DOI: 10.5281/zenodo.24563300

O CONTROLE EXTERNO DAS POLÍTICAS DE SANEAMENTO BÁSICO SOB A ÓTICA CONSEQUENCIALISTA: ATUAÇÃO PREVENTIVA DIANTE DO RISCO DE CONFIGURAÇÃO DE UM ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL

THE EXTERNAL OVERSIGHT OF BASIC SANITATION POLICIES FROM A CONSEQUENTIALIST PERSPECTIVE: PREVENTIVE ACTION IN THE FACE OF THE RISK OF AN UNCONSTITUTIONAL STATE OF AFFAIRS

Natália Sales de Souza Araujo[1]

RESUMO

O artigo examina como o controle externo, à luz do art. 20 da LINDB, pode prevenir o agravamento de violações massivas de direitos ligadas ao déficit de saneamento e reduzir riscos de consolidação de condições associadas ao Estado de Coisas Inconstitucional (ECI). Sustenta que a distância persistente entre o dever de universalização e a prestação efetiva configura violação massiva de direitos fundamentais, embora não baste, por si só, para caracterizar o ECI. A pesquisa qualitativa, documental e jurisprudencial adota abordagem predominantemente descritiva e comparativa. Analisa os Acórdãos TCU nº 872/2016-Plenário, sobre obra municipal executada com repasses federais, e nº 2.392/2022-Plenário, sobre a governança federal do Novo Marco, incluindo a ANA e o Cisb. Dados do Censo 2022 e do SINISA 2024 distinguem disparidades territoriais e as etapas de coleta e tratamento. Estudos sobre periferias e assentamentos urbanos contextualizam desigualdades socioespaciais e efeitos sanitários, sem autorizar generalização nacional. O artigo diferencia competências federais e locais e propõe monitoramento territorial, análise de riscos, diálogo e instrumentos proporcionais de controle. O recorte não mede os efeitos da proposta nem comprova prevenção causal do ECI.

Palavras-chave: controle externo; consequencialismo jurídico; Estado de Coisas Inconstitucional; saneamento básico; tribunais de contas.

ABSTRACT

This article examines how external oversight, under Article 20 of Brazil's LINDB, can help prevent the aggravation of mass violations of fundamental rights linked to sanitation deficits and reduce the risk that structural failures become entrenched in ways associated with an Unconstitutional State of Affairs (USoA). It argues that the persistent gap between the legal duty of universalization and actual service provision constitutes a mass violation of fundamental rights, although it does not, on its own, establish a USoA. The qualitative, documentary, and case-law research is predominantly descriptive and comparative. It analyzes TCU Decisions No. 872/2016-Plenary, concerning a municipal project funded through federal transfers, and No. 2,392/2022-Plenary, concerning federal governance of the New Sanitation Framework, including ANA and Cisb. Data from the 2022 Census and

1 Natália Sales de Souza Araujo. Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Rondônia (UNIR). Especialista em Direito, Políticas Públicas e Controle Externo pela Universidade Nove de Julho (UNINOVE). Especialista em Inteligência de Estado e Inteligência Policial e em Gestão por Processos e Projetos pela Gran Faculdade. Porto Velho/RO. E-mail: ssa.natalia@gmail.com.

SINISA 2024 distinguish territorial disparities from the separate stages of collection and treatment. Studies on peripheral areas and urban settlements contextualize socio-spatial inequalities and health effects but do not support nationwide generalization. The article distinguishes federal and local oversight powers and proposes territorial monitoring, risk analysis, interinstitutional dialogue, and proportionate oversight tools. The study does not measure the proposal's effects or causally prove prevention of a USoA.

Keywords: *external oversight; legal consequentialism; unconstitutional state of affairs; basic sanitation; courts of accounts.*

1. INTRODUÇÃO

O presente artigo investiga a seguinte questão-problema: de que modo o controle externo, à luz do art. 20 da LINDB e sob perspectiva consequencialista juridicamente delimitada, pode atuar preventivamente diante do déficit estrutural de saneamento, contribuindo para enfrentar a violação massiva de direitos fundamentais e evitar o agravamento do risco de configuração de um Estado de Coisas Inconstitucional (ECI)?

A persistência do déficit de universalização mantém parcela expressiva da população sem acesso adequado aos serviços de saneamento. Esse hiato entre o dever normativo e a prestação efetiva, quando perdura e alcança amplos segmentos, configura violação massiva de direitos fundamentais ligados à saúde, à moradia, ao meio ambiente equilibrado e à dignidade. Essa violação não se confunde automaticamente com o ECI: sua caracterização exige também falhas estatais estruturais e insuficiência das respostas institucionais. A referência ao Estado de Coisas Inconstitucional reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal na ADPF 347 não autoriza transposição automática desse precedente para o saneamento; serve como referência comparativa para discutir a prevenção do agravamento de falhas estruturais.[2]

O objetivo é descrever o conteúdo de dois julgados do TCU e compará-los para examinar como a fiscalização orientada por evidências, análise de riscos e consideração das consequências práticas pode contribuir para a atuação preventiva. "Atores sentinela" é uma categoria analítica proposta neste artigo para designar a função de alerta precoce, sem criar competência jurídica autônoma ou atribuir ao controle, isoladamente, a capacidade de impedir a configuração de um ECI.

O artigo mobiliza três debates relacionados: a teoria do Estado de Coisas Inconstitucional, o consequencialismo na atividade administrativa e de controle e a regulação do saneamento básico.

Sua contribuição é sistematizar, em chave jurídico-normativa e consequencialista, parâmetros para a fiscalização preventiva diante de violações massivas de direitos

2 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 347/DF. Tribunal Pleno. Relator: Min. Marco Aurélio; redator do acórdão: Min. Edson Fachin. Julgamento de mérito em 4 out. 2023. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4783560. Acesso em: 5 nov. 2026.

e ilustrar sua aplicação por meio da descrição e comparação de dois acórdãos do TCU, com atenção a seus fundamentos, providências e limites. O recorte não permite inferir efeitos causais nem generalizar os resultados para todos os Tribunais de Contas.

Para tanto, o estudo articula a dogmática do Estado de Coisas Inconstitucional, em diálogo com Campos e Sarmento, a discussão doutrinária sobre concretude, consequências práticas e proporcionalidade nas decisões públicas, especialmente em Justen Filho, e a análise documental da legislação de saneamento e da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.[3],[4],[5]

1.1. DELIMITAÇÃO METODOLÓGICA

A pesquisa adota abordagem qualitativa e predominantemente descritiva, com análise documental, jurídica e jurisprudencial. O artigo descreve e compara dois acórdãos específicos do TCU. A pesquisa não avalia o desempenho geral do sistema de controle.

