

ACESSIBILIDADE ECONÔMICA AO SANEAMENTO BÁSICO: NATUREZA JURÍDICA DA TARIFA SOCIAL E EFETIVAÇÃO DA FUNÇÃO SOCIAL DA CIDADE

**ECONOMIC ACCESSIBILITY TO BASIC SANITATION: LEGAL NATURE OF THE
SOCIAL TARIFF AND REALIZATION OF THE SOCIAL FUNCTION OF THE
CITY**

Ciências Sociais Aplicadas • 29/10/2026

REGISTRO DOI: [10.70773/revistatopicos/793149146](https://doi.org/10.70773/revistatopicos/793149146)

Jéssica Dayane Figueiredo Santiago¹

Rodrigo Araújo Rebelo d'Albuquerque²

RESUMO

O presente artigo tem como objetivo analisar a tarifa social de água e esgoto como instrumento de efetivação do direito à cidade, considerando sua relação com a função social urbana, o desenvolvimento urbano e a necessidade de assegurar o acesso equitativo aos serviços de saneamento básico. Parte-se do entendimento de que a realização das funções sociais da cidade pressupõe não apenas a existência de infraestrutura e serviços públicos essenciais, mas também a garantia de condições econômicas que possibilitem efetiva utilização pela população, sobretudo pelos grupos em situação de vulnerabilidade socioeconômica. Assim, busca-se compreender os fundamentos jurídicos que orientam a prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, a importância da capacidade de pagamento dos usuários na definição da estrutura tarifária e o papel da tarifa social na redução das desigualdades de acesso. A pesquisa adota o método dedutivo, procedimento bibliográfico-documental com análise doutrinária e legislativa e quanto aos fins, possui abordagem qualitativa. Os resultados evidenciam a relevância dos princípios da modicidade tarifária e da universalização dos serviços, bem como da Lei nº 11.445/2007 e da Lei nº 14.898/2024, que estabeleceu diretrizes nacionais para a Tarifa Social de Água e Esgoto. Conclui-se que a tarifa social representa instrumento relevante de política pública para promover a acessibilidade econômica aos serviços de saneamento básico, contribuindo para a concretização do direito à cidade, a redução das desigualdades sociais e a promoção de um desenvolvimento urbano orientado pelo bem-estar coletivo e pela efetivação dos direitos fundamentais.

Palavras-chave: Direito à cidade; função social da cidade; saneamento básico; tarifa social; acessibilidade econômica.

ABSTRACT

This article aims to analyze the social tariff for water and sewage services as an instrument for realizing the "right to the city," considering its relationship with the urban social function, urban development, and the need to ensure equitable access to basic sanitation services. It is based on the premise that fulfilling the social functions of a city requires not only the existence of essential infrastructure and public services but also the guarantee of economic conditions that enable their effective use by the population—particularly by groups in situations of socioeconomic vulnerability. In this context, the study explores the legal foundations governing the provision of water supply and sanitary sewage services, the importance of users' ability to pay when defining tariff structures, and the role of the social tariff in reducing inequalities in access. The methodology employs a deductive approach; the research is bibliographic and documentary in nature, involving an analysis of legal doctrine and relevant legislation, and is qualitative in its overall approach. The findings demonstrate that water supply and sanitary sewage services are essential to public health, human dignity, and collective well-being. Achieving universal access to these services requires mechanisms that reconcile the economic and financial sustainability of service provision with the socioeconomic circumstances of the users. The analysis further highlights the significance of the principles of affordable tariffs and universal service coverage, as well as the relevance of Law No. 11.445/2007 and Law No. 14.898/2024, the latter of which established national guidelines for the Social Tariff for Water and Sewage. It is concluded that the social tariff serves as a significant public policy instrument for promoting economic accessibility to basic sanitation services, thereby contributing to the realization of the "right to the city," the reduction of social inequalities, and the advancement of

urban development guided by collective well-being and the fulfillment of fundamental rights.

Keywords: Right to the city; social function of the city; basic sanitation; social tariff; economic accessibility.

1. INTRODUÇÃO

O processo de urbanização e a expansão das cidades evidenciaram a necessidade de organização dos espaços urbanos por meio de políticas públicas capazes de assegurar condições adequadas de habitação, mobilidade, saneamento básico e acesso aos demais serviços essenciais à população.

