

SANEAMENTO BÁSICO: PRESTAÇÃO POR MEIO DE PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA, E OUTRAS FORMAS LEGAIS DE CONCESSÃO PARA ALCANÇAR A UNIVERSALIZAÇÃO DO ACESSO

Soraya Maria Fernandes Rodrigues¹
Karoline Lins Câmara Marinho de Souza²

RESUMO

O presente trabalho nasceu do interesse pela lei da parceria público-privada, Lei nº 11.079/04, no âmbito da administração pública, uma vez que ela possibilita ao poder público proceder à contratação de um parceiro privado para execução ou prestação de um serviço público, diferenciando a primeira situação como uma PPP de concessão patrocinada, e a segunda como uma concessão administrativa. Essa última modalidade de contratação é propícia para a prestação do serviço público de saneamento básico cujo fornecimento à população tem sido bastante deficitário. Ademais, foi visto no decorrer do estudo em tela que outras formas de concessão já vinham sendo adotadas para a prestação de saneamento, como a concessão tradicional de serviço público e de obra pública, regida pela Lei nº 8.987/95. Assim, com o advento da Lei nº 11.445/07, lei do saneamento básico, o cenário formou-se para viabilizar o alcance da universalização do acesso ao serviço público do saneamento básico. Assim, neste estudo buscou-se contextualizar a evolução do saneamento básico no Brasil, tentando-se ressaltar a imprescindibilidade de seu acesso integral à população, como forma de atingimento do bem estar social, advinda com a desestatização de alguns serviços públicos. Em seguida foi revelada a forma como alguns países trataram essa questão da prestação do saneamento básico ser compartilhada entre o público e o privado, seguido esse capítulo pela explanação dos institutos das concessões no arcabouço criado pela lei do saneamento que prevê a gestão associada. Foi visto também que as concessões existentes hoje no Brasil são em pequeno número e atuam em uma quantidade pequena de municípios, mas que com o controle exercido pelos órgãos competentes, tanto o instituto das concessões tradicionais como as parcerias público-privadas tendem a ser firmadas com a administração pública para a consecução dos fins almejados pela lei do saneamento.

Palavras-chave: Parceria Público-Privada. Saneamento Básico. Serviço Público. Concessão Pública. Bem Estar Social. Princípio da Universalização do Acesso.

**SANITATION: PROVISION THROUGH PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP,
AND OTHER LEGAL FORMS OF GRANT TO ACHIEVE UNIVERSAL ACCESS**

¹ Acadêmica do Curso de Pós-graduação em Direito Administrativo do Centro Universitário do Rio Grande do Norte (UNI-RN). E-mail: sosorodrigues@yahoo.com

² Professora Doutoranda. Orientadora do Curso de Pós-graduação em Direito Administrativo do Centro Universitário do Rio Grande do Norte (UNI-RN). E-mail: karolmarinho@yahoo.com.br

ABSTRACT

This work was born of the interest in the law of public-private partnership, Law No. 11.079 / 04, within the public administration scope, since it enables the government to hire a private partner to run or providing a public service, differentiating the first situation as a sponsored concession PPP, and the second as an administrative concession. The latter type of contract is conducive to the provision of basic sanitation public service whose supply to the population has been quite deficient. Furthermore, it was seen during the study screen than other forms of concession had already been adopted, such as the traditional granting of public service and public works governed by Law No. 8.987 / 95. Thus, with the enactment of Law No. 11.445 / 07, the sanitation law, the scenario was formed to facilitate the achievement of universal access to public service in sanitation. In this study we sought to contextualize the evolution of basic sanitation in Brazil, trying to emphasize the indispensability of their full access to the population as a means of achieving social welfare, happened with the privatization of some public services. Then it was revealed how some countries tackled the issue of the provision of sanitation be shared between the public and the private, followed this chapter by the explanation of concessions institutes in the framework set up by the sanitation law providing for joint management. It was also seen that the existing concessions in Brazil today are in small numbers and act in a small number of municipalities, but with the control exercised by the competent authorities, both the Institute of traditional concessions and public-private partnerships tend to be established with public administration for the purpose intended by the sanitation law.

Keywords: Public-Private Partnership. Sanitation. Public Service. Public Concession. Welfare. Universalization Access.

1 INTRODUÇÃO

A proximidade histórica de dois marcos regulatórios recentes, o das contratações de serviços públicos - arrematado com a lei das PPPs e a lei dos consórcios públicos - e o do saneamento básico, pode, sobremaneira, se eficazmente aliados, solucionar a lacuna do notável déficit de saneamento básico no Brasil, uma vez que esta fere o princípio constitucional que reconhece a dignidade humana como prerrogativa do Estado democrático de Direito, contido no artigo 1º, inciso III, da Constituição Federal, porquanto a integridade física (vida, corpo e saúde) e moral dos cidadãos brasileiros não está sendo respeitada em sua integralidade.

Hodiernamente a Lei nº 11.107/05, dispondo sobre normas de contratação de consórcios públicos, a Lei nº 11.079/04, que institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público privada no âmbito da administração pública, e a Lei

nº 8.987/95, que as precede, dispondo sobre o regime de concessões e permissões da prestação de serviços públicos, têm viabilizado a implantação de projetos de saneamento básico elaborados com as diretrizes estabelecidas na Lei nº 11.445/07, revelando uma nova ordem no trato deste serviço público, cuja prestação deficiente atravessou a evolução histórico-econômica do Brasil.

A falta de perspectiva de solução, anterior à desestatização de alguns serviços públicos foi iniciada logo após a promulgação da Constituição Federal de 1988, ocasionada pelo fato de o Estado não mais suportar o peso da demanda dos recursos públicos financeiros na prestação dos serviços públicos, política advinda do Estado Novo, período onde ocorreu a implantação do Estado Social, caracterizado pelo forte intervencionismo estatal na economia.

Esse Estado intervencionista, intensificado durante a implantação do regime militar, nos anos 1960, com a realização de gigantescas obras de infraestrutura, como a ponte Rio-Niterói e a usina de Itaipu, deixou como legado uma dívida externa gigantesca e resultou em uma estagnação econômica que fez com que o país atravessasse a década de 1980 buscando um novo rumo, surgido este no início dos anos 1990 com a mencionada desestatização. Contudo, as obras de infraestrutura produzidas nesse período não promoveram as profundas mudanças sociais que se faziam urgentes, e foi justamente a percepção dessa ausência de justiça social por uma adolescente que vivenciou duas vezes, no crepúsculo da ditadura, a prisão de seu irmão pela polícia de opressão do regime militar³, que inspirou esse artigo.

O interesse pelo tema do saneamento básico advém da irresignação com o fato de o Brasil, a despeito de sua pujante riqueza, não ter até então provido inteiramente esse serviço público a sua população. Serviço primordial à saúde e bem estar de uma nação. Buscar-se-á, por conseguinte, neste artigo, com base na legislação vigente, na doutrina e em dados institucionais, identificar a fundamentação jurídica que possibilitará a universalização do saneamento básico, sob o recente viés da gestão associada, institucionalizada na Lei nº 11.445/07.

Outrossim, observa-se que no Brasil, ao longo de muitas décadas, a falta de definição da titularidade do ente público que deveria estar à frente da gestão pública

³ Departamento de Ordem e Política e Social - DOPS. Criado em 30 de dezembro de 1924, foi o órgão do governo brasileiro, utilizado principalmente durante o Estado Novo e mais tarde no Regime Militar de 1964, cujo objetivo era controlar e reprimir movimentos políticos e sociais contrários ao regime no poder.

do saneamento básico foi um fator impeditivo à efetivação do planejamento do saneamento básico, uma vez que nem mesmo a Constituição Federal de 1988 define a um só ente a competência de prestar esse serviço. Com o advento desse novo marco regulatório do saneamento, se não restou definida a titularidade, ao menos podem os titulares agora delegar a organização, a regulação, a fiscalização e a prestação desse serviço.

Nesse panorama promissor, certos aspectos foram vistos com muita atenção pelos legisladores para a edição da Lei de Saneamento, surgindo os princípios fundamentais da política pública de saneamento: universalização do acesso, integralidade, articulação com outras políticas públicas, eficiência e sustentabilidade econômica, transparência das ações, controle social, segurança, qualidade, regularidade, e integração das infraestruturas. À luz do princípio da universalização desse serviço público, dada sua necessidade precípua, analisar-se-ão os institutos jurídicos de hoje, ou seja, os tipos de concessão que melhor viabilizam o serviço público de saneamento básico, uma vez que o poder público *per se*, com uma gestão totalmente pública de saneamento, desde a criação, em 1934, do Código das Águas, por meio do Decreto Federal nº 24.643, passando pelo Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANASA, 1971), até chegar à nova Lei do Saneamento, não conseguiu zerar o déficit existente.

Com base nesse cenário, o presente artigo está estruturado em quatro partes. A primeira evocando a lenta e inacabada evolução do saneamento básico no Brasil, entremeada pelas normas pertinentes, com os resultados atuais e um paralelo entre a gestão totalmente pública (passado) e as associações entre o público e o privado (novo). Em um segundo momento analisar-se-ão algumas experiências na área de saneamento básico no estrangeiro que podem ajudar a entender as razões de o Brasil não ter alcançado a plenitude desse serviço público.

Em seguida, no terceiro capítulo, serão identificados os tipos de contratos administrativos, destacando as concessões translativas (DI PIETRO, 2012), que são três: as de serviço público e de obra pública; as patrocinadas; e as administrativas, para examinar de que forma se adequam a melhor prover saneamento básico. Subdividindo este capítulo, considerar-se-á a gestão compartilhada de riscos; a responsabilização da iniciativa privada pela qualidade desse serviço público.