O corpus compreende os Acórdãos TCU nº 872/2016-Plenário e nº 2.392/2022-Plenário, selecionados por tratarem, em escalas distintas, de fiscalização de recursos e de governança relacionados ao saneamento. A análise sistemática segue cinco eixos: (i) objeto, contexto e escopo da fiscalização; (ii) achados, irregularidades e evidências; (iii) fundamentos jurídicos e razões apresentadas pelo Tribunal; (iv) riscos, consequências práticas e alternativas expressamente mencionadas ou inferidas com justificativa; e (v) providências, sanções, recomendações e acompanhamento. Primeiro se analisa sistematicamente cada julgado; em seguida, apresenta-se comparação temática e comentário jurídico-interpretativo, distinguindo o que a decisão afirma das inferências do artigo. O Acórdão nº 872/2016 foi julgado antes da Lei nº 13.655/2018 e, por isso, integra a análise como precedente anterior às alterações da LINDB. Por serem decisões de objetos e escalas diferentes, sem série temporal controlada, o recorte não permite generalização empírica, demonstração de evolução uniforme do sistema ou prova causal e efetiva de prevenção de ECI.[6][7]

Além da introdução e da delimitação metodológica, o artigo está organizado em três seções substantivas. A primeira contextualiza o déficit do saneamento, sua distribuição territorial e a utilidade analítica do Estado de Coisas Inconstitucional; a segunda discute o controle externo, a LINDB e os limites do consequencialismo; a terceira analisa sistematicamente e compara os dois acórdãos do TCU, diferencia

3 CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. Estado de Coisas Inconstitucional. 2. ed. Salvador: JusPodivm, 2019.

4 SARMENTO, Daniel. Dignidade da pessoa humana: conteúdo, trajetórias e metodologia. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

5 JUSTEN FILHO, Marçal. Art. 20 da LINDB – Dever de transparência, concretude e proporcionalidade nas decisões públicas. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, edição especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro (Lei nº 13.655/2018), p. 13-41, nov. 2018. DOI: https://doi.org/10.12660/rda.v0.2018.77648. Disponível em: https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/77648. Acesso em: 7 nov. 2026.

6 BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 872/2016 — Plenário. 13 abr. 2016. Disponível em: https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br;tribunal.contas.uniao;plenario;acordao:2016-04-13;872. Acesso em: 11 ago. 2026.

7 BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2.392/2022 – Plenário. Relator: Min. Jorge Oliveira. Brasília, DF, 26 out. 2022. TC 025.604/2021-0. Disponível em: https://btcu.apps.tcu.gov.br/api/obterDocumentoPdf/72327792. Acesso em: 5 nov. 2026.

as competências federativas, examina o papel de alerta precoce e apresenta uma proposta de atuação preventiva. Ao final, as considerações finais delimitam os achados e as limitações do estudo.

2. SANEAMENTO BÁSICO E O ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL: UM DIÁLOGO COM A DOUTRINA CRÍTICA

O debate sobre o papel do controle externo na prevenção de crises sistêmicas ganha contornos de urgência quando se analisa o setor de saneamento básico no Brasil.

A persistência do déficit de atendimento em escala nacional, confrontada com o dever legal de universalização e com os direitos fundamentais relacionados ao saneamento, revela violação massiva que não pode ser reduzida a falha pontual de infraestrutura. A violação massiva compõe um dos elementos do ECI. A caracterização também exige falhas estatais estruturais e respostas institucionais insuficientes. É justamente o risco de agravamento e consolidação desses elementos que fundamenta a tese de atuação preventiva do controle externo.

2.1. O RETRATO DE UM DÉFICIT ESTRUTURAL

O SINISA 2024, ano de referência 2023, apresenta separadamente os indicadores de atendimento por rede coletora e de tratamento do esgoto. Cada indicador mede uma etapa distinta da prestação do serviço.[8]

Em 2023, o atendimento total por rede coletora foi de 59,7% (IES0001), enquanto 49,4% do volume gerado de esgoto foi tratado (IES2003). Os denominadores distintos impedem tratar cobertura de rede e tratamento como medidas equivalentes da prestação do serviço[9].

Como ilustração complementar, o Instituto Trata Brasil mantém o painel "Esgotômetro", que apresenta estimativas dinâmicas do volume de esgoto sem tratamento. Por variar com o tempo, o contador é usado aqui apenas como recurso de contextualização, sem reproduzir um valor acumulado ou uma citação direta que não possa ser reconstituída em uma data específica[10].

2.2. SANEAMENTO COMO DIREITO FUNDAMENTAL MÚLTIPLO

A ausência de saneamento básico não se limita a um problema de infraestrutura: pode restringir, de maneira interdependente, a realização de direitos à saúde, à moradia, ao meio ambiente equilibrado e à dignidade. A

8 BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. Relatório dos Serviços de Esgotamento Sanitário: SINISA 2024, ano de referência 2023. Brasília, DF: Ministério das Cidades, 2025. Disponível em: https://www.gov.br/cidades/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/saneamento/sinisa/resultados-sinisa/RELATORIO_SINISA_ESGOTAMENTO_SANITARIO_2024.pdf. Acesso em: 11 ago. 2026

9 *Idem.*

10 TRATA BRASIL. Esgotômetro. Disponível em: https://tratabrasil.org.br/. Acesso em 25 de março de 2026.

intensidade e a forma desses efeitos variam conforme as condições territoriais e sociais de acesso[11].

Em 2010, a Assembleia Geral das Nações Unidas reconheceu que o direito à água potável segura e limpa e ao saneamento é essencial para o pleno gozo da vida e de todos os direitos humanos[12].

Nesse contexto, saneamento básico possui natureza de direito fundamental multifacetado, relacionando-se diretamente com a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, CF), com os objetivos fundamentais da República (art. 3º), com os direitos sociais à saúde e à moradia (art. 6º) e com a proteção ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225). A ausência de acesso adequado à água potável e ao esgotamento sanitário compromete a efetividade desses direitos e evidencia a dimensão estrutural da política pública de saneamento.

No que se refere ao direito à saúde, a própria Constituição, em seu art. 200, inciso IV, atribui ao Sistema Único de Saúde a competência para participar da formulação e execução das ações de saneamento básico.

No plano infraconstitucional, a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece o marco regulatório do saneamento básico, define-o como o conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais relativos ao abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, manejo de resíduos sólidos e drenagem urbana. Observa-se, portanto, que três dos quatro eixos estruturantes do saneamento estão diretamente relacionados à água, o que evidencia sua centralidade na garantia de condições mínimas de vida digna[13].

