

**Fernando Vernalha Guimarães**

Coordenador

# 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)

**Autores:**

Adilson Abreu Dallari  
Alexandre Santos de Aragão  
André Luiz Freire  
Angélica Petian  
Bernardo Strobel Guimarães  
Cesar Pereira  
Daniela Sandoval  
Egon Bockmann Moreira  
Fernando Vernalha Guimarães

Flávio Amaral Garcia  
Frederico Turolla  
Guilherme Jardim Jurksaitis  
Gustavo Kaercher Loureiro  
Rafael Daudt D'Oliveira  
Rafael Hamze Issa  
Rafael Vêras de Freitas  
Sergio Ferraz  
Thais Rey Grandizoli  
Vera Monteiro

**FORUM**

Fernando Vernalha Guimarães  
Coordenador

## **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)

**Área específica**  
DIREITO ADMINISTRATIVO.

**Áreas afins**  
DIREITO ADMINISTRATIVO. SANEAMENTO  
BÁSICO. DIREITO CONSTITUCIONAL.  
DIREITO ECONÔMICO.

**Público-alvo/consumidores**  
ADVOGADOS, CONTROLADORES DO SETOR  
DE SANEAMENTO, OPERADORES DO SETOR DE  
SANEAMENTO, ESTUDANTES E PESQUISADORES.

O direito do saneamento básico no Brasil vem passando por profundas transformações. Mudanças estruturais têm sido implementadas, por meio da atualização da Lei nº 11.445/2007, com a edição da Lei nº 14.026/2020 e de sua respectiva regulamentação. Além disso, uma nova agenda regulatória está em desenvolvimento pela ANA – Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico, com vistas a uniformizar e incrementar a qualidade técnica da regulação do serviço.

Todas estas novidades permeiam as abordagens contidas neste livro, que reúne textos de grandes juristas e especialistas no tema. Trata-se de uma obra fundamental para explorar e desvendar os diversos ângulos do novo direito do saneamento básico no Brasil.

**FORMATO:** 14,5 × 21,5 cm  
**CÓDIGO:** 10003081

N945 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) / coordenado por Fernando Vernalha Guimarães. - Belo Horizonte: Fórum, 2022.  
303 p. ; 14,5cm x 21,5cm.

Inclui bibliografia.  
ISBN: 978-65-5518-299-6

1. Direito. 2. Direito Administrativo. 3. Saneamento Básico. 4. Direito Constitucional. 5. Direito Econômico. I. Título.

CDD: 341.3

CDU: 342.9

2021-4230

Elaborado por Vagner Rodolfo da Silva – CRB-8/9410

Informação bibliográfica deste livro, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

GUIMARÃES, Fernando Vernalha (Coord.). *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: Fórum, 2022. 303 p. ISBN 978-65-5518-299-6.

**Fernando Vernalha Guimarães** é Doutor e Mestre em Direito do Estado pela UFPR. Foi Visiting Scholar na Columbia University School of Law, Estados Unidos da América, em 2017. Professor de Direito Administrativo e conferencista convidado de instituições diversas. Autor de obras na área do Direito Público, entre elas *Alteração unilateral do contrato administrativo* (2003), *Parceria público-privada* (2013) e *Concessão de serviço público* (2014). Advogado e consultor nas áreas do Direito Público e da Infraestrutura.

APRESENTAÇÃO	
<b>Fernando Vernalha Guimarães</b> .....	13

PARTE I  
FUNDAMENTOS E ASPECTOS INTRODUTÓRIOS DO NOVO SERVIÇO  
DE SANEAMENTO BÁSICO

PRINCÍPIOS DO DIREITO DO SANEAMENTO	
<b>Sergio Ferraz</b> .....	19

CONSIDERAÇÕES INICIAIS SOBRE A LEI Nº 14.026/2020 – NOVO  
MARCO REGULATÓRIO DO SANEAMENTO BÁSICO

<b>Alexandre Santos de Aragão, Rafael Daudt D’Oliveira</b> .....	27
1 Introdução.....	27
2 Aspectos de concorrência, desestatização e privatização .....	28
3 Aspectos regulatórios.....	31
3.1 A ANA passa a regular o saneamento básico mediante a edição de normas de referência .....	31
3.2 Regulação dos serviços de saneamento por agências reguladoras estaduais e municipais.....	34
3.3 Regulação por contrato, cláusulas obrigatórias e os meios alternativos de resolução de conflitos.....	35
4 Titularidade do saneamento básico, integração metropolitana e ADI nº 1.842-RJ.....	37
5 A regionalização dos serviços de saneamento básico .....	39
6 A regulação por performance e as metas de desempenho e de universalização.....	43
7 Os planos de saneamento básico .....	47
8 Licenciamento ambiental.....	49
9 Conclusão.....	50

