

**OS IMPACTOS DA AUSÊNCIA DE UM REGIME DE
TRANSIÇÃO DO NOVO MARCO DO SANEAMENTO BÁSICO
PERANTE AS FORMAS DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS**

**THE IMPACTS OF THE ABSENCE OF A TRANSITION
REGIME OF THE NEW BASIC SANITATION FRAMEWORK
ON THE FORMS OF SERVICE PROVISION**

DOI: [HTTP://DX.DOI.ORG/10.13059/RACEF.V14I4.1134](http://dx.doi.org/10.13059/RACEF.V14I4.1134)

Lais Ribeiro Senna
laisrdsenna@gmail.com
Universidade de São Paulo

Data de envio do artigo: 27 de Junho de 2023.

Data de aceite: 06 de Outubro de 2023.

Resumo: O presente artigo tem por objetivo demonstrar as particularidades da prestação de serviços de saneamento básico as diversas formas contratuais do setor, diante de alterações promovidas pelo Novo Marco do Saneamento Básico. O Direito tem como mecanismo de garantia da segurança jurídica a adoção de regimes de transição em situações em que a legislação realiza profundas alterações sobre determinado setor. E, ainda que tenha sido o caso do Novo Marco, ao fazê-lo, o regime de transição deixou de ser instituído a partir de sua publicação, causando impasses no setor e sendo necessária a publicação de Decretos três anos mais tarde que, embora tenham tido o intuito de conferir uma certa transição de regimes, além de terem sido editados após certo intervalo, não o fazem com o detalhamento necessário. Tudo isso se torna um grande empecilho à universalização dos serviços, na medida que impacta diretamente sobre a previsibilidade e segurança jurídica do setor.

Palavras-chave: Saneamento Básico; Regime de Transição; Contrato de Concessão.

Abstract: *This article intends to demonstrate the particular situation of basic sanitation services provision, both in terms of the various forms of contracting and the specific circumstances, comparing them with the current regulatory standards since Law 14.026/2020. The Rule of Law adopts transitional systems as a mechanism to guarantee legal certainty in situations where legislation causes profound changes in a particular sector. Although this was the case, the transitional system was not established upon its publication, causing conflicts in the sector and causing the publication of Decrees three years later, which, despite intend to provide transition of regimes, were not detailed enough. All of this becomes a major obstacle to the universalization of services, as it directly impacts the predictability and legal certainty of the sector.*

Keywords: Sanitation, Transitions, Concessions

1 INTRODUÇÃO

O Novo Marco do Saneamento Básico (“NMSB”) – Lei 14.026, de 15 de julho de 2020, que modificou a Lei Nacional de Saneamento Básico (“LNSB”) – Lei 11.445, de 5 de janeiro de 2007, impôs uma série de medidas ao setor, em busca da alteração das formas de prestação de serviços, com intuito de garantir a universalização dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário em 99% e 90%, respectivamente, até o final de 2033.

Dentre elas, a formalização de novos contratos somente a partir da delegação da prestação de serviços através de concessões de serviços públicos e inclusão de metas de universalização em contratos vigentes se destacam.

Contudo, embora o NMSB afete e imponha disposições mesmo a contratos já em vigor, que são atos jurídicos perfeitos e implicam em direitos adquiridos das partes, não previu ao setor um regime de transição normativa.

Ou seja, a partir de sua publicação, iniciou-se uma contagem de prazos exíguos para alteração de contratos e comprovação de capacidade econômico-financeira de universalização dos prestadores. Nesse sentido, o legislador deixou de considerar a realidade do setor, notadamente no caso da prestação de serviços realizada pelas Companhias Estaduais de Saneamento Básico.

Contudo, para análise quanto ao regime de transição estabelecido no NMSB, é importante uma reflexão sobre as formas de prestação de serviços hoje adotadas no setor, com intuito de serem demonstrados os impactos das alterações normativas sobre cada uma delas.

A prestação dos serviços públicos de abastecimento de água potável e de esgotamento sanitário pode se dar (e na maioria dos casos ocorre) de forma direta, ou seja, pelo próprio titular dos serviços e sem finalidades lucrativas. Pode se realizar pela Administração Pública, ou com a participação de entidades filantrópicas ou de associações e cooperativas dos próprios usuários, sendo esta última hipótese muito comum no saneamento rural.

Já a prestação indireta que, no caso do saneamento básico, somente pode se realizar mediante contrato de concessão, possui finalidades lucrativas e, inclusive, exige licitação.

Contudo, seja para formalizar prestação direta – especialmente quando realizada pela Administração Indireta -, seja porque estrutural à prestação indireta, poderá haver a delegação da prestação dos serviços mediante contrato. Isto é, poderá haver delegação da prestação dos serviços, mediante instrumento de natureza contratual, tanto na prestação direta, como na prestação indireta.

Importante fazer aqui uma ponderação. Poderá haver contrato de prestação de serviços sem que seja caracterizada uma delegação. A delegação da prestação dos serviços exige mais do que o mero fornecimento de um bem material, ou a prestação de serviços sob a orientação da Administração Pública.

Para caracterizar a delegação é necessário que ao contratado, seja ele público ou privado, tenha se transferido poderes e riscos em relação dos serviços que caracterizem a sua exploração, ou seja, que ao prestador se imponha obrigações de resultado e, ao mesmo tempo, se reconheça autonomia para a escolha dos meios, e a assunção dos respectivos riscos, para seu alcance. Como bem sintetiza Floriano de Azevedo Marques Neto:

Do direito de explorar o serviço público delegado decorre alguns direitos associados. O primeiro é o de organizar os serviços e a gestão empresarial. (...). Já a capacidade de organização interna (gestão empresarial) não é restringível pela concessão. Como já foi aludido, a concessão não é instrumento de descentralização, não faz da concessionária parte da Administração Pública¹.

Este estudo tem, portanto, dois objetivos principais: (i) realizar uma análise dos instrumentos de natureza contratual que tenham por objeto a delegação da prestação dos serviços; e (ii) analisar como o NMSB

impactou esses contratos, principalmente no que diz respeito à ausência de um regime de transição.

2 PARTES DAS RELAÇÕES JURÍDICAS DELEGADAS

No que se refere ao polo contratante, no setor de saneamento básico, essa figura corresponde ao ente federativo titular dos serviços ou a estrutura regionalizada.

Cabe ao ente responsável, a escolha do melhor prestador possível, de acordo com o interesse público envolvido na contratação e, ainda, as funções de regulação e fiscalização da qualidade dos serviços.

