

## **ASPECTOS CONTRATUAIS DO NOVO MARCO LEGAL DO SANEAMENTO – LEI 14.026/2020**

Lorenzo O. Pinheiro Machado\*

Magda Azário Kanaan Polanczyk\*\*

### **RESUMO**

O presente artigo tem como escopo trazer os principais aspectos e trincheiras enfrentadas no campo técnico da implementação de infraestrutura do Saneamento Básico e a universalização deste serviço tão caro para a população brasileira. Enfrenta-se os aspectos constitucionais da titularidade deste serviço, o caráter regional para sua prestação, as concessões, a regulação deste serviço, os contratos vigentes e os que estão por vir.

### **1 INTRODUÇÃO**

A Lei nº 14.026/2020 estabelece o novo marco legal do saneamento básico no Brasil, completando lacunas deixadas pela lei 11.445/2007, compreendendo quatro serviços fundamentais: abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, e drenagem de águas pluviais.

Conforme determinado pelas diretrizes gerais da prestação de serviços de saneamento básico no Brasil (Lei 11.445/2007), o titular dos serviços é responsável pelo planejamento, regulação, fiscalização e prestação do saneamento. Embora não haja uma definição legal explícita do titular, de acordo com a interpretação do Supremo Tribunal Federal (STF), o titular é considerado como sendo o município ou, em casos de Região Metropolitana e aglomerações que compreendem mais de um município.

Devido ao progresso significativo nos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, bem como à especificidade dos impactos causados pelas mudanças legais na estrutura institucional desses serviços, este artigo se concentrará nos aspectos fundamentais de contratação.

Para promover avanços necessários no setor, é essencial obter um maior e melhor financiamento. Isso requer a criação de um ambiente favorável, com regulação adequada e segurança jurídica para atrair recursos e investimentos. No entanto, atualmente existem alguns obstáculos a serem enfrentados: (I) a titularidade municipal e a pulverização da regulação são vistas como entraves para garantir a estabilidade regulatória necessária no setor de saneamento e dificultam a atração de investimentos; (II) a estrutura institucional fragmentada e concentrada em entidades subnacionais aumenta os riscos do setor, devido a problemas de governança e falta de capacidade técnica e institucional; (III) a baixa concorrência no setor limita o estímulo à eficiência na prestação dos

serviços, pois há incentivos para que os titulares firmem contratos com entidades públicas<sup>1</sup>.

Com o objetivo de atrair os investimentos necessários para a universalização do saneamento, o presidente Temer publicou a Medida Provisória (MP) 844 em julho de 2018, buscando alterar o marco legal do setor. No entanto, essa MP enfrentou críticas e não foi votada a tempo. No entanto, as discussões em torno da MP 844/18 trouxeram à tona os desafios enfrentados pelo saneamento no Brasil e a necessidade de mudanças<sup>2</sup>.

Em dezembro de 2018, foi publicada a MP 868, que apresentava essencialmente as mesmas propostas da MP 844/18, com algumas pequenas alterações. Duas audiências públicas foram realizadas em abril, no âmbito de uma Comissão Mista formada para discutir a MP. No início de maio, a proposta de texto apresentada pelo relator foi aprovada e convertida no Projeto de Lei de Conversão nº8, de 2019, que agora será votado no plenário da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. O prazo para votação foi até o dia 3 de junho<sup>3</sup>.

O presente trabalho, tem como objetivo elencar os aspectos fundamentais para a contratação da infraestrutura conforme o novo marco legal do Saneamento que trouxe alterações basilares, na tentativa de fomentar o investimento privado e completar as lacunas deixadas, conforme a experiência adquirida com o as primeiras execuções e tentativas da universalização dos serviços de saneamento básico no Brasil.

## **2 A TITULARIDADE DA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO CONFORME A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988**

A União possui a competência, conforme estabelecido no Art. 21, XX da Constituição Federal de 1988, para estabelecer as diretrizes gerais do saneamento. No entanto, é importante destacar que essa competência não exclui a possibilidade de Estados e Municípios legislarem sobre questões relacionadas ao saneamento básico. A Constituição Federal estabelece em seu Art. 23, IX, a competência comum entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios para aprimorar as condições habitacionais e sanitárias, promovendo serviços de saneamento básico<sup>4</sup>.

*Art. 21. Compete à União:*

*XX - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;*

---

\*Pós-Graduando em Direito do Estado pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e Graduando em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS).

\*\* Mestre em Direito Constitucional pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS).

*Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:*

*IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;*

Embora a União tenha a competência para estabelecer as diretrizes gerais, e os Estados e Municípios tenham competências complementares, os Municípios desempenham um papel fundamental na prestação dos serviços de saneamento básico. Isso é garantido pelo Art. 30, I da Constituição Federal de 1988, que atribui aos Municípios a competência para tratar de assuntos de interesse local.

*Art. 30. Compete aos Municípios:*

*I - legislar sobre assuntos de interesse local;*

A questão da titularidade dos serviços de saneamento básico não está claramente definida na Constituição Federal. A competência para definir a titularidade é atribuída ao legislador infraconstitucional, como evidenciado pela Lei n. 14.026/2020, conhecida como Novo Marco Legal do Saneamento. A titularidade dos serviços pode ser atribuída a diferentes entes federativos, de acordo com arranjos específicos estabelecidos na legislação.

O Supremo Tribunal Federal (STF) tratou da questão da prestação dos serviços de saneamento nas regiões metropolitanas por meio da ADI n. 1.842<sup>5</sup>. Nesse caso, foi discutida a constitucionalidade de uma lei estadual do Rio de Janeiro que transferia a titularidade dos serviços para o Estado. O STF considerou que, em certas circunstâncias, em regiões metropolitanas ou com dependência intermunicipal, a titularidade dos serviços pode ser relativizada, permitindo uma atuação conjunta de entidades terceiras, como os estados.

Nenhum dos projetos obteve êxito, mas o Supremo Tribunal Federal (STF) analisou cuidadosamente a questão ao abordar a prestação dos serviços nas regiões metropolitanas. Através da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 1.842, o Partido Democrático Trabalhista (PDT) questionou a constitucionalidade de certos artigos da Lei Estadual nº 2.869/1997 do Rio de Janeiro, que estabelecia a criação da Região Metropolitana e da Microrregião dos Lagos, conferindo ao estado as funções executivas e administrativas de ambas em relação aos interesses metropolitanos e comuns, incluindo o serviço de saneamento. O debate se concentrou especificamente nos dispositivos que regulamentavam a política tarifária desses serviços, os quais, segundo o partido, violavam o equilíbrio federativo, a autonomia municipal e a divisão constitucional de competências entre a União, os Estados-membros e os Municípios.

Ao apresentar seu voto contrário à procedência da ação, o ministro Maurício Corrêa fundamentou-se no seguinte argumento: a interligação dos interesses além dos limites municipais pode comprometer a autonomia dos

---

municípios individuais quando eles formam regiões metropolitanas. Nesse contexto, a titularidade original dos municípios pode ser relativizada em circunstâncias territoriais que são típicas dos municípios vizinhos, estendendo-se por toda a área, unindo-se à zona urbana dos municípios adjacentes. Essas circunstâncias exigem uma ação conjunta, organizada, direcionada e planejada por uma terceira entidade, ou seja, o Estado. Corrêa enfatizou que essas regiões metropolitanas representam uma comunidade de interesses, adquirindo a natureza de uma entidade terceira com a competência de intervir quando há dependência intermunicipal em relação à estrutura de saneamento ou à bacia hidrográfica compartilhada.

No que se refere às competências municipais, o interesse local desempenha um papel fundamental. Segundo a doutrina predominante, os assuntos de interesse local estão principalmente sob a competência dos municípios, conforme estipulado no Art. 30, I da Constituição Federal. Os municípios possuem competências administrativas e legislativas relacionadas ao saneamento básico, bem como outras áreas de interesse local, tais como transporte coletivo, coleta de resíduos, planejamento urbano, fiscalização de estabelecimentos<sup>6</sup>.

De maneira concisa, a Constituição Federal não estabelece de forma exaustiva a titularidade dos serviços de saneamento básico, deixando essa atribuição para o legislador. A responsabilidade pela legislação e execução de ações nesse setor é compartilhada entre União, Estados e Municípios, com base em diretrizes gerais estipuladas pela União. Os Municípios desempenham um papel central na prestação dos serviços devido à sua autonomia administrativa, organizacional, legislativa, financeira e tributária. Em casos de criação de regiões metropolitanas, microrregiões e aglomerados urbanos, pode haver uma atuação conjunta dos entes federativos, em virtude dos interesses comuns envolvidos<sup>7</sup>.

No tocante aos municípios, suas atribuições são estipuladas no artigo 30 da Constituição Federal. Esse artigo compreende tanto competências administrativas, relacionadas às ações práticas, quanto competências legislativas, que devem ser distinguidas, uma vez que ambas são enumeradas. É relevante ressaltar que as competências administrativas dos municípios podem abarcar tanto questões relacionadas ao interesse local, com base em uma cláusula aberta, quanto aquelas explicitamente enumeradas no artigo 30 da Constituição Federal.<sup>8</sup>

Normalmente, a titularidade dos serviços é atribuída a uma única entidade pública, concedendo-lhe um amplo conjunto de competências que engloba o controle completo sobre o serviço, como sua criação, planejamento, organização, decisões sobre prestação direta ou indireta, regulação, fiscalização, entre outras. No entanto, nem sempre a titularidade apresenta esses atributos. Na Constituição, existem casos que fogem desse padrão, como

---

a organização da indústria dos combustíveis fósseis. KAERCHER<sup>9</sup> ensina que no contexto dos serviços de saneamento, a titularidade pode não ser exclusiva e, em qualquer situação, jamais será absoluta, mas sim limitada, devido à divisão de competências estabelecida pelo artigo 23, inciso IX, da Constituição, e à competência exclusiva da União para estabelecer diretrizes setoriais, conforme o artigo 21, inciso XX, da Constituição.

*Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:*

*IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;*

A atribuição da titularidade dos serviços de saneamento aos municípios não encontra expressa previsão em nenhum dispositivo constitucional. Contudo, essa prática se baseia na tradição e em uma interpretação do que constitui um "serviço público de interesse local", que inclui as atividades de saneamento básico nesse conceito, conforme estipulado pelo artigo 30, inciso V, da Constituição. Portanto, sustentamos que a competência para definir a titularidade dos serviços de saneamento deve ser atribuída ao legislador infraconstitucional, como evidenciado pelos diversos arranjos de titularidade previstos na Lei 11.445/2007<sup>10</sup>.

A função pública do saneamento básico frequentemente transcende o âmbito do interesse local e adquire um caráter de interesse coletivo quando se trata da formação de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, conforme estipulado no artigo 25, parágrafo 3º, da Constituição Federal<sup>11</sup>.

Para atender de maneira adequada a esse interesse coletivo, a integração dos municípios nos serviços de saneamento básico pode ocorrer de maneira voluntária, por meio de gestão associada, utilizando convênios de cooperação ou consórcios públicos, conforme previsto no artigo 241 da Constituição Federal. Além disso, em situações estabelecidas pela lei complementar estadual que institui as aglomerações urbanas, a integração pode ser compulsória<sup>12</sup>.

*Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.*

---

As unidades regionais conhecidas como regiões metropolitanas são estabelecidas pelos Estados por meio de lei complementar, e são compostas por municípios vizinhos com o objetivo de promover a integração na organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum<sup>13</sup>.

Por outro lado, as microrregiões são constituídas por municípios limítrofes que possuem características semelhantes e enfrentam desafios comuns, mesmo que não estejam ligados por uma continuidade urbana. Nestes casos, é designado um município-sede. Já os aglomerados urbanos são áreas urbanas formadas por municípios vizinhos, sem uma cidade central ou sede específica. Essas áreas são caracterizadas por alta densidade populacional e continuidade urbana<sup>14</sup>.

É importante ressaltar que, nessas situações, os municípios não perdem sua autonomia plena, em conformidade com a decisão do Supremo Tribunal Federal, que considera inconstitucional qualquer norma que resulte em concentração excessiva do poder decisório nas mãos de apenas um dos entes públicos envolvidos na região metropolitana. A criação dessas unidades regionais requer uma lei complementar estadual e a condição de serem um conjunto de municípios limítrofes, com o propósito de organizar, planejar e executar funções públicas de interesse comum.

