



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
(UNIRIO)

**MATHEUS CALAZANS ABREU**

**O poder fiscalizatório e sancionatório da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico nos contratos de prestação do serviço público de saneamento à luz do artigo 11-B, do Novo Marco do Saneamento**

RIO DE JANEIRO

2021

**MATHEUS CALAZANS ABREU**

**O poder fiscalizatório e sancionatório da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico nos contratos de prestação do serviço público de saneamento à luz do artigo 11-B, do Novo Marco do Saneamento**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Emerson Affonso da Costa Moura

RIO DE JANEIRO

2021

**MATHEUS CALAZANS ABREU**

**O poder fiscalizatório e sancionatório da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico nos contratos de prestação do serviço público de saneamento à luz do artigo 11-B, do Novo Marco do Saneamento**

Trabalho de Conclusão de Curso  
apresentado à Universidade Federal do Estado do  
Rio de Janeiro, como requisito parcial para a  
obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Aprovado em: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

**BANCA EXAMINADORA**

RIO DE JANEIRO

2021

## RESUMO

O presente trabalho se propõe a análise da aplicabilidade do artigo 11-B §7º do novo marco do saneamento que alterou a Lei Federal nº 11.445 de 2007 para incluir as metas de universalização do saneamento básico, garantindo o acesso de 99% da população à água potável e 90% ao tratamento de esgoto até 31 de dezembro de 2033. O estudo tem por objetivo entender como as metas fiscalizadas e quem será o responsável pela averiguação do cumprimento dos prazos, além de buscar na jurisprudência acerca de casos concretos sobre competência regulatória e atividade das agências reguladoras no Brasil. A pesquisa traz os impactos legais e econômicos oriundos da modificação dos contratos anteriores a legislação e a sua respectiva viabilidade por meio de mecanismos do direito administrativo brasileiro, como forma de manter o equilíbrio econômico dos contratos e alinhá-los as necessidades impostas pelo legislador. O trabalho destaca sobre o respeito aos princípios constitucionais do direito adquirido e do ato perfeito, preservando-os, mas relativizando-os em detrimento ao direito ao saneamento básico e ao serviço público universal. Destarte, será ponderado ainda como a jurisprudência na esfera administrativa interpreta a temática e aborda os pontos de conflitos.

Palavras-chave: Contratos administrativo; Saneamento Básico; Lei nº 14.026/2020; Agência Nacional de águas; Poder fiscalizatório.

ABSTRACT  
RIO DE JANEIRO

2021

The present work proposes the analysis of the applicability of article 11-B §7° of the new sanitation act that amended Federal Law nº 11.445 of 2007 to include the goals of universalization of basic sanitation, guaranteeing 99% of the population's access to drinking water and 90% to sewage treatment by December 31, 2033. The study aims to understand how the targets are monitored and who will be responsible for verifying compliance with the deadlines, in addition to seeking the case law about regulatory competence and activity of regulatory agencies in Brazil. The research brings the legal and economic impacts arising from the modification of contracts prior to legislation and their respective feasibility through mechanisms of Brazilian administrative law to maintain the economic balance of contracts and align them with the needs imposed by the legislator. The work highlights the respect for the constitutional principles of the acquired right and the perfect act, preserving them, but relativizing them to the detriment of the right to basic sanitation and universal public service. Thus, it will also be considered how case law in the administrative range interprets the theme and addresses the points of conflict.

Keywords: Public contracts. Sanitation Landmark. Law No. 14.026/2020. National Water Agency. Supervision Power.

## SUMÁRIO

Introdução.....	1
Capítulo I - O poder sancionatório e fiscalizatório da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico no regime de metas sob o exame de competências .....	4
1.1 O saneamento básico, os marcos e as metas .....	4
1.1.1 O princípio da universalidade e novo marco do saneamento.....	9
1.2 A fiscalização e aplicação de sanções nos contratos administrativos pela ANA .	11
1.3 A competência da ANA na prestação do serviço público de saneamento .....	14
Capítulo II - A aplicabilidade do novo regime de metas nos contratos anteriores ao marco do saneamento .....	18
2.1 A aplicação do novo regime de metas nos contratos.....	18
2.2 Os contratos em curso .....	20
Capítulo III - A manutenção dos contratos anteriores ao marco do saneamento .....	22
3.1 Imposição de metas e oneração dos contratos.....	22
3.2 Reequilíbrio econômico dos contratos com a alteração da matriz de risco.....	25
Conclusão .....	32
Referências .....	36

## Introdução

No Brasil, 3.738 municípios não possuem estação de tratamentos de esgotos, mais de 110 mil quilômetros de rios estão comprometidos por carga orgânica, quase metade da população não possui esgoto com a devida gestão<sup>1</sup>. De acordo com a Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico - ANA, seria necessário o investimento de R\$149,5 bilhões para universalização do saneamento e melhorias em termos de qualidade da água<sup>2</sup>.

Os países com maiores índices de desenvolvimento humano são os detentores dos melhores níveis de saneamento<sup>3</sup>. Outro aspecto que merece destaque, é que a falta de investimentos em saneamento pode acarretar um aumento de gastos públicos e privados com o tratamento de doenças, prejudicando não apenas o indivíduo como toda a sociedade<sup>4</sup>.

O saneamento está diretamente ligado a prestação de serviços públicos como o abastecimento de água, tratamento de esgotos, gestão de resíduos sólidos e manejo de águas pluviais urbanas<sup>5</sup>. Os institutos legais que versem sobre o Direito do Saneamento ou Direito dos Resíduos são relativamente novos no ordenamento jurídico pátrio e acabam por ser estranhos na jurisprudência, legislação e produção acadêmica<sup>6</sup>.

Nesse sentido, ainda há muito campo para se estudar como as competências para a prestação do serviço público, as modalidades de prestação, regulação e elaboração de políticas públicas de saneamento<sup>7</sup>. Sobre o tema, a legislação específica também é recente, como o

---

<sup>1</sup> ANA – Agência Nacional de Águas. Atlas esgotos, 2017.

<sup>2</sup> ANA – Agência Nacional de Águas. *Atlas...* Op. Cit.

<sup>3</sup> TRATA BRASIL, Instituto. Conselho Empresarial Brasileiro para o Desenvolvimento Sustentável (CEBDS). Benefícios econômicos da expansão do saneamento brasileiro, 2014.

<sup>4</sup> SIQUEIRA, Mariana Santiago et al. Internações por doenças relacionadas ao saneamento ambiental inadequado na rede pública de saúde da região metropolitana de Porto Alegre, Rio Grande do Sul, 2010-2014. *Epidemiologia e Serviços de saúde*, p. 796.

<sup>5</sup> FERREIRA, Patrícia da Silva Figueiredo et al. Avaliação preliminar dos efeitos da ineficiência dos serviços de saneamento na saúde pública brasileira, p. 217.

<sup>6</sup> ALOCHIO, Luiz Henrique Antunes. Direito do saneamento: introdução à lei de diretrizes nacionais de saneamento básico, p. 17.

<sup>7</sup> LAHOZ, Rodrigo Augusto Lazzari; DUARTE, Francisco Carlos. A universalização do serviço público de saneamento básico e a efetividade do direito fundamental à saúde, p. 63.

Decreto nº 7.217/2010, que regulamenta a Lei nº 11.445/2007 e a Lei nº 12.305/2010 que se refere a Política Nacional de Resíduos Sólidos<sup>8</sup>.

Na esfera constitucional, a Constituição Federal de 1988 divide a competência sobre o domínio da água entre a União e os Estados, conforme os artigos 20, inciso III e artigo 26, inciso I, da Carta Magna. O legislador optou por implantar a necessidade de cooperação entre os Estados e a União para a prática do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, assim ficou firmado no artigo 1º, incisos IV, V e VI, da Lei 9.433/1997, ou seja, a União por meio da ANA – Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico e os Estados devem atuar de forma harmônica e formar um sistema unificado e específico para fiscalização e cobrança pelo uso dos recursos hídricos e saneamento, reforçando o pacto federativo<sup>9</sup>.

O novo marco do saneamento, trouxe a possibilidade de revisão dos futuros contratos de concessão permitindo a possibilidade de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro da prestadora, permitindo assim a revisão nos contratos. Mas, o novo marco regulatório também resultou em diversos retrocessos como a inviabilização dos contratos de programa que auxiliavam Municípios menores, o saneamento rural com a supressão da possibilidade de contratação de operadores comunitários por convênio ou parceria, conforme o art.10, da Lei 14.026/2020<sup>10</sup>.

Ademais, o referido diploma representou um novo desafio a ANA, atribuindo-lhe mais competências como a fiscalização e estabelecimento de metas nos contratos de concessão, como por exemplo, estipular a universalização do serviço nos contratos<sup>11</sup>. O artigo 11-B, da Lei 14.026/2020, impõe que os contratos deverão conter metas como o atendimento de 99% da população com água potável, de 90% da população com coleta e tratamento de esgotos até 31 de dezembro de 2033<sup>12</sup>.

Os parágrafos 1º e 2º, do artigo 11-B do Marco do Saneamento, mencionam que “os contratos em vigor que não possuem as metas de que trata o caput deste artigo terão até 31 de março de 2022 para viabilizar essa inclusão” e “contratos firmados por meio de procedimentos

---

<sup>8</sup> LAHOZ, Rodrigo. *A universalização...* Op. Cit. p. 63.

<sup>9</sup> CUNHA, E. C. N.; VEIGA, A. P. & KELMAN, J. Domínio e competência sobre os recursos hídricos no Brasil. p. 3-4.

<sup>10</sup> SOUSA, Ana Cristina Augusto de. O que esperar do novo marco do saneamento? p. 2.

<sup>11</sup> NARZETTI, Daniel Antônio; MARQUES, Rui Cunha. Access to Water and Sanitation Services in Brazilian Vulnerable Areas: The Role of Regulation and Recent Institutional Reform. p. 12.

<sup>12</sup> NARZETTI, Daniel Antônio; MARQUES, Rui Cunha. *Access...* Op. Cit. p. 10.

licitatórios que possuam metas diversas daquelas previstas no caput deste artigo, inclusive contratos que tratem, individualmente, de água ou de esgoto, permanecerão inalterados nos moldes licitados, e o titular do serviço deverá buscar alternativas para atingir as metas definidas no caput deste artigo, incluídas as seguintes: I - prestação direta da parcela remanescente; II - licitação complementar para atingimento da totalidade da meta; e III - aditamento de contratos já licitados, incluindo eventual reequilíbrio econômico-financeiro, desde que em comum acordo com a contratada”<sup>13</sup>.

Assim, pretende-se com o presente trabalho abordar o poder fiscalizatório imposto pelo novo diploma legal à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico com o objetivo de entender a sua efetiva competência, titularidade, extensão, dinâmica e efetivação devido seu caráter essencial a positivação da universalização desse serviço<sup>14</sup>. Para isso, será realizado um exame legislativo para se buscar compreender se a motivação da legislação em conceder o amplo poder fiscalizatório deriva da insatisfação com o modelo de investimentos até então adotada<sup>15</sup>.

O presente estudo se dividirá em três etapas de compreensão do poder sancionatório e fiscalizatório da ANA na conjuntura do regime de metas e sua respectiva competência. Em seguida, se propõe entender a aplicabilidade do Novo Marco do Saneamento nos contratos em andamento em conflito ao ato jurídico perfeito ou direito adquirido. Superado a discussão, se objetiva alcançar a manutenção do equilíbrio nos contratos anteriores a imposição legal, sob o argumento da continuidade, eficiência e universalidade do serviço público.

Por fim, os contratos de concessão e parceria público-privada são instrumentos complexos e de longa duração, o que tornaria impossível prever todos os riscos que poderão impactar na execução das metas, desse modo, é preciso se valer do instituto da avaliação da matriz de risco, para que ao longo da execução do contrato, seja possível reestabelecer o equilíbrio econômico-financeiro<sup>16</sup>. Nessa esteira, o instituto da mensuração da matriz de riscos se demonstra necessário para garantir a segurança e efetivo cumprimento dos contratos<sup>17</sup>.

---

<sup>13</sup> BRASIL. Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007

<sup>14</sup> MORAIS, Gisele Albuquerque; COSTA, Beatriz Souza. A Universalização do Serviço de Saneamento Básico e as Propostas de Alteração Legislativa: Conflitos de competência entre os entes federativos. 2019. p. 137.

<sup>15</sup> MORAIS, Gisele Albuquerque; COSTA, Beatriz Souza. *A Universalização...* Op. Cit. 2019. p. 137.

<sup>16</sup> PEREIRA, Anna Carolina Migueis. Alocação de riscos nos contratos de concessão e PPP: um mecanismo rumo à eficiência na implantação de infraestruturas no Brasil. p. 23.

<sup>17</sup> PEREIRA, Anna Carolina Migueis. *Alocação...* Op. Cit. p. 24.

# Capítulo I - O poder sancionatório e fiscalizatório da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico no regime de metas sob o exame de competências

## 1.1 O saneamento básico, os marcos e as metas

As Revoluções americana e francesa foram o berço dos direitos fundamentais<sup>18</sup>. Naquele momento histórico, o que se buscava era o nítido desejo de romper com os Estados absolutistas e suas arbitrariedades, conseqüentemente a resposta veio através do surgimento dos primeiros Estados de direito e as constituições de cunho liberal<sup>19</sup>. O que se buscava até então era a atuação negativa do Estado, em abster-se de prestar qualquer atividade ou serviço para a população. Todavia, o liberalismo também se ruinou ao não combater os problemas sociais caracterizando-se como “*État Gendarme*”<sup>20</sup>.

A Revolução Industrial foi a responsável pela formação de grandes centros urbanos e com o surgimento de desigualdades, desemprego, trabalho infantil e altos índices de mortalidade pelas condições precárias nos centros industriais<sup>21</sup>. Outra ruptura nos direitos fundamentais surge desse período, como a necessidade da atuação positiva do Estado e ampla interferência econômica com o objetivo de estabelecer a justiça social, vindo o chamado Estado de bem-estar social<sup>22</sup>. Desse sistema nasce o direito à saúde, a partir das políticas e leis sanitárias como a “política médica” realizada na Alemanha via regulação administrativa no final do século XVIII e a “*Poor Law Commision*”, instituída na Inglaterra em 1834, com o objetivo de enfrentar a questão da saúde<sup>23</sup>.

No Brasil, em 1850 foi criada a Junta de Higiene Pública<sup>24</sup>. Em 1853 foi publicada a Lei 719 que instituiu o serviço de limpeza das casas da cidade do Rio de Janeiro<sup>25</sup> e

---

<sup>18</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de direito constitucional. p. 135.

<sup>19</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso...* Op. Cit. 2017. p. 135.

<sup>20</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso...* Op. Cit. 2017. p.135.

<sup>21</sup> ROSEN, George. Uma história da saúde pública. p. 113.

<sup>22</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso...* Op. Cit. 2017. p. 135.

<sup>23</sup> ROSEN, George. *Uma...* Op. Cit. p. 134.

<sup>24</sup> FONSECA, Alberto; PRADO FILHO, José Francisco do. Um esquecido marco do saneamento no Brasil: o sistema de águas e esgotos de Ouro Preto (1887-1890). p. 54.

<sup>25</sup> FONSECA, Alberto; PRADO FILHO, José Francisco do. *Um esquecido...* Op. Cit. p. 54.

posteriormente a Lei 884 de 1856, que permitiu a contratação de empresas privadas para a prestação do serviço de saneamento<sup>26</sup>. O Rio de Janeiro foi o precursor do saneamento básico no país, sendo o primeiro modelo adotado o sistema misto ou separador parcial inglês, também adotado em Leicester, que separava as redes de esgoto e de águas pluviais<sup>27</sup>.