Na prestação regionalizada, com objetivo do ganho de escala em busca da universalização da prestação de serviços, o Novo Marco do Saneamento Básico estabeleceu que a titularidade deve ser exercida por uma entidade interfederativa, composta por todos os Municípios envolvidos e pelo Estado, por força de decisão do Supremo Tribunal federal, no julgamento da ADI 1.842/RJ.

Quando a prestação de serviço ocorre por meio de uma Companhia Estadual de Saneamento Básico, há delegação por parte do titular a essa Companhia, regida também por um instrumento contratual, embora muitas vezes se tenha a errônea impressão de que, por ser uma empresa estatal a prestadora, não há o estabelecimento de uma relação contratual entre o titular do serviço – o Município – e aquele prestador público.

Nota-se, portanto, que a prestação de serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, quando realizada por uma empresa privada ou por uma Companhia Estadual, deve ser feita por meio da instituição de uma relação formalizada por contrato.

Já no polo contratado, o prestador de serviços pode ser uma empresa estatal ou privada.

No caso de empresa estatal, o Direito brasileiro conta com as figuras da empresa pública e da sociedade de economia mista. A maioria dos prestadores que nessa categoria se enquadram são as Companhias Estaduais

¹V. MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Concessões. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

de Saneamento Básico. E, no caso das empresas privadas, serão formadas, muito provavelmente, sociedades de propósito específico por aquelas empresas ou consórcios que se sagrarem vencedores de procedimento licitatório de concessão ou Parceria Público-Privada.

Em ambos os casos, há um instrumento contratual que deve reger a prestação de serviços e um plexo normativo que orienta sua atuação. E, embora pareçam semelhantes seus regimes, eles se distinguem em muitos aspectos, que serão abordados adiante.

É evidente que este relato se baseia no mundo do “dever ser”, e que, muitas vezes, não tem suas regras observadas no mundo do “ser” ou na realidade prática. E, por essa razão, existem situações em que há prestação de serviços delegada – não direta – mas não há formalização de instrumento contratual. Geralmente essa hipótese se materializa em prestações de serviços por Companhias Estaduais, mas sem que tenha havido a celebração de um instrumento contratual. Ou, uma vez celebrado, seu instrumento não pode ser encontrado ou foi celebrado há muitos anos e nunca teve sua vigência renovada.

Em representação gráfica, o cenário institucional de prestação desses serviços públicos pode ser assim considerado:

Figura 1 - Cenário institucional de prestação dos serviços públicos mencionados



Fonte: Elaboração própria.

Expostas as formas de prestação desses serviços, salientamos que este artigo tem por objetivo analisar a prestação delegada e especificamente, evidenciando as diferentes formas de contratação dessas empresas, independentemente de sua natureza, conforme se verá a seguir.

2.1 Prestação de serviços por empresas privadas

A prestação de serviços por empresas privadas encontra fundamento jurídico no art. 175, da Constituição Federal e na Lei federal n.º 8.987/1995, que disciplina as concessões de serviços públicos, ou na Lei federal n.º 11.079/2004, que disciplina as Parcerias Público-Privadas. Com base nesses diplomas, os titulares dos serviços públicos, responsáveis por sua prestação adequada, devem fazê-lo diretamente ou optarem por sua delegação, desde que precedida de licitação.

Os contratos de concessão de saneamento básico vêm representando uma considerável parcela de atendimento da população.

Segundo a ABCON SINDCON - Associação e Sindicato Nacional das Concessionárias Privadas

de Serviços Públicos de Água e Esgoto, 17% da população brasileira é atendida direta ou indiretamente por empresas privadas².

Esses contratos possuem uma série de exigências legais que devem ser inseridas no rol de obrigações das partes, cláusulas essenciais e aspectos regulatórios a serem observados. Diz-se do NMSB que prestigiou esse tipo de contratação ao proibir a celebração de novos contratos de programa e estabelecer que novas contratações somente poderão ocorrer nas condições e regime jurídico dos contratos de concessão.

E, embora as Companhias Estaduais de Saneamento Básico não tenham tido sua participação vedada nos certames, é certo que nos contratos celebrados a partir de 15 de julho de 2020, o regime adotado será o dos contratos de concessão, ainda que o vencedor seja uma empresa estatal.

A prestação contratual passou a se concentrar, assim, neste modelo até então apresentado apenas como uma das hipóteses de delegação da prestação de serviços.

2.2 Prestação de serviços por empresas estatais

Desde a criação do Planasa – Plano Nacional de Saneamento Básico, que impulsionou a atuação das Companhias Estaduais de Saneamento, a maioria dos Municípios tem a prestação de serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário realizada por essas Companhias.

Por meio de instrumentos contratuais e convênios, os Municípios delegavam a prestação desses serviços ao Estado, que, por sua vez, atribuía a função a uma empresa estatal parte de sua Administração Indireta. Em alguns, inclusive, a prestação de serviços hoje em dia ocorre sem fundamento em instrumento contratual vigente e qualquer outra formalização, a partir de uma relação que se estabeleceu no passado entre os entes federativos.

Assim, tem-se como principais tipos contratuais firmados entre Municípios e Companhias Estaduais, as (i) concessões impróprias; e (ii) contratos de programa por meio de gestão associada de serviços.

2.2.1 Concessões impróprias

Durante a execução do Planasa e ampliação da prestação de serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, muitos dos Municípios firmaram contratos de concessão com as recém-criadas Companhias Estaduais de Saneamento Básico.

Esses contratos foram assim denominados e tratavam de delegações da prestação de serviços, visto que o prestador não integrava a Administração do titular dos serviços.

Hoje, porém, adotamos a nomenclatura de concessões impróprias pois foram celebrados antes da publicação da Lei federal n.º 11.107/2005, que disciplinou os consórcios públicos e contratos de programa e da Lei 8.987/1995, que disciplina as concessões. Ou seja, embora tenham sido chamadas de concessões, se assemelham mais aos contratos de programa do que ao conceito atual de concessão de serviços públicos, visto que sequer foram precedidas de procedimento licitatório.

E, por essa razão, adotamos a nomenclatura impróprias. Isso não significa, porém, a invalidade da contratação. São contratos válidos e atos jurídicos perfeitos, muitos deles ainda em vigor, cujos direitos das partes devem ser preservados em nome da segurança jurídica contratual.