A formação dessas entidades é fundamentada na existência de interesses socioeconômicos compartilhados entre os municípios vizinhos, tanto no que diz respeito ao seu aproveitamento quanto à sua realização. O Novo Marco Legal do Saneamento abordou essa questão de forma consistente com o entendimento já consolidado, alterando as diretrizes nacionais para o saneamento básico (Lei nº 11.445/2007) em seu Art. 8º<sup>15</sup>.

*Art. 8º Exercem a titularidade dos serviços públicos de saneamento básico:*

*I - os Municípios e o Distrito Federal, no caso de interesse local;*

*II - o Estado, em conjunto com os Municípios que compartilham efetivamente instalações operacionais integrantes de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, instituídas por lei complementar estadual, no caso de interesse comum.*

*§ 1º O exercício da titularidade dos serviços de saneamento poderá ser realizado também por gestão associada, mediante consórcio público ou convênio de cooperação, nos termos do art. 241 da Constituição Federal, observadas as seguintes disposições:*

*I - fica admitida a formalização de consórcios intermunicipais de saneamento básico, exclusivamente composto de Municípios, que poderão prestar o serviço aos seus consorciados diretamente, pela instituição de autarquia intermunicipal;*

*II - os consórcios intermunicipais de saneamento básico terão como objetivo, exclusivamente, o financiamento das iniciativas de*

---

*implantação de medidas estruturais de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana, manejo de resíduos sólidos, drenagem e manejo de águas pluviais, vedada a formalização de contrato de programa com sociedade de economia mista ou empresa pública, ou a subdelegação do serviço prestado pela autarquia intermunicipal sem prévio procedimento licitatório.*

### **3 A FORMA REGIONALIZADA DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇO DO SANEAMENTO CONFORME A LEI 14.026/2020**

Em 1968, foi estabelecido o Sistema Financeiro de Saneamento (SFS), sob a gestão do Banco Nacional da Habitação (BNH), marcando o início do PLANASA, que entrou em pleno funcionamento a partir de 1971. Essa foi a primeira iniciativa de âmbito nacional voltada para o saneamento no Brasil, reforçando principalmente o papel da União e dos estados, que passaram a controlar os investimentos e as operações, em detrimento da autonomia municipal. Embora a titularidade do serviço continuasse com os municípios, foi estabelecido um sistema que priorizava a atuação da União e dos estados na condução da política pública, buscando um equilíbrio entre o centralismo e a regionalização. A União supervisionava as políticas de financiamento do setor, enquanto os estados eram responsáveis pela operação do sistema, por meio da criação de companhias estaduais<sup>16</sup>.

O Decreto-Lei nº 949/1969, que estabeleceu o PLANASA, permitiu que o governo federal assumisse a responsabilidade de definir as diretrizes e se comprometesse com uma política de investimentos específica para o setor, por meio do financiamento das companhias estaduais. Conforme mencionado anteriormente, a União supervisionava o projeto de forma geral, que gradualmente seria assumido pelos estados por meio de suas estruturas estatais, as empresas públicas. Essa estruturação permanece vigente até os dias atuais, sendo que, na maioria dos municípios, o serviço de abastecimento de água potável e saneamento básico é atribuído às companhias estaduais, embora haja exemplos de descentralização para autarquias municipais ou para entidades privadas mediante processo licitatório. Nos últimos anos, essa alternativa tem se expandido, como nos casos da licitação na Região Metropolitana de Alagoas (BRK Ambiental, setembro de 2020), do Rio Grande do Sul (AEGEA, novembro de 2019) e nos municípios de Cariacica e Viana, no Espírito Santo (AEGEA, outubro de 2020)<sup>17</sup>.

A partir do PLANASA, os estados foram encarregados de criar empresas públicas, integradas às suas administrações indiretas, assumindo a forma de pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviços públicos. Essas entidades tinham a missão de expandir as redes de abastecimento de água potável e saneamento básico, com ênfase na realização de obras, além de disponibilizar o serviço aos usuários por meio da cobrança de tarifas, que nem sempre correspondiam ao custo real do serviço. Reconhecia-se que, em muitas cidades, a viabilidade financeira do empreendimento não seria alcançada apenas com as

---

tarifas pagas pelos usuários locais, tornando-se essencial a alocação de recursos públicos ou o estabelecimento de um ponto de equilíbrio por meio de compensações cruzadas entre os municípios atendidos.<sup>1</sup>

O novo Marco Regulatório promove alterações significativas que impactam o setor de saneamento, introduzindo uma nova dinâmica. Uma das mudanças é a regionalização, que busca estabelecer a governança interfederativa como estrutura para o interesse comum, enquanto os municípios e o Distrito Federal mantêm a titularidade dos serviços de saneamento no âmbito local. Essa abordagem busca romper com o modelo do PLANASA, adotando uma regulação centralizada com papel orientador, estímulo à concorrência e incentivo à desestatização, além de estabelecer metas ambiciosas de universalização.

Com base no novo texto, a titularidade dos serviços pode ser exercida por meio de gestão associada, envolvendo consórcios públicos ou convênios de cooperação. Essas mudanças visam garantir maior segurança jurídica ao setor, reduzindo a dependência exclusiva dos municípios como titulares. No entanto, é importante reconhecer que a implementação dessas soluções, como a governança interfederativa, pode enfrentar desafios políticos e práticos, exigindo tempo para a tomada de decisões. Um exemplo desse processo é a gestão da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, que levou mais de três anos para ser regulamentada<sup>18</sup>.

As regiões metropolitanas, aglomerados urbanos e microrregiões não são considerados entes federativos, mas sim organismos administrativos criados para facilitar a prestação de serviços públicos de responsabilidade municipal quando há necessidade de cooperação regional. Essas entidades desempenham um papel intermediário entre os estados e os municípios, sendo instituídas por meio de leis complementares estaduais<sup>19</sup>.

Conforme previsto na Constituição, os estados têm a prerrogativa de criar regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões por meio de leis complementares. Essas entidades são compostas por grupos de municípios vizinhos e têm como objetivo integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum<sup>20</sup>.

Apesar de questões como acesso à água potável, saneamento básico, limpeza e manejo de águas pluviais serem de interesse local e de responsabilidade dos municípios, isso não impede a formação de consórcios públicos, sejam eles de direito público ou privado. Enquanto a adesão à Região Metropolitana é obrigatória, os consórcios públicos estão mais alinhados com o conceito de federalismo cooperativo, exigindo a celebração de contratos ou convênios de cooperação. Além disso, as unidades regionais e os blocos de referência são mecanismos mais recentes que permitem a obtenção de economias de escala por meio do agrupamento de municípios, independentemente de serem limítrofes ou não, sob a influência direta do Estado e/ou da União<sup>21</sup>.

A entrada em vigor da Lei nº 14.026/2020 trouxe modificações no conceito de regionalização da prestação de serviços, incorporando a criação de estruturas

---

por meio de lei ordinária estadual, lei complementar estadual ou ato do Poder Executivo Federal, seguido pela constituição de consórcio público. Anteriormente, na redação original do artigo 3º da Lei nº 11.445/2007, a regionalização envolvia a operação de atividades por um mesmo prestador em mais de um titular do serviço, independentemente da formalização de estruturas regionais, planos regionais de saneamento ou esferas colegiadas de decisão<sup>22</sup>.

Diferentemente da redação original da Lei nº 11.445/2007, a Lei nº 14.026/2020 introduz a lógica de que a regionalização dos serviços depende da estruturação de territórios que abrangem mais de um município, seja por critérios de viabilidade econômico-financeira e ganhos de escala (adesão voluntária), ou pelo compartilhamento da infraestrutura necessária para a prestação dos serviços (adesão compulsória). Não se considera mais regionalizada, por si só, a prestação em que um mesmo operador atua em mais de um município<sup>23</sup>.

O artigo 3º, inciso VI e suas alíneas "a", "b" e "c" da Lei n. 11.445/2007 trazem o conceito atual de regionalização:

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

*VI - prestação regionalizada: modalidade de prestação integrada de um ou mais componentes dos serviços públicos de saneamento básico em determinada região cujo território abranja mais de um Município, podendo ser estruturada em:*

- a) região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião: unidade instituída pelos Estados mediante lei complementar, de acordo com o § 3º do art. 25 da Constituição Federal, composta de agrupamento de Municípios limítrofes e instituída nos termos da Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da MetrÓpole);*
- b) unidade regional de saneamento básico: unidade instituída pelos Estados mediante lei ordinária, constituída pelo agrupamento de Municípios não necessariamente limítrofes, para atender adequadamente às exigências de higiene e saúde pública, ou para dar viabilidade econômica e técnica aos Municípios menos favorecidos;*
- c) bloco de referência: agrupamento de Municípios não necessariamente limítrofes, estabelecido pela União nos termos do § 3º do art. 52 desta Lei e formalmente criado por meio de gestão associada voluntária dos titulares;*

Conforme o dispositivo mencionado, a Lei n. 11.445/2007 (alterada pela Lei 14.026/2020) prevê 5 estruturas de regionalização, sendo elas: Região Metropolitana, Aglomeração Urbana, Microrregião, Unidade Regional e Bloco de Referência. Cada uma dessas estruturas possui peculiaridades conceituais e diferenças relevantes em relação ao exercício da titularidade dos serviços de saneamento, incluindo o processo de formalização (por lei ordinária estadual, lei

---

complementar estadual ou ato do Poder Executivo Federal) e a adesão voluntária ou compulsória dos municípios<sup>24</sup>.

As definições mais claras da Região Metropolitana, Aglomeração Urbana e Microrregião são estabelecidas pelo Estatuto da MetrÓpole (Lei 13.089/2015), nos seguintes dispositivos: artigo 1º, § 1º, inciso I e artigo 2º, incisos I<sup>25</sup>.

Art. 1º Esta Lei, denominada Estatuto da MetrÓpole, estabelece diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas instituídas pelos Estados, normas gerais sobre o plano de desenvolvimento urbano integrado e outros instrumentos de governança interfederativa, e critérios para o apoio da União a ações que envolvam governança interfederativa no campo do desenvolvimento urbano, com base nos incisos XX do art. 21, IX do art. 23 e I do art. 24, no § 3º do art. 25 e no art. 182 da Constituição Federal.

§ 1º Além das regiões metropolitanas e das aglomerações urbanas, as disposições desta Lei aplicam-se, no que couber:

I – às microrregiões instituídas pelos Estados com fundamento em funções públicas de interesse comum com características predominantemente urbanas;

Art. 2º Para os efeitos desta Lei, consideram-se:

I – aglomeração urbana: unidade territorial urbana constituída pelo agrupamento de 2 (dois) ou mais Municípios limítrofes, caracterizada por complementaridade funcional e integração das dinâmicas geográficas, ambientais, políticas e socioeconômicas;

O ponto de convergência entre essas estruturas de regionalização é o compartilhamento físico de infraestrutura, ou seja, a utilização de instalações operacionais entre os municípios que compõem esses territórios. Isso ocorre principalmente em municípios limítrofes, onde há a interligação das malhas urbanas, conhecida como "conurbação urbana". A partir dessa característica, passa-se do interesse local para o campo da função pública de interesse comum, conforme definido pelo Estatuto da MetrÓpole, que compreende políticas públicas ou ações que, se realizadas por um único município, seriam inviáveis ou causariam impacto nos municípios vizinhos<sup>26</sup>.

Art. 2º Para os efeitos desta Lei, consideram-se:

II – função pública de interesse comum: política pública ou ação nela inserida cuja realização por parte de um Município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto em Municípios limítrofes;

---

Além das estruturas já previstas na Constituição Federal e no Estatuto da Metrópole, o Novo Marco Regulatório do saneamento básico introduz duas novas figuras: a Unidade Regional e o Bloco de Referência. Nessas estruturas, o território não precisa ser necessariamente composto por municípios limítrofes, mas a modelagem econômico-financeira e a combinação de localidades com déficits e superávits são elementos cruciais para garantir viabilidade econômica por meio de economia de escala. A principal diferença entre essas estruturas é a entidade federativa responsável pelo seu delineamento técnico: a Unidade Regional é de competência do Estado-membro, enquanto o Bloco de Referência é de responsabilidade da União Federal<sup>27</sup>.

Uma das principais diferenças práticas entre as estruturas de regionalização previstas pelo Estatuto da Metrópole e as novas introduzidas pela Lei nº 14.026/2020 é a definição da adesão voluntária ou obrigatória dos municípios. Enquanto a adesão à Região Metropolitana, Aglomeração Urbana e Microrregião é compulsória, ou seja, os municípios não podem se opor a essas estruturas de regionalização, uma vez que sua modelagem está relacionada ao efetivo compartilhamento de infraestrutura operacional e à transição do interesse local para o interesse comum, a adesão às outras estruturas pode ser voluntária. No entanto, a aplicação dessa distinção ainda gera dúvidas, apesar de estar relativamente pacificada no Supremo Tribunal Federal.