Por fim, serão examinadas as peculiaridades das concessões existentes no Brasil, sinalizando problemas identificados em algumas PPPs suspensas por

Tribunais de Contas estaduais, tentando apontar o caminho mais célere para a universalização do saneamento básico no Brasil, à luz dos princípios da continuidade do serviço público, da mutabilidade do regime jurídico, e da igualdade dos usuários imanente ao regime jurídico dos serviços públicos

2 EVOLUÇÃO NORMATIVA DO SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL: DO VELHO AO NOVO MODELO

Discorrer sobre a evolução do saneamento básico no Brasil requer precipuamente uma contextualização constitucionalista atual, em razão de tão marcante limítrofe imposto com a promulgação da Constituição de 1988, pois tem sido ela, ao longo dos últimos quase trinta anos, o alicerce da concretude da mudança social para a qual proclama, porquanto repleta de metas e programas a serem alcançados pelo Estado e sociedade (CANOTILHO, 1980 apud TOJAL, 2003) a se ver pelo que está inserido no bojo de seu artigo 170⁴, que lhe confere um caráter dirigente e a vocaciona a implementar uma nova ordem econômica e social.

A acepção dessa nova ordem econômica e social se estende para além do texto dessa Constituição Econômica, na dimensão da Ordem Social que “tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais”, como preceitua seu art. 193. Essa Ordem Social tem igualmente um caráter direutivo pois obriga o Estado a medidas de saúde que visam atingir o bem-estar e a justiças sociais. Dentre elas está a incumbência dada ao sistema único de saúde de participar da formulação da política e da execução das ações de saneamento básico (art. 200, IV). Nesse desiderato de uma Constituição dirigente, é fundamental ter em mente que tanto os Poderes Públicos, por todos os seus poderes e órgãos, quanto a sociedade não podem fugir aos objetivos constitucionais dessa nova ordem econômica e social (TOJAL, 2003).

O conceito de saúde, inerente a esse bem-estar social, não pode ser dissociado da necessidade de prevenção, e a melhor forma de alcançá-la é pelo afastamento dos contatos impuros, advindo dos gregos a palavra *hygieia*, que significa “o estado daquele que está bem de vida” (DALLARI, 2003), além de referir-

⁴ O artigo 170 da Constituição Federal afirma que “A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios”.

se à deusa personificada da saúde, limpeza e saneamento, filha do deus da medicina, Asclepius, e neta de Apollo.

Se pelos séculos somente se começou a ter noção de saúde pública no Renascimento, já na Idade Moderna, quando os alemães naquela época, fins do século XVII, entenderam ser o crescimento populacional a primeira manifestação da prosperidade e bem-estar de um povo, devendo, forçosamente, um bom governo agir para proteger a saúde dos seus, foi preciso chegar ao início do século XX para se ter estabelecida a proteção sanitária como política de governo, inserindo-se o saneamento básico na primeira (primária) forma de prevenção, hierarquicamente organizada em três, por se preocupar com a eliminação das causas e condições de aparecimento de doenças, ao agir sobre o ambiente (DALLARI, 2003). As outras são a prevenção específica - campanhas de vacinação - (secundária) e a limitação de prevalência de recidivas (terciária).

Havendo se tornado um direito humano, a saúde passou a exigir o envolvimento do Estado, por meio do planejamento e implementação de políticas públicas, sendo prestada na forma de serviço público, para o qual emanou-se uma imensa legislação a fim de regular a execução desses serviços (DALLARI, 2003). Na verdade, por ter imbuídas em si as prerrogativas dos princípios básicos da supremacia do interesse público sobre o particular e da indisponibilidade do interesse público, o direito da saúde pública adentra a seara do direito administrativo (BANDEIRA DE MELLO, 1980 *apud* DALLARI, 2003).

No Brasil houve, quando se iniciou a regulação do saneamento básico, uma dissociação da política pública sanitária da política dos recursos hídricos, uma vez que o Decreto Federal nº 24.643, de 1934, batizado de Código das Águas, tratava tão somente de questões referentes aos recursos hídricos (FARIA; FARIA, 2004). O setor de saneamento, compreendendo o abastecimento de água e o esgotamento sanitário, por sua vez, foi implementado pelo Sistema Nacional de Saneamento, que era integrado pelo Plano Nacional de Saneamento (PLANASA), pelo Banco Nacional de Habitação (BNH) e pelo Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), no início dos anos 1970.

Como forma de obter financiamento junto ao SFS – Sistema Financeiro de Saneamento, gerido pelo BNH, cada estado, de acordo com seu orçamento, deveria criar um Fundo de Financiamento para Águas e Esgotos (FAE) e uma Companhia Estadual de Saneamento Básico (CESB - no RN a CAERN). Nesse cenário, que

perdurou por duas décadas, essas companhias estaduais haviam atendido até 1990, considerando uma população de 146,8 milhões de habitantes no país, cerca de 83 milhões de pessoas com abastecimento de água e de serviços de esgoto, apenas 29 milhões de habitantes (ARRETCHE, 1996 *apud* DANTAS, 2009), ou seja, nem um quarto da população tinha cobertura de esgotamento sanitário. Esse modelo de gestão totalmente pública não foi o único adotado antes do novo marco regulatório. No início da década de 1990, cerca de 6% dos municípios brasileiros agiram de forma parcialmente autônoma, conveniando-se a Fundação Nacional de Saúde e operando de acordo com o modelo de saneamento implantado pelo Serviço Especial de Saúde Pública, nascido este nos anos 1960 (ARRETCHE, 1996 *apud* DANTAS, 2009).

A década de 1990 foi se desenrolando com mudanças substanciais, provocada não somente pela saturação dos recursos público financeiros, época da falência do Sistema Financeiro da Habitação (extinção do BNH), como também pelo surgimento de novas possibilidades de concessão de serviços públicos por meio da Lei nº 8.987, de 13/02/1995, benquista pelos Municípios, que nela viram o direito de conceder a exploração do saneamento básico à empresas privadas, o que, por outro lado, não parecia atraente para as CESBs (estados da federação), que continuavam a ver lucratividade na gestão totalmente pública.

Essas transformações foram se acentuando com a Emenda Constitucional nº 19/1998, que trouxe a definição de uma reforma de gestão no Estado brasileiro, tendo sido editadas também leis que exigiram um maior compromisso do poder público com a moralidade e eficiência, como a Lei de Improbidade Administrativa, Lei nº 8.429/1992, e a Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar nº 101/2000. Assim, nessa contemporaneidade foram editadas a Lei das Licitações e Contratos da Administração Pública, Lei das Concessões mencionada no parágrafo anterior, a Lei das PPPs e a Lei do Consórcios Públicos, que abriram o leque para a prestação do serviço de saneamento básico em modalidades de gestão associada, com fundamento no artigo 241, com a redação dada pela referida EC nº 19/98 (MOTTA, 2009). De modo que, tendo a União como dirigente dessa Nova Política Nacional de Saneamento, foram surgindo novos órgãos reguladores, articuladores e promotores dessa gestão descentralizada dos serviços, começando pela Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano – SEPURB, ainda na segunda metade da década de 1990,

culminando com a atual Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (SNSA), incorporada ao Ministério das Cidades (FARIA; FARIA, 2004).

Inserido nessa estrutura está o Sistema Nacional de Informações sobre o Saneamento – SNIS, que coleta dados da prestação de serviços de água, de esgotos e de manejo de resíduos sólidos urbanos fornecidos pelas das companhias estaduais, empresas e autarquias municipais, empresas privadas e, em muitos casos, pelas próprias prefeituras, todos denominados no SNIS como “Prestadores de Serviços”. Antes mesmo de se ter o novo marco regulatório do saneamento básico em 2007 esse sistema funcionava emitindo diagnóstico dos serviços de água e esgoto.

No Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos (2013), elaborado pelo SNIS, do Ministério das Cidades, SNSA, décima nona edição, com dados fornecidos pelos Prestadores de Serviços, foram apuradas informações sobre abastecimento de água em uma totalidade de municípios que correspondia a 97,6% da população urbana (165,7 milhões de habitantes urbanos), e sobre esgotamento sanitário relativas a 91,1% da população urbana do país àquele período (154,7 milhões de habitantes urbanos). Contudo, nesse ano de 2013 os números de atendimento dessa população urbana eram de 154,0 milhões de habitantes com recebimento de água, e com recebimento de redes de esgoto a população urbana atendida era de 93,3 milhões de habitantes. Ou seja, somente nas cidades continuavam desabastecidos de água pelo menos 11,7 milhões de habitantes, sem considerar os 2,4% do restante da população urbana da qual não se obteve dados. No caso da rede de esgoto, naquele ano ainda se tinha nas cidades somente 61,4 milhões de habitantes sem este serviço! Ou seja, sequer 50% da população urbana cujas informações foram apuradas. Sem mencionar os 8,9% da população urbana cujos dados não foram fornecidos. Verificou-se naquele ano um crescimento de 3,0% e 4,6% nas redes de água e esgotamento sanitário, respectivamente, em relação ao ano anterior, 2012.

Na verdade, a Lei do Saneamento Básico, que inaugurou o ano de 2007 dentro já desse arcabouço, veio, dentre outros fins, para esclarecer e alargar conceitos e tecnicidades inexistentes no Brasil do século XXI. Para além da visão de saneamento básico consistir em abastecimento de água potável e esgotamento sanitário, ela a estendeu para a limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e a drenagem e manejo das águas pluviais urbanas (art. 3º, I, a, b, c, d). Sentou

originariamente os princípios fundamentais para a prestação desses serviços públicos, sendo o primeiro e de extrema relevância o da universalização do acesso (art. 2º, I), que foi reforçado logo adiante (art. 3º, III) definindo-o como a “ampliação progressiva do acesso de todos os domicílios ocupados ao saneamento básico”.

Para acentuar que o velho modelo de gestão totalmente pública havia ficado no passado, a Lei nº 11.445/2007, logo após a conceituação de saneamento básico dada no inciso I do artigo 3º, evidenciou, no inciso II desse mesmo artigo, a importância da gestão associada. Essa porta que já estava entreaberta, permitindo as associações entre o público e o privado para o provimento dos serviços de saneamento básico por meio das concessões da prestação de serviços públicos, que antecede a lei do saneamento básico, foi definitivamente consolidada com a possibilidade das associações públicas realizarem parcerias público-privadas.