Na República Velha, o serviço de saneamento era de competência local e prestado pela iniciativa privada, porém com expressiva presença de recursos públicos e direcionados às áreas de maior renda e rentabilidade, como descreve VASQUES (2020)<sup>28</sup>. Em seguida, a Era Vargas se caracterizou pela ausência de investimentos à gestão local de saneamento com a delegação e criação do Departamento Nacional de Obras e Saneamento (DNOS), centralizando o serviço e retirando o poder municipal<sup>29</sup>. O retorno da municipalização do serviço de saneamento volta com a redemocratização em 1946 a 1964, com a participação da União e Estados através de investimentos federais e estaduais<sup>30</sup>.

O início da década de sessenta trouxe mudanças fundamentais para esse serviço como a publicação da Lei 4.089/1962 que tornou o DNOS em Autarquia, com sua respectiva autonomia, verba, competências e fora estabelecido também um amplo rol de atuações desde a formulação de planos de saneamento até a fiscalização e execução do serviço<sup>31</sup>. O artigo 14 da mesma legislação, criou o Fundo Nacional de Obras de Saneamento (FNOS) que tinha o objetivo de financiar o DNOS em sua atuação como Autarquia<sup>32</sup>.

Em meio ao período da ditadura militar de 1964, outros importantes institutos foram publicados como o Decreto-lei 52/1966 positivando o Fundo Rotativo de Águas e Esgoto (FRAE), o Decreto-lei 248 de 1967 que implementou o Plano Nacional de Saneamento Básico - PLANASA e o Conselho Nacional de Saneamento Básico – CNSB e, por fim, o Decreto-lei 303/1967 responsável pelo Conselho Nacional de Controle da Poluição Ambiental<sup>33</sup>.

---

<sup>26</sup> DA COSTA, Ilton Garcia; PIEROBON, Flávio; SOARES, Eliane Cristina. A Efetivação do direito ao saneamento básico no Brasil: do PLANASA ao PLANASB. p. 342.

<sup>27</sup> SILVA, José Ribeiro da. Evolução do sistema de esgotos do Rio de Janeiro. p. 222

<sup>28</sup> VASQUES, Pedro. *Saneamento...* Op. Cit. p 3.

<sup>29</sup> VASQUES, Pedro. *Saneamento...* Op. Cit. p 3.

<sup>30</sup> VASQUES, Pedro. *Saneamento...* Op. Cit. p 3.

<sup>31</sup> DA COSTA, Ilton Garcia; PIEROBON, Flávio; SOARES, Eliane Cristina. A Efetivação do direito ao saneamento básico no Brasil: do PLANASA ao PLANASB. p. 343.

<sup>32</sup> DA COSTA, Ilton Garcia; PIEROBON, Flávio; SOARES, Eliane Cristina. *A Efetivação...* Op Cit. p. 344.

<sup>33</sup> DA COSTA, Ilton Garcia; PIEROBON, Flávio; SOARES, Eliane Cristina. *A Efetivação...* Op Cit. p. 344.

De acordo com CANÇADO (2002), o regime militar representou uma volta ao modelo centralizado da Era Vargas, principalmente com a configuração da PLANASA – Plano Nacional de Saneamento, que visava colocar ou unificar a atuação do Estado na prestação efetiva do serviço de saneamento<sup>34</sup>. Vale ressaltar, que ambos os decretos foram revogados pela Lei 5.318/1967 que, com apenas 13 artigos, foi responsável pelo primeiro plano nacional com estruturação abrangente e efetiva atuação para a melhoria do saneamento básico no Brasil<sup>35</sup>.

Para COUTINHO (2021), o primeiro marco do saneamento centralizou na esfera federal as diretrizes administrativas, técnicas, planejamento e limitação de competências para os órgãos executores do PLANASA<sup>36</sup>. Além da centralização, o plano reservou à União duas atribuições, a primeira é a de investidora ou financiadora com a utilização do FGTS recolhido pelo Banco Nacional de Habitação – BNH e posteriormente pela Caixa Econômica Federal, a segunda é a de reguladora, aprovando as tarifas, planos de investimento e definindo remunerações<sup>37</sup>.

O PLANASA foi a responsável por instituir pela primeira vez um modelo de política integrada com a utilização de metas, centralização de regulações e promoção de grandes avanços na infraestrutura necessária<sup>38</sup>. No tocante as metas impostas ficaram estabelecidas que até 1980 pelo menos 80% da população urbana teria acesso a água tratada e 50% aos serviços de esgoto<sup>39</sup>. Já em 1975 a meta foi revista e passou a conter que além da população urbana, 80% das cidades brasileiras e regiões metropolitanas deveriam ter água potável até o mesmo ano de 1980<sup>40</sup>.

A queda do PLANASA se concretiza com a extinção do BNH pelo Decreto-Lei 2.291/1986 e a extinção do DNOS por meio do Decreto-Lei 99.240/90, pondo fim ao projeto iniciado na década de setenta<sup>41</sup>. Outros fatores também implicaram no fim do PLANASA como a queda brusca nos investimentos públicos, alto endividamento das empresas públicas

---

<sup>34</sup> CANÇADO, V.; COSTA, G. M. A política de saneamento básico: limites e possibilidades de universalização. p. 2.

<sup>35</sup> DA COSTA, Ilton Garcia; PIEROBON, Flávio; SOARES, Eliane Cristina. A Efetivação... Op Cit. p. 345.

<sup>36</sup> COUTINHO, Rodrigo Pereira Anjo. Trajetória político-institucional do saneamento básico no Brasil: do PLANASA à lei 14.026/2020. p. 10.

<sup>37</sup> COUTINHO, Rodrigo Pereira Anjo. *Trajetória*. Op. Cit. p. 10.

<sup>38</sup> CANÇADO, V.; COSTA, G. M. *A política...* Op. Cit. p. 3.

<sup>39</sup> CANÇADO, V.; COSTA, G. M. *A política...* Op. Cit. p. 3.

<sup>40</sup> CANÇADO, V.; COSTA, G. M. *A política...* Op. Cit. p. 3.

<sup>41</sup> FARIA; FARIA, 2004, p. 205 *apud* COSTA; PIEROBON; SOARES, 2018 p. 346.

estaduais, mas para o presente trabalho, resta evidenciar que também se deve ao fato da descentralização almejada pelo Estado à época não ter sido acompanhada de um adequado sistema de regulação<sup>42</sup>.

A Constituição Federal de 1988 menciona a expressão “saneamento básico” três vezes no texto constitucional, a primeira é para tratar das competências da União, vide artigo 21, XX<sup>43</sup>. A segunda também relacionada as competências, trata da cooperação entre os entes públicos, no artigo 23, IX. A última menção está no artigo 200, IV e VIII, onde restam tratadas as competências do Sistema Único de Saúde – SUS. O que se depreende da hermenêutica constitucional é que o tema é sua ligação com a saúde, moradia, tratamento de águas e principalmente o meio ambiente<sup>44</sup>.

As questões ambientais tiveram grande relevância após a RIO 92, mas seus debates já estavam presentes na constituinte<sup>45</sup>. É nesse contexto de aceleração das privatizações e amplas discussões regulatórias que surge a Agência Nacional de Águas, por meio da edição da Lei nº 9.984/2000, cujo principal objetivo é implementar o Plano Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) e coordenar o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SNGRH), representando grande avanço sobre o tema para o país<sup>46</sup>.

A Lei Federal nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, foi a responsável por estabelecer as diretrizes nacionais para o saneamento básico e herdando o fardo de marco do saneamento do PLANASA descrito anteriormente e se tornando o segundo marco legal brasileiro<sup>47</sup>. A partir dela, foram estipuladas novas diretrizes para gestão e regulação do setor, sendo o Município ou Estado o responsável por elaborar a política, respectivo plano local de saneamento básico e a definição do ente responsável pela regulação ou fiscalização, assim como os procedimentos para tal<sup>48</sup>.

---

<sup>42</sup> COUTINHO, Rodrigo Pereira Anjo. *Trajatória*. Op. Cit. p. 11.

<sup>43</sup> NERY, Tito César dos Santos. Saneamento: ação de inclusão social. Estudos avançados, p. 313.

<sup>44</sup> NERY, Tito César dos Santos. *Saneamento...* Op. Cit. p. 313.

<sup>45</sup> LUZ, L. D.; FERREIRA, M. T. A questão ecológica na gestão dos corpos hídricos – analisando os focos das diretrizes brasileira e europeia. p. 21.

<sup>46</sup> DE LIMA WADA, Andreia Azevedo; DE SOUZA SCREMIN, Mayra. A Fiscalização dos Contratos de Concessão do Serviço Público de Saneamento. 2015. p. 507.

<sup>47</sup> HOHMANN, Ana Carolina C. Regulação e Saneamento na Lei Federal nº 11.445/07. 2012. p. 215.

<sup>48</sup> DUARTE, S. C. Ambiente regulatório do setor de saneamento no Brasil: Limites e possibilidades de atuação da Agência Nacional de Águas junto aos entes Federados Subnacionais. 2019. p. 5.

Nesse ponto, esse marco legal foi responsável por provocar um alto número de delegações de regulação dos Municípios aos Estados, pela própria conveniência do regulador ser o mesmo Ente que presta o serviço público, como ocorre com diversas companhias de saneamento estaduais<sup>49</sup>. Todavia, a regulação municipal pode não ser a melhor via, sob a ótica econômica, devido seus altos custos unitários e de manutenção das agências, podendo afetar a própria qualidade da regulação<sup>50</sup>.

Mesmo com as disposições do marco legal de 2007, com o Decreto Federal nº 7.217/2010, o saneamento continuou com um progresso lento, seja pelos ruídos políticos ou descaso, seja pela ausência de investidores pela razão de insegurança jurídica trazida pelo marco<sup>51</sup>. Nesse cenário, torna-se pungente a centralização das normas regulatórias e de tratar o saneamento com a devida importância pelo Governo Federal, sendo publicado em 15 de julho de 2020, a Lei 14.026, o conturbado “novo marco legal do saneamento”<sup>52</sup>. Dentre diversos pontos trazidos pelo novo marco, destacam-se a vontade do legislador em universalizar o acesso ao saneamento, a promoção da segurança jurídica com maior estabilidade jurídica e utilização de investimentos privados para a concretização das metas<sup>53</sup>.

É evidente que o novo marco legal do saneamento básico sofreu grande influência da agenda 2030 da ONU, mais precisamente na Ordem de Desenvolvimento Sustentável (ODS) nº 6, que visa a melhoria do tratamento de recursos hídricos e ampliação ao acesso ao saneamento básico<sup>54</sup>. Além do claro objetivo social e sanitário nas disposições legais, há também o nítido interesse econômico em tornar o setor mais atrativo para os investidores. O Governo Federal estima que a universalização do saneamento deve captar investimentos no montante de R\$600 a R\$700 bilhões de reais<sup>55</sup>.

---

<sup>49</sup> ABES – Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental. Diagnóstico Setorial e Ações Propostas. Portal ABES, 2017.

<sup>50</sup> ABES – Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental. Diagnóstico Setorial e Ações Propostas. Portal ABES, 2017.

<sup>51</sup> LEITE, Michael Douglas Sousa et al. O Novo Marco do Saneamento (Lei Federal nº. 14.026 de 2020) e os possíveis impactos nos pequenos municípios brasileiros. 2021. p. 3.

<sup>52</sup> LEITE, Michael Douglas Sousa et al. *O Novo...* Op. Cit. 2021. p. 3.

<sup>53</sup> LEITE, Michael Douglas Sousa et al. *O Novo...* Op. Cit. 2021. p. 3.

<sup>54</sup> VIEIRA, Patrícia Albuquerque. *O processo...* Op. Cit. p. 17.

<sup>55</sup> ESTADÃO CONTEÚDO. Bolsonaro sanciona novo marco legal do saneamento. 2020. Disponível em: <<https://www.istoedinheiro.com.br/bolsonaro-sanciona-novo-marco-legal-do-saneamento/>>. Acesso em: 28 jun. 2021.

A capacidade de aplicar metas gerais nos contratos de prestação de serviço de saneamento deriva do artigo 7º, da Lei 14.026/2020, que acrescentou o artigo 11-B à Lei 11.445/2007. Esse dispositivo representa uma nova face à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico, determinando que os contratos em vigor até 31 de março de 2022 incluam metas de universalização do serviço de saneamento<sup>56</sup>. Como por exemplo, o atendimento de 99% da população com água potável e de 90% da população com coleta e tratamento de esgotos até 31 de dezembro de 2033. Além, de cláusulas como a de intermitência de abastecimento, redução de perdas e melhorias no tratamento<sup>57</sup>.

Dessa feita, o emérito professor Carlos Ari Sundfeld assevera a importância das agências reguladoras que cuidam da prestação do serviço público e a universalização dos serviços continua sendo um dos maiores desafios do Brasil<sup>58</sup>. Por esse motivo, é necessária a imposição de metas de expansão às prestadoras que contemplem o interesse dos que não tem acesso ao serviço (excluídos), além de controlar a qualidade e as cobranças no interesse do consumidor<sup>59</sup>.

### 1.1.1 O princípio da universalidade e novo marco do saneamento

O princípio da universalidade do serviço público implica em um dever positivo ao Estado de instituir as condições fáticas necessárias para que o acesso ao serviço seja universal e esteja realmente ao alcance de todos no plano da realidade<sup>60</sup>. Assim, a essência desse princípio pressupõe que a Administração deverá atentar-se para as diferentes condições em que se encontram cada indivíduo ou grupo social, devendo alcançar as pessoas de baixa renda e as que habitam regiões afastadas dos grandes centros<sup>61</sup>.

A universalização é amplamente relacionada a saúde e constituiu um dos ideários do movimento sanitário anteriormente desenvolvido que foi reconhecida na Constituição Federal

---

<sup>56</sup> FORTINI, Cristiana; DE MIRANDA, João Lucas Costa. A aplicação das sanções do novo marco legal do saneamento básico aos contratos em curso, 2021. p. 296.

<sup>57</sup> FORTINI, Cristiana; DE MIRANDA, João Lucas Costa. *A aplicação...* Op. Cit., 2021. p. 297.

<sup>58</sup> SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito Administrativo Econômico*, 2000, p. 34.

<sup>59</sup> SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito...* Op. Cit., 2000, p. 34.

<sup>60</sup> HACHEM, Daniel Wunder. *Direito fundamental ao serviço público adequado e capacidade econômica do cidadão—Repensando a universalidade do acesso à luz da igualdade material*, 2014. p. 137.

<sup>61</sup> HACHEM, Daniel Wunder. *Direito fundamental...*Op. Cit., 2014. p. 138.

de 1988<sup>62</sup>. Com o objetivo de universalizar os serviços de saúde e sanitários, o Brasil implantou programas de extensão de cobertura, como o Programa de Interiorização das Ações de Saúde Saneamento do Nordeste (PIASS), que foram ampliadas pelas Ações Integradas de Saúde (AIS) e os Sistemas Unificados e Descentralizados de Saúde (SUDS)<sup>63</sup>. Se pode concluir que a falta de unidade, seja na saúde, seja no saneamento básico não foi benéfica para a universalização desses direitos<sup>64</sup>.

As regiões Sudeste e Sul apresentam aproximadamente 91,3% e 89,7% de atendimento com rede de águas e 78,6% e 43,9%, de coleta de esgotos respectivamente<sup>65</sup>. Em contrapartida, as regiões Norte e Nordeste indicam aproximadamente 57% e 73,3% de fornecimento de água e 10,2% e 26,9% de tratamento de esgoto<sup>66</sup>. O saneamento no Brasil ainda é um grande desafio, com reflexos na desigualdade no atendimento, as regiões Sudeste e Sul estão mais próximas de desfrutar da universalização do serviço, porém as regiões norte e nordeste amargam índices baixíssimos<sup>67</sup>.