2.2.2 Contratos de programa

Os contratos de programa, por sua vez, foram celebrados em momento posterior à publicação da Lei federal n.º 11.107/2005 e tiveram por objetivo regulamentar a gestão associada de serviços entre entes federados, incluída na Constituição Federal por meio da Emenda Constitucional 19/98.

A Emenda Constitucional passou a

²A informação não incluiu a celebração do contrato de PPP de esgotamento sanitário da Cagece, ocorrido o leilão em 22 de setembro de 2022.

prever em seu art. 241 a possibilidade de serem firmados “*convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos*”. Por meio deste dispositivo, os entes federativos puderam firmar convênios de cooperação, de forma a estabelecer a prestação de serviços delegada. A Lei federal n.º 11.107/2005, por sua vez, ao regulamentar o dispositivo constitucional dispôs, em seu art. 13, sobre a obrigatoriedade de constituição de contrato de programa no âmbito da gestão associada.

Dessa forma, o contrato de programa passou a ser o instrumento jurídico de formalização das relações interfederativas estabelecidas por meio de convênio, regulando a prestação de serviços entre titular e prestador. Grande parte das prestações de serviços realizadas pelas Companhias Estaduais de Saneamento passou a ser regida por contratos de programa, portanto. Contudo, o NMSB, considerando o baixo nível de universalização da prestação de serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, atribuiu a insuficiência dos serviços à má gestão desses contratos pelas Companhias Estaduais, de forma que vedou a celebração de novos.

O Projeto de Lei original, considerando que os contratos são importantes ativos das Companhias Estaduais – e dos Estados – permitia a renovação dos contratos pelo prazo máximo de trinta anos, com o claro objetivo de garantia de uma norma de transição para o novo regime. Contudo, ao ser sancionado, a Presidência da República vetou o dispositivo alegando que a possibilidade de prorrogação por tantos anos perpetuaria uma circunstância de baixa universalização dos serviços que o NMSB buscava coibir.

E, embora a movimentação no Congresso Nacional tenha sido pela possível derrubada do veto, isso não aconteceu, tendo sido então vetada a celebração de novos contratos de programa desde a publicação do NMSB³.

³TOJAL, Sebastião Botto de Barros. Começamos mal a experiência do novo marco do saneamento. Portal Consultor Jurídico. 16.07.2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-jul-16/sebastiao-tojal-comecou-mal-marco-saneamento>

O que não inviabiliza os direitos das partes, tampouco invalida os contratos vigentes, mas determina obstáculo às Companhias Estaduais que deverão passar a concorrer com as empresas privadas, cujos trâmites internos e decisórios tendem a ser menos rígidos, possibilitando a apresentação de propostas mais agressivas.

Contudo, vale ressaltar que a vedação somente se restringe à celebração de novos contratos de programa e de suas prorrogações discricionárias – por razões de interesse público, não atingindo as extensões de prazo para fins de reequilíbrio, já que o próprio Supremo Tribunal Federal estabeleceu a existência da equação econômico-financeira a contratos de empresas estatais de saneamento básico⁴.

Além disso, o NMSB trouxe determinações específicas para contratos já em curso, como a inclusão de metas de universalização da prestação de serviços até 31 de dezembro de 2033.

Por essa razão, muitos dos contratos tiveram que ser aditados para compreender novas obrigações que levassem ao cumprimento dessas metas, nos prazos estabelecidos pela Lei e por seu regulamento.

E, durante esse aditamento, foi identificado o desequilíbrio econômico-financeiro desses contratos de programa, causado por um ato genérico legislativo com impactos nos contratos, ainda que efetivado somente por ato das partes (termo aditivo firmado), configurando, portanto, fato do príncipe.

Uma vez identificado o desequilíbrio, uma das formas adotadas pelos contratos foi a extensão de prazo como medida compensatória do concessionário ou prestador de serviços, já que é expressão de um direito constitucional ao equilíbrio econômico-financeiro e que não foi – e nem poderia ser – vedado pela Lei federal. Além disso, em muitos dos casos essa forma se apresentou como a alternativa de reequilíbrio mais viável, considerando as demais formas em lei admitidas, por exemplo, o aumento do valor

⁴MS nº 35.196/DF. Rel. Min. Luis Fux. j. 03.08.2018.

tarifário, indenização direta pelo Erário, redução de investimentos, alteração de cronograma e outros. E, ainda que o Decreto 10.710/2021, que primeiro regulamentou a comprovação de capacidade econômico-financeira, tenha impedido a extensão de prazo como forma de garantia de viabilidade de inclusão de metas de universalização nos contratos, não pode ser confundida essa extensão com uma extensão de prazo para fins de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro afetado pela inclusão das metas. Ou seja, a melhor interpretação da regra é que a extensão de prazo não pode ser determinante para inclusão das metas, mas é viável – e constitucionalmente estabelecida – a extensão de prazo contratual para exclusivos fins de reequilíbrio.

Entendemos que nenhuma norma do novo marco legal, nem mesmo o veto ao art. 16 (que tratava de instituto distinto), buscou afastar a viabilidade da extensão dos contratos de programa como forma de recomposição dos custos extraordinários e imprevisíveis suportados pelos prestadores, como aqueles decorrentes das novas metas de universalização. Admitir interpretação diversa implicaria estender indevidamente o alcance do veto para restringir a própria garantia constitucional à incolumidade econômico-financeira dos contratos de programa⁵.

Na mesma linha, Portugal Ribeiro:

O veto ao art. 16 atingiu apenas a possibilidade de prorrogação do contrato. O veto não impediu a extensão de prazo dos contratos de programa em curso para reequilibrá-los⁶.

⁵ARAGÃO, Alexandre. Santos. de. A extensão dos contratos de programa de saneamento para reequilíbrio à luz da Lei nº. 14.026/2020 e do Decreto nº. 10.710/2021. Revista De Direito Administrativo, 281(3), 79–115. <https://doi.org/10.12660/rda.v281.2022.88313>

⁶RIBEIRO, Maurício Portugal. INFRADebate: Novo Marco Legal do Saneamento — efeitos da manutenção pelo Congresso Nacional do veto ao artigo 16, particularmente sobre os limites para assinar novos contratos de programa. Agência Infra, 2022. Disponível em: <https://www.agenciainfra.com/blog/infradefebate-novo-marco-legal-do-saneamento-efeitos-da-manutencao-pelo-congresso-nacional-do-veto-ao-artigo-16-particularmente-sobre-os-limites-para-assinar-novos-contratos-de-programa/>

Por essa razão, os contratos de programa tiveram seus prazos aditados, o que permitiu uma maior vigência e sua convivência com as demais formas de prestação de serviços: concessões impróprias e contratos de concessão e parcerias público-privadas.

