

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (UNIRIO)**  
**CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS (CCJP)**  
**ESCOLA DE CIÊNCIAS JURÍDICAS**

DOUGLAS CAVALCANTI DE SANTANA

**SANEAMENTO BÁSICO URBANO E RURAIS: Entre o Marco Legal e a concessão da  
CEDAE**

Rio de Janeiro

2023

DOUGLAS CAVALCANTI DE SANTANA

**SANEAMENTO BÁSICO URBANO E RURAIS:** Entre o Marco Legal e a concessão da  
CEDAE

Trabalho de conclusão de curso apresentado à  
Escola de Ciências Jurídicas da Universidade  
Federal do Estado do Rio de Janeiro como  
requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel  
em Direito.

Profº Drº. Eduardo Garcia Ribeiro Lopes  
Domingues

Rio de Janeiro

2023

DOUGLAS CAVALCANTI DE SANTANA

**SANEAMENTO BÁSICO URBANO E RURAIS:** Entre o Marco Legal e a concessão da  
CEDAE

Trabalho de conclusão de curso apresentado à  
Escola de Ciências Jurídicas da Universidade  
Federal do Estado do Rio de Janeiro como  
requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel  
em Direito.

Aprovado em: de dezembro de 2023.

Banca Examinadora:

---

Prof. Dr.<sup>o</sup> – Eduardo Garcia Ribeiro Lopes Domingues  
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro – UNIRIO

---

Prof.<sup>a</sup>. Dr.<sup>a</sup> – Rosângela Maria de Azevedo Gomes  
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro - UNIRIO

---

Prof.<sup>o</sup>. Dr.<sup>o</sup> – Daniel Queiroz Pereira  
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro - UNIRIO

Rio de Janeiro

2023

Aos meus pais

## AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, a minha mãe, Conceição, que sempre será minha base e meu maior exemplo de ser humano. Se, algum dia, eu tiver metade de toda resiliência que você tem, serei imbatível.

Ao Vinícius, meu namorado, por todo amor, companheirismo, acolhimento e paciência. A sorte da vida foi te encontrar, e continuarei sendo sortudo sempre que puder dividi-la com você. Eu jamais teria conseguido chegar aqui sem você.

Ao meu irmão, Leandro, por sempre incentivar e torcer pelo meu sucesso, mesmo que em 80% das vezes todo esse carinho esteja presente com a boa e velha implicância de irmão mais velho.

Ao meu pai, João, por todo incentivo e suporte.

Aos demais familiares que estiveram do meu lado a todo momento.

Da mesma forma, aos meus amigos, alguns mais presentes do que outros, mas sempre ali: toda a panelinha do ensino médio e, claro, com destaque à Deborah, Matheus e Victor, meus melhores amigos. Da faculdade de História, principalmente Eduardo e Marcelle, que não desistem de mim mesmo furando todos os compromissos. Do Direito: Ângelo, Mauro e Thiago, meu grupo repleto de perguntas honestas; Catharina, que virou minha dupla; aqueles que entraram na minha vida durante a reta final da faculdade: Alice, Alexandre, Felipe, Ian e Pedro, que além de tudo fazem parte da grandiosa Terror da Voluntários. Aos queridos veteranos: Fernanda, Thaise, Yuri, Felipe e João.

Aos amigos de estágio, que sem eles não seria possível trabalhar: os estagiomigos da VEMSE (Bia, Iuri, Mateus, Thays, Matheus e Karen); a Mariana do SMB; Malu, Isis e Bia da Servier; do Palma Guedes: Wendel, Vinicius, Anna, Marly, Deborah, Lena, Nicolly, Nathalie e Madu.

Em especial, a minha amiga Larissa Melo, que talvez tenha sido a pessoa que mais me motivou a trocar de curso. Em 22.06.18, ela me presenteou com o primeiro livro jurídico que tive contato, e que por sinal também foi o dela.

Hoje, posso voltar àquela dedicatória e te dizer que sou feliz e realizado, que nunca esquecerei quem sou, e que jamais esquecerei como tudo isso começou. Tivemos sorte, e agora seremos colegas de profissão.

Aos chefes, começando por Anderson Messias, que deu minha primeira oportunidade no mundo do Direito e é um exemplo de liderança e gestão. Além disso, também foi responsável

pelos iniciais e valorosos ensinamentos, cobrança de postura e, sobretudo, de senso de responsabilidade.

À Noelle Paixão, que se tornou uma grande amiga, e além de me ensinar tudo que sei sobre compliance, me abriu os olhos para a comunicação não-violenta e o cuidado com as palavras em relações corporativas.

À Simone Rebello, eterna diretora que me abriu caminhos para crescer enquanto estagiário, profissional e pessoa. Me incluiu, sempre que possível, em assuntos de grande relevância e, sobretudo, confiava em meu trabalho, incentivando a ser cada vez mais presente.

Aos advogados do Palma Guedes: Alexandre e Livia, além de terem me ensinado tanto, por terem chamado atenção às minhas melhorias, como a atenção, organização e gestão do tempo. Vinicius e Nathalia, pelos feedbacks horizontais e companheirismo. Glauca Tavares, pelos ensinamentos e feedbacks, que mesmo sendo sócia, manteve diálogo claro, aberto e horizontal. Ao Victor, que mesmo com pouco tempo conjunto, melhorou imensamente o meu trabalho e escrita. E claro, ao Felipe Salathé, por todas as aulas ensinadas a cada demanda passada e por ter tido tão empático e compreensível em diversos momentos.

À UNIRIO, por ser uma faculdade pública de qualidade e essencial para minha formação. Junto, é claro, agradeço aos professores que contribuíram com a minha formação.

Por fim, ao meu orientador, Eduardo Domingues, por todos os ensinamentos, orientação e paciência nesse processo. Não apenas agradeço por esse trabalho, mas por despertar meu interesse pelo Direito da Cidade.

## RESUMO

A pesquisa analisa as disposições do saneamento rural (como foco no abastecimento de água potável e tratamento de esgotamento sanitário) no Estado do Rio de Janeiro após o Novo Marco Legal e da Concessão da Companhia Estadual de Águas e Esgotos do Rio de Janeiro – CEDAE. Além disso, como os conceitos de rural e urbano dialogam com a universalização desses serviços públicos de saneamento básico.

Para tanto, foi realizada revisão bibliográfica sobre a evolução dos conceitos de urbano e rural, desde sua origem no ordenamento jurídico brasileiro, passando pela divisão mais usual empregada e suas críticas para formulação de um conceito menos simplista. Após, foi feito estudo aprofundado sobre as disposições do saneamento rural presentes no Novo Marco do Saneamento Básico e, por fim, dos instrumentos licitatórios e suas repercussões, como pareceres da Procuradoria Geral do Estado e processos que tramitaram no Tribunal de Contas.

O objetivo da pesquisa era realizar um diagnóstico da situação atual do saneamento rural no Estado do Rio de Janeiro após a concessão da CEDAE e propor, como base no Marco Legal do Saneamento Básico, como outras licitações podem dispor ao tratar de suas áreas de concessão.

Pela limitação, não é objetivo desse trabalho analisar de forma minuciosa as possibilidades de mudança, nem mesmo o que o direito resguarda em termos de alteração contratual das concessões do Rio de Janeiro.

Como resultado, foi possível extrair que, sob vários aspectos, paira a insegurança jurídica nos serviços de saneamento básico no Rio de Janeiro.

**Palavras-chave:** Saneamento básico; Saneamento rural; Ruralidades; Concessão da CEDAE; Novo Marco Legal do Saneamento Básico.

## ABSTRACT

The research examines the provisions of rural sanitation (with a focus on drinking water supply and sewage treatment) in the state of Rio de Janeiro after the New Legal Framework and the Concession of the State Water and Sewage Company of Rio de Janeiro - CEDAE. In addition, it explores how the concepts of rural and urban intersect with the universalization of these public sanitation services.

To this end, a literature review was conducted on the evolution of the concepts of urban and rural, from their origins in Brazilian legal framework, through the most commonly used division and its criticism in order to formulate a less simplistic concept. Afterwards, a thorough study was conducted on the provisions of rural sanitation in the New Basic Sanitation Framework, and finally the bidding instruments and their repercussions were examined, including opinions from the State Attorney General's Office and processes that went through the Court of Audits.

The objective of the research was to carry out a diagnosis of the current situation of rural sanitation in the state of Rio de Janeiro after the concession of CEDAE and to propose, based on the Legal Framework of Basic Sanitation, how other bids can address their areas of concession.

Due to limitations, it is not the objective of this work to analyze in detail the possibilities of change, nor what the law guarantees in terms of contractual alterations of the concessions in Rio de Janeiro.

As a result, it was possible to deduce that, in many aspects, there is legal uncertainty in basic sanitation services in Rio de Janeiro.

**Keywords:** Basic sanitation; Rural sanitation; Ruralities; CEDAE concession; New Legal Framework for Basic Sanitation.



## LISTA DE TABELA

**Tabela 1** Descrição de áreas urbanas e rurais, segundo setores censitários do IBGE 35

## LISTA DE SIGLAS

BNDES	Banco Nacional do Desenvolvimento
CEDAE	Concessão da Companhia Estadual de Águas e Esgotos do Rio de Janeiro
CRFB/88	Constituição da República Federativa do Brasil
FUNASA	Fundação Nacional de Saúde
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
PD	Plano Diretor
PGE	Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro
PL	Projeto de Lei
PNSB	Plano Nacional de Saneamento Básico
PNSR	Programa Nacional de Saneamento Rural
RRF	Regime de Recuperação Fiscal
SNIS	Sistema Nacional de Informações de Saneamento Básico
STF	Supremo Tribunal Federal
TCE/RJ	Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro

## SUMÁRIO

1. <b>INTRODUÇÃO</b> .....	12
2. <b>ENTRE URBANOS E RURAIS</b> .....	14
2.1. O Estatuto da Terra.....	17
2.2. Lei de Parcelamento do Solo Urbano .....	18
2.3. A qualificação do uso do solo, zoneamento e seus instrumentos .....	19
2.4 Rural e/ou ruralidades.....	22
2.4. Água e esgotamento sanitário no Estatuto da Terra e na Lei de Parcelamento do Solo Urbano .....	26
3. <b>DIREITO AO SANEAMENTO BÁSICO, O MARCO LEGAL E SUA DIMENSÃO RURAL</b> .....	32
3.1. Do direito ao saneamento básico .....	32
3.2. O marco legal e sua dimensão rural.....	33
3.3. Das soluções particulares às áreas rurais .....	43
4. <b>A CONCESSÃO DA CEDAE</b> .....	46
4.1. Os motivos da concessão .....	46
4.2. As áreas da concessão.....	48
4.3. Alteração unilateral e reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos.....	53
4.4. O reequilíbrio econômico-financeiro do contrato pela transformação de áreas rurais em urbanas (e vice-versa).....	56
4.5. O saneamento rural no Rio de Janeiro depois da concessão da CEDAE .....	59
4.6. Considerações sobre a (in)segurança jurídica do saneamento básico no Rio de Janeiro .....	61
5. <b>CONCLUSÃO</b> .....	62
6. <b>REFERÊNCIAS</b> .....	64

## 1. INTRODUÇÃO

Como se sabe, a Constituição da República Federativa do Brasil - CRFB/88 dispõe de capítulo específico para a política urbana. Em seu art. 182 e §1º é atribuído aos municípios a competência para implementar a política do desenvolvimento urbano com vistas a ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. Para tanto, os municípios com mais de vinte mil habitantes devem implementar um Plano Diretor – PD, que é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

No plano infraconstitucional, a Lei Federal n. 10.257/2001 - Estatuto da Cidade estabelece as diretrizes gerais da política urbana. Tendo como base diversos dispositivos do Estatuto da Cidade, e principalmente seu art. 40, § 2º, em sua literalidade, o planejamento territorial promovido pelos municípios não compreende apenas as áreas qualificadas como urbanas de seu território, mas sim seu território como um todo.

Tendo como prisma as normas sobre o Saneamento Básico, no Estatuto da Cidade, esse é um componente de grande importância na ordenação e desenvolvimento de cidades sustentáveis. Nominalmente, o saneamento pode ser localizado nas seguintes passagens:

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, **ao saneamento ambiental**, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações; (...)

XVIII - tratamento prioritário às obras e edificações de infraestrutura de energia, telecomunicações, **abastecimento de água e saneamento**.

(..)

Art. 3º Compete à União, entre outras atribuições de interesse da política urbana: (...)

III - promover, por iniciativa própria e em conjunto com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, programas de construção de moradias e melhoria das condições habitacionais, **de saneamento básico**, das calçadas, dos passeios públicos, do mobiliário urbano e dos demais espaços de uso público; (...)

IV - instituir diretrizes para desenvolvimento urbano, inclusive habitação, **saneamento básico**, transporte e mobilidade urbana, que incluam regras de acessibilidade aos locais de uso público; (grifou-se)

Com o advento do Novo Marco Legal do Saneamento Básico (Lei Federal n. 14.026/2020), que alterou Lei Federal n. 11.445/2007, trouxe novas considerações acerca do espaço urbano e obrigações ao poder público de desenvolver a infraestrutura em todos os territórios (rurais ou urbanos).

Em primeiro lugar, o Novo Marco Legal trouxe novos paradigmas de consideração sobre definição de área urbana para a prestação de serviços públicos de saneamento básico ao definir que o núcleo urbano deve ser constatado por meio de suas características urbanas, independentemente da situação do local em área inscrita ou qualificada como rural. Em segundo lugar, o Novo Marco também inovou ao incluir nas diretrizes nacionais para o saneamento básico a garantia de fornecimento de saneamento básico à população rural, considerando os meios adequados e soluções compatíveis com suas características econômicas e sociais peculiares.

Este trabalho tem como objetivo compreender as disposições do saneamento rural (como foco no abastecimento de água potável e tratamento de esgotamento sanitário) no Estado do Rio de Janeiro após o Novo Marco Legal e da Concessão da Companhia Estadual de Águas e Esgotos do Rio de Janeiro – CEDAE. Além disso, como os conceitos de rural e urbano dialogam com a universalização desses serviços públicos de saneamento básico.

A lacuna identificada, e que motivou essa pesquisa, foi a ausência de inclusão de zonas rurais nos blocos de concessão, bem como o critério de delimitação da área urbana utilizado pelo Poder Concedente. Além disso, uma das lacunas enfrentadas é a escassez de trabalhos de ciência jurídica, ao menos em domínio público, que tratem dos aspectos rurais do saneamento básico. Com o advento do Novo Marco, como se verá, o interesse produtivo foi, ao menos no primeiro momento, voltado para questões mais econômicas/rentáveis.

Para cumprir esse objetivo, a primeira etapa apresentará uma revisão bibliográfica sobre a evolução dos conceitos de urbano e rural, que compreenderá sua origem no ordenamento jurídico brasileiro, passará pela divisão mais usual empregada e suas críticas para formulação de um conceito menos simplista. Para tanto, foi necessário buscar outras áreas do conhecimento, como a Geografia.

Após, na segunda etapa, será apresentado como o uso de conceitos simplistas se relacionam com a promoção do saneamento básico nos territórios. Para isso, voltaremos os olhares aos normativos de saneamento básico, principalmente ao Marco Legal do Saneamento Básico.

Na terceira e última etapa, serão discutidas as concessões de saneamento básico do Estado do Rio de Janeiro. Para isso, levantando como está posta a definição de urbano e rural nos contratos de concessão, como isso implica em níveis de oferta à população fluminense.

## 2. ENTRE URBANOS E RURAIS

Não é fácil conceituar cidade, já nos adiantava José Afonso da Silva (2010, p. 24). Como decorrência lógica, é difícil conceituar rural e urbano, mas podemos estabelecer pontos de partida, como verificar, em linhas gerais, o desenvolvimento territorial brasileiro.

Mesmo não sendo um trabalho de historiografia, e sem a pretensão de voltar aos primórdios da Pré-História, o território brasileiro, até então predominantemente rural, iniciou seu fenômeno de urbanização pela ação das autoridades, não sendo fruto de uma criação espontânea das massas. Dessa forma, seu início está vinculado à política de ocupação e povoamento colonial e seus núcleos, ou vilarejos. (Silva, 2010, p.24).

Fazendo um salto temporal, e focando no início do século XX, a urbanização foi moldada para o capitalismo, privilegiando a propriedade privada e o trabalho livre (Domingues, 2018). Segundo Ermínia Maricato (1996, apud Silva, 2010, p. 23-24), na década de 40, as cidades eram vistas como lugar de modernidade, enquanto o campo representava um modelo arcaico. Já na década de 90, sua associação passou a ser de um lugar violento, poluído, caótico etc.

Vale ressaltar que a visão dualista entre cidade e campo pode ser notada até hoje. Exemplificando, o professor Exzolvildres Queiroz Neto (et. al., 2021) em recente trabalho sobre a interface rural-urbana expôs o resultado de entrevistas que, em conjunto, constataram uma polarização do urbano em relação ao rural. Nessa, o espaço urbano, do ponto de vista demográfico, é visto de forma sobrevalorizada, como espaço de trabalho, lazer, compra e serviços, em detrimento do rural.

Na CRFB/88, a cidade é disciplinada no capítulo sobre a política urbana, mais precisamente no art. 182. Junior e Libório (2021) expõem que duas questões foram discutidas, de forma intensa, sobre as normas constitucionais. Primeiro, se as cidades mencionadas correspondiam ao ente federativo Municipal, e segundo se a extensão territorial a ser tratada pelo PD deveria ser somente a urbana, ou se deveria incluir o território rural.

Um dos meios de se compreender o conceito atual de “cidade”, segundo José Afonso da Silva (2010, p. 24), é oriundo da Sociologia Urbana, que consiste em considerar como: (i) uma situação humana; (ii) organização geral da sociedade; (iii) centro de consumo em massa; (iv) fábrica social ou multiplicidade dialética de sistemas; (v) projeção da sociedade sobre um local.

Desses pontos de vista, o autor indica três concepções de destaque: demográfica, que utiliza critérios quantitativos de povoamento para enquadrar um território como cidade;

econômica, que apoiada na doutrina de Max Weber, “quando a população *local* satisfaz a uma parte economicamente essencial de sua demanda diário no mercado local e, em parte essencial também, mediante produtos que os habitantes da *localidade* e a população dos arredores produzem ou adquirem *para colocá-los* no mercado” (1969, apud Silva, 2010, p. 24-25); conceitual, que entende a cidade como “*como um conjunto de subsistemas administrativos, comerciais, industriais e socioculturais no sistema nacional geral*” (Silva, 2010, p. 25). De acordo com o autor:

Como subsistema administrativo, **a cidade é a sede de organizações públicas** que governam não só a cidade, mas também regiões maiores que a rodeiam. **Como subsistema comercial, a cidade, centro de população, assume a posição nodal do comércio no sistema nacional; e como subsistema industrial ela é o nexo da atividade industrial do país. Como subsistema sócio-cultural ela atua como um lugar propício ao florescimento de instituições educacionais, religiosas e escolares; é o lugar em que se desenvolvem as relações sociais, os centros sociais e comunitários, culturais e recreativos.** Filiada a esta concepção é a concepção da cidade como multiplicidade dialética de sistemas, de Di Franco Ferrarotti: sistema econômico-ecológico ou produtivo, sistema político, sistema cultural, sistema familiar e sistema simbólico. Esses “diferentes sistemas, que, em conjunto, constituem o fenômeno urbano global, entram necessariamente em colisão uns com os outros e são precisamente essa colisão, esse desencontro e esse conflito que estão na base e que tornam possível o desenvolvimento da cidade”. (Silva, 2010. p. 25, nosso grifo)

Na sequência, o Silva (2010, p. 25-26) expõe que as cidades brasileiras são conceitos jurídico-políticos que se aproximam da concepção de conjunto de sistemas. Além disso, que o centro urbano no Brasil só é considerado cidade quando seu território se transforma em Município. Por fim, o autor qualifica e caracteriza cidade como:

7. Os conceitos demográfico e econômico não servem para definir as cidades brasileiras, que são conceitos jurídico-políticos, que se aproximam da concepção das cidades como conjuntos de sistemas. O centro urbano no Brasil só adquire a categoria de cidade quando seu território se transforma em Município. Cidade, no Brasil, é um **núcleo urbano qualificado por um conjunto de sistemas político-administrativo, econômico não-agrícola, familiar** e simbólico como **sede do governo municipal**, qualquer que seja sua população. **A característica marcante da cidade no Brasil consiste no fato de ser um núcleo urbano, sede do governo municipal.**

8. Enfim, do ponto de vista urbanístico, **um centro populacional assume característica de cidade quando possui dois elementos essenciais: (a) as unidades edículas** —ou seja, o conjunto de edificações em que os membros da coletividade moram ou desenvolvem suas atividades produtivas, comerciais, industriais ou intelectuais; **(b) os equipamentos públicos** - ou seja, os bens públicos e sociais criados para servir às unidades edículas e destinados à satisfação das necessidades de que os habitantes não podem prover-se diretamente e por sua própria conta (estradas, ruas, praças, parques, jardins, canalização subterrânea, escolas, igrejas, hospitais, mercados, praças de esportes etc.). (Silva, 2010, p. 25/26, nosso grifo)

Nesse sentido, “*o entendimento supra está contemplando no Decreto-Lei 311/1938, que dispõe sobre a divisão territorial do país e que, em seu art. 3º, estabelece que a sede do município tem a categoria de cidade e lhe dá o nome*” (Junior; Libório, 2021, p. 1479).

Concluindo:

**Podemos afirmar que com esse tratamento o termo cidade no aspecto legal e institucional quanto a sua extensão territorial no tratamento constitucional da política urbana compreende tanto a área urbana como a rural com o entendimento que esse termo cidade para efeitos institucionais corresponda a figura do ente federativo do Município prevalecendo sobre o tratamento estabelecido no Decreto-Lei 311 de 1938.**

Para a noção jurídica do direito à cidade esse entendimento é relevante pois clarifica que a extensão territorial do termo cidades do direito à cidade é o da totalidade do território do Município no qual poderá ser exercido pelos habitantes que vivem nesse território. (Junior; Libório, 2021, p. 1481)

Em seus estudos sobre o surgimento e as transformações das cidades, o professor Eduardo Domingues (2018 p. 61), descreve que esses são espaços públicos que permitem a interação de pessoas e devem funcionar para garantir as denominadas funções sociais: circulação, habitação, lazer e trabalho. Nesse sentido, as cidades atuais são caracterizadas por almejar espaços de proteção e segurança, criar cultura, desenvolvimento pessoal, política, e claro, propiciar a circulação de riquezas e organizar o excedente de produção (Domingues, 2018, p. 64). Sobre essa última, essa é uma característica presente desde a primeira aldeia no Neolítico (Domingues, 2018, p. 63).