O art. 21, XX, da Constituição Federal, que define as competências da União, foi o fundamento da Lei nº 11.445/07, porque estabeleceu as diretrizes para o desenvolvimento do saneamento básico sem colidir com as competências concorrentes definidas no art. 24, I, da Carta Maior. Nesses moldes já vinham os municípios adotando a prestação tanto por meio de autarquias como por meio de convênio com empresa estadual, com recursos financeiros da União ou do Estado conveniente, em ambos os casos (MOTTA, 2009). Contudo, a lei de saneamento afastou os receios que poderiam rondar a ideia de gestão associada, ao deixar claro em seu art. 3º, II, e art. 16, I e II, a efetivação dessa possibilidade.

Não obstante a existência de duas correntes opostas acerca da ideologização do saneamento básico, uma liberal, que pende pela abertura da concorrência ao setor privado, e a outra de visão mais social, que entende ser dever do Estado prover os serviços públicos, a flexibilização da prestação desse serviço público tanto ao ente público como ao privado, ou associados, é um aspecto a ser valiosamente considerado para possibilitar sua implementação (ARAGÃO, 2007 *apud* DANTAS, 2009), porém, independentemente da ideologia a se adotar, não se pode perder de vista que o princípio da universalização do serviço é a personificação do interesse público cuja supremacia serve aos entes públicos para justificar a utilização de todos os meios para ver atingida a universalização (DANTAS, 2009).

Por ter sido de uma certa forma um fator impeditivo à universalização do saneamento básico no Brasil, deixamos para o final desse primeiro capítulo o tema polêmico acerca da competência para a prestação de serviços públicos entre os

entes federativos do Brasil (titularidade). A Constituição Federal orienta-se pelo critério da predominância dos interesses envolvidos, o que significa dizer nacionais, regionais e locais.

A tendência majoritária é de que os serviços de saneamento básico são de natureza municipal, contudo, isto ocorre somente quando prestados em âmbito estritamente local, ou seja, se ocorre uma modificação da competência por causa de conurbação⁵, que materializa uma regionalização do interesse, vem o Estado, por lei complementar, delimitar o espaço geográfico para o seu provimento, mediante a instituição de uma região metropolitana (SOUTO, 2008).

Sobre essa questão da criação de regiões metropolitanas o Supremo Tribunal Federal não tem um entendimento pacífico. A interpretação do art. 25, § 3º da Constituição Federal permite interpretações diversas de alguns de seus Ministros, entendendo uns que essas leis complementares, delimitadoras de regiões metropolitanas podem retirar dos municípios funções de suas competências, entregando-as aos Estados, violando não somente o equilíbrio federativo como a autonomia municipal (SOUTO, 2008).

O artigo 30, inciso V, da Constituição Federal, disponde que compete ao municípios “organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial”, serve de pilar a essa corrente majoritária que entende ser implícita a competência do município para a prestação do serviço de saneamento básico, e a ela se unem autores como Alice Gonzalez Borges, que ressalta a indispensabilidade de se observar as diretrizes dadas à União pelo art. 21 da Carta Maior, e Dalmo de Abreu Dallari, que evoca os incisos I e VII do art. 30 da Constituição Federal para sustentar seu ponto de vista (DANTAS, 2009), assim, o que sobressai de tudo isso é a relevância do termo interesse local nesse mencionado dispositivo constitucional, portanto, o interesse do município.

Assim, com todo esse quadro constitucional propício a uma comunhão entre os entes federados para implementação dos programas de saneamento, não foi possível à lei federal de saneamento definir a competência a um só ente, por razões de hierarquia normativa, cabendo tal impasse a uma emenda constitucional. Desta

⁵ Pelo inusitado da palavra necessário se faz trazer o seu conceito: é a unificação da malha urbana de duas ou mais cidades, em consequência de seu crescimento geográfico. Geralmente esse processo dá origem à formação de regiões metropolitanas (WIKIPEDIA, 2015).

forma, o artigo 8º da lei de saneamento deixou claro para qualquer que seja o ente titular, aquele que detenha a competência para prestar esse serviço de tamanha relevância, o papel de delegar a organização, a regulação, a fiscalização e a prestação desses serviços, em conformidade com o art. 241 da Constituição Federal.

3 EXPERIÊNCIAS ESTRANGEIRAS: UM PARALELO ELUCIDATIVO PARA ENTENDER NOSSA FALTA DE PLENITUDE

Enquanto algumas nações apenas dão continuidade a sua malha sanitária, acompanhando o crescimento urbano ou rural, outras, como o Brasil, como visto acima, não chegaram a atender a inteireza de sua população com os serviços públicos de saneamento básico. Remonta à antiguidade as primeiras experiências conhecidas de prestação de serviço público utilizando-se de institutos de associações entre o público e o privado, quando foram adotadas as concessões para a construção, manutenção e a exploração das termas e dos mercados na Roma antiga (ZYMLER; ALMEIDA, 2008).

Na Inglaterra e nos Estados Unidos da segunda metade do século XIX o fornecimento de bens e serviços de distribuição de água e gás para uso doméstico era monopólio das empresas privadas (FOREMAN-PECK; MILLWARD, 1994; NEWBERY *apud* CASTRO, 2008), servindo, em grande parte, somente aos bairros mais abastados e também apenas nas cidades importantes, para não mencionar que os usuários não usufruíam de um serviço satisfatório (CASTRO et al., 2003; CASTRO, 2005).

As lutas operárias havidas na Inglaterra do início do século XIX, ansiando por melhorias de vida, assim como a Grande Depressão nos Estados Unidos forçaram uma resposta do poder público vinda com o New Deal do Presidente Franklin D. Roosevelt, quando o próprio setor privado apoiou a aplicação de políticas regulatórias com o objetivo de proteger o mercado e a propriedade privada. Poder-se-ia dizer que nesses países a prestação do serviço de saneamento básico foi moldada conforme o desenvolvimento dos aspectos sócios-econômicos e políticos, de modo que passaram das mãos do setor privado ao público, depois às associações entre ambos, até a volta à privatização, no caso da Inglaterra, ocorrida

em 1989. Evidentemente devido ao caráter liberal de tais sociedades. (CASTRO, 2008).

A cidade de Londres, depois de haver tido a prestação dos serviços públicos, a partir de meados do século XIX, por meio de contratos entre governos municipais e fornecedores privados, chegou ao fim daquele século constatando que os monopólios privados não estavam conseguindo garantir a qualidade dos serviços, tampouco expandindo-os, tendo, a partir daquele momento, em 1902, decidido por sua municipalização, reunindo oito monopólios privados de água que serviam à capital inglesa, substituindo-os por uma empresa sob controle público, o que se seguiu em outras municipalidades britânicas (METROPOLITAN WATER BOARD, 1949; LASKI et al., 1935; HASSAN, 1998 *apud* CASTRO, 2008). Ressalte-se que no setor de esgotamento, a predominância era do setor público (ANTONELLI, 1992; FINER, 1952 *apud* CASTRO, 2008).

A despeito de todas as críticas à burocracia e à regulação normativa e dos debates inacabáveis sobre essa abordagem, se necessária ou não, o fato é que a Inglaterra e os Estados Unidos da última década do século passado optaram por voltar à política de liberalização e privatização dos serviços públicos (CASTRO, 2008). Assim, em 1989 a Inglaterra e Gales privatizaram o setor de saneamento com a medida de tornar as dez empresas regionais de água e esgoto, por meio da Ata da Água de 1989, em empresas privadas. Desse modo, foi iniciada a expansão da atividade.

Ressalte-se, todavia, que essa privatização não corre à solta. A responsabilidade, à época da privatização, pelas políticas e legislação no setor de saneamento e pela nomeação das empresas privadas para atuar como fornecedoras dos serviços de água e esgoto ficaram a cargo de Secretarias de Estado. Contudo, a maior relevância se deu com a criação de um ente regulador para o setor de saneamento básico: o Escritório de Serviços da Água (Ofwat) (CASTRO, 2008).

A obrigação primária do Ofwat é garantir o funcionamento adequado dos serviços, bem como assegurar a viabilidade financeira das empresas privadas, a proteção dos interesses dos usuários em relação à equidade no custo dos serviços, pela promoção da eficiência econômica das empresas e a competitividade entre elas. Outro ponto que merece destaque é a orientação dada ao sistema de regulação econômica do Ofwat, que deve se orientar para o controle de preços (*price cap*) em

maior escala que ao controle de ganhos (*return rate regulation*) como ocorre nos Estados Unidos (CASTRO, 2008).

Com um papel de regulador, dirimindo, inclusive, contendas entre as companhias e os usuários, o Ofwat distribuiu comitês pelas dez regiões que atendia, e seus presidentes formavam com o diretor do Ofwat o Conselho Nacional de Clientes (CSCs). Um pouco do sistema foi reformado em 2002, tendo a representação dos consumidores sido substituída pelo *WaterVoice*. A razão das mudanças foram as críticas recebidas pelo grau de extrema dependência dos CSCs com relação ao Diretor de Ofwat, que nomeava pessoalmente seus membros. Por último, em 2005, o Conselho de Consumidores de Água (*Consumer Council for Water*) substituiu o *WaterVoice* com estrutura similar (CASTRO, 2008).

Com toda a discussão havida desde a privatização perseguida pelo governo de Margaret Thatcher acerca do recrudescimento do setor público na área de saneamento em favor da iniciativa privada, e depois a chegada do Partido Trabalhista ao poder, o que se viu de fato, em 2008, foi a fragilidade do conceito de independência do sistema regulatório, que deveria dosar os ganhos de cada parte, contudo, não se conseguiu atingir um equilíbrio favorável aos usuários das empresas privadas, uma vez que a proporção das famílias com dívidas não pagas acumuladas com as empresas de saneamento alcançou, nesse ano, entre 15 e 20% do total dos usuários, enquanto entre 2 e 4 milhões de famílias encontravam-se em “pobreza de água”, isso de acordo com o governo britânico, que considera a ocorrência dessa situação quando o custo da fatura dos serviços de saneamento supera 3% da renda familiar (FITCH; PRICE, 2002; GREENE, 2002; KLEIN, 2003; *National Consumer Council* – NCC, 2005 *apud* CASTRO, 2008).