3. OBJETO DA RELAÇÃO CONTRATUAL

O objeto da relação contratual é a prestação de serviços delegados. Não apenas a realização dos serviços ou fornecimento de insumos para tanto, mas, de fato, a exploração da prestação desse serviço.

Importa salientar que só pode se considerar a delegação da prestação de serviços quando há transferência de responsabilidades. O delegatário é aquele que assume a exploração da prestação de serviços, não somente a execução das funções relativas à prestação de serviços. A mera execução de atividades relativas aos serviços, por meio de contratos administrativos, não configura a delegação.

É possível, também, que apenas parte das atividades de um mesmo serviço seja delegado, como é o caso das recentes concessões promovidas pela CEDAE - Companhia Estadual de Águas e Esgotos do Rio de Janeiro⁷ e da CASAL – Companhia de Saneamento de Alagoas, em que o serviço de abastecimento de água foi dividido, de forma que o concessionário privado ficou responsável pela exploração das atividades de varejo, enquanto a Companhia Estadual permaneceu responsável pelas atividades de captação e reservação de água bruta e tratamento, de forma que a concessionária privada se tornou responsável pela “compra” dessa água tratada produzida pela Companhia.

⁷Estado do Rio de Janeiro. Edital de Concorrência Internacional nº 01/2020. Concessão da prestação regionalizada dos serviços públicos de fornecimento de água e esgotamento sanitário e dos serviços complementares dos Municípios do Estado do Rio de Janeiro. Disponível em: <http://www.concessaosaneamento.rj.gov.br/documentos.php>

1.2.52. PRODUÇÃO DE ÁGUA: atividades integradas que compreendem a totalidade dos serviços a serem prestados pela CEDAE por força do CONTRATO DE PRODUÇÃO DE ÁGUA e do CONTRATO DE INTERDEPENDÊNCIA compreendendo a reservação, a captação, a adução e o tratamento de água bruta nas bacias hidrográficas Imunama, Laranjal, Guandu e A cari;

Nesses casos, a nova redação da LNSB prevê a celebração de contratos entre esses prestadores de serviços interdependentes, nos termos de seu art. 12. Além disso, a Lei prevê que uma única entidade seja encarregada das funções regulatórias e fiscalizatórias relativas aos dois (ou mais) prestadores.

O intuito da Lei foi, justamente, estabelecer uma forma uniforme de contratação que permita o diálogo entre as partes, assim como a mediação de uma única entidade reguladora, garantindo a realização plena do interesse público envolvido e evitando conflitos entre os prestadores que não possam ser solucionados por uma entidade reguladora comum.

Vale considerar que somente haverá necessidade de celebração de instrumento contratual de interdependência quando houver delegação de mais de um serviço para prestadores distintos.

Ou seja, não haverá interdependência se o objeto parcial não configurar uma transferência qualificada de poderes e responsabilidades.

4 REGULARIDADE DOS INSTRUMENTOS CONTRATUAIS

O NSMB previu a inclusão de obrigações inclusive em contratos vigentes e, considerando a competência da União para instituição de diretrizes gerais para o setor de saneamento básico, instituiu também os conceitos de contratos regulares e irregulares.

A Lei determina que, para manutenção da regularidade dos contratos, é essencial: (i) a comprovação de capacidade econômico-financeira dos prestadores de serviços em universalizar sua prestação até 2033, nas condições determinadas pelo Decreto federal 10.710/2021, até 31 de dezembro de 2021, atualmente revogado pelo Decreto 11.466/2023 e estendido esse prazo até 2024; e (ii) o aditamento dos contratos para compreender as obrigações necessárias ao atendimento dessas metas de universalização até 31 de março de 2022, estendido o prazo até 2024.

No caso de falha no cumprimento dessas

condições, os contratos estariam irregulares perante a política pública nacional. Ressaltamos, porém, que irregularidade não se confunde com invalidade desses contratos.

A irregularidade acaba por conferir reforço ao intuito do titular dos serviços públicos, caso ele tenha interesse na sua encampação, vez que o descompasso com o interesse público se faz mais evidente. Porém, são contratos válidos e em vigor, celebrados de acordo com as normativas vigentes a seu tempo, cujos direitos das partes – dentre eles o direito à indenização – devem ser respeitados.

Outra consequência da irregularidade dos contratos está relacionada ao acesso a recursos federais. Nos termos do NMSB, somente contratos regulares teriam acesso à alocação de recursos públicos federais e aos financiamentos com recursos da União ou recursos geridos ou operados por órgãos ou entidades da União⁸.

Entretanto, o Decreto n.º 11.466/2023, revogando o Decreto federal n.º 10.588/2020, alterou as hipóteses de regularização dos contratos, conferindo maior prazo para transição da forma de prestação e, por consequência, postergando essa restrição e condicionando-a ao prazo de regularização estabelecido ao final de 2025.

Ademais, cabe salientar que o texto do Decreto enfatiza que o Governo federal, ao alocar recursos, deverá priorizar principalmente as estruturas de prestação regionalizada de serviços que, a depender do Estado e da legislação vigente, poderá ser feita por meio de consórcio.

Por fim, a extinção de contratos vigentes e regulares deverá sempre se dar pela via da encampação, uma vez que sua justificativa seria o não atendimento ao interesse público; e não pela via da caducidade, porque o contrato firmado tem sido cumprido, nos termos pactuados e de acordo com a legislação que

⁸Art. 50. A alocação de recursos públicos federais e os financiamentos com recursos da União ou com recursos geridos ou operados por órgãos ou entidades da União serão feitos em conformidade com as diretrizes e objetivos estabelecidos nos arts. 48 e 49 desta Lei e com os planos de saneamento básico e condicionados: [...]

vigia à época de sua assinatura.

E, por essa razão, é importante que a eventual extinção venha precedida de indenização prévia, relativa aos ativos não amortizados e aos lucros cessantes, nos termos do art. 42, §5º da LNSB que determina, para fins de extinção de contrato, a observância dos dispositivos da Lei 8.987/1995.

5 EXTINÇÃO DOS CONTRATOS DE SANEAMENTO BÁSICO À LUZ DO NOVO MARCO

Como demonstrado, existem formas de prestação de serviços públicos de saneamento básico diretas e indiretas. Diz-se que o NMSB prestigiou a contratação de empresas privadas, mesmo que somente tenha vedado a contratação sem procedimento licitatório prévio. Ao fazê-lo, porém, impôs uma dificuldade de prestação de serviços pelas Companhias Estaduais, haja visto que as diversas particularidades das empresas privadas acabam por conferir-lhes vantagens nesses certames.