LIXO URBANO. EVOLUÇÃO NO TRATAMENTO DO PROBLEMA

<b>Adilson Abreu Dallari</b> .....	51
I Introdução.....	51
II A Constituição Federal de 1988 .....	52
III A Lei nº 11.445 de 5.1.2007 – Saneamento básico .....	53
IV A Lei nº 12.305 de 2.8.2010 – Resíduos sólidos.....	56
V A Lei nº 14.026 de 15.7.2020 – Novo marco legal .....	59
VI Conclusões .....	60

PARTE II  
TITULARIDADE E REGIONALIZAÇÃO

NAS REGIÕES METROPOLITANAS E AFINAS A TITULARIDADE DO  
SERVIÇO DE SANEAMENTO BÁSICO É DO ESTADO

<b>Vera Monteiro</b> .....	65
Introdução.....	65
1 O que diz a Constituição sobre a titularidade no setor de saneamento básico? .....	67
2 Como o debate constitucional sobre a titularidade foi decidido no STF? .....	68
3 Como a reforma legislativa setorial dos anos 2020 definiu a titularidade nas regiões metropolitanas e afins?.....	71
4 Qual o papel do Estatuto da MetrÓpole na prestação regionalizada? .....	75

5	Companhia estatal estadual pode ser contratada diretamente, sem licitação, pelos municípios metropolitanos para a prestação de serviço de saneamento? .....	77
---	---	----

## SANEAMENTO BÁSICO: TITULARIDADE, REGULAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO

<b>André Luiz Freire</b> .....	81	
1	Introdução.....	81
2	O que significa ser o “titular” do serviço de saneamento básico? .....	82
2.1	Um aumento da complexidade.....	83
2.2	A titularidade original das competências referentes aos serviços de saneamento básico .....	84
2.3	O conteúdo das competências administrativas no saneamento básico .....	85
2.3.1	Competências administrativas de organização.....	86
2.3.1.1	Planejamento .....	86
2.3.1.2	Regulação.....	87
2.3.2	Competências administrativas de prestação .....	89
2.4	As formas de descentralização administrativa.....	90
3	A descentralização técnica da titularidade de competências administrativas.....	91
3.1	A distinção em relação à titularidade de interesses públicos .....	92
3.2	A descentralização técnica para autarquias municipais no saneamento básico .....	93
3.3	A descentralização técnica para associações públicas (consórcio público) no saneamento básico.....	94
3.4	A descentralização técnica para entes regionais estaduais.....	95
3.4.1	O ente regional possui personalidade jurídica? .....	97
3.4.2	O ente regional é estadual ou interfederativo? .....	99
3.4.3	É possível uma dupla descentralização técnica?.....	100
3.5	As novas figuras da Lei nº 14.026/2020: unidade regional e bloco de referência .....	101
3.6	A possibilidade de descentralização de qualquer competência administrativa de saneamento básico.....	102
4	A descentralização por colaboração em saneamento básico.....	103
4.1	Os convênios para delegação de competências de organização a autarquias estaduais.....	104
4.2	Os polêmicos contratos de programa .....	105
4.3	Os contratos de concessão e subconcessão .....	110
4.4	As formas de descentralização por colaboração .....	114
5	O novo papel da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico .....	115
6	Um resumo.....	118
	Referências .....	118

## PARTE III REGULAÇÃO E CONTROLE

### NORMAS DE REFERÊNCIA DA ANA (AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS E SANEAMENTO BÁSICO) E CONFLITOS REGULATÓRIOS

<b>Cesar Pereira</b> .....	123
Introdução.....	123
Normas de referência nacionais.....	124
Fundamento constitucional.....	125
Objeto das normas de referência da ANA.....	126
Procedimento participativo.....	127
Mecanismos de efetivação.....	127
Inexistência de delegação de função legislativa.....	129
Normas gerais (caráter obrigatório).....	131
Legitimidade da utilização do <i>spending power</i> como sanção premial .....	133

Procedimentos da ANA para efetivação das normas de referência.....	140
Incentivo ao cumprimento espontâneo pelo regulador local.....	140
Outros instrumentos para a uniformidade regulatória .....	141
Conclusão.....	141
Referências .....	142

