitacá. Nesse caso, você dá uma ajuda de uma renda extra para o pessoal que está em situação também de dificuldade econômica, passando dificuldade de alimentação. O cartão é justamente usado para alimentação. Hoje, na parte da educação, os estudantes recebem todo o uniforme escolar, todo o material escolar, uniforme, tênis, mochila, livros, cadernos, recebe tudo através da rede. Então tem também o trabalho do transporte, que traz as pessoas de locais mais distantes para levar para a escola, tem até o programa do transporte universitário para poder ajudar o jovem a ter acesso à universidade. Enfim, são vários programas que são feitos justamente com a ajuda dos royalties.

A fiscalização da utilização e da aplicação das rendas petrolíferas deve ser feita não apenas pelos órgãos públicos, TCE e Câmara de Vereadores, mas deve envolver toda a sociedade, por meio de fiscalização e acompanhamento do Portal da Transparência e da provocação, quando necessário, do Ministério Público. Sabe-se que o Portal da Transparência é uma ferramenta que permite à sociedade acompanhar o uso dos recursos públicos e ter uma participação ativa na discussão das políticas públicas e no uso do direito, configurando um importante mecanismo indutor para que os gestores públicos atuem com responsabilidade. Destaca-se, também, o papel desenvolvido pelas sociedades civis organizadas de representação empresarial. Nas palavras de M.N.:

O TCE é o órgão que faz esse controle, essa fiscalização. Além disso, tem a própria Câmara de Vereadores, onde vereador é aquele que é eleito pelo povo justamente para fiscalizar os atos do Poder Executivo, inclusive quando vem qualquer tipo de aprovação ou reprovação de contas do TCE. Isso é analisado pela Câmara, que pode acatar ou não o parecer que vem do Tribunal de Contas. Assim, por lei, você tem a Câmara de Vereadores. Há, também, o Portal da Transparência, onde os municípios são obrigados a colocar tudo ali. Todas as aplicações realizadas com os recursos têm que ser informadas para a população estar vendo, qualquer um que queira acompanhar. Atualmente, com o advento das redes sociais, a população acaba tendo um canal direto com todos, tanto com vereadores, quanto com secretários, quanto com prefeitos. Essa ligação entre a sociedade e o poder público tem sido muito mais direta. Além disso, tem vários órgãos das entidades civis que acompanham e pleiteiam. Temos dentro do município diversas entidades civis organizadas que fazem isso, a CDL, ACIC, FIRJAN. Temos inúmeras entidades dessas que fazem esse tipo de acompanhamento, sugestões.

A Lei n.º 14.026 (Brasil, 2020), que vem sendo chamada de novo marco do saneamento básico, estabeleceu metas ousadas no que diz respeito à universalização do serviço e que precisarão estar implementadas até 2033. Ao mesmo tempo, a Lei Municipal n.º 8.531 (Campos dos Goytacazes, 2013) instituiu a Política Municipal de Saneamento Básico, a qual prescrevia a universalização do saneamento. Ao subsecretário municipal de Meio Ambiente de Campos dos Goytacazes, foi questionado quais foram os processos e as ações utilizados pelo município desde 2013 na busca da universalização. Segundo R.J., o marco começou em 1999, com a chegada da concessionária Águas do Paraíba ao município. Nas palavras dele:

A gente teve uma mudança muito grande, um marco em 2000, quando a concessionária veio em 1999 e assumiu a parte de saneamento. Uma parte de água, a gente já tinha muita coisa, muita coisa implantada, estações implantadas, que é uma questão essencial à água, mas esgoto a gente não tinha

exatamente nada. Tínhamos uma rede de esgoto, já implantada, da época dos ingleses, o projeto dos ingleses. Então a partir daí, começou a parte de saneamento. De 2000, 2001, foi instalada a primeira estação de tratamento de esgoto, que é a Chatuba, que foi para atender 80 mil pessoas. Hoje, nós estamos com seis estações de tratamento implantadas em Campos, que atende 94% da população urbana, estações de qualidade, de eficiência de primeira. Então, a gente hoje, na parte do abastecimento de água, a gente já está dentro do marco. O marco diz que é 90% da universalização até 2033.

Não obstante a população esteja sendo assistida com o abastecimento de água de forma satisfatória, o desafio se concentra na questão do esgoto sanitário, já que o contrato de concessão realizado entre o município e a concessionária só abrange o esgoto da área central. De acordo com R.J., apesar de o município ter uma política municipal de saneamento, que foi instituída em 2013, ele não possui um plano municipal, o que impede acesso a recursos do Governo federal. Nesse sentido,

Nós participamos da elaboração, em 2013, do plano município de saneamento, no acordo com a Agevap, mas houve um problema técnico que a Agevap não aprovou. Em função disso, ficamos sem plano de saneamento até hoje e, atualmente, estamos, de novo, com a Agevap desenhando já um acordo de cooperação técnica para que nós possamos, então, elaborar o nosso plano. Entretanto, é importante que se tenha um plano, e vamos apontar os caminhos para as áreas dependentes.

...

mas na parte de esgoto é a parte mais problemática que tem, porque você tem que buscar tecnologias de custo baixo para que não se tenha tarifas altas. Normalmente são regiões onde as pessoas não têm tanto poder aquisitivo, e tem que esse tratamento seja acessível.

O Plano Municipal de Saneamento é um dos grandes responsáveis por estruturar a implementação e o funcionamento do adequado serviço de saneamento, colaborando para a melhoria de índices sociais e econômicos dos municípios, evitando a escassez de água, a proliferação de doenças, os problemas de ocupação e utilização do solo, os acidentes ambientais e a poluição do meio ambiente. Nesse contexto, o plano atua como uma ferramenta estratégica de gestão para que os municípios possam receber recursos da União para investir na implementação e na prestação do serviço de saneamento.

De modo geral, o Plano Municipal de Saneamento Básico deve abranger o diagnóstico da situação do saneamento e seus impactos nas condições de vida, levando em consideração seus indicadores sanitários, epidemiológicos, ambientais e socioeconômicos; os objetivos e as metas para o desenvolvimento do processo; as ações em caráter de urgência e de eventualidade; e os métodos e procedimentos de

avaliação da efetividade das ações planejadas. Entretanto, para que esse instrumento não seja uma letra sem eficácia, é imperioso que esteja em sintonia com a Política Municipal de Saneamento e com o Plano Diretor Municipal.

De acordo com G.T., o contrato de concessão entre o poder público municipal e a empresa, em 1999, abrangia o abastecimento de água na região central do município e para a sede de cada distrito. No tocante ao esgoto sanitário, o contrato, originariamente, englobava apenas a região central de Campos dos Goytacazes. Ocorre que, entre 2014 e 2015, houve um debate entre o poder público e a concessionária, já que comunidades pequenas não estavam contempladas no serviço de abastecimento de água. Consumidores esses que haviam crescido em número populacional e precisavam de atendimento. Dessa forma, a prefeitura realizou um aditivo contratual, ampliando o serviço de abastecimento de água para mais 55 localidades.

No que concerne, todavia, ao esgotamento sanitário, o contrato continuou mantendo apenas a região central do município, incluindo Guarus, conforme se observa:

O meu contrato, como você mesmo colocou, ele não abrange todo o município. Ou seja, mesmo a questão da água, onde a gente atua em quase a totalidade do município, ele é um contrato que foi feito baseado em região central e mais as sedes distritais, ou seja, a base populacional de cada distrito. Quando chegou entre 2014 e 2015, houve uma grande discussão, porque pequenas comunidades, 15 anos depois da realização do contrato, haviam crescido e precisavam de algum tipo de atendimento. Então na época que a prefeita era a Rosinha, foi feito um aditivo ampliando mais 54, 55, localidades de atendimento. Então o contrato, hoje, abrange a região central, todas as sedes distritais, mais 54, 55 localidades para atendimento de água, porque, até então, isso não existia. Em relação ao esgoto, continua centralizado na região central, que é o primeiro distrito, e nessa época também começamos a atuar já em Goytacazes. Mas o próprio contrato não previa essa atuação em Goytacazes. Acontece que a cidade cresceu naquela direção, e é onde a gente tem os maiores investimentos. Acho que, por muito tempo, a gente ficou trabalhando para Guarus, e agora a gente, tendo o Guarus praticamente totalmente resolvido, a gente desce para Goytacazes.

Segundo G.T., a gestão, regulação e fiscalização do contrato fica a cargo da Secretaria de Obras. Entretanto, no cenário da Lei n.º 14.026 (Brasil, 2020), há uma exigência de esses contratos serem fiscalizados por uma agência. Isso, por conseguinte, vem sendo discutido em âmbito municipal sobre a possibilidade de implementação de uma agência municipal ou agregar o contrato do município a uma agência já instituída.

Essa decisão não é simples, visto que, se o município tem interesse em manter a concessão do serviço de saneamento com empresas privadas no futuro, é preciso

garantir um ambiente propício, seguro, à celebração dos contratos, asseverando que as regras contratuais serão aplicadas de maneira correta com o passar dos anos e das gestões políticas. A agência, como entidade técnica e autônoma, pode conferir essa segurança jurídica por meio de sua capacidade institucional (dirigentes com mandatos e autonomia decisória, financeira e administrativa).

Contudo, a criação da agência gerará custos para a municipalidade, pois exigirá a criação de cargos e carreiras dentro do quadro funcional da agência. Nesse esteio, vale pontuar que, para as futuras concessões, é indispensável um ambiente seguro, com regras sólidas no que diz respeito à regulação e fiscalização do serviço, a fim de que possa haver interesse de empresas privadas prestarem o serviço. Segundo G.T.:

A Secretaria de Obras é responsável pela gestão do nosso contrato, então tem uma estrutura dentro da Secretaria de Obras, tem um gestor do nosso contrato estabelecido, sendo que a última palavra é do secretário e algumas das ações do nosso contrato é direto com o Poder Executivo. Fiscalização do dia a dia é tocada pela Secretaria de Obras. O que rege, na verdade, essa relação é o nosso contrato, eu tenho um contrato que faz esse regramento. Obviamente, tem questões ambientais que são tocadas pela Secretaria de Obras. Se eu quiser fazer um licenciamento de uma nova obra, esse licenciamento passa pela Secretaria de Obras e passa pela Secretaria de Meio Ambiente. Há questões, por exemplo, poços, isso é uma coisa feita junto ao Inea. Tem fiscalização por parte do Inea. As questões ambientais são tocadas por esses órgãos reguladores, e não podemos esquecer da agência de regulação que é a ANA. Estamos vivendo um momento de evolução, ou seja, é muito natural a gente estar o tempo todo trazendo essas novas resoluções para dentro do contrato. O contrato é um organismo vivo, ele tem que mudar em relação às necessidades das partes ao longo do tempo e se adaptar às novas regras legais. Por isso até que a gente está falando, já foram sete aditivos ao longo do contrato, e essa questão da regulação, ela está o tempo todo mutável. Nesse novo cenário do novo marco de saneamento, tem exigência de uma agência para regular e fiscalizar o contrato. Hoje, o município de Campos não tem essa agência estabelecida, apesar de ter ali um gestor do contrato, que é a Secretaria de Obras. A secretaria não tem todos os elementos para ser tratada como uma agência, mas, inclusive, porque isso é uma coisa que o prefeito tem conversado com sua equipe técnica, ou seja, existe o interesse de, ou agregar o contrato de Campos a alguma agência, ou implementar uma agência. A ausência de uma agência, por exemplo, dificulta a gente a acessar dinheiro do BNDES. Então a gente tem, a gente não tem nada contra, pelo contrário, a gente tem total interesse que essa agência seja estabelecida. Mas, na ausência dela, é a Secretaria de Obras que é responsável pela fiscalização de nosso contrato.

Para G.T., o grande desafio do município, no momento, encontra-se na questão do esgoto em relação à área rural dos distritos, pois na parte urbana há as estações de tratamento. No entanto, o desafio está em pensar medidas viáveis econômica e ambientalmente para atender às famílias que moram na área rural dos distritos. Isso por

conta de que a implementação de rede de esgoto para atender a uma pequena demanda causaria um ônus financeiro excessivo, o que, por consequência, não se justificaria. Posto isso, no seu entendimento, deve-se estudar soluções individuais para esses casos, utilizando-se das novas tecnologias.