Como as cidades são fenômenos sociais e políticos, é preciso verificar quais são os contornos jurídicos da definição desses espaços. Primeiramente, conforme Domingues e Garcia (2022), não há um conceito legal para definir urbano e rural.

De acordo com os autores, isso pode ser ora ruim, ora bom, dependendo do momento e ponto de vista de quem olha. Para o Saneamento Básico a ausência de um conceito legal claro pode ocasionar insegurança jurídica aos administrados, aos poderes públicos e concessionárias prestadoras dos serviços, conforme se verá nos próximos capítulos.

Contudo, Domingues e Garcia (2022) defendem que não é atribuição do Direito conceituar urbano e rural, mas sim de entender esse fenômeno de acordo com outras áreas do conhecimento, como a geografia, e atribuir os efeitos jurídicos reclamados pela sociedade em cada época histórica. Por fim, indicam que a qualificação do solo não deveria ocorrer de uma mera atribuição legal, mas sim da verificação legal de certos atributos ao solo.



Hoje, em geral, a legislação ainda trabalha com a tradicional divisão entre rural, pelo Estatuto da Terra (Lei Federal n. 4.504/64), e urbana, pela Lei de Parcelamento do Solo Urbano (Lei Federal n. 6.766/79).

## 2.1. O ESTATUTO DA TERRA

Faz sentido iniciar essa análise por meio do Estatuto da Terra porque, além de ser anterior à Lei de Parcelamento do Solo Urbano, a ocupação e desenvolvimento econômico do espaço rural se deu antes do surgimento das primeiras cidades. Como regra geral, a ocupação humana em um território se dá, primeiramente, em um solo rural.

Feita a breve justificativa, a Lei Federal n. 4.504/64 tem como objetivo regular os direitos e obrigações concernentes aos bens imóveis rurais para os fins de execução da Reforma Agrária e promoção da Política Agrícola (art. 1º). Neste trabalho, focaremos no aspecto do parcelamento do solo rural e, principalmente, as finalidades que lhe são direcionadas.

Antes de tudo, conforme a Lei, a política agrícola é entendida como um instrumento de amparo à propriedade da terra, orientações de interesse da economia rural, as atividades agropecuárias e o pleno emprego:

§ 2º Entende-se por Política Agrícola o conjunto de providências de **amparo** à propriedade da terra, que se destinem a orientar, **no interesse da economia rural, as atividades agropecuárias, seja no sentido de garantir-lhes o pleno emprego, seja no de harmonizá-las com o processo de industrialização do país.** (nosso grifo)

Quanto às suas definições, o art. 4º determina que os imóveis rurais são prédios rústicos destinados à exploração extrativista agrícola, pecuária ou agroindustrial:

Art. 4º Para os efeitos desta Lei, definem-se:

I - "Imóvel Rural", o **prédio rústico**, de área contínua qualquer que seja a sua localização **que se destina à exploração extrativa agrícola, pecuária ou agro-industrial**, quer através de planos públicos de valorização, quer através de iniciativa privada;

II - "Propriedade Familiar", o imóvel rural que, direta e pessoalmente explorado pelo agricultor e sua família, lhes absorva toda a força de trabalho, garantindo-lhes a subsistência e o progresso social e econômico, **com área máxima fixada para cada região** e tipo de exploração, e eventualmente trabalho com a ajuda de terceiros;

III - "Módulo Rural", a área fixada nos termos do inciso anterior;

IV - "Minifúndio", o imóvel rural de área e possibilidades inferiores às da propriedade familiar;

(...)

VI - "Empresa Rural" é o empreendimento de pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que explore econômica e racionalmente imóvel rural, dentro de condição de rendimento econômico ...Vetado... da região em que se situe e que explore área

mínima agricultável do imóvel segundo padrões fixados, pública e previamente, pelo Poder Executivo. Para esse fim, equiparam-se às áreas cultivadas, as pastagens, as matas naturais e artificiais e as áreas ocupadas com benfeitorias;  
VII - "Parceiro", aquele que venha a adquirir lotes ou parcelas em área destinada à Reforma Agrária ou à colonização pública ou privada;  
X - "Colonização", toda a atividade oficial ou particular, que se destine a promover o aproveitamento econômico da terra, pela sua divisão em propriedade familiar ou através de Cooperativas ...Vetado... (nosso grifo)

Conforme explicam Domingues e Garcia (2022), a atividade de edificação na área rural se associa a prédios rústicos para moradia unifamiliar, ou para serviços de atividades econômicas que se relacionam com o desenvolvimento do imóvel. Dessa forma, a densidade de ocupação do espaço rural acaba por ser reduzida.

A área rural pode ser dividida em módulos e ser mercantilizada e a dimensão da área dos módulos da propriedade é definida para cada zona de características econômicas e ecológicas homogêneas, distintamente, por tipos de exploração rural que nela possam ocorrer (art. 5º). Contudo, a própria Lei determina que não pode haver divisões da terra rural menor do que o módulo rural, salvo exceções, como a do agricultor familiar e do desmembramento de interesse da ordem pública<sup>1</sup>.

## 2.2. LEI DE PARCELAMENTO DO SOLO URBANO

A Lei Federal n. 6.766/79 foi sancionada para reger o parcelamento do solo para fins urbanos (art. 1), que pode ser feito por loteamento ou desmembramento (art. 2º). Para a Lei, o loteamento é a: “subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, com abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos ou prolongamento, modificação ou ampliação das vias existentes.” (art. 2º, § 1º), e o desmembramento: “a subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, com aproveitamento do sistema viário existente, desde que não implique na abertura de novas vias e logradouros públicos, nem no prolongamento, modificação ou ampliação dos já existentes.” (art. 2º, § 2º).

Na sequência, o lote é considerado como: “o terreno servido de infraestrutura básica cujas dimensões atendam aos índices urbanísticos definidos pelo plano diretor ou lei municipal

---

<sup>1</sup> “Há hipóteses legalmente permitidas para divisão de terras que resultem em área menor que a FMP, como no caso do agricultor familiar (§4º do art. 8º da Lei no 5.868/72, com a redação dada pela Lei nº 13.001/2014) e do desmembramento de interesse da ordem pública na zona rural, este nos estritos termos do artigo 2º do Decreto Federal nº 62.504/68, que não prevê o fracionamento em áreas menores para instalação de residências uni ou multifamiliares.” (Domingues; Garcia, 2023, p. 125-126)

para a zona em que se situe.” (art. 2º, § 4º). Ou seja, o lote é o terreno, menor que um módulo rural, destinado para fins urbanísticos.

No entanto, a Lei não define, com precisão, o que caracteriza essa finalidade. Contudo, doutrinariamente pode-se vislumbrar o que significa qualificar um solo para finalidade urbanística. De acordo com Silva (2010):

A qualificação do solo como urbano é função dos planos e normas urbanísticos, que lhe fixam o destino urbanístico a que fica vinculado o proprietário. **O solo passa a ter qualificação urbana quando ordenado para cumprir destino urbanístico, especialmente a edificabilidade e a viabilidade (de viário) — que não são, por natureza, qualidades do solo.** Essa qualificação é função das normas urbanísticas que lhe fixam o destino urbanístico, a que fica vinculado o proprietário. Esse destino consiste primordialmente na ordenação do terreno e na sua predeterminação a uma das funções do urbanismo. Mas a figura do destino urbanístico dos terrenos não se resume nisso, pois, como assinalou Garcia de Enterría, “o destino é um instrumento de ordenação da propriedade que se planifica, através de sua natureza vinculante. Isso significa que é a figura por meio da qual se constrói o direito de propriedade (...). O destino cria uma utilidade legal que pode aproveitar ao proprietário e que se contrapõe à utilidade natural dos terrenos, identificada com sua natureza rústica”. (nosso grifo)

Em suma, a finalidade urbanística, na visão predominante, consiste na mudança de natureza do solo para uma edificabilidade e viabilidade mais intensa do que a rural. Nesse ponto, vale destacar a lição apresentada por Domingues e Garcia (2022), de que em ambos os territórios (urbano e rural) podem existir edificações, indústrias, comércio e serviços, mas que o grande diferenciador não é a atividade em si, mas sim a densidade de ocupação e uso:

Mas não é assim. Na área rural, a atividade de edificação está associada aos prédios rústicos para moradia unifamiliar ou para serviço das atividades econômicas que no imóvel se desenvolvam, **guardando-se a densidade de ocupação própria das áreas rurais.** Nas áreas urbanas, a destinação da terra permite uso de maior densidade, admitindo-se a edificação de prédios urbanos compatíveis com tais usos: moradia multifamiliar, prédios de escritórios e demais construções destinadas à prestação de serviços. **Veja-se que a questão não é do tipo de uso, mas, sim, de densidade. Tanto a área rural quanto a urbana admitem indústrias, comércio e estabelecimento para serviços, o que diferencia é a dimensão da propriedade imobiliária sobre a qual se assenta a edificação, o tamanho da edificação e a quantidade de usuários do estabelecimento.** É possível e legal o licenciamento de uma grande loja de departamentos ou uma indústria, uma oficina de reparo de veículos de grande porte, um parque de diversões, todos na área rural, observadas, evidentemente, as condicionantes ambientais, desde que não haja fracionamento da gleba em tamanho inferior à fração mínima de parcelamento rural. (Domingues; Garcia, 2022, p. 125 - nosso grifo)

### 2.3. A QUALIFICAÇÃO DO USO DO SOLO, ZONEAMENTO E SEUS INSTRUMENTOS

Visto os diplomas supra, vale ressaltar que a CRFB/88, em seu art. 30, VIII, atribuiu aos Municípios a competência de promover, no que couber, o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.

Quanto ao planejamento rural, de acordo com Saule Jr. (2004, p.45 Apud. Domingues; Garcia, 2022, p. 118) o PD deve abranger todo o território municipal, inclusive as áreas rurais, por força do § 2º do artigo 40 do Estatuto de Cidade, Lei no 10.257/2001, e "de promover a integração e a complementaridade entre atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do município e do território sob sua área de influência" (EC, art. 2o, VII), alinhando-se aos ditames constitucionais de garantia do bem-estar dos habitantes do município (e não apenas habitantes das áreas urbanas)".

Nesse sentido, de acordo com Silva (2010), o Município promove o zoneamento do seu território tendo em vista a destinação da terra, do uso do solo ou das características arquitetônicas. De acordo com o autor:

Sob o primeiro aspecto, cuidar-se-á de dividir o território do Município em **zona urbana, zonas urbanizáveis, zonas de expansão urbana e zona rural** - o que define a qualificação urbanística do solo, conforme já estudamos antes. Quanto ao segundo, tratar-se-á de **dividir o território do Município em zonas de uso — o que consubstancia o zoneamento de uso ou funcional**. Relativamente ao terceiro, cogitar-se-á de fixar as características que as construções deverão ter em cada zona (zoneamento arquitetônico) — o que tem aplicação especial nas zonas de proteção histórica. (Silva, 2010, p. 236-237 - nosso grifo)

Sobre a qualificação urbanística do solo, e ainda de acordo com Silva (2010) essa diz respeito a designar a situação jurídica de determinado espaço territorial que o preordena ao exercício das funções sociais da cidade. Prosseguindo, é explicado que:

Por "classificação urbanística do solo" entendem-se as diferentes categorias, grupos ou graus de urbanização **referentemente a uma mesma qualidade do solo**. Enfim, **"com o termo 'qualificação' entenderemos a ação de atribuir uma qualidade e a qualidade mesma;** por 'classificação', às diversas categorias, grupos e graus dentro de uma mesma qualidade" (Silva, 2010, p. 166 - nosso grifo)

Como instrumento para qualificar o solo, é reconhecido o plano urbanístico:

5. É importante compreender a qualificação urbanística do solo, porque ela é pressuposto do seu regime. É fácil, assim, entender que a qualidade jurídica de uma coisa ou objeto corresponde ao seu modo de ser juridicamente, o que é função do direito positivo. **Este é que define a qualificação jurídica do objeto de que se cogita. No. que respeita ao solo, o instrumento jurídico que configura sua qualificação urbanística é o plano urbanístico, segundo regras e princípios estabelecidos na lei.** Mas é certo que mesmo onde o planejamento urbanístico não

atingiu ainda desenvolvimento mais eficaz — como entre nós — sempre se encontram na legislação normas que orientam a formulação do conceito de “qualificação urbanística do solo”. (Silva, 2010, p. 167 - nosso grifo)

Entretanto, sob esse aspecto, a legislação urbanística é insuficiente, o que dificulta uma maior definição desse conceito. No campo do direito civil, para distinguir a destinação de um imóvel entre urbano e rural, desenvolveu-se a teoria da destinação que, dicotomicamente, considerava como imóvel urbano aquele destinado para simples moradia, comércio e indústria, e como rural aquele destinado à agricultura ou pecuária.

Outras doutrinas, no entanto, buscavam classificar os imóveis de acordo com sua situação: se localizado em área urbana, é urbano; se localizado em área rural, é rural:

6. A maior dificuldade para estabelecer esse conceito reside não só na deficiência da legislação urbanística, mas, especialmente, na existência de disposições legais que o definam à vista de interesses diversos.

A questão, em certo sentido, já se colocava nas discussões de direito civil a respeito da distinção entre imóvel rural e imóvel urbano. A falta de lei que os discriminasse, a doutrina procurou fixar o critério diferencial na chamada “teoria da destinação”: se o imóvel era destinado à simples moradia, ao comércio ou à indústria, qualificava-se como urbano; se à agricultura ou pecuária, tinha-se como rural ou rústico. Outros, no entanto, buscavam a diferenciação no critério da situação do imóvel: urbano o que estivesse situado dentro do perímetro urbano; rural o que estivesse fora do perímetro urbano. (Silva, 2010, p. 167)

Na prática, o que se observa até hoje é que a qualificação tributária, que utiliza a dos imóveis urbanos ditam a prática de elaboração de leis de zoneamento. Conforme muito bem descrito pelo doutrinador:

**O Código Tributário Nacional, para os efeitos tributários, adotou o critério da situação ou localização, reputando como urbano o imóvel localizado na zona urbana; rural seria, pois, o que estivesse fora dessa zona (art. 32). Logo veio o Decreto-lei 57, de 18.11.1966, e confundiu outra vez o problema, ao acolher o critério da destinação, definindo como imóvel rural inclusive o localizado na zona urbana desde que, comprovadamente, fosse utilizado em exploração extrativa vegetal, agrícola, pecuária ou agroindustrial, incidindo, assim, sobre o mesmo o ITR (imposto territorial rural) e demais tributos com o mesmo cobrados (art. 15). A Lei 5.868, de 12.12.1972, tomou essa idéia ainda mais clara quando estipulou que se considerava imóvel rural aquele que se destinasse à exploração agrícola, pecuária, extrativa vegetal ou agroindustrial e que, independentemente de sua localização, tivesse área superior a um hectare (art. 6a).** (Silva, 2010, p. 167 - nosso grifo)

José Afonso da Silva (2010) já alertava que esse critério poderia auxiliar na qualificação urbanística do solo, mas que o ideal seria que a qualificação tributária do solo fosse derivada da qualificação urbanística da propriedade imobiliária:

Essa qualificação tributária dos imóveis urbanos pode auxiliar na perquirição da qualificação urbanística do solo, **mas é insuficiente, porquanto seus objetivos são diversos e mais específicos. O correto seria que a qualificação tributária fosse uma decorrência da qualificação urbanística da propriedade imobiliária, que, por seu lado, deveria defluir da qualificação urbanística do solo**, a fim de que se harmonizassem os interesses tributários com os urbanísticos, de tal sorte que o tributo urbano ou de efeito urbano constituísse instrumento auxiliar da atividade urbanística do Poder Público. **O imóvel tem qualificação urbanística porque o solo respectivo assim se qualifica, Por isso, não podemos apegar-nos à qualificação tributária do imóvel urbano para chegarmos à qualificação urbanística do solo.** Mas temos que reconhecer que o Código Tributário Nacional é que fornece a base legal mais coerente para definirmos essa qualificação, e nela se têm baseado algumas leis de zoneamento. (Silva, 2010, p. 167-168 - nosso grifo)

O grande problema do uso dessas normas não urbanísticas reside no fato de fortalecerem constatações reducionistas e dicotômicas dos meios urbanos e rurais. Nesse sentido, Hely Lopes Meirelles (2009, p. 80):

no nosso regime municipal só há lugar para zona urbana, zona de expansão urbana e zona rural; **a primeira caracteriza-se pela existência de edificações e equipamentos públicos destinados a habitação, comércio, indústria ou utilização institucional**; a segunda define-se como a área reservada para o crescimento da cidade ou vila; **a terceira identifica-se pela sua destinação agrícola, pastoril ou extrativa, geralmente a cargo da iniciativa particular**".

Veja, aqui vale a ressalva de que se trata de uma interpretação de um direito positivo que tem como base diplomas que, embora tenham sofrido alterações posteriormente, começaram a vigorar nos anos 60 e 70 do século passado, no decorrer de uma Ditadura Militar. Como se vê, o cerne dessas normas ao enxergarem urbano e rural é dicotômica e simplista. Entretanto, devemos adiantar que essa não é, como se verá, a realidade atual dos Municípios brasileiros.

## 2.4 RURAL E/OU RURALIDADES

Não seria possível abordar a mudança de paradigma de visão sobre o rural sem perpassar pelo trabalho de José Graziano da Silva que, de acordo com Flávia Maria Galizoni (2021, p. 12): “foi pioneiro em apontar o surgimento de um "Novo Rural" - que não devia ser lido com sinônimo direto de agrícola e que trazia uma dinâmica pluriativa de trabalho e ocupação -, e também em indicar algumas ferramentas, por meio das quais essas transformações poderiam ser conhecidas.”

Em sua tese, José Graziano da Silva identificou um fenômeno que designou de "urbanização do campo", e relacionado com as mudanças na ocupação e nas relações de

trabalho e no acesso a bens e serviços públicos de saúde, educação, transporte, água, luz elétrica (Galizoni, p. 12). Essa urbanização decorre de um processo chamado “revolução verde” que buscou modernizar a base técnica da produção na agricultura.

Galizoni (2021, p. 12) resume esse processo como:

i) a junção da agricultura com a indústria, embasada no tripé: trator, veneno e adubo; ii) uma perspectiva de trabalho fordista na agricultura, baseada na monocultura; iii) a industrialização e homogeneização da pauta alimentar do país; e iv) um lastro de efeitos deletérios sobre a natureza, escassez hídrica, contaminação e envenenamento de terras e águas

Esse processo, de acordo com Galizoni (2021), foi extremamente excludente para lavradores e camponeses por não modificar a estrutura agrária e ampliar a concentração da terra. Como resultado dessa política: “milhões de brasileiros foram expropriados de seus terrenos, resultando nas grandes migrações nos anos 1960/1970, quando aproximadamente 1/3 da população brasileira se deslocou do campo para as cidades” (Galizoni, 2021, p. 12).

De acordo com Paula Freire Santoro (2014), Graziano da Silva defende uma nova forma de pensar do espaço rural além da evolução do mundo agrário, mas sim como palco de mudanças multidimensionais, não apenas de ordem econômica ou social, nem apenas mudanças do ponto de vista estrito da produção e/ou do consumo, mas nas mudanças culturais, nas relações com emprego urbano, nas possibilidades de ir-e-vir cotidianamente. Na sequência, a autora resume que:

O rural vive a possibilidade de combinar atividades agrícolas com não-agrícolas a partir de mudanças no trabalho tanto na agricultura moderna como na indústria de base fordista, esta é a base do conceito hoje de pluriatividade rural. No campo econômico, é preciso incorporar a esfera da circulação como parte das “novas formas”, mais especificamente, o capital financeiro agindo sobre o rural, as commodities e seus reflexos na organização do espaço rural; e, principalmente, o significa do atual processo que o autor chama de “commodotization”, ou seja, o fato das áreas rurais estarem crescentemente associadas com atividades voltadas para o consumo, tais como lazer, turismo, residência, preservação do meio ambiente, etc. (Santoro, 2014, p. 12)

Ainda de acordo com Santoro (2014), Graziano da Silva resume as atividades não-agrícolas com importância no meio rural brasileiro sendo:

(1) a proliferação de indústrias, em particular, agroindústrias, no meio rural. Este exemplo é presente no estudo de caso de Catanduva, mas também em algumas normas municipais observadas, através de zoneamentos industriais próximos às rodovias; (2) as atividades relacionais à crescente urbanização do meio rural, com moradia, turismo, lazer e outros serviços, e a preservação do meio ambiente. Neste caso, assistimos a proliferação de loteamentos fechados, parques temáticos, shoppings, etc. que aparecem nas normas identificadas, geralmente através de zoneamentos específicos ou leis buscando a regularização destas tipologias; e,

(3) não menos importante, a proliferação dos sítios de recreio, ou simplesmente chácaras, como são chamadas no interior do Estado de São Paulo, cujo regramento sobre este padrão de ocupação também mostrou-se frequente a partir dos municípios estudados nesta tese. (Santoro, 2014, p. 12)

Galizoni (2021), então, demonstrou em seu trabalho que a partir da década de 1990 o rural empírico que se apresentava aos pesquisadores detinha de especificidades que não cabia mais no arcabouço conceitual tradicional de campo e cidade, principalmente no que tendia a delimitar um rural com esvaziamento populacional e residual. Em suma, desde então, mudou-se o paradigma para que: “nem todo o rural era agrícola e nem todo o agrícola era rural” (Galizoni, 2021, p. 13-14):

Descobriu-se que havia diferenças entre o espaço produtivo (agrícola) e o território ou espaço geográfico (rural), que nem todo o rural era agrícola e nem todo o agrícola era rural. Mais ainda: percebeu-se que havia situações novas de ocupação de tempo parcial para famílias de agricultores e de integração entre as polaridades rurais e urbanas, por meio de estratégias de residência, de ocupação e de ampliação do acesso às infraestruturas básicas, à telecomunicação, ao transporte e aos bens de consumo.

