

Concessionárias de saneamento devem mapear normas urbanísticas?

Aldem Johnston Barbosa Araújo e Fabiana Pessoa

Quando da escrita do presente artigo, 2.720 dos 5.569 municípios estão sendo atendidos por concessionárias privadas no saneamento básico[i], representando aproximadamente 48,8% das cidades brasileiras. Seis anos após a aprovação do Novo Marco Legal do Saneamento Básico (NMLSB), a participação privada no setor, que era de aproximadamente 7% quando da aprovação da legislação, alcançou praticamente metade dos municípios brasileiros[ii].

Esse cenário revela uma transformação significativa de um mercado que, até pouco tempo atrás, era predominantemente operado pela Administração Pública, e que passou a atrair novos agentes privados, investimentos e operações de concessão.

No âmbito das novas concessões do saneamento básico, torna-se necessário olhar não apenas para o contrato de concessão e para as normas expedidas pelo ente regulador, mas também para o conjunto de obrigações e condicionantes que incidem sobre a atividade no território municipal. Como já alertado por Rodrigo Hosken, há riscos relevantes que impactam o *valuation*[iii] de uma concessão no setor, inclusive porque “o contrato não é o que está escrito. É o que o regulador entende dele”[iv] além de outros fatores, como a transição tributária[v].

A partir de tal premissa, propomos um outro ponto de atenção na precificação das concessões de serviço público de saneamento: as diversas obrigações de fazer de natureza urbanística - e os condicionantes imobiliários - que podem incidir sobre as concessionárias.

O emaranhado de normas urbanísticas municipais

Veja, por exemplo, o art. 248 da Lei nº 2.888/17 do Município de Araripina/PE, que estabelece que a concessionária do serviço público de fornecimento de

água e esgotamento sanitário deverá exigir, previamente à execução de qualquer ligação ou intervenção, a comprovação da regularidade urbanística do imóvel mediante a apresentação de licença municipal válida ou autorização expedida pelo órgão competente da municipalidade.

Disposição semelhante consta do Código de Obras e Edificações do Município de Peruíbe/SP (Lei Complementar nº 123/2008) que determina em seu art. 150 que “*as edificações aprovadas deverão estar obrigatoriamente ligadas às redes públicas de água e esgoto, nas vias onde elas existirem*”. O § 1º do mesmo dispositivo estabelece que a concessionária só poderá efetuar a ligação de água mediante apresentação de Certificado de Aprovação de Projeto ou Alvará de Construção, Reforma, Ampliação ou Demolição expedido pela Prefeitura.

Longe de serem exemplos isolados, tais normas integram um verdadeiro cipoal de legislações municipais que estabelecem obrigações semelhantes para as concessionárias de serviços públicos. É o que se verifica, por exemplo, no art. 4º, §§ 2º, 3º e 5º da Lei Complementar nº 349/2011 do Município de Dracena/SP, art. 55, parágrafo único da Lei Complementar nº 233/2023 do Município de São Gotardo/MG, dentre outras.

E há inúmeros outros exemplos dessa natureza espalhados pelos mais de 5.000 municípios brasileiros.

O problema, portanto, não está apenas na existência de uma obrigação urbanística isolada.

Está na multiplicidade de normas municipais que podem impor procedimentos, custos, prazos, autorizações, padrões construtivos e obrigações de fazer distintos para a execução de uma mesma atividade econômica.

Do urbanístico ao imobiliário: o território também precisa ser objeto de *due diligence*

O mapeamento dos riscos, contudo, não deve se limitar à identificação das obrigações urbanísticas impostas pela legislação municipal.

Existe uma segunda dimensão que merece especial atenção na precificação das concessões: **a disponibilidade jurídica dos imóveis necessários à implantação, expansão e operação da infraestrutura de saneamento.**

Estações de tratamento, reservatórios, estações elevatórias, adutoras, redes, unidades operacionais e demais equipamentos podem estar implantados em imóveis de propriedade da própria concessionária, do Município, do Estado, da União ou, ainda, de particulares.

E é justamente nesse ponto que surge um risco imobiliário que nem sempre aparece de forma evidente na análise tradicional da concessão.

A existência de uma autorização administrativa ou urbanística para execução de determinada obra não se confunde, necessariamente, com a existência de título jurídico que assegure à concessionária o acesso, a ocupação e a utilização do imóvel necessário à implantação ou manutenção da infraestrutura.