No caso da Região Metropolitana, Aglomeração Urbana e Microrregião, a adesão compulsória dos municípios ocorre devido ao impacto direto das atividades de saneamento em um município sobre os demais. Nesse caso, a regra do artigo 8º, inciso I da Lei nº 11.445/2007 prevalece sobre a do inciso II. É importante observar:

*Art. 8º Exercem a titularidade dos serviços públicos de saneamento básico:*

*II - o Estado, em conjunto com os Municípios que compartilham efetivamente instalações operacionais integrantes de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, instituídas por lei complementar estadual, no caso de interesse comum.*

Portanto, embora exista a obrigatoriedade de adesão dos municípios às estruturas de regionalização que envolvem o compartilhamento de instalações operacionais, como a Região Metropolitana, Aglomeração Urbana e Microrregião, devido à transição do interesse local para o interesse comum, não há um domínio absoluto do Estado-membro em termos de tomada de decisões. Existe, até certo ponto, um compartilhamento da titularidade, sem que o Estado-membro assumira essa titularidade. Essa abordagem busca respeitar a autonomia municipal e é apresentada como um mecanismo de governança interfederativa.

Por outro lado, no caso das estruturas regionalizadas introduzidas pelo Novo Marco Regulatório do Saneamento Básico, como a Unidade Regional e o Bloco de Referência, a adesão é voluntária. Isso é estabelecido tanto pela Lei nº

---

11.445/2007 quanto pelo Decreto Federal nº 10.588/2020. Vale destacar que o artigo 8º, inciso I da Lei nº 11.445/2007 estabelece que a titularidade dos serviços de saneamento pertence aos municípios e ao Distrito Federal "no caso de interesse local". Portanto, se um município exerce a titularidade com base no interesse local, sua concordância é necessária para integrar a Unidade Regional ou o Bloco de Referência.

A prestação regionalizada dos serviços pode ocorrer de forma voluntária, quando os entes federativos decidem se associar e ter um prestador de serviços comum, por meio da gestão associada estabelecida por consórcio público ou convênio de cooperação, conforme estabelecido no artigo 3º, inciso II. Além disso, a prestação regionalizada também pode ser estabelecida por decisão dos estados, sujeita à promulgação de uma lei estadual e ao cumprimento das condições estabelecidas na Lei do Saneamento Básico.

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

*II - gestão associada: associação voluntária entre entes federativos, por meio de consórcio público ou convênio de cooperação, conforme disposto no art. 241 da Constituição Federal;*

*VI - prestação regionalizada: modalidade de prestação integrada de um ou mais componentes dos serviços públicos de saneamento básico em determinada região cujo território abranja mais de um Município, podendo ser estruturada em:*

A partir da alínea "a" do artigo 3º, inciso VI, da Lei do Saneamento Básico, podemos inferir que o estado possui a legitimidade para estabelecer a prestação regionalizada em regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, desde que sejam instituídas de acordo com o Artigo 25, § 3º da Constituição e o Estatuto da MetrÓpole (Lei nº 13.089/2015). Nestes casos, a lei classifica o serviço prestado como de interesse comum, em oposição ao interesse local.

Nos territórios das regiões metropolitanas e áreas semelhantes, a legislação valoriza a situação em que pelo menos dois municípios compartilham instalações operacionais de infraestrutura, reconhecendo que os serviços devem ser organizados, planejados, executados e operados de maneira conjunta e integrada para melhor atender às necessidades.

Para caracterizar o interesse comum dos entes envolvidos, além do requisito legal de criação formal da região metropolitana ou área similar por meio de lei complementar estadual, conforme estabelecido no Estatuto da MetrÓpole, também é necessário preencher um requisito factual, que é o efetivo compartilhamento da infraestrutura e instalações operacionais entre dois ou mais municípios da região.

Conforme estabelecido pela Lei do Saneamento Básico, quando ambos os requisitos, legal e factual, estão presentes, a prestação regionalizada de saneamento básico em região metropolitana ou área similar é considerada de interesse comum, e o Estado se torna o titular do serviço na região. Essa disposição é explicitada pelo Artigo 3º, inciso XIV, juntamente com o Artigo 8º, inciso II, cuja redação deste último é a seguinte:

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

*XIV - serviços públicos de saneamento básico de interesse comum: serviços de saneamento básico prestados em regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões instituídas por lei complementar estadual, em que se verifique o compartilhamento de instalações operacionais de infraestrutura de abastecimento de água e/ou de esgotamento sanitário entre 2 (dois) ou mais Municípios, denotando a necessidade de organizá-los, planejá-los, executá-los e operá-los de forma conjunta e integrada pelo Estado e pelos Municípios que compartilham, no todo ou em parte, as referidas instalações operacionais;*

*Art. 8º Exercem a titularidade dos serviços públicos de saneamento básico:*

*II - os consórcios intermunicipais de saneamento básico terão como objetivo, exclusivamente, o financiamento das iniciativas de implantação de medidas estruturais de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana, manejo de resíduos sólidos, drenagem e manejo de águas pluviais, vedada a formalização de contrato de programa com sociedade de economia mista ou empresa pública, ou a subdelegação do serviço prestado pela autarquia intermunicipal sem prévio procedimento licitatório.*

Com a aprovação da nova Lei do Saneamento Básico, quando um município faz parte de uma região metropolitana onde outro município compartilha infraestrutura operacional, o serviço de saneamento deixa de ser considerado exclusivamente de interesse local, pois passa a atender simultaneamente a população de vários municípios, sendo organizado e gerido como um sistema integrado.

Dessa forma, a titularidade do serviço público de saneamento em regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, nas quais esses serviços tenham sido reconhecidos como de interesse comum, pertence ao Estado. Essa definição está embasada nos artigos 3º, inciso XIV, e 8º, inciso II, da Lei do Saneamento Básico.

Na prática, isso implica que o Estado tem a prerrogativa de prestar os serviços de saneamento na região sem a necessidade de obter uma autorização específica dos municípios metropolitanos. A outorga municipal só seria exigida caso o município fosse o titular do serviço. Nesse contexto, cabe ao município reconhecer a necessidade de integração na prestação regionalizada e, conseqüentemente, participar do órgão deliberativo e da estrutura de governança interfederativa estabelecida na região metropolitana em que está inserido. Portanto, é fundamental observar como o Estado exerce sua titularidade nesse processo.

Assim, a titularidade do Estado para o serviço de saneamento em casos de interesse comum está sujeita à estrutura organizacional estabelecida pelo Estatuto da MetrÓpole. Isso significa que o Estado exercerá a titularidade do serviço em regiões metropolitanas e similares por meio de um órgão deliberativo e de uma estrutura organizacional básica, conforme definido no artigo 8º do

Estatuto. A criação e os detalhes dessa estrutura serão estabelecidos por meio de uma lei complementar específica para a região metropolitana. É por meio dessa estrutura que o Estado e os municípios compartilham responsabilidades e tomam decisões em benefício dos serviços que são de interesse comum na região.

#### **4 CONCESSÃO DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO CONFORME A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988**

O conceito tradicional de serviço público é fundamentado em três aspectos distintos. Em termos materiais ou objetivos, o serviço público engloba atividades essenciais destinadas a satisfazer necessidades individuais ou coletivas. Em um aspecto subjetivo, refere-se à atuação exercida pelo Estado ou por entidades que agem em seu nome. Do ponto de vista formal, o serviço público é caracterizado pela aplicação do regime jurídico de direito público<sup>28</sup>.

A própria Constituição Federal estabelece algumas exigências procedimentais, como a obrigatoriedade de licitação para contratos de obras, serviços, compras e alienações, conforme o artigo 37, XXI, e para concessões de serviços públicos, de acordo com o artigo 175.

ALÉCIA BICALHO<sup>29</sup> nos ensina que a classificação dos tipos de serviços prestados pelo Estado brasileiro pode ser organizada da seguinte maneira:

**Poder de Polícia:** Refere-se à atividade estatal que impõe restrições e regulamentações para garantir a segurança, ordem pública e bem-estar coletivo.

**Serviços Públicos:** Engloba os serviços essenciais fornecidos pelo Estado à população, como saúde, educação, transporte, energia, água, entre outros.

**Ordenamento Econômico:** Trata da regulação das atividades econômicas, incluindo a organização e controle da produção, circulação e consumo de bens e serviços, visando a garantir a estabilidade e o equilíbrio do sistema econômico.

**Ordenamento Social:** Refere-se às políticas e ações estatais voltadas para a proteção e amparo social, com o objetivo de promover o bem-estar das pessoas necessitadas, como programas de assistência social, previdência, saúde pública, entre outros.

**Fomento Público:** Envolve a disponibilização de recursos e incentivos pelo Estado para promover o desenvolvimento econômico, social e cultural, apoiando iniciativas e projetos que contribuam para o progresso da sociedade.

As funções administrativas do Estado podem ser reorganizadas da seguinte forma:

**Função Conformadora/Ordenadora:** Refere-se ao poder de estabelecer regras e tomar decisões que visam promover a harmonia social e conciliar as liberdades individuais, buscando a conformidade e a ordem na sociedade.

---

**Função Regulatória:** Envolve o poder de regular e disciplinar a conduta coletiva ou individual, especialmente no âmbito empresarial, estabelecendo normas e diretrizes para garantir um ambiente adequado e equilibrado para as atividades econômicas.

**Função de Fomento:** Consiste na aplicação de recursos públicos e orientação de recursos privados com o objetivo de promover o desenvolvimento econômico, incentivando investimentos, estimulando a atividade produtiva e impulsionando o progresso socioeconômico.

**Função Prestacional:** Refere-se à satisfação concreta das necessidades coletivas relacionadas aos direitos fundamentais, por meio da prestação de serviços públicos, garantindo o acesso da população a serviços essenciais, como saúde, educação, segurança, entre outros.

**Função de Controle:** Envolve o poder de verificar e corrigir formal e materialmente a atuação dos órgãos estatais, garantindo a conformidade com as leis e normas estabelecidas, bem como a eficiência e eficácia na execução das atividades governamentais.

A prestação de um serviço público adequado e satisfatório é um objetivo comum compartilhado pelo Estado, pela sociedade civil e pelo concessionário. A concessão é uma forma de obter a colaboração dos particulares no desempenho dos serviços públicos. O propósito de buscar o bem comum autoriza o Estado a estabelecer unilateralmente as regras relacionadas ao serviço e fiscalizar a atividade do concessionário. No entanto, o concessionário não deve ser visto como um "inimigo" da Administração, nem combatido como um "explorador" da comunidade<sup>30</sup>.

O termo "Contratos da Administração" é usado de maneira ampla para abranger todos os contratos celebrados pela Administração Pública, tanto sob o regime de direito público quanto sob o regime de direito privado. Já a expressão "contrato administrativo" é reservada exclusivamente para designar os acordos que a Administração, nessa qualidade, celebra com pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, com o objetivo de atingir fins públicos, segundo o regime jurídico de direito público.

O objetivo indireto do concessionário é obter lucro, enquanto o objetivo direto e imediato de todas as partes envolvidas é fornecer serviços públicos satisfatórios. Não há diferença entre o Estado, a sociedade civil e o concessionário nesse sentido, pois todos estão dispostos a colaborar e concentrar esforços e recursos para garantir a prestação adequada das atividades que configuram o serviço público<sup>31</sup>.

Os contratos administrativos sujeitos ao direito público abrangem diversas modalidades, como a concessão de serviço público, a concessão de obra pública, a concessão de uso de bem público, a concessão patrocinada, a concessão administrativa (estas duas últimas como formas de parcerias público-privadas), o contrato de prestação ou locação de serviços, o contrato de obra pública, o

---

contrato de fornecimento, o contrato de empréstimo público e o contrato de função pública.<sup>32</sup>

A brilhante lição de DI PIETRO considera os contratos administrativos no sentido próprio e restrito, excluindo os contratos privados firmados no âmbito do Poder Público, eles podem ser definidos como acordos dos quais a Administração Pública faz parte, regidos pelo regime jurídico de direito público, que derroga e se sobrepõe ao direito comum. Suas características são as seguintes<sup>33</sup>:

- Finalidade pública;
- Obediência à forma prescrita em lei;
- Procedimento legal;
- Natureza de contrato de adesão;
- Natureza *intuitu personae*;
- Presença de cláusulas exorbitantes;
- Mutabilidade.

