

AS CONCESSÕES DE SERVIÇOS PÚBLICOS NA PERSPECTIVA DA LEI DO SANEAMENTO BÁSICO

Júnior Alberto Eckert¹, Luciana Turatti²

Resumo: As concessões públicas são modalidades utilizadas pelo Estado na prestação dos serviços públicos à população. Entre os serviços que se destacam nas concessões estão os de saneamento básico, que constitucionalmente possuem como titulares os municípios. As concessões dos serviços de saneamento básico foram disciplinadas pela Lei nº 11.445/2007. Este artigo objetiva analisar o instituto das concessões na perspectiva da Lei do Saneamento Básico em observância aos princípios constitucionais relacionados às concessões públicas e às diretrizes e obrigações advindas com essa norma. Trata-se de pesquisa qualitativa, realizada por meio de método dedutivo e de procedimentos técnicos baseados na doutrina, legislação e jurisprudência. Dessa forma, os estudos partem da normatização legal do instituto das concessões de serviços públicos no direito brasileiro, dos parâmetros constitucionais que orientam a relação jurídica no país e do direito dos usuários. Em seguida são analisadas as concessões de serviços públicos de saneamento básico sob a ótica da Lei nº 11.445/2007, especialmente os parâmetros norteadores advindos com a norma. Ao final são realizadas considerações acerca das diretrizes e obrigações contidas na Lei do Saneamento Básico para as concessões em âmbito municipal. Nesse sentido, conclui que a observância às diretrizes da Lei do Saneamento Básico e a participação da sociedade permitem aos municípios a efetivação de serviços adequados e de qualidade.

Palavras-chave: Concessões Públicas. Lei do Saneamento Básico. Serviço Público.

1 INTRODUÇÃO

O tema concessões públicas faz parte da história brasileira. A Constituição Federal de 1988 (CF/1988) tratou o assunto, no art. 175, ao trazer a prerrogativa do Poder Público de prestar os serviços públicos diretamente ou por meio de regime de concessão ou permissão.

A exploração dos serviços públicos mediante concessões, seja à iniciativa privada ou aos órgãos da própria estrutura estatal, tem servido como alternativa ao papel originário dos Estados da indução do desenvolvimento urbano. No Brasil, essa figura ganha importância a partir da década de 1980, como opção à crise econômica que o Estado atravessava naquele momento, vindo a consolidar-se na década seguinte. Embora a utilização dessa modalidade seja antiga, o tema sempre foi tratado pontualmente toda vez que o Estado delegava um serviço público a terceiros, e somente na década de 1990 houve a criação de normas que aprofundaram a disciplina sobre as concessões. Nesse período surgiu a maioria das agências de regulação dos serviços concedidos, tanto em âmbito de país como dos Estados.

A disseminação das concessões deve-se, em especial, à vantagem de possibilitar o oferecimento dos serviços à população, sem haver a necessidade de investimentos do Poder Público, uma vez que o concessionário é o responsável pelas despesas para a oferta do serviço. Ainda, nos

1 Bacharel em Direito pelo Centro Universitário UNIVATES. Assessor Técnico da Educação da Secretaria Municipal da Educação de Lajeado. junioreckert@hotmail.com

2 Professora do Curso de Direito do Centro Universitário UNIVATES. Doutora em Direito. lucianat@univates.br

casos em que a execução é delegada à entidade pública de direito privado, a utilização torna-se vantajosa, especialmente pela maior facilidade nas contratações de serviços e aquisições de bens.

Em âmbito municipal, a CF/1988 trouxe, no art. 30, inc. V, a competência de organizar e prestar a oferta dos serviços públicos de interesse local, entre eles o de saneamento básico. Entretanto, não houve a edição de norma específica que disciplinasse como deveria ser formulada a prestação do serviço delegado. Frente a isso, foi criada a Lei nº 11.445/2007, que passou a disciplinar a organização e a oferta dos serviços de saneamento básico nos municípios. Essa Lei do Saneamento Básico instituiu as diretrizes para execução da política pública de saneamento e disciplinou a forma com que o conjunto de serviços deve ser prestado pelos municípios.

Nesse sentido, o presente artigo tem como objetivo geral analisar as diretrizes e obrigações advindas com a Lei nº 11.445/2007 e, como problema, se essas diretrizes e obrigações podem ser consideradas inovações às concessões em âmbito municipal. A hipótese inicial defendida é no sentido de que a Lei tenha inovado nos requisitos e procedimentos relacionados às concessões de serviços públicos nos municípios.