M.N., R.J. e G.T. foram questionados sobre a aplicação das rendas petrolíferas na universalização do saneamento básico, e os três entendem que seria um investimento público que só traria benefícios para a população atual e para as futuras gerações. Entretanto, M.N. acredita ser complicado, no caso de Campos dos Goytacazes, aplicar esses valores apenas na busca da universalização da área rural dos distritos, em razão da isonomia. Nas palavras dele:

Eu acho um pouco complicado na questão de isentar o pessoal da cobrança da taxa de esgoto, em regiões mais distantes, até por conta de uma isonomia. Se todos pagam, vai haver muito questionamento com relação a isso. O que pode ser feito é um programa, de repente, de fossas sépticas ou algo similar, de forma controlada, tudo dentro das normas ambientais, com controle, para que não haja contaminação de rios, riachos, lagos. Então acho que, se for feito de uma maneira regular e controlada, atenderia, também, da mesma forma. O que não se pode ter é esgoto a céu aberto, esgoto sendo despejado, mananciais. Isso que não se pode ter. Mas você tendo uma forma controlada desse esgoto, eu acho que já atenderia. E isso poderia ser subsidiado com esses recursos.

R.J., por sua vez, pontua que quando os *royalties* foram criados, o objetivo era de trazer benefícios para a coletividade. Uma vez que o saneamento básico consiste em um serviço fundamental, ele entende que seria um caminho positivo.

Por seu turno, G.T. explicou como funciona a lógica do contrato de concessão entre o poder público e a concessionária. Quando o contrato é celebrado, é estabelecida uma série de obrigações a serem cumpridas pela concessionária. Diante dessas obrigações prefixadas, calcula-se o valor da tarifa a ser pago pelos usuários. Acontece que, toda vez que essas obrigações são alteradas pelo poder concedente, é necessário reequilibrar o valor da tarifa. Entretanto, para que não ocorra o aumento da tarifa, o que refletiria no bolso da população e ocasionaria um desgaste para o poder concedente, é possível ampliar o prazo de concessão ou o poder concedente arcar com o custo do aumento das obrigações da concessionária. Para G.T.:

Saindo um pouquinho agora da análise de Campos, vamos pensar em um município que não tivesse um contrato estabelecido. Você coloca lá todos os investimentos necessários e você equilibra com uma tarifa, ou seja, é como se esses investimentos fossem remunerados ao longo do tempo de contrato. É como se a empresa que vem faz todo o investimento, que, a princípio, o município não teria condição de fazer e, ao longo de 20, 30 anos do tempo de contrato, ela vai sendo remunerada e a partir de certo momento ela passa a ter um lucro. É como se você estivesse investindo para ter um retorno lá na frente. Esse é o conceito do negócio de concessão. Isso pode ser água, pode ser energia, pode ser rodovia através de pedágio. Então esse é o conceito. E, no caso do saneamento, assim como da energia, a tarifa é a forma de retorno. Mas eu tenho uma cidade muito rica com petróleo. E eu não gostaria que a minha população pagasse muito ou que ela nem pagasse. Estou falando aqui de suposição. Então você vai dizer o seguinte: “é como se a prefeitura pagasse para a população”. Ela poderia usar esses royalties para pagar a população? Poderia. Obviamente tem que ver se isso é viável ou não é. Porque, no momento que a prefeitura usa esse recurso e paga as contas do saneamento, ela pode não estar investindo em escola, em saúde. Então, obviamente, só estou olhando aqui na ótica do ser possível matematicamente. Esse equilíbrio tem que ser pensado. Quando a gente olha, por exemplo, agora no nosso contrato. A gente estava dizendo agora há pouco que o meu contrato não tem esgoto nas sedes distritais nem nas zonas rurais. Se a prefeitura entende hoje, por exemplo, que isso é uma coisa que a gente precisa melhorar, a gente precisa investir aqui. Ou ela vai fazer esse investimento direto porque ela pode fazer isso, já que está fora do contrato. Ou ela vai me chamar para dizer o seguinte: eu preciso que você amplie seu escopo para cá. O momento que ela amplia o meu escopo, ela me traz uma nova obrigação. Quando ela me traz uma nova obrigação, eu preciso reequilibrar meu contrato. Tem três formas de você reequilibrar contrato. Um, aumentar tarifas. Você vai trazer um belo dia de desgaste para a população. Você vai aumentar ainda mais o valor das tarifas. Outro é prazo, que acaba sendo a forma mais comum. Ou seja, como você quer preservar a população, você não aumenta a tarifa. Você acaba aumentando o prazo de concessão. E um terceiro é a prefeitura aportar esse recurso. Por exemplo, eu gostaria que você investisse em Travessão. Mas para isso, a conta não fecha e precisa de 15 milhões adicionais. A prefeitura poderia falar assim: “toma aqui os 15 milhões”. Você vai lá, agora vai prestar o serviço em Travessão. Nesse cenário, essa verba oriunda, que eu não sei se é a principal, mas é uma das grandes fontes de receita do município. É a questão da velha petrolífera. Então, eu acho que sim! É uma forma que ela pode pegar parte desse dinheiro para resolver essa questão das zonas distritais, seja urbana ou seja rural.

Desse modo, entende-se e defende-se a viabilidade da aplicação das rendas petrolíferas na universalização do saneamento básico, garantindo, assim, o desenvolvimento sustentável, que envolve acesso à água potável, ao esgoto tratado e a condições sanitárias adequadas para toda a população. Considera-se que o saneamento básico é fundamental para a saúde pública e o meio ambiente, para a melhoria da qualidade de vida e que o gestor público, ao aplicar as rendas petrolíferas, deve ter o compromisso de garantir às futuras gerações uma sociedade ecologicamente sustentável.

No caso de Campos dos Goytacazes, a Lei Municipal n.º 8.531 (Campos dos Goytacazes, 2013) criou o FMSB, vinculado à Secretaria Municipal de Meio Ambiente. No artigo 37, dispõe sobre a origem dos recursos do fundo, que são: I – repasses de valores do Orçamento Geral do Município; II – percentuais da arrecadação relativa a tarifas e taxas decorrentes da prestação dos serviços de captação, tratamento e distribuição de água, coleta e tratamento de esgotos, resíduos sólidos e serviços de drenagem urbana ou imposição de multas; III – valores de financiamentos de instituições financeiras e organismos públicos ou privados, nacionais ou estrangeiros; IV – valores recebidos a fundo perdido; V – quaisquer outros recursos destinados ao fundo.

Portanto, entende-se que a aplicação das rendas petrolíferas para subsidiar projetos, obras de infraestrutura, pesquisa de novas tecnologias, voltadas para o saneamento básico pode ocorrer pela implementação do FMSB que, a princípio, já existe na estrutura da Administração Pública Municipal, mas que não saiu do papel.

Ocorre que, de acordo com R.J., a Lei Municipal n.º 8.531 (Campos dos Goytacazes, 2013) foi uma lei criada sem discussão da sociedade, e o fundo nunca foi efetivado. Nesse contexto, explica que

infelizmente, essa lei não foi implementada, esse fundo não foi criado, provavelmente ainda por não ter ainda esses mecanismos de onde vêm esses recursos, mas eu entendo que agora com a edição do novo plano, eu acho então que terá um instrumento para que a gente efetive a lei.

A própria legislação determina que também farão parte dos recursos do fundo quaisquer outros recursos que tenham sido destinados a ele. Assim, nada impede que em âmbito municipal ocorra a criação de uma lei municipal destinando parte dos recursos provenientes das rendas petrolíferas ao FMSB para que implemente, no âmbito municipal, medidas e políticas públicas, objetivando a universalização do saneamento.

Em Campos dos Goytacazes/RJ, a prestação do serviço de saneamento não ocorre de forma regionalizada, sendo prestado pela concessionária Águas do Paraíba exclusivamente ao município. Porém, a Lei Municipal n.º 8.531 (Campos dos Goytacazes, 2013) prevê a possibilidade da prestação regionalizada do serviço de saneamento. Logo, não é possível deixar de considerar a relevância do Consórcio Público Intermunicipal de Desenvolvimento do Norte e Noroeste Fluminense (Cidennf).

Este configura uma ferramenta para se pensarem ações regionalizadas de serviços de saneamento.

O Cidenf é uma pessoa jurídica de direito público, nos termos da Lei Federal n.º 11.107 (Brasil, 2005) e do Decreto Federal n.º 6.017 (Brasil, 2007), idealizado por municípios das regiões Norte e Noroeste do estado do Rio de Janeiro, em outubro de 2018. É formado pelos municípios de Aperibé, Bom Jesus do Itabapoana, Cambuci, Campos dos Goytacazes, Carapebus, Cardoso Moreira, Conceição de Macabu, Itaiva, Itaocara, Itaperuna, Macaé, Miracema, Natividade, Porciúncula, Quissamã, Santo Antônio de Pádua, São Fidélis, São Francisco de Itabapoana, São João da Barra, São José de Ubá e Varre-Sai.

Por ser um consórcio com múltiplas finalidades, o Cidenf atua com o objetivo de agrupar demandas de gestão ambiental, saneamento e recursos naturais dos entes consorciados com intuito de otimizar as estruturas de pessoal, equipamentos, materiais e instalações para melhor gestão de programas e de serviços públicos. Desse modo, garante o respeito aos princípios da transparência, economicidade e eficiência.

Entre as diversas finalidades previstas no artigo 9º do Estatuto do Cidenf, elencam-se: garantir o desenvolvimento sustentável por meio da conservação e preservação ambiental e do desenvolvimento sustentável rural e urbano no âmbito dos municípios consorciados; desenvolver, de acordo com as necessidades e os interesses dos consorciados, ações conjuntas de vigilância em saúde, tanto sanitária quanto epidemiológica; promover a gestão associada de outros serviços públicos com ou sem prestação de serviços; e executar empreendimentos de interesse dos consorciados, buscando a integração, com maior eficiência e eficácia, de ações e serviços necessários à população, enfrentando em conjunto as atividades de promoção, prevenção e recuperação para o bem-estar de seus habitantes.

Ademais, somam-se à lista assessorar os municípios consorciados na organização das atividades e projetos que visam ao desenvolvimento socioeconômico e sustentável dos entes consorciados. Nesse caso, exemplifica-se com o foco na implementação de ações nas áreas de mobilidade urbana, meio ambiente, saneamento básico, defesa civil, turismo, cultura, esporte, desenvolvimento social e regularização fundiária; buscar a integração entre os investimentos municipais, estaduais e federais,

articulando política e tecnicamente na defesa dos interesses da região; realizar estudos, pesquisas ou projetos destinados à solução de problemas de interesse dos consorciados; implantar, se necessário, unidades para prestação de serviços de tratamento e destinação final de resíduos sólidos, asfaltamento, matadouro e outros de interesse regional.

O Cidennf atua com o auxílio de ações regionais, como gestor, articulador, planejador ou executor, em diversas áreas, inclusive a do saneamento básico. O artigo 10 do estatuto do consórcio estabelece que, entre as ações a serem realizadas na área do saneamento, encontram-se: a) elaborar estudos e planejamento para ações integradas de saneamento nas quatro vertentes: abastecimentos de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, drenagem e manejo das águas pluviais urbanas; b) buscar fontes de investimentos para o desenvolvimento do saneamento integrado básico e serviços urbanos; c) executar ações regionais na área de recursos hídricos; d) implantar ações de controle e monitoramento de qualidade dos serviços prestados nas quatro vertentes; e) promover a gestão associada dos municípios no saneamento básico, com o objetivo de ganhar com a economia de escala; f) implantar programas de operação e manutenção do sistema de macrodrenagem; g) atuar pela implantação de um sistema integrado de gestão e destinação final de resíduos sólidos industriais, residenciais, da construção civil e dos serviços de saúde; e h) estabelecer programas integrados de coleta seletiva do lixo, reutilização e reciclagem.

A fim de cumprir suas finalidades, o estatuto prevê que o Cidennf poderá adquirir bens que integrarão seu patrimônio; receber em doação ou cessão de uso, os bens que entender necessários; celebrar convênios, contratos, termos de parceria, acordos de qualquer natureza; receber auxílios, contribuições e subvenções sociais ou econômicas de outras entidades e órgãos governamentais ou não governamentais; prestar serviços aos seus associados, sendo contratado pela administração direta ou indireta dos entes consorciados, dispensada a licitação nos termos do contrato de consórcio de direito público; promover desapropriações e instituir servidões nos termos de declaração de utilidade ou necessidade pública ou de interesse social, realizada pelo poder público; e outorgar concessão, permissão ou autorização de obras e/ou de serviços públicos ou de interesse público, objeto de gestão associada.