Diante do novo marco, a Agência Nacional de Águas e Saneamento (ANA) é o órgão responsável por atribuir e centralizar a competência para instituição de normas de referência para regulação dos serviços de saneamento básico por seus titulares e suas entidades fiscalizadoras e reguladoras<sup>68</sup>. Caberá à ANA estabelecer normas de referência sobre as metas de universalização dos serviços públicos de saneamento básico para concessões que considerem, entre outras condições, o nível de cobertura de serviço existente, a viabilidade econômico-financeira da expansão da prestação do serviço e o número de Municípios atendidos. Além metas de universalização dos serviços públicos de saneamento básico para concessões<sup>69</sup>.

---

<sup>62</sup> SOUSA, Aione Maria da Costa. *Universalidade da saúde no Brasil e as contradições da sua negação como direito de todos*, 2014. p. 228.

<sup>63</sup> PAIM, Jairnilson Silva; SILVA, Lúcia Maria Vieira da. *Universalidade, integralidade, equidade e SUS*. BIS. Boletim do Instituto de Saúde (Impresso), 2010. p. 111.

<sup>64</sup> PAIM, Jairnilson Silva; SILVA, Lúcia Maria Vieira da. *Universalidade, integralidade, equidade e SUS*. BIS. Boletim do Instituto de Saúde (Impresso), 2010, p. 114.

<sup>65</sup> SNIS (Sistema Nacional De Informações Em Saneamento), 2017. p. 27.

<sup>66</sup> SNIS (Sistema Nacional De Informações Em Saneamento), 2017. p. 27.

<sup>67</sup> PEREIRA, Dilma Seli Pena. *Metas à frente*, 2010. p. 13.

<sup>68</sup> LEITE, Michael Douglas Sousa et al. *O Novo Marco...* Op. Cit. 2021. p. 8.

<sup>69</sup> BRASIL, Lei nº 9.984 de 17 de julho de 2000. Artigo 4º-A §1º com redação dada pela Lei 14.026.

Nesse diapasão, a Companhia de Saneamento do Paraná – SANEPAR em recente comunicado ao mercado publicado em 25 de agosto de 2021, indicou que opera em ambiente regulado pela ANA e pela Agência Reguladora do Paraná, sua visão é a de universalizar o saneamento ambiental, com excelência em todos os municípios atendidos e comprometida com a satisfação dos clientes<sup>70</sup>. Sendo ainda, um de seus desafios com o novo marco do saneamento, o cumprimento das metas de universalização dispostas no artigo 11-B, do novo marco legal<sup>71</sup>.

## 1.2 A fiscalização e aplicação de sanções nos contratos administrativos pela ANA

A prestação do serviço público feita exclusivamente pelo Estado representou a formação de monopólios naturais nas décadas de cinquenta e sessenta, em um cenário em que não atendia ao interesse do capitalismo. Diante dessa realidade, na década de oitenta surge a tendência do Estado em se retirar da prestação direta do serviço público, via privatizações e concessões<sup>72</sup>. Ao retirar a atuação estatal, perdeu-se a finalidade do serviço público, trazendo a necessidade da regulação estatal para que a população fosse atendida conforme os preceitos constitucionais<sup>73</sup>.

Foi no final da década de noventa que se materializou a criação de agências reguladoras no Brasil, com a edição das Emendas Constitucionais 08/95 e 09/95, representando inovações no ordenamento jurídico pátrio. Outras leis vieram dessas mudanças, como as Leis n° 9.427/96, 9.472/97, 9.478/97, 9.782/99, 9.961/00, dentre outros diplomas que rechearam o ordenamento jurídico brasileiro de agências<sup>74</sup>.

As agências reguladoras possuem uma função técnica de formular políticas gerais para o respectivo setor, sendo elas responsáveis por celebrar contratos de concessão, regular e fiscalizar seu cumprimento<sup>75</sup>. As agências deveriam defender os usuários de serviço público, o que ainda é precário no Brasil. Isso ocorre, na explicação do professor Antônio Carlos Cintra

---

<sup>70</sup> SANEPAR, Companhia de Saneamento do Paraná. Apresentação da Reunião Pública com Analistas – 2021. Disponível em: <<https://api.mziq.com/mzfilemanager/v2/d/5c749c91-d3a7-4903-b609-7ead65f1d1e8/f0518c78-60d5-42c5-72f6-086b99979b30?origin=1>> Acesso em 06 set 2021.

<sup>71</sup> SANEPAR, Companhia de Saneamento do Paraná. Apresentação da Reunião Pública com Analistas – 2021.

<sup>72</sup> DE MEDEIROS MENEZES, Roberta Fragoso. *As agências reguladoras no direito brasileiro*. 2002. p. 50-53.

<sup>73</sup> DE MEDEIROS MENEZES, Roberta Fragoso. *As agências...* Op. Cit. 2002. p. 50-53.

<sup>74</sup> DE MEDEIROS MENEZES, Roberta Fragoso. *As agências...* Op. Cit. 2002. p. 50-53.

<sup>75</sup> DO AMARAL, Antônio Carlos Cintra. *Observações sobre agências reguladoras de serviço Público*. p. 2.

do Amaral, “*pois sua criação, organização e estruturação deu-se a reboque das privatizações dos serviços públicos, quando devia ter sido condição necessária a essas privatizações*”<sup>76</sup>.

A Lei 14.026 de 15 de julho de 2020, é responsável por modificar a forma de atuação das instituições, os modelos de contratações públicas no setor de saneamento no Brasil, tendo como intenção corrigir o atraso na garantia desse direito fundamental<sup>77</sup>. Dentre as alterações em diversos dispositivos que regem as diretrizes e normas que estruturam o saneamento básico no país, destacam-se o aumento de prerrogativas da Agência Nacional das Águas e Saneamento Básico – ANA, que passou a direcionar o poder disciplinar nos contratos de prestação desse serviço público no Brasil<sup>78</sup>.

A Lei 8.666/1993 é a responsável por instituir as normas de licitações e contratos administrativos no Brasil. Seu artigo 58, III traz o “dever-poder” de fiscalizar a execução dos contratos com a administração pública<sup>79</sup>. Para o efetivo acompanhamento da execução do contrato é necessário a designação de um agente fiscalizador pela administração pública, nos termos do artigo 67, da Lei 8.666/93. No caso de inadimplemento e descumprimento das determinações do agente e de seus superiores, pode ocorrer a rescisão contratual, como menciona o artigo 78, VII, da lei de licitações<sup>80</sup>.

No caso do artigo 11-B, §7º, da Lei 11.445/2007, o não atingimento das metas estipuladas no contrato de prestação do serviço de saneamento básico, deverá ser iniciado o procedimento administrativo pela ANA, com o objetivo de avaliar as ações a serem adotadas, incluídas medidas sancionatórias, com eventual declaração de caducidade da concessão, assegurado o direito à ampla defesa<sup>81</sup>. Isso representou uma grande novidade legislativa em comparação com a legislação anterior, que já previa as metas de universalização, porém não

---

<sup>76</sup> DO AMARAL, Antônio Carlos Cintra. Observações sobre agências reguladoras de serviço Público. p. 2.

<sup>77</sup> BORJA, Patrícia Campos. Política pública de saneamento básico: uma análise da recente experiência brasileira. p. 434.

<sup>78</sup> VIEIRA, Patrícia Albuquerque. O processo de universalização do acesso à água e ao saneamento básico no Brasil (ODS nº 06): uma análise à luz da Lei nº 14.026/2020. p. 10.

<sup>79</sup> OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Curso de direito administrativo. 2017. p. 488.

<sup>80</sup> OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Curso de direito administrativo. 2017. p. 488.

<sup>81</sup> BRASIL, Lei nº 11.445 de 5 de janeiro de 2007. Artigo 11º-B §7º com redação dada pela Lei 14.026.

estipulava sanções, isso quer dizer que o marco do saneamento inaugura no ordenamento pátrio o sistema sancionatório próprio<sup>82</sup>.

Tal dispositivo encontra-se em consonância com o poder sancionatório da administração pública elencado no artigo 58, IV, da Lei de Licitações. As sanções que poderão ser aplicadas pela autoridade designada são: as advertências para as infrações leves; a multa para as médias; a suspensão temporária de participar em licitações e impedimento de contratar com a administração sendo grave a infração; ou ainda, a declaração de inidoneidade para as infrações gravíssimas, conforme o artigo 87, da Lei 8.666/1993<sup>83</sup>.

A Agenda Regulatória da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico foi atualizada pela Resolução nº 64 de 1 de março de 2021, constando no eixo 5, a elaboração de normas de referência para o saneamento como: reequilíbrio econômico-financeiro para água e esgoto nos contratos de concessão licitados; conteúdo mínimo de contratos de programa e de concessão para água e esgoto; diretrizes para infrações e penalidades do prestador dos serviços de água e esgotos; matriz de riscos de contratos para água e esgoto e; Diretrizes para metas progressivas de cobertura para água e esgoto e sistema de avaliação<sup>84</sup>.

Posteriormente, a Resolução ANA nº 86 de 05 de julho de 2021 aprovou o Regimento Interno da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico, trouxe a competência do apoio da elaboração do sistema de avaliação do cumprimento de metas de ampliação e universalização da cobertura dos serviços públicos de saneamento básico ao seu departamento COESC – Coordenação de Estudos Econômicos e Contábeis<sup>85</sup>.

A Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico já exercia a competência fiscalizatória no caso dos contratos envolvendo o uso de recursos hídricos como evidenciado

---

<sup>82</sup> MELO, Marília Carvalho de. RIBEIRO, Renata Batista. MACHADO, Fabrício Lisboa Vieira. A universalização do saneamento na perspectiva ambiental e dos recursos hídricos. In: FORTINI, Cristiana; DE MIRANDA, João Lucas Costa. *A aplicação...* Op. Cit..p. 305.

<sup>83</sup> OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Curso de direito administrativo. 2017. p. 510.

<sup>84</sup> ANA. AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS E SANEAMENTO BÁSICO. Resolução nº 64, de 01 de Maio de 2021. Disponível em:<<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-n-64/ana-de-1-de-marco-de-2021-306496548>> Acessado em: 12 set. 2021.

<sup>85</sup> ANA. AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS E SANEAMENTO BÁSICO. Resolução nº 86, de 05 de Julho de 2021. Disponível em:<<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-ana-n-86-de-5-de-julho-de-2021-330680377>> Acessado em: 12 set. 2021.

pela Resolução nº 662 de 29 de novembro de 2010<sup>86</sup>. Essa resolução regulamenta o processo administrativo fiscalizatório exercido pela ANA, servindo de base comparativa e para o que poderá ser implementado no serviço de saneamento.

### 1.3 A competência da ANA na prestação do serviço público de saneamento

O artigo 3º, I, da Lei Federal 11.445/07, é o responsável por definir as atividades pertencentes ao saneamento básico a nível nacional. O dispositivo também foi alterado pela Lei 14.025/2020 e, ao saneamento são atribuídas as seguintes atividades: o abastecimento de água potável; o esgotamento sanitário; a limpeza urbana e a drenagem e manejo das águas pluviais urbanas<sup>87</sup>. Segundo Martins (2008), aqui surge a primeira dúvida acerca do exame de competências do exercício dessas atividades, qual o ente seria o responsável pela prestação desses quatro serviços?

À Agência Nacional das Águas e Saneamento Básico foi atribuída a competência regulatória tornando-a, de fato, uma agência reguladora. Isso resulta em um aumento de força institucional pela agência, além de uma centralização do poder regulatório e segurança jurídica dentro de um setor que mostrou ser atrativo a investimentos<sup>88</sup>.

Para Dutra et al (2021), o estudo do exame de competências é fundamental para a aplicabilidade do marco do saneamento. Quem deve ser prestador do serviço, quem pode contratar e quem pode ser o regulador, são perguntas que precisam ser sanadas antes mesmo de se exigir metas e resultados nos contratos de prestação do serviço público. O exame de competências no setor de saneamento não é bem definido no texto constitucional como os setores de energia elétrica, petróleo e telecomunicações, a partir da análise constitucional resta evidente a necessidade de complementação infraconstitucional<sup>89</sup>.

Isso ocorre, pois, a Constituição Federal não define a titularidade do ente a promover as melhorias e prestação do saneamento, ou seja, o legislador originário deixou margem para a

---

<sup>86</sup> DE SENA LINHARES, Lucas; DE AGUIAR, Felipe Martins. Outorga de uso de direito: uma revisão sobre o instrumento no Tocantins. *Natural Resources*, 2021, p. 39.

<sup>87</sup> BRASIL, Lei nº 11.445 de 5 de janeiro de 2007. Artigo 3º, I com redação dada pela Lei 14.026.

<sup>88</sup> SAMPAIO, Rômulo. Riscos ambientais nos contratos de concessão sob a égide do novo marco legal do saneamento básico. *Transformações do Direito Administrativo: Direito Público e regulação em tempos de pandemia*. 2020. p. 75.

<sup>89</sup> DUTRA *et al.* Competência e governança no setor de saneamento: quem faz o quê?, 2021. p. 2-3.

construção de titularidades complexas que demandariam grande esforço institucional<sup>90</sup>. Outro ponto que merece destaque, é que o artigo 23, IX, da Lei Maior, definiu a competência comum entre os entes federados para a promoção e melhorias no setor, pulverizando a competência em igualdade entre a União, Estados e Municípios<sup>91</sup>. Diferentemente da ausência de titularidade acerca da realização de atividades no setor, coube a União privativamente, o estabelecimento de diretrizes sobre o saneamento, conforme preconiza os artigos 21, incisos XIX e XX e artigo 22, inciso IV da Constituição, exercendo uma “cooperação orientada”<sup>92</sup>.

As competências privativas da União Federal em instituir diretrizes e o sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos junto a legislar sobre águas e energia não confrontam a competência comum quanto a prestação do serviço, disposta no artigo 23, IX, da Constituição. Nesse ponto, a Lei Federal nº 9.433/97, artigos 31 e seguintes, é responsável pela criação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos – SINGREH, os artigos 11 e seguintes da mesma lei referem-se a outorga de direitos de uso dos recursos hídricos e, por fim, a Lei Federal nº 11.445/07 elabora as diretrizes do saneamento<sup>93</sup>. Assevera Martins (2008), que ter a competência para legislar sobre recursos hídricos que seriam necessários para a realização do serviço público de saneamento não equivale ter a competência para a efetiva prestação desse serviço.

Outra discussão ganhou forma ao indagar quem seria competente na prestação do serviço nas regiões metropolitanas. Os Estados podem, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum, assim preconiza o artigo 25, §3º, da Constituição Federal. Nesse ponto, o que chama atenção é o emprego do termo “interesse comum” quando comparado ao termo “interesse local” disposto no artigo 30, I, da Carta Magna. De acordo com Tácito (2005), a lei complementar que institui a região metropolitana prescinde da anuência do Município cujos serviços passam a ter a competência concentrada na administração regional. Para o autor, essa é uma forma do Estado retirar a competência municipal dos serviços de saneamento e a outra seria a delegação à iniciativa privada, através da outorga de concessão de serviço público,

---

<sup>90</sup> DUTRA *et al.* *Competência...* Op. Cit, 2021. p. 2-3.

<sup>91</sup> DUTRA *et al.* *Competência...* Op. Cit, 2021. p. 4.

<sup>92</sup> DUTRA *et al.* *Competência...* Op. Cit, 2021. p. 2-3.

<sup>92</sup> DUTRA *et al.* *Competência...* Op. Cit, 2021. p. 4.

<sup>93</sup> MARTINS, Ricardo Marcondes. *Titularidade do serviço de saneamento básico*, 2008. p. 180-190.

precedida de licitação, sendo o interesse local, o Município e, se o interesse for comum, o Estado<sup>94</sup>.