A pesquisa, quanto à abordagem, é qualitativa, que tem como característica o aprofundamento no contexto estudado e a perspectiva interpretativa desses possíveis dados para a realidade, conforme Mezzaroba e Monteiro (2009). Para obter a finalidade desejada pelo estudo, será empregado o método dedutivo, cuja operacionalização se dará por meio de procedimentos técnicos baseados na doutrina, legislação e jurisprudência, relacionados, inicialmente, aos princípios constitucionais e às normas que incidem nas concessões públicas, para posteriormente analisar a implementação da Lei do Saneamento Básico e as possíveis inovações advindas com a Lei nº 11.445/2007.

Para isso, inicialmente são estudados o instituto das concessões de serviços públicos no direito brasileiro, os parâmetros constitucionais que orientam a relação jurídica no país e o direito dos usuários. Em seguida, são abordados os parâmetros norteadores das concessões públicas de saneamento básico, especialmente a obrigatoriedade de planejamento do serviço, a qualidade e eficiência da prestação, sua regulamentação e fiscalização. Ao final, são realizadas considerações sobre a Lei do Saneamento Básico e apresentadas sugestões para sua implementação nos municípios.

2 AS CONCESSÕES DE SERVIÇOS PÚBLICOS NO BRASIL

A oferta de serviços públicos é, dentre as atividades estatais, a que maior alcance possui na vida dos cidadãos. Na busca de ofertá-los à sociedade, a figura das concessões da exploração de serviços à iniciativa privada, ou mesmo a entidades públicas, vem se mostrando uma alternativa comumente usada para acelerar a expansão da oferta. Prova disso é que, com exceção das atividades próprias do Estado, a saber: educação, saúde e segurança, os demais serviços de necessidade pública são, quase na sua totalidade, prestados por empresas detentoras de concessões.

Apesar de já estar presente na história do país, desde o período Imperial, essa figura de prestação dos serviços públicos tem sido tratada em nossa legislação com maior ênfase apenas nas últimas três décadas. Embora o objetivo seja nobre devido à busca da universalização de atendimento com qualidade, ela pode ser aperfeiçoada e alcançada mediante uma adequada regulação e fiscalização pelo Poder Público.

Assim, nesta seção é apresentado um estudo sobre o instituto das concessões de serviços públicos no direito brasileiro, os parâmetros constitucionais que orientam a relação jurídica no país e o direito dos usuários.

2.1 O instituto da concessão de serviço público

O instituto da concessão de serviço público é uma delegação contratual da execução de serviços, autorizada e regulamentada pelo Poder Executivo, sendo seu contrato um ajuste de Direito Administrativo, bilateral, oneroso, cumulativo e realizado *intuitu personae*. Constitui-se em um acordo administrativo com vantagens e encargos a ambas as partes, fixando as condições de serviço, levando-se em consideração o interesse coletivo na sua obtenção e as condições pessoais de quem se propõe a executá-lo (MEIRELLES, 2003).

A outorga da concessão tem sua origem em lei que autorize a Administração Pública a proceder à transferência da execução prestacional, já que se trata de um serviço cuja prestação é constitucionalmente incumbida ao Estado. A necessidade da previsão legal para a concessão do serviço público decorre do princípio da legalidade, cabendo à norma fundamentar “o ato administrativo da concessão, outorgando ao Executivo competência para adoção desta técnica de prestação de serviço” (MELLO, 2011, p. 730).

A Lei nº 8.987/1995 disciplinou o regime de concessões de serviços públicos, obras públicas e permissões previstas no art. 175 da CF/1988. O art. 2º da Lei nº 9.074/1995, que estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos, trouxe vedação à União, Estados, Distrito Federal e Municípios de outorgarem concessão “sem lei que lhes autorize e fixe os termos, dispensada a lei autorizativa nos casos de saneamento básico e limpeza urbana”, além das autorizações já constantes nas Constituições ou Leis Orgânicas. Posteriormente, com o advento da Lei nº 11.445/2007, que disciplina a Política Nacional de Saneamento Básico, e da Lei nº 12.305/2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, os serviços de saneamento básico e de limpeza urbana passaram a ter legislação específica quanto à sua concessão.

Os contratos administrativos em geral devem possuir salvaguarda contra a instabilidade, diferentemente dos contratos privados. Essa proteção baseia-se na incolumidade da equação econômico-financeira inicial do contrato: “Nos contratos de concessão de serviços públicos, face à sua longa duração e ao fato de visarem ao exercício de uma atividade-fim do Estado, há uma especial preocupação do legislador e dos tribunais em manter o seu equilíbrio econômico-financeiro”³ (ARAGÃO, 2008, p. 636).