Nesse contexto, o desenvolvimento urbano não pode ser compreendido exclusivamente sob a perspectiva da expansão territorial ou do crescimento econômico, devendo estar orientado à promoção do bem-estar coletivo, à redução das desigualdades sociais e à concretização do direito à cidade.

No ordenamento jurídico brasileiro, essa perspectiva encontra fundamento no artigo 182 da Constituição Federal de 1988, que estabelece como objetivos da política de desenvolvimento urbano “o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar de seus habitantes”.

Em consonância com o dispositivo constitucional, o Estatuto da Cidade, instituído pela Lei nº 10.257/2001, estabelece diretrizes para a organização dos espaços urbanos, enquanto a Lei nº 11.445/2007 disciplina as diretrizes nacionais para o saneamento básico. A articulação desses instrumentos normativos evidencia que o acesso à infraestrutura e aos serviços essenciais constitui elemento indispensável à concretização da função social da cidade.

Entre esses serviços essenciais, o abastecimento de água potável e o esgotamento sanitário assumem especial relevância, em razão de sua relação direta com a saúde pública, a dignidade da pessoa humana, a qualidade ambiental e as condições de vida da população.

Deste modo, a ausência ou a insuficiência desses serviços compromete os direitos individuais dos usuários, o desenvolvimento urbano sustentável e o bem-estar da coletividade. Em razão disso, a universalização do saneamento básico exige medidas que considerem a disponibilidade da infraestrutura e as condições econômicas necessárias para que a população possa efetivamente usufruir dos serviços prestados.

Entretanto, a prestação dos serviços públicos de saneamento básico no Brasil exige remuneração com a finalidade de assegurar sua sustentabilidade econômico-financeira, circunstância que pode representar um obstáculo ao acesso por famílias em situação de vulnerabilidade socioeconômica.

Nessa conjuntura, a capacidade de pagamento dos usuários assume relevância jurídica e social, tendo em vista que a cobrança por serviços essenciais, quando dissociada das condições econômicas da população, pode contribuir para a reprodução das desigualdades urbanas e dificultar a concretização do direito à cidade.

A análise da problemática posta demanda, inicialmente, a compreensão da natureza jurídica da remuneração dos serviços públicos de saneamento básico, especialmente a distinção entre taxa e tarifa. Embora ambas envolvam o pagamento de valores relacionados com a atuação estatal ou com a prestação de serviços

públicos, apresentam fundamentos jurídicos distintos e se submetem a regimes próprios.

A correta delimitação desses institutos permite compreender a estrutura de cobrança aplicável aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, bem como os instrumentos jurídicos destinados à proteção dos usuários e à promoção da acessibilidade econômica.

A Lei nº 14.898/2024, ao instituir diretrizes nacionais para a tarifa social de água e esgoto, conferiu maior densidade normativa à proteção dos usuários de baixa renda, reforçando a necessidade de compatibilizar a sustentabilidade econômico-financeira dos serviços com a ampliação do acesso pela população socialmente vulnerável.

A medida evidencia que a política tarifária não deve ser examinada exclusivamente sob a perspectiva da remuneração do prestador, mas também à luz de sua função social e de seus efeitos sobre a efetivação de direitos fundamentais.

Diante desse cenário, o problema que orienta esta pesquisa consiste em investigar de que maneira a tarifa social de água e esgoto pode contribuir para a efetivação do direito à cidade e da função social urbana, considerando a natureza jurídica da remuneração dos serviços públicos de saneamento básico, os princípios que orientam sua prestação e a necessidade de assegurar acessibilidade econômica aos usuários em situação de vulnerabilidade socioeconômica.

O objetivo geral é analisar os fundamentos jurídicos da tarifa social de água e esgoto como instrumento de promoção do acesso equitativo aos serviços de saneamento básico e de efetivação do

direito à cidade. Especificamente, busca-se examinar a relação entre a função social da cidade e a universalização do saneamento básico, distinguir a natureza jurídica da taxa e da tarifa no contexto da prestação de serviços públicos e analisar o papel da tarifa social na conciliação entre sustentabilidade econômico-financeira, modicidade tarifária e proteção dos usuários de baixa renda.

Para alcançar esses objetivos, a pesquisa adota o método dedutivo, partindo dos fundamentos constitucionais do direito à cidade e da prestação dos serviços públicos essenciais para examinar a tarifa social como instrumento de acessibilidade econômica.

Quanto aos procedimentos, trata-se de pesquisa bibliográfica e documental, desenvolvida mediante análise da doutrina pertinente e da legislação constitucional e infraconstitucional aplicável, com abordagem qualitativa.