Até este ponto, a escolha do legislador foi política, como demanda a sua função de representação do âmbito do Estado.

Porém, ao analisarmos as peculiaridades das mais distintas contratações, é possível perceber que, embora tenha tentado criar uma solução para a questão da universalização da prestação de serviços de saneamento, o NMSB pode, na verdade, ter criado impasses que acabem por impedir – ou ao menos atrasar – a necessária universalização.

Percebemos, a partir de sua interpretação, que, caso os Municípios que hoje operem a prestação desses serviços por meio das concessões impróprias e contratos de programa pretendam garantir sua regularidade (considerando os casos gerais, não as exceções estabelecidas nos Decretos recentes), o caminho natural para essa extinção seria a instauração de processo administrativo de caducidade – caso haja descumprimento contratual que o legitime – ou encampação, após autorização legislativa – nos casos em que a extinção do vínculo se dará por interesse público de estar em desacordo com a atual legislação do setor.

Veja-se. Para se adequar ao NMSB, o Município deveria extinguir as atuais relações de prestação de serviços que não sejam consideradas regulares, nos casos em que não puder regularizá-las.

Sabe-se que, em regra, a extinção dos contratos administrativos de prestação de serviços de saneamento básico, dentre eles a concessão imprópria, concessão e contratos de programa de programa, pode se dar por diversos motivos, desde o descumprimento contratual até mesmo razões de interesse público, além, é claro, do advento de termo contratual.

Mas, considerando o fim da relação contratual, a LNSB determinou que seu trâmite seria equiparado ao trâmite das concessões comuns, por meio de aplicação da Lei 8.987/1995. A sua redação, ao dispor sobre as condições de extinção dos contratos, previu:

Art. 42.
§ 5º A transferência de serviços de um prestador para outro será condicionada, em qualquer hipótese, à indenização dos investimentos vinculados a bens reversíveis ainda não amortizados ou depreciados, nos termos da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, facultado ao titular atribuir ao prestador que assumirá o serviço a responsabilidade por seu pagamento.

Entende-se, nesse caso, que a extinção dos contratos, além de obedecer aos ditames da Lei de Licitações e Contratos Administrativos vigente à época – Lei 8.666/1993, deve também respeitar os procedimentos da Lei 8.987/1995. E, independentemente da forma de extinção contratual, é importante que a realização de um balanço dos investimentos realizados e amortizados ou remunerados, de forma que os direitos patrimoniais do prestador sejam respeitados e não haja enriquecimento ilícito por parte da Administração Pública. E, no caso de finalização extemporânea do contrato, aquilo que não tenha sido amortizado ou remunerado deve ser indenizado.

No caso da encampação, em que há encerramento do vínculo contratual antes do previsto sem responsabilidade do prestador, mas há a quebra de expectativa legítima de ganhos

do contratado, a indenização deve ser prévia e compreender inclusive os lucros cessantes, nos termos do instrumento contratual e da legislação aplicável.

Essencial, portanto, para preservação da segurança jurídica das contratações, que o direito à indenização seja plenamente preservado e o enriquecimento ilícito da Administração Pública coibido, garantindo o respeito aos ideais democráticos e aos direitos patrimoniais constitucionalmente garantidos.

A norma da lei de concessões tem forte conteúdo de moralidade, já que envolve o princípio que veda o enriquecimento ilícito. Além disso, diz respeito ao próprio inadimplemento contratual por parte do poder público, uma vez que a cláusula de reversão está presente em todos os contratos de concessão exatamente para impedir a transferência compulsória de bens privados para o patrimônio público, sem indenização, o que equivaleria ao confisco. Finalmente, a proteção da propriedade decorre de norma constitucional, que não se compadece com situações em que a sua perda é imposta ao proprietário sem a prévia indenização. Isto equivaleria ao instituto da desapropriação indireta, amplamente consagrado no direito brasileiro, pela doutrina e pela jurisprudência.⁹

Note-se que a lei não faz distinção entre as naturezas contratuais e condiciona a transferência da prestação de serviços à indenização de investimentos, o que permite concluir pela sua obrigação.

Evidente que, nesses casos, é importante que haja o consentimento da Administração Pública prévio à realização de investimentos, de forma a garantir a boa-fé das partes, principalmente no âmbito da prestação de um serviço tão sensível.

Ao promover essa substituição, é evidente que o Poder Público não pode simplesmente apropriar-se dos bens dos particulares. A ausência de licitação e de outras formalidades não atribui ao Estado a faculdade de expropriar ou confiscar bens dos particulares¹⁰.

A título de exemplo sobre a importância da indenização, recente decisão referente

ao Município de Paranavaí determinou a manutenção de vigência do instrumento contratual firmado com a SANEPAR, formalmente extinto, em razão da insuficiência da amortização de investimentos¹¹.

Por fim, a indenização do prestador por investimentos realizados encontra respaldo inclusive na própria Lei de Introdução do Direito Brasileiro (“LINDB”) – Decreto-Lei 4.657, de 4 de setembro de 1942, com atual redação dada pela Lei 12.376, de 30 de setembro de 2010.

A norma passou a prever regras hermenêuticas e de aplicação ao Direito Público, dentre elas a importância do ato ou decisão administrativa serem dotados de consequencialismo. Ou seja, cabe ao gestor público analisar as consequências de todas as suas decisões, antes de proferi-las.

E, nesse sentido, a não realização da indenização promoveria um certo grau de insegurança jurídica prejudicial a todo o setor. Conforme entendimento do Superior Tribunal de Justiça, mesmo em casos de nulidade contratual, a indenização do prestador de serviços deve ser perseguida¹².

Essas exigências podem provocar impasses em muitos Municípios.

A prestação de serviços de saneamento se dá, na maioria dos Municípios brasileiros, por meio das Companhias Estaduais. E esse modelo de prestação de serviços é o que se denomina “prestação regionalizada”. Isto é, uma forma de organizar contratos de prestação de serviços de forma que a Companhia conte com um ganho de escala para atendimento de todos os Municípios envolvidos, ao mesmo tempo que pode realizar

⁹Maria Sylvania Zanella DI PIETRO. Término de prazo dos contratos de concessão entre a SABESP e Municípios – Investimentos não amortizados – Os contratos de programa como novo instrumento de delegação de serviço público. Fórum Municipal & Gestão das Cidades, v. 1, n. 1, 2013.