A proteção do equilíbrio econômico-financeiro foi assegurada em diversos dispositivos das Leis 8.666/1993, 8.987/1995 e 9.074/1995, e também no próprio texto constitucional, especificamente na parte final do inciso XXI do art. 37, ao determinar que devem ser “mantidas as condições efetivas da proposta”, além do respeito ao direito de propriedade inerente à iniciativa privada (arts. 5º, XXII, e 170 da CF/1988). Em havendo alteração unilateral do poder concedente que altere o referido equilíbrio, deverá sê-lo restabelecido concomitantemente à alteração (§ 3º do art. 9º da Lei 8.987/1995). Portanto, as outorgas dos serviços devem seguir as condições previstas nesses diplomas, e nas demais normas específicas, com observância aos demais princípios que regem as concessões e os contratos administrativos.

3 Referente ao equilíbrio econômico do contrato, na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.733/ES, o STF entendeu que o texto normativo atacado, ao conceder isenções e descontos nos pedágios estaduais, altera substancialmente o contrato celebrado entre o poder concedente e a concessionária. O Min. Rel. Eros Grau declarou que essas situações “frustram as expectativas da contratada, já que reduzem suas receitas sem que seja prevista qualquer forma de compensação por essa redução, o que acarreta desequilíbrio na relação contratual, uma vez que os custos permanecem os mesmos” (ADI 2733, Relator: Min. Eros Grau, Tribunal Pleno, julgado em 26/10/2005, DJ 03-02-2006).

2.2 Os parâmetros constitucionais principiológicos orientadores das concessões

Como visto no item anterior, as concessões se formam mediante o firmamento de um contrato entre a Administração Pública e o particular, a fim de perfectibilizar a oferta do serviço público aos cidadãos. Esse instrumento e a consequente prestação do serviço devem estar em consonância com os princípios constitucionais implícitos e explícitos no ordenamento jurídico pátrio.

Os princípios são ideias centrais de um sistema jurídico que dão um sentido lógico, harmonioso e racional ao assunto, permitindo a compreensão do seu modo de organizar-se. Nesse sentido, os “princípios [...] são tratados com base na dimensão de peso ou importância que se atribui a ele. Assim, quando colidem entre si, a solução do caso dependerá da análise e ponderação que se fizer quanto à importância de cada um dos princípios envolvidos, em face do caso concreto” (FUTTERLEIB, 2012, p. 42).

Por sua vez, “o sistema normativo brasileiro conta com diversos princípios, alguns expressamente consignados no texto constitucional, outros implícitos – o que não lhes retira a sua eficácia – que atuam como referentes metodológicos de interpretação” (SANTOS, 2005, p. 75). Sobre os princípios que se reputam indispensáveis à adequada compreensão e localização do instituto da concessão de serviço público, o autor relaciona os seguintes: da legalidade; da boa-fé; da moralidade; da razoabilidade; da proporcionalidade; da eficiência; do interesse público; da supremacia do interesse público sobre o interesse particular; da indisponibilidade do interesse público; da continuidade do serviço público; da mutabilidade do regime jurídico e da igualdade dos usuários.

Para Santos (2005), esses princípios não são taxativos nem se sobrepõem em hierarquia. O entendimento é partilhado por outros doutrinadores (ARAGÃO, 2008; ROSA, 2009), pois os princípios têm como preocupação maior a justiça e os valores sociais. Dessa forma não há como se falar em hierarquia, mas sim na sua ponderação conforme a situação fática.

Complementando essa relação elencada, Rosa (2009) apresenta e define outros princípios de serviços públicos, os quais, por analogia e extensão da interpretação, dialogam diretamente com as concessões. São eles: da generalidade; da atualidade; da modicidade das tarifas e da cortesia.

2.3 Os princípios da eficiência e atualidade no serviço público

Embora eficiência e atualidade sejam princípios similares elencados por diferentes autores (SANTOS, 2005; ROSA, 2009) como elementares na prestação de serviço público, e conseqüentemente nas concessões desses serviços, o seu significado provém de fonte e objetivos diversos.