Com a edição da Lei nº 14.026, de 2020, conhecida como o novo marco legal do saneamento básico, foram introduzidas metas de universalização dos serviços até 2033, prevendo que 99% da população tenha acesso à água potável e 90% ao tratamento e coleta de esgoto[14].

Apesar de representar um avanço regulatório, o novo marco também suscita debates quanto à sua capacidade de reduzir desigualdades regionais e garantir o acesso universal em áreas menos atrativas economicamente, o que evidencia que a concretização do direito ao saneamento não depende apenas de normas, mas de sua implementação efetiva e equitativa.

Além disso, a referida lei estabelece como princípio fundamental a universalização do acesso e a efetiva prestação dos serviços (art. 2º, inciso I), reforçando o dever estatal de assegurar o saneamento a toda a população.

11 BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 11 ago. 2026.
12 ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral. Resolução A/RES/64/292: the human right to water and sanitation. Nova York, 28 jul. 2010. Disponível em: https://undocs.org/A/RES/64/292. Acesso em: 11 ago. 2026.
13 BRASIL. Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm. Acesso em: 11 ago. 2026
14 BRASIL. Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020. Atualiza o marco legal do saneamento básico. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l14026.htm. Acesso em: 11 ago. 2026.

Diante desse arcabouço normativo, o saneamento se relaciona à concretização de diversos direitos fundamentais. A precariedade na oferta de água e esgotamento sanitário compromete direitos à saúde, à moradia, ao meio ambiente equilibrado e à dignidade. A dimensão nacional do déficit, indicada pelos dados oficiais apresentados na subseção anterior, revela que não se trata de ocorrência isolada; suas manifestações variam territorialmente conforme a cobertura e o tratamento dos serviços.

A existência de normas e metas de universalização estabelece o dever estatal e orienta a avaliação da implementação. No esgotamento sanitário, os indicadores oficiais de coleta e tratamento mostram a distância persistente entre o dever legal de universalização e a prestação efetiva. Essa distância configura violação massiva de direitos fundamentais e evidencia uma falha concreta de implementação. A violação massiva compõe um dos elementos do ECI. A caracterização também exige falhas estatais estruturais e respostas institucionais insuficientes. A persistência da violação e o risco de agravamento fundamentam a atuação preventiva do controle externo. Dentro de suas competências, os Tribunais de Contas podem identificar causas, acompanhar metas e induzir correções antes que falhas estruturais se consolidem.

2.3. DESIGUALDADES SOCIOESPACIAIS NA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO

O Censo Demográfico de 2022 registra desigualdade territorial na coleta de esgoto. No Brasil, 62,5% da população residia em domicílios atendidos por rede de coleta. A proporção chegava a 86,1% no Sudeste e a 22,8% no Norte. Em 3.505 municípios, a coleta alcançava menos da metade da população.[15]

Os percentuais regionais e municipais revelam desigualdade territorial na coleta, mas não localizam o déficit dentro de cada município nem identificam, por si sós, as experiências sociais associadas. Em obra dedicada à análise das desigualdades no acesso ao saneamento básico, Pimentel reúne estudos que mostram como fatores sociais e territoriais impactam o acesso ao saneamento, e destaca a importância de examinar a organização e a implementação das políticas públicas.[16]

Estudos de caso mostram o que os indicadores agregados não revelam. Rocha examinou cinco municípios da Baixada Fluminense e descreveu diferenças internas entre periferias metropolitanas no acesso às redes de água e esgoto, apesar da proximidade com a Bacia do Guandu. Esse recorte aproxima a discussão do direito à cidade em sentido delimitado, como acesso efetivo à infraestrutura e aos serviços urbanos que sustentam condições dignas de vida. O estudo ilustra uma realidade local e não representa todas as periferias brasileiras.[17]

15 BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Características dos domicílios: resultados do universo do Censo 2022. Disponível em: https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/22064-caracteristicas-dos-domicilios-censo-2022.html. Acesso em: 9 nov. 2026.

16 PIMENTEL, Letícia. Desigualdades no acesso ao saneamento no Brasil: revisão bibliográfica e apontamentos para uma agenda de pesquisa futura. Em Sociedade, v. 5, n. 2, p. 137–162, 2023. DOI: https://doi.org/10.5752/P.2595-7716.2023v5n2p137-162.

17 ROCHA, André Santos da. Desigualdades territoriais no acesso à água e esgoto nas periferias da metrópole: o caso da Baixada Fluminense na Bacia do Guandu – RJ. Geografares, v. 2, n. 34, p. 70–93, 2022. DOI: https://doi.org/10.47456/geo.v1i34.38741.

Da mesma forma, a pesquisa etnográfica de Giatti e coautores em Novo Recreio, na periferia de Guarulhos, descreve a falta ou intermitência de serviços de água, esgotamento, resíduos e drenagem e os ajustes cotidianos que famílias realizam diante dessas condições. O estudo documenta como a precariedade da infraestrutura se conecta a desafios de saúde e sustentabilidade no território, sem estimar a prevalência desses efeitos no país.[18]

Em São José dos Campos, Vieira e coautores examinam obstáculos à universalização do esgotamento sanitário em favelas e comunidades urbanas e relacionam a precariedade local a condições de habitação, saúde e bem-estar. A análise reforça a relevância de observar territórios periféricos e populações vulnerabilizadas, mas seu desenho local também não permite generalização nacional.[19]

Para o controle externo, esses achados recomendam acompanhar metas com indicadores territorialmente desagregados, separar cobertura de coleta dos indicadores de tratamento e verificar se planos, contratos, recursos e obras alcançam localidades com déficit persistente. Os dados nacionais e regionais servem para identificar riscos e orientar fiscalizações; a análise de cada território exige dados locais e respeito às atribuições do titular e do regulador.

2.4. O ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL COMO REFERENCIAL ANALÍTICO

O Estado de Coisas Inconstitucional foi desenvolvido pela Corte Constitucional da Colômbia e incorporado ao debate brasileiro, entre outros casos, pela ADPF 347. A violação massiva e persistente de direitos é elemento central dessa categoria, mas não esgota seus requisitos. Para além dela, exige-se a demonstração de falhas estatais estruturais e da necessidade de respostas coordenadas. No saneamento, a persistência do déficit constitui grave violação e alerta preventivo; a conclusão sobre a configuração de ECI, contudo, demanda exame próprio dos demais elementos.[20]

Na sistematização de Carlos Alexandre de Azevedo Campos, o ECI pressupõe a conjugação de violação massiva e generalizada de direitos fundamentais, falha estatal estrutural e necessidade de medidas complexas e coordenadas para superar o quadro. O déficit persistente de saneamento representa violação massiva que justifica atenção preventiva. A pesquisa examina a suficiência das respostas estatais e usa esses elementos como parâmetros para observar riscos. A proposta atribui aos Tribunais de Contas funções de alerta e prevenção dentro de suas competências. A declaração do ECI permanece no âmbito jurisdicional.[21]

18 GIATTI, Leandro Luiz et al. Nexos de exclusão e desafios de sustentabilidade e saúde em uma periferia urbana no Brasil. Cadernos de Saúde Pública, v. 35, n. 7, e00007918, 2019. DOI: https://doi.org/10.1590/0102-311X00007918.