Nesse sentido, a autora também cita o interessante trabalho do José Eli da Veiga que questionou a definição de urbano e rural em nosso País:

O autor mostrou que a **definição oficial de cidade, baseada em instrumentos legais, estava mais vinculada aos aspectos administrativo e tributário do que a um esforço no sentido de compreender as características próprias do que poderia ser definido com urbano e, que, neste caso, rural passou a ser definido a partir da centralidade do que é urbano.** Para o autor, a expressão da população rural mensurada a partir de critérios mais apurados - pressão antrópica medida por índices demográficos, por exemplo - seria muito maior do que mostravam as estatísticas oficiais. (Galizoni, 2021, p. 12)

Muito embora essa releitura crítica do que é rural date desde 1990, ainda hoje os PDs de diversos Municípios insistem em reproduzir o imaginário de um rural exclusivamente vinculado ao agrícola. Em estudo sobre o planejamento rural brasileiro, Mesquita e Ferreira (2017), indicam que mesmo após a aprovação do Estatuto da Cidade, e de que os Planos Diretores devem incluir em seu contexto, o ordenamento e o disciplinamento do uso e da ocupação do território rural dos municípios, o espaço rural “se justifica, em grande parte, pela ligação das atividades realizadas no campo com as cidades, ou seja, o rural é considerado quando vem em atendimento ao urbano e a seus interesses” (p. 2). Seguindo:

o conceito de rural empregado nos Planos Diretores municipais. Na maioria das vezes, é compreendido como sinônimo de agrícola, de meio ambiente, de natureza e oposto ao urbano. Assim, quando o rural é contemplado nos Planos, este representa, exclusivamente, as características físicas e econômicas dessas áreas, ignorando a



população residente e o fato de que o rural também figura um modo de vida. (Mesquita; Ferreira, 2017, p. 2)

Os autores, então, entendem que o rural deve ser visto em sua diversidade, o que eles chamam de “rural plural”. Para tanto, deve-se ultrapassar perspectivas econômicas e reconhecê-lo a partir das relações culturais, sociais e políticas, e analisar esses espaços como uma construção social especializada, o que não comporta apenas o viés estatístico (Mesquita; Ferreira, 2017, p. 10).

Do ponto de vista do planejamento, “identificar a presença do rural, enquanto modo de vida e nas formas de organização do trabalho e da vida social possibilita a leitura real de localidades particulares e facilita a elaboração de planos de ação específicos” (Mesquita; Ferreira, 2017, p. 10).

Além disso, a interpretação do rural não reporta apenas ao espaço geográfico, mas, também, às relações nele desenvolvidas e inseridas. O rural como modo de vida ultrapassa os limites físicos do campo e manifesta-se em localidades onde se imagina a homogeneidade do modo de vida urbano. Assim, é imprescindível que o rural seja analisado enquanto forma de vida e de organização social e não como uma extensão dos limites do urbano. **Reconhecer os significados do rural permite a elaboração de políticas públicas de intervenção em espaços que apresentam modos de vida específicos, especialmente, ao considerar sua dinâmica atual e reconhecer as necessidades dos habitantes locais para o melhor desenvolvimento de suas funções e atividades.** (Mesquita; Ferreira, 2017, p. 10)

De forma semelhante, Galizoni (2021) enxerga que a pluralidade de vivências nesses espaços é aquilo denominado ruralidade:

Ruralidade, de acordo com Ricardo Abramovay (2000) é, antes de tudo, **um "valor" relativo a um território**, e, enquanto tal, deve ser levada em conta em toda a reflexão sobre a definição do rural e na sua relação com o urbano. Para Maria José Carneiro (2012), é o questionamento da dicotomia contrastiva entre as polaridades urbano-rural que possibilita analisar a construção de "identidades territoriais apoiadas no sentimento de pertencimento a uma localidade". Assim, "a noção de território (e de ruralidade) não correspondem necessariamente a espaço delimitado fisicamente. Refere-se, muito mais, a (...) uma representação, que é alimentada e alimenta uma rede de relações sociais" (Carneiro, 2012: 41). Kageyama (2008: 26), ponderando sobre ruralidade, revelou ser este um conceito "multidimensional" (Galizoni, 2021, p. 15 – nosso grifo)

"(...) parece ter, no mínimo, três dimensões: **uma ocupacional (centrada nas atividades agrícolas e extrativistas)**, uma ecológica (o rural denota uma área geográfica delimitada, caracterizada por uma população numericamente pequena, dispersa e relativamente isolada dos grandes centros urbanos) e uma dimensão sociocultural, sobre a qual repousam as maiores dificuldades e divergências teóricas e empíricas" (Kageyama, 2008, p. 26 apud Galizoni, 2021, p. 15 – nosso grifo)

De tal forma, a autora enxerga que com o desenvolvimento desses estudos o conceito de rural não é estático, e aqui podemos acrescentar que nem temporal, nem espacialmente. Para compreender o conceito, é preciso analisar de forma multifuncional:

O que se apura nestas reflexões sobre a conceituação de rural é que esse **não é um conceito estático** e que as diversas áreas de saber constroem interpretações densas, mas sempre parciais: a economia, a partir das distâncias a serem superadas, e de setores; a demografia, a partir da dinâmica populacional; a geografia, pela leitura do espaço/território; a antropologia, pelas representações sociais. O debate sobre um rural menos agrícola abriu uma perspectiva teórica da "multifuncionalidade" e, dentro dessa perspectiva, **uma dimensão produtiva, que combina atividades agrícolas e não-agrícolas, uma dimensão residencial, mas vinculada à mobilidade, e uma dimensão vinculada à paisagem e à natureza**. Todas essas dimensões às vezes se misturam, outras vezes entram em conflito e, em outras, ainda fazem arranjos inusitados. (Galizoni, 2021, p. 17 – nosso grifo)

Por fim, é possível resumir como aspectos mais relevantes para esse debate a compreensão da proximidade com a natureza, os laços interpessoais e as relações entre rural e urbano.

Warderley e Favareto (2013: 442-447) sintetizam aspectos importantes desse debate, ao afirmarem que compreender ruralidades no Brasil implicaria em **compreender a reorganização de sentidos dados à três dimensões fundamentais para se definir o rural: "a proximidade com a natureza, os laços interpessoais e as relações rural-urbano"**. (Galizoni, 2021, p. 15 – nosso grifo)

Após, Galizoni desenvolve a ideia de que essas ruralidades podem ser identificadas conforme escalas, a depender da particularidade de cada localidade. Contudo, esse conceito será apresentado neste trabalho no subcapítulo 3.3.

#### 2.4. ÁGUA E ESGOTAMENTO SANITÁRIO NO ESTATUTO DA TERRA E NA LEI DE PARCELAMENTO DO SOLO URBANO

Dando maior foco ao que se propõe esse trabalho, é preciso verificar o que ambas as leis reservam para o saneamento básico, como foco no fornecimento de água e trato do esgotamento sanitário. Ressalta-se que este trabalho não objetiva analisar a efetividade da norma, ou a qualidade dessa lei, mas sim apontar como as principais leis de trato com o solo enfrentam essas questões.

Antes de tudo, é necessário verificar o que é entendido como saneamento básico no Brasil pode ser compreendido como:

um conjunto de serviços fundamentais para a saúde de uma população e para o desenvolvimento socioeconômico de uma região, tais como abastecimento de água,

esgotamento sanitário, limpeza urbana, drenagem urbana e manejos de resíduos sólidos e de águas pluviais. (Castro; Cerezini, 2023, p. 7)

Nesse sentido, a Lei Federal n. 11.445/07 (alterada pela Lei Federal n. 14.026/20), o Marco Legal do Saneamento Básico, em seu art. 3º, inciso I, o saneamento básico é um conjunto de serviços públicos, infraestrutura e instalações operacionais de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e drenagem e manejo das águas pluviais urbanas. A saber:

Art. 3º Para fins do disposto nesta Lei, considera-se:

I - saneamento básico: conjunto de serviços públicos, infraestruturas e instalações operacionais de:

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

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

c) limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos: constituídos pelas atividades e pela 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;

d) drenagem e manejo das águas pluviais urbanas: 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; (nosso grifo)

Se tratando das atividades inseridas nos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário, o Marco Legal do Saneamento reserva que:

Art. 3º-A. Consideram-se serviços públicos de abastecimento de água a sua distribuição mediante ligação predial, incluídos eventuais instrumentos de medição, bem como, quando vinculadas a essa finalidade, as seguintes atividades:

I - reservação de água bruta;

II - captação de água bruta;

III - adução de água bruta;

IV - tratamento de água bruta;

V - adução de água tratada; e

VI - reservação de água tratada.

Art. 3º-B. Consideram-se serviços públicos de esgotamento sanitário aqueles constituídos por 1 (uma) ou mais das seguintes atividades:

I - coleta, incluída ligação predial, dos esgotos sanitários;

II - transporte dos esgotos sanitários;

III - tratamento dos esgotos sanitários; e

IV - disposição final dos esgotos sanitários e dos lodos originários da operação de unidades de tratamento coletivas ou individuais de forma ambientalmente adequada, incluídas fossas sépticas.

Parágrafo único. Nas Zonas Especiais de Interesse Social (Zeis) ou outras áreas do perímetro urbano ocupadas predominantemente por população de baixa renda, o serviço público de esgotamento sanitário, realizado diretamente pelo titular ou por concessionário, inclui conjuntos sanitários para as residências e solução para a destinação de efluentes, quando inexistentes, assegurada compatibilidade com as diretrizes da política municipal de regularização fundiária.

Primeiramente, ao verificar no Estatuto da Terra, verifica-se que não há qualquer artigo que trate especificamente das palavras “esgoto” ou “esgotamento”. Contudo, há correspondências com o trato da água e com saneamento.

Relacionado à água, sua primeira menção é localizada quando é tratada a colonização particular da terra, que ocorre quando empresas particulares de colonização, podendo ser pessoas físicas, nacionais ou estrangeiras, residentes ou domiciliadas no Brasil, ou jurídicas, constituídas e sediadas no País, tiverem a finalidade de executar programa de valorização de área ou distribuir terras.

Aqui, a água é um requisito para aprovação de um projeto particular de colonização, sendo obrigação da empresa colonizadora distribuir para cada lote repartido o acesso à água própria ou comum.

Art. 60. Para os efeitos desta Lei, consideram-se empresas particulares de colonização as pessoas físicas, nacionais ou estrangeiras, residentes ou domiciliadas no Brasil, ou jurídicas, constituídas e sediadas no País, que tiverem por finalidade executar programa de valorização de área ou distribuição de terras.

(...)

§ 4º Nenhum projeto de colonização particular será aprovado para gozar das vantagens desta Lei, se não consignar para a empresa colonizadora as seguintes obrigações mínimas:

- a) abertura de estradas de acesso e de penetração à área a ser colonizada;
- b) divisão dos lotes e respectivo piqueteamento, obedecendo a divisão, tanto quanto possível, ao critério de acompanhar as vertentes, partindo a sua orientação no sentido do espigão para as águas, de modo a todos os lotes possuírem água própria ou comum;**
- c) manutenção de uma reserva florestal nos vértices dos espigões e nas nascentes;
- d) prestação de assistência médica e técnica aos adquirentes de lotes e aos membros de suas famílias;
- e) fomento da produção de uma determinada cultura agrícola já predominante na região ou ecologicamente aconselhada pelos técnicos do Instituto Brasileiro de Reforma Agrária ou do Ministério da Agricultura;
- f) entrega de documentação legalizada e em ordem aos adquirentes de lotes. (nosso grifo)

Agora, tratando-se das normas relacionadas aos planos de reforma agrária, podemos verificar alguma preocupação no acesso à água e com o saneamento. Quando a Lei trata das obras de infraestrutura a serem obrigatoriamente realizadas nessas terras, ela inclui a regularização dos deflúvios dos cursos d'água, açudagem, drenagem, irrigação, abertura de poços e saneamento:

Art. 89. Os planos nacional e regional de Reforma Agrária incluirão, obrigatoriamente, as providências de valorização, relativas a eletrificação rural e outras obras de melhoria de infra-estrutura, tais como reflorestamento, regularização dos deflúvios dos cursos d'água, açudagem, barragens submersas, drenagem, irrigação, abertura de poços, saneamento, obras de conservação do solo, além do sistema viário indispensável à realização do projeto.

Nesse sentido, quando verificamos a execução e administração da Reforma Agrária, o art. 34 determina que o Plano Nacional de Reforma Agrária deve constar obrigatoriamente a hierarquização das medidas a serem programadas como áreas prioritárias as obras nos setores de saneamento, além da educação e assistência técnica:

Art. 34. O Plano Nacional de Reforma Agrária, elaborado pelo Instituto Brasileiro de Reforma Agrária e aprovado pelo Presidente da República, consignará necessariamente:

- I - a delimitação de áreas regionais prioritárias;
- II - a especificação dos órgãos regionais, zonas e locais, que vierem a ser criados para a execução e a administração da Reforma Agrária;
- III - a determinação dos objetivos que deverão condicionar a elaboração dos Planos Regionais;
- IV - a hierarquização das medidas a serem programadas pelos órgãos públicos, nas áreas prioritárias, nos setores de obras de saneamento, educação e assistência técnica;
- V - a fixação dos limites das dotações destinadas à execução do Plano Nacional e de cada um dos planos regionais.

Essa assistência técnica mencionada anteriormente trata de uma das ações para o desenvolvimento rural:

Art. 73. Dentro das diretrizes fixadas para a política de desenvolvimento rural, com o fim de prestar assistência social, técnica e fomentista e de estimular a produção agropecuária, de forma a que ela atenda não só ao consumo nacional, mas também à possibilidade de obtenção de excedentes exportáveis, serão mobilizados, entre outros, os seguintes meios:

- I - assistência técnica;

Essa assistência técnica, quando prestada aos estabelecimentos rurais isolados, contém como objetivo de elevação do nível sanitário dessas regiões por meio do saneamento rural:

Art. 75. A assistência técnica, nas modalidades e com os objetivos definidos nos parágrafos seguintes, será prestada por todos os órgãos referidos no artigo 73, § 2º, alíneas a, b e c.

(...)

§ 3º Os estabelecimentos rurais isolados continuarão a ser atendidos pelos órgãos de assistência técnica do Ministério da Agricultura e das Secretarias Estaduais, na forma atual ou através de técnicos e sistemas que vierem a ser adotados por aqueles organismos.

§ 4º As atividades de assistência técnica tanto nas áreas prioritárias de Reforma Agrária como nas previstas no § 3º deste artigo, terão, entre outros, os seguintes objetivos:

- a) a planificação de empreendimentos e atividades agrícolas;

**b) a elevação do nível sanitário, através de serviços próprios de saúde e saneamento rural, melhoria de habitação e de capacitação de lavradores e criadores, bem como de suas famílias;**

c) a criação do espírito empresarial e a formação adequada em economia doméstica, indispensável à gerência dos pequenos estabelecimentos rurais e à administração da própria vida familiar;

d) a transmissão de conhecimentos e acesso a meios técnicos concernentes a métodos e práticas agropecuárias e extrativas, visando a escolha econômica das culturas e criações, a racional implantação e desenvolvimento, e ao emprego de medidas de defesa sanitária, vegetal e animal;

e) o auxílio e a assistência para o uso racional do solo, a execução de planos de reflorestamento, a obtenção de crédito e financiamento, a defesa e preservação dos recursos naturais;

f) a promoção, entre os agricultores, do espírito de liderança e de associativismo. (nosso grifo)

Quando tratamos do regimento do solo para fins rurais, conseguimos perceber um trato mais direto com os serviços de fornecimento de água e de esgotamento sanitário, ao passo em que o cuidado com o saneamento é feito de forma continuada, e não classificada como um serviço público, mas como assistência técnica para os estabelecimentos rurais isolados. Nos demais casos, como visto acima, o Estatuto da Terra preocupa-se em ditar como fundamental o acesso à água de uma perspectiva de captação quase que rudimentar. Não há uma disposição clara quanto à qualidade desse uso.

Para as finalidades urbanísticas, o esgotamento sanitário e o fornecimento de água potável são definidos como infraestrutura básica para execução do parcelamento (Art. 2º, § 5º da Lei Federal n. 6.766/79). Maior cuidado ainda pode ser visto para a infraestrutura necessária para parcelamentos em zonas habitacionais declaradas por lei como interesse social. Nessas, o projeto deve apresentar soluções para o esgotamento sanitário, rede para abastecimento de água potável e escoamento das águas pluviais (Art. 2º, § 6º da Lei Federal n. 6.766/79).

Em tempo, a Lei de Parcelamento Urbano do Solo reconhece como urbanos os equipamentos públicos de abastecimento de água, serviços de esgotos e de coleta de águas pluviais (Art. 5º, Parágrafo Único).

Para finalizar o tópico, pode-se levantar algumas constatações. Primeiramente, o Estatuto da Terra preocupa-se mais em garantir o acesso à água no momento de parcelamento, e de assistência em fornecimento de infraestrutura para população desassistida. Em contraponto, vemos que a Lei de Parcelamento do Solo Urbano preocupa-se, essencialmente, em classificar os serviços de saneamento básico como serviços públicos.

Sobre os serviços públicos, Odete Medauar ensina essas atividades, quando analisamos o saber quando e porque são assim consideradas, quando: “se coloca no plano da concepção política dominante, da concepção sobre o Estado e seu papel; é o plano da escolha política que

pode estar fixada na Constituição, na lei, na tradição” (Medauar, 1992, p. 109). Em seguida, afirma que tradicionalmente existe o chamado “núcleo pacífico dos serviços públicos”, e que o serviço de água estaria incluso nesse núcleo (Medauar, 1992).

Ao ver da doutrinadora, existem elementos comuns às atividades qualificadas como serviço público. Como primeiro elemento, elenca o vínculo orgânico com a administração. Confira:

1) Vínculo orgânico com a Administração - que não desapareceu, mas pode ser entendido de modo diferente do original. Hoje serviço público não significa necessariamente atividade prestada por órgão público. O vínculo com a Administração hoje significa:

a) **presunção de serviço público**, como assinalam Debbasch e Bourjol: quando a atividade é exercida pelo poder público, presume-se que o serviço é público. Se exercida por ente privado, a presunção é de atividade privada.

b) significa também: relação de dependência entre a atividade e a Administração, como apontam Debbasch e Sabourin (este no artigo "Peut-on dresser le constat de deces du critere organique en droit administratif français", *Revue du Droit Public*, 1971, p.859 e segs.); pode-se pensar também em presença orgânica da Administração, como Demichel. **Quer dizer, a Administração exerce controle permanente sobre o gestor de serviço público; sua intervenção é maior do que a aplicação de medidas de polícia, porque a Administração é a responsável, em última instância, pela atividade. A Administração tem, assim, parte preponderante na organização da atividade.**

Nesse sentido, a lição de Hely Lopes Meirelles, ao mencionar serviço público como atividade sob regulamentação e controles estatais (*Direito Administrativo Brasileiro*, 1511- ed., 1990, p. 290).

**A Constituição Federal de 1988 fixa vínculo orgânico, ao dispor, no caput do art. 175, que incumbe ao poder público a prestação de serviços públicos, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão.** (Medauar, 1992, p. 110 - nosso grifo)

No segundo elemento, é verificada a relação quanto ao regime jurídico da atividade e como ela se relaciona ao direito administrativo:

2º elemento - quanto ao regime jurídico, a atividade de prestação é submetida total ou parcialmente ao direito administrativo. Mesmo que sujeita a regras do direito privado, **se a atividade for qualificada como serviço público, tem notas de diferenciação; não há serviços públicos submetidos exclusivamente ao direito privado.** Já Santi Romano, nos *Principi*, 1912, observava: "Se a atividade for regulada pelo direito privado, este não informa toda a atividade, mas se funde com elementos de direito público, que lhe confere a própria marca. Segundo Demichel, o serviço público não acarreta necessariamente a aplicação exclusiva do direito público, mas é condição suficiente de uma aplicação mínima do Direito Administrativo. (Medauar, 1992, p. 110/111 - nosso grifo)

Nessa esteira, José dos Santos Carvalho Filho (2023, p. 243) entende “De forma simples e objetiva, conceituamos serviço público como toda atividade prestada pelo Estado ou por seus delegados, basicamente sob regime de direito público, com vistas à satisfação de necessidades

essenciais e secundárias da coletividade”. Além disso, o autor considera que a execução do saneamento básico é um dos serviços públicos fundamentais (Carvalho Filho, 2023. p. 286.).

Voltando às considerações sobre as leis de ordenamento do solo, em segundo lugar, e decorrente da constatação acima, é possível inferir que essas duas legislações foram elaboradas de um viés dualista em enxergar urbano e rural, que enquanto esse deve ser encarado como lugar de produtividade agrícola, aquele é visto como um lugar de serviços e administração. É óbvio que são legislações do século passado, de 1964 e 1979, durante uma ditadura militar, elaboradas antes da década de 90, quando a cidade passou a ser vista como um ambiente caótico, mas o que impressiona é a falta de alterações estruturais em relação ao campo e cidade.

### **3. DIREITO AO SANEAMENTO BÁSICO, O MARCO LEGAL E SUA DIMENSÃO RURAL**

#### **3.1. DO DIREITO AO SANEAMENTO BÁSICO**

Inicialmente, o direito ao Saneamento Básico é disciplinado em nossa Constituição Federal por estar inserido nos serviços fundamentais para a saúde. Por decorrência, não seria forçoso inferir que o Saneamento Básico é um direito social, e fundamental, tendo em vista que a saúde se encontra no rol elencado no art. 6º da CRFB/88, assim como está intrinsecamente relacionado ao art. 196. Sobre esse aspecto, o Supremo Tribunal Federal - STF assentou tal entendimento recentemente:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. § 3º DO ART. 210-A DA CONSTITUIÇÃO DO PARANÁ, ACRESCENTADO PELA EMENDA CONSTITUCIONAL N. 24/2008. EXIGÊNCIA DE SEREM PRESTADOS OS SERVIÇOS LOCAIS DE SANEAMENTO E ABASTECIMENTO DE ÁGUA POR PESSOA JURÍDICA DE DIREITO PÚBLICO OU SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA SOB CONTROLE ACIONÁRIO E ADMINISTRATIVO DO ESTADO OU DO MUNICÍPIO. INVASÃO DA COMPETÊNCIA DO MUNICÍPIO PARA LEGISLAR SOBRE ASSUNTOS DE INTERESSE LOCAL: SANEAMENTO BÁSICO. INCS. I E V DO ART. 30 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE.

(...)

A falta de saneamento básico afeta grande parte da população brasileira, acarretando doenças como leptospirose, febre tifoide, cólera, hepatite A e verminoses, e impacta diretamente o direito à saúde das pessoas comprometendo a consistência e bom atendimento devido pelo sistema de saúde. O dever do poder público de implementar políticas de saneamento básico está intrinsecamente relacionado ao direito fundamental à saúde, a ser garantido “mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos” (art. 196 da Constituição da República).