#### NOVA REGULAÇÃO DO SANEAMENTO BÁSICO: DA REGULAÇÃO LOCAL ÀS NORMAS DE REFERÊNCIA

<b>Bernardo Strobel Guimarães</b> .....	145
1 O novo marco legal e suas premissas .....	145
2 A Lei nº 11.445/2007 e a aposta na regulação local .....	147
3 Normas estruturantes da regulação no novo marco legal.....	150
4 Problemas de competência legislativa no setor de saneamento .	153
5 Diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive saneamento: a inteligência do art. 21, XX, da Constituição.....	155
6 Intensidade das diretrizes e vinculação finalística .....	158
7 As normas de referência em matéria regulatória como normas-diretrizes: a validade do modelo do novo marco legal.....	161
8 Natureza da vinculação das normas locais às normas de referência nacional.....	163
9 Conclusão.....	165

#### APONTAMENTOS SOBRE O DECRETO Nº 10.710/2021 E A COMPROVAÇÃO DA CAPACIDADE ECONÔMICO-FINANCEIRA DOS PRESTADORES DE SERVIÇO DE SANEAMENTO BÁSICO PARA VIABILIZAR A SUA UNIVERSALIZAÇÃO

<b>Fernando Vernalha Guimarães</b> .....	167
1 Introdução.....	167
2 Âmbito de aplicação do Decreto nº 10.710/2021 (norma do art. 1º, §1º) .....	169
3 A invalidade da restrição à extensão de prazo dos contratos vigentes para os fins da comprovação da capacidade econômico-financeira (art. 7º, §3º, I).....	170
3.1 As consequências jurídicas da impossibilidade de incorporação das novas metas de universalização nos contratos vigentes.....	177
3.2 O direito dos prestadores a perceber indenização prévia e justa na hipótese do encerramento precoce dos contratos ante a impossibilidade de seu reequilíbrio econômico-financeiro.....	180
4 A interpretação das normas do art. 2º, III, e do art. 7º, §4º do Decreto nº 10.710/2021 – Insubmissão de parcerias público-privadas à restrição da norma do <i>caput</i> do art. 11-A da Lei nº 11.445/2007 .....	182
5 A ilegalidade do prazo para a apresentação do requerimento de comprovação da capacidade econômico-financeira definido pelo art. 10 do Decreto nº 10.710.....	190
6 Conclusões .....	192

#### A EVOLUÇÃO DAS AGÊNCIAS E A SEGURANÇA JURÍDICA NAS DECISÕES REGULATÓRIAS

<b>Daniela Sandoval, Thaís Rey Grandizoli</b> .....	195
1 Os avanços nas normas da ANA para aumentar a segurança jurídica.....	199
2 As próximas normas da ANA e a segurança jurídica .....	201
2.1 Períodos máximos para a duração dos processos.....	202
2.2 Preservação das previsões contratuais e das decisões anteriores .....	203
2.3 Regramento sobre a apropriação de eficiência na regulação por agência.....	204
2.4 Detalhamento de regras de governança.....	206
3 Conclusões .....	208

## CONDIÇÕES DE VALIDADE DOS CONTRATOS DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS DE SANEAMENTO

<b>Angélica Petian</b> .....	209
1 Introdução.....	209
2 Os contratos de prestação de serviços de saneamento e o plano da validade .....	210
3 Condições de validade dos contratos de prestação de serviços de saneamento.....	211
3.1 Cláusulas obrigatórias nos contratos de prestação de serviços de saneamento.....	212
3.2 Condições pré-contratuais de validade dos contratos de prestação de serviços de saneamento .....	216
4 Considerações finais.....	219

## OS TRIBUNAIS DE CONTAS E A UNIVERSALIZAÇÃO DO SANEAMENTO

<b>Guilherme Jardim Jurksaitis, Rafael Hamze Issa</b> .....	221
1 Introdução.....	221
2 A Nova Lei do Saneamento e a busca pela universalização.....	223
3 A importância dos tribunais de contas na Nova Lei de Saneamento.....	225
3.1 Os tribunais de contas no controle das licitações para a concessão de saneamento básico .....	225
3.2 O Painel do Saneamento do TCE-SP: os tribunais de contas engajados no monitoramento do saneamento básico e do cumprimento da meta de universalização .....	230
4 Conclusão.....	233
Referências .....	233