A relevância do estudo reside na necessidade de compreender a tarifa social para além de um mecanismo de redução do valor cobrado dos usuários elegíveis, reconhecendo seu potencial de contribuir para a inclusão social, a proteção da saúde pública e a concretização das funções sociais da cidade.

2. A FUNÇÃO SOCIAL DA CIDADE E A POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO URBANO

Entender a função social do espaço urbano pressupõe compreender como o território nacional foi progressivamente ocupado e estruturado. O surgimento dos primeiros núcleos urbanos e a posterior expansão da rede de vilas e cidades revelam como as dinâmicas econômicas e territoriais dos séculos XVI a XVIII assentaram as bases das cidades brasileiras.

Deste modo, a compreensão da função social da cidade exige considerar o processo histórico de formação dos núcleos urbanos brasileiros. A ocupação do território esteve inicialmente vinculada à exploração econômica colonial e à necessidade de escoamento de riquezas, circunstância que contribuiu para a concentração dos primeiros núcleos urbanos no litoral (Di Sarno, 2004).

Segundo Santos (1993) a estruturação do território brasileiro deu-se em três etapas históricas: a ocupação inicial do litoral no século XVI, a expansão sistemática em direção à Amazônia sob o domínio espanhol durante a União Ibérica e o subsequente adensamento da rede urbana entre meados do século XVII e início do XVIII, que culminou no estabelecimento de dezenas de vilas e vilarejos estruturados.

Posteriormente, a formação e a expansão das cidades brasileiras ocorreram em diferentes períodos históricos, refletindo as transformações econômicas e sociais que marcaram a ocupação do território nacional. Embora alguns núcleos urbanos remontem ao período colonial, a urbanização brasileira apresentou características distintas conforme as particularidades de cada região e época (Carlos; Souza; Sposito, 2012).

Nesse processo, a expansão das atividades agrícolas e a exploração mineral contribuíram para o povoamento do território, a circulação de riquezas e o surgimento de cidades tanto no litoral quanto no interior. As mudanças nos sistemas de produção e na organização do território também impulsionaram novas dinâmicas de urbanização (Santos, 1993).

Nesse contexto, o urbanismo assume papel relevante na organização do espaço urbano e na promoção de condições adequadas de vida. Di Sarno (2004, p. 7) define o urbanismo como “uma ciência, uma técnica e uma arte ao mesmo tempo, cujo objetivo é a organização do espaço urbano, visando ao bem-estar coletivo”.

Assim, o alcance desse objetivo de bem-estar coletivo pode ocorrer por meio da legislação, planejamento e execução de obras públicas que possibilitem o desenvolvimento das funções urbanas essenciais, como habitação, trabalho, recreação e circulação.

No ordenamento jurídico brasileiro, a função social da cidade encontra fundamento no artigo 182 da Constituição Federal de 1988, segundo o qual a política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal conforme as diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”.

A norma constitucional estabelece, portanto, que o desenvolvimento urbano não deve se limitar à expansão física ou econômica das cidades, mas precisa orientar-se à satisfação das necessidades coletivas e à concretização de direitos.

Ao interpretar esse dispositivo constitucional, Saule Júnior (1997, p. 60) relaciona “o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade ao exercício do direito à cidade”, destacando a necessidade de combater as causas da pobreza, proteger o meio ambiente e tornar efetivos os direitos humanos. Essa perspectiva reforça que a política urbana deve enfrentar os processos de segregação e

exclusão que impedem parte da população de usufruir dos benefícios da urbanização.

A função social da cidade também pressupõe que os serviços e equipamentos urbanos sejam disponibilizados de maneira equitativa. Para Pontes e Faria (2012, p. 95), ela “será realizada quando toda a população tiver acesso aos benefícios da urbanização, ou seja, quando os serviços públicos estiverem à disposição da população de forma equitativa”.

Assim, o planejamento urbano deve ser compreendido em articulação com políticas públicas capazes de promover acesso efetivo à moradia, ao saneamento básico, à água tratada, ao transporte, à saúde, à educação, ao lazer e à infraestrutura necessária à qualidade de vida.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB) distribui competências relacionadas ao desenvolvimento urbano e ao saneamento básico entre os entes federativos. Compete à União instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos³, além da competência comum a todos os entes federativos (União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios) para promover programas de construção de moradias e melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico⁴.