(ADI 4454, Relator(a): CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 05-08-2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-210 DIVULG 24-08-2020 PUBLIC 25-08-2020)



EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. INTERPOSIÇÃO EM 22.11.2022. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. SANEAMENTO BÁSICO. REEXAME DE FATOS E PROVAS. SÚMULA 279 DO STF. POLUIÇÃO DE PRAIAS DO FLAMENGO E DO BOTAFOGO. DANO AMBIENTAL. CONVÊNIO DE COOPERAÇÃO FIRMADO ENTRE O ESTADO DO RIO DE JANEIRO E O MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES. IMPROCEDÊNCIA.

(...)

2. É firme o entendimento deste Tribunal no sentido de que o Poder Judiciário pode, em situações excepcionais, determinar que a Administração Pública adote medidas assecuratórias **de direitos constitucionalmente reconhecidos como essenciais, como é o caso de saneamento básico** e de preservação do meio ambiente, sem que isso configure violação ao princípio da separação de poderes, uma vez que não se trata de ingerência ilegítima de um Poder na esfera de outro.

(RE 1334027 AgR, Relator(a): EDSON FACHIN, Segunda Turma, julgado em 27-03-2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 04-04-2023 PUBLIC 10-04-2023)

Em adição, o tema também se faz presente na literatura:

Não obstante esse alvissareiro fato, o acesso a serviços relacionados a saneamento básico pela população brasileira ainda está longe do planejado. A CF/1988 reconhece a política de saneamento básico como importante elemento para efetivação do direito à saúde e prevê a obrigatoriedade de implementação de “políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação” (Brasil, 1988, art. 196). (Castro;Cerezini, 2023, p. 6)

Além do entendimento jurisprudencial de que o saneamento básico é um direito fundamental, inserido no rol do direito fundamental à saúde, o constituinte determinou que todos os entes da federação possuem competência comum para promover melhoria nas condições de saneamento básico (art. 23, IX). Além disso, optou por atribuir à União a competência para instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos (art. 21, XX)<sup>2</sup>.

### 3.2. O MARCO LEGAL E SUA DIMENSÃO RURAL

---

<sup>2</sup> No Brasil, o saneamento básico é considerado um direito da população. Apesar de não definir o que seja saneamento básico, a CF/1988 evidencia que se trata de um direito ao mencionar o termo em alguns artigos. Conforme exposto por Freire (2017), a expressão saneamento básico aparece na Constituição em três trechos diferentes. O primeiro, no art. 21, inciso XX, que atribui à União a competência para “instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos” (Brasil, 1988). O segundo trecho aparece no art. 23, inciso IX, que trata da competência comum dos diferentes entes federados quanto à promoção do saneamento básico. A terceira vez que o termo aparece na CF/1988 está no inciso IV do art. 200, no qual se atribui ao Sistema Único de Saúde (SUS) a competência de participar da formulação e da execução da política e das ações referentes ao saneamento básico no Brasil. (Castro;Cerezini, 2023, p. 9)

Nessa esteira, em agosto de 2019, foi apresentado o Projeto de Lei n. 4162/2019 - PL pelo então Poder Executivo na Câmara dos Deputados. De acordo com a proposta, após 12 (doze) anos de vigência da Lei Federal n. 11.445/2007, sancionada para estabelecer as diretrizes nacionais para o saneamento básico, a população enfrentava problemas com o saneamento básico, e principalmente sob o aspecto do esgotamento sanitário (BRASIL, 2019).

A proposta destacava os números do Sistema Nacional de Informações de Saneamento Básico - SNIS acerca do abastecimento de água e tratamento de esgoto nas áreas urbanas e rurais do país. Nesse sentido, o Poder Executivo atribuiu o agravamento dos baixos índices de coleta e tratamento de esgoto ao crescimento desordenado de grandes centros urbanos:

3. Pelos dados do Sistema Nacional de Informações de Saneamento Básico – SNIS (2017), **96,4 % da população urbana é abastecida com água por rede de distribuição ou por poço ou nascente com canalização interna, mas apenas 67,1% da população rural é atendida por este tipo de abastecimento.** Portanto, 92,9 % da população brasileira, urbana e rural, é abastecida por água. O índice de perda de água na distribuição no Brasil também chama da atenção: 38,3 %, segundo dos dados do SNIS. Ou seja, quase 4 litros de água tratada são desperdiçados para cada 10 litros produzidos.

4. **Em relação à população rural e urbana servida por rede coletora ou fossa séptica para esgotamento sanitário, o percentual é de 73,1%, segundo o SNIS, embora o índice de tratamento do esgoto coletado não ultrapasse os 44,9%.** A expansão desordenada dos grandes centros urbanos agrava a coleta e o tratamento do esgoto sanitário, acrescido da praticamente ausência da coleta ou tratamento no meio rural brasileiro. (nosso grifo)

Importante ressaltar que no Projeto de Lei não foi explicitada a metodologia para o cálculo, nem mesmo os parâmetros que o SNIS considera para classificar a população urbana e rural. Contudo, conseguimos destacar uma certa preocupação da proposta com a universalização dos serviços para ambas as regiões, urbanas e rurais.

E esse aspecto pode ser identificado nas definições de zonas apresentadas pelo PL. Mesmo não sendo a classificação ideal, o que será verificado no próximo capítulo, há uma definição de área rural baseada na consideração do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE:

“Art. 2º Para fins do disposto nesta Lei, considera-se:

(...)

VII - áreas rurais - áreas assim definidas pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE;

VIII - pequenas comunidades - comunidades com população residente em áreas rurais ou urbanas de Municípios com até cinquenta mil habitantes;

IX - localidades de pequeno porte - vilas, aglomerados rurais, povoados, núcleos, lugarejos e aldeias, assim definidos pelo IBGE;

X - núcleo urbano informal consolidado - assentamento humano irregular de difícil reversão, considerados o tempo da ocupação, a natureza das edificações, a localização

das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos, entre outras circunstâncias a serem avaliadas pelo Município; (Brasil. 2019. p. 26)

Acerca do tema, o IBGE define, e utilizou no Censo Demográfico de 2010, como rural as áreas localizadas fora do perímetro urbano e que podem ser caracterizadas em um dos cinco setores censitários rurais. Nessa definição, a significação de urbano e rural é exposta na descrição das características dos setores censitários e exemplificada na tabela a seguir:

**Tabela 1:** Descrição de áreas urbanas e rurais, segundo setores censitários do IBGE

Situação urbana – setores censitários de códigos 1, 2 ou 3	
1	Área urbanizada de cidade ou vila: “Áreas legalmente definidas como urbanas e caracterizadas por construções, arruamentos e intensa ocupação humana; áreas afetadas por transformações decorrentes do desenvolvimento urbano e aquelas reservadas à expansão urbana”.
2	Área não urbanizada de cidade ou vila: “Áreas legalmente definidas como urbanas, mas caracterizadas por ocupação predominantemente de caráter rural”.
3	Área urbana isolada: “Áreas definidas por lei municipal e separadas da sede municipal ou distrital por área rural ou por outro limite legal”.
Situação rural – setores censitários de códigos 4, 5, 6, 7 ou 8	
4	Aglomerado rural de extensão urbana: “Localidade que (...) está localizada a menos de 1 km de distância da área urbana de uma cidade ou vila. Constitui simples extensão da área urbana legalmente definida”.
5	Aglomerado rural isolado – povoado: “Localidade que (...) possui pelo menos um estabelecimento comercial de bens de consumo frequente e dois dos seguintes serviços ou equipamentos: um estabelecimento de ensino de 1º grau em funcionamento regular, um posto de saúde com atendimento regular e um templo religioso de qualquer credo. Corresponde a um aglomerado sem caráter privado ou empresarial ou que não está vinculado a um único proprietário do solo, cujos moradores exercem atividades econômicas, quer primárias, terciárias ou, mesmo secundárias, na própria localidade ou fora dela”.
6	Aglomerado rural isolado – núcleo: “Localidade que (...) possui caráter privado ou empresarial, estando vinculado a um único proprietário do solo (empresas agrícolas, indústrias, usinas etc.)”.
7	Aglomerado rural isolado – outros aglomerados: “São os aglomerados que não dispõem, no todo ou em parte, dos serviços ou equipamentos definidores dos povoados e que não estão vinculados a um único proprietário (empresa agrícola, indústria, usina etc.)”.
8	Zona rural, exclusive aglomerado rural: “São áreas rurais não classificadas como aglomerados”.

Fonte: IBGE (2011a) e FUNASA (2017) apud Castro; Cerezini, 2023, p. 9

Vale ressaltar que essa classificação difere da utilizada no Programa Nacional de Saneamento Rural - PNSR, da Fundação Nacional de Saúde - FUNASA. De acordo com Castro e Cerezini (2023, p. 16/17):

Na definição da Funasa, “assume-se que a densidade demográfica constitui um indicador bastante robusto, na medida em que é aceitável que as áreas rurais são menos adensadas do que as urbanas”

(Funasa, 2019, p. 58) e, em função disso, algumas áreas consideradas como urbanas pelo IBGE no Censo Demográfico de 2010 – por exemplo, população em setores

censitários com baixo número de domicílios – são consideradas como rurais pela Funasa.

De modo resumido, na elaboração do PNSR a Funasa promoveu certa reclassificação de áreas consideradas urbanas pelo IBGE (2011a) **como sendo áreas rurais. Mais precisamente, o descrito a seguir.**

- **Áreas não urbanizadas de cidade ou vila (código 2) e áreas urbanas isoladas (código 3).**
- **Setores censitários de código 1 (área urbanizada de cidade ou vila) com densidade demográfica inferior a 605 hab./km<sup>2</sup> e contiguidade a pelo menos um setor censitário de igual característica. Esses setores censitários de código 1 reclassificados como rurais receberam o código 1b; os que permaneceram classificados como urbanos receberam o código 1a (Funasa,2019).**

De volta ao PL, essa proposta não foi adotada em sua redação final. Com a sua conversão na Lei Federal n. 14.026/2020, o Novo Marco Legal do Saneamento Básico, verificamos que ao invés de definir o que seria área rural, incluiu aglomerados rurais nas “localidades de pequeno porte” e decidiu por definir o que seria área urbana. Vejamos:

Art. 3º Para fins do disposto nesta Lei, considera-se:

(...)

VIII - localidades de pequeno porte: vilas, **aglomerados rurais**, povoados, núcleos, lugarejos e aldeias, assim definidos pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE);

(...)

X - núcleo urbano: **assentamento humano, com uso e características urbanas, constituído por unidades imobiliárias com área inferior à fração mínima de parcelamento prevista no art. 8º da Lei nº 5.868**, de 12 de dezembro de 1972, **independentemente da propriedade do solo, ainda que situado em área qualificada ou inscrita como rural;**

XI - núcleo urbano informal: aquele clandestino, irregular ou no qual não tenha sido possível realizar a titulação de seus ocupantes, ainda que atendida a legislação vigente à época de sua implantação ou regularização;

XII - núcleo urbano informal consolidado: aquele de difícil reversão, considerados o tempo da ocupação, a natureza das edificações, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos, entre outras circunstâncias a serem avaliadas pelo Município ou pelo Distrito Federal;

Chama atenção a definição de núcleo urbano conferida pelo legislador para fins de saneamento básico. Em suma, podemos extrair 3 (três) características para considerar um núcleo urbano: (i) assentamento; (ii) uso e características urbanas; (iii) unidades imobiliárias menores que o módulo rural, independente da qualificação do solo. Veja, nesta consideração, o legislador optou por um certo afastamento do formalismo da qualificação do uso do solo ao para definir o delimitar seu núcleo urbano.

Contudo, essa não aparenta ser uma superação, ou desconsideração da Lei Federal n. 5.868/72, mas nos parece que tenha sido uma preocupação do legislador, e mesmo que inconsciente, de compreender que os diplomas ordenadores do solo não correspondem, ou não

são capazes, de espelhar a realidade que a população brasileira ocupa seu solo. Ao ser dessa forma, a área urbana para o Marco do Saneamento Básico valoriza a realidade fática.

Do trato com o saneamento básico ao meio rural, o Novo Marco do Saneamento prevê bastante espaço no que diz respeito às atribuições da União em sua política. De acordo com o art. 48, VII e IX, deve ser garantido os meios adequados para atender a população rural com utilização de soluções compatíveis com suas características econômicas e sociais, bem como deve ser criado critérios objetivos de elegibilidade e prioridades para as ações da União:

Art. 48. **A União, no estabelecimento de sua política de saneamento básico, observará as seguintes diretrizes:**

(...)

VII - **garantia de meios adequados para o atendimento da população rural, por meio da utilização de soluções compatíveis com as suas características econômicas e sociais peculiares;**

(...)

IX - **adoção de critérios objetivos de elegibilidade e prioridade**, considerados fatores como nível de renda e cobertura, grau de urbanização, **concentração populacional**, porte populacional municipal, **áreas rurais** e comunidades tradicionais e indígenas, disponibilidade hídrica e riscos sanitários, epidemiológicos e ambientais;

Um dos objetivos da Política Federal de Saneamento Básico é proporcionar condições de salubridade ambiental às populações rurais e pequenas comunidades:

Art. 49. São objetivos da Política Federal de Saneamento Básico:

(...)

IV - proporcionar condições adequadas de **salubridade ambiental às populações rurais e às pequenas comunidades;** (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)

Nessa esteira, o legislador também previu que para almejar esse objetivo nas áreas rurais, os recursos públicos federais e os financiamentos com recursos da União não deveriam observar as normas de referências de saneamento básico a serem expedidas pela Agência Nacional de Águas - ANA. Da leitura conjunta desses artigos, podemos inferir que há um reconhecimento de que a estrutura de fornecimento de água e tratamento de esgoto nas áreas rurais e urbanas não são iguais.

Art. 50. A alocação de recursos públicos federais e os financiamentos com recursos da União ou com recursos geridos ou operados por órgãos ou entidades da União serão feitos em conformidade com as diretrizes e objetivos estabelecidos nos arts. 48 e 49 desta Lei e com os planos de saneamento básico e condicionados:

(...)

**III - à observância das normas de referência para a regulação da prestação dos serviços públicos de saneamento básico expedidas pela ANA;** (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)

(...)

**§ 10. O disposto no inciso III do caput deste artigo não se aplica às ações de saneamento básico em: (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)**

**I - áreas rurais;** (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)

- II - comunidades tradicionais, incluídas áreas quilombolas; e (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)
- III - terras indígenas. (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)

A relevância de adoção de métodos que considerem as peculiaridades locais e regionais é, sobretudo, um princípio fundamental do saneamento básico:

- Art. 2º Os serviços públicos de saneamento básico serão prestados com base nos seguintes princípios fundamentais:
- (...)
- v - adoção de métodos, técnicas e processos que considerem as peculiaridades locais e regionais;

Além dos nortes apontados para a Política Federal do Saneamento Básico, o Novo Marco do Saneamento também obriga à União à elaborar um Plano Nacional de Saneamento Básico - PNSB que contenha a proposição de programas, projetos e ações para atingir os objetivos e metas da política federal de saneamento básico (art. 52, “c”). Além disso, esses planos deverão contemplar programa específico para ações de saneamento básico em áreas rurais:

- Art. 52. A União elaborará, sob a coordenação do Ministério das Cidades: (Redação dada pela Lei nº 14.600, de 2023)
- I - o **Plano Nacional de Saneamento Básico**, que conterà: (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)
    - a) os objetivos e metas nacionais e regionalizadas, de curto, médio e longo prazos, para a universalização dos serviços de saneamento básico e o alcance de níveis crescentes de saneamento básico no território nacional, observando a compatibilidade com os demais planos e políticas públicas da União;
    - b) as diretrizes e orientações para o equacionamento dos condicionantes de natureza político-institucional, legal e jurídica, econômico-financeira, administrativa, cultural e tecnológica com impacto na consecução das metas e objetivos estabelecidos;
    - c) **a proposição de programas, projetos e ações necessários para atingir os objetivos e as metas da política federal de saneamento básico**, com identificação das fontes de financiamento, de forma a ampliar os investimentos públicos e privados no setor; (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)
    - d) as diretrizes para o planejamento das ações de saneamento básico em áreas de especial interesse turístico;
    - e) os procedimentos para a avaliação sistemática da eficiência e eficácia das ações executadas;
  - (...)
  - § 1º O Plano Nacional de Saneamento Básico **deverá**: (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)
    - I - abranger o abastecimento de água, o esgotamento sanitário, o manejo de resíduos sólidos e o manejo de águas pluviais e outras ações de saneamento básico de interesse para a melhoria da salubridade ambiental, incluindo o provimento de banheiros e unidades hidrossanitárias para populações de baixa renda;
    - II - tratar especificamente das ações da União relativas ao saneamento básico nas áreas indígenas, nas reservas extrativistas da União e nas comunidades quilombolas.
    - III - contemplar programa específico para ações de saneamento básico em áreas rurais; (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)**
    - IV - contemplar ações específicas de segurança hídrica; e (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)

V - contemplar ações de saneamento básico em núcleos urbanos informais ocupados por populações de baixa renda, quando estes forem consolidados e não se encontrarem em situação de risco. (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)  
(nosso grifo)

Da leitura dos dispositivos supra, pode-se ter uma falsa impressão de que a promoção do saneamento básico em áreas rurais é de competência da União. Contudo, a CRFB/88, atribuiu a promoção de programas de saneamento básico como competência comum entre União, Estados e Municípios (art. 23, IX). Além disso, também definiu como competência dos municípios a prestação de serviços públicos locais (art. 30, V) e, conforme já exposto, o saneamento básico é reconhecidamente um serviço público.

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

Para esclarecer essa questão, o Novo Marco do Saneamento Básico considera em seu art. 8, inciso I, que os Municípios e o Distrito Federal não os titulares dos serviços públicos no caso de interesse local. Além disso, a lei também prevê em seu art. 8, inciso II, que os Estados também podem ser titulares do serviço, quando o interesse for comum, desde que em conjunto com os Municípios quando compartilharem efetivamente instalações operacionais, instituída por lei complementar estadual.

Além da previsão normativa tendo como fulcro especialmente o interesse local do serviço, o STF, em duas ocasiões, demonstrou seu entendimento de que o titular do serviço público de saneamento básico é o Município:

Ação direta de inconstitucionalidade. Instituição de região metropolitana e competência para saneamento básico. Ação direta de inconstitucionalidade contra Lei Complementar n. 87/1997, Lei n. 2.869/1997 e Decreto n. 24.631/1998, todos do Estado do Rio de Janeiro, que instituem a Região Metropolitana do Rio de Janeiro e a Microrregião dos Lagos e transferem a titularidade do poder concedente para prestação de serviços públicos de interesse metropolitano ao Estado do Rio de Janeiro. (...)  
O art. 23, IX, da Constituição Federal conferiu competência comum à União, aos estados e aos municípios para promover a melhoria das condições de saneamento básico.  
Nada obstante a competência municipal do poder concedente do serviço público de saneamento básico (...)  
(ADI 1842, Relator(a): LUIZ FUX, Relator(a) p/ Acórdão: GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 06-03-2013, DJe-181 DIVULG 13-09-2013 PUBLIC 16-09-2013 EMENT VOL-02701-01 PP-00001)

AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.492, 6.536, 6.583 E 6.882. DIREITO CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO E REGULATÓRIO. LEI 14.026/2020. ATUALIZAÇÃO DO MARCO LEGAL DO SANEAMENTO BÁSICO. RENOVAÇÃO EM QUATRO LEIS FEDERAIS – NA LEI 9.984/2000, QUE INSTITUIU A AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS (ANA); NA LEI 10.768/2003, QUE DISPÕE SOBRE O QUADRO FUNCIONAL DA ANA; NA LEI 11.107/2005, A LEI DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS; E, PRINCIPALMENTE, NA LEI 11.445/2007, QUE ESTABELECE AS DIRETRIZES NACIONAIS PARA O SANEAMENTO BÁSICO. JUÍZO DE ADMISSIBILIDADE POSITIVO. MÉRITO. QUATRO PREMISAS TEÓRICAS. (A) DISCIPLINA CONSTITUCIONAL DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE SANEAMENTO. (B) FUNCIONALIDADE E ATRIBUTOS ECONÔMICOS DO SANEAMENTO. (C) REALIDADE BRASILEIRA À LUZ DA REDAÇÃO ORIGINAL DA LEI 11.445/2007. DESATENDIMENTO ÀS ESSENCIALIDADES SANITÁRIAS. (D) OBJETIVOS SETORIAIS DA LEI 14.026/2020. TEMÁTICAS APRECIADAS. PRIMEIRO PILAR DA LEI 14.026/2020. (1) OS INSTRUMENTOS DE PRESTAÇÃO REGIONALIZADA VERSUS A AUTONOMIA POLÍTICA E FINANCEIRA DOS MUNICÍPIOS. CONSTITUCIONALIDADE DOS INSTITUTOS LEGAIS DE COOPERAÇÃO. SEGUNDO PILAR DA LEI 14.026/2020. (2) A MODELAGEM CONTRATUAL QUE DETERMINOU A CONCESSÃO OBRIGATÓRIA E, AO MESMO TEMPO, A VEDAÇÃO AO CONTRATO DE PROGRAMA. CONTRAPONTO: “ESVAZIAMENTO” DA AUTONOMIA ADMINISTRATIVA DOS MUNICÍPIOS E DESRESPEITO A ATOS JURÍDICOS PERFEITOS. IMPROCEDÊNCIA. DEFASAGEM E ACOMODAÇÃO GERADAS PELO CONTRATO DE PROGRAMA. TERCEIRO PILAR DA LEI 14.026/2020. (3) O ROBUSTECIMENTO DA INSTÂNCIA FEDERAL PARA A COORDENAÇÃO DO SISTEMA DE SANEAMENTO. ALEGAÇÕES: VÍCIO FORMAL ORIGINÁRIO NA ATRIBUIÇÃO DAS COMPETÊNCIAS FISCALIZATÓRIAS E SANCIONADORAS À AGÊNCIA; E ABUSO DE PODER NO PROCEDIMENTO CONDICIONANTE À ELEGIBILIDADE PARA AS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS. IMPROCEDÊNCIA. CONSIDERAÇÕES SOBRE A TUTELA DA SEGURANÇA JURÍDICA, EM FACE DOS ARTS. 13 E 14 DA LEI 14.026/2020. AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE CONHECIDAS E, NO MÉRITO, JULGADAS IMPROCEDENTES.

(...)

Para que não parem dúvidas: quanto à titularidade dos serviços públicos de saneamento, a Lei 14.026/2020 manteve a autonomia municipal.