A concessão, portanto, é acompanhada por cláusulas exorbitantes que conferem ao poder concedente o poder de alterar e rescindir unilateralmente o contrato, fiscalizar sua execução e aplicar penalidades. Além disso, os contratos de concessão são caracterizados pela mutabilidade, sendo aplicáveis as teorias do fato do príncipe e da imprevisão. Foi originalmente no contexto da concessão de serviço público que essas teorias foram desenvolvidas.

Ainda sobre as lições de DI PIETRO, embora tenha a natureza de contrato administrativo, a concessão apresenta algumas peculiaridades<sup>34</sup>.

Só existe concessão de serviço público quando se trata de um serviço de titularidade do Estado. Em outras palavras, a lei define certas atividades como serviços públicos, permitindo que sejam executadas diretamente pelo Estado ou por meio de concessão ou permissão.

O poder concedente transfere ao concessionário apenas a execução do serviço, mantendo a titularidade do mesmo, o que lhe permite tomar decisões de acordo com o interesse público. Essa titularidade permite ao poder concedente alterar cláusulas regulamentares ou rescindir o contrato por motivos de interesse público.

A concessão deve ser realizada por meio de licitação, conforme exigido pelo artigo 175 da Constituição. A modalidade apropriada é a concorrência ou o diálogo competitivo, conforme estabelecido na Lei nº 8.987/95, com redação dada pela Lei nº 14.133/21. As exceções à licitação previstas na Lei nº 14.133 não se aplicam às licitações para concessão de serviço público, exceto quando for comprovada a inviabilidade de competição. O procedimento de licitação é regido pelas mesmas regras da Lei nº 14.133, com as derrogações estabelecidas nos artigos 14 a 22 da Lei nº 8.987/95 e no artigo 120 da Lei nº 11.196, de 21-11-05, especialmente no que diz respeito aos critérios de julgamento, que são diferentes, e à possibilidade de inversão das fases de habilitação e julgamento.

---

O procedimento de manifestação de interesse pode ser utilizado como meio para subsidiar a Administração Pública na realização de projetos, levantamentos, investigações ou estudos, por pessoas físicas ou jurídicas de direito privado, conforme regulamentado pelo Decreto nº 8.428, de 2-4-15. Isso é fundamentado no artigo 21 da Lei nº 8.987/95.

O concessionário executa o serviço em seu próprio nome e assume os riscos normais do empreendimento. Ele tem direito a receber remuneração, manter o equilíbrio econômico da concessão e preservar a imutabilidade do objeto contratual. Embora o poder público possa fazer alterações unilaterais no contrato, é necessário respeitar o objeto do contrato e garantir a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro, seja aumentando as tarifas ou compensando financeiramente o concessionário.

A fixação da tarifa, quando aplicável, é considerada um preço público e é estabelecida no contrato (artigos 9º e 23, IV, da Lei nº 8.987/95). Na Constituição anterior, o artigo 167, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 1/69, exigia que as tarifas permitissem ao concessionário uma remuneração justa do capital, melhorias e expansão dos serviços, além de garantir o equilíbrio econômico e financeiro. A Constituição atual, no artigo 175, remete à lei a responsabilidade de estabelecer a "política tarifária". Isso significa que, ao contrário da Constituição anterior, a lei atual pode adotar critérios diferentes para as tarifas, permitindo, por exemplo, a fixação de tarifas mais acessíveis ao usuário (preço político) e compensando o concessionário de outra forma. A Lei nº 8.987/95 previu a possibilidade de prever outras fontes de receitas alternativas, complementares, acessórias ou de projetos associados no contrato, com ou sem exclusividade, visando favorecer a modicidade das tarifas. Essas fontes de receitas devem ser indicadas no edital da licitação e devem contribuir para o equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

O usuário tem o direito de receber um serviço adequado (artigos 6º, caput, e 7º, I, da Lei nº 8.987/95, e artigo 5º da Lei nº 13.460, de 26-6-17, que trata da participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da Administração Pública). Se esse direito for indevidamente negado, o usuário pode buscar judicialmente o cumprimento da obrigação pelo concessionário. Em casos de interrupção nos serviços essenciais, como eletricidade, água e gás, devido à falta de pagamento por parte do usuário, a jurisprudência não é unânime sobre a suspensão do serviço, considerando que, mesmo nessas circunstâncias, o serviço essencial não deve ser interrompido, cabendo ao concessionário buscar o pagamento das prestações devidas por meio das ações judiciais apropriadas.

Na concessão, devem ser observados os princípios da continuidade do serviço público, mutabilidade do regime jurídico, igualdade de tratamento dos usuários, além dos princípios estabelecidos no artigo 6º, § 1º, da Lei nº 8.987/95: regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na prestação e modicidade das tarifas. O artigo 4º da Lei nº 13.460/17 acrescentou a exigência de transparência.

A responsabilidade do concessionário por danos causados a terceiros durante a prestação do serviço público é objetiva, de acordo com o artigo 37, § 6º, da Constituição vigente, que estende essa norma às pessoas jurídicas de direito privado que prestam serviços públicos. O poder concedente é responsável subsidiariamente em caso de insuficiência de recursos do concessionário. No

entanto, essa responsabilidade subsidiária se aplica apenas aos danos decorrentes da execução do serviço público. Em casos de má escolha da concessionária ou omissão no dever de fiscalização, pode haver responsabilidade solidária.

A rescisão unilateral da concessão antes do prazo estabelecido é conhecida como encampação. Isso significa que o poder concedente retoma a prestação do serviço quando a concessão vai contra o interesse público. Como em qualquer rescisão unilateral, o concessionário tem direito ao ressarcimento dos prejuízos devidamente comprovados.

*Art. 37. Considera-se encampação a retomada do serviço pelo poder concedente durante o prazo da concessão, por motivo de interesse público, mediante lei autorizativa específica e após prévio pagamento da indenização, na forma do artigo anterior.*

A rescisão unilateral devido a inadimplemento contratual é conhecida como caducidade e é regida pelo artigo 38 da Lei nº 8.987/95. Nesse caso, não há direito a indenização, exceto em relação à parte não amortizada do capital, representada pelos equipamentos necessários para a prestação do serviço, os quais são revertidos para o concedente. O concessionário é responsável pelas consequências do seu inadimplemento, incluindo possíveis penalidades administrativas.

Nos casos de extinção da concessão conforme previsto no artigo 35 da Lei nº 8.987, como término do prazo contratual, encampação, caducidade, rescisão, anulação, falência e extinção da empresa concessionária, bem como falecimento ou incapacidade do titular, é possível que os bens necessários para a prestação do serviço público sejam incorporados pelo poder concedente, mediante indenização, conforme estabelecido no artigo 36 da mesma lei. Esse processo é conhecido como reversão e está fundamentado no princípio da continuidade do serviço público.

No contexto do Novo Marco Legal do Saneamento, a ideia de ampliar o número de processos licitatórios é defendida como a única maneira de reduzir os riscos de baixa competição no setor. Propõe-se uma transição dos contratos de programa para os contratos de concessão, visando a um choque de eficiência no sistema. Dessa forma, os interessados seriam incentivados a aprimorar sua capacidade de gestão de recursos humanos e outros custos fixos da operação, a fim de oferecer propostas competitivas.<sup>35</sup>

Na prática, as desestatizações buscam melhorar a qualidade e eficiência na prestação de bens e serviços à coletividade, por meio da absorção da capacidade gerencial e financeira das empresas privadas, além da implementação de tecnologias modernas. Essas melhorias são viabilizadas pelo aumento da capacidade de financiamento do setor privado para os investimentos necessários na infraestrutura nacional.<sup>36</sup>

---

Ao longo do tempo, os termos "privatização" e "desestatização" passaram a ser usados como sinônimos, o que pode gerar confusão em relação aos seus significados técnicos. Essa equivalência no uso das expressões decorre do contexto em que foram empregadas na Lei nº 8.031/1990, que as tratou de maneira similar, equiparando-as. Embora os termos sejam usados indistintamente, eles representam institutos jurídicos distintos, conforme definido pelo legislador na Lei nº 9.491/1997. A privatização foi definida nessa lei com base no conceito de controle, conforme o artigo 116 da Lei nº 6.404/1976, abrangendo a "alienação, pela União, de direitos que lhe assegurem, diretamente ou por meio de outras controladas, a preponderância nas deliberações sociais e o poder de eleger a maioria dos administradores da sociedade"<sup>37</sup>.

A abertura do mercado à iniciativa privada por meio do regime jurídico de delegação foi acompanhada pela criação de agências reguladoras, inspiradas no modelo norte-americano. Essas agências possuem competência para regular as atividades, intermediar e arbitrar conflitos decorrentes das delegações. No entanto, o modelo brasileiro de agências reguladoras apresenta assimetrias em relação ao seu paradigma estrangeiro.

As mudanças constitucionais que ocorreram a partir de 1995 deram início ao processo de abertura de diversos setores da economia nacional para a iniciativa privada. Essas mudanças foram seguidas pela implementação de marcos regulatórios específicos para cada setor da infraestrutura nacional, desenvolvidos nos anos seguintes, a partir do movimento inicial de liberalização econômica.

A efetivação do artigo 175 da Constituição ocorreu por meio da Lei nº 8.987/1995, que estabeleceu as regras jurídicas para as concessões e permissões de serviços públicos, e pela Lei nº 9.074/1995, que tratou da privatização das empresas prestadoras de serviços públicos e sistematizou os regimes privados de geração de energia, incluindo o modelo de autoprodutor e produtor independente de energia<sup>38</sup>.

O legislador delineou a abrangência do Programa Nacional de Desestatização, levando em consideração os propósitos do programa e os fundamentos constitucionais do regime econômico brasileiro. O artigo 2º, itens I a V, da Lei nº 9.491/1997 lista os objetos passíveis de desestatização<sup>39</sup>:

- (i) Empresas, incluindo instituições financeiras, controladas direta ou indiretamente pela União, estabelecidas por lei ou ato do Poder Executivo;*
  - (ii) Empresas criadas pelo setor privado que, por qualquer motivo, passaram ao controle direto ou indireto da União;*
  - (iii) Serviços públicos sujeitos a concessão, permissão ou autorização;*
  - (iv) Instituições financeiras públicas estaduais que tiveram suas ações do capital social desapropriadas, conforme o Decreto-Lei nº 2.321/1987;*
-

*(v) Bens móveis e imóveis da União.*

Além desses objetos, devem ser incluídas as participações minoritárias diretas e indiretas detidas pela União no capital de outras sociedades, bem como suas ações excedentes ao controle acionário na Petrobras, de acordo com o artigo 63 da Lei nº 9.478/1997.

O Tribunal de Contas da União reforça essa concepção mais abrangente do termo, ecoando a doutrina do Professor Juruena. A Instrução Normativa nº 81/2018 do TCU, que trata da fiscalização dos processos de desestatização, detalha o espectro de incidência do normativo, abrangendo as privatizações de empresas, concessões e permissões de serviços públicos, contratação de parcerias público-privadas e outorgas de atividades econômicas reservadas ou monopolizadas pelo Estado.

O regime jurídico da desestatização será definido, em cada caso, conforme as modalidades operacionais oferecidas pela lei, de acordo com a natureza do "objeto de desestatização". Com base nos objetos e no alcance das desestatizações, conforme a leitura conjunta do artigo 2º, itens I a V e §1º, alíneas "a" a "c" da Lei nº 9.491/1997, o artigo 4º, itens I a VII, lista as modalidades operacionais instrumentais do PND, que são<sup>40</sup>:

*(i) Privatizações stricto sensu, identificadas como operações societárias típicas destinadas à alienação da participação societária da União em empresas estatais, incluindo o controle acionário, preferencialmente por meio da pulverização de ações, abertura de capital, aumento de capital com renúncia ou cessão total ou parcial de direitos de subscrição;*

*(ii) Desinvestimentos, por meio da alienação total de bens e instalações em caso de dissolução da empresa, ou parcial para desativação seletiva de empreendimentos;*

*(iii) Delegações de serviços públicos, por meio de concessão, permissão ou autorização de serviços públicos, e parcerias público-privadas, de acordo com as leis nº 8.987/1995 e 11.079/2004, respeitando as legislações específicas de setores regulados e seus regulamentos;*

*(iv) Operações reguladas pelo direito civil relacionadas a transações imobiliárias, como alienação, arrendamento, locação, comodato ou cessão de bens e instalações; aforamento, remição de foro, permuta, cessão, concessão de direito real de uso resolúvel. Essa categoria abrange qualquer regime jurídico capaz de conferir ao particular o direito de explorar serviços, propriedade ou uso de bens públicos móveis ou imóveis, como autorização, permissão, concessão administrativa ou de direito real de uso.*

O objetivo lucrativo é indireto para o concessionário. O objetivo direto e imediato de todas as partes envolvidas é fornecer serviços públicos satisfatórios. Não há diferença entre Estado, sociedade civil e concessionário: todos estão dispostos a colaborar e concentrar esforços e recursos para o desempenho satisfatório das atividades que configuram o serviço público<sup>41</sup>.