19 VIEIRA, José Moacir de Sousa et al. A complexa universalização dos serviços de esgotamento sanitário em favelas e comunidades urbanas: um estudo em São José dos Campos-SP. Revista Verde Grande: Geografia e Interdisciplinaridade, v. 6, n. 2, p. 627–654, 2024. DOI: https://doi.org/10.46551/rvg26752395202426276 54.

20 COLÔMBIA. Corte Constitucional. Sentencia T-025 de 2004. 22 ene. 2004. Disponível em: https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/t-025-04.htm. Acesso em: 11 ago. 2026.

21 CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. Estado de Coisas Inconstitucional. 2. ed. Salvador: JusPodivm, 2019.

Na ADPF 347, julgada no mérito em 2023, o Supremo Tribunal Federal reconheceu um Estado de Coisas Inconstitucional no sistema prisional e determinou a elaboração coordenada de planos. Para o saneamento, o precedente opera como referência comparativa e preventiva, não como declaração antecipada de equivalência entre contextos distintos[22].

3. O PAPEL DO CONTROLE EXTERNO: DO FORMALISMO AO CONSEQUENCIALISMO

A complexidade do saneamento evidencia que uma fiscalização limitada à conferência formal de documento, tal como no controle formalista, pode deixar de evitar os riscos de ineficiência da execução e resultados da política pública. O controle de legalidade permanece indispensável. A fiscalização deve combinar conformidade, desempenho e análise de consequências, respeitando as competências do gestor e do regulador.

3.1. DO CONTROLE FORMALISTA

A ênfase exclusiva na conformidade formal pode deixar sem exame os efeitos concretos da decisão e as alternativas disponíveis. O art. 20 da LINDB orienta a motivação das decisões de controle fundadas em valores jurídicos abstratos, sem substituir a legalidade por juízo livre de conveniência.

No controle do saneamento, esse dever exige examinar a relação entre a falha documentada, a medida escolhida e os efeitos previsíveis sobre metas, recursos e usuários do serviço. Justen Filho interpreta o art. 20 como dever de concretude, transparência e proporcionalidade, com avaliação das consequências e das alternativas. O corpus do artigo não mede eventual efeito inibidor da fiscalização sobre a conduta de gestores.[23]

A análise distingue falhas de planejamento, incertezas regulatórias e descumprimentos imputáveis. Para cada resposta, o julgador explica sua necessidade, adequação e proporcionalidade, sem converter restrições orçamentárias em justificativa automática para a inércia estatal.

A segurança jurídica exige que o controle considere as dificuldades reais do gestor e as limitações concretas da política, sem afastar a proteção dos direitos dos administrados. A LINDB fornece parâmetros para essa análise, mas não transforma restrições orçamentárias em justificativa automática para a inércia estatal.

22 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 347/DF. Tribunal Pleno. Relator: Min. Marco Aurélio; redator do acórdão: Min. Edson Fachin. Julgamento de mérito em 4 out. 2023. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4783560. Acesso em: 5 nov. 2026.

23 JUSTEN FILHO, Marçal. Art. 20 da LINDB – Dever de transparência, concretude e proporcionalidade nas decisões públicas. Revista de Direito Administrativo, edição especial, p. 30–31, 2018. DOI: https://doi.org/10.12660/rda.v0.2018.77648; BRASIL. Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, art. 20.

3.2. CONSEQUÊNCIAS PRÁTICAS E CONTROLE ORIENTADO A RESULTADOS

A análise de resultados complementa, e não substitui, a verificação da legalidade e dos meios empregados. Em políticas de saneamento, isso significa verificar se planejamento, regulação, financiamento e execução se conectam às metas de cobertura, tratamento e qualidade, considerando também a distribuição territorial dos benefícios.

A Lei nº 13.655/2018 inseriu na LINDB dispositivos que disciplinam a decisão nas esferas administrativa, controladora e judicial. O art. 20 exige consideração das consequências práticas quando a decisão se baseia em valores jurídicos abstratos; seu parágrafo único trata da necessidade, adequação e alternativas. A transcrição a seguir corresponde ao art. 20, caput e parágrafo único[24].

> Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as suas consequências práticas.
> Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas.

No controle externo, o art. 20 não autoriza reexaminar indistintamente o mérito de toda escolha administrativa nem afasta a legalidade. Exige que, nos casos abrangidos por seu comando, a decisão explicite as consequências práticas relevantes, a adequação da medida e as alternativas consideradas, dentro da competência da Corte.

O julgador deve motivar a decisão com base nas normas aplicáveis, nos efeitos previsíveis e nas alternativas disponíveis. Um resultado desejável, por si só, não valida o ato.

A leitura de Justen Filho orienta essa delimitação. O art. 20 exige que o julgador considere os efeitos práticos das decisões e aplique as normas pertinentes. A motivação parte das circunstâncias concretas, examina a proporcionalidade e compara as soluções possíveis. No saneamento, o julgador relaciona a medida de controle, a violação massiva de direitos, os riscos do caso e as alternativas consideradas.[25]

A consideração das consequências práticas qualifica a motivação das decisões de controle nos casos abrangidos pelo art. 20 da LINDB. Esse comando não transforma, por si só, toda fiscalização em atuação preventiva ou dialógica.

Com base nessa análise, a Corte pode, conforme o caso e dentro de sua competência, combinar auditorias operacionais, acompanhamentos, recomendações,

24 BRASIL. Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, art. 20, caput e parágrafo único. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm. Acesso em: 11 ago. 2026.

25 JUSTEN FILHO, Marçal. Art. 20 da LINDB – Dever de transparência, concretude e proporcionalidade nas decisões públicas, p. 14-15, 38.

determinações e instrumentos de diálogo ou solução consensual. A escolha depende dos fatos, da lei e dos normativos próprios de cada Tribunal.

O artigo usa "perspectiva consequencialista" para designar o exame dos efeitos práticos, da adequação da medida e das alternativas legalmente disponíveis. Essa perspectiva complementa a análise de legalidade e não autoriza juízo de conveniência fora da competência da Corte.