O caso de Portugal não tem sido diferente em termos de se modernizar a estrutura da máquina governamental na última década do século passado. Em 1993 iniciou-se um esforço para melhorar a infraestrutura do país, com a empresarialização do setor de saneamento, a agregação física dos sistemas, passando-se mais aos sistemas regionais do que locais, e envolvendo o público com privado nas diversas formas de parceria. Com essas medidas Portugal conseguiu avançar de 80% de cobertura de abastecimento de água do início da década de 1990 para 91% de cobertura em 2009. Já no saneamento de águas residuais passou de 62% no início dos anos 1990 para 77% em 2009. Crescimento de mais de 10% em menos de 20 anos (BAPTISTA, 2009).

Assim como no Brasil, em Portugal, tanto o Estado central como os municípios têm titularidade, fazendo-se uma certa divisão na prestação dos serviços, que se classificam como serviços prestados em alta (captação, tratamento e transporte no abastecimento e transporte, tratamento e rejeição final no saneamento) e em baixa (armazenamento e distribuição no abastecimento e drenagem no saneamento). Nessa malha vêm com maior destaque as empresas privadas (gestão e exploração), as empresas de construção, as empresas de consultoria e projeto, as de fiscalização, as de gestão de qualidade ,as entidades financeiradoras e as empresas seguradoras (BAPTISTA, 2009).

Cerca de dois terços do território de Portugal estavam até 2009 acobertados por dezesseis entidades gestoras multimunicipais, de caráter regional. Há cerca de oito anos, existiam em Portugal, no regime de gestão direta, mais de 300 entidades gestoras municipais, caindo o número para 36 quando se tratava de gestão delegada e mais ainda quando se referia a gestão concessionada, indo para 29. Embora lá a legislação permita a intervenção privada nos serviços de água tanto em caso de titularidade municipal como estatal (Estado central), este último preferiram permanecer com a gestão pública.

Para a regulação do setor existe uma entidade nacional denominada Instituto Regulador de Águas e Resíduos (IRAR), cujo maior objetivo é defender os direitos dos consumidores frente às prestadoras estatais e municipais e assegurar a sustentabilidade econômica destas. Cabe também destacar o Plano Estratégico de Abastecimento de Água e de Saneamento de Águas residuais (Peasar) que define os grandes objetivos para Portugal atingir a universalidade, a continuidade e a qualidade do serviço, que é também seu objetivo maior (BAPTISTA, 2009).

Com os dados do Relatório Anual dos Serviços de Águas e Resíduos em Portugal, no ano de 2013, o avanço passou da porcentagem informada mais acima para 95% em relação à cobertura no abastecimento de água, e para 83% na drenagem e no tratamento de águas residuais urbanas. Considerando este último, houve um grande salto em 20 anos, de 62% para 83%. Nesse passo, em menos de duas décadas Portugal atingirá a universalidade dos serviços públicos de saneamento básico.

A despeito de este capítulo haver proposto um comparativo entre algumas experiências estrangeiras e o que se passa no Brasil, é bem verdade que à medida em que se descortina o histórico de outros países, uns de origem anglo-saxônica,

caso da Inglaterra e Estados Unidos, não obstante a cronologia histórica muito distinta destes países, além da diferente vastidão territorial entre eles, e o outro de origem latina, caso de Portugal, de onde o Brasil se originou, registrada também entre estes uma enorme diferença territorial, percebe-se que foi a forma como os países anglo-saxônicos citados consideraram os fatores sócio-políticos-culturais e jurídico-econômicos a fim de propiciar a universalização: o Estado teve um papel decisivo desde o fim do século XIX, sem arrefecer os esforços; e o papel incisivo das instituições, como, por exemplo, o sistema regulatório dos serviços de saneamento.

Ainda que não tenha este conseguido a independência e neutralidade que muitos debatedores, na verdade, acreditam utópica, pois, como visto acima, em 2008 o sistema regulatório inglês falhou em racionar os ganhos de um lado (os usuários) e do outro lado (as empresas privadas), porquanto o número de famílias com dívidas não pagas acumuladas com as empresas de saneamento atingiu 20% do total de usuários, e deste percentual entre 2 e 4 milhões foram considerados pelo governo britânico em estado de “pobreza de água”, pois o custo da fatura de saneamento dessas famílias superava 3% da renda familiar, percebe-se uma realidade totalmente diversa da existente no Brasil. Aqui o caminho para atingir a universalização do saneamento básico ainda é longo, e mesmo Portugal, que a despeito das diferenças territoriais com o Brasil, também ainda trilha na busca da universalização, confirmando que foram as formas diferentes de organização efetiva dos serviços de saneamento nestes dois países, que abdicaram da persistência de fazê-lo no decorrer do século XX, em razão do papel histórico do setor público que foi ineficiente em organizar, regular e fiscalizar esse serviço público, impedindo-os de alcançar a universalização usufruída pelo Reino Unido e Estados Unidos há décadas.

4 SANEAMENTO BÁSICO: COMPARTILHAMENTO, OU NÃO, DOS RISCOS

No decorrer desse artigo foi vista a evolução do Estado com as mudanças advindas da Constituição Federal de 1988, que desencadearam a desestatização dos serviços públicos iniciada no início dos anos 1990, regulada com a edição, dentre tantas outras, das leis aqui sobremaneira mencionadas. Fizeram-se necessários os ajustes com a Administração Pública vislumbrando-se a consecução de fins públicos. Portanto, celebrar contratos com a Administração Pública tornou-se

a tônica, sendo indispensável definir que os Contratos da Administração abarcam, em sentido amplo, todos os contratos com ela celebrados. Contudo, referir-se a um contrato administrativo especificamente é ter uma espécie do gênero contrato com a acepção de um ajuste “que a Administração, nessa qualidade, celebra com pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, para a consecução de fins públicos, segundo regime jurídico de direito público” (DI PIETRO, 2012, p. 259). Nesse regime jurídico de direito público, além dos contratos administrativos que têm paralelo no direito privado, como o mandato, o depósito, a empreitada, existem os tipicamente administrativos, sem semelhança no direito privado e totalmente regidos pelo direito público, como a concessão de serviço público, a de obra pública e a de uso de bem público.

Estas concessões estão compreendidas no grupo que as distingue ainda entre translativas e constitutivas, na definição de alguns doutrinadores. E fechando ainda mais o cerco ao que importa ao tema do presente artigo, uma vez que têm sido utilizadas como formas de contratação com a Administração Pública para prover os serviços de saneamento, nos termos do art. 10 da Lei nº 11.445/07, interessa falar das concessões translativas, que são identificadas quando ocorre “a passagem, de um sujeito a outro, de um bem ou de um direito que se perde pelo primeiro e se adquire pelo segundo” (2012, p. 297), pertencendo a essa modalidade, além das já mencionadas concessões de serviço público e de obra pública (Lei nº 8.987/95), as concessões patrocinadas e as concessões administrativas, sendo estas os dois tipos de parcerias público-privadas (Lei nº 11.079/04) (DI PIETRO, 2012).

Se a Lei de Saneamento Básico ressalta a figura da gestão associada em seu art. 3º, II, considerando-a “a associação voluntária de entes federados, por convênio de cooperação ou consórcio público, conforme disposto no art. 241 da Constituição Federal”, mais adiante, no art. 8º, ela reafirma essa dicção afirmado que os titulares dos serviços públicos de saneamento básico ao delegar a organização, a regulação, a fiscalização e a prestação desses serviços o farão pela gestão associada, mencionando, dessa vez, além do art. 241 da Carta Maior, a Lei nº 11.107/05 dos Consórcios Públicos, não obstante, pelo seu próprio nome de batismo, essa lei tenha tratado mormente das normas gerais de contratação de consórcios públicos, destinadas à União, Estados, Distrito Federal e Municípios, tendo deixado de disciplinar o convênio de cooperação, a prática vem demonstrando a larga utilização deste último, por todos os entes federativos, para os mais diversos fins, viabilizando

a transferência de competências e serviços entre entes federativos não-consorciados (MONTEIRO, 2009).

Esse novo traçado, iniciado na última década do século passado, e que tomou contornos mais definidos nesse novo milênio, permitiu que na elaboração da Lei nº 11.445/07 fossem criadas as diretrizes para se alcançar a universalização do saneamento básico, com regras que determinam a forma de o titular do serviço poder prestá-lo, podendo ser por si próprio, caso tenha criado entidade pública com esse fim, do contrário, por meio de parcerias com a iniciativa privada, ou pela gestão associada do serviço com outros entes da federação. Por isso a imprescindibilidade de se conhecer e entender os instrumentos que a mencionada lei propõe (MONTEIRO, 2009).

A gestão associada na forma de consórcio público apropriada à prestação de saneamento básico deve ser a *associação pública*, na escolha de uma das terminologias definidas no art. 1º, § 1º, da Lei nº 11.107/2005, uma vez que tem por finalidade o desenvolvimento de atividades tipicamente públicas, lhe sendo, portanto, imposta uma natureza jurídica de direito público. A finalidade do consórcio é receber a delegação de competências e serviços dos consorciados. Os serviços são prestados diretamente ou então são subdelegados a particular (contrato de concessão) ou a empresa estatal ou autarquia (contrato de programa) (MONTEIRO, 2009).

O artigo 10 da Lei 11.445/07 prevê que se a prestação dos serviços públicos de saneamento básico for implementada por entidade que não integre a Administração Indireta do titular, deverá ser realizada mediante contrato, havendo no caso duas alternativas: os contratos de programa e os contratos de concessão de serviços públicos, este último objeto do art. 175 da Constituição Federal, quando for contratada empresa da iniciativa privada. Interessando mais de perto, a concessão condiciona-se à apresentação de dois requisitos: possibilidade de cobrança de tarifa pelo serviço delegado e inexistência de titularidade compartilhada entre Poder Público e iniciativa privada (FORTINI e ROCHA, 2009). Na verdade, o art. 16 da Lei de Saneamento Básico reforça essas alternativas afirmando que a prestação regionalizada de serviços públicos de saneamento básico pode ser realizada por entidades da Administração Indireta, inclusive consórcios, ou a iniciativa privada, mediante concessão.