¹⁰JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo. 10ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, pp. 810-811.

¹¹TJPR. Processo 0004661-28.2019.8.16.0004. Rel. Maria de Lourdes Araújo. J. 31/05/2021

¹²STJ, REsp 763.762, 2ª Turma, rel. Eliana Calmon, j. 20/9/2005.

um subsídio cruzado entre superavitários e deficitários dentro do mesmo sistema.

Dessa forma, muitos dos ativos relacionados à prestação de serviços são compartilhados. Demonstra-se, portanto, que a natureza desses serviços demanda uma prestação de alto custo e que, em muitos casos, a remuneração do prestador depende da arrecadação proveniente de mais de um ente titular.

Quando mencionamos a regularidade contratual exigida inicialmente pelo NMSB, portanto, estamos diante de uma série de fatores que devem ser considerados:

- (i) em muitos casos, essa regularidade somente poderá ser alcançada a partir da extinção dos vínculos contratuais existentes e constituição de novos, por meio da estruturação de concessões de serviços públicos;
- (ii) essa extinção, nos casos de contratos que configurem atos jurídicos perfeitos em que houver o cumprimento das suas disposições, somente poderá ser feita por meio da encampação;
- (iii) a encampação pressupõe a indenização do prestador de serviços por investimentos não amortizados ou remunerados, além da indenização por lucros cessantes relativa ao período remanescente de contratação;
- (iv) para que haja a indenização dos prestadores de serviços, os Municípios deverão arcar com esse valor indenizatório e, em sua maioria, considerar ativos compartilhados; e, por fim
- (v) além da indenização, caberá também aos Municípios a estruturação das concessões que substituirão os atuais prestadores.

No que diz respeito ao valor das indenizações, sabe-se que é possível que essa se dê por pagamento de ônus pela outorga do novo prestador de serviços, vencedor do certame licitatório. Porém, a indenização relativa à encampação deve ser prévia, conforme ditames legais. E, ainda que não se discuta o responsável pelo pagamento, é de se considerar que o

montante pode ser elevado.

Isso impacta inclusive a prestação de serviços futura, já que é notório que a cobrança de ônus pela outorga acaba por impactar o regime de remuneração do futuro concessionário, e, conseqüentemente, as tarifas que serão cobradas dos usuários.

Ainda que se adote um modelo de delegação por menor tarifa, combinado com as indenizações que se façam devidas, é evidente que um aumento de despesas do concessionário impactará na estruturação de seu modelo econômico-financeiro e, não podendo ser transmitido ao valor de cobrança diretamente, poderá impactar em outros aspectos, tal qual a qualidade da prestação de serviços.

Ou seja, a forma de extinção dos contratos atuais poderá afetar a qualidade dos serviços que serão prestados pelo futuro responsável pela exploração desses serviços. E, mais que isso, atingir diretamente os usuários, que são o fim último da delegação da prestação de serviços públicos.

Essas considerações tiveram por objetivo demonstrar que a mudança na forma de contratação do setor implica em uma série de atos que devem ser praticados sucessivamente para garantia da segurança jurídica e previsibilidade das contratações, além da proteção da natureza dos serviços e de seus usuários.

Independentemente de considerações políticas sobre o mérito ou demérito das prestações de serviços hoje realizadas por contratações distintas dos contratos de concessão, importa considerar que o encerramento dos vínculos atuais é tão importante quanto a estruturação de novos para garantia da tão esperada universalização desses serviços. Não é possível falar em uma delegação eficiente sem considerar os passos que devem ser seguidos para sua concretização de fato. Isso posto, passemos à crítica ao NMSB que este artigo pretende realizar: a ausência de um regime de transição.

6 REGIME DE TRANSIÇÃO DO NOVO MARCO DO SANEAMENTO BÁSICO

Sabe-se que, em sua redação e regulamentação original, o NMSB estabeleceu regras por meio das quais contratos que as descumprissem poderiam se tornar irregulares diante da política pública do setor, o que facilitaria sua encampação pelo Poder Concedente, e que, para evitar essa situação, os prestadores de serviços deveriam se submeter a um processo de comprovação de capacidade econômico-financeira em sete meses, demonstrando a viabilidade do cumprimento das metas de universalização da prestação de serviços até 2033.

Já os Municípios, para manterem a prestação de serviços regular, deveriam garantir que sua delegação estaria direcionada a um prestador com capacidade econômico-financeira comprovada e aditar seus contratos para inclusão das metas de universalização, sob pena de a irregularidade da prestação de serviços refletir em uma restrição de acesso a recursos federais para todas as cinco atividades compreendidas no conceito de saneamento básico: abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza pública, manejo de resíduos sólidos e drenagem de águas pluviais.

Nota-se, portanto, que o NMSB exigiu um esforço hercúleo de todas as partes envolvidas na prestação de serviços públicos. E, embora suas intenções tenham sido louváveis – no sentido de garantir a universalização da prestação de serviços – ao fazê-lo dessa forma, deu azo ao descumprimento que não poderia ser condenado, haja visto as dificuldades para sua observância completa.

Assim, novos Decretos foram publicados, na tentativa de aperfeiçoamento das disposições iniciais, garantindo a não vedação de acesso a recursos federais às partes interessadas as cumprirem com suas disposições, mas impossibilitadas por circunstâncias alheias às suas vontades.

Entendemos que esse cenário poderia ter sido evitado pelo uso de um artifício

comum – e obrigatório – do Direito: o regime de transição. Ora, quando uma legislação tem por objetivo a alteração do status quo de forma brusca, como nesse caso, é imprescindível que haja a instauração de um regime de transição para garantia de segurança jurídica das partes, e, inclusive, sinalização ao mercado interno e externo de que o ordenamento jurídico é estável e respeita direitos adquiridos e processos necessários à modificação de suas disposições. Como já mencionado, ainda, quando o NMSB foi um Projeto de Lei, seu art. 16 contemplava um regime de transição, por meio da possibilidade de formalização e extensão de contratos vigentes pelo prazo máximo de trinta anos.

O texto foi vetado pelo Poder Executivo, com a justificativa de que contrariava o espírito da lei que previa a extinção dos contratos de programa como um dos meios para atingir a universalização da prestação de serviços.

A proposta, além de limitar a livre iniciativa e a livre concorrência, está em descompasso com os objetivos do novo marco legal do saneamento básico [...] ¹³.