Assim, a *due diligence* de uma concessão deveria contemplar, além dos aspectos regulatórios, urbanísticos e ambientais, a análise da situação dominial e registral dos imóveis afetados à prestação do serviço.

É necessário identificar, entre outros aspectos, a titularidade dos imóveis, a regularidade das matrículas, a existência de ônus e gravames, servidões, contratos de cessão ou autorização de uso, áreas públicas, sobreposições, ocupações, eventuais conflitos possessórios e a necessidade de constituição de direitos sobre imóveis de terceiros.

A questão é especialmente relevante quando a infraestrutura existente está implantada em imóvel que não pertence à concessionária.

Nesse cenário, uma pergunta fundamental deve ser feita: **qual é o título jurídico que legitima a permanência e a operação da infraestrutura naquele imóvel?**

A existência física de uma estação ou de uma rede não significa, por si só, que a concessionária tenha segurança jurídica quanto à utilização da área.

Quando a infraestrutura depende de imóvel de terceiro, poderá ser necessária a constituição de servidão, aquisição da propriedade, desapropriação, instituição de direito de passagem, autorização de uso ou outro instrumento juridicamente adequado ao caso concreto.

A própria Lei de Registros Públicos prevê o registro das servidões no Registro de Imóveis, o que demonstra a relevância da formalização e publicidade dos direitos que recaem sobre os imóveis envolvidos.

Dessa forma, a análise imobiliária pode revelar riscos capazes de afetar não apenas a segurança jurídica da operação, mas também o cronograma de expansão da infraestrutura e os custos necessários ao cumprimento das metas de universalização.

Em outras palavras: **não basta saber qual obra precisa ser executada; é necessário saber em qual imóvel ela será executada e se a concessionária possui título jurídico suficiente para fazê-lo.**

As obrigações urbanísticas de fazer

Sem a pretensão de esgotar o tema, fiquemos com dois grandes exemplos de obrigações urbanísticas que podem ser impostas às concessionárias: (i) o conserto de buracos abertos em vias públicas; e (ii) a instalação de equipamento eliminador de ar na tubulação do sistema de abastecimento de água.

A Lei Municipal nº 2.862/2013 da cidade de Pilar do Sul/SP estabelece em seu artigo 1º que as empresas concessionárias de serviços públicos e seus terceiros contratados deverão requerer autorização da Prefeitura para realização de serviços de qualquer natureza que demandem danos aos passeios públicos e à camada asfáltica da malha viária. Em caso de emergência, a municipalidade deverá ser comunicada pelas empresas concessionárias em até 48 horas, nos termos do art. 2º. Já o art. 3º estabelece

a obrigação de realização do total e satisfatório conserto das vias e passeios públicos afetados pela atividade, mediante obras de tapa-valas e buracos, em prazo determinado.

Disposições semelhantes foram adotadas pelo Município de Garanhuns/PE, por meio da Lei nº 5.189/2024, que também disciplina a autorização para intervenções em vias e passeios públicos e estabelece obrigações relacionadas à recomposição das áreas afetadas. Normas com conteúdo semelhante também podem ser encontradas em municípios Itariri/SP (Lei nº 1.862/2014); São José dos Campos (Lei nº 9.351/2016); Rio Largo/AL (Lei 2.043/2024) e várias outras (sobretudo no estado de São Paulo).

Outro exemplo está no Município de Saltinho/SP, cuja Lei nº 884/2025 disciplina a instalação de equipamento eliminador de ar na tubulação do sistema de abastecimento de água, inclusive estabelecendo hipóteses em que os custos de aquisição e instalação deverão ser suportados pela concessionária.

Em redações semelhantes, legislações de Garanhuns/PE, São Manuel/SP, Porto União/SC e São Borja/RS também tratam da matéria.

O ponto que merece destaque é que tais obrigações, quando consideradas isoladamente, podem parecer economicamente pouco relevantes. Contudo, quando multiplicadas pela extensão territorial da concessão e pela quantidade de municípios atendidos, podem representar custos operacionais significativos e, portanto, devem ser consideradas na avaliação econômico-financeira do negócio.

O impacto no *valuation* da concessão

A questão assume especial relevância porque o descumprimento dessas normas municipais pode sujeitar as concessionárias às penalidades decorrentes do exercício do poder de polícia, inclusive multas pecuniárias.

A depender do valor das penalidades, da frequência de sua aplicação e da quantidade de municípios envolvidos, tais obrigações podem produzir impacto

econômico relevante e até mesmo repercutir na avaliação do equilíbrio econômico-financeiro da concessão.