Além disso, o artigo 200, inciso IV⁵ da CRFB, prevê a participação do Sistema Único de Saúde na formulação da política e na execução das ações de saneamento básico, evidenciando a relação entre esses serviços, a saúde pública e o bem-estar.

No plano infraconstitucional, a Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal e estabelece diretrizes gerais para a política urbana, voltadas ao pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana.

A política de desenvolvimento urbano também deve ser articulada com as políticas setoriais, como demonstra a Lei nº 12.587/2012, que instituiu as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana e prevê a integração com as políticas de habitação, saneamento básico, planejamento e gestão do uso do solo.

Desse modo, a realização da função social da cidade depende não apenas da existência formal de políticas públicas e de infraestrutura, mas também da possibilidade concreta de a população acessar os serviços essenciais.

No caso do abastecimento de água e do esgotamento sanitário, a cobrança pelos serviços pode constituir uma barreira econômica para famílias em situação de vulnerabilidade. A universalização do acesso exige considerar as diferenças socioeconômicas dos usuários e adotar mecanismos que conciliem a sustentabilidade da prestação com a capacidade de pagamento da população.

É nesse cenário que a tarifa social de água e esgoto ganha relevância como instrumento de concretização do direito à cidade, ao reduzir o peso econômico da cobrança para usuários elegíveis, essa política pode contribuir para ampliar o acesso a serviços indispensáveis à saúde, à dignidade humana e ao bem-estar.

A análise da tarifa social deve, portanto, ser inserida no âmbito mais amplo da política urbana e do direito ao saneamento básico,

considerando a acessibilidade econômica como dimensão necessária à efetivação dos direitos e à realização da função social da cidade.

3. SANEAMENTO BÁSICO COMO DIREITO FUNDAMENTAL E PRESSUPOSTO DO DESENVOLVIMENTO URBANO

A efetivação da função social da cidade pressupõe a existência de políticas públicas articuladas, capazes de assegurar à população o acesso aos serviços essenciais, entre eles, o saneamento básico ocupa posição central, tanto por sua relação com a saúde pública e a qualidade de vida quanto por sua importância para a proteção ambiental e para o desenvolvimento urbano sustentável.

A CRFB/1988 distribui competências relativas ao desenvolvimento urbano e ao saneamento básico entre os entes federativos. Essa estrutura constitucional exige a cooperação entre os entes públicos na formulação e na execução das políticas correspondentes.

A relação entre saneamento básico e saúde está expressamente reconhecida na Constituição⁶, essa previsão evidencia que a prestação desses serviços não deve ser compreendida apenas como uma questão de infraestrutura, mas também como componente das ações de prevenção de doenças e de promoção da saúde coletiva.

O planejamento do espaço urbano, voltado à ordenação das cidades e à promoção de condições adequadas de habitação, mobilidade, infraestrutura e qualidade de vida é o que se compreende por urbanismo, e sua relação com o saneamento básico e a saúde pública é direta, uma vez que o planejamento urbano deve

considerar a disponibilidade de serviços essenciais como o abastecimento de água potável e esgotamento sanitário.

Assim, o planejamento urbano integrado ao saneamento básico constitui instrumento fundamental para a prevenção de agravos à saúde e a efetivação do direito a cidades sustentáveis e ambientalmente equilibradas. A dimensão social do urbanismo reforça a necessidade de assegurar serviços essenciais de forma ampla, Silva (2010, p. 140) observa que:

O aspecto social é relevante em urbanismo. Este configura um dos meios de buscar a melhoria da qualidade de vida da população, através das transformações que se impõem aos espaços habitáveis. Entra no campo de seus objetivos oferecer à população serviços de educação, saúde e saneamento básico, habitação, bem-estar social, lazer, recreação, cultura e esporte.

A partir dessa perspectiva, as políticas de saneamento devem ser formuladas de modo a reduzir desigualdades e evitar que a insuficiência de renda impeça o acesso aos serviços essenciais e consequentemente o não exercício de direitos fundamentais, essa abordagem permite compreender o saneamento como parte das condições materiais necessárias ao exercício do direito à cidade.

Saule Júnior (1997, p. 61-62) associa o “pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade à redução das desigualdades, à promoção da justiça social e à melhoria da qualidade de vida urbana”. O autor também destaca que a ausência de acesso a direitos e serviços essenciais contribui para a exclusão da população de baixa renda.