A eficiência é um princípio constitucional, incorporado à CF/1988 pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998, e surge para suprir uma necessidade do próprio aparelho estatal brasileiro. Já o princípio da atualidade advém da Lei nº 8.987/1995, que a trouxe como uma questão essencial a ser prevista nos contratos de concessão. Seu conceito está expresso no art. 6º, § 2º, da norma, que dita: “a atualidade compreende a modernidade das técnicas, do equipamento e das instalações e a sua conservação, bem como a melhoria e expansão do serviço”.

No que se refere à eficiência administrativa, Gabardo e Marrara (2012, p. 341) entendem que a simples integração da eficiência, na perspectiva gerencial, promove incompatibilidades com os demais princípios da Carta Magna:

Sendo coerente com um discurso enaltecedor de uma interpretação constitucional do princípio da eficiência administrativa, obviamente que, de pronto, denota-se descartada a hipótese de resumi-lo a uma verificação econômica da relação custo-benefício ou, *a priori*, flexibilizadora da legalidade. [...] Deve-se considerar, primeiramente, a peculiaridade ontológica do princípio, que tem

como ponto nuclear o ideal de que o administrador público esteja obrigado a exercer suas funções conforme parâmetros que o levam ao 'ato ótimo'.

Já no que se refere ao termo atualidade, oportuna é a interpretação de Silva e Martins ([2007?], p. 4), para quem o princípio da "atualidade está associado, entre outros fatores, à evolução tecnológica e às modificações atinentes à prestação dos serviços públicos, de forma a atender as necessidades, as leis e os valores da sociedade que os recebe". Observam esses autores que um aspecto importante a se considerar nesse princípio é a obrigação que se impõe ao contratado de prestar os serviços nas melhores condições técnicas possíveis, devendo este buscar sempre inovações tecnológicas compatíveis e desejáveis aos serviços prestados, respeitando a modicidade tarifária, as políticas públicas e a capacidade de pagamento dos usuários, cabendo ao Estado incentivar essa busca.

2.4 Os direitos dos usuários

A doutrina entende que seja possível aplicar a Lei nº 8.078/1990 – Código de Defesa do Consumidor – CDC às concessões nos pontos em que não forem conflitantes com a legislação das concessões, fazendo-se as ponderações cabíveis, primordialmente pela falta de um Código de Defesa do Usuário de Serviços Públicos, por meio da interpretação analógica prevista no art. 4º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. A prestação de um "serviço público eficiente e adequado é um dever da concessionária, assim como o é do próprio Estado que o delegou, pois o seu usuário, feitas as devidas ponderações em relação às regras específicas da Lei nº 8.987/1995, pode ser equiparado a consumidor" (TONIOLO, 2009, p. 129).

Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal – STF se posicionou afirmando que o princípio da defesa do consumidor se aplica a todo o capítulo constitucional da atividade econômica. Nas palavras do Ministro Carlos Ayres Britto, "a defesa do consumidor é um princípio regente de toda a ordem econômica, a dizer que tudo o mais será interpretado à luz desse princípio" (RE 351.750, julgamento em 17-03-2009, Primeira Turma, DJE de 25-9-2009).

3 O PANORAMA DE CONCESSÕES INSTITUÍDO PELA LEI DE SANEAMENTO

A Lei nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007, também conhecida por Lei do Saneamento Básico, estabeleceu as diretrizes nacionais para a política federal de saneamento básico.

A responsabilidade constitucional sobre serviços de saneamento são dos municípios, por constituir-se em um conjunto de serviços públicos de interesse local, de acordo com o art. 30, inc. V, da CF/1988; entretanto, a competência para dispor sobre diretrizes gerais a respeito do assunto encontra-se inserida no art. 21, inc. XX, como privativa da União.

Considerando o exposto, nesta seção são abordados os parâmetros norteadores das concessões públicas de saneamento básico, especialmente a obrigatoriedade de planejamento do serviço, a qualidade e eficiência da prestação, sua regulamentação e fiscalização.

3.1 A política de saneamento no Brasil

Os serviços de saneamento básico podem ser divididos em três grandes fases: período anterior a 1970, o período entre 1970 e 1990 e o posterior a 1990, segundo Demoliner (2008).

O primeiro período foi marcado pela criação de departamentos específicos para o saneamento e posteriormente por autarquias que visavam a uma maior autonomia⁴. Nessa fase, por exemplo, no Estado do Rio Grande do Sul, a Companhia Riograndense de Saneamento – Corsan foi criada em 21 de dezembro de 1965, sucedendo à Diretoria de Saneamento e Urbanismo da Secretaria das Obras Públicas que era integrante da estrutura administrativa direta do Estado e já prestava os serviços de abastecimento de água e tratamento de esgotamento sanitário a boa parte dos municípios gaúchos.