Nesse contexto, também pode surgir a discussão acerca da própria constitucionalidade das normas municipais que impõem determinadas obrigações às concessionárias.

De um lado, existem precedentes reconhecendo que a imposição de obrigações administrativas pelo Município pode representar ingerência indevida em atividade regulada por outro ente, com possível violação ao pacto federativo e ao princípio da legalidade.

De outro, há decisões reconhecendo a legitimidade de normas municipais que estabelecem obrigações relacionadas à fiscalização e à recomposição das vias públicas afetadas pela execução de serviços de infraestrutura.

A controvérsia demonstra que não existe uma resposta uniforme e abstrata para todas as situações.

É necessário examinar, em cada caso, a natureza da obrigação imposta, a competência legislativa do Município, a titularidade do serviço, o conteúdo do contrato de concessão, a atuação do ente regulador e a extensão da interferência municipal na atividade concedida.

A concessionária pode simplesmente deixar de cumprir a lei municipal?

A resposta, em princípio, é negativa.

Enquanto vigente e não afastada pelo Poder Judiciário, a norma municipal deve ser observada pela Administração e pelos particulares sujeitos à sua incidência.

Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADI 5.297, reafirmou que o chefe do Poder Executivo não pode, por decreto, simplesmente suspender a eficácia de lei aprovada pelo Poder Legislativo sob o fundamento de que a considera inconstitucional. Segundo o STF, eventual

controvérsia de constitucionalidade deve ser submetida ao controle judicial competente.

Assim, a concessionária não deve partir da premissa de que determinada obrigação municipal é inválida apenas porque entende haver vício de competência ou incompatibilidade com o regime regulatório do serviço[vi].

E mesmo a obtenção de uma decisão que declare a inconstitucionalidade de normas desse tipo não é nada garantido, vez que, da mesma forma que temos decisões no sentido de que *“a imposição de obrigações administrativas pelo Município que resultem em restrição à prestação de serviço público concedido caracteriza ingerência indevida em atividade regulada por ente diverso, configurando violação ao pacto federativo e ao princípio da legalidade[vii]”* também há decisões considerando constitucional lei que exige que a prefeitura fiscalize a recuperação das vias abertas com buracos para fins de execução de trabalhos no subsolo [viii].

Isso reforça a necessidade de que o risco seja identificado **antes** da aquisição ou celebração da concessão, e não somente quando surgir uma autuação administrativa.

A interface com o desenvolvimento imobiliário

O risco imobiliário também aparece na relação entre as concessionárias e os empreendedores imobiliários.

O Novo Marco Legal do Saneamento estabeleceu, no art. 18-A da Lei nº 11.445/2007, que o prestador dos serviços públicos de saneamento básico deve disponibilizar infraestrutura de rede até os respectivos pontos de conexão necessários à implantação dos serviços nas edificações e unidades imobiliárias decorrentes de incorporação imobiliária e parcelamento do solo urbano.

O dispositivo também determina que a agência reguladora estabeleça regras para que empreendedores imobiliários realizem investimentos em redes de água e esgoto, diferenciando as situações em que esses investimentos representam antecipação de atendimento obrigatório do operador local -

hipótese em que poderá haver ressarcimento futuro - daquelas em que os investimentos são de interesse restrito do empreendedor imobiliário, sem direito ao ressarcimento.

A norma evidencia a existência de uma relação econômica e jurídica direta entre saneamento e desenvolvimento imobiliário.

Na prática, novos loteamentos, incorporações e empreendimentos imobiliários podem demandar expansão ou reforço da infraestrutura existente, criando discussões acerca de quem deverá executar e financiar determinada obra, qual a natureza do investimento e se haverá ou não direito a ressarcimento.

Para o empreendedor imobiliário, a existência ou não de infraestrutura de saneamento disponível pode ser determinante para a viabilidade do empreendimento.

Para a concessionária, por sua vez, o crescimento imobiliário da área de concessão representa simultaneamente oportunidade de expansão da base de usuários e potencial obrigação de investimento em infraestrutura.

Essa interação reforça a necessidade de que os contratos de concessão, planos de investimentos e instrumentos regulatórios tratem de forma clara da distribuição dos custos e responsabilidades relacionados à expansão da infraestrutura.

Regularização fundiária: outro ponto de contato entre saneamento e direito imobiliário

A interface também se manifesta nos processos de regularização fundiária.