4. A ATUAÇÃO CONSEQUENCIALISTA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NA FISCALIZAÇÃO DO SANEAMENTO BÁSICO

Esta seção traz a análise sistemática e a comparação dos dois acórdãos do TCU relacionados ao saneamento, organizando a exposição pelos cinco eixos metodológicos. Para cada decisão, descreve objeto e escopo, achados, fundamentos, consequências e providências adotadas. O primeiro trata de irregularidades em obra vinculada a repasses; o segundo acompanha a governança federal da implementação do Novo Marco.

A comparação temática registra diferenças entre as decisões, as modalidades de fiscalização e os tipos de risco. O recorte não acompanha a evolução do sistema de controle nem examina a aplicação direta da LINDB em cada julgado.

4.1. DESCRIÇÃO COMPARADA DOS ACÓRDÃOS SEGUNDO AS CATEGORIAS DA PESQUISA

4.1.1. ACÓRDÃO Nº 872/2016: OBRA, REPASSES E RISCOS DE PLANEJAMENTO

O Acórdão TCU nº 872/2016-Plenário trata de auditoria sobre repasses para obras de saneamento básico e habitação popular e examina, entre outros pontos, a urbanização de assentamentos precários. O caso envolve a utilização de licitação anterior para objeto diverso, inadequação do projeto básico e restrição à competitividade.

O objeto era uma obra concreta financiada com recursos federais. O Tribunal apontou a ausência de estudos preliminares e a inconsistência do projeto básico. Essas falhas poderiam gerar atrasos, aditivos e obstáculos à execução. O TCU examinou a legalidade, realizou audiências e adotou sanções e determinações.

O voto fundamentou a responsabilização do ex-prefeito em três falhas. O Município não apresentou estudos técnicos preliminares que demonstrassem a necessidade das intervenções, utilizou projeto básico impreciso e não alinhou o objeto licitado ao objeto do contrato de repasse federal.[26]

26 BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 872/2016 – Plenário. Relator: Min. Vital do Rêgo. Brasília, DF, 13 abr. 2016. TC 000.285/2010-2. Voto, par. 50. Disponível em: https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:tribunal.contas.uniao;plenario:acordao:2016-04-13;872. Acesso em: 11 ago. 2026.

Ainda que o Acórdão nº 872/2016 seja anterior à Lei nº 13.655/2018 e, portanto, prévio à positivação dos arts. 20 a 30 da LINDB, seu caráter embrionário está em evidenciar que falhas de conformidade e planejamento podem comprometer a entrega material da obra. Ao mesmo tempo, a presença de sanção e de análise de legalidade impede descrevê-lo como um modelo já consolidado de fiscalização preventiva consequencialista.

4.1.2. ACÓRDÃO Nº 2.392/2022: ACOMPANHAMENTO DA GOVERNANÇA FEDERAL

O Acórdão TCU nº 2.392/2022-Plenário decorre de acompanhamento da implementação do Novo Marco Legal e examina a elaboração de normas de referência pela Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA), bem como a atuação do Poder Executivo federal e do Comitê Interministerial de Saneamento Básico (Cisb). O recorte é de governança federal, não de fiscalização de uma concessão municipal específica.

No acompanhamento, o TCU registrou atrasos e riscos na agenda regulatória da ANA e baixa atuação do Cisb, no contexto da primeira etapa de monitoramento operacional do Novo Marco. No dispositivo, deu ciência ao Ministério do Desenvolvimento Regional, como presidente do Cisb, de que a inoperância do Comitê poderia comprometer a implementação do Marco, a alocação efetiva de recursos federais e a interlocução com outras políticas; destacou, ainda, que a falta das duas reuniões ordinárias anuais previstas configurava descumprimento do Decreto nº 10.430/2020. Recomendou à Secretaria Nacional de Saneamento apoio institucional e técnico-administrativo ao Cisb, encaminhou a matéria ao Ministério da Economia para avaliar apoio à estruturação da ANA e restituiu os autos à unidade técnica para continuidade do acompanhamento. Os achados e comandos descrevem o conteúdo decisório. O artigo interpreta esses elementos sob uma perspectiva consequencialista. Essa leitura corresponde à análise acadêmica do artigo e não a uma declaração do TCU sobre a aplicação expressa do art. 20 da LINDB.[27][28]

4.1.3. SÍNTESE COMPARATIVA E LIMITES INFERENCIAIS

Comparados pelas mesmas categorias, os julgados revelam focos diferentes. Em 2016, o controle parte de uma contratação e de uma obra, identifica falhas de planejamento e associa conformidade a riscos de execução, com resposta também sancionatória. Em 2022, o TCU acompanha estruturas federais, identifica fragilidades de coordenação e formula recomendações de apoio e monitoramento. A diferença é analiticamente relevante, mas não demonstra que o segundo julgado tenha sido causado pela LINDB ou que o sistema tenha abandonado o controle de legalidade.

Os dois julgados permitem descrever a coexistência, no plano federal, entre

27 BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2.392/2022 – Plenário. Relator: Min. Jorge Oliveira. Brasília, DF, 26 out. 2022. TC 025.604/2021-0. Disponível em: https://btcu.apps.tcu.gov.br/api/obterDocumentoPdf/72327792. Acesso em: 5 nov. 2026.

28 BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acompanhamento do Novo Marco Legal do Saneamento Básico. Relatório de Políticas e Programas de Governo 2023. Disponível em: https://sites.tcu.gov.br/relatorio-de-politicas/2023/07-acompanhamento-do-novo-marco-legal-do-saneamento-basico.html. Acesso em: 5 nov. 2026.

auditoria de conformidade e acompanhamento de riscos. Como o corpus reúne apenas duas decisões do TCU, com objetos e períodos distintos, ele sustenta uma leitura comparativa desses casos, mas não demonstra uma tendência geral da pauta do saneamento. A análise não atribui comportamento uniforme a todos os Tribunais de Contas. O exame da atuação de TCEs e TCMs exigiria amostra própria, com período e critérios de seleção definidos.