Não obstante a possibilidade de o Estado poder prover serviços públicos privativos de forma direta (pela criação de empresas estatais) ou indireta (por intermédio de particulares), na dicção do art. 175 da Constituição Federal, que gerou a Lei nº 8.987/95, a concessão foi de longe escolhida como o principal instituto jurídico para a delegação de serviços públicos na forma indireta, em detrimento da permissão. No caso de concessão do serviço de saneamento básico, em regra, existe a necessidade de realização de obra pública pela concessionária, antes da prestação do serviço delegado, dentro da hipótese de concessão definida no art. 2º, III, da Lei de Concessões e Permissões de Serviços Públicos (GABARDO; RAZUK, 2009).

Na obra *O Direito de Parceria e a Lei de Concessões* de Wald, Moraes e Wald (2004, p. 67), há uma referência marcante sobre a caracterização de parceria: “é a superação dos interesses individuais das partes pelo interesse comum de ambas, que deve condicionar as aspirações e ambições dos parceiros”. Dentro dessa ordem, a Lei nº 8.987/95 expressou a indispensabilidade de contrato para a concessão de serviço público, precedida ou não da execução de obra pública, que observará seus termos e as normas pertinentes e o edital de licitação, sendo esta obrigatória. Nela há uma transferência consensual ao particular da execução de um serviço público, devendo a iniciativa privada assumir também todos os riscos empresariais envolvidos, o que não desobriga, contudo, o Estado de seu dever constitucional de realizar o serviço público e tampouco abdicar da titularidade de sua prestação (WALD; MORAES; WALD, 2004).

Adotadas em caso de projetos economicamente viáveis, ou seja, autossustentáveis do ponto de vista financeiro, as concessões tradicionais mantém no Poder Concedente o papel fiscalizador, e os direitos dos usuários devem ser peremptoriamente observados, traduzidos pela obrigação de o concessionário prestar um serviço adequado, sob pena de não o fazendo sofrer intervenção, aplicação de penalidades administrativas ou extinção por caducidade. O art. 2º, II, da Lei de Concessões estabelece que o prazo deve ser determinado, embora possa prever prorrogação. Não pode haver revogação do contrato de concessão, e jamais será celebrado com pessoa física (ALEXANDRINO; PAULO, 2014).

Outro aspecto relevante na Lei nº 8.987/95 é a regulamentação da tarifa, para a qual foi dispensado um capítulo inteiro, haja vista tratar-se de instrumento inerente ao regime jurídico das concessões de serviços públicos, pois serve como forma de

remuneração destes, obtendo-se, também, por meio dele o equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão. No Brasil, antes da regulamentação das concessões, já se tinha notícia de formação de parcerias entre os setores público e privado. Mas depois do advento da lei em referência, a privatização pioneira no setor de saneamento foi a concessão da Manaus Saneamento S/A. Outras se sucederam, como no município de Jundiaí, no Estado de São Paulo, quando em 1996 um consórcio formado por algumas construtoras passou a ter a concessão do tratamento de esgotos, e no município de Niterói foi a empresa Águas de Niterói, em 1998, que ficou com a concessão da distribuição de água e coleta de esgoto (WALD; MORAES; WALD, 2004).

Na classificação de concessões translativas inserem-se também as concessões patrocinadas e as administrativas, que são modalidades de parcerias público-privadas (PPPs) criadas pela Lei nº 11.079/04, e poder-se-ia dizer que um fator contributivo e decisivo para seu advento foi o papel exercido pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/200), uma vez que esta limitou os empréstimos para a execução de obras públicas, porquanto, em muitos casos, a contratação de novos empréstimos ficou condicionada à prévia redução do endividamento. As PPPs devem estar previstas na LDO, na LOA e no Plano Plurianual. Ressalte-se que na observância da LRF, as despesas com as PPPs têm de ser necessariamente compensadas pelo aumento de receita ou redução permanente de despesa (ZYMLER, 2008; ALMEIDA, 2008).

Nelas foram identificados quatro elementos intercorrentes pelo Ministro Benjamin Zymler: o papel e as responsabilidades do setor público; as competências e a *práxis* tecnológica do setor privado; os recursos fiscais; e o capital privado. Estes reúnem as qualidades existentes no setor público e no privado indispensáveis a que os acordos de parceria sejam bem sucedidos. Por essas qualidades, as parcerias público-privadas podem adequar-se proveitosamente ao serviço público de saneamento básico (MOTTA, 2009).

O *project finance* (*Private Finance Initiative - PFI*), uma modalidade sob a qual devem ser analisadas as PPPs, é um financiamento garantido pelas receitas, ativos e direitos de concessão de um empreendimento específico, sendo atrativo para a iniciativa privada em razão da viabilidade de um projeto específico que tem a capacidade de gerar recursos suficientes para remunerar de forma adequada o capital investido (ALMEIDA, 2008; ZYMLER, 2008).

A Lei nº 11.079/04, editada nos termos da competência atribuída à União pelo art. 22, XXVII, da Constituição Federal, alterada pelas Leis nº 12.024/09, nº 12.409/11, nº 12.766/12, nº 13.043/14, nº 13.097/15, nº 13.137/15, rege parcerias público-privadas que são conceituadas, conforme seus dois tipos, patrocinada (a) ou administrativa (b), como “o contrato administrativo de concessão que tem por objeto (a) a execução de serviço público, precedida ou não de obra pública, remunerada mediante tarifa paga pelo usuário e contraprestação pecuniária do parceiro público, ou (b) a prestação de serviço de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, com ou sem execução de obra e fornecimento e instalação de bens, mediante contraprestação do parceiro público” (DI PIETRO, 2012, p. 314-315), ou numa forma mais singela, na forma de dizer dos próprios Zymler e Almeida, “é uma associação de capitais públicos e privados, de natureza contratual, por meio da qual são repartidos o financiamento, os riscos e os resultados de um determinado empreendimento” (ALMEIDA, 2008; ZYMLER, 2008).

Ressalte-se que um traço preponderante das PPPs é a contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado, que possibilita a realização de serviços públicos que não seriam viáveis à iniciativa privada implantá-los sozinha, porque a tarifa seria insuficiente, ou até mesmo inexistente, para a legítima margem de custo, e para o Estado a inviabilidade se daria porque sozinho não teria recursos financeiros para fazê-los (ARAGÃO, 2005). As PPPs somente podem ser celebradas quando seu valor for igual ou superior a vinte milhões de reais e sua vigência não será inferior a cinco anos nem superior a trinta e cinco anos, incluindo-se possível prorrogação.

As concessões patrocinadas são usadas para permitir a prestação de serviços públicos que não sejam autossustentáveis. A remuneração do agente privado somente será paga a partir do início da prestação dos serviços, podendo o valor ser pago a medida que forem sendo atingidas as metas de qualidade predeterminadas, portanto, não há pagamentos durante o período pré-operacional. A contribuição do parceiro público não pode ser superior a 70% da remuneração total a ser recebida pelo parceiro privado, só em caso de autorização legislativa específica (art. 10, § 3º), podendo ser paga, essa contraprestação, na forma de ordem bancária, cessão de créditos não tributários, outorga de direitos em face da Administração Pública, outorga de direitos sobre bens públicos dominicais, outros meios admitidos em lei (art. 6º). Há ainda a possibilidade de ser por receitas

alternativas, na forma subsidiária do art. 11, da Lei nº 8.987/95, uma vez que às concessões patrocinadas aplicam-se subsidiariamente o disposto nesta última e os arts. 31 e 36 da Lei nº 9.074/95.

Já às concessões administrativas, modalidade cabível ao serviço público de saneamento básico, aplicam-se somente os arts. 21, 23 a 25 e 27 a 39 da Lei nº 8.987/95, assim como art. 31 da Lei nº 9.074/95. Nesta modalidade, o objeto principal é a prestação de serviço, definida esta por Maria Sylvia Zanella Di Pietro como a “atividade material prestada à Administração e que não tem as características de serviço público” (DI PIETRO, 2012, p. 319). Contudo, é cediço entre os doutrinadores que a lei não deixou clara a natureza do serviço, ou seja, não está expresso se o objeto da concessão administrativa será uma atividade necessariamente de serviço público ou não.

No caso em que o objeto seja um serviço público não remunerado por tarifa cobrada dos usuários, prestado diretamente à população, a Administração Pública pagará pelo serviço na qualidade de usuária indireta (na conceituação do art. 2º, § 2º a Administração será usuária direta ou indireta). Assim, na prestação do serviço público de saneamento básico a população é usuária direta e a Administração usuária indireta. De todo modo, haverá a prestação de serviço onde a Administração será usuária direta ou indireta, ficando a gestão do serviço com o parceiro privado (DI PIETRO *apud* ALEXANDRINO; PAULO, 2014). Reforça essa assertiva o esclarecimento dado por José dos Santos Carvalho Filho quando diz que “a concessão administrativa reclama que se confira ao concessionário certo grau de *autonomia empresarial* para que a atividade possa ser desenvolvida com maior eficiência e as metas devidamente alcançadas. Deve caber-lhe, pois, definir os meios e as estratégias inerentes ao poder de gestão atribuído por essa modalidade” (2012: 427) tirei de depois do nome do autor e trouxe pra cá. Em razão do disposto no art. 4º, III, da Lei nº 11.079/04 caberá à Administração fiscalizar o concessionário (indelegabilidade das funções de regulação, jurisdicional, do exercício do poder de polícia e atividades exclusivas do Estado).

A contraprestação na concessão administrativa provém tão somente de dotação orçamentária, paga na forma estipulada no art. 6º da Lei nº 11.079/04. Com esta característica se encerram as distinções entre as duas modalidades de PPPs. Os demais traços lhes são semelhantes, merecendo, por conseguinte, destacar que as PPPs não podem prescindir de garantir as obrigações pecuniárias a cargo do

parceiro público, as quais são elencadas no art. 8º da respectiva lei, sendo a vinculação de receitas, instituição ou utilização de fundos especiais, contratação de seguro-garantia, garantia prestada por organismos internacionais ou instituições financeiras, por fundo garantidor ou empresa estatal criada com essa finalidade e outros mecanismos admitidos em lei.