(ADI 6492, Relator(a): LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 02-12-2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-100 DIVULG 24-05-2022 PUBLIC 25-05-2022)

Por fim, vale ressaltar o que talvez seja o aspecto mais relevante trazido pelo Marco do Saneamento Básico é ter como princípio fundamental a universalização do acesso e efetiva prestação dos serviços públicos:

Art. 2º Os serviços públicos de saneamento básico serão prestados com base nos seguintes princípios fundamentais:

I - universalização do acesso e efetiva prestação do serviço; (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)

Para o diploma, a universalização consiste no acesso de todos os domicílios ocupados ao saneamento básico:

Art. 3º Para fins do disposto nesta Lei, considera-se:

(...)

III - universalização: ampliação progressiva do **acesso de todos os domicílios ocupados ao saneamento básico**, em todos os serviços previstos no inciso XIV do **caput** deste artigo, incluídos o tratamento e a disposição final adequados dos esgotos sanitários; (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)



Aqui, o Marco Legal do Saneamento não apresenta ressalva ao princípio da universalização dos serviços. Nesse sentido, subentende-se que essa universalização abarca a população rural: “Em outras palavras, a nova redação do art. 2º, inciso I da Lei n. 11.445/2007 define que o conjunto de serviços públicos relacionados ao saneamento básico deve ser prestado para toda a população, o que subentende, inclusive, a população residente do meio rural” (Castro;Cerezini, 2023, p. 11)

Nessa esteira ambiciosa, foi determinado que os contratos de prestação dos serviços públicos deverão definir metas de universalização de forma que garantam o atendimento de 99% (noventa e nove por cento) da população com água potável e de 90% (noventa por cento) com coleta e tratamento de esgotos até 31 de dezembro de 2033.

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. (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)

Mas, de acordo com Castro e Cerezini (2023), as polêmicas metas de universalização do art. 11-B se referem à população urbana, onde se encontra um sistema centralizado e regido por relações contratuais:

Nessa lei, é incluída a menção a metas de universalização (art. 11B) relativas aos contratos de prestação de serviços de abastecimento de água e coleta de esgoto. As metas estipulam que, até 2033, 99% e 90% da população atendida por tais contratos devem ser atendidas por serviços de, respectivamente, abastecimento de água e coleta e tratamento de esgoto. Além de ambiciosas, e possivelmente não serem atingidas no prazo estipulado, **essas metas se referem, no geral, à população urbana, que reside onde se localizam, predominantemente, sistemas centralizados, e regidos por relações contratuais, de abastecimento de água e coleta e tratamento de esgoto.** (p. 58)

Sobre esse aspecto, pode-se inferir que se tratou de uma escolha política, tendo em vista que o objetivo do Marco é atrair o investimento privado para o setor. Contudo, não há de se cogitar que tenha sido fruto de uma mera omissão e falta de atenção com essa população por parte do legislador.

A Lei nº 14.026/2020 modifica o marco legal do saneamento básico brasileiro ao introduzir mecanismos normativos com o intuito de atrair investimentos privados para o setor. Independentemente dessa modificação, e das polêmicas suscitadas por ela, **no que se refere ao saneamento rural, supõe-se que haverá pouco ou nenhum impacto, considerando-se a baixa atratividade para a iniciativa privada dos**

**investimentos em saneamento rural, face à perspectiva reduzida de retorno econômico de tais investimentos.**

Especificamente sobre o saneamento rural, a Lei nº 14.026 **não apresenta metas e pouco aborda o tema.** Em todo o texto da lei, a palavra rural aparece apenas quatro vezes e rurais, apenas seis. Com relação ao urbano, as especificações legais estipuladas pela lei são mais abrangentes. A palavra urbano aparece no texto da lei dezoito vezes; urbana, 26; urbanos, cinco, urbanas, onze vezes. **Desse modo, talvez não seja exagero afirmar que o tema saneamento rural não é objeto de muita atenção por parte dos parlamentares, pelo menos não quando comparado ao saneamento básico urbano.**

(Castro; Cerezini, 2023, p. 58)

Contudo, há, no mesmo artigo, uma disposição que possibilita a às entidades reguladoras prever hipóteses para que os prestadores desse serviço público utilizem métodos alternativos e descentralizados para abastecer com água e tratar esgotos para áreas rurais, remotas, ou em núcleos urbanos informalmente consolidados. Dessa forma, talvez, tenha sido uma forma de atender ao princípio da universalização, sem que isso fosse um fator de repulsão à iniciativa privada:

Art. 11-B

**§ 4º É facultado à entidade reguladora prever hipóteses em que o prestador poderá utilizar métodos alternativos e descentralizados para os serviços de abastecimento de água e de coleta e tratamento de esgoto em áreas rurais, remotas ou em núcleos urbanos informais consolidados, sem prejuízo da sua cobrança, com vistas a garantir a economicidade da prestação dos serviços públicos de saneamento básico.** (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)

Embora seja uma possibilidade, o dispositivo supra deve ser visto com as lentes de uma ambição econômica presente na nova Lei, conforme dito antes. De acordo com Ana Cristina Augusto de Sousa (2020):

E por falar em população, a Lei revogou dispositivos que protegiam populações vulneráveis, de acordo com a renda. **O saneamento rural foi gravemente prejudicado com a supressão parcial do Art. 10<sup>3</sup>, que permitia a contratação de operadores comunitários por meio de convênio ou termo de parceria.** Trechos que

---

<sup>3</sup> Para registro, segue a antiga redação do art. 10: Art. 10. A prestação de serviços públicos de saneamento básico por entidade que não integre a administração do titular depende da celebração de contrato, sendo vedada a sua disciplina mediante convênios, termos de parceria ou outros instrumentos de natureza precária.

§ 1º Excetuam-se do disposto no caput deste artigo:

I - os serviços públicos de saneamento básico cuja prestação o poder público, nos termos de lei, autorizar para usuários organizados em cooperativas ou associações, desde que se limitem a:

a) determinado condomínio;

b) localidade de pequeno porte, predominantemente ocupada por população de baixa renda, onde outras formas de prestação apresentem custos de operação e manutenção incompatíveis com a capacidade de pagamento dos usuários;

II - os convênios e outros atos de delegação celebrados até o dia 6 de abril de 2005.

permitem ao prestador utilizar métodos alternativos e descentralizados em áreas rurais, remotas ou em núcleos urbanos informais consolidados, sem prejuízo da cobrança, reforçam a preocupação quanto à adoção de métodos menos seguros de oferta dos serviços justamente onde concentra-se o déficit de acesso.  
(p. 3)

Vale ressaltar que esses sistemas individuais alternativos de saneamento estão previstos no art. 3º, inciso XVII da Lei, podendo ser utilizada quando um local não for atendido de forma direta pela rede pública:

Art. 3º Para fins do disposto nesta Lei, considera-se:

(...)

XVII - sistema individual alternativo de saneamento: ação de saneamento básico ou de afastamento e destinação final dos esgotos, quando o local não for atendido diretamente pela rede pública;

Como se verá no próximo subcapítulo, essa é uma disposição de extrema importância quando falamos das formas de atendimento às zonas rurais. Mas, até aqui, podemos sintetizar a importância do Marco Legal do Saneamento Básico para esse trabalho sob os seguintes aspectos:

- a) ampliação, ao menos na letra da lei, de atenção com o com a população de núcleos rurais ao acesso à água e tratamento do esgotamento sanitário;
- b) privilégio das situações fáticas de um assentamento sobre o formalismo de qualificação e inscrição do solo;
- c) universalização dos serviços a população rural;
- d) reconhecimento de que serviços e equipamentos públicos de saneamento não são caracterizadores de um meio urbano.

### 3.3. DAS SOLUÇÕES PARTICULARES ÀS ÁREAS RURAIS

Conforme visto no subcapítulo anterior, as dificuldades para abastecer as populações rurais são muitas, principalmente por tratarmos de regiões com ocupação dispersa, se compararmos com as áreas urbanas. Nesse sentido:

em função de fatores como recursos financeiros insuficientes e menor densidade populacional em áreas rurais encarecer o provimento de serviços de saneamento básico para uma população dispersa, universalizar o acesso para esse conjunto de pessoas constitui um objetivo significativo.

(Castro;Cerezini, 2023, p. 6)

Se compararmos com áreas urbanas, há maior dificuldade em prestar esses serviços se pensarmos em replicar a forma de prestação realizada em áreas urbanas para áreas rurais<sup>4</sup>. A provocação que se faz nesse caso é: é necessário ser dos mesmos moldes? Se não, como deve ser feito?

Nesse aspecto, parece que o próprio Marco Legal do Saneamento Básico abre possibilidades para que o saneamento básico seja prestado às populações rurais por meio de adoções de métodos, técnicas e processos que consideram as peculiaridades locais (art. 2º, v) e dos prestadores de serviço utilizarem métodos alternativos e descentralizados em áreas rurais (art. 11-B, § 4º).

Acerca desse entendimento, o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro publicou, em 2020, o Caderno denominado “Vozes para o Saneamento Básico”. Nesse, o professor Jerson Kelman (2020), no texto “Saneamento e Ministério Público”, respondeu o seguinte questionamento:

**Faz sentido implantar rede de tubulações (água e esgoto) em pequenas comunidades rurais?**

Quase sempre não faz sentido econômico “esticar” a rede de tubulações que serve a zona urbana por muitos quilômetros para também servir a zona rural. Nesses casos, o mais recomendável é implantar soluções locais, por exemplo, poços e fossas sépticas. Claro, devidamente posicionadas para que as fossas não contaminem os poços. (p. 54 - grifo no original)

O modo de não urbano, e aqui se inclui os modos de vida rurais, dentro da perspectiva do direito à cidade sustentável, pressupõe a prestação de serviços públicos com qualidade, adequação e em sincronia com suas peculiaridades:

A outra acepção é o urbano do direito da cidade sustentável, que significa desenvolvimento do humano, das políticas públicas para todos e em todos os territórios, em especial as políticas de saúde, educação, renda, cultura e lazer. Evidentemente que nos territórios menos densos o transporte e a mobilidade, o saneamento e mesmo as demais políticas públicas não de ser prestadas com qualidade e adequadas às peculiaridades do território rural, que nada tem de atraso ou ignorância, se constituindo apenas como um modo de vida diferente do urbano. (Pereira; Domingues. 2022. p. 190)

---

<sup>4</sup> As características específicas do meio rural, como dispersão geográfica e localização em áreas de difícil acesso, resultam em custo mais elevado para o fornecimento de serviços de saneamento nos mesmos moldes de provimento do meio urbano. Por exemplo, levar água encanada para a população rural dispersa no território, como é realizado para a população urbana, tem um custo muito mais elevado por domicílio atendido em função da densidade populacional reduzida.

Desse modo, para prover essa população com água e com disposição adequada dos dejetos humanos, soluções mais custo-efetivas precisam ser descobertas. Destaque-se, de passagem, a importância da difusão de medidas dessa natureza para o consequente aumento da cobertura dos serviços de saneamento no meio rural, alcançando, dessa forma, o contingente populacional residente em áreas não urbanas.

(Castro;Cerezini, 2023, p. 13)

Por esse motivo, Flávia Maria Galizoni (2021) propõe que o PNSR deveria abordar as diferentes ruralidades em escala, de forma que enquadre condições objetivas, subjetivas e simbólicas. Em suma, a prestação desse serviço público deve ser pensada com vistas à realidade do local, sem que se ancore em modelos pré-prontos e generalistas:

**Uma alternativa para o Programa Nacional de Saneamento Rural seria abordar essas ruralidades a partir de uma "escala", que envolva condições objetivas, subjetivas e simbólicas.** Esta pode ser observada a partir de **afirmações de pertencimento, de mobilidades espaciais e ocupacionais.** Pode-se observar essa escala de ruralidade a partir de **uma distribuição espacial da população.**

Por exemplo, visualizando-se o centro de Belo Horizonte não há dúvidas: é a imagem de uma cidade – alta densidade populacional, pouca natureza viva e concentração de serviços. Por outro lado, quando se observa uma comunidade de lavradores da região do Vale do Jequitinhonha, não resta dúvida de ser este um espaço rural: baixa densidade populacional, grande espaçamento de moradias e atividades produtivas vinculadas à natureza viva.

(p. 17)

Escalas de ruralidade, em boa parte das vezes, possuem uma ligação muito forte com o **local de domicílio**, uma vez que este pode indicar relações de dinâmica econômica, de sociabilidade, de multifuncionalidade do espaço, de relações de pluriatividade, de mobilidades e de sazonalidades nas dinâmicas de vida. O domicílio também tem uma relação muito forte com o bem-estar, no sentido de qualidade de vida, de acesso ao descanso e aos recursos da natureza, como o ar e a água. **Mas o domicílio também pode revelar uma dimensão extremamente importante, que é do lugar de pertencimento, da cultura e do lugar de inserção no mundo.** (p. 18)

Ainda de acordo com a autora, as escalas de ruralidade atuam como um norte para entender a complexa definição de rural e, para captá-las, deve-se combinar as particularidades do município, as variações de densidade demográfica. Nesse caso, pode-se evidenciar a importância dos setores censitários e suas alternativas metodológicas para tentar compreender tais complexidades (Galizoni, 2021).

Além dessa dificuldade conceitual, também há a complexidade de gestão dos recursos da natureza em fluxo. Para tanto, o PNSR precisará:

- contemplar a participação e a gestão social; deve-se, necessariamente, ao formular programas de saneamento rural, partir de um eixo fundamental, que é a partilha justa de acesso à água, a partir do pressuposto de que o acesso à água constitui um direito humano básico; desse modo, os programas de saneamento rural devem-se fundamentar em processos participativos, que incorporem a gestão social no trato com as ruralidades, **uma vez que as tecnologias utilizadas no meio urbano não devem ser transferidas automaticamente para o rural;**

- **incorporar as singularidades de gênero, etnia, geração e renda** - incluindo o papel das mulheres, a diversidade étnica e o corte geracional, entre crianças, adultos e idosos;
- **contemplar os fatores ambientais, como biomas, escassez ou abundância de água**; os programas de saneamento rural precisarão incorporar, assim, as especificidades de uso da água em microbacias e bacias hidrográficas e suas relações com as escalas de ruralidade. (Galizoni, 2021, p. 21 - nosso grifo)

Em mais de uma passagem, a autora frisa que as tecnologias de promoção de um sistema de saneamento devem ser adaptadas para cada tipo de ruralidade e, claro, também devem se preocupar com sua dimensão ecológica<sup>5</sup>:

Diante da enorme diversidade de ruralidades, biomas, regimes agrários e disponibilidade hídrica, dentre outros, torna-se necessário conhecer, elencar e aprimorar as tecnologias sociais que possibilitem programas de saneamento ajustados às diversidades e singularidades das ruralidades, mas, ao mesmo tempo integrados, contemplando abastecimento de água, coleta e tratamento dos esgotos sanitários e dos resíduos sólidos e, ainda, manejo de águas pluviais. As tecnologias sociais devem ser ajustadas, portanto, às diferentes ruralidades, ambientes, climas e biomas do País. (Galizoni, 2021, p. 21)

#### **4. A CONCESSÃO DA CEDAE**

##### **4.1. OS MOTIVOS DA CONCESSÃO**

Inicialmente, é preciso descrever os motivos determinantes para a concessão da CEDAE. Com esse objetivo, foram extraídos os dados do próprio site da companhia<sup>6</sup>.

Em 2017, o Estado do Rio de Janeiro aderiu ao Regime de Recuperação Fiscal - RRF, com vistas a obter crédito e suspender temporariamente o pagamento de dívidas contraídas com a União. Uma das condicionantes desse acordo era a concessão dos serviços de distribuição de água e captação e tratamento de esgoto em áreas atendidas pela CEDAE.

Para tanto, o modelo dessa concessão foi elaborado pelo Banco Nacional do Desenvolvimento - BNDES que dividiu as áreas de atuação da CEDAE e quatro blocos,

---

<sup>5</sup> É importante salientar que o saneamento rural, além de integrado, deve ser também ecológico, no sentido de pensar que essas populações que vivem em escalas de ruralidade possuem processos de gestão das fontes de água, de cuidar dos resíduos gerados como, por exemplo, experiências extremamente interessantes de uso de fossas biodigestoras, por populações tradicionais rurais, que combinam com a reutilização cuidadosa de resíduos sólidos para compostagem. Nesse sentido, o saneamento rural poderá apoiar transições agroecológicas na agricultura. (Galizoni, ano, p. 21)

<sup>6</sup> Disponível em: <https://cedae.com.br/oquemudou>. Acesso em: 17 dez. 2023.

reunindo parte da capital e outros municípios com objetivo de equilibrar a arrecadação e tornar a licitação atrativa aos investidores privados. Entretanto, 16 (dezesesseis) Municípios do Interior do Estado não aderiram à concessão, determinando que a CEDAE continuasse prestando o serviço completo, desde a produção até a distribuição e comercialização da água.

Essa concessão foi realizada em duas partes, a primeira licitação (Concorrência Internacional n. 01/2020) ocorreu em 30 de abril de 2021 com a arrematação dos blocos 1, 2 e 4. Com a falta de interesse sobre o bloco 3, uma nova licitação (Concorrência Internacional n. 01/2020) foi realizada em 29 de dezembro de 2021. Em conjunto, as duas concorrências serão tratadas neste trabalho como “concessões”.

Em resumo, o saneamento básico no Rio de Janeiro pós-concessão, no que compete o fornecimento de água e tratamento de esgoto, fica sintetizado da seguinte forma: A CEDAE é responsável pelo sistema *upstream*, isso é, a captação, adução e tratamento de água bruta; as concessionárias são responsáveis pelo sistema *downstream*, que compreende a adução de água tratada, bem como seu abastecimento, incluindo reservação e distribuição (inclusive a ligação predial). Na dimensão do esgotamento sanitário, são responsáveis pela coleta, transporte, tratamento e disposição final dos esgotos sanitários e do lodo do processo de tratamento.

Essas atribuições estão disciplinadas nos Contratos de Interdependência das duas concessões<sup>7</sup>:

Anexo VI - Contrato de Interdependência (Concorrência Internacional n. 01/2020):  
1.1. Para os fins deste CONTRATO DE INTERDEPENDÊNCIA, serão adotadas as seguintes definições:  
(...)  
1.1.20. SERVIÇOS UPSTREAM: atividades integradas que compreendem a totalidade dos serviços a serem prestados pela CEDAE por força do presente CONTRATO e do CONTRATO DE PRODUÇÃO DE ÁGUA, assim como a realização, pela CEDAE, dos investimentos necessários à ampliação, conservação e manutenção do SISTEMA UPSTREAM, compreendendo a reservação, a captação, a adução e o tratamento de água bruta;  
1.1.21. SISTEMA UPSTREAM: corresponde ao conjunto de infraestruturas, instalações e equipamentos ligadas à prestação pública dos SERVIÇOS UPSTREAM, consideradas as estações de tratamento de água e demais estruturas existentes até o ponto de entrega da água tratada às CONCESSIONÁRIAS, junto às bacias hidrográficas de Guandu, Lajes, Acari, Imunana - Laranjal;  
(...)  
3.1. Este CONTRATO tem por objeto regular a relação de interdependência entre as PARTES, notadamente as obrigações e responsabilidades relativas à produção e ao fornecimento de água potável por atacado pela CEDAE à CONCESSIONÁRIA, nos MUNICÍPIOS ATENDIDOS, a partir do SISTEMA UPSTREAM.

---

<sup>7</sup> A minuta do Anexo VI - Contratos de Interdependência (Concorrência Internacional n. 01/2020) apresenta a mesma disposição de competências.

3.2. É de responsabilidade da CONCESSIONÁRIA a operação das captações de água nos MUNICÍPIOS ATENDIDOS que não estejam vinculadas ao SISTEMA UPSTREAM.

(...)

5.1. Compete à CEDAE a prestação dos serviços de produção e fornecimento de água potável por atacado no SISTEMA UPSTREAM, incluindo as seguintes atividades:

5.1.1. captação de água bruta;

5.1.2. adução de água bruta;

5.1.3. tratamento de água.

5.2. Compete à CONCESSIONÁRIA a prestação dos serviços de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário, incluindo as seguintes atividades:

5.2.1. adução de água tratada;

5.2.2. abastecimento de água potável, incluindo a:

5.2.2.1. reservação de água tratada;

5.2.2.2. distribuição de água tratada, inclusive ligação predial;

5.2.3. esgotamento sanitário, incluindo a:

5.2.3.1. coleta, inclusive ligação predial, dos esgotos sanitários;

5.2.3.2. transporte dos esgotos sanitários;

5.2.3.3. tratamento dos esgotos sanitários; e

5.2.3.4. disposição final dos esgotos sanitários e do lodo do processo de tratamento.

5.2.4. Caberá à CONCESSIONÁRIA a gestão comercial de todas as atividades previstas na subcláusula

5.2, ressalvados os casos em que existam Contratos de Concessão pré-existent, nos quais os operadores privados sejam responsáveis pela gestão comercial.

5.2.5. A CONCESSIONÁRIA deverá operar a captação, a adução e o tratamento de água atualmente existentes nos MUNICÍPIOS ATENDIDOS que não estejam abrangidos pelo SISTEMA UPSTREAM;

5.2.6. A CONCESSIONÁRIA não poderá criar novas captações nos MUNICÍPIOS ATENDIDOS, ressalvado o disposto na subcláusula 8.4.3.

## 4.2. AS ÁREAS DA CONCESSÃO

Sobre esse aspecto, é de extrema importância evidenciar de plano que as concessões foram modeladas para que os serviços prestados pelas concessionárias prestassem seus serviços apenas nas áreas urbanas consideradas aquelas delimitadas pelos PDs de cada município e, na ausência desses, o que for definido pelas legislações municipais ou, por último, pelo IBGE. Essas disposições foram retratadas nos Editais de licitação e nas minutas dos Contratos de Concessão:

### **Edital de Concorrência Internacional n. 01/2020**

#### 1. DEFINIÇÕES

(...)

1.2.4. **ÁREA DE CONCESSÃO: área urbana das sedes municipais e respectivos distritos urbanos** integrantes dos respectivos BLOCOS, delimitada conforme o ANEXO IV e instrumentos de GESTÃO ASSOCIADA, onde os SERVIÇOS serão prestados pela CONCESSIONÁRIA, nos termos do CONTRATO. **A área urbana a ser considerada é aquela delimitada nos Planos Diretores de cada município e, na ausência deste plano, no definido pela legislação municipal ou, por último, pelo IBGE;**

(...)