A trajetória institucional do setor brasileiro de saneamento inclui iniciativas voltadas à organização e ao financiamento da infraestrutura urbana. Conforme examina Cossenzo (2013), a criação do Banco Nacional da Habitação, em 1964, e o desenvolvimento do Plano Nacional de Saneamento (PLANASA), instituído na década de 1970, integraram esforços para estruturar políticas de habitação e saneamento.

A legislação tarifária daquele período também considerava a necessidade de compatibilizar os valores cobrados com as possibilidades econômicas dos usuários, sem comprometer o equilíbrio entre a receita e os custos dos serviços (Cossenzo, 2013).

Atualmente, o marco legal nacional do saneamento básico, atividade indispensável à salubridade ambiental e ao funcionamento adequado das cidades, é estabelecido pela Lei nº 11.445/2007, o artigo 3º, inciso I, da referida norma define o saneamento básico como o conjunto de serviços públicos, infraestruturas 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.

O saneamento também integra o conteúdo material do direito à cidade, entendido como acesso conjunto a condições de moradia e infraestrutura e a serviços que permitem uma vida digna. Pontes e Faria (2012, p. 96) sintetizam essa dimensão ao afirmar que:

O complexo de direitos que conforma o direito à cidade está relacionado à observação simultânea dos direitos à moradia, ao saneamento básico, à água tratada, à energia elétrica, ao transporte público, a espaços verdes e a espaços de lazer, aos equipamentos públicos de saúde e de educação, entre outros.

A articulação entre as políticas urbanas e as políticas setoriais também aparece na Lei nº 12.587/2012, que instituiu as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana e prevê a integração da mobilidade com as políticas de habitação, saneamento básico, planejamento e gestão do uso do solo⁷. Essa integração normativa reforça que os serviços urbanos não devem ser planejados de maneira isolada, pois a efetividade de cada política depende de sua coordenação com as demais.

A prestação dos serviços de saneamento básico pode ocorrer diretamente pelo poder público, por meio de estruturas administrativas próprias, por entidades da administração indireta, ou mediante delegação a uma pessoa jurídica de direito privado, mediante instrumento jurídico adequado, sem afastar a titularidade pública do serviço nem o dever estatal de regulamentação, fiscalização e garantia de sua adequada prestação, conforme o regime jurídico aplicável (Cossenzo, 2013).

Quando a prestação de um serviço público, como o saneamento básico, é delegada a uma pessoa jurídica de direito privado, sua remuneração pode ocorrer por meio da cobrança de tarifas aos usuários. Nesse modelo, a tarifa constitui contraprestação pela utilização do serviço e deve observar os critérios legais e regulatórios pertinentes.

Nesse ponto, é importante distinguir a taxa — espécie tributária⁸ — da tarifa ou preço público⁹, cuja natureza e regime de cobrança dependem do modelo de prestação do serviço. Não é correto afirmar de forma genérica que toda contraprestação pelo abastecimento de água e esgotamento sanitário constitui taxa, a análise deve observar o regime jurídico aplicável ao prestador e à relação estabelecida com o usuário.

Conforme Câmara (2009) a taxa possui natureza tributária. O preço público, a seu turno, corresponde à remuneração não tributária decorrente da prestação de serviços ou da utilização de bens públicos em regime jurídico próprio, podendo constituir receita de entidade da administração pública responsável pela exploração da atividade, enquanto a tarifa representa a remuneração paga diretamente pelo usuário à concessionária ou permissionária pela prestação do serviço público delegado a pessoa jurídica de direito privado.

Independentemente do modelo adotado, deverão ser mantidas a universalização do acesso, a continuidade e a qualidade da prestação, bem como a sustentabilidade econômica e ambiental dos serviços, assim, a prestação do serviço deve assegurar condições adequadas de qualidade e conformidade com o interesse público.

Embora o acesso ao saneamento seja essencial, a cobrança pelos serviços pode representar um obstáculo concreto para famílias em situação de vulnerabilidade econômica. Por isso, a política pública deve conciliar a sustentabilidade da prestação com medidas que considerem a capacidade de pagamento dos usuários.

Nesse contexto, a tarifa social constitui instrumento relevante para reduzir barreiras econômicas e ampliar o acesso aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Sua análise deve considerar não apenas a estrutura tarifária e a sustentabilidade financeira do setor, mas também a proteção de usuários vulneráveis e a concretização dos direitos à saúde, à dignidade humana e à cidade.