A expansão dos serviços de saneamento pode alcançar núcleos urbanos informais, áreas com ocupação consolidada e imóveis cuja situação registral ainda não corresponde à realidade física ou possessória.

Nessas situações, a concessionária pode enfrentar dificuldades que ultrapassam a execução física da rede.

Podem existir problemas relacionados à identificação dos titulares, ausência de matrículas individualizadas, parcelamentos irregulares, ocupações informais, indefinição de endereços e necessidade de compatibilização entre a situação fundiária e a infraestrutura existente.

Consequentemente, a regularização imobiliária do território pode se tornar elemento relevante para a própria execução das metas de universalização.

Não se trata, portanto, apenas de perguntar se determinada região possui rede de água ou esgoto, mas também se existe segurança jurídica e urbanística suficiente para que essa infraestrutura seja implantada, ampliada, mantida e utilizada.

Uma *due diligence* jurídico-imobiliária da concessão

Diante desse cenário, parece recomendável que as novas operações de concessão de saneamento sejam precedidas de uma *due diligence* que não se limite aos aspectos regulatórios e financeiros.

Uma análise adequada deveria considerar, de forma integrada:

a) aspectos regulatórios: contrato de concessão, normas da agência reguladora, metas de universalização, indicadores, penalidades e obrigações de investimento;

b) aspectos urbanísticos: Plano Diretor, legislação de uso e ocupação do solo, Código de Obras, regras para intervenções em vias públicas, exigências para ligações e normas municipais específicas;

c) aspectos imobiliários: titularidade dos imóveis, matrículas, cadeia dominial, ônus, gravames, servidões, contratos de cessão ou autorização de uso, imóveis públicos, áreas de terceiros e eventuais conflitos possessórios;

d) aspectos fundiários: parcelamentos irregulares, núcleos urbanos informais, regularização fundiária e compatibilidade entre a situação registral e a realidade territorial;

e) aspectos ambientais: licenciamento, áreas de preservação permanente, supressão vegetal, áreas contaminadas e demais restrições incidentes sobre os imóveis e obras;

f) aspectos econômico-financeiros: custos de implantação, manutenção, recomposição de vias, aquisição ou regularização de áreas, constituição de servidões e eventuais contingências decorrentes de obrigações municipais.

Essa análise permite identificar não apenas o que a concessionária **deverá fazer**, mas também **quanto custará fazer, em que prazo poderá fazê-lo e quais direitos deverá constituir ou adquirir para conseguir executar as obras**.

Conclusão

O crescimento da participação privada no saneamento básico brasileiro trouxe ao setor novos agentes, novos investimentos e novas oportunidades.

Mas trouxe também uma maior necessidade de sofisticação na avaliação dos riscos envolvidos nas concessões.

A análise do contrato de concessão e do ambiente regulatório continua sendo indispensável. Contudo, ela não é suficiente.

As concessionárias precisam mapear as normas municipais de direito urbanístico que incidem sobre suas atividades, especialmente aquelas que estabelecem obrigações de fazer, condicionam intervenções em vias públicas, disciplinam ligações de água e esgoto ou impõem padrões e procedimentos específicos.

Ao mesmo tempo, precisam compreender que a infraestrutura de saneamento está necessariamente vinculada a um território e, portanto, a imóveis concretos.

A titularidade, a regularidade registral, a disponibilidade jurídica das áreas, a existência de servidões e os direitos de acesso e ocupação podem representar riscos tão relevantes quanto uma obrigação regulatória ou uma multa administrativa.

Assim, para fins de precificação de uma concessão de saneamento, não basta perguntar **“quais normas municipais incidem sobre a atividade?”** É preciso perguntar também: **“quais imóveis serão necessários para cumprir essas obrigações, quem é o titular desses imóveis, qual título jurídico permite sua utilização e qual será o custo para obter ou regularizar esse direito?”**

A resposta a essas perguntas pode impactar diretamente o custo de operação, o investimento em bens e estruturas, o cronograma de universalização, a necessidade de investimentos adicionais, a existência de contingências e, em última análise, o próprio *valuation* da concessão.

Nesse cenário, uma *due diligence* verdadeiramente completa deve integrar Direito Regulatório, Direito Urbanístico, Direito Ambiental e Direito Imobiliário.