1.2.22. CONTRATO DE GERENCIAMENTO: instrumento celebrado entre os titulares do serviço de abastecimento de água e esgotamento sanitário e o ESTADO, cujo objeto é, complementarmente ao CONVÊNIO DE COOPERAÇÃO, **regulamentar a transferência da organização e do gerenciamento da PRESTAÇÃO REGIONALIZADA dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário na área urbana dos Municípios agrupados em BLOCOS atribuída ao ESTADO**, regulamentar a transferência da regulação, inclusive tarifária, e fiscalização à AGÊNCIA REGULADORA, bem como disciplinar a autorização da transferência da prestação desses serviços pelo ESTADO a terceiros, na forma das Leis federais nº 8.666/1993, 8.987/1995, 11.107/2005, 11.445/2007 e 14.026/2020, entre outras normas aplicáveis. (nosso grifo)

**Minuta do Contrato de Concessão - Anexo 01 do Edital de Concorrência Concorrência Internacional n. 01/2020**

1. DEFINIÇÕES

(...)

1.1.4. ÁREA DA CONCESSÃO: **área urbana das sedes municipais e respectivos distritos urbanos** integrantes do BLOCO [●], delimitada conforme o Anexo 04 do EDITAL e instrumentos de GESTÃO ASSOCIADA, onde os SERVIÇOS serão prestados pela CONCESSIONÁRIA, nos termos do presente CONTRATO. **A área urbana a ser considerada abrange toda a macrozona urbana, conforme delimitada nos Planos Diretores de cada MUNICÍPIO e, na ausência deste plano, no definido pela legislação municipal ou, por último, pelo IBGE.**

(...)

1.1.23. CONTRATO DE GERENCIAMENTO: instrumento celebrado entre os titulares do serviço de abastecimento de água e esgotamento sanitário e o ESTADO, cujo objeto é, complementarmente ao CONVÊNIO DE COOPERAÇÃO, **regulamentar a transferência da organização e do gerenciamento da PRESTAÇÃO REGIONALIZADA dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário na área urbana dos Municípios agrupados em BLOCOS atribuída ao ESTADO** regulamentar a transferência da regulação, inclusive tarifária, e fiscalização à AGÊNCIA REGULADORA, bem como disciplinar a autorização da transferência da prestação desses serviços pelo ESTADO a terceiros, na forma das Leis federais nº 8.666/1993, 8.987/1995, 11.107/2005, 11.445/2007 e 14.026/2020, entre outras normas aplicáveis.

(...)

5. OBJETO DA CONCESSÃO

5.2. A CONCESSÃO tem por objeto a PRESTAÇÃO REGIONALIZADA, com exclusividade, dos SERVIÇOS pela CONCESSIONÁRIA, **na ÁREA DA CONCESSÃO** relativa ao BLOCO nº [●], por meio da exploração das infraestruturas integrantes do SISTEMA, de acordo com a descrição, características e especificações técnicas detalhadas no presente CONTRATO e seus ANEXOS.

5.3. A CONCESSIONÁRIA declara ter ciência das concessões de serviços de água e esgotamento sanitário vigentes e pré-existentes à assinatura deste CONTRATO, cujo objeto é a prestação destes serviços dentro de áreas urbanas dos MUNICÍPIOS, ainda que fora da ÁREA DA CONCESSÃO, as quais não serão alteradas em face do advento da CONCESSÃO e do CONTRATO. (nosso grifo)

No caso da Concorrência Internacional n. 01/2021 os instrumentos licitatórios são ainda mais enfáticos ao determinar expressamente a exclusão das áreas rurais:

**Edital de Concorrência Internacional n. 01/2021**

1. DEFINIÇÕES

(...)

1.2.5. ÁREA DE CONCESSÃO: **área urbana das sedes municipais e respectivos distritos urbanos**, delimitada conforme o ANEXO IV e instrumentos de GESTÃO ASSOCIADA, onde os SERVIÇOS serão prestados pela CONCESSIONÁRIA, nos termos do CONTRATO. **A área urbana a ser considerada é aquela delimitada nos**

**Planos Diretores de cada município e, na ausência deste plano, no definido pela legislação municipal ou, por último, pelo IBGE, excluídas as áreas rurais;**

(...)

1.2.19. CONTRATO DE GERENCIAMENTO: instrumento celebrado entre os titulares do serviço de abastecimento de água e esgotamento sanitário e o ESTADO, cujo objeto é, complementarmente ao CONVÊNIO DE COOPERAÇÃO, (i) **regulamentar a transferência da organização e do gerenciamento da PRESTAÇÃO REGIONALIZADA dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário na área urbana dos Municípios do BLOCO 3** atribuída ao ESTADO; (ii) regulamentar a transferência da regulação, inclusive tarifária, e fiscalização à AGÊNCIA REGULADORA; (iii) bem como disciplinar a autorização da transferência da prestação desses serviços pelo ESTADO a terceiros, na forma das Leis federais nº 8.666/1993, 8.987/1995, 11.107/2005, 11.445/2007 e 14.026/2020, entre outras normas aplicáveis. (nosso grifo)

#### **Minuta do Contrato de Concessão - Anexo 01 do Edital de Concorrência Internacional n. 01/2021**

##### 1. DEFINIÇÕES

(...)

1.1.4. **ÁREA DA CONCESSÃO: área urbana das sedes municipais e respectivos distritos urbanos integrantes do BLOCO 3**, delimitada conforme o Anexo IV do EDITAL e instrumentos de GESTÃO ASSOCIADA, onde os SERVIÇOS serão prestados pela CONCESSIONÁRIA, nos termos do presente CONTRATO. **A área urbana a ser considerada abrange toda a macrozona urbana, conforme delimitada nos Planos Diretores de cada MUNICÍPIO e, na ausência deste plano, no definido pela legislação municipal ou, por último, pelo IBGE.**

(...)

1.1.23. CONTRATO DE GERENCIAMENTO: instrumento celebrado entre os titulares do serviço de abastecimento de água e esgotamento sanitário e o ESTADO, cujo objeto é, complementarmente ao CONVÊNIO DE COOPERAÇÃO, (i) **regulamentar a transferência da organização e do gerenciamento da PRESTAÇÃO REGIONALIZADA dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário na área urbana dos Municípios agrupados em BLOCOS atribuída ao ESTADO**; (ii) regulamentar a transferência da regulação, inclusive tarifária, e fiscalização à AGÊNCIA REGULADORA; (iii) bem como disciplinar a autorização da transferência da prestação desses serviços pelo ESTADO a terceiros, na forma das Leis federais nº 8.666/1993, 8.987/1995, 11.107/2005, 11.445/2007 e 14.026/2020, entre outras normas aplicáveis.

(...)

##### 5. OBJETO DA CONCESSÃO

(...)

5.2. A CONCESSIONÁRIA declara ter ciência das concessões de serviços de água e esgotamento sanitário vigentes e pré-existentes à assinatura deste CONTRATO, cujo objeto é a prestação destes serviços dentro de áreas urbanas dos MUNICÍPIOS, ainda que fora da **ÁREA DA CONCESSÃO**, as quais não serão alteradas em face do advento da **CONCESSÃO** e do **CONTRATO**, bem como da interface existente entre a **CONCESSIONÁRIAS** e as demais concessionárias dos **BLOCOS 1, 2 e 4**, reguladas especialmente pelo **REGRAMENTO DO SISTEMA DE FORNECIMENTO DE ÁGUA** e pelo **COMITÊ DE MONITORAMENTO**. (nosso grifo)

Para que não restem dúvidas, foi realizado Pedido de Esclarecimento n. 191 ao Edital da Concorrência Internacional n. 01/2020. Nessa, o Estado do Rio de Janeiro, de forma categórica, firmou o entendimento que todas as áreas rurais dos municípios estão excluídas da área da concessão:

191

Caderno de Encargos Edital: Item 1.2.4. Anexo IV – Caderno de Encargos

O Edital define a Área de Concessão como “área urbana das sedes municipais e respectivos distritos urbanos integrantes dos respectivos BLOCOS, delimitada conforme o ANEXO IV e instrumentos de GESTÃO ASSOCIADA, onde os SERVIÇOS serão prestados pela CONCESSIONÁRIA, nos termos do CONTRATO. A área urbana a ser considerada é aquela delimitada nos Planos Diretores de cada município e, na ausência deste plano, no definido pela legislação municipal ou, por último, pelo IBGE”. **Tendo em vista a definição acima, está correto o entendimento de que todas as áreas rurais dos municípios estão excluídas da Área da Concessão?**

**O entendimento está correto.** (nosso grifo)

A escolha do Estado em delimitar a área de concessão dessa forma, foi objeto de discussão tanto em pareceres exarados pela Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro - PGE, bem como no Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro - TCE/RJ. De acordo com os Procuradores Alexandre Santos de Aragão e Gustavo Binenbojm, a escolha feita pelo Estado, na figura de representante dos titulares dos serviços (os Municípios), nesse caso, estaria abarcada na discricionariedade da administração pública<sup>8</sup>.

Outra questão muito importante abordada pela PGE diz respeito a recomendação de não definir a área de concessão de forma muito rígida, haja vista eventual futura necessidade de inclusão de áreas rurais. De acordo com os pareceristas, da forma que estava exposta, poderia haver o impedimento dessa inclusão ou, ao menos, poderia gerar um contencioso com a concessionária que não desejar cobrir tais áreas, a despeito do eventual interesse público:

Parecer Conjunto nº 01/2021 – ASA/GUB – Alexandre Santos de Aragão e Gustavo Binenbojm

SEI-150001/008936/2021 Consulta. Saneamento Básico. BNDES. Projeto de Desestatização dos Serviços de Água e Esgoto do Rio de Janeiro. Exame da Minuta de Contrato de Concessão do “Bloco 03”. Adequação jurídica da minuta do contrato. Precedente Parecer Conjunto nº 01/2020 ASA/ARCY/FAG/GUB, que deste faz parte integrante em sua íntegra.

Esta Procuradoria Administrativa foi instada a se manifestar, nos autos do processo em epígrafe, após solicitação de exame jurídico, acerca do contrato de concessão que contém nova modelagem para a universalização dos serviços de captação, tratamento e abastecimento de água e captação, tratamento e destinação final de esgotos sanitários em 19 Municípios da Região Metropolitana, integrantes do que ficou conhecido como “Bloco 03”.

<sup>8</sup> Sobre o conceito de discricionariedade administrativa:

Em outras hipóteses, o regramento não atinge todos os aspectos da atuação administrativa; a lei deixa certa margem de liberdade de decisão diante do caso concreto, de tal modo que a autoridade poderá optar por uma dentre várias soluções possíveis, todas válidas perante o direito. Nesses casos, o poder da Administração é discricionário, porque a adoção de uma ou outra solução é feita segundo critérios de oportunidade, conveniência, justiça, equidade, próprios da autoridade, porque não definidos pelo legislador. Mesmo aí, entretanto, o poder de ação administrativa, embora discricionário, não é totalmente livre, porque, sob alguns aspectos, em especial a competência, a forma e a finalidade, a lei impõe limitações. Daí por que se diz que a discricionariedade implica liberdade de atuação nos limites traçados pela lei; se a Administração ultrapassa esses limites, a sua decisão passa a ser arbitrária, ou seja, contrária à lei. (Di Pietro, 2023, p. 246)

**Cumpra esclarecer que esta Procuradoria já se manifestou, por meio do Parecer Conjunto nº 01/2020 ASA/ARCY/FAG/GUB, nos autos do processo SEI-140001/058793/2020, acerca da minuta de edital de concorrência internacional elaborada no âmbito do Projeto de Desestatização dos Serviços de Água e Esgoto do Rio de Janeiro, concebido pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), que abrangia os serviços a serem prestados nos Municípios localizados nos Blocos 01, 02, 03 e 04.**

Tendo isso em vista, desde já, remete-se às observações feitas no Parecer Conjunto nº 01/2020 ASA/ARCY/FAG/GUB, sobretudo no que tange às cláusulas do contrato ora analisado que sejam idênticas àquelas objeto de exame do parecer mencionado, ou seja, que não tenham sido alteradas de acordo com as recomendações realizadas na oportunidade.

(...)

#### Cláusula 1 – DEFINIÇÕES

A cláusula 1 do Contrato de Concessão traz as definições dos termos que serão empregados ao longo do contrato.

Na subcláusula 1.1.4, há a definição de “área de concessão”, nos seguintes termos:

1.1.4. **ÁREA DA CONCESSÃO:** área urbana das sedes municipais e respectivos distritos urbanos integrantes do BLOCO 3, delimitada conforme o Anexo 04 do EDITAL e instrumentos de GESTÃO ASSOCIADA, onde os SERVIÇOS serão prestados pela CONCESSIONÁRIA, nos termos do presente CONTRATO. A área urbana a ser considerada abrange toda a macrozona urbana, conforme delimitada nos Planos Diretores de cada MUNICÍPIO e, na ausência deste plano, no definido pela legislação municipal ou, por último, pelo IBGE.

A definição da área de concessão, embora mais ampla, ainda se limita a incluir na área de concessão as áreas urbanizadas. Sobre o ponto, reitera-se a sugestão do Parecer Conjunto nº 01/2020 ASA/ARCY/FAG/GUB, no sentido de que o conceito de área de concessão se torne mais flexível:

Sobre o tema, o escritório Vernalha Guimarães & Pereira Advogados, em nota técnica referente ao projeto de desestatização dos serviços de água e esgoto da CEDAE editada em 23/10/2020, informou que: “Outros dois pontos relevantes do contrato foram a redefinição das áreas irregulares, para limitação do investimento àquelas não urbanizadas e, uma vez urbanizadas, sua inclusão na área da concessão, com subsequente necessidade de atendimento das metas e indicadores contratuais”.

**Nesse sentido, apesar de o setor técnico sugerir que só sejam incluídas na área de concessão áreas urbanizadas – solução que está no âmbito da discricionariedade do administrador –, remete-se, aqui, à mesma recomendação feita no Parecer Conjunto nº 01-20/ARCY-FAG. Sugere-se que o gestor considere deixar o conceito de área de concessão mais flexível, já que, futuramente, pode-se entender pela necessidade de inclusão de áreas rurais. A redação como está impediria essa inclusão – ou, ao menos, pode gerar um contencioso com a concessionária que não desejar cobrir tais áreas. Ainda que inicialmente a concessão seja realizada apenas para áreas urbanas, há previsão, tanto no edital (item 36.6) como no contrato (subcláusula 33.3) da possibilidade de eventual extensão. Como já mencionado no Parecer conjunto 01/2020 FAG-ARCY, o ponto merece atenção do gestor, para que se evite contencioso futuro com a concessionária, que pode não desejar cobrir novas áreas, a despeito do eventual interesse público. Além disso, há áreas que podem, eventualmente, no futuro, se tornar urbanas, criando-se dúvida para saber se elas passam a integrar a concessão. Assim, considerando possíveis mudanças futuras, sugere-se adaptação da minuta, em harmonia ao que se decidir quanto ao edital. Isso demandará, naturalmente, ajustes a outras cláusulas, como a Cl. 11.**

Vale destacar que a minuta do contrato objeto deste Parecer também prevê a possibilidade de extensão da área da concessão na subcláusula 32.4:

32.4. As PARTES desde já reconhecem a possibilidade de expansão da ÁREA DA CONCESSÃO para contemplar a concessão pré-existente do esgotamento sanitário da AP-5 e a Parceria Público-Privada do esgotamento sanitário de Rio das Ostras, com a extensão dos respectivos SERVIÇOS objeto deste CONTRATO à área adicionada, a partir do encerramento do referido contrato de concessão. (nosso grifo)

Observando de uma perspectiva atual, ao que tudo indica, os Contratos de Concessão de todos os Blocos apresentam redação da área de concessão que não seguiram a recomendação da PGE de torná-las mais flexíveis. A título de exemplo, temos como exemplo que o Contrato de Concessão n. 011/2022 (Bloco 3), objeto do parecer supra não apresenta alterações.

Mesmo tendo como exemplo apenas o Bloco 3, podemos estender tais considerações aos demais blocos tendo em vista que suas redações são semelhantes no que dizem a restringir as áreas urbanas, definidas pelos PDs, Leis Municipais, ou pelo IBGE. Nesse sentido, basta observar como o futuro dessas concessões irão dialogar com o Estado no que tange às áreas rurais, se irão aceitar, ou se irão discutir, pela via administrativa ou judicial, se devem, ou não, assumir essas áreas.

Vale ressaltar que o objetivo desse trabalho não é analisar se as concessionárias fariam jus, ou não, a serem futuramente obrigadas a prestarem serviços em áreas rurais dos Municípios por meio da alteração unilateral do contrato. Tão pouco esse trabalho tem como objetivo de levantar quais poderiam ser suas linhas argumentativas para assumirem essas áreas, caso desejassem, ou para impedir uma alteração unilateral do contrato.

#### 4.3. ALTERAÇÃO UNILATERAL E REEQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DOS CONTRATOS

Visto o subcapítulo supra, devemos analisar as hipóteses de alteração dos contratos e quais são as causas e matrizes de alocação de riscos para fins de reequilíbrios econômico-financeiros.

De acordo com Marçal Justen Filho, as alterações do contrato administrativo observam os seguintes aspectos:

##### AS ALTERAÇÕES DO CONTRATO ADMINISTRATIVO

No direito privado, o tema da alteração dos contratos não desperta maior interesse. Em virtude do princípio da obrigatoriedade das convenções, não há cabimento para alteração unilateral dos contratos e se admitem alterações (sem restrições) produzidas mediante o consenso entre os contratantes. **A questão é distinta na contratação administrativa. A modificação unilateral é institucionalizada e não caracteriza rompimento dos princípios aplicáveis.**

##### 20.1 Competência discricionária para a alteração de contrato

**A alteração do contrato retrata, sob alguns ângulos, uma competência discricionária da Administração.** Não existe, porém, liberdade para a Administração impor a alteração como e quando melhor lhe aprouver. Existe uma competência anômala, não uma prerrogativa propriamente dita.

#### 20.2 Limites da modificação contratual

**Como princípio geral, não se admite que a modificação do contrato, ainda que por acordo entre as partes, importe alteração radical ou acarrete frustração aos princípios da obrigatoriedade da licitação e isonomia.**

#### 20.3 Alterações unilaterais e consensuais

As alterações podem ser produzidas ou por acordo entre as partes **ou mediante ato unilateral da Administração Pública.** A distinção não significa que a alteração consensual seria facultativa, enquanto a unilateral seria compulsória. **A alteração unilateral imposta pela Administração tem de ser acatada pelo particular.** Podem ocorrer hipóteses em que a alteração consensual é compulsoriamente imposta por lei. Assim, por exemplo, **é obrigatória a recomposição da equação econômico-financeira em caso de alteração unilateral. Mas essa recomposição se fará mediante acordo entre as partes.**

#### 20.4 As alterações unilaterais: visão geral

**Nas alterações unilaterais, a Administração identifica a necessidade e a conveniência de alterar as condições originalmente pactuadas. Suas determinações traduzem-se em alteração contratual que vincula o particular. A validade dessas modificações e sua obrigatoriedade em face do particular dependem da observância do devido processo legal.**

##### 20.4.1 Modificações qualitativas

Os arts. 65, I, a, da Lei 8.666/1993 e 124, I, a, da Lei 14.133/2021 dispõem em termos idênticos sobre a hipótese de alteração do projeto ou de suas especificações, objetivando satisfazer as necessidades estatais da maneira mais adequada.

**A melhor adequação técnica supõe a descoberta ou a revelação de circunstâncias desconhecidas acerca da execução da prestação ou a constatação de que a solução técnica anteriormente adotada não era a mais acertada.**

##### 20.4.2 Modificações quantitativas

A lei admite que a Administração introduza alterações (acréscimos ou supressões) que acarretem modificação no valor inicial do contrato (art. 65, I, b, da Lei 8.666/1993 e art. 124, I, b, da Lei 14.133/2021) em decorrência de acréscimo ou diminuição quantitativa do objeto contratado.

#### 20.5 Os limites para alterações contratuais

A disciplina jurídica sobre os limites das alterações contratuais não é idêntica nas Leis 8.666/1993 e 14.133/2021.

##### 20.5.1 A disciplina da Lei 8.666/1993

O § 1.º do art. 65 determina que o contratado é obrigado a aceitar a elevação ou a redução no objeto contratual até 25% (50% em caso de reforma) do seu valor original atualizado. O § 2.º do mesmo art. 65 estabelece que nenhum acréscimo ou supressão pode superar o referido limite. (Justen Filho, 2023, p. 313 - nosso grifo)

Segundo a minuta do Contrato de Concessão da Concorrência Internacional n. 01/2023, o Estado poderá alterar unilateralmente o contrato de concessão para melhor adequação às finalidades de interesse público. Nesses casos, as concessionárias farão jus ao reequilíbrio econômico-financeiro do contrato sempre que comprovado o desequilíbrio:

Minuta do Contrato de Concessão - Anexo 01 do Edital de Concorrência Concorrência Internacional n. 01/2020<sup>9</sup>

## 2. LEGISLAÇÃO APLICÁVEL E REGIME JURÍDICO DO CONTRATO

2.1. O CONTRATO está sujeito às leis aplicadas no Brasil, com expressa renúncia à aplicação de qualquer outra, assim como pelas normas gerais de Direito Público

2.2. Sem prejuízo das demais disposições constitucionais, legais e regulamentares aplicáveis, aplicar-se-ão, especialmente, as seguintes normas:

(...)

2.5.1. alterá-lo, unilateralmente, **para melhor adequação às finalidades de interesse público**, nos termos estabelecidos neste CONTRATO e na legislação, assegurando sempre a manutenção da equação econômico-financeira do CONTRATO;

(...)

---

<sup>9</sup> De forma semelhante na Minuta do Contrato de Concessão - Anexo 01 do Edital de Concorrência Concorrência Internacional n. 01/2021:

## 2. LEGISLAÇÃO APLICÁVEL E REGIME JURÍDICO DO CONTRATO

2.1. O CONTRATO está sujeito às leis aplicadas no Brasil, com expressa renúncia à aplicação de qualquer outra, assim como pelas normas gerais de Direito Público.

2.2. Sem prejuízo das demais disposições constitucionais, legais e regulamentares aplicáveis, aplicar-se-ão, especialmente, as seguintes normas: (...)

2.5. O regime jurídico deste CONTRATO, em conjunto com os negócios a ele coligados, confere ao ESTADO a prerrogativa de:

2.5.1. alterá-lo, unilateralmente, para melhor adequação às finalidades de interesse público, nos termos estabelecidos neste CONTRATO e na legislação, assegurando sempre a manutenção da equação econômico-financeira do CONTRATO;

(...)

## 23. DIREITOS E OBRIGAÇÕES DO ESTADO

23.1. Sem prejuízo das demais disposições deste CONTRATO e da legislação aplicável e dos contratos coligados, são direitos do ESTADO, na qualidade de representante dos titulares dos SERVIÇOS:

23.1.1. alterar unilateralmente este CONTRATO, nos termos previstos neste instrumento e mantido o equilíbrio econômico-financeiro;

(...)