Por isso, então, vista com bons olhos pelo parceiro privado a criação do Fundo Garantidor das PPPs (FGP), cuja natureza é privada e sujeita-se a direitos e obrigações próprios, sendo administrado, gerido e representado judicial e extrajudicialmente por instituição financeira controlada pela União (art. 17 da Lei nº 11.079/04), uma vez que tais garantias não mais permitirão a execução judicial por regime de precatórios, e por outro lado, para o parceiro público traduz-se em uma vantagem, uma vez que reduz o risco de crédito aos parceiros privados, além de proporcionar o compartilhamento dos ganhos econômicos obtidos por este último (PEREIRA, 2006).

A sociedade de propósitos específicos (SPE), prevista no art. 9º da Lei 11.079/04 vem antes da celebração do contrato da PPP, para ambas as modalidades, pois a ela cabe implantar e gerir o objeto. Nos termos do art. 27, § 1º, I e II, da Lei nº 8.987/95, é possível a transferência do controle da SPE, desde que a Administração Pública a autorize, devendo o pretendente atender aos requisitos de capacidade técnica, idoneidade financeira e regularidade jurídica e fiscal necessárias à assunção do serviço (inciso I), além de comprometer-se ao cumprimento de todas as cláusulas do contrato, podendo, contudo, a exigência do inciso I ser dispensada, como ensina Di Pietro (2012: 323) “na hipótese prevista no artigo 5º, § 2º, da Lei nº 11.079/04, quando os financiadores do projeto assumirem a execução do projeto”.

A existência do órgão gestor das PPPs é fundamental, uma vez que integra a forma de controle das PPPs por meio de sua função de definir os serviços prioritários para sua execução, disciplinar os procedimentos para a celebração dos contratos, autorizar a abertura de licitação (a esse respeito tecer-se-ão alguns comentários no capítulo 5), apreciar os relatórios semestrais de execução dos contratos e elaborar e enviar ao congresso legislativo e seu órgão auxiliar de fiscalização (TCU) relatório anual de desempenho dos contratos (PEREIRA, 2006). Somente haverá penalidade aplicada à Administração Pública, como resume Di Pietro (2012, p. 323) “se se tratar

de multa resarcitória, cujo objetivo é o de indenizar o contratado pelos prejuízos eventualmente causados pelo poder concedente" (DI PIETRO, 2012: 323).

Chegando-se até aqui com um apanhado sobre os tipos de concessões translativas, imprescindível destacar que dentre os diferenciais entre as concessões tradicionais e as PPPs, provavelmente o mais relevante seja a existência da gestão compartilhada de risco neste último, dada a imprescindibilidade de definir-se os projetos prioritários ao Poder Público. A complexidade do instituto é fundamentada pela distribuição de responsabilidade e o estabelecimento de contrapartida financeira para o risco de longo prazo assumido pelo parceiro privado. Zymler relaciona cinco riscos a serem seriamente levados em consideração: o risco político; o risco ambiental, de grande relevância no setor de infraestrutura, específico do tipo de serviço público tratado neste artigo; o risco regulatório; o risco contratual, que vai levar em conta a complexidade das avenças; e o risco de inadimplemento decorrente de erros de projeto ou execução. Assim, na presença desses riscos, faz-se salutar que sejam eles repartidos, mantendo-se em mente que cabe às entidades melhor preparadas a função de gerir as responsabilidades ocasionadas pelos riscos (ALMEIDA, 2008; ZYMLER, 2008).

Portanto, na prestação do serviço público por meio de uma PPP, para que se obtenha sucesso, os riscos devem ser sopesados, pois essa assunção dos riscos, para valer a pena, deverá produzir os efeitos de incentivar o parceiro privado a prover o serviço no prazo avençado, atingidos os parâmetros de qualidade desse serviço sem ultrapassar os custos, melhorar a qualidade dos serviços comparativamente aos fornecidos anteriormente, além de alcançar-se a promoção da geração de receitas e ter-se um maior prognóstico das receitas e despesas (ALMEIDA, 2008; ZYMLER, 2008).

Se essa gestão compartilhada de riscos é um atrativo para ambas as partes, porquanto não assumem os riscos sozinhas, o que permite, ainda, um melhor equilíbrio econômico-financeiro, dela deve resultar, para que de fato se justifique a contraprestação do Estado, a qualidade da prestação dos serviços, elencada no inciso V do art. 5º da Lei das PPPs, que estabelece as cláusulas contratuais obrigatórias aos contratos de PPPs. Quando este aludido dispositivo se refere aos "mecanismos para a preservação da atualidade da prestação dos serviços", está associando sua importância à imperativa manutenção dos mecanismos para operacionalização do princípio do serviço adequado (art. 6º da Lei nº 8.987/95),

diante da realidade dos avanços técnicos e da modernização das tecnologias. O inciso VII do mesmo artigo 5º dita que os contratos de PPP devem conter a cláusula do critério objetivo de avaliação do desempenho do parceiro privado, critério de difícil implantação e aferição, posto que requer um tratamento rigorosamente tecnicista, devendo, na verdade, ser matéria a inserir-se impreterivelmente no edital da concorrência (MOTTA, 2009).

5 A EXPERIÊNCIA DAS CONCESSÕES DE SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL: PECULIARIDADES E SOLUÇÕES PARA A UNIVERSALIZAÇÃO

Em 1998, três anos após a edição da Lei nº 8.987/95, iniciou-se a primeira onda de pioneirismo de concessões. No ano seguinte houve a segunda, sem êxito, contudo. No início do milênio ficaram paralisadas. Mas até esse período inúmeras concessionárias operavam concessões no setor de águas e esgotamento. Muitas no sudeste, sul e na região norte, o Estado do Amazonas pode ser considerado o pioneiro com a concessão da Manaus Saneamento S/A, que havia sido cindida da COSAMA, tendo o município de Manaus, como poder concedente, firmado contrato de concessão com a Manaus Saneamento, pela Lei de Concessões, e, em junho de 2000, por meio do leilão de controle acionário, a *Lyonnaise des Eaux* passou a ser controladora da Manaus Saneamento.

O grupo Águas do Brasil, que além das 13 concessionárias⁶, contém a já mencionada concessão com a empresa Águas de Niterói, quando em 1998 foi firmado, no Rio de Janeiro, um convênio entre o Prefeito de Niterói e o Governador do Estado permitindo a privatização dos serviços de distribuição de água e coleta de esgotos no município, por meio de contrato de concessão com a empresa Águas de Niterói. Em Jundiaí, no Estado de São Paulo, a prefeitura da cidade, em 1996, em razão dos altos investimentos necessários a este serviço público, concedeu o serviço de tratamento de esgoto, por licitação que adotou o critério de julgamento de menor valor da tarifa, a um consórcio formado pelas construtoras Augusto Velloso, Conveg e Tejofran, pelo período de vinte anos (WALD; MORAES; WALD, 2004).

Na verdade, a se ver da lista dos associados da ABCON (Associação Brasileira das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Águas e Esgoto),

⁶ Associação Brasileira das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Águas e Esgoto (ABCON).

os grupos de concessionárias se expandiram gerindo todos os tipos de concessão. Das tradicionais são inúmeras as concessões, pois são em maior número (150). Do grupo AEGEA tem Águas de Guariroba, concessionária responsável pelos serviços de água e esgoto no município de Campo, MS. Do grupo Águas do Brasil, são quatorze concessionárias, contando com a já mencionada Águas de Niterói, fazem parte Água da Agulhas Negras, no município de Resende, RJ, e Águas de Votorantim, SP, ambas assumiram os serviços de água e esgoto.

Com o novo marco regulatório formado pela Lei das PPPs e a Lei dos Consórcios Públicos, outro período iniciou-se para as concessões, surgindo as PPPs. Como exemplos de PPPs, que são em menor número, apenas quatorze, existem Águas do Mirante, em Piracicaba, SP, do grupo AEGEA, responsável pelo esgotamento sanitário. Da CAB Ambiental, a PPP Águas do Agreste S.A. (SPE), em Arapiraca, AL, para o abastecimento de água; Guaratinguetá, SP, uma PPP do sistema de esgotamento sanitário naquele município. Também no Estado de SP formou-se o Sistema Produtor de Água de São Lourenço S.A., uma parceria da SABESP com a Andrade Gutierrez e Camargo Correa, para abastecer Barueri, Carapicuíba e Cotia.

O Plano Nacional de Saneamento Básico - PLANSAB, cuja elaboração é prevista na Lei nº 11.445/07, sob a coordenação do Ministério das Cidades, em suas várias etapas deu continuidade ao Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgoto, e na edição já mencionada neste artigo, a de 2013, observa-se a classificação dos prestadores de serviços participantes do SNIS por abrangência regional, microrregional e local. Os prestadores regionais são em sua maioria sociedades de economia mista, havendo apenas uma empresa privada (SANEATINS/TO) como prestadora regional, na totalidade de 28. As microrregionais dividem-se em três autarquias e três empresas privadas. Já as locais contam com 63 empresas privadas, que significam apenas 4,7% desse tipo de prestadora, sendo a maioria, 63,9%, de administração pública direta, 30,3% de autarquias e 1,1% de outras naturezas.

Transportando essa realidade para os dados fornecidos pela ABCON, a qual, evidentemente, também busca elementos nos dados fornecidos pelo governo federal, tem-se a saber que as empresas e concessionárias privadas adentraram significativamente no segmento do fornecimento do serviço público de águas e esgoto, beneficiando mais de 30 milhões de pessoas no Brasil, direta ou

indiretamente, estando a maior parte dessas concessionárias em municípios que possuem menos de 50 mil habitantes. De acordo com o Sistema de Informações do Segmento Privado do Setor de Saneamento (SPRIS), criado pela ABCON mas reunindo também dados do SNIS, há um alto índice de atendimento por redes de água nas áreas urbanas dos municípios atendidos por contrato de concessão plena ou outras modalidades.