O Supremo Tribunal Federal entendeu na ADI 4454 ser aplicável o artigo 30, V, da Constituição Federal, nos casos de organização e prestação do serviço público de saneamento<sup>95</sup>. Em outra ocasião, a corte fixou o entendimento no qual o ente municipal é o que está mais próximo da população e, por isso, incumbe-lhe a prestação de serviços públicos essenciais, sem prejuízo da eventual colaboração do Estado e da União<sup>96</sup>.

Outrossim, a Corte Constitucional reconheceu que o serviço de saneamento básico pode deixar de ser interesse local e passar a interesse comum, no caso de instituição de regiões metropolitanas, como discutido anteriormente. Mas, ainda assim, o fato de ser instituída região metropolitana não “esvazia a autonomia municipal”. Tal interpretação, permite entender que o Município detém uma competência rígida em detrimento aos outros entes, tendo como pilar o interesse local<sup>97</sup>.

A competência do saneamento é local e deve ser atribuída ao Município, não se transferindo ao Estado nem mesmo em casos de criação de regiões metropolitanas previsto na Constituição. O que pode ocorrer conforme estipulado pelo novo marco do saneamento é o deslocamento de obrigações que transcendem para a coletividade (mais de um Município) sendo necessário o compartilhamento de competência com o Estado<sup>98</sup>. O marco do saneamento sanou a controvérsia das regiões metropolitanas ao trazer nova redação ao artigo 8º, I e II, da Lei 11.445/07<sup>99</sup>. A alteração legal estabelece que Estado e Município devem compartilhar o

---

<sup>94</sup> TACITO, Caio. Saneamento básico-Região Metropolitana-Competência estadual, 2005. p. 345-350.

<sup>95</sup> BRASIL. STF. Supremo Tribunal Federal. ADI 4454, Relator: Cármen Lúcia, Data de Julgamento: 05/08/2020. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=3943782>>. Acesso em: 04 Julho. 2021.

<sup>96</sup> BRASIL. STF. Supremo Tribunal Federal. ADI 2340. Relator: Ricardo Lewandowski, data de julgamento: 06 de março de 2013. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1871562>>. Acesso em: 04 Jul. 2021.

<sup>97</sup> BRASIL. STF. Supremo Tribunal Federal. ADI 1842. Relator: Luiz Fux, data de julgamento: 06 de março de 2013. Gilmar Mendes, Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur241775/false>>. Acesso em 5 de jul. 2021.

<sup>98</sup> REIS, Rogério. Exercício da competência sancionatória em regiões metropolitanas de saneamento básico no Estado de São Paulo: uma análise a partir de estudo empírico, 2020. p. 27

<sup>99</sup> REIS, Rogério. *Exercício da...* Op. Cit., 2020. p. 99.

exercício da titularidade no caso em que a estrutura para prestação do serviço de saneamento seja utilizada por mais de um Município<sup>100</sup>.

Em síntese, conforme a decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal, a titularidade dos serviços de saneamento básico é municipal nos territórios isolados e, no caso de regiões metropolitanas, a competência será de forma compartilhada, sem representar qualquer prejuízo aos municípios<sup>101</sup>. Todavia, a Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico passa a ser um instrumento fundamental para coordenar os entes reguladores, por deter a competência para instituir normas de referência para a regulação dos serviços de saneamento básico no país<sup>102</sup>.

Neste diapasão, pode-se dizer que a União detêm competência administrativa para estabelecer diretrizes gerais, nos ditames do artigo 21, XX, da Constituição Federal<sup>103</sup>. Outra consideração que se faz mister é que tanto a União quanto os estados-membros e os municípios devem promover melhorias no saneamento, nos termos do artigo 23, IX<sup>104</sup>. A última divisão de competências traz aos municípios a tarefa de legislar, organizar e prestar os serviços de interesse local, como menciona o artigo 30, I e V, da Carta Política<sup>105</sup>.

Após a análise supracitada, vale mencionar que para entender a competência da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico, salienta-se que regulamentação não se confunde com a regulação, sendo esta, uma atividade dentro daquela<sup>106</sup>. Ou seja, a agência reguladora nada mais é do que um órgão administrativo ou autarquia de regime especial<sup>107</sup>. Portanto, as agências reguladoras não são algo à parte do Estado, não estão acima nem abaixo

---

<sup>100</sup> REIS, Rogério. *Exercício da...* Op. Cit., 2020. p. 14.

<sup>101</sup> VASQUES, Pedro. Saneamento Básico: uma avaliação sobre a atuação dos setores público e privado no contexto de novas preposições regulatórias. p 8.

<sup>102</sup> DUTRA *et al.* *Competência...* Op. Cit, 2021. p 1.

<sup>103</sup> CUNHA, A. S. Saneamento básico no Brasil: desenho institucional e desafios federativos. p. 9.

<sup>104</sup> CUNHA, A. S. *Saneamento...* Op. Cit. p. 9

<sup>105</sup> CUNHA, A. S. Saneamento... Op. Cit. p. 9

<sup>106</sup> BRODBEKIER, Bruno. Poder regulamentar da administração pública. *Revista de Direito Administrativo*, 2003. p. 147.

<sup>107</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na administração pública*. 1999. p. 141.

da administração direta, têm suas competências e atuação previstas em lei e seu regime jurídico devem ser preservados e interpretados no mesmo sentido<sup>108</sup>.

## Capítulo II - A aplicabilidade do novo regime de metas nos contratos anteriores ao marco do saneamento

### 2.1 A aplicação do novo regime de metas nos contratos

Quanto aos contratos administrativos, disserta Meirelles (2010) que se trata do ajuste que a Administração Pública firma com o particular ou outra entidade administrativa para a consecução de objetivos de interesse público, nas condições estabelecidas pela própria Administração<sup>109</sup>. Dessa feita, a Lei nº 9.784/99 positivou diversos princípios que devem nortear a atividade administrativa, como a segurança jurídica (artigo 2º, *caput*) e boa-fé (artigo 2º, IV), além da vedação que uma interpretação nova possa retroagir em prejuízo do administrado (artigo 2º, XIII)<sup>110</sup>.

A aplicação da boa-fé objetiva nos contratos administrativos decorre do princípio da moralidade previsto no artigo 37, da Constituição Federal<sup>111</sup>. Desse princípio se depreende o próprio instituto do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos que será tratado posteriormente após discutido a aplicabilidade da nova legislação nos contratos anteriores<sup>112</sup>.

Os contratos administrativos são caracterizados pelo desequilíbrio entre as partes, tendo em vista, a presença das cláusulas exorbitantes previstas no artigo 58 da Lei. 8.666/1993<sup>113</sup>. As cláusulas exorbitantes segundo Di Pietro (2009) são chamadas assim por estarem fora de órbita (*ex orbita*) do direito comum e cuja finalidade é instrumentalizar a supremacia do interesse público em relação ao particular, assim, são cláusulas que asseguram o poder de alteração unilateral do contrato, a sua rescisão unilateral antes do prazo, a imposição

---

<sup>108</sup> HAGEMANN, Luís Carlos Kothe. Do poder sancionatório das agências reguladoras: natureza e fundamentos da possibilidade de imposição de multas. 2007. p. 14.

<sup>109</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro, 2006. p. 215.

<sup>110</sup> BARRASO, Luís Roberto. Em Algum Lugar do Passado; Segurança Jurídica, Direito Intertemporal e o Novo Código Civil, 2004. p. 37.

<sup>111</sup> DE LUCENA MOTTA, Thiago; CLEMENTINO, Marco Bruno Miranda. O Fato Da Administração E A Revisão Dos Contratos Administrativos A Partir Da Violação Da Boa-Fé Objetiva, 2019. p. 48.

<sup>112</sup> DE LUCENA MOTTA, Thiago; CLEMENTINO, Marco Bruno Miranda. *O Fato... Op. Cit...* p. 49

<sup>113</sup> OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Curso de direito administrativo. 2017. p. 485.

de penalidades administrativas entre outras fundadas pelo mesmo princípio<sup>114</sup>. Se faz mister observar que a boa-fé objetiva administrativa tem aplicação nos contratos administrativos por servir como um parâmetro de conduta estatal quanto ao *modus operandi* da Administração, sendo inclusive exteriorizada na motivação dos atos pelo ente público<sup>115</sup>.

A inclusão de mecanismos que alterem os contratos administrativos é uma prerrogativa da Administração que não decorre de uma condição de superioridade, mas da condição de curadora dos interesses públicos primários ou denominados interesses coletivos primários<sup>116</sup>. Ou seja, é a supremacia do interesse público e a indisponibilidade deles que fundamenta a existência do contrato e de sua mutabilidade<sup>117</sup>. O interesse público primário difere-se do secundário na medida que este baseia-se no interesse coletivo e aquele no interesse das instituições públicas, ou da Administração Pública<sup>118</sup>.

A prestação do serviço de abastecimento de água e tratamento de esgoto é complexo e exige grandes investimentos, além de demandar esforços de todas as instituições e dos próprios usuários, com o objetivo de alcançar a universalização, a regularidade e a adequação do serviço<sup>119</sup>. O administrador público deve ser cauteloso e se basear no interesse público primário<sup>120</sup>.

---

<sup>114</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo, 2009. p. 253.

<sup>115</sup> LIRA, Ricardo Pereira; CALDAS, Roberto Correia da Silva Gomes. A boa-fé objetiva administrativa e a interpretação dos contratos administrativos: a concretização da função pública, 2015. p. 2691.

<sup>116</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão Plenário nº 215/1999, de 12 de maio de 1999. Relator: Ministro José Antônio de Barreto Macedo. Disponível em: <[http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc%5CSIDOC%5CgeradoSIDOC\\_DC02151899P.pdf](http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc%5CSIDOC%5CgeradoSIDOC_DC02151899P.pdf)> Acesso: 23 set. 2021.

<sup>117</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão Plenário nº 215/1999, de 12 de maio de 1999. Relator: Ministro José Antônio de Barreto Macedo. Disponível em: <[http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc%5CSIDOC%5CgeradoSIDOC\\_DC02151899P.pdf](http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc%5CSIDOC%5CgeradoSIDOC_DC02151899P.pdf)> Acesso: 23 set. 2021.

<sup>118</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão Plenário nº 215/1999, de 12 de maio de 1999. Relator: Ministro José Antônio de Barreto Macedo. Disponível em: <[http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc%5CSIDOC%5CgeradoSIDOC\\_DC02151899P.pdf](http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc%5CSIDOC%5CgeradoSIDOC_DC02151899P.pdf)> Acesso: 23 set. 2021.

<sup>119</sup> TAVARES, Claudio Adelino. Os limites da lei n.8.666/1993 para as alterações qualitativas nos contratos administrativos e a possibilidade excepcional de extrapolá-los nos termos do acórdão 215/1999 do Tribunal de Contas da União. 2015. p. 13.

<sup>120</sup> TAVARES, Claudio Adelino. *Os limites...* Op. Cit.. 2015. p. 13.

Porém, para que seja aplicado o instituto da alteração unilateral do contrato administrativo, por conta da boa-fé objetiva é necessário a motivação da alteração<sup>121</sup>. A mudança deve decorrer estritamente de fato superveniente (marco do saneamento), sendo vedada a descaracterização do objeto do contrato (serviço de saneamento) e apenas cláusulas regulamentares podem ser alteradas unilateralmente, oclusa a alteração de cláusulas econômicas ou financeiras<sup>122</sup>.

## 2.2 Os contratos em curso

Os contratos de prestação do serviço de saneamento em curso provenientes de licitação para prestação ou concessão de serviços públicos de saneamento básico, estarão condicionados à comprovação da capacidade econômico-financeira da contratada, por recursos próprios ou por contratação de dívida, de modo a viabilizar a universalização dos serviços na área licitada respeitando o prazo de até 31 de dezembro de 2033<sup>123</sup>. Diante de tal previsão o que se pretende pelo legislador é a alteração unilateral dos contratos em curso, porém tal dispositivo trouxe a dúvida acerca de uma possível violação do artigo 5º, XXXVI da Constituição de 1988 e do artigo 6º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, em que consolidam o instituto do direito adquirido<sup>124</sup>.

Neste liame se insere o conflito intertemporal de leis, sendo certo que inexistente liberdade para o legislador aplicar o direito novo a situações jurídicas já consolidadas, que se subsumam em direitos constitucionalmente protegidos como o direito adquirido e o ato jurídico perfeito<sup>125</sup>. Dessa maneira, o Brasil não adotou a teoria de Paul Roubier na qual a lei nova teria efeito imediato, adotando fórmula de Carlos Fernando Gabba de proteção do direito adquirido, sendo esse o entendimento consolidado do Supremo Tribunal Federal ao dizer que as três formas de retroatividade da lei nova, a máxima, média e mínima, são inválidas por violar o direito adquirido, ato jurídico perfeito e coisa julgada<sup>126</sup>.

---

<sup>121</sup> OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Curso...* Op. Cit. p. 485.

<sup>122</sup> OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Curso...* Op. Cit. p. 485.

<sup>123</sup> BRASIL, Lei nº 11.445 de 5 de janeiro de 2007. Artigo 10-Bº, com redação dada pela Lei 14.026/2020.

<sup>124</sup> FORTI FORTINI, Cristiana; DE MIRANDA, João Lucas Costa. A aplicação das sanções do novo marco legal do saneamento básico aos contratos em curso, 2021. p. 307.

<sup>125</sup> BARRASO, Luís Roberto. Em Algum Lugar do Passado; Segurança Jurídica, Direito Intertemporal e o Novo Código Civil, 2004. p. 58.

<sup>126</sup> BARRASO, Luís Roberto. Em Algum Lugar do Passado; Segurança Jurídica, Direito Intertemporal e o Novo Código Civil, 2004. p. 43.

Entretanto, as metas e sanções trazidas pelo marco do saneamento representam completo alinhamento com o princípio da dignidade da pessoa humana, uma vez que, o que se busca é permitir o acesso justo e igualitário de todos a condições dignas de existência, como o saneamento e água potável<sup>127</sup>. Além disso, preconiza o renomado autor Celso Antônio Bandeira de Mello (2000, p. 80) que não se pode dizer que sejam retroativas as leis que respeitam os efeitos que precederam a seu advento, alcançando somente esses efeitos que se estão propagando ainda e que, por isso, crescem já na vigência da lei nova, ou seja, retroagir é agir em relação ao passado<sup>128</sup>. Diante disso, não se pode dizer da legislação nova que carrega relações que existem no presente, não se reclinam o passado, pelo contrário, se assenta naquilo que se discute na atualidade<sup>129</sup>.

Ultrapassada a discussão, o prazo para os contratos em vigor que não possuírem as metas de universalização é até 31 de março de 2022 para viabilizar essa inclusão<sup>130</sup>. Os contratos firmados por licitação que possuírem metas diversas da prevista no artigo 11-B da Lei 11.445/07, deverão buscar alternativas para o atingimento das metas, como; a prestação direta da parcela remanescente; licitação complementar para atingimento da totalidade da meta e; aditamento de contratos já licitados, incluindo eventual reequilíbrio econômico-financeiro, desde que em comum acordo com a contratada, menciona a lei<sup>131</sup>. As metas serão calculadas de maneira proporcional no período compreendido entre a assinatura do contrato ou termo aditivo<sup>132</sup>.

O que se pode extrair da leitura da legislação é que as medidas configuram *álea extraordinária*, a inclusão das metas nos contratos insere-se como *fato do príncipe*<sup>133</sup>. Ou seja, a União que não é titular da prestação do serviço de saneamento, no exercício de sua competência para estabelecer diretrizes para o aludido setor (*vide* artigo 21, XX da Carta

---

<sup>127</sup> FORTI FORTINI, Cristiana; DE MIRANDA, João Lucas Costa. A aplicação das sanções do novo marco legal do saneamento básico aos contratos em curso, 2021. p. 311.