---

## **5 CONTRATOS DE PROGRAMA SOB A PERSPECTIVA DA LEI 14.026/2020**

No contrato de programa, busca-se ampliar o escopo regulatório entre o titular do serviço e o operador, de forma a possibilitar a resolução de conflitos contratuais por meio de mecanismos próprios de pacificação, evitando a necessidade de intervenção por medidas arbitrais ou mediadoras. Observa-se, assim, um aumento das situações em que a regulação ocorre por meio de contratos em detrimento da regulação por agências<sup>42</sup>.

Nessa perspectiva, a forma adequada de ajustar os contratos de programa existentes é por meio de um termo aditivo, previsto nos artigos 10-B e 11-B da Lei nº 11.445/2007. Esses dispositivos estabelecem a inclusão das metas de universalização determinadas pela Lei nº 14.026/2020, com prazo limite até 31 de março de 2022. Essa é a oportunidade, respaldada pela autorização legal expressa, para que os contratos de programa sejam alinhados às novas disposições legislativas. Dessa forma, o titular dos serviços e o operador devem chegar a um acordo sobre o conteúdo do termo aditivo, de modo que o processo de negociação esteja concluído até a data estabelecida<sup>43</sup>.

No entanto, o procedimento não é tão simples: não basta apenas chegar a um acordo, é necessário que o contrato demonstre viabilidade econômico-financeira para o cumprimento das metas legais.

O Decreto Federal nº 10.710, de 31 de maio de 2021, foi estabelecido pelo Poder Executivo para regulamentar a comprovação da capacidade econômico-financeira nos contratos de prestação de serviços públicos de saneamento, conforme previsto no artigo 10-B, parágrafo único da Lei nº 11.445/2007. Embora a legislação exigisse a publicação do decreto em até 90 dias após a publicação da Lei nº 14.026/2020 (em 15 de julho de 2020), a regulamentação demorou mais que três vezes o prazo inicialmente determinado. Essa demora na definição dos critérios para o cumprimento do dispositivo tem sido criticada, uma vez que prejudica os atores do setor que buscam se adequar à nova lei. O processo de aditamento dos contratos de programa, por exemplo, foi obstaculizado por algum tempo devido à incerteza gerada pela falta de definição dos parâmetros para mensurar a capacidade econômico-financeira que deveria ser comprovada pelas companhias estaduais para proteger seus ativos. Além disso, o atraso na elaboração e aprovação das leis responsáveis por definir a regionalização nos estados também pode ter contribuído para esse atraso<sup>44</sup>.

De acordo com o artigo 1º, parágrafo 1º, incisos I e II do Decreto Federal nº 10.710/2021, estão sujeitos à comprovação da capacidade econômico-financeira os seguintes prestadores de serviços:

*Art. 1º Este Decreto regulamenta o art. 10-B da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, para estabelecer a metodologia para*

---

*comprovação da capacidade econômico-financeira dos prestadores de serviços públicos de abastecimento de água potável ou de esgotamento sanitário que detenham contratos regulares em vigor, com vistas a viabilizar o cumprimento das metas de universalização previstas no caput do art. 11-B da Lei nº 11.445, de 2007.*

*§ 1º Devem comprovar capacidade econômico-financeira com vistas a viabilizar a universalização dos serviços públicos de abastecimento de água potável ou de esgotamento sanitário, nos termos do disposto na Lei nº 11.445, de 2007, e deste Decreto:*

*I - os prestadores de serviço que o explorem com base em contrato de programa celebrado nos termos do disposto na Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005; e*

*II - os prestadores de serviço que o explorem com base em contrato, precedido de licitação e celebrado com o titular do serviço, de concessão comum regido pela Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, ou de concessão patrocinada ou administrativa regido pela Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, para fins de aditamento dos contratos para inclusão das metas de universalização.*

Tanto os contratos de programa quanto os de concessão resultantes de licitação estão sujeitos ao procedimento estabelecido pelo mencionado Decreto. No entanto, é importante observar o seguinte aspecto: todos os contratos de programa devem comprovar a viabilidade técnica e econômico-financeira para a continuidade dos serviços, enquanto nem todos os contratos de concessão precisam cumprir o procedimento do Decreto Federal nº 10.710/2021. Explicaremos o motivo<sup>45</sup>.

Os contratos de programa não passaram por uma avaliação econômica no momento da assinatura, como geralmente é exigido em licitações para a concessão de serviços públicos. Com a promulgação da Lei nº 14.026/2020 e a definição de metas de universalização, esses instrumentos foram submetidos ao que chamamos de "barreira econômica" para garantir a continuidade dos serviços; caso contrário, eles poderiam ser considerados irregulares, nos termos do artigo 20 do Decreto Federal nº 10.710/2021, além das nulidades e anulabilidades previstas na Lei nº 11.445/2007<sup>46</sup>.

Considerando as considerações apresentadas, o Decreto Federal nº 10.710/2021 regulamentou o procedimento de comprovação da capacidade econômico-financeira, conforme estabelecido no artigo 10-B, parágrafo único da Lei nº 11.445/2007. Esse aspecto é fundamental, especialmente para a continuidade dos contratos de programa, uma vez que o seu descumprimento pode resultar na irregularidade desses instrumentos e na perda da proteção da regra de transição prevista no artigo 10, § 3º da Lei nº 11.445/2007. Conforme mencionado, o processo não é simples e requer a análise do histórico financeiro recente da empresa ou concessionária, bem como um estudo de projeção de investimentos, receitas e compatibilidade do fluxo de caixa global e do plano de

---

captação de recursos com as metas de universalização estabelecidas na Lei nº 14.026/2020<sup>47</sup>.

O artigo 10, § 3º da Lei 11.445/2007 apenas protege os contratos de programa que sejam considerados "regulares e vigentes". Por outro lado, não mantém os contratos considerados "irregulares", os quais deveriam, estritamente, ser extintos, conforme previsto no artigo 35, IV da Lei 8.987/1995, mediante uma prévia "declaração".

No entanto, é fato que o setor enfrenta a realidade de contratos inválidos, especialmente os de programa, que continuam produzindo efeitos significativos enquanto esperam por medidas que demoram a ser tomadas. Não é por acaso, então, que o artigo 10-B, ao contrário do § 3º do artigo 10, menciona apenas os "contratos em vigor" e, ao fazê-lo, parece tomar uma posição no sentido de estender a análise da capacidade aos contratantes que possuam contratos inválidos (principalmente quando esses contratos possam interferir na capacidade de sujeitos que possuam contratos válidos)<sup>48</sup>.

## **6 A REGULAÇÃO DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO CONFORME A LEI 14.020/2020**

A governança regulatória é o conjunto de leis, processos e procedimentos que estabelecem como a regulação é implementada. Ela abrange empresas, entidades, ações e parâmetros que são regulados, bem como as entidades governamentais responsáveis por tomar as decisões regulatórias e os recursos e informações disponíveis para essas decisões. A governança regulatória envolve aspectos como independência, transparência e autonomia financeira na tomada de decisões regulatórias.

Um dos princípios fundamentais da boa governança regulatória é a clareza na atribuição de funções. Isso envolve estabelecer uma relação clara entre o formulador de políticas, o governo e o órgão regulador. Essa clareza imediata reforça a segurança jurídica e proporciona uma compreensão precisa para os investimentos.

A governança e a distribuição de competências no setor de saneamento são particularmente peculiares, e são temas de extrema importância que devem ser abordados antes de qualquer análise substancial ou de conteúdo. As competências desempenham um papel crucial ao determinar quem é responsável por prestar os serviços e também identificar outros atores com tarefas e atribuições além do prestador principal. Para todos eles, não se trata de uma opção, mas sim de um dever de alcançar os objetivos estabelecidos na Constituição e na legislação infraconstitucional. É por meio da definição legislativa das competências que se estabelece quem tem a obrigação legal de prestar adequadamente o serviço. E é nesse ponto que a competência se entrelaça com o tema da governança: só é possível desenvolver processos que estabeleçam

---

metas e meios de alcançá-las quando se sabe com segurança quem é a pessoa ou entidade competente para realizar tais ações: quem deve prestar o serviço, quem pode contratar e também quem pode regular. A eficiência desses processos depende da certeza sobre quem é o titular do serviço a ser prestado.

No setor de saneamento, a governança e a distribuição de competências entre diferentes atores são características peculiares e fundamentais, que devem ser abordadas antes de qualquer análise substantiva ou de conteúdo. As competências desempenham um papel essencial ao determinar quem é responsável por prestar os serviços, além de identificar outros envolvidos que possuem tarefas e atribuições distintas do titular. Para todos os atores envolvidos, não se trata de uma escolha, mas sim de um dever alcançar os objetivos estabelecidos na Constituição e na legislação infraconstitucional. É por meio da definição legislativa das competências que se estabelece quem tem o poder-dever legal de prestar adequadamente o serviço. E é nesse ponto que a competência se entrelaça com o tema da governança: somente é possível desenvolver processos que identifiquem metas e meios para alcançá-las com segurança quando se sabe quem são as pessoas ou entidades competentes para desempenhar cada função: quem deve prestar o serviço, quem pode contratar e também quem pode regular. A eficiência desses processos depende da certeza sobre quem é o titular do serviço a ser prestado.

A Constituição Federal atribui à União a competência exclusiva para estabelecer "diretrizes" no campo do saneamento básico, substituindo o mecanismo de cooperação previsto no parágrafo único do artigo 23 da Constituição. Portanto, existe uma forma de "cooperação orientada", em que as premissas são estabelecidas nacionalmente pela União. Embora possa haver debates sobre o conceito de diretrizes, é incontestável que essa é a competência constitucional mais claramente definida em relação ao saneamento básico, sendo a única mencionada de forma precisa. Foi a partir dessa base que surgiu a Lei 11.445/2007, que sofreu modificações substanciais pela Lei 14.026/2020.

Com a promulgação da Lei 14.026/2020, o setor de saneamento passou a contar com uma agência reguladora nacional responsável por estabelecer, principalmente, mas não exclusivamente, as "normas de referência" relacionadas ao saneamento, a Agência Nacional de Águas (ANA). A introdução da figura das normas de referência ocorreu por meio dos artigos 25-A da Lei 11.445/2007 e 4º-A e 4º-B da Lei 9.984/2000, embora ainda pouco explorada. O conjunto de temas abordados por essas normas é amplo e suscita diversas questões relacionadas à governança e coordenação de competências, independentemente de discutir-se aqui o caráter coercitivo ou não dessas normas. Entre os temas abordados estão: padrões de qualidade na prestação, manutenção e operação dos sistemas de saneamento básico; regulação tarifária e mecanismos de subsídio; padronização de contratos de delegação, incluindo metas, matriz de riscos e mecanismos para manter o equilíbrio econômico-financeiro; metas de universalização; contabilidade regulatória; redução de perdas; metodologia para cálculo de indenizações; governança das entidades reguladoras; disposições sobre reuso de efluentes; parâmetros para declaração de caducidade de contratos; normas e metas de substituição do sistema unitário; sistema de avaliação do cumprimento de metas; requisitos mínimos para a prestação de serviços universalizados; requisitos mínimos para a sustentabilidade econômico-financeira dos serviços de saneamento, entre outros.

É evidente nesse panorama a existência de vários centros de competência, diversas atribuições e múltiplos pontos de contato. Além disso, é importante mencionar os delegatários dos serviços de saneamento que atuam por meio de execução indireta, como concessionários e empresas estaduais que possuem contratos de programa. Embora esses sujeitos não sejam os detentores das competências propriamente ditas, eles levantam questões de governança de natureza empresarial.

Para facilitar a compreensão, podemos distinguir dois grupos principais de atores dentro do espectro institucional do saneamento. O primeiro grupo é composto por aqueles diretamente envolvidos na prestação dos serviços e que têm um impacto imediato sobre eles. Nesse grupo, encontramos em primeiro lugar os titulares das atividades de saneamento básico. Em seguida, em um nível subsequente, estão as agências reguladoras selecionadas pelos titulares para regular e fiscalizar o serviço (chamadas de "agências do contrato"). Por fim, também podemos incluir nesse contexto os próprios delegatários, que possuem concessões e contratos de programa.