Por isso, a destinação de parcela das rendas petrolíferas, por intermédio de criação de lei municipal pelos municípios petrorrentistas à Cidenmf, também pode consistir em um mecanismo viável de universalização do serviço de saneamento. Sabe-se que os impactos pela falta do serviço de saneamento não ficam restrito a apenas um município, mas interfere em toda uma região. A região abrangida pelo consórcio seria, pois, beneficiada com a implementação das ações previstas na área de saneamento. O serviço de saneamento, por seu turno, pode ser prestado de forma regionalizada, abrangendo todos os municípios que fazem parte do consórcio. Ademais, de grande valia seria a criação de um Plano Regional de Saneamento entre os consorciados, o que aumentaria as chances de se pensar em serviço de saneamento que englobe não apenas um único município, mas uma região.

Assim, o Cidenmf pode ser uma estratégia viável e possível para a universalização do serviço de saneamento, a partir da utilização das rendas petrolíferas, estabelecendo como parâmetro a sustentabilidade financeira, por meio de criação de um fundo regional de saneamento vinculado a ele, fomentado com recursos provenientes das rendas petrolíferas. O intuito seria implementar as ações voltadas à área do saneamento previstas no estatuto do consórcio. Portanto, também haverá estratégias não apenas locais, mas também regionais e eficientes, que potencializarão o alcance da universalização do saneamento básico.

Diante desse cenário, encaminha-se para o encerramento do estudo, abordando-se no próximo capítulo as considerações finais.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A situação das rendas petrolíferas, nos moldes como são partilhadas entre os estados e municípios brasileiros, podem sofrer, a qualquer momento, uma modificação a partir do julgamento da ADI n.º 4.917-DF, pelo STF. A Lei Federal n.º 12.743 (Brasil, 2012), cuja constitucionalidade foi arguida e encontra-se suspensa pela ADI n.º 4.917-DF, modifica as regras de distribuição da partilha das rendas petrolíferas que privilegiava a compensação financeira pelos eventuais danos ambientais e sociais em decorrência da atividade petrolífera. Para tanto, utilizou como critério o determinismo físico (aspecto geográfico de localização do município), passando a adotar um caráter redistributivo.

Na prática, a referida legislação reduz as parcelas dos entes produtores, que são aqueles confrontantes e impactados diretamente pela exploração do petróleo, e aumenta as parcelas dos fundos especiais, a serem distribuídos entre todos os estados e municípios da Federação.

O embate entre os produtores, que são beneficiados pelas regras previstas na Lei n.º 9.478 (Brasil, 1997), e os não produtores, que passariam a ser favorecidos pelas regras introduzidas pela Lei n.º 12.743 (Brasil, 2012), é expressivo. Os primeiros defendem a permanência das regras de partilha estabelecidas na normativa n.º 9.478 (Brasil, 1997), sob o argumento de que a nova legislação feriria o pacto federativo e os princípios constitucionais da isonomia e da segurança jurídica, desrespeitando ainda o direito adquirido. Por outro lado, os não produtores fundamentam a necessidade de se implementar uma nova regra de partilha, que deixe de se basear em um determinismo físico

e que busque promover políticas de justiça intergeracional. Nesse caso, a União é quem teria a melhor capacidade de comandar as referidas ações.

É certo que os municípios produtores, inclusive o município de Campos dos Goytacazes, que ainda possui quase 40% de seu orçamento anual oriundo das rendas petrolíferas, precisam se atentar à possibilidade real de mudança nas regras de partilha das rendas petrolíferas, o que ocasionará impactos diretos e perdas financeiras significativas. Assim, é imprescindível pensar e buscar alternativas concretas para reduzir a dependência ao petróleo, gerando recursos que possam assegurar o desenvolvimento sustentável, com manutenção de uma vida digna a toda a população.

Cabe destacar que os estados e municípios que recebem rendas petrolíferas devem ter a clareza e a responsabilidade nos investimentos realizados com essas rendas. Isso em virtude de que o petróleo é um recurso natural finito e é direito das próximas gerações serem beneficiadas por esses investimentos. Diante disso, necessário se faz dar maior transparência, com participação da sociedade civil organizada, às discussões de alocação das receitas.

A Lei n.º 11.445 (Brasil, 2007) estabeleceu as diretrizes nacionais do saneamento, sendo alterada e complementada pela Lei n.º 14.026 (Brasil, 2020). Um dos fundamentos prescritos na legislação é a universalização integral do acesso e a efetiva prestação do serviço de saneamento. Logo, reforça que os contratos de prestação dos serviços públicos de saneamento básico deverão definir metas de universalização que garantam o atendimento de 99% da população com água potável e de 90% com coleta e tratamento de esgotos até 31 de dezembro de 2033. Do mesmo modo, estabelece como metas quantitativas de não intermitência do abastecimento, de redução de perdas e de melhoria dos processos de tratamento.

Sob essa ótica, esta tese defende a aplicação das rendas petrolíferas na universalização do saneamento básico. Sabe-se que o saneamento básico é um instrumento concretizador da dignidade da pessoa humana, relacionando-se com o direito fundamental à saúde e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Ademais, o acesso à água potável e ao saneamento básico é um direito humano essencial, fundamental e universal, indispensável à vida com dignidade e reconhecido pela ONU (2010) como “condição para o gozo pleno da vida e dos demais direitos humanos”.

Em suma, não há que se pensar em desenvolvimento do país, dos estados e, principalmente, dos municípios sem propiciar à sua população condições mínimas de ter uma vida digna. E isso passa, de modo inevitável, pela questão social da falta de saneamento, sobretudo em regiões mais pobres da sociedade.

Em relação a Campos dos Goytacazes, a presente pesquisa concluiu que os percentuais estabelecidos na Lei n.º 14.026 (Brasil, 2020) são possíveis de serem alcançados. Para o município, o maior desafio encontra-se na situação do esgoto das áreas rurais das distritais, uma vez que eles não foram contemplados no contrato de concessão com a concessionária Águas do Paraíba, empresa responsável pelo serviço de saneamento no município desde 1999. Ressalta-se que Campos dos Goytacazes não possui, até a presente data, um Plano Municipal de Saneamento, o que o impede de acessar recursos federais para serem investidos na implementação de projetos de infraestrutura para a efetivação do serviço.

A aplicação das rendas petrolíferas no serviço de saneamento básico é possível a partir do momento em que o FMSB, criado pela Lei Municipal n.º 8.531 (Campos dos Goytacazes, 2013), deixe de ser uma estrutura sem vida, sem efetividade, e passe a assumir protagonismo na universalização do saneamento. Tal legislação dispõe que uma das formas de se financiar o fundo é mediante quaisquer recursos destinados a ele. Posto isso, nada impede que seja criada uma lei municipal que reverta parte dos recursos obtidos com as rendas petrolíferas para o FMSB, bastando ação política para isso.

Além da implementação do FMSB, é necessário examinar a universalização do saneamento básico a partir do Cidennf. O consórcio possui atuação em diversas áreas, inclusive em gestão ambiental, saneamento e recursos naturais, e busca uma melhor gestão de programas e serviços públicos, garantindo o respeito aos princípios da transparência, economicidade e eficiência.

Assim, com a criação de um Fundo Regional de Saneamento, vinculado ao Cidennf, em que os municípios petrorrentistas fomentariam o fundo com parcela dos recursos provenientes das rendas petrolíferas, seria possível que as ações voltadas à universalização do saneamento fossem implementadas, beneficiando não apenas um município, mas toda uma região. É fato que, para a destinação de parte das rendas

petrolíferas para o fundo, é imprescindível que cada município crie uma lei municipal com tal previsão.

Assim, defende-se ser viável a destinação das rendas provenientes da exploração de petróleo para financiar a expansão e a melhoria dos serviços de saneamento, sobretudo em regiões carentes e vulneráveis da cidade. A utilização dessas rendas para investimentos em infraestrutura e universalização de saneamento básico não é apenas uma questão de justiça social, mas também uma medida estratégica para a promoção de saúde pública, proteção do meio ambiente e desenvolvimento sustentável.

Espera-se, portanto, que esta tese sirva como um chamado à ação para gestores públicos e a sociedade civil, no sentido de que juntos possam trilhar o caminho da igualdade no acesso ao saneamento básico e à aplicação justa das rendas petrolíferas. A concretização desse direito fundamental ao saneamento é um passo essencial para a construção de uma sociedade justa e equitativa, na qual todos tenham garantidos não apenas serviços de saneamento dignos, mas também a preservação de sua saúde, do meio ambiente e do seu bem-estar.

REFERÊNCIAS

AGENDA 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. *Nações Unidas*, 15 set. 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/91863-agenda-2030-para-o-desenvolvimento-sustent%C3%A1vel>. Acesso em: 14 ago. 2024.

AHMED, Flávio. Aspectos ambientais dos royalties. *OAB-RJ*, 14 maio 2010. Disponível em: <https://www.oabRJ.org.br/artigo/artigo-aspectos-ambientais-dos-royalties-flavio-ahmed>. Acesso em: 14 maio 2023.

AJAJ, Cláudia. *Monopólio do petróleo e a emenda constitucional n. 9, de 1995*. Dissertação (Mestrado em Direito Político e Econômico) – Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2007. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp061644.pdf>. Acesso em: 14 maio 2023.

ARAÚJO FILHO, Valdemar; REGO, Paulo A.; MORAIS, Maria da Piedade. Condicionantes Político-Institucionais da Política de Saneamento Básico no Contexto Federativo: uma avaliação do desempenho da política nos Governos de FHC e de Lula (1995-2009). In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 26., 2012, Águas de Lindoia. *Anais [...]* Águas de Lindoia: ANPOCS, 2012.

ARRETCHE, Marta. *Estado Federativo e Políticas Sociais: Determinantes da Descentralização*. Rio de Janeiro/São Paulo: Revan/FAPESP, 2000.

AVERSA, Marcelo; OLIVEIRA, Vanessa Elias. Relações intergovernamentais e trajetórias dependentes na implementação da Lei Nacional de Saneamento Básico na Região Metropolitana de São Paulo. In: ENCONTRO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 17., 2017, São Paulo. *Anais [...]* São Paulo: ENANPUR, 2017. p. 1-26.

BARROS, Pedro Silva; PINTO, Luiz Fernando Sanná. O Brasil do pré-sal e a Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP). *Boletim de Economia e Política Internacional*, Brasília, n. 4, p. 7-16, 2010.

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 1992.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Aspectos de Teoria Geral dos Direitos Fundamentais. In: MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Hermenêutica Constitucional e Direitos fundamentais*. Brasília: Brasília Jurídica, 2002.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 15 out. 2020.

BRASIL. *Decreto n.º 2.705, de 3 de agosto de 1998*. Brasília: Presidência da República, 1998. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1998/decreto-2705-3-agosto-1998-398055-norma-pe.html>. Acesso em: 10 maio 2024.

BRASIL. *Decreto n.º 6.017, de 17 de janeiro de 2007*. Brasília: Presidência da República, 2007. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6017.htm. Acesso em: 10 maio 2024.

BRASIL. *Lei n.º 7.990, de 28 de dezembro de 1989*. Brasília: Presidência da República, 1989. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7990.htm. Acesso em: 10 maio 2024.

BRASIL. *Lei n.º 7.453, de 27 de dezembro de 1985*. Brasília: Presidência da República, 1985. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1980-1988/l7453.htm. Acesso em: 10 maio 2024.

BRASIL. *Lei n.º 9.478, de 6 de agosto de 1997*. Brasília: Presidência da República, 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9478compilado.htm. Acesso em: 10 maio 2024.

BRASIL. *Lei n.º 14.026/2020*. Atualiza o marco legal de saneamento básico. Brasília: Presidência da República, 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/lei-n-14.026-de-15-de-julho-de-2020-267035421>. Acesso em: 26 out. 2020.

BRASIL. *Lei n.º 11.445/2007*. Marco Legal do Saneamento Básico. Brasília: Presidência da República, 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm. Acesso em: 26 out. 2020.

BRASIL. *Lei n.º 9.984, de 17 de julho de 2000*. Brasília: Presidência da República, 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9984compilado.htm. Acesso em: 10 maio 2024.

BRASIL. *Lei n.º 10.195, de 14 de fevereiro de 2001*. Brasília: Presidência da República, 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10195.htm. Acesso em: 10 maio 2024.

BRASIL. *Lei n.º 11.107, de 6 de abril de 2005*. Brasília: Presidência da República, 2005. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11107.htm. Acesso em: 10 maio 2024.

BRASIL. *Lei n.º 12.734 de 30 de novembro de 2012*. Brasília: Presidência da República, 2012. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=LEI&numero=12734&ano=2012&ato=2c7kXUq1kMVpWTee6>. Acesso em: 10 maio 2024.

BRASIL. *Lei n.º 12.858, de 9 de setembro de 2013*. Brasília: Presidência da República, 2013b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12858.htm. Acesso em: 10 maio 2024.