<sup>128</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. O direito adquirido e o direito administrativo, 2000. p. 80.

<sup>129</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. O direito adquirido e o direito administrativo, 2000. p. 80.

<sup>130</sup> BRASIL, Lei nº 11.445 de 5 de janeiro de 2007. Artigo 11-Bº, §1º com redação dada pela Lei 14.026/2020.

<sup>131</sup> BRASIL, Lei nº 11.445 de 5 de janeiro de 2007. Artigo 11-Bº, §2º, I a III com redação dada pela Lei 14.026/2020.

<sup>132</sup> BRASIL, Lei nº 11.445 de 5 de janeiro de 2007. Artigo 11-Bº, §4º com redação dada pela Lei 14.026/2020.

<sup>133</sup> LOUREIRO, Gustavo Kaercher. Observações sobre a prorrogação de contratos de programa sob o Marco do Saneamento, 2020. p. 8.

Política), não altera os contratos, mas determina que assim o faça o titular-concedente<sup>134</sup>. Outro ponto interessante é a discricionariedade quanto ao modo de distribuir as metas ao longo do tempo, seja de um mesmo contrato, sejam em contratos sucessivos caso o prazo dos contratos atuais não forem até 2033, sendo certo que a legislação impõe que até 31 de dezembro de 2033 deverão estar garantidas as metas de universalização<sup>135</sup>.

## Capítulo III - A manutenção dos contratos anteriores ao marco do saneamento

### 3.1 Imposição de metas e oneração dos contratos

A equação econômico-financeira se estabelece no momento da proposta ao outro contratante e, após o aceite o contrato será celebrado e válido, uma vez pertencentes as circunstâncias econômicas, sociais e jurídicas capazes de interferir na relação do negócio jurídico<sup>136</sup>. Isto é, com a relativização do interesse público as cláusulas exorbitantes também perdem força, o que, conseqüentemente, traz os princípios do instituto das obrigações do direito civil brasileiro, a fim de garantir um maior equilíbrio contratual e contraprestacional aos contratantes<sup>137</sup>.

A instituição da Lei 11.445, de 5 de janeiro de 2007, regulamentada pelo Decreto nº 7.217, de 21 de junho de 2010 em conjunto com a Portaria Interministerial nº. 571, de 5 de dezembro de 2013, instituem o Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANSAB), já prevendo diretrizes, metas e ações de saneamento básico para o país até 2033<sup>138</sup>. Ou seja, não se trata de novidade propriamente dita, é condição de validade para a celebração de contratos de concessão a inclusão de metas progressivas e graduais de expansão dos serviços de qualidade, sendo anterior ao advento da Lei 14.026/2020<sup>139</sup>. A universalização é princípio do serviço público de saneamento básico e sua prestação deverá objetivar o acesso universal aos serviços<sup>140</sup>.

---

<sup>134</sup> LOUREIRO, Gustavo Kaercher. *Observações...* Op. Cit. p. 8.

<sup>135</sup> LOUREIRO, Gustavo Kaercher. *Observações...* Op. Cit. p. 9.

<sup>136</sup> CLEMENTINO, Marco Bruno Miranda; MOTTA, Thiago de Lucena. O fato da administração e a revisão dos contratos administrativos a partir da violação da boa-fé objetiva. 2019. p. 39.

<sup>137</sup> DE AQUINO, Fernando Henrique Franco. A Ampliação da Incidência de Institutos do Direito Civil aos Contratos Administrativos como Mecanismo de Aprimoramento da Gestão Pública. 2019. p. 156.

<sup>138</sup> ALCÂNTARA, Tereza Cristina Sepúlveda. Análise do esgotamento sanitário domiciliar no Brasil: metas e resultados da política pública de saneamento básico. 2017. p. 30.

<sup>139</sup> BRASIL, Decreto nº 7.217 de 21 de junho de 2010. Artigo 39, §2º, II.

<sup>140</sup> BRASIL, Decreto nº 7.217 de 21 de junho de 2010. Artigos 3º, I e Artigo 25, II.

Como se pode observar, a imposição de metas nos contratos de concessão não era novidade aos agentes prestadores do serviço público por conta do PLANSAB e a legislação vigente, ocorre que o novo marco deu outra interpretação ao conceito e tratamento a universalização<sup>141</sup>. O principal motivo dessa mudança relaciona-se com o descaso que as metas eram estipuladas, fiscalizadas e as aplicações de medidas sancionatórias em seu descumprimento, afinal, ao atual déficit no setor reflete isso<sup>142</sup>.

Além da clara oneração devida à implementação técnica, de infraestrutura e financeira oriunda dos percentuais exigidos pelo marco do saneamento, há também, oneração quanto a fiscalização e aplicações de sanções antes não previstas<sup>143</sup>. Um dos exemplos práticos de sanção imposta pelo próprio marco regulatório é a vedação da distribuição de lucros e dividendos pelo prestador do serviço público que descumprir as metas e cronogramas estabelecidos no contrato de prestação do serviço de saneamento<sup>144</sup>. Esse mecanismo chamado de “*distribution stops*” é outro ponto que pode desequilibrar os contratos em curso, forçando a concretização da universalização, sua base advém igualmente do princípio da dignidade humana, onde os lucros dos acionistas estariam subordinados ao cumprimento das novas metas contratuais<sup>145</sup>.

No caso do descumprimento das metas impostas, será iniciado o procedimento administrativo pela Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico para avaliar as ações a serem adotadas, como as medidas sancionatórias e a eventual declaração de caducidade da concessão, assegurando o direito à ampla defesa<sup>146</sup>. O grande desafio da ANA é exatamente garantir o efetivo cumprimento dessas metas impostas, para tal, deverá se valer de instrumentos que possibilitem o reequilíbrio econômico e promovam a legitimidade, credibilidade e transparência em toda sua atuação<sup>147</sup>.

Ainda na mesma discussão acerca da oneração dos contratos, existem limites a aplicação da cláusula exorbitantes previstos no artigo 65, §1º, da Lei de Licitações, condicionando qualquer acréscimo ou supressão que se fizerem nas obras, serviços ou compras,

---

<sup>141</sup> DA SILVA PAGANINI, Wanderley; BOCCHIGLIERI, Miriam Moreira. O Novo Marco Legal do Saneamento: universalização e saúde pública, 2021. p. 48.

<sup>142</sup> FORTINI, Cristiana; DE MIRANDA, João Lucas Costa. *A aplicação...* Op. Cit., 2021. p. 297.

<sup>143</sup> FORTINI, Cristiana; DE MIRANDA, João Lucas Costa. *A aplicação...* Op. Cit., 2021. p. 297.

<sup>144</sup> BRASIL, Lei nº 11.445 de 5 de janeiro de 2007. Artigo 11, §5º com redação dada pela Lei 14.026/2020.

<sup>145</sup> FORTINI, Cristiana; DE MIRANDA, João Lucas Costa. *A aplicação...* Op. Cit., 2021. p. 304.

<sup>146</sup> BRASIL, Lei nº 11.445 de 5 de janeiro de 2007. Artigo 11-B, §7º com redação dada pela Lei 14.026/2020.

<sup>147</sup> SMIDERLE, Juliana Jerônimo. O desafio da ANA, 2020. p. 55-54.

até 25% do valor inicial atualizado do contrato<sup>148</sup>. Aqui, há duas correntes na doutrina que entendem esse limite como aplicável apenas a alterações unilaterais quantitativas e a outra entende ser aplicável a todas as alterações, sejam qualitativas ou sejam quantitativas<sup>149</sup>. Entretanto, no caso de imposição legal não estaremos diante de uma discricionariedade do administrador, sendo característica da revisão dos contratos administrativos, que pode ser entendida como um direito do contratado e um dever do Estado que deve ser observado sempre que for preciso realizá-la<sup>150</sup>.

O cerne da questão reside no fato de não ser possível promover alterações acima desse limite legal, como visto, o legislador não estabeleceu limites explícitos e fixos para as essas alterações qualitativas<sup>151</sup>. Se os legisladores quisessem estabelecer tais limites as limitações qualitativas assim o teriam feito, porém, não se deve dar uma interpretação extensiva do dispositivo sob pena de violar a própria legalidade<sup>152</sup>. De tal forma, que se pode extrair que é possível que a alteração qualitativa ultrapasse os limites estabelecidos nos parágrafos 1º e 2º, do artigo 65 da Lei 8.666/93<sup>153</sup>. Entretanto, esse não é o entendimento único, o TCU entende que limites genéricos ou desprovido de teto legal expresso, poderiam violar o direito dos contratados, que poderiam ser constrangidos a executar um objeto muito distinto do licitado, bem como poderia representar fraude à licitação<sup>154</sup>.

Isto exposto, como o objeto dos contratos a serem alterados possuem caráter indispensável como os serviços de água tratada e de coleta de esgotos, vale ressaltar alguns aspectos que facilitam a adequação para a extrapolação desses limites<sup>155</sup>. Assim entendeu o Plenário TCU no Acórdão nº 2.032/2009, ao fixar que na celebração de aditivos que se observe alterações contratuais devem ser precedidas de procedimento administrativo, onde será possível

---

<sup>148</sup> BRASIL, Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993. Artigo 65, §1º.

<sup>149</sup> OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Curso...* Op. Cit. p. 486.

<sup>150</sup> OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Curso...* Op. Cit. p. 493.

<sup>151</sup> NIEBUHR, Joel de Menezes. *Alteração...* Op. Cit. 2003, p. 868.

<sup>152</sup> NIEBUHR, Joel de Menezes. *Alteração...* Op. Cit. 2003, p. 868.

<sup>153</sup> NIEBUHR, Joel de Menezes. *Alteração...* Op. Cit. 2003, p. 868.

<sup>154</sup> TAVARES, Claudio Adelino. Os limites da lei n.8.666/1993 para as alterações qualitativas nos contratos administrativos e a possibilidade excepcional de extrapolá-los nos termos do acórdão 215/1999 do Tribunal de Contas da União. 2015. p. 13.

<sup>155</sup> TAVARES, Claudio Adelino. *Os limites ...* Op. Cit. 2015. p. 13.

embasar a oneração em pareceres e estudos técnicos pertinentes e ainda caracterizar a natureza superveniente essencial para que se promova a inclusão ou alteração das cláusulas pactuadas<sup>156</sup>.

A alteração qualitativa prevista no artigo 65, I, *a*, da Lei de Licitações é a que melhor se adere a implementação das condições advindas do marco do saneamento, pois visa alterar o projeto para melhor adequação técnica e se faz necessário utilizar a alteração quantitativa no que tange as metas de universalização do serviço de saneamento, tendo base no artigo 65, I, *b*, da Lei Federal 8.666/1993<sup>157</sup>.

Ainda, ao editar uma nova legislação a administração poderá, sob o fundamento legal prevista nos artigos 58, I e §2º e artigo 65, II e §6º, da Lei Federal nº 8.666/1993, utilizar-se da revisão<sup>158</sup>. Ela tem como base a ocorrência de um fato posterior à proposta no procedimento de licitação e, conseqüentemente, a celebração do contrato com a Administração, como ocorreu com a elaboração do novo marco legal do saneamento<sup>159</sup>. O instituto não depende de previsão expressa no edital ou no contrato firmado e pode ser aplicado sob qualquer cláusula pactuada, o que se depreende da interpretação legal e constitucional<sup>160</sup>.

Nesse ponto, diante da nova imposição legal das metas de universalidade do serviço de saneamento básico, estaremos diante de um exercício lícito de poderes extracontratuais, pelo ente público contratante, incidindo diretamente no contrato administrativo, modificando-o e cuja incidência cria um dever de indenizar ou modificar o contrato em favor do particular, sendo esse o conceito de Fato do Príncipe para GASIOLA (2014), aqui nasce a necessidade da alteração da matriz de risco dos contratos em curso para o seu respectivo reequilíbrio<sup>161</sup>.

### 3.2 Reequilíbrio econômico dos contratos com a alteração da matriz de risco

A cláusula *pacta sunt servanda* é responsável por conceder a segurança jurídica as cláusulas pactuadas no contrato, sua aplicação perdurou por séculos na história do Império Romano e ainda hoje, é amplamente utilizada como meio de assegurar o ato jurídico perfeito e o direito adquirido nos contratos administrativos<sup>162</sup>. O reequilíbrio econômico-financeiro de um

---

<sup>156</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão Plenário nº 2.032/2009, de 12 de maio de 1999. Relator: Ministro Benjamin Zymler.

<sup>157</sup> OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Curso...* Op. Cit. p. 485.

<sup>158</sup> DE LUCENA MOTTA, Thiago; CLEMENTINO, Marco Bruno Miranda. *O Fato...* Op. Cit... p. 42.

<sup>159</sup> DE LUCENA MOTTA, Thiago; CLEMENTINO, Marco Bruno Miranda. *O Fato...* Op. Cit... p. 42.

<sup>160</sup> DE LUCENA MOTTA, Thiago; CLEMENTINO, Marco Bruno Miranda. *O Fato...* Op. Cit... p. 43-44.

<sup>161</sup> GASIOLA, Gustavo Gil. O instituto do fato do príncipe no sistema de tutela dos contratos administrativos, 2014. p. 71.

<sup>162</sup> DA CUNHA, Thadeu Andrade. A teoria da imprevisão e os contratos administrativos, 1995. p. 35.

contrato teve origem no Direito Administrativo Francês, que relativizou o *pacta sunt servanda* com a adoção da também antiga cláusula *rebus sic stantibus*<sup>163</sup>. Sua consolidação na França se deu com o arresto do Conselho de Estado no caso da *Compaigne Générale Française de Tramways* de 21 de março de 1910, no qual foi firmado o entendimento de que no caso de se agravar os encargos do outro contratante por ato unilateral da Administração, caberia ao Estado indenizar a álea extraordinária acrescida ao contrato<sup>164</sup>.

Diversos outros casos evidenciaram semelhantes entendimentos como a oneração devida à inflação pós-guerra vivenciada na Alemanha e a promulgação na França da Lei *Faillot* em 21 de maio de 1918, responsável por fixar o instituto da revisão nos contratos administrativos<sup>165</sup>. No *common law*, o adiamento da cerimônia de coroação do monarca Rei Eduardo VII pelo seu respectivo adoecimento, ou seja, fato superveniente e imprevisível aos contratos de aluguel celebrados para observar a cerimônia puderam ser desobrigados<sup>166</sup>. Em resumo, por força de acontecimentos extraordinários, renasceu a cláusula *rebus sic stantibus*, sob uma nova roupagem, conhecida de teoria da imprevisão<sup>167</sup>.

No direito administrativo brasileiro contemporâneo, a Constituição de 1988 menciona que as obras, serviços, compras e alienações feitas pela administração pública deverão assegurar igualdade de condições a todos os concorrentes no processo licitatório e mantidas efetivas da proposta permitindo apenas as exigências de qualificação técnica e econômica indispensável à garantia do cumprimento das obrigações<sup>168</sup>. A equação econômica é feita no momento da proposta (antes da assinatura de qualquer contrato) levando em consideração a prestação do serviço e o desembolsado pelo ente público, tal condição deve permanecer durante a execução do contrato<sup>169</sup>.

O princípio da manutenção econômica pode ser utilizado pelo particular ou pelo o Estado para que seja reestabelecido o equilíbrio econômico pactuado à época do processo licitatório ou da assinatura do contrato administrativo<sup>170</sup>. Diversos são os mecanismos para

---

<sup>163</sup> DA CUNHA, Thadeu Andrade. *A teoria...* Op. Cit., 1995. p. 36.

<sup>164</sup> DA CUNHA, Thadeu Andrade. *A teoria...* Op. Cit., 1995. p. 36.

<sup>165</sup> DA CUNHA, Thadeu Andrade. *A teoria...* Op. Cit., 1995. p. 37.