4. A TARIFA SOCIAL DE ÁGUA E ESGOTO COMO INSTRUMENTO DE ACESSIBILIDADE ECONÔMICA

O acesso aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário não pode ser compreendido apenas sob a perspectiva da remuneração do prestador. Por serem serviços essenciais à saúde pública, à dignidade humana e ao bem-estar coletivo, sua organização deve considerar as desigualdades socioeconômicas que condicionam a capacidade de pagamento dos usuários.

O reconhecimento do abastecimento de água e de esgotamento sanitário como serviços públicos essenciais impõe ao Estado a responsabilidade pelo planejamento, pela regulação e pela garantia de acesso universal, ainda que a execução seja realizada diretamente ou por delegação, conforme observam Reis e Carneiro (2021).

A ideia central é que a prestação desses serviços não se esgota na relação econômica entre usuário e prestador, pois também envolve a proteção da saúde e a concretização de condições materiais mínimas para uma vida digna. Por isso, cabe ao poder público estruturar mecanismos que conciliem a sustentabilidade

econômico-financeira dos serviços com a capacidade de pagamento dos diferentes grupos de usuários.

A tarifa social e sua cobrança serão instituídas segundo critérios juridicamente previstos e objetivos de política pública, deste modo, a sua finalidade não é afastar a necessidade de custeio do serviço, mas distribuir os encargos de modo compatível com as desigualdades existentes, evitando que a insuficiência de renda se converta em impedimento ao acesso à água e ao esgotamento sanitário.

A adoção de mecanismos tarifários diferenciados possui antecedentes históricos relacionados às políticas de habitação, higiene e saúde pública. Britto (2020) descreve que, no século XIX, iniciativas voltadas ao acesso da população pobre à água apareciam associadas à habitação social e a preocupações sanitárias, inicialmente também vinculadas à manutenção da força de trabalho.

A criação dessa modalidade tarifária diferenciada se tornou uma das ferramentas utilizadas por prestadores de serviços de água e esgoto para proteger usuários em situação de vulnerabilidade econômica. A respeito dessa prática, Britto (2020, p. 5) assinala:

No mundo vários prestadores de serviços de água e esgotos adotam sistemas tarifários que incluem mecanismos que permitem cobrar diferenciadamente o consumo de usuários pobres, merecedores de proteção no uso desses serviços essenciais.

No Brasil, a prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário pode ocorrer diretamente pela

Administração Pública, por entidades da administração indireta ou mediante delegação, inclusive por concessão, observada a legislação aplicável.

Independentemente do modelo adotado, a política tarifária deve respeitar os princípios que regem os serviços públicos, entre eles a adequação da prestação e a modicidade tarifária, de modo que o valor cobrado não inviabilize, na prática, o acesso de usuários economicamente vulneráveis.

A Lei nº 8.987/1995 estabelece que a concessão e a permissão pressupõem serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários¹⁰.

Essa diretriz deve ser compreendida em conjunto com a Lei nº 11.445/2007, que busca compatibilizar a sustentabilidade econômico-financeira da prestação com a universalização e a efetiva acessibilidade aos serviços¹¹.

No campo do saneamento básico, a Lei nº 11.445/2007 também determina que a estrutura de remuneração e cobrança considere fatores relacionados às condições dos usuários, incluindo expressamente a capacidade de pagamento¹².

A essencialidade desses serviços também distingue o saneamento de outras prestações que o usuário pode, em determinadas circunstâncias, deixar de contratar. A ausência de água potável e de esgotamento sanitário adequado produz consequências que ultrapassam a esfera individual, podendo comprometer a saúde coletiva e as condições ambientais do território.

Por essa razão, a política tarifária deve buscar equilíbrio entre a viabilidade da prestação e a proteção dos usuários, de modo que a cobrança não se transforme em obstáculo ao acesso a serviços indispensáveis à vida urbana.

Assim, a capacidade de pagamento constitui elemento relevante para definir cobranças que, sem comprometer a continuidade e a qualidade do serviço, não excluam famílias de baixa renda de um bem indispensável.

Nesse contexto, a Lei nº 14.898/2024 instituiu diretrizes nacionais para a Tarifa Social de Água e Esgoto, fortalecendo a proteção de famílias de baixa renda e estabelecendo uma referência nacional para a concessão do benefício.

A referida norma representa avanço na organização dessa política pública, pois reconhece que a vulnerabilidade econômica deve ser considerada na cobrança pelos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

Nesse contexto, a tarifa social de água e esgoto se apresenta como instrumento de política pública voltado à redução das barreiras econômicas que dificultam o acesso aos serviços de saneamento básico.