No segundo grupo, certamente encontraremos a União e a Agência Nacional de Águas (ANA), e, dependendo do caso, os estados (geralmente quando são titulares do serviço em situações específicas de prestação regionalizada, como regiões metropolitanas, aglomerações urbanas ou microrregiões).

As alterações propostas têm o objetivo de promover a uniformidade e transparência no processo regulatório do setor, o que representa um desafio em termos de implementação da nova competência de supervisão regulatória dos serviços de saneamento por parte da ANA. É importante destacar que o setor de saneamento ainda não possui uma cultura bem desenvolvida de regulação. No entanto, existem alguns casos de avanços regulatórios no saneamento que a ANA deve considerar.

Nesse sentido, já foi estabelecido um grupo de trabalho entre a ANA e a Associação Brasileira de Agências Reguladoras (ABAR) para compartilhar experiências e discutir as normas de referência a serem estabelecidas. Além disso, é fundamental que a ANA leve em conta as diversas realidades existentes no país, visando promover a igualdade de tratamento.

A Lei 11.445/2007 estabeleceu uma divisão das competências de forma predominantemente casuística, embora tenha apresentado algumas declarações de princípio. Identificou vários centros de competências e atribuiu tarefas à União, aos estados e municípios como entidades em si, ao titular do serviço (geralmente o município, mas nem sempre), ao regulador nacional (ANA) e aos reguladores dos contratos (agências subnacionais).

Além disso, é importante ressaltar o papel fundamental do Congresso Nacional, que estabelece diretrizes e a política federal. Ao Chefe do Executivo coube a regulamentação da metodologia de aferição da capacidade econômico-financeira dos prestadores de serviço e a definição das condições de apoio técnico e econômico da União.

O Comitê Interministerial de Saneamento Básico (CISB) foi responsável por implementar a política federal de saneamento básico, coordenar a atuação dos órgãos e entidades federais na alocação de recursos financeiros e aprovar orientações para a aplicação dos recursos federais.

Ao Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR) cabe a coordenação da elaboração do Plano Nacional de Saneamento Básico, dos Planos Regionais de Saneamento Básico, a instituição do SINISA (Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico) e a presidência do CISB.

Existem ainda outras atribuições dispersas em outras leis, dentre as quais destaca-se o procedimento de instituição dos blocos de referência, que não foi precisamente atribuído no âmbito federal.

Em síntese, as principais competências e atribuições da União no setor de saneamento são as seguintes: (i) editar diretrizes para a organização setorial; (ii) fornecer recursos financeiros aos titulares e prestadores de serviço; (iii) realizar o planejamento em nível macro. A primeira tarefa já foi cumprida por meio das Leis 11.445/2007 e 14.026/2020, enquanto a segunda conta com um regulamento específico, o Decreto 10.588/2020. Embora a União não seja considerada titular dos serviços de saneamento pela Lei 11.445/2007, ela possui algumas prerrogativas específicas relacionadas à execução de obras e possivelmente à prestação de serviços, além de desempenhar um papel de destaque na regulação do setor.

Já os Estados possuem um conjunto mais reduzido de atribuições, mas igualmente importantes. São responsáveis por duas formas de prestação regionalizada: por meio de lei complementar estadual que institui regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, e por meio da organização de Unidades Regionais estabelecidas por leis estaduais ordinárias. Embora não esteja expressamente previsto, os Estados também podem elaborar planos estaduais de saneamento, que são diferentes dos planos municipais e dos planos relacionados à prestação regionalizada. Além disso, têm a possibilidade de criar fundos de fomento à melhoria dos serviços de saneamento, instituir agências reguladoras (que podem atuar como reguladores dos contratos) e, muito importante, realizar a transição do modelo atual predominante (contratos de programa) para o modelo preconizado pelas Leis 11.445/2007 e 14.026/2020 (concessões de serviços públicos). Todas essas funções são estratégicas para os Estados.

No caso dos Municípios, a lei foi mais sucinta, o que é compreensível, considerando que, por um lado, essas entidades não possuem projeção territorial significativa e, por outro, são normalmente consideradas como os titulares dos serviços de saneamento.

## **7 NOVOS CONTRATOS A SEREM FIRMADOS E A REGULARIZAÇÃO DOS CONTRATOS VIGENTES CONFORME A LEI 14.020/2020**

O Novo Marco Regulatório trouxe alterações obrigatórias aos contratos existentes, em consonância com a mudança na forma de prestação dos serviços. Mesmo para as localidades que não passarem da prestação direta para a indireta dos serviços, será necessário atualizar os documentos (contratos ou legislação) para aprimorar o pacto regulatório estabelecido no instrumento. A modificação introduzida pela Lei nº 14.026/2020 abrange dois aspectos: i) o fortalecimento

das cláusulas regulatórias típicas do modelo de concessão; e ii) a introdução de uma barreira econômica para a continuidade do prestador dos serviços<sup>49</sup>.

Considerando o aporte específico estabelecido pelo artigo 10-B em relação à capacidade econômico-financeira, é importante distinguir esse conceito da viabilidade econômico-financeira do serviço. A capacidade diz respeito à qualidade individual do sujeito, sua aptidão específica e pessoal para cumprir as obrigações do contrato em que está envolvido. Por outro lado, a viabilidade refere-se às condições objetivas econômico-financeiras de uma atividade específica, considerando suas características econômicas, técnicas, etc., e independe do contratante<sup>50</sup>.

A capacidade do sujeito e a viabilidade do serviço são distintas, embora estejam relacionadas. A capacidade será abordada pelo futuro Decreto, que deve estabelecer a metodologia para sua avaliação. É de se esperar que haja algum tipo de conexão entre os dois conceitos, a ser avaliada à luz das normas efetivamente trazidas pelo regulamento<sup>51</sup>.

Quanto aos critérios de avaliação, alguns já estão previstos na legislação geral de licitações e contratos, e há ampla discussão sobre eles na jurisprudência dos tribunais, órgãos de controle e na prática dos setores de infraestrutura. Existem inúmeras situações e controvérsias, desde a seleção dos melhores indicadores para verificar a saúde financeira do contratante em cada contratação, até discussões sobre os limites da discricionariedade dos administradores ao estabelecer exigências desse tipo em licitações, passando por considerações sobre indicadores retroativos versus prospectivos, avaliações pontuais e periódicas, entre outros<sup>52</sup>.

Dada a diversidade de questões suscitadas por esse tema e a falta, até o momento, de uma metodologia efetiva, seria inútil escolher aleatoriamente um ou outro tópico para abordar.

As relações jurídicas que sujeitam o prestador de serviço à avaliação de sua capacidade econômico-financeira devem ter uma natureza negocial e pactuada. Portanto, o artigo 10-B não se aplica às formas diretas de execução de serviços de saneamento, realizadas por autarquias vinculadas à administração titular e possivelmente às empresas estatais controladas pelo titular do serviço (aquelas que fazem parte de sua administração indireta)<sup>53</sup>.

O artigo 10-B não abrange contratos de prestação de serviços de limpeza urbana, gestão de resíduos sólidos e drenagem, uma vez que esse dispositivo faz referência expressa às metas de universalização introduzidas pelo artigo 11-B, que se aplicam exclusivamente a água e esgoto. O artigo 10-B aplica-se apenas aos

---

contratos de abastecimento de água e esgotamento sanitário, independentemente da fase em que cada um desses serviços se encontra. Além disso, os contratos que são meramente instrumentais para a execução do serviço público oferecido pelo prestador também estão excluídos do escopo do artigo 10-B.

Quanto aos sujeitos que possuem contratos de delegação inválidos, surge a questão de se exigir a análise de sua capacidade econômico-financeira. Essa pergunta é particularmente delicada quando se trata de acordos de programa. Antes de abordar essa questão, é importante mencionar brevemente alguns conceitos jurídicos fundamentais para entender o problema e responder adequadamente à pergunta: validade, eficácia e efetividade de contratos.

Do ponto de vista jurídico, afirmar a invalidade de um ato ou contrato significa, em primeiro lugar, dizer que ele foi celebrado em desacordo com as normas vigentes na época de sua conclusão. Focando nos exemplos mais comuns e exigências básicas, desde 1995, o contrato de concessão deve ser formalizado (conforme o artigo 1º da Lei 8.987/1995) e deve incluir uma série de cláusulas específicas (conforme o artigo 23 da mesma lei), sob pena de nulidade. Da mesma forma, desde 2005, o contrato de programa deve ser formalizado e conter determinadas cláusulas (conforme o artigo 13 da Lei 11.107/2005), também sujeito à nulidade<sup>54</sup>.

Para KAERCHER dependendo da gravidade da falha em cumprir o direito vigente na época, podem ser feitas várias distinções sutis no âmbito dos atos inválidos, como atos nulos, anuláveis e até mesmo inexistentes, segundo alguns. Dentro dessas distinções complexas, fala-se sobre a (im)possibilidade de convalidação, regularização, correção, entre outros termos, com uma ampla gama de figuras que não precisamos conhecer detalhadamente aqui. O importante a saber é que a invalidade geralmente é avaliada comparando o contrato com a legislação em vigor na época em que foi celebrado, não com a legislação futura. Leis subsequentes podem proibir novos contratos como os anteriormente praticados e até mesmo, sob certas e estritas condições, exigir alterações nos contratos já celebrados, sob pena de irregularidade superveniente<sup>55</sup>.

A simples "declaração de nulidade" de contratos corretamente celebrados de acordo com a lei revogada é uma situação excepcional e juridicamente problemática. A categoria jurídica da invalidade não deve ser confundida com o conceito de eficácia e, acima de tudo, com a categoria empírica da efetividade. Eficácia é a capacidade que um ato, válido ou inválido, tem de produzir consequências jurídicas (como gerar direitos, pretensões, ações e obrigações, apesar de seus defeitos). Normalmente se diz que atos inválidos não têm eficácia, mas isso nem sempre está correto<sup>56</sup>.

A presença dessa capacidade e sua comprovação são requisitos primordiais para a celebração do contrato, e sua ausência inicial acarreta a nulidade. No caso de contratos licitados, o licitante/contratante que não possuir capacidade ou não conseguir comprová-la sequer deveria ter participado do processo licitatório, muito menos ter celebrado o negócio. No caso de contratos

---

de programa, seria um equívoco jurídico imaginar que o contratado não precisa ter a capacidade de cumprir as obrigações do serviço delegado. O que acontece é que a capacidade do ente público delegado (como uma empresa estatal, por exemplo) não é estabelecida de forma metodológica e parametrizada, como nos contratos licitados. Na maioria das vezes, ela é pressuposta, quase que "por definição", devido à qualidade do sujeito (empresa estatal). Essa circunstância pode diferenciar a abrangência e a profundidade da avaliação da capacidade entre contratos de programa e contratos de concessão<sup>57</sup>.

Do ponto de vista prático, a ideia é a seguinte: nas localidades onde não houver a substituição da gestão associada pelo processo de concessão do serviço precedido por licitação, o contrato deverá incluir mecanismos contratuais que atribuam novas obrigações aos operadores e garantam uma melhor administração dos conflitos na execução das atividades. Trata-se de uma transformação, por meio dos instrumentos contratuais, da gestão associada (como contratos de programa, por exemplo) em uma concessão especial, *sui generis*<sup>58</sup>.