BRASIL. *Lei n.º 14.026, de 15 de julho de 2020*. Brasília: Presidência da República, 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l14026.htm. Acesso em: 10 maio 2024.

BRASIL. *PEC n.º 2*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2016. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/124779#:~:text=Proposta%20de%20Emenda%20%C3%A0%20Constitui%C3%A7%C3%A3o%20n%C2%B0%202%2C%20de%202016&text=Ementa%3A%20Altera%20o%20art.,o%20direito%20ao%20saneamento%20b%C3%A1sico.&text=A%20prop%20osta%20visa%20alterar%20a,na%20lista%20de%20direitos%20sociais>. Acesso em: 10 maio 2024.

BRASIL. *PEC n.º 6*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2021. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2277279&fichaAmigavel=nao>. Acesso em: 10 maio 2024.

BRASIL. *Projeto de Lei n.º 4162, de 2019*. Brasília: Presidência da República, 2019. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/140534#:~:text=Cria%20o%20Comit%C3%AA%20Interministerial%20de,Estatuto%20da%20Metr%C3%B3pole%20%C3%A0s%20microrregi%C3%B5es>. Acesso em: 10 maio 2024.

BRASIL. *Portaria Gm/ms nº 888/2021*. Brasília: Ministério da Saúde, 2021. Disponível em: https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2021/prt0888_07_05_2021.html. Acesso em: 10 mar. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *REsp n.º 401.998/MG*, 1ª T., Rel. Min. Luiz Fux. Disponível em: <http://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/7487936/recurso-especial-resp-401998-mg-2001-0195098-8/relatorio-evoto-13118604>. Acesso em: 10 mar. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *RE n.º 253.906*, Plenário, Rel. Min. Ellen Gracie. Disponível em: <http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14740845/recurso-extraordinario-re-253906-mg>. Acesso em: 10 mar. 2024.

BREGMAN, Daniel. *Formação, distribuição e aplicação de royalties de recursos naturais: o caso do petróleo no Brasil*. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2007. Disponível em: https://royaltiesdopetroleo.ucam-campos.br/wp-content/uploads/2017/05/dissertacao_danielbregman.pdf. Acesso em: 10 maio 2024.

BRASIL. Sistema Tribunal Federal. *ADI n.º 4917-DF*. Brasília: Presidência da República, 2013a. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=3552717&prclID=4383614>. Acesso em: 5 mar. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI n.º 1.842*. Brasília: Presidência da República, 2013c. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur241775/false>. Acesso em: 10 maio 2024.

BRITTO, Ana Lúcia. Estudo Proposições para acelerar o avanço da política de saneamento no Brasil: Tendências atuais e visão dos agentes do setor. In: HELLER, Léo (Org.). *Saneamento como política pública: um olha a partir dos desafios do SUS*. Rio de Janeiro, RJ: Centro de Estudos Estratégicos da Fiocruz, 2018. Disponível em: <https://www.periodicos.unimontes.br/index.php/verdegrande>. Acesso em: 10 mar. 2024.

BRZEZINSKI, Maria Lúcia. O Direito à Água no Direito Internacional e no Direito Brasileiro. *Confluências*, Rio de Janeiro, v. 14, n. 1, p. 60-82, 2012.

CAMPOS DOS GOYTACAZES. *Lei n.º 8531, de 20 de dezembro de 2013*. Disponível em: <ordinaria/2013/854/8531/lei-ordinaria-n-8531-2013-dispoe-sobre-a-politica-municipal-de-saneamento-basico-cria-o-fundo-municipal-de-saneamento-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 10 jun. 2024.

CARVELLI, Urbano; SCHOLL, Sandra. Evolução histórica dos direitos fundamentais. Da antiguidade até as primeiras importantes declarações nacionais de direitos. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, a. 48, n. 191, p. 167-189, jul./set. 2011

COSTA, André Luís Macedo da. As dimensões dos direitos fundamentais. *Conteúdo Jurídico*: 11 maio 2018. Disponível em: <https://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/51672/as-dimensoes-dos-direitos-fundamentais>. Acesso em: 10 jun. 2024.

COSTA, Ilton Garcia; PIEROBON, Flávio; SOARES, Eliane Cristina. C. A efetivação do direito ao saneamento básico no Brasil: do Planasa ao Planasb. *Meritum*, Belo Horizonte, v. 13, n. 2, p. 335-358, 2018.

COSTA, Álvaro José Menezes da. Companhias estaduais na prestação de serviços de saneamento básico. In: PHILIPPI Jr, Arlindo; GALVÃO, Alceu de Castro (org.). *Gestão do saneamento básico: Abastecimento de água e esgotamento sanitário*. São Paulo: Manole, 2012. p. 83-106.

DARONCO, Giuliano Crauss. Evolução histórica da legislação brasileira no tratamento dos recursos hídricos: das primeiras legislações até a Constituição Federal de 1988. 2013. In: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE RECURSOS HÍDRICOS, 20., 2013, Bento Gonçalves. *Anais [...]* Bento Gonçalves: UFRGS, 2013.

DEODATO, Irenice Aparecida Nunes de Souza; SANTOS, Valdir Júnio dos Santos. Gastos sociais e rendas petrolíferas: O “Desafio da Abundância” no Município de Quissamã (RJ). *Revista COLÓQUIO – Revista do Desenvolvimento Regional*, Taquara, n. 2, p. 1-25, jan. 2019.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, 2001.

FACHIN, Zulmar; SILVA, Deise Marcelino da. *Acesso à Água Potável: Direito Fundamental de Sexta Dimensão*. 4. ed. Londrina: Editora THOTH, 2022.

FERREIRA, Hamanda Rafaela Leite. A decisão do STF na ADIN nº 4917-DF e a sua influência nos direitos fundamentais e na separação dos poderes. *Publica Direito*, 2014. Disponível em: <http://publicadireito.com.br/artigos/?cod=e10d9154a2265dfb>. Acesso em: 10 jun. 2024.

FERREIRA-DE-SOUSA, Flávia Nogueira; SANTANA, Vilma Sousa. Mortalidade por acidentes de trabalho entre trabalhadores da agropecuária no Brasil, 2000-2010. *Cad. Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 32, n. 4, e00071914, abr. 2016.

FRICKS, David Porto. *Para além da responsabilidade do município? Uma análise do programa de desenvolvimento do ensino superior realizado pela municipalidade de Presidente Kennedy a partir dos royalties do petróleo*. Dissertação (Mestrado em Planejamento Regional e Gestão de Cidades, Campos dos Goytacazes, 2019).
FUSER, Igor. *Petróleo e Poder: o envolvimento militar dos Estados Unidos no Golfo*. São Paulo: Editora Unesp, 2008.

GOBETTI, Sérgio Wulff *et al.* *A polêmica mudança na partilha das receitas petrolíferas*. Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, 2020. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10081/1/td_2566.pdf. Acesso em: 10 maio 2024.

GRUPO ÁGUAS DO BRASIL. *Estação de tratamento de esgoto*. 2024. Disponível em: <https://www.grupoaguasdobrasil.com.br/aguas-paraiba/agua-e-esgoto/estacao-tratamento-esgoto-2/>. Acesso em: 10 maio 2024.

GUERRA, S. M. G.; HONORATO, F. A lei do Petróleo e a Renda Petrolífera no Brasil. *Boletim Petróleo, Royalties e Região*, 2004. Disponível em: <https://royaltiesdopetroleo.ucam-campos.br/artigos/>. Acesso em: 10 maio 2024.

GUIMARÃES, Bernardo Strobel; OLBERTZ, Karlin. Federação e Royalties. In: ARAGÃO, Alexandre Santos. *Direito do Petróleo e de Outras Fontes de Energia*. Rio de Janeiro. Lumen Juris, 2011.

HELLER, Léo. Proposta de ampliar participação privada em saneamento e falaciosa. *Jornal Folha de São Paulo*, 28 de outubro de 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2019/10/proposta-de-ampliar-participacao-privada-em-saneamento-e-falaciosa.shtml>. Acesso em: 5 mar. 2022.

HELLER, Léo. *Política pública e gestão dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitária – a perspectiva da saúde pública*. Rio de Janeiro/ Belo Horizonte: FIOCRUZ/ UFMG, 2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). 2022. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/>. Acesso em: 5 mar. 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). 2021. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/>. Acesso em: 5 mar. 2022.

INFOROYALTIES. Informativo a partir de Agência Nacional do Petróleo. 2024. Disponível em: <https://inforoyalties.ucam-campos.br/informativo.php>. Acesso em: 16 fev. 2020.

LEITE, Carlos Henrique Pereira; MOITA NETO, José Machado Moita, BEZERRA, Ana Keuly Luz. Novo marco legal do saneamento básico: alterações e perspectivas. *Eng Sanit Ambient*, Rio de Janeiro, v. 27, n. 5, p. 1041-1047, set./out. 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1413-415220210311>. Acesso em: 5 mar. 2022.

MAIA, Ivan. O Acesso à Água Potável como Direito Humano Fundamental no Direito Brasileiro. *Revista do CEPEJ*, Salvador, v. 20, p. 301-338, 2017.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. *Curso de Direitos Humanos*. 6. ed. São Paulo: Ed. Método, 2019.

MELO, A. J. M. Gestão Associada para regulação do saneamento básico. *In*: PHILIPPI JR., A. (Org.). *Gestão do saneamento básico: abastecimento de água e esgotamento sanitário*. Barueri: Ed. Manole, 2012.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 13. ed. Rio de Janeiro: Saraiva, 2018.

MENICUCCI, Telma *et al.* Políticas de saneamento via-à-vis à política de saúde: encontros, desencontros e seus efeitos. *In*: HELLER, Léo (org.). *Saneamento como Política Pública: um olhar a partir dos desafios do SUS*. Rio de Janeiro, RJ: Centro de Estudos Estratégicos de Fiocruz, 2018. Disponível em: <https://portaldeperiodicos.animaeducacao.com.br/index.php/RDFG/article/view/13947/7766>. Acesso em: 22 out. 2020.

MIRALÉ, Édís; MIRALÉ, Lucas Tamer. O marco regulatório do saneamento ambiental. *Migalhas*, 2020. Disponível em: <https://migalhas.uol.com.br/depeso/334063/o-marco-regulatorio-do-saneamento-ambiental>. Acesso em: 22 out. 2020.

MIRANDA, Agélio Novaes de. O direito fundamental ao saneamento básico e o novo marco legal do setor: arranjos jurídicos institucionais, federalismo de cooperação e a busca pela universalização do serviço. *Interesse Público*, Belo Horizonte, v. 24, n. 132, p. 1-15, mar./abr. 2022. Disponível em: <https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/52849>. Acesso em: 22 fev. 2024.

MURTHA, Ney Albert; CASTRO, José Esteban; HELLER, Léo. Uma perspectiva histórica das primeiras políticas públicas de saneamento e de recursos hídricos no Brasil. *Ambiente & Sociedade*, São Paulo, v. 18, n. 3, p. 193-210, jul./set. 2015.

NAZARETH, Paula Alexandra. Rendas Petrolíferas: tempos incertos para os Municípios do Estado do Rio de Janeiro. *In*: PIQUET, Rosélia (org.). *Norte Fluminense: uma região petrodependente*. Rio de Janeiro: Ed. Telha, 2021.

NUVOLARI, Ariovaldo. *Esgoto sanitário*. São Paulo: Editora Blucher, 2011.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral. Resolução 64/A/RES/64/292, de 28.07.2010. ONU, 2010.

ORTIZ NETO, José Benedito; COSTA, Armando João Dalla. A Petrobrás e a exploração de petróleo offshore no Brasil: um approach evolucionário. *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, v. 61, n. 1, p. 95-109, jan. 2007.

PIQUET, Rosélia; SERRA, Rodrigo (org.). *Petróleo e Região no Brasil*. O Desafio da Abundância. Rio de Janeiro: Garamond, 2007.

PIQUET, Rosélia P. S.; SILVA, Ronaldo Costa da. O ciclo da dependência às rendas petrolíferas em municípios do Norte Fluminense. *Revista Cadernos de Desenvolvimento Fluminense*, [S.l.], v. 5, p. 95-108, 2014.

PIQUET, Rosélia P. S.; LUMBRERAS, M. J. As mudanças no percurso da Política Petrolífera Brasileira. *Revista Política e Planejamento Regional*, Rio de Janeiro, v. 7, n. 3, p. 246-266, 2020.

PNUD-BR – PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO-BRASIL. *Objetivos de Desenvolvimento Sustentável*, 2020. Disponível em: <http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/sustainable-development-goals.html>. Acesso em: 22 fev. 2024.