Nota-se, portanto, que a contrariedade a que diz respeito ao veto é quanto ao prazo de prorrogação dos contratos de programa. Porém, não chegou a oferecer alternativas – como um novo prazo de prorrogação desses contratos – tendo se limitado ao veto.

O Executivo não se opôs, portanto, à regra de transição – e nem seria razoável que o fizesse – mas, sim, à perpetuação dos contratos de programa por longos trinta anos.

Assim, pode-se afirmar que o veto presidencial acabou por gerar uma omissão legislativa, no que diz respeito à transição. E, ao fazê-lo, atentou contra a própria segurança jurídica, não respeitando situações em que alterações contratuais estejam em curso e deixando de conferir uma adaptação do setor às novas normativas ¹⁴. E, com relação ao setor, especificamente, essa supressão do regime de

¹³Razões de Veto da Lei 14.026/2020.

¹⁴CANOTILHO, J.J. Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição. 5ª ed. Almedina. p. 257.

transição pode trazer – e trouxe – inúmeras consequências:

Primeiramente, mencione-se que, com a supressão do artigo, haverá a interrupção brusca de situações já consolidadas, concernentes à prestação dos serviços por empresas estatais, ainda que não necessariamente formalizadas por contratos. Assim, poderão ocorrer graves prejuízos às referidas empresas, especialmente para aquelas que vinham operando em caráter precário, ante a necessidade de eventuais paralisações de projetos em curso. [...]
Haverá também a imposição de um óbice à amortização gradual de investimentos já realizados, o que poderá acarretar a necessidade de pagamentos de quantias vultosas a título de indenização pelo poder público, agravando a já suficientemente complicada situação financeira das entidades estatais¹⁵.

O autor chama também a atenção para o fato de essa medida ter o efeito oposto ao pretendido pelo NMSB, reduzindo a competitividade dos certames licitatórios em razão do afastamento dos investidores, já muito preocupados com a previsibilidade e segurança jurídica, tanto do ordenamento brasileiro quanto do setor em si.

E, por fim, demonstra que a ausência de um regime de transição pode não só deixar de corroborar para uma delegação de fato da prestação de serviços, em busca da celeridade e efetividade de sua universalização, como pode comprometer até mesmo a qualidade desses serviços que serão estruturados. Não se pode deixar de considerar, inclusive, que o prazo para estruturação desses projetos foi tão exíguo que pode comprometer sua qualidade.

Ademais, deve-se considerar que as Companhias Estaduais são importantes ativos dos estados e que esvaziá-las de valor, ao minar seus ativos, pode produzir consequências

jurídicas e políticas que inviabilizem ou atrapalhem os objetivos pretendidos.

Ora, a nova legislação impôs uma realidade jurídica rigorosa ao setor. E, ao fazê-lo, pretenderam uma reorganização rápida, em prol da universalização dos serviços. Porém, dispositivos que impactam todo um setor, principalmente em um setor cuja sensibilidade dos usuários é alta, tanto no que diz respeito à necessidade da prestação de serviços quanto à modicidade tarifária, tendem a requerer um processo mais lento de adaptação.

E, nesse caso, não foi diferente. Ainda que os Decretos 10.588/2020 e 10.710/2021 tenham estabelecidos graves consequências àqueles que a eles não se adequassem, não foram suficientes para que houvesse um cumprimento pleno de suas disposições.

Tanto é que os Decretos recentes os revogaram e estabeleceram condições mais flexíveis para as Companhias prestadoras de serviços, de forma a serem cumpridos os macro objetivos do NMSB, considerando, inclusive, a regularização de contratações precárias e situações de fato.

E, ao fazê-lo, trouxeram de volta ao setor o regime de transição, admitindo a regularização desses contratos, conferindo vigência limitada a 2033, o que permitiu uma adequação das partes em um horizonte de dez anos, com objetivo de solucionar esses impasses nesse período.

Contudo, devemos considerar que foi publicado com certo atraso, possivelmente impactando extinções contratuais em curso e cuja forma de regularização não foi claramente estabelecida no corpo normativo. Ademais, a inclusão de obrigações de universalização nesses contratos promoverá um desequilíbrio contratual sobre uma equação econômico-financeira não formalmente definida, trazendo ainda mais impasses ao setor. E, ao limitar a vigência das contratações, sabendo da sensibilidade do usuário quanto à modicidade tarifária e do setor quanto à necessidade de investimentos em prol da universalização, o Decreto deixa de conferir soluções sobre todos os aspectos que precisam ser considerados em um regime transitório.

¹⁵TOJAL, Sebastião Botto de Barros. Começamos mal a experiência do novo marco do saneamento. Portal Consultor Jurídico. 16.07.20202. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-jul-16/sebastiao-tojal-comecou-mal-marco-saneamento>

Demonstra-se, portanto, a importância de um regime de transição (original) e de, mais que disposições rígidas, disposições que possam de fato serem cumpridas no prazo estabelecido. E, além disso, que a segurança jurídica do setor deve ser garantida, sem alteração de suas disposições a cada dois anos, trazendo além de prejuízos, instabilidade.

Evidente que não desprezamos a intenção do NMSB e seus iniciais Decretos regulamentadores, e muito menos relativizamos a importância da universalização da prestação de serviços o quanto antes. Mas, entendemos que, muitas vezes, eficiência e celeridade não são sinônimas, devendo o legislador buscar os maiores índices de eficácia.

7 CONCLUSÕES

Quando publicado o NMSB, muito se falou sobre suas intenções de transferir para a iniciativa privada a prestação desses serviços. E, embora, de fato, tenha havido uma escolha pelo modelo de concessão, não se questionou a transferência de sua titularidade. O que se pretendeu foi a adoção de um regime de concessão em oposição ao regime então vigente. Justificado principalmente pelo cenário de insuficiência da prestação desses serviços, o Novo Marco se valeu da premissa de que os contratos de concessão seriam mais eficientes em sua universalização.

Não foi possível encontrar, porém, fundamentos em pesquisas que justifiquem essa premissa¹⁶. Mas, ao que tudo indica, essa foi a motivação por trás da Lei. A expectativa do setor era de que as Companhias Estaduais fossem privatizadas após a conversão de seus contratos de programa em contratos de concessão.

Porém, esses contratos são atos jurídicos perfeitos, que não podem ser simplesmente convertidos em instrumento de outra natureza

sem atenção aos direitos das partes, e, principalmente àquele constitucionalmente garantido de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro ao longo de toda a execução contratual.