Na verdade, segundo os dados apresentados pela ABCON no Panorama da Participação Privada no Saneamento de 2015 existem 304 municípios no Brasil com a presença de empresas privadas prestando serviço público de saneamento, que beneficiam 32.440.213 (trinta e dois milhões e quatrocentos e quarenta mil e duzentos e treze) habitantes, com contratos nos Estados de Alagoas, Amazonas, Bahia, Espírito Santo, Goiás, Minas Gerais, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Maranhão, Pará, Pernambuco, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, São Paulo e Tocantins, com uma totalidade de 247 contratos. Desses, 123 são concessões plenas, 27 são concessões parciais e 14 são PPPs. As demais se dividem em várias outras modalidades. Ou seja, as informações coincidem e se complementam.

Contudo, dada a incipienteza do instituto, alguns Tribunais de Contas Estaduais têm se pronunciado sobre algumas concessões, chegando mesmo a suspendê-las, sob os mais diversos questionamentos. O TCE/SP suspendeu a licitação de PPP publicada pelo Serviço Municipal de Saneamento Ambiental de Santo André (SEMASA)⁷, após representação feita pela SABESP, questionando a legalidade da concorrência. O TCE/SC suspendeu a licitação do município de Caçador que tem por objeto a concessão dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário, questionando os critérios para a avaliação da proposta técnica.

O mesmo tipo de representação foi apresentada pela SABESP em relação à licitação da PPP de saneamento básico de Mauá/SP, cujo certame foi também suspenso pelo TCE/SP. Outras licitações de concessões de serviço público de saneamento básico foram suspensas pelo TCE/SP em virtude de representações por pessoas jurídicas ou mesmo por pessoas físicas. Por ser identificado como um fator preponderante para as suspensões determinadas por alguns TCEs, algumas

⁷ O Observatório das Parcerias Público-Privadas (PPP BRASIL).

considerações acerca do processo de licitação nos contratos de concessões, como mencionado no capítulo anterior, foram oportunamente deixadas para este momento.

As suspensões determinadas pelos TCEs se deram na fase licitatória. As concessões tradicionais ou as do regime de parceria, licitadas na modalidade de concorrência, exigem uma forma que se sujeita às normas da Lei de Licitações (Lei nº 8.666/93), submetendo-se, ainda, as PPPs a alguns procedimentos estabelecidos na Lei das Concessões. Algumas exigências foram adicionadas pela Lei das PPPs, ressaltando-se a compulsória submissão da minuta do edital e do contrato à consulta pública e a exigência da licença ambiental prévia à abertura do procedimento licitatório. Além disso a Lei nº 11.079/04 inovou no sentido de permitir a inversão da ordem das fases de habilitação e julgamento, sendo esta uma faculdade discricionária do poder público, e acrescentou aos critérios de julgamento já previstos na Lei nº 8.987/95 o de menor valor da contraprestação, podendo-se ainda ponderar tal critério com o de melhor técnica.

Mais três novidades surgiram com a Lei das PPPs: a possibilidade de sanear as falhas, com complementações ou correções na forma das habilitações e nas propostas; o uso da arbitragem e de mais mecanismos para solver disputas; a desnecessidade de projeto básico para licitação de PPP, pois nesta modalidade de concessão a iniciativa privada pode contribuir com sua eficiência para a definição do modelo do contrato, papel antes exclusivo da Administração Pública. Novidades como essas têm exigido um maior controle do órgãos encarregados, razão provável para as suspensões, uma vez que, por exemplo, o saneamento de falhas na forma prevista pode gerar abusos ou manipulações de propostas (PEREIRA, 2006).

Esses aspectos da fase licitatória e as dificuldades para o alcance da universalização do saneamento básico no Brasil, apregoada pela Lei nº 11.445/07, não obstante as possibilidades oferecidas pela nova legislação das concessões, podem ser ultrapassados se seguido o norte dos princípios do serviço público. A nomenclatura dada a esses princípios varia conforme o doutrinador, tendo sido Maria Sylvia Zanella di Pietro muito feliz na escolha dos que nomeia a fim de acorrer e assegurar a prestação dos serviços públicos. O primeiro por ela elencado, o princípio da continuidade do serviço público, “em decorrência do qual o serviço público não pode parar” (2012:112) tem aplicação precípua sobre os contratos administrativos, sendo as consequências sentidas quando estes impõem prazos

rigorosos ao contraente; infligem a teoria da imprevisão, visando recompor o equilíbrio econômico-financeiro do contrato; impedem a aplicabilidade da *exceptio non adimplenti contractus* (exceção do contrato não cumprido) contra a Administração; e reconhecem os privilégios que a Administração Pública tem, tais como a encampação, o uso compulsório dos recursos humanos e materiais da concessionária, *in casu*, para não ver cessada a execução do serviço público.

Esse princípio, como bem alerta Di Pietro, corre o risco de ser infringido, por exemplo, pela faculdade concedida pelo art. 5º, § 2º, da Lei 11.079/04, que dispensa a exigência da capacidade técnica e idoneidade financeira (art. 27, I, da Lei nº 8.987/95) para a transferência do controle da SPE, em caso de os financiadores do projeto assumirem sua execução, contrariando, pois, os princípios da isonomia, da moralidade administrativa, do interesse público, da razoabilidade, posto que não apresentando o financiador essas exigências, o serviço corre o risco de não ser prestado adequadamente, “podendo infringir o princípio da continuidade na prestação do serviço” (2012: 323), evidenciando-se, por conseguinte, a essencialidade deste princípio.

Já o interesse público fica bem resguardado com a observância ao princípio da mutabilidade do regime jurídico ou da flexibilidade dos meios aos fins, uma vez que permite mudanças no regime de execução do serviço público a fim de amoldá-lo ao interesse público, “que é sempre variável no tempo” (DI PIETRO, 2012: 112), podendo até mesmo ser rescindido unilateralmente, uma vez que os contratados pela Administração Pública não detém o direito adquirido sobre o regime jurídico definido.

O terceiro e último princípio especificado por Di Pietro trata da igualdade dos usuários perante o serviço público, ao qual ele faz jus, sem distinção de caráter pessoal, desde que satisfaça as condições legais. Como bem remarcado pela doutrinadora, a Lei nº 8.987/95 indicou as condições necessárias que fazem com que um serviço seja prestado de forma adequada ao usuário, considerando para isso a regularidade na prestação, a continuidade, a eficiência, a segurança, a atualidade, a generalidade, a cortesia na prestação e a modicidade das tarifas. Esta última condição permite inclusive que se estabeleçam tarifas diferenciadas, como a isenção delas para os idosos e sua redução para usuários de menor renda, observado, *in casu*, o princípio da razoabilidade.

Nesse compasso seguiram a Lei da PPPs e a Lei do Saneamento, uma vez que também externaram esse cuidado com o usuário. A primeira estabelece no inciso II do artigo 4º, primeira parte, que devem ser observadas, dentre outras diretrizes, o respeito aos interesses e direitos dos destinatários dos serviços. A segunda inicia seu texto enumerando os vários princípios sobre os quais deve estar fundamentada a prestação dos serviços públicos de saneamento básico, dentre os quais destacam-se, em relação ao usuário, o da integralidade, “compreendida como o conjunto de todas as atividades e componentes de cada um dos diversos serviços de saneamento básico, propiciando à população o acesso na conformidade de suas necessidades e maximizando a eficácia das ações e resultados” (art. 2º, II), o da utilização de tecnologias apropriadas, “considerando a capacidade de pagamento dos usuários e a adoção de soluções graduais e progressivas” (VIII) e os princípios da segurança, qualidade e regularidade (XI).

Considerados esses princípios estar-se-á no caminho certo para se alcançar a universalização do serviço público de saneamento básico no Brasil, cujo acesso não é até hoje permitido à totalidade da população brasileira, ressaltando o contrassenso em um país pretensamente moderno, todavia, os marcos regulatórios mencionados na introdução deste artigo, o das contratações de serviços públicos e o do saneamento básico, propiciam os meios legais de mudar essa realidade e fazer o Brasil constar na lista dos países que, inobstante sua gigantesca dimensão territorial, fornecem aos seus cidadãos o essencial serviço público de saneamento básico em sua totalidade.

6 CONCLUSÃO

Atingir o bem estar e a justiça social deve ser o objetivo de toda nação. Contudo, no decorrer deste artigo, vista a forma de organização e prestação do serviço de saneamento básico, percebe-se que a despeito da intensa reestruturação regulatória, muito ainda se tem a fazer para que o país retire de suas cenas urbanas ou rurais crianças correndo ao lado de córregos de água servida.

Se o *modus operandi* de prover o saneamento básico antes do advento da Constituição de 1988 era centralizador e precário, porque dependia da Administração Pública em sua inteireza, levado à exaustão da forma e à ineficiência pela amostragem dos resultados minguos, as mudanças ocorridas desde a chegada

desse milênio, trouxeram números mais alentadores, todavia, ainda distantes do desejado.

De todo modo, esforços têm sido empregados na elaboração de leis que vem permitindo contratações nas modalidades existentes, da concessão tradicional ao novo instituto das PPPs, com o grande impulso advindo da lei de saneamento. Nesse contexto, pode o município titular do serviço de saneamento prestar ele mesmo o serviço, por meio de entidade pública que ele tenha criado, ou ainda por meio das parcerias com a iniciativa privada. Pode também associar-se com outros entes da federação que poderão ter a prestação de serviços delegadas a particular, que é o caso das concessões.

Para um país que tem mais de 5 mil municípios e que conta com apenas 304 deles tendo empresas privadas atuando no setor de saneamento público, poder-se-ia considerar esse número quase inexpressivo. Todavia, a junção de uma lei específica para o saneamento básico com as leis editadas anteriormente, dos consórcios públicos, das PPPs e das concessões e permissões da prestação de serviços públicos propiciam a regulação jurídica onde tanto a iniciativa privada como a Administração Pública vão buscar segurança para celebrar os contratos que interessa a ambas. A primeira porque enxerga a oportunidade das garantias dadas pelo poder público, no caso das PPPs, para investir e ter o seu retorno financeiro; a segunda em razão da dificuldade cada vez maior de dispender dinheiro público em obras de grande monta.