Claramente, essa regra não se limita apenas aos contratos entre os prestadores de serviços e as empresas estaduais; no entanto, essa será a situação da maioria dos contratos abrangidos pela Lei nº 14.026/2020 - pelo menos por enquanto, pois o modelo predominante no setor ainda é o de gestão associada interfederativa. No que diz respeito às cláusulas regulamentares, a Lei nº 11.445/2007 estabeleceu, no artigo 10-A, um conjunto de cláusulas essenciais para os "contratos relacionados à prestação dos serviços públicos de saneamento básico". É importante observar:

*Art. 10-A. Os contratos relativos à prestação dos serviços públicos de saneamento básico deverão conter, expressamente, sob pena de nulidade, as cláusulas essenciais previstas no art. 23 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, além das seguintes disposições:*

*I - metas de expansão dos serviços, de redução de perdas na distribuição de água tratada, de qualidade na prestação dos serviços, de eficiência e de uso racional da água, da energia e de outros recursos naturais, do reúso de efluentes sanitários e do aproveitamento de águas de chuva, em conformidade com os serviços a serem prestados; (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)*

*II - possíveis fontes de receitas alternativas, complementares ou acessórias, bem como as provenientes de projetos associados, incluindo, entre outras, a alienação e o uso de efluentes sanitários para a produção de água de reúso, com possibilidade de as receitas serem compartilhadas entre o contratante e o contratado, caso aplicável;*

*III - metodologia de cálculo de eventual indenização relativa aos bens reversíveis não amortizados por ocasião da extinção do contrato;*

*IV - repartição de riscos entre as partes, incluindo os referentes a caso fortuito, força maior, fato do príncipe e área econômica extraordinária*

---

Como se pode inferir, o artigo mencionado faz referência ao artigo 23 da Lei Geral de Concessões, e seus incisos estabelecem regras específicas para o setor de saneamento. Dentre essas regras, destacam-se a obrigação contratual de prever as metas estabelecidas pela Lei nº 14.026/2020, a possibilidade de obtenção de recursos adicionais ou alternativos, a metodologia de indenização para os ativos reversíveis não amortizados e a distribuição de riscos entre as partes contratantes<sup>59</sup>.

Observa-se um movimento de aproximação dos contratos de prestação de serviços públicos de saneamento com as concessões comuns e as parcerias público-privadas. Nesse sentido, o cumprimento do artigo 23 da Lei nº 8.987/1995 é uma exigência expressa do Novo Marco, assim como a incorporação de uma matriz de riscos implícita na Lei das Parcerias Público-Privadas (artigo 5º, inciso III da Lei nº 11.079/2004). Portanto, no caso dos contratos existentes decorrentes de gestão associada, é possível a continuidade dos serviços como uma fase de transição, desde que seja estabelecido um contrato similar a uma concessão.

No caso de novos contratos resultantes de licitação, é importante garantir que o edital do processo competitivo inclua o conjunto de cláusulas essenciais conforme previsto pelo artigo 10-A da Lei nº 11.445/2007. Vale ressaltar que a ausência dessas cláusulas essenciais é motivo de nulidade do contrato.

No contrato de programa, há um aumento no escopo regulatório entre o titular do serviço e o operador, de modo que parte dos conflitos contratuais possa ser resolvida por mecanismos próprios de pacificação, sem a necessidade de recorrer a medidas arbitrais ou mediadoras. Identifica-se um maior uso da regulação contratual em detrimento da regulação por agências<sup>60</sup>.

Isso ocorre porque o artigo 10-B da Lei nº 11.445/2007, ao mesmo tempo em que concede um prazo para a adaptação dos contratos existentes (incluindo os contratos de programa), estabelece a exigência de comprovação da capacidade econômico-financeira do prestador de serviços para cumprir as metas de universalização dentro do prazo legal, que é até 31 de dezembro de 2033:

*Art. 10-B. Os contratos em vigor, incluídos aditivos e renovações, autorizados nos termos desta Lei, bem como aqueles provenientes de licitação para prestação ou concessão dos serviços públicos de saneamento básico, estarão condicionados à comprovação da capacidade econômico-financeira da contratada, por recursos próprios ou por contratação de dívida, com vistas a viabilizar a universalização dos serviços na área licitada até 31 de dezembro de 2033, nos termos do § 2º do art. 11-B desta Lei.*

O trecho mencionado representa a consolidação do que ZIMMER denominou de "barreira econômica" para a continuidade dos contratos existentes antes da implementação do Novo Marco, cujos critérios específicos foram

---

estabelecidos pelo Decreto Federal nº 10.710, de 31 de maio de 2021. Além disso, o artigo 11, incisos II e V da Lei nº 11.445/2007 agora exige que tais contratos incluam um estudo que demonstre a viabilidade técnica e econômica da prestação dos serviços, bem como um cronograma das metas de universalização, como requisitos para a validade desses instrumentos.

É importante observar que essas novas exigências têm o objetivo de garantir a sustentabilidade econômica dos contratos e a efetivação das metas de universalização estabelecidas.

*Art. 11. São condições de validade dos contratos que tenham por objeto a prestação de serviços públicos de saneamento básico:*

*I - a existência de plano de saneamento básico;*

*II - a existência de estudo que comprove a viabilidade técnica e econômico-financeira da prestação dos serviços, nos termos estabelecidos no respectivo plano de saneamento básico;*

*III - a existência de normas de regulação que prevejam os meios para o cumprimento das diretrizes desta Lei, incluindo a designação da entidade de regulação e de fiscalização;*

*IV - a realização prévia de audiência e de consulta públicas sobre o edital de licitação, no caso de concessão, e sobre a minuta do contrato.*

*V - a existência de metas e cronograma de universalização dos serviços de saneamento básico.*

Portanto, embora a Lei nº 14.026/2020 não tenha um impacto direto na continuidade dos contratos regulares e vigentes de prestação de serviços públicos de saneamento, ela estabelece requisitos robustos que devem ser cumpridos por esses contratos para atender às diretrizes do Novo Marco. Esses requisitos incluem: i) a inclusão das cláusulas essenciais (regulamentares) estabelecidas pelo artigo 11-A da Lei nº 11.445/2007; e ii) a realização de estudos de viabilidade técnica e financeira para o cumprimento das metas de universalização, conforme previsto pelo artigo 11 da Lei nº 11.445/2007.

Importante ressaltar que a comprovação da capacidade econômico-financeira é realizada por meio de um procedimento específico estipulado pelo Decreto Federal nº 10.710/2021.

No caso dos contratos de concessão, a situação é diferente. Eles são submetidos a um processo competitivo em que a habilitação econômica é baseada nas metas estabelecidas no edital. Portanto, a comprovação da capacidade econômico-financeira se justifica apenas nos termos do artigo 11-B, § 2º, inciso III da Lei nº 11.445/2007.

*Art. 11-B. Os contratos de prestação dos serviços públicos de saneamento básico deverão definir metas de universalização que garantam o atendimento de 99% (noventa e nove por cento) da população com água potável e de 90% (noventa por cento) da população com coleta e tratamento de esgotos até 31 de dezembro de*

2033, assim como metas quantitativas de não intermitência do abastecimento, de redução de perdas e de melhoria dos processos de tratamento.

§ 2º Contratos firmados por meio de procedimentos 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.*

Observa-se que a lei concede ao titular dos serviços a autonomia política e administrativa para definir como alcançar as metas de universalização, permitindo a adoção de medidas alternativas ao termo aditivo.

Trata-se de uma decisão discricionária do agente político: caso o contrato de concessão não inclua metas de expansão de serviços compatíveis com as estipuladas pelo Novo Marco Regulatório, o titular tem três opções. Primeiro, ele pode executar diretamente a parte restante da meta (inciso I). Segundo, pode realizar uma licitação adicional para complementar as metas (inciso II). E terceiro, pode aditar o contrato de concessão existente, mediante acordo mútuo, para incluir as metas (inciso III). Somente nessa última hipótese, o contrato de concessão pré-existente à Lei nº 14.026/2020 estará sujeito ao procedimento estabelecido pelo Decreto Federal nº 10.710/2021<sup>61</sup>.

## 8 Conclusão

Ante o exposto, podemos perceber que a nova política pública de universalização e implementação de serviços e infraestrutura de Saneamento, nasce com alguns vícios de contratação, principalmente ao que se refere a titularidade dos serviços.

O Novo Marco Legal do Saneamento ainda com o intuito de tapar buracos deixados pelos antigos legisladores, deixa novos buracos para a intervenção futura, tanto por parte do legislativo, quanto por regulamentação do executivo e regulação por parte das agências reguladoras.

---

## Referências

1 DUTRA, Jaísa; Parente, Ana Tereza; Capodeferro Morganna. Reformulação do Marco Legal do Saneamento no Brasil. Centro de Estudos em regulação e Infraestrutura, Maio, 2019, Disponível em: <https://ceri.fgv.br/publicacoes/reformulacao-do-marco-legal-do-saneamento-no-brasil>. Pp. 1.

2 DUTRA, Jaísa; Parente, Ana Tereza; Capodeferro Morganna. Reformulação do Marco Legal do Saneamento no Brasil. Centro de Estudos em regulação e Infraestrutura, Maio, 2019, Disponível em: <https://ceri.fgv.br/publicacoes/reformulacao-do-marco-legal-do-saneamento-no-brasil>. Pp. 19

3 DUTRA, Jaísa; Parente, Ana Tereza; Capodeferro Morganna. Reformulação do Marco Legal do Saneamento no Brasil. Centro de Estudos em regulação e Infraestrutura, Maio, 2019, Disponível em: <https://ceri.fgv.br/publicacoes/reformulacao-do-marco-legal-do-saneamento-no-brasil>. Pp. 20

4 MENDES, Gilmar F.; BRANCO, Paulo Gustavo G. Curso de direito constitucional. (Série IDP). São Paulo: Editora Saraiva, 2023. pp. 455.

5 MENDES, Gilmar F.; BRANCO, Paulo Gustavo G. Curso de direito constitucional. (Série IDP). São Paulo: Editora Saraiva, 2023. pp. 457.

<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1714588>

6 SARLET, Ingo W.; MARINONI, Luiz G.; MITIDIERO, Daniel. Curso de direito constitucional. [Digite o Local da Editora]: Editora Saraiva, 2022. E-book. ISBN 9786553620490. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786553620490/>. Acesso em: 19 jun. 2023.

7 SARLET, Ingo W.; MARINONI, Luiz G.; MITIDIERO, Daniel. Curso de direito constitucional. [Digite o Local da Editora]: Editora Saraiva, 2022. E-book. ISBN 9786553620490. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786553620490/>. Acesso em: 19 jun. 2023.

8 KAERCHER, Gustavo, SANEAMENTO BÁSICO Aspectos Jurídicos Atuais, Coletânea de Artigos, Abril, 2021, Disponível em: <https://www.soutocorrea.com.br/wp-content/uploads/2021/04/ebook-saneamento-basico-aspectos-juridicos-atuais-souto-correa-advogados.pdf>

9 KAERCHER, Gustavo, SANEAMENTO BÁSICO Aspectos Jurídicos Atuais, Coletânea de Artigos, Abril, 2021, Disponível em: <https://www.soutocorrea.com.br/wp-content/uploads/2021/04/ebook-saneamento-basico-aspectos-juridicos-atuais-souto-correa-advogados.pdf>. Pp. 05.

10 SARLET, Ingo W.; MARINONI, Luiz G.; MITIDIERO, Daniel. Curso de direito constitucional. [Digite o Local da Editora]: Editora Saraiva, 2022. E-book. ISBN

9786553620490. Disponível em:  
<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786553620490/>. Acesso em: 19 jun. 2023.

11 MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. São Paulo: Grupo GEN, 2023. E-book. ISBN 9786559774944. Disponível em:  
<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559774944/>. Acesso em: 13 mai. 2023.

11 MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. São Paulo: Grupo GEN, 2023. E-book. ISBN 9786559774944. Disponível em:  
<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559774944/>. Acesso em: 13 mai. 2023.

12 MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. São Paulo: Grupo GEN, 2023. E-book. ISBN 9786559774944. Disponível em:  
<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559774944/>. Acesso em: 13 mai. 2023.

13 MENDES, Gilmar F.; BRANCO, Paulo Gustavo G. Curso de direito constitucional. (Série IDP). São Paulo: Editora Saraiva, 2023. pp. 453.

14 ZIMMER, Aloísio. Direito administrativo do saneamento: Um estudo a partir do novo marco legal (Lei 14.026/2020). Porto Alegre: Aloísio Zimmer Junior: Ana Paula Mella Vicari, 2021. Pp. 183

15 ZIMMER, Aloísio. Direito administrativo do saneamento: Um estudo a partir do novo marco legal (Lei 14.026/2020). Porto Alegre: Aloísio Zimmer Junior: Ana Paula Mella Vicari, 2021. Pp. 184.

16 ZIMMER, Aloísio. Direito administrativo do saneamento: Um estudo a partir do novo marco legal (Lei 14.026/2020). Porto Alegre: Aloísio Zimmer Junior: Ana Paula Mella Vicari, 2021. Pp. 185.

17 DUTRA, Jaísa; Parente, Ana Tereza; Capodeferro Morganna. Reformulação do Marco Legal do Saneamento no Brasil. Centro de Estudos em regulação e Infraestrutura, Maio, 2019, Disponível em: <https://ceri.fgv.br/publicacoes/reformulacao-do-marco-legal-do-saneamento-no-brasil>. Pp. 22

18 ZIMMER, Aloísio. Direito administrativo do saneamento: Um estudo a partir do novo marco legal (Lei 14.026/2020). Porto Alegre: Aloísio Zimmer Junior: Ana Paula Mella Vicari, 2021. Pp. 376.