Por essa razão, ao incluírem as obrigações para universalização da prestação de serviços até dezembro de 2033, os contratos tiveram seu equilíbrio econômico-financeiro prejudicado, levantando o direito a uma recomposição que, em alguns casos, foi executada por meio de extensão de prazo contratual, mantendo sua vigência por mais alguns anos, desde que observadas as determinações da nova legislação, como no caso dos Estados de Pernambuco, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba e Minas Gerais.

É evidente, portanto, que, apesar de haver a intenção de extinção dos contratos de programa, a forma como foi executada pelo Novo Marco do Saneamento, em sua versão final, fugiu das expectativas dos parlamentares e atores envolvidos na prestação de serviços por fazê-lo de forma súbita, sem a definição de um regime transitório que permitisse melhor acomodação desses ativos, sem que significasse a perda de seu valor para os Estados.

Não necessariamente pretendeu a extinção das Companhias Estaduais, mas sim, sua participação na livre concorrência pelo mercado que é promovida pelos certames licitatórios.

Seguem, portanto, vigentes na ordem jurídica: (i) contratos de concessão e Parceria Público-Privadas, firmados com empresas privadas por meio de licitação; (ii) contratos de concessão imprópria, celebrados com empresas estatais; e (iii) contratos de programa, firmados com empresas estatais, por meio da gestão associada, admitida na Constituição Federal; além de prestações precárias, sem fundamento em instrumento contratual.

Contudo, todas essas formas contratuais tiveram de ser aditadas para compreender as novas determinações do NMSB, como a universalização da prestação de serviços. Ademais, a extinção que se pretende dos contratos, ainda que a seu termo, implica

¹⁶A esse respeito, V. SCRIPTORE, Juliana Souza; TONETO JUNIOR, Rudinei. A estrutura de provisão dos serviços de saneamento básico no Brasil: uma análise comparativa do desempenho dos provedores públicos e privados. Rev. Adm. Pública, Rio de Janeiro, v. 46, n. 6, p. 1479-1504, dez. 2012.

em uma série de movimentações das partes envolvidas, dentre elas a indenização por investimentos realizados e não amortizados ou remunerados.

E, ao extinguir os contratos de programa sem o estabelecimento de um regime de transição que pudesse preparar essas extinções contratuais, o NMSB acabou por complicar muitas dessas relações.

Em primeiro lugar, restringiu o valor dos principais ativos das Companhias Estaduais, e conseqüentemente dos Estados, implicando em conseqüências jurídicas e políticas.

E, em segundo lugar, conferiu um tempo curto de adaptação, que provocou e provocará a estruturação de contratos às pressas e o surgimento de impasses nos Municípios, detentores da titularidade dos serviços, quanto ao pagamento de indenização aos atuais prestadores, prevista inclusive no §5º do art. 42 da LNSB como condicionante do encerramento contratual.

Ou seja, ao vedar o regime de transição, o NMSB trouxe mais riscos e inseguranças jurídicas que soluções práticas, e, possivelmente, impactos sobre a universalização da prestação de serviços, tão corretamente almejada.

E, para que o setor pudesse seguir em busca da universalização, solucionando impasses desse tipo, foram publicados novos Decretos regulamentadores, conferindo um certo regime de transição, mas sem atenção aos detalhes para manutenção e posterior extinção desses contratos, razão pela qual a política pública segue, de certa forma, afastada da previsibilidade e da segurança jurídica, valores tão relevantes para as partes, investidores e usuários envolvidos na prestação de serviços.

REFERÊNCIAS

Agência Senado. **Senado aprova novo marco legal do saneamento básico**. 24.06.2020. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/06/24/senado-aprova-novo-marco-legal-do-saneamento-basico>

ARAGÃO, Alexandre Santos de. A extensão dos contratos de programa de saneamento para reequilíbrio à luz da Lei nº. 14.026/2020 e do Decreto nº. 10.710/2021. **Revista De Direito Administrativo**, 281(3), 2022. 79–115. <https://doi.org/10.12660/rda.v281.2022.88313>

CANOTILHO, J.J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 5ª ed. Almedina.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Término de prazo dos contratos de concessão entre a SABESP e Municípios – Investimentos não amortizados – Os contratos de programa como novo instrumento de delegação de serviço público. **Fórum Municipal & Gestão das Cidades**, v. 1, n. 1, 2013.

Estado do Rio de Janeiro. Edital de Concorrência Internacional nº 01/2020. **Concessão da prestação regionalizada dos serviços públicos de fornecimento de água e esgotamento sanitário e dos serviços complementares dos Municípios do Estado do Rio de Janeiro**. Disponível em: <http://www.concessaosaneamento.rj.gov.br/documentos.php>

FREITAS, Caio. **Prorrogação dos prazos dos contratos de programa no saneamento**. **Portal Consultor Jurídico**. 24.02.2023. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2023-fev-24/caio-freitas-prorrogacao-prazos-contratos-saneamento#_ftn2

GUIMARÃES, Fernando Vernalha. **Apontamentos sobre o Decreto nº 10.710 e a comprovação da capacidade econômico-financeira dos prestadores de serviço de saneamento básico para viabilizar a sua universalização**. In: GUIMARÃES, Fernando Vernalha (coord.). O novo marco legal 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: Fórum, 2022, p. 167-194.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 10ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. **Concessões**. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

MOREIRA, Egon Bockmann. **Direito das concessões de serviço público**. Belo Horizonte: Fórum, 2022, p. 135-140.

RIBEIRO, Maurício Portugal. **INFRA Debate: Novo Marco Legal do Saneamento — efeitos da manutenção pelo Congresso Nacional do veto ao artigo 16, particularmente sobre os limites para assinar novos contratos de programa**. Disponível em: <https://www.agenciainfra.com/blog/infradebate-novo-marco-legal-do-saneamento-efeitos-da-manutencao-pelo-congresso-nacional-do-veto-ao-artigo-16-particularmente-sobre-os-limites-para-assinar-novos-contratos-de-programa/>

SCRIPTORE, Juliana Souza; TONETO JUNIOR, Rudinei. A estrutura de provisão dos serviços de

saneamento básico no Brasil: uma análise comparativa do desempenho dos provedores públicos e privados. **Rev. Adm. Pública, Rio de Janeiro**, v. 46, n. 6, p. 1479-1504, dez. 2012.

TOJAL, Sebastião Botto de Barros. **Começamos mal a experiência do novo marco do saneamento. Portal Consultor Jurídico**. 16.07.2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-jul-16/sebastiao-tojal-comecou-mal-marco-saneamento>