4.2. DISTRIBUIÇÃO FEDERATIVA DAS COMPETÊNCIAS DE CONTROLE

O TCU exerce o controle externo da União e fiscaliza a aplicação de recursos federais transferidos a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios. No Acórdão nº 872/2016, examinou obra municipal vinculada a repasses federais. No Acórdão nº 2.392/2022, acompanhou a governança federal do Novo Marco, incluindo a atuação da ANA e do Cisb. Os casos tratam de recursos e estruturas federais e não transformam o TCU em regulador ordinário dos serviços locais ou em fiscal geral de toda concessão municipal.[29]

A Lei nº 11.445/2007 atribui aos Municípios e ao Distrito Federal a titularidade dos serviços de interesse local. Nas regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, Estado e Municípios exercem conjuntamente a titularidade quando houver interesse comum e compartilhamento efetivo de instalações. O titular formula a política, planeja o serviço, define metas e escolhe a entidade reguladora. A regulação cotidiana, que abrange padrões técnicos, tarifas, metas e fiscalização setorial, cabe à entidade designada pelo titular; a ANA edita normas de referência e não substitui essa regulação local ou regional.[30]

A prestação por entidade que não integra a administração do titular depende de concessão precedida de licitação. A Lei nº 11.445/2007 veda novos contratos de programa e mantém até o término os contratos regulares já vigentes. Os Tribunais de Contas locais fiscalizam contas, atos de gestão, licitações, concessões e contratos de programa ainda vigentes quando esses objetos pertencem à jurisdição do ente ou entidade fiscalizada. Quando há recursos federais, o TCU pode fiscalizar a aplicação desses recursos sem substituir o controle local do contrato e da política de titularidade municipal ou regional.[31]

4.3. CONTROLE EXTERNO COMO ALERTA PRECOCE SOBRE RISCOS ESTRUTURAIS

A declaração jurisdicional de um ECI caberia inicialmente ao Poder Judiciário. Contudo, antes de eventual judicialização, os Tribunais de Contas podem auditar

29 BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, arts. 70, 71, VI, e 75; Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, arts. 25-A e 48 a 50.

30 BRASIL. Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, arts. 8º, 9º, 10, caput e § 3º, 11, 20 a 23 e 25-A. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm. Acesso em: 9 nov. 2026.

31 BRASIL. Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, art. 10, caput e § 3º. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm. Acesso em: 9 nov. 2026.

despesas, contratos, obras, metas e resultados dentro de sua jurisdição, identificar causas de falhas persistentes, formular determinações ou recomendações cabíveis e acompanhar seu cumprimento. Essa atuação permite alertar gestores, titulares e reguladores sobre riscos e induzir correções. Cada Corte permanece limitada às suas competências e não substitui a formulação e a execução da política, a regulação setorial ou a decisão judicial sobre a configuração de um ECI.

A leitura dos julgados permite descrever possíveis funções de alerta precoce dos Tribunais de Contas, identificando sinais de falhas persistentes e riscos à realização de direitos. O artigo emprega a expressão "atores sentinela" para nomear essa função de alerta preventivo. A expressão identifica uma proposta analítica e não cria categoria jurídica ou competência autônoma.

Auditorias operacionais e acompanhamentos podem produzir informações sobre falhas de governança, execução e coordenação. Esses achados podem ser relevantes para diagnosticar riscos estruturais, mas não bastam, isoladamente, para afirmar a presença dos requisitos de um ECI, que exigem avaliação ampla da extensão das violações e da capacidade de resposta institucional.

No setor de saneamento, o Acórdão nº 2.392/2022 mostra que problemas de coordenação federal podem afetar a implementação do marco e a alocação de recursos. Esse exemplo sustenta a utilidade de acompanhamento preventivo no plano federal, mas não prova que riscos tenham sido efetivamente eliminados nem representa auditoria de cada serviço local.

Assim, no plano descritivo, os casos mostram como o controle pode tornar problemas visíveis, induzir correções dentro de suas competências e acompanhar respostas. O recorte não mede se as medidas adotadas reduziram a probabilidade de um ECI. Essa limitação empírica não afasta a tese normativa do artigo: diante da violação massiva de direitos e do dever de universalização, o controle externo deve identificar falhas e induzir correções antes que o quadro se agrave e reúna os demais elementos do ECI.

4.4. PROPOSTA DE ATUAÇÃO PREVENTIVA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NO SANEAMENTO

A análise documental e normativa sustenta uma proposta organizada em quatro funções. O primeiro pilar monitora metas e indicadores com recorte territorial. O segundo examina riscos, consequências e alternativas. O terceiro promove diálogo entre titulares, reguladores, prestadores, órgãos federais e comunidades afetadas. O quarto seleciona instrumentos proporcionais e acompanha seu cumprimento. Os pilares traduzem uma proposta analítica derivada dos dois acórdãos e das normas examinadas; não descrevem uma prática uniforme nem comprovam eficácia empírica. Cada Corte deve aplicá-los conforme sua competência, a qualidade dos dados e a preservação das atribuições de gestores, titulares e reguladores.

4.4.1. MONITORAMENTO CONTÍNUO DE INDICADORES E METAS

O primeiro pilar consiste em acompanhar de forma periódica os indicadores de cobertura, tratamento, perdas e cumprimento das metas de universalização, utilizando dados oficiais do SINISA e informações de reguladores. Sempre que possível, os painéis devem explicitar recortes territoriais e limitações metodológicas, para que médias agregadas não ocultem áreas sem atendimento.

A proposta encontra apoio em relatórios de políticas públicas do TCU que ressaltam a utilidade de acompanhamento tempestivo, transparência de informações e correção de rumos para o fortalecimento do controle social e da gestão orientada a resultados[32].

Painéis públicos de obras paralisadas podem apoiar a priorização de fiscalizações e a identificação de riscos à entrega de infraestrutura. Os dados variam ao longo do tempo. O artigo apresenta totais acumulados somente quando registra a data de extração e o critério de classificação.[33]

4.4.2. ANÁLISE CONSEQUENCIALISTA DE RISCOS E ALTERNATIVAS

O segundo pilar combina verificação de conformidade com análise de riscos, resultados e efeitos distributivos. A fiscalização pode identificar entraves como insuficiência de capacidade institucional, atraso regulatório ou projetos sem viabilidade demonstrada, evitando transformar a meta de universalização em uma presunção de que qualquer modelo contratual é adequado.

Ao auditar uma concessão, o Tribunal deve examinar as consequências práticas e as alternativas relevantes nos limites do art. 20 da LINDB. A análise pode considerar cronogramas, capacidade econômico-financeira, riscos de execução, continuidade do serviço e impacto sobre áreas e localidades ainda sem atendimento, sem substituir a regulação ou a decisão do titular.

A proposta dialoga com a ISSAI 3000 da INTOSAI, que estabelece padrões para auditorias de desempenho baseados em economicidade, eficiência e efetividade e orienta a avaliação das ações governamentais[34].