<sup>166</sup> DA CUNHA, Thadeu Andrade. *A teoria...* Op. Cit., 1995. p. 37.

<sup>167</sup> DA CUNHA, Thadeu Andrade. *A teoria...* Op. Cit., 1995. p. 37.

<sup>168</sup> BRASIL. Constituição. Constituição da República Federativa do Brasil. Artigo 37, XXI, 1988.

<sup>169</sup> OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Curso...* Op. Cit. 2017. p. 490.

<sup>170</sup> OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Curso...* Op. Cit. 2017. p. 490.

manter o equilíbrio nos contratos com a administração, como o reajuste, a revisão, a atualização financeira e a repactuação<sup>171</sup>.

A legislação sempre poderá ser modificada por lei posterior e se tal fato, vier a modificar os contratos de concessão, esses estão resguardados em seu direito adquirido de equilíbrio econômico-financeiro do contrato<sup>172</sup>. Diferentemente da aplicação do direito adquirido quanto a aplicação da nova lei nos contratos pretéritos, já discutida anteriormente, aqui se tem a utilização do reequilíbrio econômico dos contratos como meio de preservar o direito adquirido e a segurança jurídica<sup>173</sup>.

O caso em tela se insere em uma problemática maior por se tratar de prestação contínua ou contrato de serviço contínuo, que por serem de longo prazo estão sujeitos a situações que coloquem a equação econômico-financeira que existira no início da contratação, em desacordo com certos momentos do curso do contrato<sup>174</sup>.

Os contratos licitados poderão ser alterados com as devidas justificativas, no caso de acordo entre as partes para reestabelecer a relação que fora pactuada inicialmente entre os encargos do contratado e a retribuição da administração para justa remuneração do serviço<sup>175</sup>. Assim, objetivando a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, na hipótese de sobrevirem fatos imprevisíveis, ou previsíveis, porém de consequências incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução do ajustado, ou, ainda, em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe, configurando álea econômica extraordinária e extracontratual<sup>176</sup>.

O encargo legal criado a partir da nova legislação pode ser considerada como a superveniência de disposição legal ocorrida após a data da apresentação da proposta licitatória e da própria celebração do contrato, sendo certo a sua comprovada repercussão nos preços pactuados, implicarão na revisão desses para mais ou menos, conforme o caso, assim preconiza o artigo 65, §5º da Lei 8.666/1993<sup>177</sup>.

---

<sup>171</sup> OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Curso...* Op. Cit. 2017. p. 491.

<sup>172</sup> MENEZES DE ALMEIDA, Fernando Dias. *Contrato administrativo*. 2012. p. 361-362.

<sup>173</sup> MENEZES DE ALMEIDA, Fernando Dias. *Contrato ...Op. Cit.* 2012. p. 361-362.

<sup>174</sup> DOS SANTOS, Márcia Walquiria Batista; ESCANHOELA, Raquel Fernanda Guariglia. *Revisão, Reajuste E Repactuação de Preços nos Contratos Administrativos–Motivação Das Decisões, Fundamentação dos Pedidos Administrativos e a Desjudicialização*. 2020. p. 164.

<sup>175</sup> BRASIL, Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993. Artigo 65, II, d).

<sup>176</sup> BRASIL, Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993. Artigo 65, II, d).

<sup>177</sup> BRASIL, Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993. Artigo 65, §5º.

Dessa feita, os contratos já licitados que possuam metas diversas da prevista no *caput* do artigo 11-B da Lei de diretrizes nacionais para o saneamento com a redação do novo marco, deverão buscar alternativas para o seu cumprimento como a prestação direta da parcela remanescente, a licitação complementar para atingimento da totalidade da meta e o aditamento de contratos já licitados, incluindo eventual reequilíbrio econômico-financeiro, desde que em comum acordo com a contratada<sup>178</sup>. As metas de universalização devem ser calculadas de maneira proporcional ao período compreendido entre a assinatura do contrato ou do termo aditivo e o prazo de 31 de dezembro de 2033, de forma progressiva, devendo ser antecipadas caso as receitas advindas da prestação eficiente do serviço permitir<sup>179</sup>.

No mesmo caminho está a Lei de Licitações ao definir que prevê o reestabelecimento econômico do contrato por aditamento, nos casos de alteração unilateral da administração que aumente os encargos do contratado, sempre por acordo entre as partes<sup>180</sup>. Vale ressaltar, que há a regra do intervalo mínimo de um ano para haver o ajuste ou revisão dos contratos administrativos, prevista pelo artigo 3º, §1º da Lei nº 10.192 de 14 de fevereiro de 2001, não será aplicada ao caso<sup>181</sup>.

A Orientação Normativa nº 22, de 01 de abril de 2009, da Advocacia-Geral da União-AGU entendeu que não se aplica o prazo de um ano para que seja aplicado os institutos do reajuste e da revisão dos contratos administrativos, desde que verificada as condições estabelecidas no artigo 65, II, d, da Lei nº 8.666 de 1993<sup>182</sup>.

Assim foi o entendimento fixado pelo Tribunal de Contas da União no Processo nº 001.912/2004-8, quando menciona que o reequilíbrio econômico pode se dar a qualquer tempo, não se falando em periodicidade mínima para a concessão, da mesma feita a legislação não pede previsão da revisão ou ajuste no edital ou contrato e encontra base na própria Constituição Federal<sup>183</sup>. De acordo com o acórdão, a álea econômica extraordinária, que serve como fundamento do reequilíbrio econômico-financeiro, deve ser compreendida como um risco

---

<sup>178</sup> BRASIL, Lei nº 11.445 de 5 de janeiro de 2007. Artigo 11-B, §2º, I a III com redação dada pela Lei 14.026/2020.

<sup>179</sup> BRASIL, Lei nº 11.445 de 5 de janeiro de 2007. Artigo 11-B, §3º com redação dada pela Lei 14.026/2020.

<sup>180</sup> BRASIL, Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993. Artigo 65, §6º.

<sup>181</sup> DOS SANTOS, Márcia Walquiria Batista; ESCANHOELA, Raquel Fernanda Guariglia. *Revisão...* Op. Cit. 2020. p. 165.

<sup>182</sup> DOS SANTOS, Márcia Walquiria Batista; ESCANHOELA, Raquel Fernanda Guariglia. *Revisão...* Op. Cit. 2020. p. 166

<sup>183</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. Processo nº 001.912/2004-8. Acórdão nº 1563/2004 – Plenário. Relator: Augusto Sherman. Acesso em 20 set. de 2021.

imprevisível, extemporâneo e de excessiva onerosidade e que, quando insuportável, não se pode exigir da parte prejudicada que arque com todo o ônus<sup>184</sup>.

Outro mecanismo pode ser utilizado além do reajuste, como a repactuação que acaba se assemelhando ao reajuste quanto a periodicidade de ocorrer a cada doze meses e aproxima-se ainda com a revisão na medida em que não promove uma simples aplicação de um indexador de preços, mas se avalia o conteúdo do contrato e a evolução dos custos do particular<sup>185</sup>. Será admitida a repactuação de preços dos serviços continuados sob regime de mão de obra exclusiva, com o objetivo de adequação ao preço de mercado e, conseqüentemente, seja observado o prazo de um ano das datas de orçamento e seja demonstrado de forma analítica a variação dos componentes dos custos do contrato, os justificando<sup>186</sup>.

Percebe-se que o reajuste e a repactuação são instrumentos semelhantes, porém que possuem como característica em comum a existência de fato superveniente previsível<sup>187</sup>. Portanto, o instituto que melhor se encaixa a aplicabilidade de uma determinação legal nova e imprevisível invocada pela própria teoria da imprevisão é o instituto da revisão, que também é amplamente utilizado como meio necessário a busca do reequilíbrio econômico-financeiro<sup>188</sup>. Ou seja, nesse aspecto o que se tem são fatos imprevisíveis ou previsíveis, mas de conseqüências imprevisíveis gerando a álea extraordinária do contrato, como mencionado no início desse capítulo, o fato que impor o desequilíbrio pode ser resolvido por mero reajuste, mas, se as conseqüências não forem passíveis de mensuração, resta evidente à revisão<sup>189</sup>.

O que se pode exprimir então é que o regime jurídico dos contratos administrativos no Brasil compreende a regra da manutenção da equação econômico-financeira, cabendo ao contratado o direito a uma remuneração sempre compatível com a equação e, forçando a Administração o dever de rever o preço quando em decorrência de ato estatal (produzido ou

---

<sup>184</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. Processo nº 001.912/2004-8. Acórdão nº 1563/2004 – Plenário. Relator: Augusto Sherman. Acesso em 20 set. de 2021.

<sup>185</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 17ª ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016. p. 1362-1430.

<sup>186</sup> BRASIL, Decreto nº 9.507 de 21 de setembro de 2018. Artigo 12, I e II.

<sup>187</sup>KAUR, Diego Nogueira. O equilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos: revisão, recomposição, reajuste e repactuação de preços—uma nova abordagem jurídica, 2012. p. 352.

<sup>188</sup> KAUR, Diego Nogueira. *O equilíbrio...* Op. Cit, 2012. p. 352.

<sup>189</sup> KAUR, Diego Nogueira. *O equilíbrio...* Op. Cit, 2012. p. 352.

não em razão da relação contratual) e de fatos imprevisíveis que não permita mais a retribuição da prestação assumida pelo particular<sup>190</sup>.

Na mesma linha temos a teoria da imprevisão consistindo no reconhecimento que eventos novos à época da celebração contrato, imprevidos e imprevisíveis, onerosos, retardadores ou impeditivos da execução do contrato, o ajuste se torna necessário ou a sua rescisão<sup>191</sup>. Outro ponto que se insere no caso do marco do saneamento como a motivação para a busca ao equilíbrio econômico é o fato do príncipe, uma vez que, é a determinação legal, positiva ou negativa, imprevida ou imprevisível, que onera substancialmente a execução do contrato, se constituindo a álea administrativa extraordinária e extracontratual<sup>192</sup>.

Apesar dos contratos administrativos possuírem diferenças estruturais dos contratos privados, como a aplicação das cláusulas exorbitantes fundadas no princípio da supremacia do interesse público, verifica-se a clara integração entre os interesses público e privados no reestabelecimento da equação<sup>193</sup>. A respectiva aplicação das normas do direito privado, de forma subsidiária e desde que não versem contra o interesse público<sup>194</sup>.

Pode ainda o ser utilizado o instituto da prorrogação dos contratos administrativos, cabendo ressaltar, que a ideia de estender o prazo do contrato é uma exceção a regra da licitação<sup>195</sup>. Tanto os prazos de início das etapas de execução, quanto de conclusão e de entrega admitem prorrogação, conservadas as demais cláusulas do contrato e assegurando a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro<sup>196</sup>.

Os motivos que ensejam a prorrogação devem ser autuados no devido processo administrativo<sup>197</sup>. No caso da introdução das metas universais nos contratos de prestação do serviço de saneamento, a motivação pela prorrogação seria a alteração pela Administração das especificações do projeto e o aumento das quantidades inicialmente previstas no contrato, nos limites permitidos pela própria Lei das Licitações<sup>198</sup>.

---

<sup>190</sup> SUNDFELD, Carlos Ari. *Licitações e Contratos Administrativos*, 1995, p. 239.

<sup>191</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Licitação e contrato administrativo*. 2006, p. 250-251.

<sup>192</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Licitação...Op. Cit.* 2006, p. 250-251.

<sup>193</sup> BISTERSO, Thiago Santini. *A aplicação das regras de onerosidade excessiva do direito civil aos contratos administrativos*. 2017. p. 38.

<sup>194</sup> BISTERSO, Thiago Santini. *A aplicação... Op. Cit.* 2017. p. 38.

<sup>195</sup> OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Curso... Op. Cit.* 2017. p. 498.

<sup>196</sup> BRASIL, Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993. Artigo 57, §1º.

<sup>197</sup> BRASIL, Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993. Artigo 57, §1º, incisos I, III e IV.

<sup>198</sup> BRASIL, Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993. Artigo 57, §1º, incisos I, III e IV.

Ressalta-se que a prorrogação é consensual, não podendo ser imposta pela Administração e poderá ser feito por prazo inferior, igual ou superior ao pactuado anteriormente<sup>199</sup>. O pedido de prorrogação deve ser justificado por escrito e previamente autorizado pela autoridade competente para celebração do contrato, sendo vedada a inclusão de cláusula de vigência por tempo indeterminado<sup>200</sup>.

Assim o Tribunal de Contas da União - TCU se manifestou no sentido de permitir a prorrogação dos contratos administrativos de serviços contínuos, desde que se insiram na modalidade do artigo 57, II da Lei Federal nº 8.666/1993, até sessenta meses, vide acórdão nº 2257/2005<sup>201</sup>. No caso do marco do saneamento, poderia o princípio da universalidade ser base para prorrogação dos contratos pelo motivo da modificação do projeto ou das especificações, pela Administração ou o aumento de quantidades inicialmente previstas no contrato, nos limites da lei<sup>202</sup>.

Enfim, no caso da Administração Pública se manter em silêncio acerca do reequilíbrio contratual, poderá o particular, requerer na esfera administrativa com o devido processo administrativo, nos termos dos artigos 60 e 61 da Lei de Licitações<sup>203</sup>. Todavia, no caso do ente público ainda assim não aplicar os institutos poderá valer-se do Poder Judiciário, com base na inafastabilidade da tutela jurisdicional, conforme artigo 5º, XXXV da Carta Maior<sup>204</sup>. Com efeito, o ajuste no contrato será efetivado em termo de aditamento<sup>205</sup>.

---

<sup>199</sup> OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Curso...* Op. Cit. 2017. p. 499.

<sup>200</sup> BRASIL, Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993. Artigo 57, §2º e §3º.

<sup>201</sup> TCU. Licitações e contratos: orientações e jurisprudência do TCU. 4. ed. Brasília, 2010. p. 730.

<sup>202</sup> TCU. Licitações e contratos: orientações e jurisprudência do TCU. 4. ed. Brasília, 2010. p. 765.

<sup>203</sup> BISTERSO, Thiago Santini. *A aplicação...* Op. Cit. 2017. p. 45.

<sup>204</sup> BISTERSO, Thiago Santini. *A aplicação...* Op. Cit. 2017. p. 46.

<sup>205</sup> BISTERSO, Thiago Santini. *A aplicação...* Op. Cit. 2017. p. 46.

## Conclusão

É evidente que a busca pela universalização do saneamento básico e tratamento dos recursos hídricos perpassa pela atuação Estatal<sup>206</sup>. Nesse aspecto, há que se considerar o papel fundamental da ANA no fortalecimento do procedimento regulatório, sendo imperioso que a para tal, deverá zelar pela sua independência<sup>207</sup>. A estimativa do volume de investimentos necessários para garantir a universalização do serviço de saneamento e tratamento da água é de vinte bilhões a vinte e cinco bilhões de reais ao ano<sup>208</sup>. Para alcançar tal montante atualmente seria necessário dobrar os investimentos com o setor<sup>209</sup>.

Existem ainda, cálculos que evidenciam a dificuldade vivida pelo setor, como a projeção do ritmo atual de investimentos das empresas estaduais, a universalização somente ocorreria em 2055, sendo as regiões mais pobres, as mais prejudicadas<sup>210</sup>. Com a meta de universalização até 2033 imposta pelo marco, seria necessário aproximadamente setecentos bilhões de reais, sendo quinhentos em expansão e duzentos bilhões para compensar a depreciação dos ativos, conta que chegaria a cinquenta bilhões por ano<sup>211</sup>.