## 32. ALTERAÇÃO DO CONTRATO

32.1. Este CONTRATO poderá ser alterado unilateralmente pelo ESTADO ou por acordo entre as partes.

32.1.1. A alteração unilateral do CONTRATO deverá ser suficientemente motivada, com fundamentação que considere o conteúdo da manifestação da CONCESSIONÁRIA, assim como as consequências da implementação da medida para a CONCESSÃO e para os USUÁRIOS.

32.1.2. A alteração unilateral do CONTRATO será obrigatoriamente acompanhada da definição das condições de execução da medida, inclusive quanto às eventuais providências necessárias a cargo do ESTADO para a sua implementação.

(...)

32.5. Previamente à edição do ato de alteração unilateral, o ESTADO encaminhará à CONCESSIONÁRIA proposta do conteúdo da alteração unilateral, contendo o detalhamento acerca do reequilíbrio econômico-financeiro e das condições para a implementação de eventuais providências necessárias para a efetividade da medida e que dependam do ESTADO.

(...)

32.9. Sem prejuízo da tramitação do processo de alteração unilateral do CONTRATO e do respectivo reequilíbrio econômico-financeiro, a CONCESSIONÁRIA, uma vez notificada da proposta de alteração unilateral, poderá postular à AGÊNCIA REGULADORA a revisão do mérito da alteração proposta, sob o ângulo de sua conveniência e legalidade, devendo a AGÊNCIA REGULADORA, ouvido o ESTADO, decidir sobre o requerimento da CONCESSIONÁRIA em prazo razoável.

(...)

## 33. EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO E ALOCAÇÃO DE RISCOS

(...)

33.4. As hipóteses e riscos abaixo descritos, caso se concretizem e desde que, comprovadamente, impactem o equilíbrio econômico-financeiro do CONTRATO, para mais ou para menos, ensejarão a sua revisão ordinária ou extraordinária, nos termos definidos no CONTRATO: (...)

33.4.4. alteração unilateral deste CONTRATO, da qual resulte, comprovadamente, variações nos custos, receitas ou investimentos da CONCESSIONÁRIA;

#### 24. DIREITOS E OBRIGAÇÕES DO ESTADO

24.1. Sem prejuízo das demais disposições deste CONTRATO e da legislação aplicável e dos contratos coligados, são direitos do ESTADO, na qualidade de representante dos titulares dos SERVIÇOS:

24.1.1. alterar unilateralmente este CONTRATO, nos termos previstos neste instrumento e mantido o equilíbrio econômico-financeiro;

(...)

#### 33. ALTERAÇÃO DO CONTRATO

33.1. Este CONTRATO poderá ser alterado unilateralmente pelo ESTADO ou por acordo entre as partes.

33.1.1. A alteração unilateral do CONTRATO deverá ser suficientemente motivada, com fundamentação que considere o conteúdo da manifestação da CONCESSIONÁRIA, assim como as consequências da implementação da medida para a CONCESSÃO e para os USUÁRIOS.

33.1.2. A alteração unilateral do CONTRATO será obrigatoriamente acompanhada da definição das condições de execução da medida, inclusive quanto às eventuais providências necessárias a cargo do ESTADO para a sua implementação.

(...)

**33.5. Previamente à edição do ato de alteração unilateral, o ESTADO encaminhará à CONCESSIONÁRIA proposta do conteúdo da alteração unilateral, contendo o detalhamento acerca do reequilíbrio econômico-financeiro e das condições para a implementação de eventuais providências necessárias para a efetividade da medida e que dependam do ESTADO.**

(...)

33.9. Sem prejuízo da tramitação do processo de alteração unilateral do CONTRATO e do respectivo reequilíbrio econômico-financeiro, a CONCESSIONÁRIA, uma vez notificada da proposta de alteração unilateral, poderá postular à AGÊNCIA REGULADORA a revisão do mérito da alteração proposta, sob o ângulo de sua conveniência e legalidade, devendo a AGÊNCIA REGULADORA, ouvido o ESTADO, decidir sobre o requerimento da CONCESSIONÁRIA em prazo razoável.

(...)

#### 34. EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO E ALOCAÇÃO DE RISCOS

(...)

**34.4.4. alteração unilateral deste CONTRATO, da qual resulte, comprovadamente, variações nos custos, receitas ou investimentos da CONCESSIONÁRIA;** (nosso grifo)

#### 4.4. O REEQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DO CONTRATO PELA TRANSFORMAÇÃO DE ÁREAS RURAIS EM URBANAS (E VICE-VERSA)

Tendo em vista que o Estado optou pela modelagem das concessões com a abrangência territorial restrita às áreas urbanas, foi previsto nesses contratos, como causa que enseja reequilíbrio econômico-financeiro a transformação de áreas rurais em áreas urbanas, e vice-versa:

#### **Minuta do Contrato de Concessão - Anexo 01 do Edital de Concorrência Internacional n. 01/2020**

34. EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO E ALOCAÇÃO DE RISCOS 34.1. O equilíbrio econômico-financeiro do CONTRATO deverá ser mantido durante todo o prazo da CONCESSÃO. 34.1.1. Sempre que atendidas as condições deste CONTRATO e mantida a sua matriz de riscos, considera-se mantido o seu equilíbrio econômico-financeiro.

(...)



34.4. As hipóteses e riscos abaixo descritos, caso se concretizem e desde que, comprovadamente, impactem o equilíbrio econômico-financeiro do CONTRATO, para mais ou para menos, ensejarão a sua revisão ordinária ou extraordinária, nos termos definidos no CONTRATO: 67 34.4.1. alteração da ÁREA DA CONCESSÃO do BLOCO [●] em razão da transformação de áreas rurais em áreas urbanas ou de áreas urbanas em áreas rurais;

**Minuta do Contrato de Concessão - Anexo 01 do Edital de Concorrência Internacional n. 01/2021:**

33. EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO E ALOCAÇÃO DE RISCOS 33.1. O equilíbrio econômico-financeiro do CONTRATO deverá ser mantido durante todo o prazo da CONCESSÃO. 33.1.1. Sempre que atendidas as condições deste CONTRATO e mantida a sua matriz de riscos, considera-se mantido o seu equilíbrio econômico-financeiro.

(...)

33.4. As hipóteses e riscos abaixo descritos, caso se concretizem e desde que, comprovadamente, impactem o equilíbrio econômico-financeiro do CONTRATO, para mais ou para menos, ensejarão a sua revisão ordinária ou extraordinária, nos termos definidos no CONTRATO: 33.4.1. alteração da ÁREA DA CONCESSÃO em razão da transformação de áreas rurais em áreas urbanas ou de áreas urbanas em áreas rurais;

Justen Marçal Filho (2023, p. 214) ensina que a equação econômico-financeira é: “a relação entre encargos e vantagens assumidas pelas partes do contrato administrativo, estabelecida por ocasião da contratação, e que deverá ser preservada ao longo da execução do contrato.”. Na sequência, o doutrinador também explica que a intangibilidade da equação é tutelada pela CRFB/88:

A tutela à intangibilidade da equação econômico-financeira do contrato administrativo tem sede constitucional. Relaciona-se a certos postulados assegurados pela CF/1988.

21.3.1 O princípio da eficiência

A proteção à equação econômico-financeira decorre do princípio da eficiência administrativa, que exige que a Administração Pública desembolse o menor valor possível nas suas contratações.

A ausência de garantia aumentaria o risco dos particulares, especialmente em vista das competências anômalas peculiares ao contrato administrativo. A Administração obterá as melhores propostas apenas se reduzir os riscos imprevisíveis ou de consequências incalculáveis. A intangibilidade da equação econômico-financeira é a garantia ofertada ao particular de que não correrá risco quanto a eventos futuros, incertos e excepcionais. Essa proteção produz a redução geral dos preços pagos pelo Estado no conjunto global de suas contratações.

21.3.2 O princípio da isonomia

A tutela à equação econômico-financeira deriva também do princípio da isonomia. Se os eventos extraordinários produzissem benefício patrimonial para a Administração, haveria ofensa à isonomia. Os benefícios que o particular tivesse deixado de auferir seriam apropriados pela comunidade, o que significaria que todos teriam benefício à custa de um particular específico.

Aliás, o mesmo argumento conduz à vedação do resultado oposto. Se os eventos extraordinários ampliam os benefícios e vantagens do contratado, a Administração deverá rever as condições e reduzir seus próprios encargos, para impor a manutenção da situação original. No entanto, não se pode confundir os resultados da exploração (isto é, o lucro ou prejuízo verificados) com a equação econômico-financeira do

contrato. O simples fato de o concessionário “ganhar mais” do que o inicialmente previsto na sua proposta não significa que o contrato esteja desequilibrado.

21.3.3 A regra explícita do art. 37, XXI, da CF/1988

Esses fundamentos conduziram a CF/1988 a consagrar o respeito às condições originais da proposta. O art. 37, XXI, determinou que as contratações administrativas contemplariam cláusulas que estabelecessem obrigações de pagamento, “mantidas as condições efetivas da proposta”. (Justen Filho, 2023, 315)

Após, é explicado o que é o desequilíbrio econômico-financeiro e quais são seus pressupostos:

A quebra do equilíbrio consiste na alteração do resultado econômico extraível da contratação administrativa e somente pode ser reconhecida por meio de uma comparação entre duas realidades diversas. É necessário cotejar a previsão adotada pelas partes por ocasião da formulação da proposta com as condições de efetiva execução da contratação, verificadas em momento posterior.

22.1A configuração de eventos econômicos supervenientes

A quebra do equilíbrio econômico-financeiro e o reconhecimento do direito a sua recomposição depende da presença de dois pressupostos básicos:

–ocorrência superveniente de eventos extraordinários, de cunho imprevisível ou de efeitos incalculáveis; e

–ampliação dos encargos e (ou) a redução das vantagens originalmente previstas. (Justen Filho, 2023, 316)

Feita a exposição supra, embora não tenha sido descrito o processo de alteração na minuta do contrato, pela estrita leitura, pode-se supor que o reequilíbrio econômico-financeiro do contrato se dê com a transformação decorrente de qualquer meio, elencado pelo próprio contrato, que trate da área da concessão. Nesse sentido, essa alteração poderá resultar de uma alteração do PD, por lei municipal, ou do IBGE.

Um outro aspecto que também chama atenção é que as áreas elencadas como expansão urbana não estão inseridas expressamente como área da concessão (subcláusula 1.2.5). Entretanto, não seria forçoso considerar que áreas demarcadas como expansão urbana devem estar consideradas nessas áreas de concessão. Afinal, o objetivo de uma área de expansão urbana é tornar-se urbana e, para tanto, é necessário que haja infraestrutura de saneamento básico que suporte um grande adensamento populacional com essa mudança da característica natural do solo.

Sobre essa questão, vale a doutrina de José Afonso da Silva:

(...) Além do Código Tributário Nacional, o Decreto-lei 271, de 28.2.1967, oferecia conceituação de “zona urbana”, mas em desarmonia com a daquele, **a qual ficou superada pela superveniência da Lei 6.766, de 19.12.1979, sobre parcelamento urbano, cujo art. 3º reconheceu a competência da lei municipal para definir zonas urbanas e de expansão urbana.**

7. A teoria da vocação ou da destinação do solo, e não sua localização ou situação, é que orienta a definição de sua qualificação. E que a localização dos terrenos consiste numa delimitação da área à vista, precisamente, de sua vocação ou destinação urbanística; ao contrário, portanto, da qualificação da propriedade urbana, já que esta será tal justamente porque situada, localizada, em solo qualificado como urbano. Com base no critério da vocação, a primeira qualificação do solo permite a distinção do território municipal em zona rural ou zona urbana. **Além disso, o Código Tributário Nacional admite considerar como urbanas áreas urbanizáveis, ou de expansão urbana.** (Silva, 2010, p. 168 - nosso grifo)

Por óbvio, essas novas áreas precisarão de investimento para ampliação dos sistemas de abastecimento e, como não havia previsão desses novos aportes à época da celebração do contrato, é preciso reconhecer que nesses aspectos as concessionárias façam jus a eventuais reequilíbrios.

#### 4.5. O SANEAMENTO RURAL NO RIO DE JANEIRO DEPOIS DA CONCESSÃO DA CEDAE

Visto que as áreas concedidas abrangem, pelo menos nesse momento, apenas as áreas urbanas, abriu discussão no TCE/RJ, mais precisamente o Processo n. TCE-RJ 103.462-2/20, instaurado para acompanhar o processo de licitação da CEDAE por meio de Relatório de Auditoria Governamental. Nesse, a Coordenadoria de Exame de Editais da Secretaria Geral de Controle Externo analisou os documentos da licitação e elencou pontos sensíveis e questões relevantes na modelagem proposta.

Como aspecto relevante, a Coordenadoria identificou a exclusão das áreas rurais da modelagem e apontou dois juízos interessantes. Em primeiro lugar, que a exclusão dessas áreas não privilegia a universalização dos serviços. Em segundo lugar que, da forma proposta, a prestação de serviços públicos às áreas rurais ficaria a cargo dos Municípios:

11.8 – A modelagem proposta exclui do objeto da concessão as áreas rurais dos Municípios que integram o projeto

A – Situação: Conforme demonstrado no tópico 7.6 que trata das metas de atendimento, **a cláusula segunda da Minuta de Instrumento de Gestão Associada exclui do objeto da concessão as áreas rurais de todos os municípios que integram o projeto, mantendo a carga das respectivas Prefeituras a atribuição de instituir medidas destinadas ao abastecimento de água, coleta, tratamento e destinação final de esgotos nas respectivas áreas.**

B – Critério: A Lei no 11.445/07 com as alterações instituídas pela Lei no 14.026/20 adotam a universalização do saneamento como princípio básico estabelecendo metas de atendimento que devem alcançar todos os usuários sem estabelecer qualquer exceção.

C – Ação: **Ciência de que a exclusão das áreas rurais não privilegia a universalização do atendimento nos termos propostos pela Lei no 11.445/07.**

D – Benefício: A possibilidade de inclusão das áreas rurais nas metas de atendimento possibilitará a aplicação de recursos em localidades carentes além de privilegiar o princípio da universalização previsto pelo Marco regulatório do Saneamento. (TCE/RJ, Plenário, TCE-RJ 103.462-2/20, Acórdão, Relator: Conselheiro Substituto Marcelo Verdini Maria, Julgado em: 24 fev. 2021)

Ainda no âmbito desse Tribunal, também tramitou o Processo n. TCE-RJ 100.167-5/21, que trata de uma Representação na qual diversos atores apontaram irregularidades praticadas no âmbito da Concorrência Internacional n. 01/2020. Especificamente sobre o saneamento básico em áreas rurais:

Especificamente com relação às metas de universalização de abastecimento de água potável e de coleta e tratamento de esgotos, vale o registro do Corpo Instrutivo – já muito bem destacado no Relatório da auditoria de acompanhamento objeto do TCE-RJ 103.462-2/20 – no sentido de que a concessão não contempla as áreas rurais dos Municípios participantes da licitação, bem como que as denominadas áreas irregulares não urbanizadas do Município do Rio de Janeiro não serão consideradas para efeito de apuração das metas, muito embora recebam volume de recursos para investimento. Diante dessa colocação, pertinente a sugestão da zelosa Unidade Técnica para que o Conselho Deliberativo da Região Metropolitana e demais entes municipais sejam cientificados a respeito da necessidade de assegurar em seus instrumentos de planejamento mecanismos para garantir que as metas sejam também atingidas nas áreas mencionadas, pelo que a acolho.

(...)

Em complemento aos apontamentos do Corpo Técnico, julgo também importante cientificar as respectivas Câmaras de Vereadores dos Municípios participantes da presente decisão para que atentem para as ressalvas estabelecidas na modelagem desta concessão com relação às áreas rurais e áreas irregulares não urbanizadas, de forma a garantir que seus instrumentos de planejamento prevejam estratégias para a prestação dos serviços de saneamento básico nas áreas não abrangidas nos contratos de concessão.

No mais, dada a natureza difusa do direito ao saneamento básico, com impactos inclusive, sobre o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e à saúde, reputo pertinente cientificar o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, bem assim a Defensoria Pública Geral do Estado do Rio de Janeiro especificamente quanto a esse aspecto – órgãos que atuaram desde o início da modelagem da licitação como informa o próprio Jurisdicionado –, para que, em apoio ao controle social – princípio fundamental com base no qual os serviços públicos de saneamento devem ser prestados (art. 2º, X c/c 3º, IV, da Lei 111.445/07 com redação dada pela Lei 14.026/2020) –, zelem pela observância dos instrumentos de planejamento com vistas ao atendimento das metas de universalização previstas no novo marco legal do saneamento.

(TCE/RJ, Plenário, TCE-RJ 100.167-5/21, Acórdão, Relator: Conselheiro Substituto Marcelo Verdini Maria, Julgado em: 24 mar. 2021)

Em resumo, conforme analisado pelo TCE/RJ, o Poder Público, como titular dos serviços de Saneamento Básico, deve prover o atendimento às populações presentes nas áreas rurais das áreas rurais. Além disso, que o objetivo da universalização dos serviços também deve ser observado nessas áreas.

#### 4.6. CONSIDERAÇÕES SOBRE A (IN)SEGURANÇA JURÍDICA DO SANEAMENTO BÁSICO NO RIO DE JANEIRO

Concluindo esse capítulo, se faz necessário realizar algumas considerações sobre o atual panorama da prestação dos serviços de saneamento básico no Rio de Janeiro.

Em primeiro lugar, e conforme foi muito exposto acima, as áreas rurais não estão cobertas pelas concessões e, com isso, o Poder Público, de forma direta, deve atender as demandas dessas regiões com vistas à meta de universalização do serviço, conforme preceitua o Marco Legal do Saneamento Básico.

Muito embora as áreas das concessões sejam restritas às áreas urbanas, a definição utilizada pela modelagem não garante segurança jurídica aos cidadãos e às concessionárias. Ao vincular que essas áreas devem observar aquilo que é determinado pelos PDs dos Municípios que compõem os blocos das concessões, e em sua falta, leis municipais de ordenação do solo, a opção seguida foi de seguir cegamente aquilo que é determinado pelos Municípios.

Como se sabe, o Município é o ente competente para delimitar e classificar as zonas urbanísticas de seu território e, nesse caso, podemos até presumir a boa-fé do Estado ao optar por uma modelagem que privilegia as competências de outro ente federativo. Entretanto, e conforme desenvolvido no primeiro capítulo desse trabalho, também se sabe que os critérios utilizados por muitos Municípios para atribuir que determinadas áreas de seu território é rural, e outra urbana, não são dos melhores.

Recapitulando, em muitos dos casos o critério classificador de uma região como urbana segue a lógica da potencialização da arrecadação tributária, o que causa distorções entre aquilo que é formalmente classificado como área urbana das factuais características socioeconômicas, e até ambientais. Isso se ainda considerarmos a problemática das zonas de expansão urbana que, na prática, podem ser aplicadas a locais cujas características mais se assemelham às rurais.

No melhor dos mundos, o ideal seria que as concessões fossem modeladas para atender todas as áreas dos Municípios, sem distinguir urbano e rural. Como alternativa, poderia ter seguido as orientações do Marco Legal do Saneamento Básico, aplicando o art. 3, Inciso X, no qual considera que o núcleo urbano como assentamento humano, com uso e características urbanas, constituído por unidades imobiliárias com área inferior à fração mínima do módulo rural, independentemente da propriedade do solo, ainda que situado em área qualificada ou inscrita como rural.

Para essas áreas, poderia ter determinado que os serviços ali prestados deveriam seguir, na medida do possível, o sistema de abastecimento centralizado, mediante encanamento e conexão com a rede pública, com obras de implantação de adutoras, instalação de hidrômetros, dentre outros. Podemos incluir, é claro, quando se mostrar inviável do ponto de vista técnico e orçamentário, a adoção de métodos alternativos e descentralizados (Art. 3º, Inciso XVII).

Por que não, inclusive, incluir a prestação de serviços às zonas rurais, com métodos alternativos, e estabelecendo níveis diferenciados de infraestrutura para as diferentes ruralidades do Estado, cada qual dentro de suas peculiaridades e necessidades?

Por óbvio, e não podemos ser ingênuos, dos objetivos arrecadatários dessa modelagem, de uma forma que a prestação desses serviços se tornasse atrativos, tendo em vista que tirando as zonas rurais da concessão haveria, ao menos em tese, uma exclusão de um baixo potencial de rentabilidade, seja pelo pagamento pelos serviços, seja pelo dispêndio de realizar investimentos em áreas com menor densidade populacional. Sob esse aspecto, e que nem se quer fora abordada a questão da Cedae, Castro e Cerezini (2023, p. 59 - nosso grifo):

Caso essa hipótese de Cunha e Borja (2018) seja válida, a perspectiva de expansão do saneamento básico no meio rural tende a ser sensivelmente restringida em função do baixo potencial de rentabilidade de tais investimentos em áreas com menor densidade populacional. Determinados grupos econômicos têm interesse, frequentemente, em investir no provimento de serviços de saneamento em áreas urbanas – como abastecimento de água, esgotamento sanitário e coleta de lixo –, especialmente em setores urbanos com população de maior renda per capita. **Nesse sentido, a privatização do serviço de saneamento em muitas cidades vem sendo realizada nas últimas décadas e, em muitas outras, está na pauta da agenda política.** O mesmo não ocorre com relação ao saneamento no meio rural.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme visto nos capítulos acima, de forma sintética, a visão que se tem sobre as áreas rurais ainda é limitada por considerá-las como locais destinados a produção, ignorando toda a complexidade presente nesse meio. Essa visão, sobretudo, permanece vívida em nosso ordenamento jurídico com leis que datam da Ditadura Militar, que não acompanharam o processo de grandes mudanças nos meios rurais desde a conceituada “Revolução Verde”.

Podemos frisar, nesse momento, que não podemos apenas denominar rural no singular (zona rural, área rural, meio rural, dentre outros). Tendo em vista as complexas mudanças, os meios rurais não correspondem mais ao modelo simplista até então imposto. Se considerarmos as diversas facetas dessas áreas, podemos considerar denominá-las de rurais, ou ruralidades.

Nesse aspecto, as áreas rurais devem, por ser direito, e precisam de cobertura de serviços, observadas suas peculiaridades e necessidades. No aspecto do saneamento básico, vimos que o Novo Marco do Saneamento determina a universalização de serviços a todos, bem como normatiza meios alternativos e correspondentes a serem prestados para esses locais.