4.4.3. DIÁLOGO INTERINSTITUCIONAL E CONSENSUALIDADE

O terceiro pilar reconhece que problemas complexos podem exigir interlocução entre titulares, reguladores, prestadores, órgãos federais e comunidades afetadas. A atuação dialogada pode melhorar informação e coordenação, desde que respeite a autonomia dos participantes e não desloque a responsabilidade de formular e executar a política pública.

32 BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acompanhamento do Novo Marco Legal do Saneamento Básico. Relatório de Políticas e Programas de Governo 2023. Disponível em: https://sites.tcu.gov.br/relatorio-de-politicas/2023/07-acompanhamento-do-novo-marco-legal-do-saneamento-basico.html. Acesso em: 5 nov. 2026.

33 BRASIL. Tribunal de Contas da União. Painel de Obras Paradas. Painel dinâmico; dados específicos devem ser registrados com data de extração. Disponível em: https://paineis.tcu.gov.br/pub/?workspaceId=8bfbd0cc-f2cd-4e1c-8cde-6abfdffea6a8&reportId=013930b6-b989-41c3-bf00-085dc65109de&filterPaneEnabled=false&navContentPaneEnabled=false. Acesso em: 5 nov. 2026.

34 INTOSAI. ISSAI 3000 – Performance Audit Standard. Viena, 2019.

No âmbito do TCU, a Instrução Normativa nº 91/2022 disciplina procedimentos de solução consensual de controvérsias relevantes e de prevenção de conflitos. Quando aprovada, a solução deve observar o procedimento e os instrumentos previstos nessa norma. Nos demais Tribunais de Contas, os mecanismos consensuais dependem de regulamentação própria e de procedimentos definidos por cada Corte.[35]

A utilização de mecanismos dialogados deve ser avaliada conforme o problema, a competência institucional, a juridicidade e a vantajosidade da solução. Em políticas públicas complexas, a consensualidade pode complementar a atuação fiscalizatória ao estruturar compromissos, responsabilidades, metas e cronogramas de cumprimento.

4.4.4. USO PROPORCIONAL DOS INSTRUMENTOS DE CONTROLE

O quarto pilar propõe selecionar instrumentos de controle de forma proporcional e fundamentada. Uma estratégia possível, quando suficiente e juridicamente cabível, é iniciar por orientações, recomendações ou alertas, sem excluir determinações ou medidas cautelares quando a urgência, a gravidade ou a lei assim exigirem.

A seleção de recomendações, determinações, medidas cautelares ou sanções deve decorrer da competência legal, da gravidade e das circunstâncias concretas, com devido processo e motivação. A lei não fixa uma ordem única para o uso de recomendações e sanções. A declaração de inidoneidade exige enquadramento em hipótese legal específica.

Quando compatível com o caso, a cooperação pode anteceder ou complementar medidas sancionatórias, sem impedir resposta mais gravosa diante de inércia, omissão injustificada ou descumprimento de determinações legítimas. O objetivo é induzir o cumprimento das metas de saneamento com proporcionalidade, previsibilidade e foco no interesse público.

Um controle preventivo pode complementar a responsabilização retrospectiva ao produzir informação tempestiva, induzir correções proporcionais e acompanhar a implementação das medidas adotadas.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O artigo questiona como o controle externo, à luz do art. 20 da LINDB e sob perspectiva consequencialista juridicamente delimitada, pode contribuir para prevenir o agravamento de violações massivas de direitos e o risco de configuração de ECI no saneamento. Os indicadores oficiais de coleta e tratamento revelam a persistência de um déficit incompatível com o dever normativo de universalização.

35 BRASIL. Tribunal de Contas da União. Instrução Normativa TCU nº 91, de 22 de dezembro de 2022. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/norma/*/COPIATIPONORMA:%28%22Instru%C3%A7%C3%A3o%20Normativa%22%29%20COPIAORIGEM:%28TCU%29%20NUMNORMA:91%20ANONORMA:2022/DATANORMAORDENACAO%20desc/0. Acesso em: 11 ago. 2026.

Sustenta-se que essa distância, por manter parcela expressiva da população sem acesso adequado, configura violação massiva de direitos fundamentais; ela não basta, sozinha, para caracterizar ECI, mas torna necessária a atuação preventiva para impedir o agravamento das falhas estruturais.

A análise descritiva e comparativa dos Acórdãos nº 872/2016 e nº 2.392/2022 mostra duas formas de identificação de riscos. O primeiro julgou falhas de planejamento e contratação em obra municipal vinculada a repasses federais e adotou providências de responsabilização e correção. O segundo acompanhou a governança federal do Novo Marco, identificou problemas de coordenação e capacidade institucional e determinou recomendações e providências de acompanhamento. As decisões têm objetos, escalas e modalidades diferentes. Não formam série temporal nem comprovam evolução linear do sistema ou prevenção causal de ECI.

Diante da violação massiva e persistente de direitos, o controle externo deve atuar preventivamente dentro das competências do ente fiscalizado. A Corte identifica causas, considera as consequências práticas das respostas e acompanha a correção de falhas. No plano federal, o TCU fiscaliza recursos e governança da União. No plano local ou regional, os Tribunais de Contas competentes fiscalizam contas, atos de gestão e contratos dos titulares e entidades sob sua jurisdição, inclusive concessões e contratos de programa regulares ainda vigentes. Nenhuma dessas funções substitui a regulação setorial ou a responsabilidade do gestor.

O artigo propõe um modelo normativo e institucional que combina monitoramento de metas, análise de riscos, diálogo e uso proporcional dos instrumentos. A leitura territorial dos indicadores deve ajudar a identificar localidades que médias nacionais podem ocultar. A aplicação do modelo exige dados confiáveis, transparência, participação dos grupos afetados e acompanhamento. Este estudo formula a proposta e não mede seus efeitos empíricos.

Os dois acórdãos ilustram possibilidades de atuação preventiva. O recorte documental descreve decisões e fundamentos, mas a comprovação de uma relação causal entre a atuação do TCU e a prevenção de ECI exige evidências empíricas adicionais. A tese preventiva se fundamenta na violação massiva de direitos, na persistência do déficit e no risco de consolidação de falhas estatais estruturais. A ADPF 347 permanece referência comparativa, sem equivalência jurídica entre o sistema prisional e a política de saneamento.

Em síntese, o controle externo não substitui a formulação, a regulação ou a execução das políticas públicas. Deve atuar preventivamente, dentro de suas competências, quando a persistência do déficit de saneamento evidencia violação massiva de direitos. A consideração das consequências práticas, das evidências e das alternativas pode contribuir para corrigir falhas antes que se agravem e se somem aos demais requisitos do ECI.

REFERÊNCIAS

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: 11 ago. 2026.