## PARTE IV ESTUDOS DE CASOS

### A PRIVATIZAÇÃO DE EMPRESAS ESTATAIS DE SANEAMENTO: BREVE ESTUDO DO “CASO CORSAN”

<b>Gustavo Kaercher Loureiro, Egon Bockmann Moreira</b> .....	237
Introdução.....	237
Parte I – O pano de fundo da privatização: novo marco do saneamento básico.....	238
I.1 A universalização como princípio do NMSB e as metas do art. 11-B .....	238
I.2 Manutenção do protagonismo dos municípios.....	240
I.3 A reconfiguração das competências estaduais e o não favorecimento do contrato de programa como modelo futuro ..	241
I.3.1 A reconfiguração das competências estaduais.....	241
I.3.2 Contratos de programa: vedados para o futuro, mas preservados como mecanismos de transição.....	242
Parte II – A privatização de empresas estatais no NMSB .....	244
II.1 A privatização, em geral .....	244
II.2 A privatização de empresas estaduais de saneamento .....	246
II.3 A situação dos contratos de programa em caso de privatização; hipóteses de sua alteração e/ou de substituição por concessões.....	248
Parte III – O papel dos municípios na privatização da Corsan...	251
III.1 Quem faz o que no setor de saneamento?.....	251
III.2 A titularidade do serviço no saneamento – Aspectos gerais.....	252
III.3 As competências do município especificamente no âmbito da privatização das companhias estaduais .....	253
III.3.1 O objeto da manifestação dos municípios .....	254
III.3.2 A prévia comunicação aos municípios: hipóteses .....	254
III.3.3 Efeitos da não observância da exigência de consulta aos municípios .....	257
III.3.4 Novas metas e lei municipal .....	258

Parte IV – Privatização e licitação.....	259
Conclusões .....	261
<b>ASPECTOS REGULATÓRIOS DO “LEILÃO DA CEDAE”</b>	
<b>Rafael Véras de Freitas, Frederico Turolla .....</b>	<b>263</b>
Introdução.....	263
1    Da regulação econômica do saneamento básico .....	266
2    Das eficiências do “Leilão da Cedae”: <i>competition for the market</i> . .....	271
3    Da compatibilização da modelagem licitada com a prestação regionalizada de que trata a Lei nº 14.026/2020 .....	274
4    Das eficiências econômicas do critério de julgamento do “maior valor da outorga” e dos “gatilhos de investimentos” .....	276
5    Do equilíbrio econômico-financeiro da modelagem .....	278
Conclusões .....	281
Referências .....	281
<b>A CONTRATAÇÃO DIRETA DAS EMPRESAS ESTATAIS PARA A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE PRODUÇÃO DE ÁGUA – O CASO CEDAE</b>	
<b>Fernando Vernalha Guimarães, Flávio Amaral Garcia.....</b>	<b>285</b>
1    Nota introdutória.....	285
2    O fundamento legal da dispensa de licitação e seus contornos jurídicos.....	288
3    A interpretação do §2º do art. 10-A da Lei nº 11.445/2007.....	292
4    Breves conclusões .....	298
<b>SOBRE OS AUTORES.....</b>	<b>301</b>

**Adilson Abreu Dallari**

Professor Titular de Direito Administrativo pela Faculdade de Direito da PUC-SP. Membro do Conselho Científico da Sociedade Brasileira de Direito Público – SBDP. Membro do Conselho Superior de Assuntos Jurídicos e Legislativos – Conjur, da FIESP. Membro do Núcleo de Altos Temas – NAT, do Secovi. Membro do Conselho Superior de Direito da Fecomércio. Membro do Conselho Consultivo da Associação Brasileira de Direito Administrativo e Econômico – Abradade. Membro do Conselho Superior de Orientação do Instituto Brasileiro de Estudos de Direito Administrativo, Financeiro e Tributário – IBEDAFT. Membro do Instituto dos Advogados de São Paulo (IASP). Consultor jurídico.

**Alexandre Santos de Aragão**

Professor Titular de Direito Administrativo da UERJ. Doutor em Direito do Estado pela USP. Mestre em Direito Público pela UERJ. Procurador do Estado. Árbitro. Advogado.

**André Luiz Freire**

Professor da Faculdade de Direito da PUC-SP. Pós-Doutor em Direitos Humanos e Democracia pelo *Ius Gentium Conimbrigae* da Universidade de Coimbra. Doutor (S.J.D.) em Filosofia do Direito e LL.M. (Master of Laws) pela Universidade de Virgínia (EUA). Doutor e Mestre em Direito Administrativo pela PUC-SP. Advogado. Sócio do Mattos Filho Advogados.

**Angélica Petian**

Pós-Doutora em Direito pela USP. Professora de Direito Administrativo. Advogada. *Head* da área de Infraestrutura e Projetos do Vernalha Pereira.

**Bernardo Strobel Guimarães**

Mestre e Doutor em Direito do Estado pela FADUSP. Professor da PUCPR. Advogado.

**Cesar Pereira**

Doutor em Direito Administrativo pela PUC-SP. FCI Arb. Advogado. Sócio de Justen, Pereira, Oliveira e Talamini.

**Daniela Sandoval**

Vice-Presidente de Assuntos Corporativos e Regulação da BRK Ambiental. Vice-Presidente da ABCON. Membro do Conselho de Orientação de Saneamento Básico (COSB) da ARSESP. Membro do Conselho Consultivo da ABDIB. Formação em Direito pela Universidade de São Paulo. LL.M pela New York University. CORE (Credential of Readiness) em Administração pela HBX – Harvard Business School.

**Egon Bockmann Moreira**

Doutor em Direito pela UFPR. Professor de Direito Econômico da Faculdade de Direito da UFPR. Foi Professor visitante nos programas de Pós-Graduação das Faculdades de Direito de Lisboa, USP e FGV-RJ. Advogado. Árbitro.

**Fernando Vernalha Guimarães**

Doutor e Mestre em Direito do Estado pela UFPR. Foi Visiting Scholar na Columbia University School of Law, Estados Unidos da América, em 2017. Professor de Direito Administrativo convidado de instituições diversas. Autor de livros e artigos na área de Direito Público. Advogado.

**Flávio Amaral Garcia**

Doutor em Direito Público pela Universidade de Coimbra. Professor de Direito Administrativo da FGV/RJ. Procurador do Estado do Rio de Janeiro.

**Frederico Turolla**

Doutor e Mestre em Economia de Empresas pela Fundação Getúlio Vargas – SP (2005, 1999), com intercâmbio em International Economics and Finance pela Brandeis University.

**Guilherme Jardim Jurksaitis**

Professor da FGV Direito SP (FGV Law). Doutor e Mestre em Direito Administrativo pela USP. LL.M. pela University of Sussex, Inglaterra (Chevening Scholar, FCO-UK). Assessor Técnico-Procurador no Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

**Gustavo Kaercher Loureiro**

Pós-Doutor pela Universidade de Turim (IT). Doutor em Direito pela UFRGS. Foi Professor da UnB e da FGV-RJ. Pesquisador do Centro de Estudos em Regulação e Infraestrutura da FGV. Advogado.

**Rafael Daudt D'Oliveira**

Doutorando em Direito Público e Mestre em Direito Ambiental e Urbanístico pela Universidade de Coimbra, Portugal. Professor de Direito Ambiental da PUC-Rio. Professor de Direito Ambiental e Coordenador do módulo de Direito Ambiental da Pós-Graduação da Esap – Escola Superior da Advocacia Pública. Ex-Conselheiro do Conama e do Conema – RJ. Ex-Procurador-Chefe do Instituto Estadual do Ambiente – RJ. Procurador do Estado do Rio de Janeiro. Procurador Adido ao Gabinete do Procurador-Geral do Estado para assuntos de Patrimônio e Meio Ambiente. Sócio do Escritório Daudt Advogados. Autor do livro *A simplificação no direito administrativo e ambiental*. Autor de diversas publicações sobre Direito Ambiental no Brasil e na Europa.

**Rafael Hamze Issa**

Doutor e Mestre em Direito Administrativo pela USP. Pesquisador visitante na Université Paris II – Panthéon-Assas. Assessor técnico no Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

**Rafael Vêras de Freitas**

Professor do LL.M em Infraestrutura da FGV Direito Rio. Doutorando e Mestre em Direito da Regulação pela Fundação Getúlio Vargas - FGV/RJ.

**Sergio Ferraz**

Advogado. Consultor. Professor livre-docente da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

**Thaís Rey Grandizoli**

Graduada em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Pós-Graduada em Direito Administrativo pela FGVlaw. Mestre em Direito dos Negócios pela Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo. Advogada especialista em Regulação na BRK Ambiental.

**Vera Monteiro**

Professora da FGV Direito SP e da Sociedade Brasileira de Direito Público – sbdp. Doutora em Direito pela USP. Mestre em Direito pela PUC-SP.