REZENDE, Sonaly; HELLER, Léo; QUEIROZ, Ana Carolina Lanza. Água, saneamento e saúde no Brasil: interseções e desacordos. *Anuario de Estudios Americanos*, Sevilla, v. 66, n. 2, p. 57-80, 2009.

SAIANI, Carlos César Santejo; TONETO JUNIOR, Rudinei. Evolução do acesso a serviços de saneamento básico no Brasil (1970 a 2004). *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 19, n. 1 (38), p. 79-106, abr. 2010.

SERRA, Rodrigo V. *Contribuição para o debate acerca da distribuição dos royalties petrolíferos no Brasil*. Tese (doutorado em Economia Aplicada) – Instituto de Economia da Universidade de Campinas, Campinas, 2005.

SERRA, Rodrigo V. O novo marco regulatório do setor petrolífero brasileiro: dádiva ou maldição? In: PIQUET, Rosélia P. (org.). *Mar de Riquezas, Terras de Contrastes: o Petróleo no Brasil*. Rio de Janeiro: Mauad, 2011. p. 141-159.

SERRA, Rodrigo V. A nova/velha questão da divisão dos royalties. In: PIQUET, Rosélia (org.). *Norte Fluminense: uma região petrodependente*. Rio de Janeiro: Ed. Telha, 2021.

SILVA, Thalita Verônica Gonçalves e. O Direito Humano no acesso à água potável e ao saneamento básico – análise da posição da Corte Interamericana de Direitos Humanos. *Conexão Água*, 2016. Disponível em: <https://conexaoagua.mpf.mp.br/arquivos/artigos-cientificos/2016/13-o-direito-humano-de-acesso-a-agua-potavel-e-ao-saneamento-basico-analise-da-posicao-da-corte-interamericana-de-direitos-humanos.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2024.

SILVA, Lucas Emanuel da; SANTANA, José Ricardo de; FARIAS, Tácito Augusto. Impacto das rendas petrolíferas sobre os municípios: uma análise das finanças públicas e desenvolvimento em Sergipe. *Revista de Desenvolvimento Econômico*, Salvador, v. 16, n. 29, p. 1-20, 2014.

SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES SOBRE O SANEAMENTO BÁSICO (Snis). 2022. Disponível em: <http://www.snis.gov.br/>. Acesso em: 5 mar. 2022.

SUENSON, Guilherme Guerrilha. *Geopolítica do petróleo: uma análise da geopolítica do petróleo como causa não contada da guerra*. TCC (Graduação em Relações Internacionais) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2017.

TRATA BRASIL. *Painel Saneamento Brasil*. 2019. Disponível em: https://tratabrasil.org.br/painel-saneamento-brasil/?gclid=EAlaIQobChMImOTSl6H6_wlVCjyRCh3hnwHoEAAYASAAEgKncvD_BwE. Acesso em: 5 mar. 2022.

THOMAS, Jose Eduardo. *Fundamentos de Engenharia de Petróleo*. 2. ed. Rio de Janeiro: Interciência, 2001.

VILARINHO, Cíntia Maria Ribeiro; COUTO, Eduardo de Aguiar. Saneamento básico e regulação no Brasil: desvendando o passado para moldar o futuro. *Revista Digital de Direito Administrativo*, São Paulo, v. 10, n. 2, p. 233-257, 2023. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/195980/196936>. Acesso em: 5 mar. 2024.

VILHENA, Eduardo Juntolli. Royalties do Petróleo compensação financeira aos Estados, Municípios e Órgãos da Administração afetados análise da constitucionalidade da destinação de recursos de royalties ao Fundo Especial. *Coletânea de Pós-Graduação*, Brasília, v. 4, n. 6, p. 1-49, 2019. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/royalties-do-petroleo-compensacao-financeira-aos-estados-municipios-e-orgaos-da-administracao-direta-afetados-analise-da-constitucionalidade-da-destinacao-de-recursos-de-royalties-ao-fundo-especial.htm>. Acesso em: 10 maio 2024.

**APÊNDICE A – PRIMEIRA TRANSCRIÇÃO DA ENTREVISTA – SECRETÁRIO
MUNICIPAL DE CAMPOS DOS GOYTACAZES, RESPONSÁVEL PELA PASTA DE
PETRÓLEO, ENERGIA E INOVAÇÃO (3/07/2024)**

1 – Marcelo, hoje, no ano de 2024, você tem ideia de quanto que é a importância das rendas petrolíferas no orçamento do município?

Resposta: No início da gestão Rosinha, onde estive também à frente da secretaria, em 2009, a dependência das rendas do petróleo no orçamento municipal chegava na casa dos 70%. E, de lá para cá, com todo o trabalho de fomentar a arrecadação municipal, porque devido a muito tempo, o município recebia receitas mais vultosas, deixou-se a arrecadação própria um pouco de lado. Hoje em dia, como a maioria dos nossos campos petrolíferos da bacia de Campos já são campos maduros, que estão produzindo desde a década de 1970, a arrecadação de royalties caiu bastante, de royalties e participação especial, que nós chamamos, no bojo, de participações governamentais, caiu bastante. Então, o município teve que se ajustar à nova realidade e propor novos modelos de arrecadação e atração de novos negócios, como o comércio, setor de serviço do município que é muito ativo. Dessa forma, o município tem trabalhado bastante e, com isso, aumentou bastante a receita própria. Hoje falamos que a dependência dos royalties não é mais nem de perto aquilo que era. Ainda tem uma participação muito fundamental na receita do município, porém hoje gira em torno entre 30% e 40% mais ou menos.

2 – Marcelo, hoje, no município de Campos, essas rendas petrolíferas, você sabe identificar onde elas vêm sendo aplicadas com maior valor?

Resposta: O município de Campos vem fazendo um trabalho muito bom, principalmente na área social, na área de infraestrutura urbana, com os recursos dos royalties. Vários bairros legais que são feitos dentro do nosso município. O que é um projeto de bairro legal? Você pega um bairro que não tem praticamente nada de infraestrutura e você faz rede de água, rede de esgoto, calçamento, iluminação. Você dota um bairro que não tem estrutura nenhuma de 100% de estrutura. Além disso, você tem programas que retiram comunidades, casas sem nenhuma estrutura e constroem um bairro totalmente novo, totalmente urbanizado, colocando aquelas pessoas que estão em situação vulnerável. Tudo isso é feito com recursos de royalties. O município também tem apostado muito na área do esporte, construindo, por exemplo, vilas olímpicas, onde você faz projetos sociais dentro dessas vilas olímpicas, através do esporte, com as crianças, com os adolescentes, para poder tirar essas crianças e adolescentes de situações que poderiam estar levando a situações de vulnerabilidade. São crianças que são resgatadas através de um trabalho do esporte, então você tem toda essa estrutura social. Além disso, com os recursos dos royalties hoje, são usados no cartão cidadão, que é feito através de cartão goitacá. Nesse caso, você dá uma ajuda de uma renda extra para o pessoal que está em situação também de dificuldade econômica, passando dificuldade de alimentação, o cartão que é justamente usado para alimentação. Hoje, na parte da educação, os estudantes recebem todo o uniforme escolar, todo o material escolar,

uniforme, tênis, mochila, livros, cadernos, recebe tudo através da rede. Então tem também o trabalho do transporte, que traz as pessoas de locais mais distantes para levar para a escola. Tem até o programa do transporte universitário para poder ajudar o jovem a ter acesso à universidade. Enfim, são vários programas que são feitos justamente com a ajuda dos royalties, sem falar na questão da saúde que nós tínhamos. No início do governo, pegamos o HGG, e, como todos sabem, era um hospital, é um hospital que atende. Fala HGG, hospital de Guarus, mas, na verdade, atende toda a população de Campos e das cidades vizinhas também, porque o Ferreira Machado, ele é mais para emergência vermelha, de acidentes, traumas. Já o HGG é toda a parte ambulatorial e foi todo reformado. Hoje está um hospital assim: se você entrar lá, você não reconhece mais o hospital como era. Tudo isso é feito com recurso dos royalties.

3 – Marcelo, considerando que a Lei 14.026 de 2020, a lei federal, ela vem sendo considerada o novo marco do saneamento, onde ela estabelece metas ousadas de universalização até o ano de 2033, e considerando também que o município de Campos encontra-se bem próximo a atingir essas metas, onde a grande dificuldade do município está na área rural, porque no contrato de concessão do município com a Águas do Paraíba não incluiu a área rural, que é onde ocorre essa defasagem, principalmente na questão do saneamento, você acredita, acha que seria viável a aplicação de parte dessas rendas no serviço de saúde? De saneamento na área rural, em si?

Resposta: Bom, André, eu acho um pouco complicado na questão de isentar o pessoal da cobrança da taxa de esgoto, portá-la em regiões mais distantes, até por conta de uma isonomia, porque, se todos pagam, vai haver muito questionamento com relação a isso. O que pode ser feito é um programa de repente, pensando aqui na hora, um programa, de repente, de forças sépticas ou algo similar, de forma controlada, tudo dentro das normas ambientais, tudo com controle, para que não haja contaminação de rios, riachos, lagos. Então acho que, se for feito de uma maneira regular e controlada, eu acho que atenderia também da mesma forma, que não se pode ter esgoto a céu aberto, esgoto sendo despejado, mananciais. Isso que não se pode ter, mas você tendo uma forma controlada desse esgoto, eu acho que já atenderia.

4 – Marcelo, o órgão responsável pela fiscalização da utilização dos óleos é o Tribunal de Contas aqui do estado do Rio. Você acredita que a participação da sociedade civil também pode contribuir na gestão, na transparência dessa utilização das rendas?

Resposta: Bom, André, o TCE é o órgão que faz esse controle, essa fiscalização no Tribunal de Contas do Estado. Além disso, tem a própria Câmara de Vereadores, que o vereador é aquele que é eleito pelo povo justamente para fiscalizar os atos do Poder Executivo. Inclusive, quando vem qualquer tipo de aprovação ou reprovação de contas do TCE, isso é analisado pela Câmara, que pode acatar ou não aquilo que vem lá do Tribunal de Contas. Então, por lei, você tem a Câmara de Vereadores, também tem o Portal da Transparência. Hoje os municípios são obrigados também a colocar tudo ali, todas as aplicações com os recursos, oriundo do erário público, tem que ser colocado ali para a população estar vendo. Qualquer um que queira acompanhar. E hoje, no advento

das redes sociais, a população acaba tendo um canal muito direto com todos, tanto com vereadores, quanto com secretários, quanto com prefeitos. Hoje essa ligação entre a sociedade e o poder público tem sido muito mais direta. Além disso, tem vários órgãos das entidades civis que acompanham e pleiteiam. Temos dentro do município diversas sociedades civis organizadas que fazem isso: CDL, ACIC, Conselho da FIRJAN, enfim. Temos inúmeras entidades dessas que fazem esse tipo de acompanhamento, sugestões. Para poder... Contribuições para o poder público, né?

APÊNDICE B – SEGUNDA TRANSCRIÇÃO DA ENTREVISTA – SUBSECRETÁRIO DE MEIO AMBIENTE DO MUNICÍPIO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES (2/07/2024)

1 – Seu Renê, sabe que a Lei 14.026 de 2020, que vem sendo considerada o novo marco regulatório do saneamento, estabeleceu algumas metas ousadas no que diz respeito à universalização do serviço de saneamento e que deverão estar cumpridas até o ano de 2033. Ao mesmo tempo, a Lei Municipal 8.531 de 2013 instituiu, no município de Campos, a nossa Política Municipal de Saneamento e, dentre os princípios que ela já estabelecia desde 2013, encontrava-se a universalização do acesso. Diante disso, quais foram as ações, os processos que foram utilizados na busca dessa universalização? Saneamento, tanto na questão do abastecimento de água, do esgotamento sanitário, limpeza urbana e resíduos sólidos.

Resposta: A gente teve uma mudança muito grande, um marco em 2000, quando a concessionária veio em 1999 e assumiu a parte de saneamento. Uma parte de água, a gente já tinha muita coisa, muita coisa implantada, estações implantadas, que é uma questão essencial à água, mas esgoto a gente não tinha exatamente nada. Tínhamos uma rede de esgoto, já implantada, da época dos ingleses, o projeto dos ingleses. Então, a partir daí, começou a parte de saneamento. Em 2000, 2001, foi instalada a primeira Estação de Tratamento de Esgoto, que é a Chatuba, que foi para atender 80 mil pessoas. Hoje, nós estamos com seis estações de tratamento implantadas em Campos, que atende 94% da população urbana, estações de qualidade, de eficiência de primeira. Então, a gente hoje, na parte do abastecimento de água, a gente já está dentro do marco. O marco diz que é 90% da universalização até 2033. Na parte de água, e isso quer dizer, na parte de gota, a gente só está atendendo a parte urbana de Campos, incluindo Guarus. Os outros municípios, não existe convênio, o convênio não foi previsto.