No aspecto regional do Estado do Rio de Janeiro, vimos que foi perdida uma oportunidade de incluir áreas rurais nos blocos de concessão. Como essas não foram incluídas na concessão às empresas privadas, cabe aos titulares dos serviços, os Municípios, observarem as necessidades e prestarem o devido serviço público às áreas rurais com vistas a universalização.

Sob esse aspecto, resta a insegurança jurídica a essa parte da população, tendo em vista que não há grande previsibilidade de investimentos, nem a definição de metas a serem acompanhadas por um verificador independente. Nesse caso, resta apenas a esperança de uma improvável universalização até 2033.

Também é possível vislumbrar insegurança jurídica no que diz respeito a delimitação das áreas de concessão, conforme ressaltado pela PGE. A cláusula contratual que define esse aspecto é rígida, o que, em primeira análise, impediria sua alteração para incluir áreas rurais caso haja essa necessidade, ou ao menos geraria um contencioso entre Poder Concedente e concessionárias que viessem a questionar eventual alteração unilateral do contrato. Nesse caso, a insegurança esvai o Estado, as concessionárias, e a população.

Também foi possível analisar que a própria definição de área urbana para esses contratos é, de certa forma, também insegura por seguir disposições dos PDs dos Municípios que, conforme demonstrado, muitas das vezes utilizam critérios arrecadatários ao qualificar seu solo, fazendo que na prática haja um descompasso com a classificação legal e o que aquela área realmente mostra suas características urbanas, ou não. A título de exemplo, uma área com características notoriamente rurais, e indevidamente classificada como urbana, estaria incluída na área de concessão.

A concessão poderia ter sido modelada, idealmente, atender todas as áreas dos Municípios, sem distinguir urbano e rural. Para a técnica de prestação desses serviços, poderia ter considerado a definição de núcleo urbano estabelecida pelo Marco Legal do Saneamento, ampliando a oferta de sistema centralizado nessas áreas, e prestar serviços alternativo às áreas rurais, sobretudo definindo escalas de ruralidade para determinar técnicas e infraestruturas necessárias.

O trabalho buscou contribuir como uma forma de diagnóstico para atual situação do Estado do Rio de Janeiro, bem como indicar possibilidades concretas de como futuras modelagens de concessões de serviços de saneamento básico podem abordar o trato com os diversos espaços presentes nos Municípios.

Contudo, percebe-se que não foi possível desenvolver e aprofundar alguns aspectos elencados no desenvolvimento, sobretudo no que diz respeito às possibilidades práticas de alteração dos contratos de concessão do Rio de Janeiro caso seja de interesse incluir áreas rurais. Além disso, não foi explorado a fundo uma problemática interessante que é: se uma região que apresenta características notórias de uma ruralidade, e está inserida na área urbana do Município, a concessionária deve atender esse local mediante sistema centralizado de fornecimento? Deve-se considerar que, para todos os fins, esse local pretende ser urbanizado?

Também é possível sugerir novos pontos para pesquisas, afinal, foi percebida uma carência de produção do direito, ao menos em domínio público, sobre saneamento rural. Por outro lado, muito foi encontrado de tópicos mais relacionados aos fatores orçamentários e rentáveis trazidas pelo Novo Marco Legal do Saneamento Básico, como maior participação do setor privado, Parcerias Público-Privadas, obrigação de licitação, dentre outros.

Não se pode negar o pró-mercado do Novo Marco Legal do Saneamento Básico, mas também não se pode ignorar os diversos dispositivos voltados ao bem-estar social implementados pelo novo diploma. O tema do saneamento rural ainda é um tema vasto a ser pesquisado e precisa de atenção. Afinal, deve-se universalizar esses serviços para todos.

## 6. REFERÊNCIAS

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.**

Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em:

<[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm).> Acesso em: 25 jul. 2023.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de julho de 2021.** Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em:

<[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110257.htm#art58](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm#art58)>. Acesso em: 25 jul. 2023.



BRASIL. **Lei nº 11.445, de julho de 2007.** Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico; cria o Comitê Interministerial de Saneamento Básico; altera as Leis nos 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.666, de 21 de junho de 1993, e 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; e revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978. (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020). Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/111445.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111445.htm)>. Acesso em: 25 jul. 2023.

BRASIL. **Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020.** Novo Marco Legal do Saneamento Básico. Brasil, 2020. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/L14026.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L14026.htm) Acesso em: 17 dez. 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei n. 4162, de 2019.** Atualiza o marco legal do saneamento básico (...). Disponível em [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1787462&filename=PL%204162/2019](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1787462&filename=PL%204162/2019) . Acesso em: 19 dez. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1842/RJ.** Ação direta de inconstitucionalidade. Instituição de região metropolitana e competência para saneamento básico. Ação direta de inconstitucionalidade contra Lei Complementar n. 87/1997, Lei n. 2.869/1997 e Decreto n. 24.631/1998, todos do Estado do Rio de Janeiro, que instituem a Região Metropolitana do Rio de Janeiro e a Microrregião dos Lagos e transferem a titularidade do poder concedente para prestação de serviços públicos de interesse metropolitano ao Estado do Rio de Janeiro (...). Requerente: Partido Democrático Trabalhista. Relator: Min. Luiz Fux. Relator do Acórdão: Min. Gilmar Mendes. Brasília, 06 de março. 2013. Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur241775/false>>. Acesso em: 17 dez. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4454.** Ação direta de inconstitucionalidade. § 3º do art. 210-a da constituição do paraná, acrescentado pela emenda constitucional n. 24/2008. Exigência de serem prestados os serviços locais de saneamento e abastecimento de água por pessoa jurídica

de direito público ou sociedade de economia mista sob controle acionário e administrativo do estado ou do município. Invasão da competência do município para legislar sobre assuntos de interesse local: saneamento básico. Incs. I e v do art. 30 da constituição da república. Ação direta julgada procedente. Requerente: Partido Humanista da Solidariedade. Relatora: Min. Cármen Lúcia. Brasília, 05 de agosto de 2020. Disponível em:

<<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur429668/false>>. Acesso em: 17 dez. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de**

**Inconstitucionalidade n. 6.492/DF.** Ementa: ações diretas de inconstitucionalidade 6.492, 6.536, 6.583 e 6.882. Direito constitucional, administrativo e regulatório. Lei 14.026/2020. Atualização do marco legal do saneamento básico. Renovação em quatro leis federais – na lei 9.984/2000, que instituiu a agência nacional de águas (ANA); na lei 10.768/2003, que dispõe sobre o quadro funcional da ANA; na lei 11.107/2005, a lei dos consórcios públicos; e, principalmente, na lei 11.445/2007, que estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico. Juízo de admissibilidade positivo. Mérito. Quatro premissas teóricas. (a) disciplina constitucional dos serviços públicos de saneamento. (b) funcionalidade e atributos econômicos do saneamento. (c) realidade brasileira à luz da redação original da lei 11.445/2007. Desatendimento às essencialidades sanitárias. (d) objetivos setoriais da lei 14.026/2020. Temáticas apreciadas. Primeiro pilar da lei 14.026/2020. (1) os instrumentos de prestação regionalizada versus a autonomia política e financeira dos municípios. Constitucionalidade dos institutos legais de cooperação. Segundo pilar da lei 14.026/2020. (2) a modelagem contratual que determinou a concessão obrigatória e, ao mesmo tempo, a vedação ao contrato de programa. Contrapontos: “esvaziamento” da autonomia administrativa dos municípios e desrespeito a atos jurídicos perfeitos. Improcedência. Defasagem e acomodação geradas pelo contrato de programa. Terceiro pilar da lei 14.026/2020. (3) o robustecimento da instância federal para a coordenação do sistema de saneamento. Alegações: vício formal originário na atribuição das competências fiscalizatórias e sancionadoras à agência; e abuso de poder no procedimento condicionante à elegibilidade para as transferências voluntárias. Improcedência. Considerações sobre a tutela da segurança jurídica, em face dos arts. 13 e 14 da lei 14.026/2020. Ações diretas de inconstitucionalidade conhecidas e, no mérito, julgadas improcedentes. Requerente: Partido Democrático Trabalhista. Relator: Min. Luiz Fux. Brasília, 02 de dezembro de 2021. Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur464818/false>>. Acesso em: 17 dez. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). **Agravo Regimental no Recurso Extraordinário n. 1.334.027/RJ**. Ementa: agravo regimental no recurso extraordinário. Interposição em 22.11.2022. Ação civil pública. Implementação de políticas públicas. Saneamento básico. Reexame de fatos e provas. Súmula 279 do stf. Poluição de praias do Flamengo e do Botafogo. Dano ambiental. Convênio de cooperação firmado entre o Estado do Rio de Janeiro e o Município do Rio de Janeiro. Violação ao princípio da separação de poderes. Improcedência (...). Agravante: Estado do Rio de Janeiro. Agravado: Ministério Público Federal. Relator: Min. Edson Fachin, 27 de março de 2023. Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur476962/false>>. Acesso em: 17 dez. 2023.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 37ª ed. Barueri [SP], Atlas, 2023.

CASTRO, César Nunes de; CERZINI, Monise Terra. **Saneamento rural no Brasil: a universalização é possível?** Rio de Janeiro : Ipea, maio, 2023. 66 p. (Texto para Discussão, 2875). DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/td2875-port>.

CEDAE. **O que mudou?**. Disponível em: <https://cedae.com.br/oquemudou>. Acesso em: 17 dez. 2023.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2023. E-book. ISBN 9786559646784. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559646784/>. Acesso em: 18 dez. 2023.

DOMINGUES, Eduardo Garcia Ribeiro Lopes. O Direito Urbanístico e as Transformações das Cidades. In: MACHADO, Daniel (org). *Direito, Mídia e Sociedade*. Rio de Janeiro: FACHA, 2018, pp 45-67. a

DOMINGUES, Eduardo Garcia Ribeiro Lopes; GARCIA, Romay Conde. **Chácaras de Recreio e zonas rurbanas - onde cidade e campo se confundem**. Revista Brasileira de Direito Urbanístico. , v.8, p.113 - 137, 2022.

GALIZONI, Flávia Maria. Rural e ruralidades: reflexões para o Programa Nacional de Saneamento Rural. In: BRASIL. FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE. Programa Nacional de Saneamento Rural PNSR: aspectos conceituais da ruralidade no Brasil e interfaces com o saneamento básico. Brasília: Funasa, 2021. 127 p.: il. – (Série Subsídios ao Programa Nacional de Saneamento Rural; v. 1)

JÚNIOR, Nelson Saule; LIBÓRIO, Daniela Campos. **Questões chave sobre a noção jurídica do direito à cidade.** *Revista de Direito da Cidade*, [S. l.], v. 13, n. 3, p. 1466–1494, 2021. DOI: 10.12957/rdc.2021.43832. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/rdc/article/view/43832>. Acesso em: 16 dez. 2023.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo.** Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2023. E-book. ISBN 9786559645770. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559645770/>. Acesso em: 18 dez. 2023.

KELMAN, Jerson. SANEAMENTO E MINISTÉRIO PÚBLICO. In: Caderno IERBB – Vozes para o Saneamento Básico / Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, CAO Meio Ambiente e Patrimônio Cultural. – Rio de Janeiro: Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, 2020. 75 f. ISBN: 978-85-93489-10-5. Disponível em: [https://www.mprj.mp.br/documents/20184/1352969/revista\\_ierbb\\_vozesparaosaneamento\\_final.pdf](https://www.mprj.mp.br/documents/20184/1352969/revista_ierbb_vozesparaosaneamento_final.pdf). Acesso em: 17 dez. 2023.

MEDAUAR, Odete. Serviço Público. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 189, p. 100-113, jul./set. 1992.

MESQUITA, Amanda Pires de; FERREIRA, William Rodrigues. **O MUNICÍPIO E O PLANEJAMENTO DO TERRITÓRIO RURAL NO BRASIL.** *Revista Geográfica de América Central*, vol. 1, núm. 58, pp. 331-355, 2017.

NETO, Exzolvildres Queiroz ET AL. **Reflexões sobre Planejamento Rural:** Elementos Teórico-Conceituais e a Práxis Acadêmica na Interface Rural-Urbana no Município de Foz do Iguaçu-PR. IN: Três décadas de planejamento em áreas rurais: balanços e perspectivas. Pedro e João Editores, 2021.

RIO DE JANEIRO (Estado). Contrato De Interdependência. Anexo VI Edital de Concorrência Internacional n. 01/2020 [concessão da prestação regionalizada dos serviços públicos de fornecimento de água e esgotamento sanitário e dos serviços complementares dos municípios do Estado do Rio de Janeiro]. Rio de Janeiro: Governo do Estado, 29 dez. 2020. Disponível em: <http://www.concessaosaneamento.rj.gov.br/documentos/grupo2/ANEXO-VI-Contrato-de-Interdependencia.pdf>. Acesso em: 18 dez. 2023.

RIO DE JANEIRO (Estado). Edital de Concorrência Internacional n. 01/2020 [CONCESSÃO DA PRESTAÇÃO REGIONALIZADA DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE FORNECIMENTO DE ÁGUA E ESGOTAMENTO SANITÁRIO E DOS SERVIÇOS COMPLEMENTARES DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO]. Rio de Janeiro: Governo do Estado, 29 dez. 2020. Disponível em: <http://www.concessaosaneamento.rj.gov.br/documentos/grupo1/EDITAL.pdf>. Acesso em: 18 dez. 2023.

RIO DE JANEIRO (Estado). CONTRATO DE INTERDEPENDÊNCIA. Anexo VI Edital de Concorrência Internacional n. 01/2021 [CONCESSÃO DA PRESTAÇÃO REGIONALIZADA DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE FORNECIMENTO DE ÁGUA E ESGOTAMENTO SANITÁRIO E DOS SERVIÇOS COMPLEMENTARES PRESTADOS NOS MUNICÍPIOS LOCALIZADOS NO BLOCO 3]. Rio de Janeiro: Governo do Estado, 08 nov. 2021. Disponível em: [https://www.concessaosaneamentorj2021.rj.gov.br/sites/concessaosaneamento2021/files/arquivos\\_paginas/ANEXO%20VI%20-%20Contrato%20de%20Interdependencia%20%283%29.pdf](https://www.concessaosaneamentorj2021.rj.gov.br/sites/concessaosaneamento2021/files/arquivos_paginas/ANEXO%20VI%20-%20Contrato%20de%20Interdependencia%20%283%29.pdf). Acesso em: 18 dez. 2023.

RIO DE JANEIRO (Estado). Edital de Concorrência Internacional n. 01/2021 [CONCESSÃO DA PRESTAÇÃO REGIONALIZADA DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE FORNECIMENTO DE ÁGUA E ESGOTAMENTO SANITÁRIO E DOS SERVIÇOS COMPLEMENTARES PRESTADOS NOS MUNICÍPIOS LOCALIZADOS NO BLOCO 3]. Rio de Janeiro: Governo do Estado, 08 nov. 2021. Disponível em: [https://www.concessaosaneamentorj2021.rj.gov.br/sites/concessaosaneamento2021/files/arquivos\\_paginas/Edital%20Bloco%203.pdf](https://www.concessaosaneamentorj2021.rj.gov.br/sites/concessaosaneamento2021/files/arquivos_paginas/Edital%20Bloco%203.pdf). Acesso em: 18 dez. 2023.

RIO DE JANEIRO (Estado). MINUTA DE CONTRATO DE CONCESSÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA E ESGOTAMENTO SANITÁRIO NOS MUNICÍPIOS DO BLOCO [●]. Anexo 01 do Edital de Concorrência Internacional n. 01/2020 [CONCESSÃO DA PRESTAÇÃO REGIONALIZADA DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE FORNECIMENTO DE ÁGUA E ESGOTAMENTO SANITÁRIO E DOS SERVIÇOS COMPLEMENTARES DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO]. Rio de Janeiro: Governo do Estado, 29 dez. 2020. Disponível em: <http://www.concessaosaneamento.rj.gov.br/documentos/grupo2/Contrato-de-Concessao.pdf>. Acesso em: 18 dez. 2023

RIO DE JANEIRO (Estado). MINUTA DE CONTRATO DE CONCESSÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA E ESGOTAMENTO SANITÁRIO E DOS SERVIÇOS COMPLEMENTARES PRESTADOS NOS MUNICÍPIOS LOCALIZADOS NO BLOCO 3. Anexo 01 do Edital de Concorrência Internacional n. 01/2021 [CONCESSÃO DA PRESTAÇÃO REGIONALIZADA DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE FORNECIMENTO DE ÁGUA E ESGOTAMENTO SANITÁRIO E DOS SERVIÇOS COMPLEMENTARES PRESTADOS NOS MUNICÍPIOS LOCALIZADOS NO BLOCO 3]. Rio de Janeiro: Governo do Estado, 08 nov. 2021. Disponível em: [https://www.concessaosaneamentorj2021.rj.gov.br/sites/concessaosaneamento2021/files/arquivos\\_paginas/Contrato%20Concess%C3%A3o%20Bloco%203.pdf](https://www.concessaosaneamentorj2021.rj.gov.br/sites/concessaosaneamento2021/files/arquivos_paginas/Contrato%20Concess%C3%A3o%20Bloco%203.pdf). Acesso em: 18 dez. 2023.

RIO DE JANEIRO (Estado). Perguntas e Respostas ao Edital de Concorrência Internacional nº 01/2020 [CONCESSÃO DA PRESTAÇÃO REGIONALIZADA DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE FORNECIMENTO DE ÁGUA E ESGOTAMENTO SANITÁRIO E DOS SERVIÇOS COMPLEMENTARES DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO]. Rio de Janeiro: Governo do Estado. Disponível em: <http://www.concessaosaneamento.rj.gov.br/publicacoes-oficiais/RespostasaosQuestionamentosn%C3%BAmero158a201.pdf>. Acesso em: 18 dez. 2023.

RIO DE JANEIRO (Estado). Procuradoria Geral do Estado. Procuradoria Administrativa. **Parecer Conjunto nº 01/2021 – ASA/GUB**. Rio de Janeiro: Procuradoria Geral do Estado,

18 out. 2021. Disponível em:

<https://pge.rj.gov.br/comum/code/MostrarArquivo.php?C=MTUzOTI%2C>. Acesso em: 18 dez. 2023.

RIO DE JANEIRO (Estado). Tribunal de Contas do Estado (Plenário). RELATÓRIO DE AUDITORIA GOVERNAMENTAL/ACOMPANHAMENTO/ORDINÁRIA. TCE-RJ 103.462-2/20. ACOMPANHAR O PROCESSO DE LICITAÇÃO POR MEIO DO QUAL O ESTADO DO RIO DE JANEIRO PRETENDE FORMALIZAR A CONCESSÃO DOS SERVIÇOS DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA E COLETA DE ESGOTOS A CARGO DA CEDAE. Origem: SECRETARIA ESTADUAL DE PLANEJAMENTO E GESTÃO; SECRETARIA ESTADUAL DA CASA CIVIL. Relator: Conselheiro Substituto Marcelo Verdini Maia. Rio de Janeiro, 24 fev. 2021. Disponível em: <https://www.tcerj.tc.br/consulta-processo/VisualizarPDF/VisualizarPDF?url=https://www.tcerj.tc.br/documento-webapi-externo/api/documento/processo/103462/2/2020/documento/44>. Acesso em: 18 dez. 2023.

RIO DE JANEIRO (Estado). Tribunal de Contas do Estado (Plenário). Representação. TCE-RJ 100.167-5/21. REPRESENTAÇÃO. EDITAL DE CONCORRÊNCIA PÚBLICA INTERNACIONAL Nº 01/2020. CONCESSÃO DA PRESTAÇÃO REGIONALIZADA DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE FORNECIMENTO DE ÁGUA E ESGOTAMENTO SANITÁRIO E DOS SERVIÇOS COMPLEMENTARES DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. REQUERIMENTO DE SUSPENSÃO DA REALIZAÇÃO DO CERTAME. QUESTIONAMENTOS SOBRE PRAZO DA CONCESSÃO, REGRAMENTO LEGAL APLICÁVEL, CRITÉRIO TÉCNICO PARA DEMONSTRAÇÃO DA EFICIÊNCIA NA PRESTAÇÃO DO SERVIÇO, ASPECTOS TÉCNICOS E ECONÔMICOS DA CONCESSÃO, INCLUSIVE SOBRE DOCUMENTAÇÃO DE SUPORTE À VIABILIDADE DO PROJETO, ALTERAÇÃO DAS FUNÇÕES BÁSICAS DA CEDAE E TRATAMENTO DO SEU PASSIVO TRABALHISTA. ESCLARECIMENTOS PRESTADOS PELO GOVERNO DO ESTADO QUE AFASTAM PONTOS IMPUGNADOS, MAS EVIDENCIAM A NECESSIDADE DE COMPLEMENTAÇÃO DOS ESTUDOS REFERENCIAIS. EXISTÊNCIA DE PROCESOS CONEXOS. MATÉRIA OBJETO DE CONTROLE POR PARTE DO TCE-RJ VIA AUDITORIA DE ACOMPANHAMENTO. CONHECIMENTO. INDEFERIMENTO DA TUTELA PROVISÓRIA. PROCEDÊNCIA PARCIAL. COMUNICAÇÃO COM DETERMINAÇÕES.

EXPEDIÇÃO DE OFÍCIOS. ANEXAÇÃO. Origem: Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. Relator: Conselheiro Substituto Marcelo Verdini Maia. Rio de Janeiro, 24 mar. 2021. Disponível em: <https://www.tcerj.tc.br/consulta-processo/VisualizarPDF/VisualizarPDF?url=https://www.tcerj.tc.br/documento-webapi-externo/api/documento/processo/100167/5/2021/documento/49>. Acesso em: 18 dez. 2023.

SANTORO, Paula Freire. **Entre o rural e o urbano**: zonas de chácaras, sítios de recreio ou ranchos e a preservação do meio ambiente. III Seminário APP Urbana 2014. Belém: UFPA.

SILVA, José Afonso da. Direito Urbanístico Brasileiro. 6ª ed. São Paulo, Malheiros Editores, 2010.

SOUSA, A. C. A. O que esperar do novo marco do saneamento?. In: Cadernos de Saude Publica , v. 36, p. 12, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csp/a/S4RRsCRpr4XqGYwzCh5gnwz/?lang=pt#>. Acesso em: 17 dez. 2023.

PEREIRA, Tatiana Cotta Gonçalves; DOMINGUES, Eduardo Garcia Ribeiro Lopes. **Planejamento de políticas públicas metropolitanas para os espaços rurais no contexto do oeste metropolitano fluminense**. REDAP, a7, v1, n3, 2022, 184-210.