O que se busca não é necessariamente a privatização em massa, mas estabelecer a segurança jurídica a um setor que por décadas foi apenas objeto de financiamentos e investimentos sem acompanhamento regulatório, como fora exposto no presente trabalho. Assim vêm demonstrando a iniciativa privada como no caso do leilão para a concessão dos serviços de água e esgoto na região metropolitana do Alagoas vencido pela empresa BRK Ambiental<sup>212</sup>. Vale ressaltar que, o valor mínimo para a oferta era de quinze milhões de reais, sendo oferecido o montante de dois bilhões de reais pela empresa canadense, valor esse muito

---

<sup>206</sup> MORAES, Luiz Roberto Santos; BORJA, Patrícia Campos. Medida Provisória nº 868/2018: Tentativa de Desconstrução da Política Pública de Saneamento Básico vigente no Brasil. in: Engenharia Hidráulica e Sanitária. 2019. p. 11.

<sup>207</sup> SMIDERLE, Juliana Jerônimo. O desafio da ANA. Revista Conjuntura Econômica, 2020. p. 55.

<sup>208</sup> ROUBICEK, Marcelo. O novo marco legal do saneamento básico sob análise. 2020.

<sup>209</sup> ROUBICEK, Marcelo. *O novo...* Op. Cit., 2020.

<sup>210</sup> BACKES, Henrique Signor; HEMKEMEIER, Marcelo. O mercado de renda variável e as empresas do ramo do saneamento: o impacto dos investimentos associados ao Novo Marco do Saneamento, 2020. p. 4.

<sup>211</sup> BACKES, Henrique Signor; HEMKEMEIER, Marcelo. *O mercado...* Op. Cit., 2020. p. 4.

<sup>212</sup> MORTARI, Marcos. Leilão em Alagoas indica alto apetite de investidores por concessões em saneamento. 2020.

acima da expectativa do governo local que especulava um valor acima de cem milhões de reais<sup>213</sup>.

Há também grande parte da doutrina contrária ao modelo regulatório sob diversos argumentos, como a degradação do serviço, a transformação da água em mercadoria, o não fornecimento de modo universal e com valores acessíveis<sup>214</sup>. Alegam ainda que a permissão do investimento privado no setor é um movimento contrário a tendência internacional de manter ou retornar a prestação estatal<sup>215</sup>. Com o novo marco a ANA será responsável pela regulação do abastecimento de águas e pelo serviço de saneamento, porém não houve grandes mudanças estruturais até o momento<sup>216</sup>. Outra crítica reside no fato do novo marco permitir como foi exposto que a ANA regule os serviços e licitações de prestadoras privadas o que reduz, portanto, o repasse da União para os municípios no caso de não adesão aos parâmetros novos<sup>217</sup>.

Decerto, para a efetivação dos impactos pretendidos pelo novo marco se fez mister a sua aplicabilidade nos contratos em curso, afinal, se a legislação visa corrigir o déficit anterior, representa que a regulação anterior não era suficiente para a apresentação de resultados suficientes<sup>218</sup>. Aqui surgiu a discussão acerca da modificação dos contratos já em curso pelo ordenamento jurídico pátrio, inclusive sendo levantada a possibilidade sem que haja o desrespeito ao direito adquirido e o ato jurídico perfeito, por se tratar de um princípio nobre que visa ampliar o acesso a um direito fundamental<sup>219</sup>.

Dessa forma, uma vez verificada a possibilidade da inclusão das metas, a fiscalização e a sanção pelo descumprimento delas, a matriz de risco do contrato deixou de ser a mesma pactuada<sup>220</sup>. A alteração do contrato por fato superveniente imprevisível ou de consequências não previsíveis enseja diretamente o dever de reestabelecer o equilíbrio-econômico do contrato,

---

<sup>213</sup> MORTARI, Marcos. *Leilão em Alagoas...* Op. Cit. 2020.

<sup>214</sup> FERREIRA, José Gomes; GOMES, Matheus Fortunato Barbosa; DE ARAÚJO DANTAS, Maria Wagna. *Desafios e controvérsias do novo marco legal do saneamento básico no Brasil*, 2021. p. 65451.

<sup>215</sup> FERREIRA, José Gomes; GOMES, Matheus Fortunato Barbosa; DE ARAÚJO DANTAS, Maria Wagna. *Desafios...* Op. Cit., 2021. p. 65452.

<sup>216</sup> GONÇALVES, Lara Sartorio; DA SILVA, Caroline Rodrigues. *Pandemia de Covid-19: sobre o direito de lavar as mãos e o "novo" marco regulatório de saneamento básico*, 2020. p. 86.

<sup>217</sup> GONÇALVES, Lara Sartorio; DA SILVA, Caroline Rodrigues. *Pandemia de Covid-19...* Op. Cit., 2020. p. 86.

<sup>218</sup> FORTINI, Cristiana; DE MIRANDA, João Lucas Costa. *A aplicação...* Op. Cit., 2021. p. 297.

<sup>219</sup> DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. *Direito administrativo*, 2009. p. 253.

<sup>220</sup> DOS SANTOS, Márcia Walquiria Batista; ESCANHOELA, Raquel Fernanda Guariglia. *Revisão...* Op. Cit. 2020. p. 164.

sob pena de violação a boa-fé nos contratos administrativos com o desrespeito a segurança jurídica<sup>221</sup>.

Nesta toada, o resultado prático poderá ser a utilização dos mecanismos como o reajuste, a revisão e a repactuação<sup>222</sup>. Para o caso da inclusão das metas e previsão da fiscalização, por se tratar de ajuste qualitativo, a revisão enquadra-se de modo satisfatório<sup>223</sup>. Há ainda, o instituto da prorrogação que conforme o TCU dispôs ser possível em casos de necessidade do restabelecimento econômico dos contratos e que se refiram a prestação de serviços contínuos, como no caso do saneamento<sup>224</sup>.

A administração é plenamente capaz de alterar os contratos administrativos para que constem as metas de universalização e passem a ser fiscalizados pela ANA, nos termos do novo marco<sup>225</sup>. Vale dizer que, a fiscalização tem por objetivo verificar a obediência dos regulados aos preceitos normativos e a aplicação de sanções, sendo exigido que os atos tenham como base a lei e sejam válidos, buscando-se sempre o interesse da coletividade<sup>226</sup>.

Em síntese, se buscou demonstrar que o regime de metas e a atuação fiscalizatória e sancionatória da ANA previstas no marco do saneamento são medidas fundamentais para almejar o dito acesso universal a esse direito fundamental<sup>227</sup>. Teve como objetivo também, a análise do direito intertemporal e buscar solucionar possíveis controvérsias contratuais com a alteração da matriz de riscos dos contratos já celebrados<sup>228</sup>. Desse modo, através de uma análise jurisprudencial, comparativa e doutrinária, foi possível estabelecer que a atuação da ANA será fundamental na concretização da eficiência nesse setor, tendo a sua função fiscalizatória a

---

<sup>221</sup> DOS SANTOS, Márcia Walquiria Batista; ESCANHOELA, Raquel Fernanda Guariglia. Revisão... Op. Cit. 2020. p. 164.

<sup>222</sup> OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Curso...* Op. Cit. 2017. p. 499.

<sup>223</sup> KAUR, Diego Nogueira. *O equilíbrio...* Op. Cit, 2012. p. 352.

<sup>224</sup> TCU. *Licitações...* Op. Cit..., 2010. p. 730.

<sup>225</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão Plenário nº 215/1999, de 12 de maio de 1999. Relator: Ministro José Antônio de Barreto Macedo. Disponível em: <  
[http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc%5CSIDOC%5CgeradoSIDOC\\_DC02151899P.pdf](http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc%5CSIDOC%5CgeradoSIDOC_DC02151899P.pdf)> Acesso: 24 set. 2021.

<sup>226</sup> DE LIMA WADA, Andreia Azevedo; DE SOUZA SCREMIN, Mayra. *A Fiscalização...* Op. Cit.. 2015. p. 513.

<sup>227</sup> FORTINI, Cristiana; DE MIRANDA, João Lucas Costa. *A aplicação...* Op. Cit., 2021. p. 297.

<sup>228</sup> FORTINI, Cristiana; DE MIRANDA, João Lucas Costa. *A aplicação...* Op. Cit., 2021. p. 298.

responsabilidade de garantir a efetividade dos contratos e, conseqüentemente, a concretização do princípio da universalização do serviço público<sup>229</sup>.

---

<sup>229</sup> FORTINI, Cristiana; DE MIRANDA, João Lucas Costa. *A aplicação...* Op. Cit., 2021. p. 312.

## Referências

ABES – Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental. **Diagnóstico Setorial e Ações Propostas. Portal ABES**, 2017. Disponível em: << <http://abes-dn.org.br/pdf/DiagSetorial.pdf>>>. Acesso em out. 2018.

ALCÂNTARA, Tereza Cristina Sepúlveda. **Análise do esgotamento sanitário domiciliar no Brasil: metas e resultados da política pública de saneamento básico (2012-2015)**. Brasília/DF: Universidade de Brasília, Centro de Estudos em Economia, Meio Ambiente e Agricultura, 2017.

ALOCHIO, Luiz Henrique Antunes. **Direito do saneamento: introdução à lei de diretrizes nacionais de saneamento básico (Lei Federal nº 11.445/07)**. Campinas: Millennium, 2007.

ANA – Agência Nacional de Águas. **Atlas esgotos**. Disponível em: <<http://atlasesgotos.ana.gov.br/Release.Atlas.Esgotos.pdf>>. Acesso em: 02 mai. 2021.

ANA. AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS E SANEAMENTO BÁSICO. Resolução nº 64, de 01 de Maio de 2021. Disponível em:<<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-n-64/ana-de-1-de-marco-de-2021-306496548>> Acesso em: 12 set. 2021.

ANA. AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS E SANEAMENTO BÁSICO. Resolução nº 86, de 05 de Julho de 2021. Disponível em:<<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-ana-n-86-de-5-de-julho-de-2021-330680377>> Acesso em: 12 set. 2021.

BACKES, Henrique Signor; HEMKEMEIER, Marcelo. **O mercado de renda variável e as empresas do ramo do saneamento: o impacto dos investimentos associados ao Novo Marco do Saneamento**. Research, Society and Development, v. 9, n. 12, 2020.

BARRASO, Louis Roberto. Em Algum Lugar do Passado; **Segurança Jurídica, Direito Intertemporal e o Novo Código Civil**. Revista Brasileira Estudos Políticos, v. 90, 2004.

BISTERSO, Thiago Santini. **A aplicação das regras de onerosidade excessiva do direito civil aos contratos administrativos**. São Paulo: Insper - Instituto de Ensino e Pesquisa LLM em Direito dos Contratos, 2017.

BORJA, Patrícia Campos. **Política pública de saneamento básico: uma análise da recente experiência brasileira**. Saúde e Sociedade. v. 23, n. 2. São Paulo: 2014, p. 432-447.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Planalto, 1988.

BRASIL. Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 8 jan. 2007.

BRASIL. STF. Supremo Tribunal Federal. ADI 4454, PR 9941221-41.2010.1.00.0000, Relator: CÁRMEN LÚCIA, Data de Julgamento: 05/08/2020, Tribunal Pleno. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=3943782>>. Acesso em: 04 Julho. 2021. Ementa: Ação Direta de Inconstitucionalidade. § 3º do art. 210-a da Constituição do Paraná, acrescentado pela Emenda Constitucional n. 24/2008. Exigência de serem prestados os serviços locais de saneamento e abastecimento de água por pessoa jurídica de direito público ou sociedade de economia mista sob controle acionário e administrativo do Estado ou do Município. Invasão da competência do município para legislar sobre assuntos de interesse local: Saneamento básico. incs. i e v do art. 30 da constituição da república. Ação direta julgada procedente.

BRASIL. STF. Supremo Tribunal Federal. ADI 2340. Relator: RICARDO LEWANDOWSKI, data de julgamento: 06 de março de 2013, Tribunal Pleno. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1871562>>. Acesso em: 04 Jul. 2021. Ementa: Ação direta de inconstitucionalidade. estado de Santa Catarina. Distribuição de água potável. Lei Estadual que obriga o seu fornecimento por meio de caminhões-pipa, por empresa concessionária da qual o estado detém o controle acionário. Diploma legal que também estabelece isenção tarifária em favor do usuário dos serviços. Inadmissibilidade. Invasão da esfera de competência dos municípios, pelo estado-membro. Interferência nas relações entre o poder concedente e a empresa concessionária. Inviabilidade da alteração, por lei estadual, das condições previstas no contrato de concessão de serviço público local. Ação julgada procedente.

I - Os Estados-membros não podem interferir na esfera das relações jurídico-contratuais estabelecidas entre o poder concedente local e a empresa concessionária, ainda que esta esteja sob o controle acionário daquele. II - Impossibilidade de alteração, por lei estadual, das condições que se acham formalmente estipuladas em contrato de concessão de distribuição de água. III - Ofensa aos arts. 30, I, e 175, parágrafo único, da Constituição Federal. IV - Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.

BRASIL. STF. Supremo Tribunal Federal. ADI 1842. Relator: Luiz Fux, data de julgamento: 06 de março de 2013. Gilmar Mendes, Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur241775/false>>. Acesso em 5 de jul. 2021. Ementa: Ação direta de inconstitucionalidade. Instituição de região metropolitana e competência para saneamento básico. Ação direta de inconstitucionalidade contra Lei Complementar n. 87/1997, Lei n. 2.869/1997 e Decreto n. 24.631/1998, todos do Estado do Rio de Janeiro, que instituem a Região Metropolitana do Rio de Janeiro e a Microrregião dos Lagos e transferem a titularidade do poder concedente para prestação de serviços públicos de interesse metropolitano ao Estado do Rio de Janeiro.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão Plenário nº 215/1999, de 12 de maio de 1999. Relator: Ministro José Antônio de Barreto Macedo. Disponível em: <[http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc%5CSIDOC%5CgeradoSIDOC\\_DC02151899P.pdf](http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc%5CSIDOC%5CgeradoSIDOC_DC02151899P.pdf)> Acesso: 23 set. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão Plenário nº 2.032/2009, de 12 de maio de 1999. Relator: Ministro Benjamin Zymler.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Processo nº 001.912/2004-8. Acórdão nº 1563/2004 – Plenário. Relator: Augusto Sherman. Representação. Solicitação de reequilíbrio econômico-financeiro em contratos de prestação de serviços de forma contínua em decorrência de incremento de custos de mão-de-obra ocasionado pela data-base das categorias. Dificuldades em processar as solicitações ante o disposto na Decisão 457/1995 - Plenário - TCU. Discussão sobre reajustamento, repactuação de preços e reequilíbrio econômico-financeiro. Análise à luz da legislação vigente. Expedição de orientação à Segedam. Arquivamento. Disponível em: [https:// pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/\\*/KEY%253AACORDAO-](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/KEY%253AACORDAO-)

COMPLETO-18352/DTRELEVANCIA%2520desc/0/ sinonimos%253Dfalse. Acesso em 20 set. de 2021.

BRODBEKIER, Bruno. **Poder regulamentar da administração pública**. Revista de Direito Administrativo, v. 233, p. 141-178, 2003.

CANÇADO, V.; COSTA, G. M. **A política de saneamento básico: limites e possibilidades de universalização**. In: SEMINÁRIO SOBRE A ECONOMIA MINEIRA, 10, Diamantina, MG. 2002. Anais. Disponível em [http://cedeplar.ufmg.br/seminarios/seminario\\_diamantina/2002/d63.pdf](http://cedeplar.ufmg.br/seminarios/seminario_diamantina/2002/d63.pdf). Acesso em: 19/08/2021.

COUTINHO, Rodrigo Pereira Anjo. **Trajetória político-institucional do saneamento básico no Brasil**: do planasa à lei 14.026/2020. Revista de Direito da Administração Pública, v. 1, n. 3, 2021.

CUNHA, A. S. **Saneamento básico no Brasil**: desenho institucional e desafios federativos. Rio de Janeiro: Ipea, 2011.