Mas o convênio para esgoto não foi previsto para os distritos, somente o Brasil, de água. Então, água, além de toda a área urbana, 95% dos municípios têm água, só aqueles problemáticos mesmo. Então, nessa parte de saneamento, de água e esgoto, já estão dentro, mas isso não quer dizer que nós vamos parar. Nós participamos da elaboração, em 2013, do Plano Municipal de Saneamento, no acordo com a Agevap, e esse plano houve um problema técnico que a Agevap não aprovou. Em função disso, ficamos sem plano de saneamento até hoje e, atualmente, estamos, de novo, com a Agevap desenhando um acordo de cooperação técnica para que nós possamos elaborar o nosso plano. Eu entendo que ele vai ter mais performance, porque nós já atendemos todos os marcos, mas é importante que tenha um plano, e vamos apontar os caminhos para as áreas dependentes. O que é que vai se fazer? Amplia o convênio, traz outra empresa, o município, o banco, vai montar alguma estrutura municipal para atender, porque, embora falta pouco, mas na parte de esgoto é a parte mais problemática que tem, porque você tem que buscar tecnologias de custo baixo para que não se tenha tarifas altas. Normalmente são regiões onde as pessoas não têm tanto poder aquisitivo e tem que esse tratamento seja acessível. As pessoas, mas tudo tem um custo. Dentro da sustentabilidade, do conceito da sustentabilidade, o plano e a lei de saneamento, ela

prevê que tem que ser pago. Isso, esse custo tem que ser transferido para a sociedade, que é a sustentabilidade. Então, quer dizer, até mesmo as ligações, o interessado, o morador, o residente, ele tem que pagar o custo dele. É um dos problemas que a gente vive hoje. Hoje, na cidade, a gente tem várias ligações clandestinas. É pequeno, deve dar 3% dos esgotos que é tratado. Era jogado no rio hoje, é tratado, ia para o rio ou para a Lagoa Feia, e 3% mancha nas cidades, mas são ligações, mas é clandestina. E mesmo tendo rede de esgoto, a residência é obrigada a pagar esgoto. Passou na porta, passou água ou esgoto, é obrigado a ligar.

2 – Seu Renê, considerando que a Águas do Paraíba, que é a concessionária que está aí desde 1999 fazendo a prestação do serviço de saneamento aqui no município, quem é que realiza a regulação da prestação desse serviço? Como que é feita a fiscalização desse serviço? O município eventualmente recebe muitas denúncias de insatisfação da população pela prestação do serviço prestado?

Resposta: Toda essa parte dessa discussão é de ampliação das metas, é do plano até interno para fazer, é uma discussão entre o Executivo, o prefeito e a concessionária. Lógico, com o suporte das secretarias dando suporte técnico. Isso porque depende muito da questão financeira, o desembolso financeiro. É uma empresa, ela também tem que ter um desembolso, tem que fazer as metas dela em função do que ela arrecada e também fazer o plano de gasto dela. Então isso é feito entre os executivos. O contrato é controlado através da Secretaria de Obras, ela que faz a inspeção e o controle. Esses vazamentos que têm de esgoto e de ligações clandestinas, embora seja obrigado você ligar, mas tem um custo. Então, as pessoas, para sair do custo, evitam, e muitos, por Campos ter uma rede muito antiga, Campos é uma das mais antigas do Brasil, então muitas pessoas também não sabem. E tem outras também que ligam a rede de água pluvial na rede de esgoto, traz um transtorno muito grande. Às vezes, alguns bueiros têm vazamento, mas é porque há entupimento, porque, como a água pluvial está interligada, vão elementos, vão resíduos que não são de esgoto. A rede foi projetada para esgoto, e não para receber uma lata, receber um pano, receber alguma coisa que não é própria do esgoto que vem da água pluvial. Não causa mais a construção. Isso traz um desconforto, mas é um problema muito grande e Campos tem uma questão peculiar, como a cidade plana. A concessionária, ela, para fazer todas, para encaminhar esse esgoto, todas as seis estações de tratamento de esgoto, ela tem que usar a bomba. A cidade plana tem que usar a bomba para fazer o recalque desse esgoto. Hoje são 260 estações, então o custo de energia é muito alto, trabalham 24 horas. Quando você está numa cidade mais elevada, Petrópolis, Friburgo, então você faz tudo por gravidade, usa duas, três bombas, então você tem um incremento a mais por essa situação topográfica, mas a gente vem entendendo, por exemplo, o esgoto. Hoje ele chega até Campos, são dez quilômetros de esgoto.

3 – Seu Renê, a respeito do Plano Municipal de Saneamento aqui em Campos, o que que o senhor poderia falar sobre ele?

Resposta: Como eu havia dito, a questão, a parte é da questão do desoneramento tanto para a água, tanto para o esgoto. A gente está em uma situação bem avançada em relação à previsão da lei, mas o plano é fundamental, ele é essencial. Sem o plano, o município não tem acesso a recursos do Governo federal. Ele é obrigatório, e a gente está agora na fase de cumprimento dele, porque, como eu havia dito, em 2013, a gente teve um plano elaborado por questões técnicas em relação ao plano, a Agevap judicializou, e não foi resolvido até hoje. Então hoje a gente está fazendo um novo acordo técnico que seria o novo plano, mesclado com a atualização das informações do passado. E a gente está articulando gestão e fase de fechamento de acordo de cooperação técnica com a Agevap para que nós possamos elaborar esse plano dentro de um ano, e o município ficar, então, cumpridor da lei. A gente vai atender a lei com a coincidência desse plano, que também é importante que ele vai nortear o que falta ser alcançado. Embora essa discussão seja feita entre o Executivo e a concessionária, hoje vai ter que ter esse plano, que eles tenham que seguir o plano. Vai dar um norte nas negociações, nas prioridades. Então, ele tem uma importância muito grande.

4 – Seu Renê, a Lei Municipal 8.531 de 2013, ela cria aqui no município o Fundo Municipal de Saneamento Básico, que é um fundo vinculado à Secretaria Municipal de Meio Ambiente. Como que está a situação desse fundo? Ele foi efetivamente criado, ele tem tido atuação aqui na cidade?

Resposta: Em 2013, certamente quando houve esse acordo para a elaboração do Plano Municipal de Saneamento, automaticamente fizeram a lei lá atrás, só que era um momento muito incipiente ainda. As coisas tiveram uma evolução muito grande, as discussões são outras, as visões são outras, e, infelizmente, essa lei não foi implementada. Esse fundo não foi criado, provavelmente por não ter ainda esses mecanismos de onde vêm esses recursos. Mas eu entendo que agora, com a edição do novo plano, eu acho que terá um instrumento para que a gente implemente lei, porque a própria lei prevê a realização do Plano Municipal de Saneamento. Eu acho que ele também é um dos instrumentos para que a gente possa, então, tornar a lei uma realidade.

5 – Seu Renê, considerando que o município de Campos possui índices bem positivos no que toca à questão da água e do esgoto, já quase alcançando a universalização prevista na Lei Federal 14.026, o senhor acredita, acha que, eventualmente, a utilização das rendas petrolíferas para auxiliar na busca dessa universalização, principalmente no que diz respeito à questão do esgoto na área rural, que não foi contemplada no contrato de concessão com a empresa Águas do Paraíba, isso poderia trazer efeitos positivos para o alcance da universalização e para a população, reduzindo o custo da implementação da universalização?

Resposta: Sem dúvida, eu acho que o royalty é um dos mecanismos. Quando ele foi criado lá em 1991, 1992, o uso, objetivo dele era exatamente trazer recurso para benefícios para a sociedade. E com a edição dessas leis, ficou claro que a questão do

saneamento básico é fundamental. Então, acho que é um caminho muito positivo de verificar isso, verificar outras formas também de a gente ter recurso para esse fundo, que esse fundo passa a financiar estações de tratamento em áreas mais problemáticas com população. Com um poder aquisitivo, mas é menor, estruturar essas comunidades todas. É uma cidade plana, que favorece a tudo. Mas com relação, como eu havia dito, com relação à parte de drenagem é complicada. Para rede de esgoto, que são drenagens por gravidade, são escoamentos por gravidade, é complicado. O mesmo ocorre com a questão das galerias de águas pluviais. Uma cidade que chove em relação a outras, muito pouco, concentra-se no verão, tem o período de estiagem, tanto que o setor açucareiro veio para cá, porque não havia chuva nesse período. Só que, como chove pouco, essas galerias de águas pluviais, na área urbana, estão praticamente todas destruídas, que foi o motivo de ter esses alagamentos com essas chuvas fortes que vieram no ano passado. Então, a gente está trabalhando junto com a concessionária, junto com a Secretaria de Obras, da limpeza dessas galerias, desobstrução das galerias de águas pluviais, para que a concessionária entre com o robô, tem espaço para o robô entrar, identificar as ligações clandestinas, então, obrigar os proprietários dos imóveis, que estão de ligação clandestina, a realizar a ligação, a fazer de esgoto. A gente está buscando esse trabalho, ele é um trabalho árduo, é um trabalho grande, mas a gente está trabalhando nessa linha.

APÊNDICE C – TERCEIRA TRANSCRIÇÃO DA ENTREVISTA – DIRETOR DA CONCESSIONÁRIA ÁGUAS DO PARAÍBA (13/08/2024)

13/08/2024

Juliano, bom dia. Desde já agradeço a oportunidade de estar aqui conversando com você enquanto diretor da Águas do Paraíba e eu gostaria de conversar, numa primeira pergunta, a respeito de quais são os desafios na visão da concessionária da empresa Águas do Paraíba para o alcance da universalização prevista na Lei 14.026 de 2020?

Resposta: Eu acho que é importante separar, porque o novo marco fala em município. O meu contrato, como você mesmo colocou, ele não é totalmente município. Ou seja, a mesma questão da água, onde a gente atua em quase a totalidade do município, ele é um contrato que foi feito o seguinte: baseado em região central e mais as sedes distritais, ou seja, a base populacional de cada distrito. Quando chegou entre 2014 e 2016, houve uma grande discussão, porque pequenas comunidades, 15 anos depois, haviam crescido e precisavam de algum tipo de atendimento. Então, na época que a prefeita era a Rosinha, foi feito um aditivo, ampliando mais 54, 55 localidades de atendimento. O contrato hoje, ele tem a região central, todas as sedes distritais, mais 50. Para atendimento de água, porque, até então, isso não existia. Esgoto continua centralizado na região central, que é o primeiro distrito, e, nessa época, também começamos a atuar já em Goytacazes. Mas o próprio contrato não previa essa atuação em Goytacazes. Acontece que a cidade cresceu naquela direção, e é onde a gente tem os maiores investimentos. Acho que, por muito tempo, a gente ficou trabalhando para Guarus e agora a gente, tendo o Guarus praticamente totalmente resolvido, a gente desce para Goytacazes. Acho que essa é a linha. Agora, sem isso, para água, o atendimento é muito grande. Mesmo quando a gente analisa o marco de saneamento na ótica do município, hoje o número está dando 99%, que é o marco de água e de esgoto. Quando a gente olha na ótica do meu contrato, ela tende a 96%. Na ótica do município, eu também acredito, eu não vou ter esse número exatamente aqui, mas o próprio Snis, que agora está mudando de nome, está virando Snisa, traz essa informação. A gente, nesse momento, está preenchendo os dados para o que vem, no próximo ano e deva estar em torno dos 90%. Sim, também porque pode não parecer, por exemplo, Travessão, eu não atuo com esgoto, mas existe uma ética da prefeitura, em algum momento no passado, implementou rede de coleta e, feito isso, vai para uma. Então não é só o que Águas do Paraíba faz, a feitura tem a imagem da empresa que cuida da parte de esgoto. Ela também atua em uma série de regiões, que isso também é contabilizado. As pessoas não têm um piso no esgoto. Esgoto é coletado, e é dado um destino a ele.

E ainda no contexto do novo marco, eu acho que um desafio que ainda tem, e é um desafio nacional, Campos é uma das cidades que têm esse mesmo desafio, é a questão da redução de perda. Porque a gente fala muito em não poluir e foca nas metas de esgoto; fala na meta de água, que as pessoas tenham acesso à água limpa e à saúde, só que a água é um recurso finito, a água doce é um recurso finito. Então a gente tem que cuidar dela com muito carinho. E hoje, apesar de já termos muito investimento, de substituição de rede, de uma série de tecnologias para reduzir essa perda, a gente ainda tem uma série de desafios no município. Então a gente tem um tempo ainda para essa

redução, mas é onde a gente tem concentrado bastante investimento, a redução de perda.