Afinal, **o ativo de uma concessão de saneamento não é apenas a infraestrutura que se vê: é também o conjunto de direitos, autorizações e títulos jurídicos que permitem implantá-la, utilizá-la e mantê-la em funcionamento, que impactam diretamente na precificação do *valuation* das concessões de serviço público, as novas concessionárias do setor do saneamento básico precisam mapear as diversas normas municipais de direito urbanístico que incidem sobre suas atividades**

Referências

[i] Mateus Banaco via LinkedIn https://www.linkedin.com/posts/mateus-banaco-7a1a4117_saneamento-universaliza-a-exaeto-infraestrutura-share-7493004698099060738jktc/?utm_source=share&utm_medium=member_desktop&rcm=acooaaphj4wbb9axflefg_thzmgys6zaz1lx7m acesso em 28/08/2026.

[ii] Disponível em <https://agenciainfra.com/blog/com-nova-lei-do-saneamento-setor-privado-chega-a-metade-dos-municipios/> acesso 16/08/2026.

[iii] Segundo Erika Cruz Vicente Rodrigues, em trabalho disponível na Biblioteca Digital do BNDES “*Valuation é o termo em inglês para o método utilizado para determinar o preço justo a ser pago por um ativo. Existem três métodos mais conhecidos para avaliação: a avaliação pelo método de fluxo de caixa descontado, avaliação relativa e avaliação por direitos contingentes (opções reais)*” disponível em https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/7028?utm_source=chatgpt.c om acesso em 16/08/2026.

[iv] Rodrigo Hosken via LinkedIn https://www.linkedin.com/posts/rodrigo-hosken-645648130_saneamento-infraestrutura-privateequity-activity-7490739929635942400-1nzt?utm_source=share&utm_medium=member_desktop&rcm=acooaaphj4wb9axfleg_thzmgmys6zaz1lx7m acesso em 16/08/2026.

[v] Rodrigo Hosken via LinkedIn: https://www.linkedin.com/posts/rodrigo-hosken-645648130_saneamento-reformatributaerria-regulaaexaeto-activity-7493275973409337345-uk4x?utm_source=share&utm_medium=member_desktop&rcm=acooaaphj4wb9axfleg_thzmgmys6zaz1lx7m acesso em 16/08/2026.

[vi] Em decorrência do princípio da legalidade a Administração Pública só pode fazer o que lhe for permitido por expressa disposição legal. Vejamos: “Diferentemente dos particulares, a quem se confere liberdade para fazer tudo aquilo que não lhes for proibido, a Administração Pública só pode fazer o que lhe for permitido por expressa disposição legal. Ao Poder Público não se faculta tudo o que está proibido, cumprindo-lhe fazer tão-somente o que a lei prescreve. É de ver que a Administração deve agir nos estritos limites fixados pela lei (...) A atividade administrativa restringe-se à aplicação da lei e à execução da norma geral e abstrata constante do texto legal, sendo-lhe defeso instituir qualquer determinação que implique restrição ou cerceio a direitos de terceiros. (...) Os órgãos públicos assujeitam-se, todos, aos enunciados legais, devendo as autoridades administrativas agir em conformidade com as normas jurídicas. (...) a Administração tem sua atuação limitada aos limites da lei, só podendo agir *secundum legem*. Significa que a lei pode estabelecer proibições e vedações à Administração, mas esta só pode fazer o que a lei previamente autorizar.” (Cunha, Leonardo José Carneiro da, A fazenda pública em juízo, São Paulo: Editora Dialética, 2003, pág.256)

[vii] TJPE, Agravo de Instrumento nº 0003331-34.2025.8.17.9000, 4ª Câmara de Direito Público.

[viii] AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Lei Municipal - Município de Osvaldo Cruz - Lei de iniciativa parlamentar que, alterando lei anterior, estabelece o dever de fiscalização, com imposição de multa, pela Prefeitura Municipal, no cumprimento da lei original que impõe aos particulares o dever de

reparação das vias públicas danificadas por buracos abertos para execução de serviços no subsolo - Norma que traçou regra de poder de polícia - Matéria que não se insere no rol de iniciativas privativas do chefe do executivo - Dever de fiscalização oriundo do exercício do poder de polícia que já se encontra dentre as atividades preponderantes da Administração Pública - Eventual criação de despesa que não implica na inconstitucionalidade da lei, mas apenas na sua ineficácia no exercício financeiro respectivo à sua vigência - Ação improcedente. (Direta de Inconstitucionalidade n. 2127786-32.2019.8.26.0000 - São Paulo - Órgão Especial - Relator: Augusto Francisco Mota Ferraz de Arruda - 06/11/2019 - 38613 – Unânime)