BRASIL. Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Brasília, DF: Presidência da República, [2026]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm. Acesso em: 11 ago. 2026.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Características dos domicílios: resultados do universo do Censo 2022. Disponível em: https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/22064-caracteristicas-dos-domicilios-censo-2022.html. Acesso em: 9 nov. 2026.

BRASIL. Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico. Brasília, DF: Presidência da República, [2026]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm. Acesso em: 11 ago. 2026.

BRASIL. Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020. Atualiza o marco legal do saneamento básico. Brasília, DF: Presidência da República, [2026]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l14026.htm. Acesso em: 11 ago. 2026.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. Relatório dos Serviços de Esgotamento Sanitário: SINISA 2024, ano de referência 2023. Brasília, DF: Ministério das Cidades, 2025. Disponível em: https://www.gov.br/cidades/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/saneamento/sinisa/resultados-sinisa/RELATORIO_SINISA_ESGOTAMENTO_SANITARIO_2024.pdf. Acesso em: 11 ago. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 347/DF. Tribunal Pleno. Relator: Min. Marco Aurélio; redator do acórdão: Min. Edson Fachin. Julgamento de mérito: 4 out. 2023. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4783560. Acesso em: 5 nov. 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acompanhamento do Novo Marco Legal do Saneamento Básico. Relatório de Políticas e Programas de Governo 2023. Brasília, DF: TCU, 2023. Disponível em: https://sites.tcu.gov.br/relatorio-de-politicas/2023/07-acompanhamento-do-novo-marco-legal-do-saneamento-basico.html. Acesso em: 5 nov. 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2.392/2022 — Plenário. Relator: Min. Jorge Oliveira. Brasília, DF, 26 out. 2022. TC 025.604/2021-0. Disponível em: https://btcu.apps.tcu.gov.br/api/obterDocumentoPdf/72327792. Acesso em: 5 nov. 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 872/2016 — Plenário. Relator: Min. Vital do Rêgo. Brasília, DF, 13 abr. 2016. TC 000.285/2010-2. Disponível em: https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:tribunal.contas.uniao;plenario:acordao:2016-04-13;872. Acesso em: 11 ago. 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Instrução Normativa TCU nº 91, de 22 de dezembro de 2022. Institui procedimentos de solução consensual de controvérsias relevantes e prevenção de conflitos. Brasília, DF, 2022. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/norma/*/COPIATIPONORMA:%28%22Instru%C3%A7%C3%A3o%20Normativa%22%29%20COPIAORIGEM:%28TCU%29%20NUMNORMA:91%20ANONORMA:2022/DATANORMAORDENACAO%20desc/0. Acesso em: 11 ago. 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Painel de Obras Paradas. Painel dinâmico. Disponível em: https://paineis.tcu.gov.br/pub/?workspaceId=8bfbd0cc-f2cd-4e1c-8cde-6abfdffea6a8&reportId=013930b6-b989-41c3-bf00-085dc65109de&filterPaneEnabled=false&navContentPaneEnabled=false. Acesso em: 5 nov. 2026.

CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. Estado de Coisas Inconstitucional. 2. ed. Salvador: JusPodivm, 2019.

COLÔMBIA. Corte Constitucional. Sentencia T-025 de 2004. Magistrado ponente: Manuel José Cepeda Espinosa. Bogotá, 22 ene. 2004. Disponível em: https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/t-025-04.htm. Acesso em: 11 ago. 2026.

GIATTI, Leandro Luiz; URBINATTI, Alberto Matenhauer; CARVALHO, Carolina Monteiro de; BEDRAN-MARTINS, Ana Maria; SANTOS, Izabela Penha de Oliveira; HONDA, Simone Omori; FRACALANZA, Ana Paula; JACOBI,

Pedro Roberto. Nexos de exclusão e desafios de sustentabilidade e saúde em uma periferia urbana no Brasil. Cadernos de Saúde Pública, Rio de Janeiro, v. 35, n. 7, e00007918, 2019. DOI: https://doi.org/10.1590/0102-311X00007918. Disponível em: https://www.scielo.br/j/csp/a/VzMkzg3YK9DsdyfZg4ZTgjS/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 9 nov. 2026.

INTOSAI. ISSAI 3000: performance audit standard. Viena: INTOSAI, 2019. Disponível em: https://www.issai.org/pronouncements/issai-3000-performance-audit-standard/. Acesso em: 11 ago. 2026.

JUSTEN FILHO, Marçal. Art. 20 da LINDB — Dever de transparência, concretude e proporcionalidade nas decisões públicas. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, edição especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro (Lei nº 13.655/2018), p. 13-41, nov. 2018. DOI: https://doi.org/10.12660/rda.v0.2018.77648. Disponível em: https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/77648. Acesso em: 7 nov. 2026.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral. Resolução A/RES/64/292: the human right to water and sanitation. Nova York, 28 jul. 2010. Disponível em: https://undocs.org/A/RES/64/292. Acesso em: 11 ago. 2026.

PIMENTEL, Letícia. Desigualdades no acesso ao saneamento no Brasil: revisão bibliográfica e apontamentos para uma agenda de pesquisa futura. Em Sociedade, Belo Horizonte, v. 5, n. 2, p. 137—162, 2023. DOI: https://doi.org/10.5752/P.2595-7716.2023v5n2p137-162. Disponível em: https://pucminas.emnuvens.com.br/emsociedade/article/view/34403. Acesso em: 9 nov. 2026.

ROCHA, André Santos da. Desigualdades territoriais no acesso à água e esgoto nas periferias da metrópole: o caso da Baixada Fluminense na Bacia do Guandu — RJ. Geografares, v. 2, n. 34, p. 70—93, 27 jul. 2022. DOI: https://doi.org/10.47456/geo.v1i34.38741. Disponível em: https://periodicos.ufes.br/geografares/article/view/38741. Acesso em: 9 nov. 2026.

SARMENTO, Daniel. Dignidade da pessoa humana: conteúdo, trajetórias e metodologia. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

TRATA BRASIL. Esgotômetro. Disponível em: https://tratabrasil.org.br/. Acesso em: 25 mar. 2026.

VIEIRA, José Moacir de Sousa; VALÉRIO FILHO, Mario; MENDES, Rodolfo Moreda; GOMES, Cilene. A complexa universalização dos serviços de esgotamento sanitário em favelas e comunidades urbanas: um estudo em São José dos Campos-SP. Revista Verde Grande: Geografia e Interdisciplinaridade, v. 6, n. 2, p. 627—654, 2024. DOI: https://doi.org/10.46551/rvg26752395202426276 54. Disponível em: https://www.periodicos.unimontes.br/verdegrande/article/view/8055. Acesso em: 9 nov. 2026.