Em relação à regulação e fiscalização da prestação de serviço pela concessionária Águas do Paraíba, qual é o órgão que vem fiscalizando a atuação da empresa aqui no município? Essa regulação é feita em cima de qual legislação?

Resposta: O Executivo é quem toca o nosso contrato, e, dentro do Executivo, a Secretaria de Obras é responsável pela gestão do nosso contrato. Então tem uma estrutura dentro da Secretaria de Obras, tem um gestor do nosso contrato estabelecido. Obviamente a última palavra é do secretário, e algumas das ações do nosso contrato é direto com o Poder Executivo. Fiscalização do dia a dia é tocada pela Secretaria de Obras. O que rege, na verdade, essa relação é o nosso contrato. Se eu tenho um contrato que faz esse regimento. Obviamente tem questões ambientais que são tocadas pela Secretaria de Obras. Se eu quiser fazer um licenciamento de uma nova obra, esse licenciamento passa pela Secretaria de Obras e passa pela Secretaria de Meio Ambiente. Tem questões, por exemplo, poços, isso aí é uma coisa feita junto ao Inea. Tem fiscalização por parte do Inea. As questões ambientais são tocadas por esses órgãos reguladores, e eu acho que tem sempre uma questão de regulação que é a ANA. A gente está vivendo um momento de evolução. É muito natural a gente estar o tempo todo trazendo essas novas resoluções para dentro do contrato, até se hoje, vamos dizer o seguinte, se alguma coisa que é entendida hoje pela ANA é muito diferente do que mesmo se é conversado, se é negociado, pode ser adaptado. Acho que eu falei isso até na audiência pública. A gente tem que entender que o contrato, ele tem que ser preservado em cima de um acordo feito no passado. Mas ele é um organismo vivo, ele tem que mudar em relação às necessidades das partes ao longo do tempo. Por isso até que a gente está falando, já foram sete aditivos ao longo do contrato, e essa questão da regulação, ela está o tempo todo mutável. Existe uma, vamos dizer, nesse novo cenário do novo marco de saneamento, tem exigência de uma agência para regular, vamos dizer assim, e fiscalizar o contrato. Hoje o município de Campos não tem essa agência estabelecida, apesar de ter ali um gestor do contrato, que é a Secretaria de Obras. Ela não tem todos os elementos para ser tratado como uma agência, mas, inclusive, porque isso é uma coisa que o prefeito tem conversado com sua equipe técnica, ou seja, existe o interesse de ou agregar o contrato de Campos a alguma agência ou implementar uma agência. Uma coisa que eu já não vou dominar, vai ficar muito aí na decisão deles, mas é uma coisa que já tem se conversado, porque a ausência de uma agência, por exemplo, dificulta a gente a acessar dinheiro do BNDES. Então a gente tem, a gente não tem nada contra, pelo contrário, a gente tem total interesse que essa agência seja estabelecida, e não tem essa agência, essa Secretaria de Obras que é responsável.

Juliano, quais são as metas da empresa Águas do Paraíba no que toca à questão da expansão do seu serviço, melhoria da sua qualidade?

Resposta: As metas, vamos dizer assim, para onde a concessionária está apontando nos próximos anos? Como a gente já falou, acho que água, a gente tem uma meta contratual e, de novo, o marco estabelecido e esgoto também. Eu acho que onde está o nosso maior volume de investimento para os próximos anos está em perdas. A gente setoriza cada área. Você precisa, na verdade, pegar todo um sistema e, para você fazer

isso, você tem que setorizar em pequenos setores. Então, você precisa quase que isolar o teu sistema, onde vai ter mais ou menos duas mil pessoas, três mil pessoas, para você entender o que está acontecendo ali para conseguir reduzir perdas. Isso pode ser vazamento, pode ser roubo, pode ser uma série de questões que fazem. E a meta de 25%, que hoje é a meta do novo marco e é a meta do nosso contrato, ela pode parecer uma meta simples, mas não é. Você vai ver que teve agora a licitação dos blocos da Cedae de dois anos atrás. A média dos municípios do Rio de Janeiro está variando. Setenta a 80% de perda. Ou seja, você produz cem, 20 vão para as pessoas, 80 se perde. E a meta do novo marco é: você produz cem, 75 se consome, 25 se perde. Então é um negócio bem agressivo. A gente tem bastante investimento, bastante estudo, isso é muito técnico. Mas eu acho que um ponto sempre é muito questionado, é a questão da ampliação da rede de esgoto. Aquilo que eu falei, acho que foi concluído recentemente, há dois ou três anos atrás, investimento de Guarus. A gente hoje aponta para o lado de Goytacazes, que eu acho que é onde tem ainda uma população grande e que tem para onde crescer. Então tem investimento a ser feito ali. Só que, para a gente começar a fazer investimento em Goytacazes, eu preciso, por exemplo, crescer a ETE Donana, que é uma ETE que atende a um pedaço ali da região de Donana e tal. Então é um parque tropical, tem uma série de questões que estão dependendo desse investimento. A ideia já é agora, em 2025, a gente conseguir ampliar essa ETE para permitir uma linha de investimento naquela região. Para hoje, o que eu acho, eu falei um pouquinho de futuro, de esgoto, que eu acho que é caminhar no Goytacazes, para hoje o que a gente conseguiu fazer? Aproveitar esse momento que a prefeitura conseguiu recurso, tanto através de fontes próprias da prefeitura como do estado, de atacar um monte de bairro legal, o bairro legal com saneamento e urbanização. Esgoto faz parte desse saneamento, então eu perderia uma oportunidade se a gente não aderisse. Então a gente deu uma segurada em algumas coisas para entrar de cabeça nesses bairros legais, porque eu aproveito uma obra que está acontecendo lá dentro, eu instalo a minha rede e, de fato, quando aquele projeto acaba, ele está totalmente saneado. Você tem drenagem, você tem água, você tem esgoto e você tem um ambiente urbanizado. Então eu acho que tem sido um projeto bastante relevante, importante. Vou citar para vocês, tem Parque Saraiva, Bela Vista. Tem uma lista grande de bairros legais que a gente está investindo agora. E se você parar no tempo, você vai ver que vai ser um momento que muitas pessoas vão ter um atendimento de esgoto nesse período. A gente vai subir ainda mais o nosso atendimento de esgoto.

Eu acho que um ponto importante e que essas pessoas não veem é o seguinte: você faz uma casa, daqui a 10, 15, 20 anos, você precisa reformar a sua casa, porque ela já não funciona mais como funcionava no início. Com a gente, é a mesma coisa. Imagina uma unidade de esgoto com toda a tecnologia, sistema, bombas, telemetria, tudo isso vai se deteriorando com o tempo. Você precisa ser substituído, novas tecnologias vão surgindo, você consegue, às vezes, com a mesma unidade, atender melhor, no caso de água, produzir mais água de forma mais rápida, e, no caso do esgoto, tratar mais rápido o esgoto. E quando você o trata mais rápido, consequentemente você consegue captar mais, você está crescendo aquela sua unidade através de tecnologias. Então, nós temos muito retrofits planejados. A gente pega uma unidade nossa de tratamento, e é como se a gente a reconstruísse. Você para de dar jeitinho e você faz uma boa repaginada dela, de forma que ela vá aguentar ali os 20, 25 anos para frente. Então a gente tem bastante

investimento também nessa questão do reinvestimento, principalmente nas unidades de esgoto e água, que são as ETAs, e nas principais estações elevatórias que a gente tem.

Juliano, pelo que nós estamos conversando, o grande desafio hoje do município está relacionado à questão do saneamento na área rural, rural mesmo. Ou seja, que não é a sede dos distritos, é aquela área interiorana mais isolada que aí vem a dificuldade da implementação do serviço. Quais são os desafios? O que eventualmente poderia ser feito por parte do município nessas regiões, na visão da concessionária, para conseguir ofertar o serviço de saneamento a essa população?

Resposta: Agora saindo da ótica da concessionária, que tem o seu contrato estabelecido de esgoto na região central, e olhando um pouco para os distritos, eu acho que é importante definir e separar como a própria pergunta sua já fez, André, que é o seguinte: tem uma área urbana nos distritos e uma área rural. Pelo IBGE, esse número acaba que se equilibra quando a gente analisa o município. Obviamente vai ter algum distrito que é mais urbano, outro é mais rural, mas vamos imaginar que a população dos distritos se dividida 50% urbano e 50% rural. Urbano é similar com o que é feito aqui, só que hoje não está dentro do contrato, hoje é tocado pela Imab, mas é investimento com rede, com elevatória, com estação de tratamento. Então é uma coisa similar. Então, sim, há espaço para investimentos nessas áreas. E a questão rural, eu acho que ela ainda é um pouco mais complexa, isso é uma coisa que está difícil a nível nacional. Acho que a ANA está olhando muito para isso dentro da sua regulamentação que está sendo construída. E aí não adianta você pensar em fazer uma rede que vai captar uma casa sem mesmo, uma chácara uma fazenda, que uma tubulação vai andar cem, 200 metros para atender duas residências. Você não tem nem viabilidade econômica financeira e nem técnica. Esse sistema não funcionaria. Então, nesse caso, o que você tem são soluções individuais. Que aí não sei se seria uma coisa vinculada a uma concessão, mas seria muito mais vinculada a um investimento de você realmente levar soluções individuais às casas das pessoas. E soluções bem-feitas, você não precisa ter aquela coisa de preciso limpar minha fossa a cada seis meses. Existem soluções que, quando bem-feitas, ela é praticamente eterna, você não precisa limpar nunca. Talvez anos depois você terá alguma coisa de resíduo grosso que precisaria dar solução. Eu separaria nessas duas linhas, a parte urbana é muito similar à cidade, é um tipo de investimento, e a parte rural, de fato, eu acho que a única saída é solução individual.

Juliano, hoje o contrato da Águas do Paraíba com a Prefeitura de Campos abrange o que exatamente?

Resposta: Acho que a primeira coisa, tanto água e esgoto, a primeira coisa, o contrato abrange a população urbana. Com uma diferença, água é distrito-sede mais as sedes de todos os distritos e mais 54 localidades, que foi um aditivo feito em 2016. Quando a gente fala de esgoto, é a população urbana do distrito-sede, e a gente está atendendo o segundo distrito, que é Goytacazes, ou seja, Goytacazes cresceu tanto que ficou quase que um distrito-sede maior. Mas nem as sedes distritais, ou seja, Travessão, Farol, Santo Eduardo, nem isso faz parte do nosso contrato. Hoje até a prefeitura, no último aditivo, solicitou que a gente estudasse Farol de São Tomé, Travessão, Lagoa de Cima, mais umas três ou quatro localidades menores para avaliar, para ver qual seria o projeto, qual seria o custo, qual seria o investimento, que população a gente atenderia. Provavelmente

vai ser discutido em 2025 o resultado desse trabalho, mas, a princípio, não existe obrigação ainda nem para as localidades. É só uma obrigação de fazer um projeto e estudar viabilidade econômica disso.

Considerando a questão do saneamento, você acredita que, na visão da concessionária, que poderia haver parte do município a utilização das rendas petrolíferas para garantir a universalização do serviço de saneamento no que tange à questão do esgoto, principalmente na área rural do município?