Alguns aspectos, no entanto, ainda aproveitando os ensinamentos de Zymler e Almeida, devem ser sopesados para celebração de um contrato de concessão, sobretudo, uma PPP, como por exemplo a demonstração “por análises de sensibilidade relativas à demanda, aos custos operacionais e à flutuação das taxas de juros e de inflação” (2008: 317), do equilíbrio econômico-financeiro do projeto, uma vez que se trata de um contrato de muito longo prazo, que deve ter a garantia de seu cumprimento, apresentando ao final o resultado prometido, sem esquecer a importância de se avaliar o impacto ambiental e a segurança aos usuários.

A partir do lançamento do Plansab previa-se que seria necessário o governo federal investir, para a universalização do saneamento, no lapso de 2013 a 2033, ou seja, vinte anos, uma quantia estimada em R\$ 304,042 bilhões, o que daria uma média de R\$ 15,2 bilhões por ano até 2033. Contudo, de 2003 a 2013 os investimentos neste setor ficaram em aproximadamente R\$ 7,6 bilhões por ano, de

modo que com esse patamar de investimento a universalização ao acesso teria que esperar mais duas décadas para ser alcançada, em 2053.

O que pode ser extraído da experiência estrangeira é que as parcerias entre o público e o privado podem e devem ser feitas com o indispensável controle feito por ente regulador, não obstante os riscos das influências de seus dirigentes que passam a concentrar as decisões. Porém, o papel desses entes reguladores deve ser primar pela proteção dos interesses dos usuários dando prioridade à equidade no custo dos serviços.

Na verdade, a premissa da lei de saneamento para a universalização do acesso é atrelar-se o máximo possível aos princípios da equidade e integralidade. Muito difícil, contudo, com os índices de defasagem que o gestor público acumulou. A equidade que se busca manter em um país como a Inglaterra, por exemplo, está bem além daquela que busca o Brasil, onde as populações atendidas com serviço de saneamento estarão sempre em vantagem se o poder público não investir diferenciadamente nas zonas que não tenham o fornecimento adequado. Portanto, o que se percebe é que a equidade e integralidade somente se instalarão quando populações em condições desfavoráveis forem tratadas de forma distinta.

Se o poder público, que no decorrer de um século, com gestões totalmente públicas, não foi capaz de propiciar a universalização do serviço público de saneamento básico, que prossiga adotando mais e mais, com o arcabouço formado pelos novos marcos regulatórios das contratações de serviços públicos por concessões tradicionais ou parcerias público-privadas e o do saneamento básico, as contratações translativas que contam, agora, com a segurança jurídica propiciada pelas novas legislações, pois o compartilhamento dos riscos no caso da adoção de uma parceria público-privada, bem dosado, é uma alternativa atrativa para diminuir o déficit do saneamento básico existente no Brasil.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito administrativo descomplicado**. 22. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

ARAGÃO, Alexandre. As Parcerias Público-Privadas no Direito Positivo Brasileiro. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**, n. 2, maio/jul. Salvador, 2005.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS CONCESSIONÁRIAS PRIVADAS DE SERVIÇOS PÚBLICOS DE ÁGUA E ESGOTO. **Números do Segmento Privado.** Disponível em: <<http://abconsindcon.com.br/sobre-o-saneamento/numero-do-segmento-privado/>> Acesso em: 9 dez. 2015.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS CONCESSIONÁRIAS PRIVADAS DE SERVIÇOS PÚBLICOS DE ÁGUA E ESGOTO. **Números do Setor.** Disponível em: <<http://abconsindcon.com.br/sobre-o-saneamento/panorama-do-setor/>> Acesso em: 9 dez. 2015.

BAPTISTA, Jaime Melo. O quadro regulamentar e normativo dos serviços de água em Portugal. In: GALVÃO JUNIOR, Alceu de Castro; XIMENES, Marfisa Maria de Aguiar Ferreira (Editores). **Regulação normatização da prestação de serviços de água e esgoto**, v. 2. Fortaleza: Expressão Gráfica, 2009.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

CASTRO, José Esteban. A normatização da prestação dos serviços de água e esgoto, a experiência da Inglaterra e Gales. In: GALVÃO JUNIOR, Alceu de Castro; XIMENES, Marfisa Maria de Aguiar Ferreira (Ed.). **Regulação normatização da prestação de serviços de água e esgoto**. Fortaleza: ABAR, 2008. .

CORREA, João Luiz Damasceno. **A aplicação do Modelo de Excelência da Gestão Pública no setor de saneamento brasileiro**. Disponível em: <<http://www.gespublica.gov.br/biblioteca/pasta.2010-12-08.2954571235/correjoa.pdf>>. Acesso em: 9 set. 2015.

DALLARI, Sueli Gandolfi. Direito Sanitário. In: ARANHA, Márcio (Org.) **Direito Sanitário e Saúde Pública**, v. I, Coletânea de Textos. Brasília: Ministério da Saúde, 2003. p. 39-64.

DANTAS, Camila Pezzino Balaniuc. A questão da competência para a prestação do serviço público de saneamento básico no Brasil. In: PICININ, Juliana; FORTINI, Cristiana (Org.). **Saneamento Básico: estudos e pareceres à luz da Lei nº 11.445/2007**. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 27-84.

EL ACHKAR, Azor. **O princípio da gestão associada e a prestação dos serviços de saneamento ambiental: condições e possibilidades**. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-27092011-090553/pt-br.ohp>> Acesso em: 12 nov. 2015.

FARIA, Ricardo Coelho de; FARIA, Simone Alves. **Cenários e perspectivas para o setor de saneamento e sua interface com os recursos hídricos.** Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-41522004000300006>. Acesso em: 9 set. 2015.

FORTINI, Cristiana; ROCHA, Rúsvel Beltrame. Consórcios públicos, contratos de programa e a Lei de Saneamento. In: PICININ, Juliana; FORTINI, Cristiana (Org.). **Saneamento Básico: estudos e pareceres à luz da Lei nº 11.445/2007.** Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 137-156.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Teoria Geral das Concessões de Serviço Público.** São Paulo: Dialética. 2003.

MODESTO, Paulo. Reforma do Estado, Formas de Prestação de Serviços ao Público e Parcerias Público-Privadas: demarcando as fronteiras dos conceitos de serviço público, serviços de relevância pública e serviços de exploração econômica para as parcerias público-privadas. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**, n. 2, maio/jul., Salvador, 2005.

MONTEIRO, Vera. Prestação do serviço de saneamento por meio de gestão associada entre entes federativos. In: PICININ, Juliana; FORTINI, Cristiana (Org.). **Saneamento Básico: estudos e pareceres à luz da Lei nº 11.445/2007.** Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 285-301.

MOTTA, Carlos Pinto Coelho. O saneamento básico no Brasil: desafios e perspectivas sob o prisma do direito administrativo aplicado. In: PICININ, Juliana; FORTINI, Cristiana (Org.). **Saneamento Básico: estudos e pareceres à luz da Lei nº 11.445/2007.** Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 105-136.

O OBSERVATÓRIO DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADA. Disponível em: <<http://www.pppbrasil.com.br/portal/category/tags/saneamento-b%C3%A1sico>>. Acesso em: 9 dez. 2015.

OBRAS DE INFRAESTRUTURA DA DITADURA MILITAR DO BRASIL ESTÃO ENTRE AS MAIORES DO SÉCULO 20. Disponível em: <<http://guiadoestudante.abril.com.br/aventuras-historia/obras-infraestrutura-ditadura-militar-brasil-estao-maiores-seculo-20-781081.shtml>> Acesso em: 18 nov. 2015.

PEREIRA, Carlos Eduardo de Queiroz. **Parcerias Público-Privadas. Novo modelo brasileiro de concessão de serviços públicos e novos desafios para o controle.** Trabalho de conclusão de curso de pós-graduação *latu sensu* em Direito Público e Controle Externo na Universidade de Brasília. Brasília, 2006.

PEREIRA, Tatiana Santana Timóteo. **Conteúdo e metodologia dos planos municipais de saneamento básico:** um olhar para 18 casos no Brasil. Monografia (Especialização em Gestão e Tecnologia do Saneamento) – Fundação Oswaldo Cruz/Escola Nacional de Saúde Pública, Brasília, 2012.

RAZUK, Nahima Peron Coelho; GABARDO, Emerson. As diretrizes de reversão e transição no caso de extinção das delegações de serviços públicos de saneamento básico. In: PICININ, Juliana; FORTINI, Cristiana (Org.). **Saneamento Básico:** estudos e pareceres à luz da Lei nº 11.445/2007. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 209-235.

RELATÓRIO ANUAL DOS SERVIÇOS DE ÁGUAS E RESÍDUOS EM PORTUGAL (RASARP). Disponível em: <http://www.ersar.pt/website/viewcontent.aspx?name=RASARP1>. Acesso em: 29 out. 2015.

SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES SOBRE SANEAMENTO. **Indicadores. Série Histórica.** Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgoto. 2013. Disponível em: http://app.cidades.gov.br/serieHistorica/manuais/ae/diagnosticos/DiagAE_2013.pdf. Acesso em: 6 out. 2015.

SOUTO, Marcos Juruena Villela. O marco regulatório do saneamento básico e o poder normativo das agências reguladoras. In: GALVÃO JUNIOR, Alceu; XIMENES, Marfisa (Ed.). **Regulação normatização da prestação de serviços de água e esgoto.** Fortaleza: ABAR, 2008. p. 51-72.

TOJAL, Sebastião Botto de Barros. Direito Sanitário. In: ARANHA, Márcio (Org.) **Direito Sanitário e Saúde Pública**, v. I, Coletânea de Textos. Brasília: Ministério da Saúde, 2003. p. 39-64.

WALD, Arnold; DE MORAES, Luiza Rangel; WALD, Alexandre de M. **O direito de parceria e a lei de concessões.** 2. ed. São Paulo: Saraiva. 2004.

ZYMLER, Benjamin; ALMEIDA, Guilherme H. R. **O controle externo das concessões de serviços públicos e das parcerias público-privadas.** Belo Horizonte: Fórum. 2008.