CUNHA, E. C. N.; VEIGA, A. P. & KELMAN, J. **Domínio e competência sobre os recursos hídricos no Brasil**. Revista Justiça e Cidadania, Rio de Janeiro, n. 45, abr. 2004. Disponível em: <[http://kelman.com.br/pdf/Dom\\_nio\\_competencia\\_2.pdf](http://kelman.com.br/pdf/Dom_nio_competencia_2.pdf)>. Acesso em: 16 maio 2021.

DA COSTA, Ilton Garcia; PIEROBON, Flávio; SOARES, Eliane Cristina. **A Efetivação do direito ao saneamento básico no Brasil**: do PLANASA ao PLANASB. Minas Gerais: Meritum, Universidade FUMEC, v. 13, n. 2, p. 335-358, 2018.

DA SILVA PAGANINI, Wanderley; BOCCHIGLIERI, Miriam Moreira. **O Novo Marco Legal do Saneamento**: universalização e saúde pública. São Paulo: Revista USP, n. 128, p. 45-60, 2021.

DA CUNHA, Thadeu Andrade. **A teoria da imprevisão e os contratos administrativos**. Revista de direito administrativo, v. 201, p. 35-44, 1995.

DE AQUINO, Fernando Henrique Franco. **A Ampliação da Incidência de Institutos do Direito Civil aos Contratos Administrativos como Mecanismo de Aprimoramento da Gestão Pública.** Pernambuco: Revista Jurídica da Seção Judiciária de Pernambuco, n. 11, p. 135-158, 2019.

DE LIMA WADA, Andreia Azevedo; DE SOUZA SCREMIN, Mayra. **A Fiscalização dos Contratos de Concessão do Serviço Público de Saneamento.** Caderno PAIC, v. 16, n. 1, p. 503-522, 2015.

DE LUCENA MOTTA, Thiago; CLEMENTINO, Marco Bruno Miranda. **O Fato da Administração e a Revisão dos Contratos Administrativos a Partir da Violação da Boa-Fé Objetiva.** Revista Direito Público, v. 15, n. 85, 2019.

DE SENA LINHARES, Lucas; DE AGUIAR, Felipe Martins. **Outorga de uso de direito: uma revisão sobre o instrumento no Tocantins.** Natural Resources, v. 11, n. 1, p. 33-40, 2021.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, **Parcerias na Administração Pública,** São Paulo: Ed. Atlas, 1999.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, **Direito Administrativo.** 22 ed. São Paulo: Ed. Atlas, 2009.

DO AMARAL, Antonio Carlos Cintra. **Observações sobre agências reguladoras de serviço Público.** Revista de Direito Administrativo, v. 231, p. 1-4, 2003.

DOS SANTOS, Márcia Walquiria Batista; ESCANHOELA, Raquel Fernanda Guariglia. **Revisão, Reajuste E Repactuação de Preços nos Contratos Administrativos–Motivação Das Decisões, Fundamentação dos Pedidos Administrativos e a Desjudicialização.** Revista do Ministério Público de Contas do Estado do Paraná, v. 7, n. 13, 2020.

DUARTE, S. C. **Ambiente regulatório do setor de saneamento no Brasil:** Limites e possibilidades de atuação da Agência Nacional de Águas junto aos entes Federados Subnacionais. Monografia – Escola Nacional de Administração Pública, 2019.

DUTRA, Joísa Campanher; MOREIRA, Egon Bockmann; LOUREIRO, Gustavo Kaercher. **Competência e governança no setor de saneamento: quem faz o quê?**. Rio de Janeiro: FGV, 2021.

ESTADÃO CONTEÚDO. **Bolsonaro sanciona novo marco legal do saneamento**. 2020. Disponível em: <<https://www.istoedinheiro.com.br/bolsonaro-sanciona-novo-marco-legal-do-saneamento/>>. Acesso em: 28 jun. 2021.

FERREIRA, José Gomes; GOMES, Matheus Fortunato Barbosa; DE ARAÚJO DANTAS, Maria Wagner. Desafios e controvérsias do novo marco legal do saneamento básico no Brasil. **Brazilian Journal of Development**, v. 7, n. 7, p. 65449-65468, 2021.

FERREIRA, Patrícia da Silva Figueiredo et al. **Avaliação preliminar dos efeitos da ineficiência dos serviços de saneamento na saúde pública brasileira**. Revista internacional de ciências, v. 6, n. 2, p. 214-229, 2016.

FONSECA, Alberto; PRADO FILHO, José Francisco do. **Um esquecido marco do saneamento no Brasil: o sistema de águas e esgotos de Ouro Preto (1887-1890)**. História, Ciências, Saúde-Manguinhos, v. 17, p. 51-66, 2010.

FORTINI, Cristiana; DE MIRANDA, João Lucas Costa. **A aplicação das sanções do novo marco legal do saneamento básico aos contratos em curso**. Revista de Direito da Administração Pública, v. 1, n. 3, 2021.

GASIOLA, Gustavo Gil. **O instituto do fato do príncipe no sistema de tutela dos contratos administrativos**. Revista Digital De Direito Administrativo, v. 1, n. 1, p. 69-84, 2014.

GONÇALVES, Lara Sartorio; DA SILVA, Caroline Rodrigues. **Pandemia de Covid-19: sobre o direito de lavar as mãos e o "novo" marco regulatório de saneamento básico**. Revista Científica Foz, v. 3, n. 1, 2020.

HACHEM, Daniel Wunder. **Direito fundamental ao serviço público adequado e capacidade econômica do cidadão—Repensando a universalidade do acesso à luz da igualdade**

**material.** A&C-Revista de Direito Administrativo & Constitucional, v. 14, n. 55, p. 123-158, 2014.

HAGEMANN, Luís Carlos Kothe. **Do poder sancionatório das agências reguladoras: natureza e fundamentos da possibilidade de imposição de multas.** 2007.

HOHMANN, Ana Carolina C. **Regulação e Saneamento na Lei Federal nº 11.445/07.** Revista Jurídica da Procuradoria Geral do Estado do Paraná, Curitiba, v. 3, p. 211-244, 2012.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos.** 17ª ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016.

KAUR, Diego Nogueira. **O equilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos: revisão, recomposição, reajuste e repactuação de preços—uma nova abordagem jurídica.** Revista Controle-Doutrina e Artigos, v. 10, n. 2, 2012.

LAHOZ, Rodrigo Augusto Lazzari; DUARTE, Francisco Carlos. **A universalização do serviço público de saneamento básico e a efetividade do direito fundamental à saúde.** Nomos, v. 35, n. 1, 2015.

LEITE, Michael Douglas Sousa et al. **O Novo Marco do Saneamento (Lei Federal nº. 14.026 de 2020) e os possíveis impactos nos pequenos municípios brasileiros.** Research, Society and Development, v. 10, n. 9, 2021.

LIRA, Ricardo Pereira; CALDAS, Roberto Correia da Silva Gomes. **A boa-fé objetiva administrativa e a interpretação dos contratos administrativos: a concretização da função pública.** REVISTA QUAESTIO IURIS, v. 8, n. 4, p. 2670-2695, 2015.

LOUREIRO, Gustavo Kaercher. **Observações sobre a prorrogação de contratos de programa sob o Marco do Saneamento.** Centro de Estudos em Regulação e Infraestrutura. Rio de Janeiro: FGV, 2020.

LUZ, L. D.; FERREIRA, M. T. **A questão ecológica na gestão dos corpos hídricos** – analisando os focos das diretrizes brasileira e europeia. *Revista de Gestão da Água da América Latina (REGA)*, v.8, n. 1, p.19-31, 2011.

MARTINS, Ricardo Marcondes. **Titularidade do serviço de saneamento básico**. *Revista de Direito Administrativo*, v. 249, p. 171-198, 2008.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 32ª ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Licitação e contrato administrativo**. 14ª ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **O direito adquirido e o direito administrativo**. São Paulo: Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região, Campinas, n. 10, 2000.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 7.ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

MENEZES DE ALMEIDA, Fernando Dias. **Contrato administrativo**. São Paulo: Quartier Latin, 2012.

MENEZES, Roberta Fragoso de Medeiros. **As agências reguladoras no direito brasileiro**. *Revista de Direito Administrativo*, n.227, Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

MORAES, Luiz Roberto Santos; BORJA, Patrícia Campos. Capítulo 1. **Medida Provisória nº 868/2018**: Tentativa de Desconstrução da Política Pública de Saneamento Básico vigente no Brasil. *in: Engenharia Hidráulica e Sanitária*. 2019. Disponível em: <[https://www.academia.edu/39682111/Medida\\_Provis%C3%B3ria\\_n\\_868\\_2018\\_tentativa\\_d\\_e\\_desconstru%C3%A7%C3%A3o\\_da\\_pol%C3%ADtica\\_p%C3%BAblica\\_de\\_saneamento\\_b%C3%AAsico\\_vigente\\_no\\_Brasil?auto=citations&from=cover\\_page](https://www.academia.edu/39682111/Medida_Provis%C3%B3ria_n_868_2018_tentativa_d_e_desconstru%C3%A7%C3%A3o_da_pol%C3%ADtica_p%C3%BAblica_de_saneamento_b%C3%AAsico_vigente_no_Brasil?auto=citations&from=cover_page)> Acesso em 24 set. 2021.

MORAIS, Gisele Albuquerque; COSTA, Beatriz Souza. **A universalização do serviço de saneamento básico e as propostas de alteração legislativa**: conflitos de competência entre os entes federativos. *Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas (UNIFAFIBE)*, v. 7, n. 2, 2019.

MORTARI, Marcos. Leilão em Alagoas indica alto apetite de investidores por concessões em saneamento. **Infomoney**, São Paulo, 30 set 2020. Disponível em: <<https://www.infomoney.com.br/politica/leilao-em-alagoas-indica-alto-apetite-de-investidores-por-concessoes-em-saneamento/>>. Acesso em 24 set 2021.

NARZETTI, Daniel Antônio; MARQUES, Rui Cunha. **Access to Water and Sanitation Services in Brazilian Vulnerable Areas**: The Role of Regulation and Recent Institutional Reform. *Water*, v. 13, n. 6, 2021.

NERY, Tito César dos Santos. **Saneamento**: ação de inclusão social. *Estudos avançados*, v. 18, n. 50, p. 313-321, 2004.

NIEBUHR, Joel de Menezes. **Alteração unilateral do Contrato Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2003.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de direito administrativo**. 5 ed. São Paulo: Método, 2017.

PAIM, Jairnilson Silva; SILVA, Lígia Maria Vieira da. **Universalidade, integralidade, equidade e SUS**. *BIS. Boletim do Instituto de Saúde (Impresso)*, v. 12, n. 2, p. 109-114, 2010.

PEREIRA, Anna Carolina Migueis. Alocação de riscos nos contratos de concessão e PPP: um mecanismo rumo à eficiência na implantação de infraestruturas no Brasil. **Associação Nacional dos Procuradores do Estado e do DF**, 2014.

PEREIRA, Dilma Seli Pena. **Metas à frente**. *Conjuntura da Construção*, v. 8, n. 1, p. 13-14, 2010.

REIS, Rogério. **Exercício da competência sancionatória em regiões metropolitanas de saneamento básico no Estado de São Paulo**: uma análise a partir de estudo empírico.

Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Fundação Getúlio Vargas. São Paulo. 2021.

ROSEN, George. **Uma história da saúde pública**. São Paulo: Hucitec. 1994.

ROUBICEK, Marcelo. **O novo marco legal do saneamento básico sob análise**. Nexo Jornal, 25 jun. 2020. Disponível em: <[http://cogetes.epsjv.fiocruz.br/storage/ANEXO\\_GEOGRAFIA\\_1%C2%BAANO\\_O\\_NOVO\\_MARCO\\_LEGAL\\_DO\\_SANEAMENTO\\_B%C3%81SICO\\_SOB\\_ANALISE-a\\_5f065a9712d03.pdf](http://cogetes.epsjv.fiocruz.br/storage/ANEXO_GEOGRAFIA_1%C2%BAANO_O_NOVO_MARCO_LEGAL_DO_SANEAMENTO_B%C3%81SICO_SOB_ANALISE-a_5f065a9712d03.pdf)>. Acesso em: 24 set. 2021.

SILVA, José Ribeiro da. **Evolução do sistema de esgotos do Rio de Janeiro**. Revista Engenharia Sanitária, Rio de Janeiro, v.14, n.13, p.220-227. 1975.

SAMPAIO, Rômulo. **Riscos ambientais nos contratos de concessão sob a égide do novo marco legal do saneamento básico**. Transformações do Direito Administrativo: Direito Público e regulação em tempos de pandemia. Rio de Janeiro: FGV, 2020.

SANEPAR, Companhia de Saneamento do Paraná. **Apresentação da Reunião Pública com Analistas** – 2021. Disponível em: <<https://api.mziq.com/mzfilemanager/v2/d/5c749c91-d3a7-4903-b609-7ead65f1d1e8/f0518c78-60d5-42c5-72f6-086b99979b30?origin=1>> Acesso em 06 set 2021.

SIQUEIRA, Mariana Santiago et al. **Internações por doenças relacionadas ao saneamento ambiental inadequado na rede pública de saúde da região metropolitana de Porto Alegre, Rio Grande do Sul, 2010-2014**. Epidemiologia e Serviços de saúde, v. 26, p. 795-806, 2017.

SMIDERLE, Juliana Jerônimo. **O desafio da ANA**. Revista Conjuntura Econômica, v. 74, n. 8, p. 54-55, 2020.

SNIS, Sistema Nacional De Informações Em Saneamento, 2017. Disponível em: <[www.snis.gov.br/](http://www.snis.gov.br/)>. Acesso em: 06 set. 2021.

SOUSA, Aione Maria da Costa. **Universalidade da saúde no Brasil e as contradições da sua negação como direito de todos**. Revista Katálysis, v. 17, p. 227-234, 2014.

SOUSA, Ana Cristina Augusto de. **O que esperar do novo marco do saneamento?. Cadernos de Saúde Pública**, v. 36, 2020.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Introdução às Agências Reguladoras**. in Direito Administrativo Econômico, Ed. Malheiros, São Paulo, 2000, p. 34.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Licitações e Contratos Administrativos**. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 1995, p. 239.

TACITO, Caio. **Saneamento básico-Região Metropolitana-Competência estadual**. Revista de Direito Administrativo, v. 242, p. 345-350, 2005.

TCU. **Licitações e Contratos**: orientações e jurisprudência do TCU. 4. ed. Brasília, 2010.

TAVARES, Claudio Adelino. **Os limites da lei n.8.666/1993 para as alterações qualitativas nos contratos administrativos e a possibilidade excepcional de extrapolá-los nos termos do acordão 215/1999 do Tribunal de Contas da União**. Brasília, Monografia (Especialização). Brasília: Instituto Brasiliense de Direito Público - IDP/EDB. 2015.

TRATA BRASIL, Instituto. Conselho Empresarial Brasileiro para o Desenvolvimento Sustentável (CEBDS). **Benefícios econômicos da expansão do saneamento brasileiro**. São Paulo, 2014. Disponível em: <<http://www.tratabrasil.org.br/datafiles/uploads/estudos/expansao/Beneficios-Economicos-do-Saneamento.pdf>>. Acesso em: 08 mai. 2021.

VASQUES, Pedro. **Saneamento Básico**: uma avaliação sobre a atuação dos setores público e privado no contexto de novas preposições regulatórias. Rio de Janeiro: GeoUERJ, nº 36, 2020.

VIEIRA, Patrícia Albuquerque. **O processo de universalização do acesso à água e ao saneamento básico no Brasil (ODS nº 06):** uma análise à luz da Lei nº 14.026/2020. *In:* XIV Semana do Meio Ambiente. V.1. Anais. Fortaleza: UNIFOR, 2021.