19 ZIMMER, Aloísio. Direito administrativo do saneamento: Um estudo a partir do novo marco legal (Lei 14.026/2020). Porto Alegre: Aloísio Zimmer Junior: Ana Paula Mella Vicari, 2021. Pp. 376.

20 ZIMMER, Aloísio. Direito administrativo do saneamento: Um estudo a partir do novo marco legal (Lei 14.026/2020). Porto Alegre: Aloísio Zimmer Junior: Ana Paula Mella Vicari, 2021. Pp. 376.

21 ZIMMER, Aloísio. Direito administrativo do saneamento: Um estudo a partir do novo marco legal (Lei 14.026/2020). Porto Alegre: Aloísio Zimmer Junior: Ana Paula Mella Vicari, 2021. Pp. 388.

22 ZIMMER, Aloísio. Direito administrativo do saneamento: Um estudo a partir do novo marco legal (Lei 14.026/2020). Porto Alegre: Aloísio Zimmer Junior: Ana Paula Mella Vicari, 2021. Pp. 388.

1 ZIMMER, Aloísio. Direito administrativo do saneamento: Um estudo a partir do novo marco legal (Lei 14.026/2020). Porto Alegre: Aloísio Zimmer Junior: Ana Paula Mella Vicari, 2021. Pp. 390.

23 ZIMMER, Aloísio. Direito administrativo do saneamento: Um estudo a partir do novo marco legal (Lei 14.026/2020). Porto Alegre: Aloísio Zimmer Junior: Ana Paula Mella Vicari, 2021. Pp. 395.

24 Guimarães, Fernando V. O NOVO DIREITO DO SANEAMENTO BÁSICO, Estudos sobre o novo marco legal do saneamento básico no Brasil (de acordo com a Lei nº 14.026/2020 e respectiva regulamentação). Belo Horizonte: Editora Forum, 2022. pp.68.

25 Guimarães, Fernando V. O NOVO DIREITO DO SANEAMENTO BÁSICO, Estudos sobre o novo marco legal do saneamento básico no Brasil (de acordo com a Lei nº 14.026/2020 e respectiva regulamentação). Belo Horizonte: Editora Forum, 2022. pp.67.

26 FILHO, Marçal J. Curso de Direito Administrativo. [Digite o Local da Editora]: Grupo GEN, 2023. E-book. ISBN 9786559645770. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559645770/>. Acesso em: 19 jun. 2023.

27 Bicalho, Alécia Paolucci Nogueira Desestatizações: privatizações, delegações, desinvestimentos e parcerias / Alécia Paolucci Nogueira Bicalho.– Belo Horizonte : Fórum, 2019. Pp. 48.

28 FILHO, Marçal J. Curso de Direito Administrativo. [Digite o Local da Editora]: Grupo GEN, 2023. E-book. ISBN 9786559645770. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559645770/>. Acesso em: 19 jun. 2023.

29 FILHO, Marçal J. Curso de Direito Administrativo. [Digite o Local da Editora]: Grupo GEN, 2023. E-book. ISBN 9786559645770. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559645770/>. Acesso em: 19 jun. 2023.

30 PIETRO, Maria Sylvia Zanella D. Direito Administrativo. [Digite o Local da Editora]: Grupo GEN, 2022. E-book. ISBN 9786559643042. Disponível em:

<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559643042/>. Acesso em: 19 jun. 2023.

31 PIETRO, Maria Sylvia Zanella D. Direito Administrativo. [Digite o Local da Editora]: Grupo GEN, 2022. E-book. ISBN 9786559643042. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559643042/>. Acesso em: 19 jun. 2023.

32 PIETRO, Maria Sylvia Zanella D. Direito Administrativo. [Digite o Local da Editora]: Grupo GEN, 2022. E-book. ISBN 9786559643042. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559643042/>. Acesso em: 19 jun. 2023.

33 ZIMMER, Aloísio. Direito administrativo do saneamento: Um estudo a partir do novo marco legal (Lei 14.026/2020). Porto Alegre: Aloísio Zimmer Junior: Ana Paula Mella Vicari, 2021. Pp. 116

34 Bicalho, Alécia Paolucci Nogueira Desestatizações: privatizações, delegações, desinvestimentos e parcerias / Alécia Paolucci Nogueira Bicalho.– Belo Horizonte : Fórum, 2019. Pp. 135.

35 Bicalho, Alécia Paolucci Nogueira Desestatizações: privatizações, delegações, desinvestimentos e parcerias / Alécia Paolucci Nogueira Bicalho.– Belo Horizonte : Fórum, 2019. Pp. 136.

36 Bicalho, Alécia Paolucci Nogueira Desestatizações: privatizações, delegações, desinvestimentos e parcerias / Alécia Paolucci Nogueira Bicalho.– Belo Horizonte : Fórum, 2019. Pp. 148.

37 Bicalho, Alécia Paolucci Nogueira Desestatizações: privatizações, delegações, desinvestimentos e parcerias / Alécia Paolucci Nogueira Bicalho.– Belo Horizonte : Fórum, 2019. Pp. 48.

38 Bicalho, Alécia Paolucci Nogueira Desestatizações: privatizações, delegações, desinvestimentos e parcerias / Alécia Paolucci Nogueira Bicalho.– Belo Horizonte : Fórum, 2019. Pp. 48.

39 FILHO, Marçal J. Curso de Direito Administrativo. [Digite o Local da Editora]: Grupo GEN, 2023. E-book. ISBN 9786559645770. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559645770/>. Acesso em: 19 jun. 2023.

40 ZIMMER, Aloísio. Direito administrativo do saneamento: Um estudo a partir do novo marco legal (Lei 14.026/2020). Porto Alegre: Aloísio Zimmer Junior: Ana Paula Mella Vicari, 2021. Pp. 298.

41 ZIMMER, Aloísio. Direito administrativo do saneamento: Um estudo a partir do novo marco legal (Lei 14.026/2020). Porto Alegre: Aloísio Zimmer Junior: Ana Paula Mella Vicari, 2021. Pp. 299.

42 ZIMMER, Aloísio. Direito administrativo do saneamento: Um estudo a partir do novo marco legal (Lei 14.026/2020). Porto Alegre: Aloísio Zimmer Junior: Ana Paula Mella Vicari, 2021. Pp. 302.

43 ZIMMER, Aloísio. Direito administrativo do saneamento: Um estudo a partir do novo marco legal (Lei 14.026/2020). Porto Alegre: Aloísio Zimmer Junior: Ana Paula Mella Vicari, 2021. Pp. 302.

44 ZIMMER, Aloísio. Direito administrativo do saneamento: Um estudo a partir do novo marco legal (Lei 14.026/2020). Porto Alegre: Aloísio Zimmer Junior: Ana Paula Mella Vicari, 2021. Pp. 310.

45 KAERCHER, Gustavo. Apontamentos sobre o Art. 10-B da Lei 11.445/2007 e seu regulamento. Centro de Estudos em regulação e Infraestrutura, Março, 2021, Disponível em: <https://ceri.fgv.br/publicacoes/apontamentos-sobre-o-art-10-b-da-lei-114452007-e-seu-regulamento>. Pp. 11.

46 ZIMMER, Aloísio. Direito administrativo do saneamento: Um estudo a partir do novo marco legal (Lei 14.026/2020). Porto Alegre: Aloísio Zimmer Junior: Ana Paula Mella Vicari, 2021. Pp. 295.

47 KAERCHER, Gustavo. Apontamentos sobre o Art. 10-B da Lei 11.445/2007 e seu regulamento. Centro de Estudos em regulação e Infraestrutura, Março, 2021, Disponível em: <https://ceri.fgv.br/publicacoes/apontamentos-sobre-o-art-10-b-da-lei-114452007-e-seu-regulamento>. Pp, 11

48 KAERCHER, Gustavo. Apontamentos sobre o Art. 10-B da Lei 11.445/2007 e seu regulamento. Centro de Estudos em regulação e Infraestrutura, Março, 2021, Disponível em: <https://ceri.fgv.br/publicacoes/apontamentos-sobre-o-art-10-b-da-lei-114452007-e-seu-regulamento>. Pp. 12

49 KAERCHER, Gustavo. Apontamentos sobre o Art. 10-B da Lei 11.445/2007 e seu regulamento. Centro de Estudos em regulação e Infraestrutura, Março, 2021, Disponível em: <https://ceri.fgv.br/publicacoes/apontamentos-sobre-o-art-10-b-da-lei-114452007-e-seu-regulamento>. Pp.6

50 KAERCHER, Gustavo. Apontamentos sobre o Art. 10-B da Lei 11.445/2007 e seu regulamento. Centro de Estudos em regulação e Infraestrutura, Março, 2021, Disponível em: <https://ceri.fgv.br/publicacoes/apontamentos-sobre-o-art-10-b-da-lei-114452007-e-seu-regulamento>

51 KAERCHER, Gustavo. Apontamentos sobre o Art. 10-B da Lei 11.445/2007 e seu regulamento. Centro de Estudos em regulação e Infraestrutura, Março, 2021, Disponível em: <https://ceri.fgv.br/publicacoes/apontamentos-sobre-o-art-10-b-da-lei-114452007-e-seu-regulamento>

52 KAERCHER, Gustavo. Apontamentos sobre o Art. 10-B da Lei 11.445/2007 e seu regulamento. Centro de Estudos em regulação e Infraestrutura, Março, 2021, Disponível em: <https://ceri.fgv.br/publicacoes/apontamentos-sobre-o-art-10-b-da-lei-114452007-e-seu-regulamento>. Pp.6

53 KAERCHER, Gustavo. Apontamentos sobre o Art. 10-B da Lei 11.445/2007 e seu regulamento. Centro de Estudos em regulação e Infraestrutura, Março, 2021, Disponível em: <https://ceri.fgv.br/publicacoes/apontamentos-sobre-o-art-10-b-da-lei-114452007-e-seu-regulamento>.

54 KAERCHER, Gustavo. Apontamentos sobre o Art. 10-B da Lei 11.445/2007 e seu regulamento. Centro de Estudos em regulação e Infraestrutura, Março, 2021, Disponível em: <https://ceri.fgv.br/publicacoes/apontamentos-sobre-o-art-10-b-da-lei-114452007-e-seu-regulamento>

55 KAERCHER, Gustavo. Apontamentos sobre o Art. 10-B da Lei 11.445/2007 e seu regulamento. Centro de Estudos em regulação e Infraestrutura, Março, 2021, Disponível em: <https://ceri.fgv.br/publicacoes/apontamentos-sobre-o-art-10-b-da-lei-114452007-e-seu-regulamento>

56 KAERCHER, Gustavo. Apontamentos sobre o Art. 10-B da Lei 11.445/2007 e seu regulamento. Centro de Estudos em regulação e Infraestrutura, Março, 2021, Disponível em: <https://ceri.fgv.br/publicacoes/apontamentos-sobre-o-art-10-b-da-lei-114452007-e-seu-regulamento>

57 KAERCHER, Gustavo. Apontamentos sobre o Art. 10-B da Lei 11.445/2007 e seu regulamento. Centro de Estudos em regulação e Infraestrutura, Março, 2021, Disponível em: <https://ceri.fgv.br/publicacoes/apontamentos-sobre-o-art-10-b-da-lei-114452007-e-seu-regulamento>

58 ZIMMER, Aloísio. Direito administrativo do saneamento: Um estudo a partir do novo marco legal (Lei 14.026/2020). Porto Alegre: Aloísio Zimmer Junior: Ana Paula Mella Vicari, 2021. Pp. 296.

59 ZIMMER, Aloísio. Direito administrativo do saneamento: Um estudo a partir do novo marco legal (Lei 14.026/2020). Porto Alegre: Aloísio Zimmer Junior: Ana Paula Mella Vicari, 2021. Pp. 296.

60 ZIMMER, Aloísio. Direito administrativo do saneamento: Um estudo a partir do novo marco legal (Lei 14.026/2020). Porto Alegre: Aloísio Zimmer Junior: Ana Paula Mella Vicari, 2021. Pp. 298.

61 ZIMMER, Aloísio. Direito administrativo do saneamento: Um estudo a partir do novo marco legal (Lei 14.026/2020). Porto Alegre: Aloísio Zimmer Junior: Ana Paula Mella Vicari, 2021. Pp. 307.