Por fim, a implementação desta política pública pressupõe a atuação coordenada dos prestadores de serviço e do poder público, bem como a observância dos critérios legais e a divulgação acessível das condições para reconhecimento do benefício.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa teve como objetivo analisar a tarifa social de água e esgoto como instrumento de efetivação do direito à cidade, considerando sua relação com a função social urbana, o desenvolvimento urbano e a acessibilidade econômica aos serviços de saneamento básico.

A análise desenvolvida permitiu evidenciar que a concretização desses direitos não se limita à previsão normativa ou à disponibilização de infraestrutura, exigindo a adoção de políticas públicas que possibilitem o acesso efetivo da população aos serviços essenciais.

Verificou-se que o abastecimento de água e o esgotamento sanitário possuem relevância que ultrapassa a dimensão individual, pois estão diretamente relacionados à saúde pública, à dignidade humana e ao bem-estar coletivo.

Por essa razão, a organização e a prestação desses serviços devem considerar as desigualdades socioeconômicas existentes, de modo que a cobrança não se converta em obstáculo à sua utilização. A acessibilidade econômica constitui, portanto, dimensão importante da universalização do saneamento básico e da realização da função social da cidade.

Nesse contexto, a tarifa social apresenta-se como mecanismo de política pública destinado a compatibilizar a remuneração dos serviços com a capacidade de pagamento dos usuários em situação de vulnerabilidade econômica.

A fundamentação jurídica adotada relaciona os princípios da modicidade tarifária, da universalização e da adequada prestação dos serviços públicos, bem como a previsão, na Lei nº 11.445/2007,

que estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico, da capacidade de pagamento dos consumidores como fator a ser considerado na estrutura de remuneração e cobrança dos serviços de saneamento básico. Assim como a Lei nº 14.898/2024 que representa um marco relevante para a organização da Tarifa Social de Água e Esgoto ao estabelecer diretrizes nacionais voltadas à proteção dos usuários de baixa renda.

Entretanto, a previsão normativa, por si só, não assegura a efetividade do benefício. É necessário que sua implementação seja acompanhada de procedimentos adequados de identificação dos beneficiários, divulgação acessível das condições de concessão, transparência na aplicação dos critérios legais e mecanismos de acompanhamento e controle.

Conclui-se, assim, que a tarifa social constitui instrumento juridicamente relevante para ampliar a acessibilidade econômica aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, contribuindo para a concretização do direito à cidade e para a promoção do bem-estar coletivo. Sua efetividade exige a atuação coordenada do poder público e dos prestadores de serviços, de modo a conciliar a sustentabilidade econômico-financeira da prestação com a proteção dos usuários em situação de vulnerabilidade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2026].

Disponível

em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.

Acesso em: 10 out. 2026.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, Estatuto da Cidade, regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.** Brasília, DF: Presidência da República, [2026].

Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 10 out. 2026.

BRASIL. Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. **Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico.** Brasília, DF: Presidência da República, [2026]. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 10 out. 2026.

BRASIL. Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012. **Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana.** Brasília, DF: Presidência da República, [2026]. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12587.htm. Acesso em: 10 out. 2026.

BRASIL. Lei nº 14.898, de 13 de junho de 2024. **Institui diretrizes para a Tarifa Social de Água e Esgoto em âmbito nacional.** Brasília, DF: Presidência da República, [2026]. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12587.htm. Acesso em: 10 out. 2026.

BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. **Código Tributário Nacional.** Brasília, DF: Presidência da República, [2026]. Disponível

em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm.

Acesso em: 10 out. 2026.

BRASIL. Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. **Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências.** Brasília, DF: Presidência da República, [2026].

Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8987cons.htm. Acesso em:

10 out. 2026.

BRITTO, Ana Lucia. **As tarifas sociais de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Brasil: seus impactos nas metas de universalização na garantia dos direitos humanos à água e ao esgotamento sanitário.** Brasília: ONDAS, 2020. Disponível em: www.ondasbrasil.org. Consultado em: 5 out. de 2026.

CÂMARA, Delano Carneiro da Cunha. **Custeio dos serviços prestados por empresas concessionárias: tarifa, preço público ou taxa.** Revista Controle: Doutrinas e artigos, v. 7, n. 1, p. 331-346, 2009.

Disponível em:

<https://revistacontrole.tce.ce.gov.br/index.php/RCDA/article/view/296/298>. Acesso em: 5 out. 2026.