Resposta: Eu acredito que sim, André. Eu acho o seguinte, até saindo um pouquinho agora da análise de Campos, vamos pensar em um município que não tivesse um contrato estabelecido. Você bota lá todos os investimentos necessários e você equilibra com uma tarifa, ou seja, é como se esses investimentos fossem remunerados ao longo do tempo de contrato. É como se a empresa que vem faz todo o investimento, que a princípio o município não teria condição de fazer. Ao longo de 20, 30 anos do tempo de contrato, ela vai sendo remunerada e, a partir de certo momento, ela passa a ter um lucro. É como se você estivesse investindo para ter um retorno lá na frente. Esse é o conceito do negócio de concessão. Isso pode ser água, pode ser energia, pode ser rodovia através de pedágio. Então esse é o conceito. E no caso do saneamento, assim como da energia, a tarifa é a forma de retorno. Mas eu tenho uma cidade muito rica com petróleo. E eu não gostaria que a minha população pagasse muito, ou que ela nem pagasse. Estou falando aqui de suposição. Então você vai dizer o seguinte, é como se a prefeitura pagasse para a população. Ela poderia usar esses royalties para pagar a população? Poderia. Obviamente tem que ver se isso é viável ou não é. Porque, no momento que a prefeitura usa esse recurso e paga as contas do saneamento, ela pode não estar investindo em escola, em saúde. Então, obviamente, só estou olhando aqui na ótica do ser possível matematicamente. Esse equilíbrio tem que ser pensado. Quando a gente olha, por exemplo, agora no nosso contrato, a gente estava dizendo agora há pouco que o meu contrato não tem esgoto nas sedes distritais e nem nas zonas rurais. Se a prefeitura entende hoje, por exemplo, que isso é uma coisa que a gente precisa melhorar, a gente precisa investir aqui. Ou ela vai fazer esse investimento direto, porque ela pode fazer isso já que está fora do contrato. Ou ela vai me chamar para dizer o seguinte. Eu preciso que você amplie seu escopo para cá. O momento que ela amplia o meu escopo, ela me traz uma nova obrigação. Quando ela me traz uma nova obrigação, eu preciso reequilibrar meu contrato. Tem três formas de você reequilibrar contrato. Um, aumentar tarifas. Você vai trazer um belo dia de desgaste para a população. Você vai aumentar ainda mais tarifas. Outro é prazo, que acaba sendo a forma mais comum. Ou seja, como você quer preservar a população, você não aumenta a tarifa. Você acaba aumentando o prazo de concessão. E um terceiro é a prefeitura aportar esse recurso. Por exemplo, eu gostaria que você investisse em Travessão. Mas, para isso, a conta não fecha e precisa de 15 milhões adicionais. A prefeitura poderia falar assim, toma aqui os 15 milhões. Você vai lá, agora vai prestar o serviço em Travessão. Nesse cenário, essa verba oriunda, que eu não sei se é a principal, mas é uma das grandes fontes de receita do município. É a questão da velha petrolífera. Então, assim, eu acho que sim. É uma forma que ela pode pegar parte desse dinheiro para resolver essa questão das zonas distritais, seja urbana ou seja rural.

ANEXO A – TERMO DE AJUSTAMENTO DE GESTÃO (TAG)

TERMO DE AJUSTAMENTO DE GESTÃO (TAG), que entre si celebram o **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO** e o **MUNICÍPIO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES** dispendo sobre a ampliação do prazo para conformação da utilização das receitas provenientes das compensações devidas pelo resultado da exploração financeira de petróleo ou gás natural ao disposto no artigo 8º da Lei nº 7.990/89.

O **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**, representado pelo Conselheiro-Presidente Rodrigo Melo do Nascimento, doravante denominado **TCE-RJ** ou **COMPROMITENTE**, e o **MUNICÍPIO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES/RJ**, representado pelo Prefeito Wladimir Garotinho, doravante denominado **MUNICÍPIO** ou **COMPROMISSÁRIO**,

CONSIDERANDO as competências atribuídas aos Tribunais de Contas, em especial aquela prevista no artigo 71, inciso IX, da Constituição da República, reproduzida pelo artigo 123, inciso VIII, da Constituição Estadual, e pelos artigos 3º, inciso XXIII, e 42 da Lei Complementar estadual nº 63/90 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro – LOTCE);

CONSIDERANDO que não obstante o TCE-RJ tenha alertado as municipalidades jurisdicionadas, inclusive o Município de Campos dos Goytacazes, desde 2019, *“quanto ao fato de que, para as Contas de Governo Municipais referentes ao exercício de 2021, a serem apreciadas por esta Corte no exercício de 2022, a vedação prevista no art. 8º da Lei 7.990/89, de uso dos recursos dos royalties para pagamento de pessoal do quadro permanente e dívida, recairá sobre todas as receitas das compensações financeiras devidas pelo resultado da exploração de petróleo ou gás natural”*, fatores supervenientes, como os gastos suportados para enfrentar o quadro pandêmico, a crise econômica dele derivada e, no caso específico do Município de Campos dos Goytacazes, o

agravamento da crise em função da redução das receitas de *royalties*, apontam para a necessidade, excepcional, de ampliação do prazo para conformação da utilização das receitas provenientes das compensações devidas pelo resultado da exploração financeira de petróleo ou gás natural ao disposto no artigo 8º da Lei nº 7.990/89, sob pena de comprometer desproporcionalmente a gestão municipal, e, assim, o atendimento das necessidades públicas que lhe competem por força do ordenamento jurídico;

CONSIDERANDO que os prefeitos municipais que assumiram a gestão no corrente exercício não tiveram a oportunidade de proceder aos ajustes devidos no período de transição originariamente estabelecido pelo TCE-RJ; e

CONSIDERANDO, diante desse quadro, a existência de justificativa legítima para a adoção de solução consensual, que emerge, em perspectiva, como o meio mais apto, e menos traumático, para conformar a atuação do órgão jurisdicionado ao atendimento do interesse público,

RESOLVEM, com fundamento na Constituição da República, na Constituição do Estado do Rio de Janeiro, no artigo 5º, § 6º, da Lei nº 7.347/1985 e na Lei Complementar estadual nº 63/90, celebrar **TERMO DE AJUSTAMENTO DE GESTÃO**, nos seguintes termos:

CLÁUSULA PRIMEIRA – DO OBJETO

1.1 O presente Termo de Ajustamento de Gestão (TAG) tem por objeto a ampliação do prazo para conformação da utilização das receitas provenientes das compensações devidas pelo resultado da exploração financeira de petróleo ou gás natural ao disposto no artigo 8º da Lei nº 7.990/89.

CLÁUSULA SEGUNDA – DO ESCALONAMENTO

2.1 Reconhecendo que a aplicação de todos os recursos provenientes das compensações devidas pelo resultado da exploração financeira de petróleo ou gás natural está sujeita às vedações constantes no artigo 8º da Lei 7.990/89, o **COMPROMISSÁRIO** se obriga, no que se refere aos recursos

provenientes de royalties pelo excedente de produção¹, royalties sob o regime de partilha de produção², e participação especial³, a regularizar gradativamente a sua aplicação, de acordo com o seguinte cronograma:

- a) exercício de 2021: a não observância das vedações constantes no artigo 8º da Lei 7.990/89 não levará à emissão de parecer prévio contrário à aprovação das contas de governo de Prefeito, devendo ficar registrada, na hipótese de não acolhimento das justificativas, como irregularidade, consignando-se, também, o acordo assumido para a regularização nos exercícios seguintes, de 2022 a 2025;
- b) exercício de 2022: a não observância das vedações constantes no artigo 8º da Lei 7.990/89, até o limite de 75% do valor total dos recursos, não levará à emissão de parecer prévio contrário à aprovação das contas de governo de Prefeito, devendo ficar registrada, na hipótese de não acolhimento das justificativas, como irregularidade, consignando-se, também, o acordo assumido para a regularização nos exercícios seguintes, de 2023 a 2025;
- c) exercício de 2023: a não observância das vedações constantes no artigo 8º da Lei 7.990/89, até o limite de 50% do valor total dos recursos, não levará à emissão de parecer prévio contrário à aprovação das contas de governo de Prefeito, devendo ficar registrada, na hipótese de não acolhimento das justificativas, como irregularidade, consignando-se, também, o acordo assumido para a regularização nos exercícios seguintes, de 2024 e 2025;
- d) exercício de 2024: a não observância das vedações constantes no artigo 8º da Lei 7.990/89, até o limite de 25% do valor total dos recursos, não levará à emissão de parecer prévio contrário à aprovação das contas de governo de Prefeito, devendo ficar registrada, na hipótese de não acolhimento das justificativas, como irregularidade, consignando-se, também, o acordo assumido para a regularização no exercício seguinte.

¹ Art. 49 da Lei nº 9.478/97.

² art. 42-B da Lei nº 12.351/10.

³ art. 50 da Lei nº 9.478/97.

e) a partir do exercício de 2025: as vedações constantes no artigo 8º da Lei 7.990/89 devem ser fielmente observadas.

2.2 As disposições contidas no item 2.1 não se aplicam à utilização dos recursos provenientes de royalties pela produção (até 5% da produção)⁴, em relação à qual a apreciação do **COMPROMITENTE** continuará a levar em conta, neste e nos futuros exercícios, as vedações constantes no artigo 8º da Lei 7.990/89.

2.3 A celebração do TAG não exclui a fiscalização de legalidade, legitimidade e economicidade, a cargo do **COMPROMITENTE**, incidente sobre aplicação dos recursos nele referidos, e nem a responsabilização dos gestores aos quais seja imputada a má utilização.

2.4 A utilização dos recursos provenientes das compensações devidas pelo resultado da exploração financeira de petróleo ou gás natural, em despesas vedadas pelo artigo 8º da Lei 7.990/89, corresponderá, por quadrimestre, a no máximo 1/3 dos percentuais anuais a que se referem as alíneas "b", "c" e "d" do item 2.1.

CLÁUSULA TERCEIRA – INADIMPLENTO E SANÇÕES

3.1 O não cumprimento das metas e obrigações estabelecidas no presente TAG, aferido anualmente, poderá ensejar a aplicação de multas ao gestor signatário, observado o disposto nos arts. 63 a 65, da Lei Complementar Estadual nº 63/1990, cumuladas, ou não, com a rescisão unilateral da avença, sem prejuízo de que o inadimplemento seja considerado no exame das contas de governo de Prefeito.

CLÁUSULA QUARTA – VIGÊNCIA

4.1 Após aprovação pelo Plenário do TCE-RJ, o TAG entrará em vigor após a sua publicação no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro, e produzirá efeitos a partir do primeiro dia do exercício financeiro de 2021.

⁴ Art. 48 da Lei nº 9.478/97.

CLÁUSULA QUINTA – DISPOSIÇÕES FINAIS

5.1 O TAG deverá ser publicado no Diários Oficiais do Estado do Rio de Janeiro e do Município de Campos dos Goytacazes, assim como nos sítios eletrônicos do TCE-RJ e do Município de Campos dos Goytacazes.

5.2 Em caso de ocorrência de condicionantes externas que impeçam ou dificultem o cumprimento de obrigações acordadas no presente acordo, poderá ser celebrado Termo Aditivo, desde que haja concordância das partes.

5.3 Por estarem assim acordados, a partir da livre e informada manifestação de vontade dos seus representantes, o **COMPROMITENTE** e o **COMPROMISSÁRIO** renunciam a todo e qualquer direito de questionar, por via administrativa ou judicial, os termos ora ajustados

Rio de Janeiro, 02 de fevereiro de 2022



Autorizada digitalmente por
Wladimir Garotinho
CPF: 000.000.000-00
Assinatura: 2022.02.02 14:11
Dados: 2022.02.02 14:11

WLADIMIR GAROTINHO

Prefeito do Município de Campos dos Goytacazes

**ROBERTO
LANDES DA
SILVA JÚNIOR**

Autorizada digitalmente por
Roberto Landes da Silva Júnior
CPF: 000.000.000-00
Assinatura: 2022.02.02 14:11
Dados: 2022.02.02 14:11

ROBERTO LANDES DA SILVA JÚNIOR

Procurador Geral do Município de Campos dos Goytacazes

**GABRIEL DE ASSIS
RANGEL CRESPO**

Autorizada digitalmente por
Gabriel de Assis Rangel Crespo
CPF: 000.000.000-00
Assinatura: 2022.02.02 12:14:56
Dados: 2022.02.02 12:14:56

GABRIEL DE ASSIS RANGEL CRESPO

Subprocurador-Geral do Município de Campos dos Goytacazes

**RODRIGO MELO DO
NASCIMENTO:0544737
1724**

Autorizada digitalmente por
Rodrigo Melo do Nascimento
CPF: 000.000.000-00
Assinatura: 2022.02.10 17:26:33
Dados: 2022.02.10 17:26:33

RODRIGO MELO DO NASCIMENTO

Presidente do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro

ANDREA SIQUEIRA
MARTINS:02222153700Assinado de forma digital por
SIQUEIRA ANDREA MARTINS:02222153700
Dados: 2022.02.10 14:34:10 -0100'**ANDREA SIQUEIRA MARTINS**

Conselheira do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro

SERGIO CAVALIERI
FILHO:06279015734Assinado de forma digital por
SERGIO CAVALIERI
FILHO:06279015734
Dados: 2022.02.10 14:38:00 -0100'**SERGIO CAVALIERI FILHO**

Procurador-Geral do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro

LEONARDO FUENTES
FAUAZ DE ANDRADEAssinado de forma digital por
LEONARDO FUENTES FAUAZ DE
ANDRADE
Dados: 2022.02.10 14:33:11 -0100'**LEONARDO FUENTES FAUAZ DE ANDRADE**

Subprocurador-Geral do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro