



DIREITO DO SANEAMENTO BÁSICO

Nesta edição:

- Novo Marco Legal do Saneamento;
- Serviços públicos;
- Serviço público de água e esgoto;
- Metas de universalização;
- Regionalização;
- Prestação direta;
- Concessões de saneamento;
- Contratos de programa;
- Parcerias público-privadas;
- Equilíbrio econômico-financeiro;
- Prorrogação contratual;
- Bens reversíveis;
- Remuneração por desempenho;
- Condicionantes ambientais.

Área específica

DIREITO ADMINISTRATIVO.

Áreas afins

DIREITO PÚBLICO; DIREITO CONSTITUCIONAL;
DIREITO ECONÔMICO; DIREITOS HUMANOS;
DIREITO MUNICIPAL; DIREITO URBANÍSTICO.

Palavras-chave

Direito administrativo; saneamento básico; serviços públicos; água; esgoto; concessão de serviço público; parceria público-privada; contratos de programa; contratos por desempenho.

A659d Aragão, Alexandre Santos de

Direito do saneamento básico / Alexandre Santos de Aragão. Belo Horizonte: Fórum, 2025.

522p. 14,5x21,5cm

ISBN impresso 978-85-450-0919-1

ISBN digital 978-85-450-0921-4

1. Direito administrativo. 2. Saneamento básico. 3. Serviços públicos. 4. Água. 5. Esgoto. 6. Concessão de serviço público. 7. Parceria público-privada. 8. Contratos de programa. 9. Contratos por desempenho. I. Título.

CDD: 342

CDU: 342

Ficha catalográfica elaborada por Lissandra Ruas Lima – CRB/6 – 2851

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

ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Direito do saneamento básico*. Belo Horizonte: Fórum, 2025. 522p. ISBN 978-85-450-0920-7.

ALEXANDRE SANTOS DE ARAGÃO

Professor titular de Direito Administrativo da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Doutor em Direito do Estado pela Universidade de São Paulo (USP). Mestre em Direito Público pela UERJ. Procurador do Estado, árbitro. Advogado.

SUMÁRIO

NOTA DO AUTOR	15
---------------------	----

CAPÍTULO I

O SERVIÇO PÚBLICO DE ÁGUA E ESGOTO	17
1 Os serviços públicos no Direito brasileiro	17
2 O serviço público de saneamento básico	21
2.1 Advertência preliminar	21
2.2 Serviço público em espécie: redes de água e esgoto	22
3 Conclusões	27

CAPÍTULO II

CONSIDERAÇÕES INICIAIS SOBRE A LEI Nº 14.026/2020 — MARCO

REGULATÓRIO DO SANEAMENTO BÁSICO	29
1 Introdução	29
2 Aspectos de concorrência, desestatização e privatização	30
3 Aspectos regulatórios	33
3.1 A ANA passa a regular o saneamento básico mediante a edição de normas de referência	33
3.2 Regulação dos serviços de saneamento por agências reguladoras estaduais e municipais	36
3.3 Regulação por contrato, cláusulas obrigatórias e os meios alternativos de resolução de conflitos	37
4 Titularidade do saneamento básico, integração metropolitana e a ADI nº 1.842-RJ	39
5 A regionalização dos serviços de saneamento básico	41
6 A regulação por <i>performance</i> e as metas de desempenho e de universalização	45
7 Os planos de saneamento básico	49
8 Licenciamento ambiental	50
9 Conclusões	52

CAPÍTULO III

PRESTAÇÃO DIRETA DE SERVIÇOS DE SANEAMENTO POR ESTATAL

MUNICIPAL, PARCERIAS SOCIETÁRIAS E REGIONALIZAÇÃO 53

1 Introdução	53
2 Requisitos para a legítima prestação direta dos serviços de saneamento à luz do Novo Marco Regulatório	55
2.1 Ausência de vínculo estritamente contratual	60
2.2 Integrante da Administração Pública titular do serviço	63
3 Parcerias societárias da Administração Pública municipal	68
3.1 Parceria societária entre o município e estatal estadual	69
3.2 Parceria societária entre estatal municipal e estatal estadual	75
3.3 Parâmetros para a fundamentação da parceria e seleção do parceiro (princípios gerais da Administração Pública expressos em regras constantes do art. 28, §3º, II, da Lei nº 13.303/2016)	79
3.4 Arranjos societários possíveis para a estatal municipal	96
3.5 Maiores flexibilidades caso a parceria societária seja com estatal municipal	107
4 Peculiaridades da regionalização prevista no Novo Marco Legal do Saneamento	110
4.1 Constituição de consórcio intermunicipal e sua caracterização como entidade plurifederativa titular do serviço	115
4.2 Criação de sociedade entre o consórcio e estatal estadual: estatal intermunicipal	119
5 Conclusões	125

CAPÍTULO IV

INVIABILIDADE DA ALIENAÇÃO DILUÍDA DE AÇÕES E OUTROS ASPECTOS

OPERACIONAIS DA LICITAÇÃO DE SANEAMENTO

1 Introdução	129
--------------------	-----

2	A delegação de serviços de água e esgoto.....	131
3	Impossibilidade de diluição do controle de prestadora de serviço público	138
4	Outras observações	141
5	Conclusões	143

CAPÍTULO V

O EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DOS CONTRATOS DE SANEAMENTO

145

1	Introdução	145
2	Principais instrumentos de delegação de serviços públicos de saneamento básico	146
3	O advento do Novo Marco Legal do Saneamento e a proteção do ato jurídico perfeito	149
3.1	As novas metas de universalização do saneamento	150
4	O inafastável equilíbrio econômico-financeiro dos instrumentos de delegação de serviços públicos, inclusive os celebrados diretamente	152
4.1	Mecanismos diversos de reequilíbrio.....	154
4.2	A extensão de prazo para fins de reequilíbrio	155
5	Juridicidade da extensão de prazo para fins de reequilíbrio dos contratos de programa sob a ótica do Novo Marco Legal de Saneamento	160
6	Interpretação à luz do princípio da isonomia entre os delegatários e do art. 173, §1º, CF.....	165
7	Conclusões	168

CAPÍTULO VI

SITUAÇÕES JURÍDICAS DE FATO SUBSISTENTES AO NOVO MARCO LEGAL DO

SANEAMENTO

1	Introdução	171
2	Alguns modelos de prestação dos serviços de saneamento anteriores ao Novo Marco.....	173
3	Direitos dos operadores em decorrência das prestações, inclusive na ausência de cobertura contratual vigente.....	177
3.1	Indenização pelos bens reversíveis como derradeiro reequilíbrio ..	177
3.2	Manutenção da prestação, pendente a amortização dos bens reversíveis — art. 42, §5º, Lei nº 11.445/07	184
4	Formalização dos serviços mediante “Termo de Ajuste e Acerto de Contas”	188
5	Operacionalização dos serviços via prestação direta à luz do Novo Marco	196
5.1	Prescindibilidade de vínculo contratual comutativo	198
5.2	Integrante da Administração Pública titular do serviço.....	200
6	Parâmetros para a prestação direta em caso de regionalização	203
6.1	Concessões privadas não são uma solução automática, nem a única, para a universalização	216
7	Prestação direta mediante parcerias societárias	219
8	Conclusões	224

CAPÍTULO VII

DESEQUILÍBRIOS NA EXECUÇÃO DE PPP DE SANEAMENTO: SOLUÇÕES À LUZ

DO DIREITO BRASILEIRO.....

1	Introdução	227
2	Proteção do equilíbrio econômico-financeiro e alocação de riscos nos contratos de PPP	229
2.1	Acessoriedade das garantias contratuais e sua impertinência direta à equação econômico-financeira.....	235
2.2	Necessário caráter negociado do reequilíbrio.....	238
3	Alguns possíveis riscos financeiros em PPPs de saneamento	244
3.1	O risco do preço do petróleo	244
3.2	Receita orçamentária.....	247
3.3	BDI da obra de construção.....	248
4	Conclusões	250

CAPÍTULO VIII

DESCUMPRIMENTO DE PROMESSA LEGISLATIVA COMO FUNDAMENTO PARA O REEQUILÍBRIO NO CONTRATO DE SANEAMENTO ... 253

1	Introdução	253
2	A lei que autoriza a delegação é parte integrante do contrato de delegação.....	254
2.1	O marco regulatório do serviço público como elemento integrante do contrato de delegação	255
2.2	Cláusulas regulamentares externas ao contrato de delegação de serviço público	259
2.3	O princípio da conservação do contrato	263
3	Os contratos de delegação como fatos jusgenéticos.....	266
4	Descumprimento contratual e direito ao reequilíbrio econômico-financeiro.....	270
5	Termo inicial do reequilíbrio econômico-financeiro	275
6	Formas de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro inicial	277
7	Conclusões	283

CAPÍTULO IX

INCLUSÃO SUPERVENIENTE DE MUNICÍPIOS NÃO INTEGRANTES DA REGIÃO METROPOLITANA EM CONCESSÃO REGIONALIZADA DE SANEAMENTO BÁSICO 287 |

1	Introdução	287
2	A concessão dos serviços de água e esgoto em uma região metropolitana.....	289
3	Aumento do polo ativo do contrato de concessão após a sua celebração	292
4	Requisitos para a inclusão dos municípios não integrantes de região metropolitana em uma mesma concessão regionalizada de municípios metropolitanos	295
4.1	Aferição da legitimidade da contratação direta da concessionária privada pelo município entrante	297
4.2	Princípio do paralelismo das formas.....	300
4.3	Reequilíbrio econômico-financeiro.....	303
4.4	Possibilidade e limites para a exorbitância da alteração do polo ativo e da área geográfica objeto da concessão.....	306
5	Conclusões	309

CAPÍTULO X

BENS REVERSÍVEIS NOS CONTRATOS DE SANEAMENTO, A INDENIZAÇÃO QUANDO DA EXTINÇÃO DE DELEGAÇÕES DE SANEAMENTO E O ADVENTO DA LEI Nº 14.026/2020..... 311 |

1	Introdução	311
2	Condicionantes da extinção de delegações de serviços públicos.....	313
2.1	Indenização pelos bens reversíveis: aspectos preliminares	316
2.2	Concomitância da indenização como derradeiro reequilíbrio	318
2.3	Manutenção da prestação enquanto pendente a amortização dos bens reversíveis	327
3	Concessões celebradas diretamente antes da CF/88 e prorrogadas de forma automática	340
4	Peculiaridades no caso de advento do termo contratual.....	346
4.1	Indiferença de o termo <i>ad quem</i> contratual ser o originário ou o prorrogado	351
4.2	Situação dos investimentos feitos entre o termo contratual inicialmente previsto e o pagamento da indenização.....	354
5	Atribuição pelo estado do dever de indenizar o novo prestador não ilide a sua responsabilidade originária em relação ao delegatário não ressarcido	357
6	Precatório, sua possibilidade e momento da indenização	362
7	Conclusões	367

CAPÍTULO XI

IDENTIFICAÇÃO DOS BENS REVERSÍVEIS NA CONCESSÃO DO SERVIÇO PÚBLICO DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA E ESGOTAMENTO SANITÁRIO PARA FINS DE INDENIZAÇÃO 371 |

1	Introdução	371
---	------------------	-----

2	Disposições editalícias e contratuais sobre os bens reversíveis nas concessões dos serviços públicos de água e esgoto	372
3	Inexistência de previsão específica legal sobre a definição de bens reversíveis.....	383
4	Análise doutrinária sobre o tema.....	386
5	Análise jurisprudencial sobre o tema	391
6	Conclusões	395

CAPÍTULO XII

A REMUNERAÇÃO POR RESULTADO DE CONTRATO COMPLEXO DE FORNECIMENTO DE ÁGUA.....

1	Introdução	397
2	A remuneração em função do resultado no Direito brasileiro e sua aplicabilidade aos contratos de saneamento.....	402
2.1	Necessária definição de parâmetros de desempenho razoáveis no edital de licitação e no contrato	408
2.2	O compartilhamento de riscos em obra pública com produtividade incerta.....	411
3	Enquadramento do contrato como de fornecimento e prestação de serviço associado.....	416
3.1	Os possíveis critérios de julgamento das propostas	418
4	Conclusões	424

CAPÍTULO XIII

CONDICIONANTES AMBIENTAIS PARA PROJETOS DE INTERLIGAÇÃO PARA O ABASTECIMENTO DE ÁGUA.....

1	Introdução	427
2	As competências dos entes envolvidos em projetos de interligação para o abastecimento de água	429
2.1	Princípio da especialidade administrativa e a competência para emitir juízo sobre questões hídricas	438
3	Dever de coerência do poder público com relação às condicionantes ambientais.....	442
4	O requisito da adequada motivação.....	444
5	Vedação ao <i>bis in idem</i>	447
6	Necessária pertinência entre a exigência ambiental e o projeto em licenciamento.....	450
7	Obrigação de razoabilidade da condicionante à luz do princípio da proporcionalidade e da Lei da Liberdade Econômica	453
7.1	Vedação à expropriação regulatória.....	458
8	Interpretação consequencialista, inclusive à luz da LINDB	461
9	Conclusões	463

CAPÍTULO XIV

POSSIBILIDADE DE AFETAÇÃO DOS RECEBÍVEIS DE *ROYALTIES* AOS FUNDOS GARANTIDORES DE PPPs DE SANEAMENTO

1	Introdução	467
2	As PPPs como espécie de delegação de serviços públicos.....	470
3	Natureza jurídica do fundo garantidor de PPPs e do seu patrimônio de afetação	476
4	A Resolução nº 43/2001 do Senado Federal e a natureza jurídica das obrigações assumidas pelo ente público	478
5	Os <i>royalties</i> do petróleo e a possibilidade da sua vinculação.....	486
5.1	A natureza jurídica não tributária dos <i>royalties</i> do petróleo	486
5.2	A vinculação dos <i>royalties</i> ao fundo garantidor de PPP não consubstancia cessão de direitos.....	488
5.3	A vinculação dos <i>royalties</i> ao fundo garantidor não constitui antecipação de receitas	490
6	Interpretação que melhor atende aos objetivos dos <i>royalties</i> do petróleo.....	493
7	Conclusões	496

REFERÊNCIAS.....	499
------------------	-----