CARLOS, Ana Fani Alessandri Carlos. SOUZA, Marcelo Lopes de. SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão (orgs). **A produção do espaço urbano.** 1. ed. – São Paulo: Contexto, 2012.

COSSENZO, Cássio Leandro et al. **Tarifa social dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Distrito Federal.** 2013. Tese de Doutorado. Disponível em:

<https://www.arca.fiocruz.br/handle/icict/24325>. Acesso em: 29 set. de 2026.

DA SILVA, Jose Afonso. **Direito urbanístico brasileiro**. Malheiros. 2010.

DI SARNO, Daniela Campos Libório. **Elementos de Direito Urbanístico**. Manole. 2004.

LEONETI, Alexandre Bevilacqua; PRADO, Eliana Leão do; OLIVEIRA, Sonia Valle Walter Borges de. **Saneamento básico no Brasil: considerações sobre investimentos e sustentabilidade para o século XXI**. Revista de administração pública, v. 45, n. 2, p. 331-348, 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-76122011000200003>. Acesso em: 30 set. 2026.

PONTES, Daniele Regina. FARIA, José Ricardo Vargas de. **Direito municipal e urbanístico**. Curitiba: IESDE BRASIL SA, 2012.

REIS, Camila Antonieta Silva; CARNEIRO, Ricardo. (2021). **O Direito Humano à Água e a Regulação do Saneamento Básico no Brasil: Tarifa Social e Acessibilidade Econômica**. Desenvolvimento em Questão, 19(54), 123–142. Disponível em: <https://doi.org/10.21527/2237-6453.2021.54.123-142>. Acesso em: 5 out. de 2026.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. São Paulo: Humanismo, Ciência e Tecnologia HUCITEC, 1993.

SAULE JÚNIOR, Nelson. **Novas perspectivas do direito urbanístico brasileiro: ordenamento constitucional da política urbana, aplicação e eficácia do plano diretor**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1997.

¹ Professora e advogada. Bacharel e especialista em Direito pela Universidade Federal do Amazonas (UFAM), Mestra em Direito Ambiental pela Universidade do Estado do Amazonas (UEA). E-mail: [acesse o artigo original para visualizar o e-mail](#). ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7362-0460>.

² Advogado. Bacharel em Direito pela Universidade do Estado do Amazonas (UEA). Especialista em Direito Público pela Universidade do Estado do Amazonas (UEA), Especialista em Direito Administrativo pelo Complexo de Ensino Renato Saraiva (CERS), Especialista em Processo Civil pela Escola Brasileira de Direito (EBRADI). E-mail: [acesse o artigo original para visualizar o e-mail](#).

³ CRFB/1988 – Art. 21. Compete à União: (...) XX - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos.

⁴ CRFB/1988 – 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.

⁵ CRFB/1988 – Art. 200. Ao sistema único de saúde compete, além de outras atribuições, nos termos da lei: (...) IV - participar da formulação da política e da execução das ações de saneamento básico.

⁶ CRFB/1988 – Art. 200, inciso IV.

⁷ Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012 que “Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana”. Art. 6º A Política Nacional

de Mobilidade Urbana é orientada pelas seguintes diretrizes: I - integração com a política de desenvolvimento urbano e respectivas políticas setoriais de habitação, saneamento básico, planejamento e gestão do uso do solo no âmbito dos entes federativos.

⁸ CRFB/1988 – Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos: II - taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição; Código Tributário Nacional (CTN) – Art. 77. As taxas cobradas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, têm como fato gerador o exercício regular do poder de polícia, ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição.

⁹ Súmula 545 do Supremo Tribunal Federal (STF) “Preços de serviços públicos e taxas não se confundem, porque estas, diferentemente daqueles, são compulsórias e têm sua cobrança condicionada à prévia autorização orçamentária, em relação à lei que as instituiu.”

¹⁰ Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995 – Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos. Art. 6º Toda concessão ou permissão pressupõe a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários, conforme estabelecido nesta Lei, nas normas pertinentes e no respectivo contrato.

¹¹ Lei nº 11.445/2007 – 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; (...) VII - eficiência e sustentabilidade econômica.

¹² Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007 – Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico. Art. 30. Observado o disposto no art. 29 desta Lei, a estrutura de remuneração e de cobrança dos serviços públicos de saneamento básico considerará os seguintes fatores: (...) VI - capacidade de pagamento dos consumidores.