No segundo momento, especialmente nos anos de 1970, o saneamento se popularizou, com a implementação do Plano Nacional de Saneamento – Planasa, que pregava uma política de saneamento centralizada no Governo Federal e executada em nível estadual pelas Companhias Estaduais de Água e Esgoto. Essas companhias ganharam força, assumindo rapidamente o papel antes conferido aos municípios, “já que não possuíam mais condições de competir, restando-lhes apenas a possibilidade de concederem aos Estados a prestação dos serviços, ou manterem-se às suas próprias expensas” (DEMOLINER, 2008, p. 113). Nesse modelo, a lógica empresarial e financeira passou a ser incorporada à área do saneamento, e o serviço passou a ser interpretado como forma autossustentável, via cobrança de tarifas. Assim, boa parte dos municípios passou a ter os serviços prestados pelas Companhias Estaduais, com exceção de poucos que optaram por manterem um serviço próprio.

No terceiro momento, houve um processo de falta de investimentos e financiamentos para esse setor, por conta da política neoliberal do governo federal, a qual previa inclusive a privatização das companhias. Após o ano de 2004, a União voltou a elencar o saneamento básico como uma das áreas estratégicas de desenvolvimento e promoção da qualidade de vida, sendo criado o Ministério das Cidades, que teve entre as funções promover a universalização do acesso ao saneamento à população brasileira. Nesse momento, houve uma retomada dos investimentos e das linhas de crédito para financiar ações públicas no setor do saneamento, sendo criada a possibilidade de parceria entre o poder público e a iniciativa privada, por meio da Lei nº 10.074/2004 - Parceria Público-Privada (PPP) (BORJA; MORAES, 2008). É nesse contexto que surge a Lei do Saneamento.

3.2 Parâmetros orientadores das concessões dos serviços de saneamento básico

Como já visto anteriormente, as concessões públicas devem ser precedidas de determinadas formalidades para que a concessão seja válida. A Lei de Saneamento Básico introduziu requisitos complementares ao que a legislação específica previa.

Inicialmente, ocupou-se em definir o significado para o serviço de saneamento básico como sendo o conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais de abastecimento de água potável; esgotamento sanitário; limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos; e drenagem e manejo das águas pluviais (art. 3º, Lei 11.445/2007). Elencou entre os princípios fundamentais da prestação dos serviços referidos no art. 2º: a universalização do acesso; a integralidade; a adequação à saúde pública e à proteção do meio ambiente; a disponibilidade em todas as áreas urbanas; adoção de métodos, técnicas e processos que considerassem as peculiaridades locais e regionais; articulação com as políticas de desenvolvimento urbano e regional; eficiência e sustentabilidade econômica; utilização de tecnologias apropriadas considerando a capacidade de pagamento dos usuários e a adoção de soluções graduais e progressivas; transparência das ações; controle social; segurança, qualidade e regularidade; integração das infraestruturas, serviços com a gestão eficiente dos recursos hídricos e adoção de medidas de fomento à moderação do consumo de água.

4 Na década de 50 surgem as primeiras Empresas de Economia Mista para o setor, quando a Administração Pública havia assumido praticamente toda a prestação. Em 1962 é fundada a primeira Companhia Estadual de Saneamento Básico em Alagoas (DEMOLINER, 2008).

Ao introduzir tais quesitos como fundamentais na prestação dos serviços de saneamento, a Lei de Saneamento tornou imprescindível à presença desses princípios e o respeito a eles para tornar perfeita a sua prestação. Trouxe a incumbência do titular de prestar diretamente ou autorizar a delegação dos serviços, definindo o ente responsável pela sua regulação e fiscalização, os procedimentos de sua atuação, os parâmetros para a garantia do atendimento essencial à saúde pública, bem como fixou os direitos e os deveres dos usuários, e estabeleceu mecanismos de controle social. Disciplinou, ainda, a implantação de sistema de informações sobre os serviços, o qual deveria estar articulado com o Sistema Nacional de Informações em Saneamento e, nos casos e condições previstos em lei e no contrato, intervir e retomar a operação dos serviços delegados, por indicação da entidade reguladora (art. 9º, inc. VI, da Lei nº 11.445/2007).

A responsabilidade pela formulação da política pública de saneamento, uma vez que a titularidade não pode ser objeto de livre disposição do ente federado, é do Município, podendo ser delegado ou concedido, sem, entretanto, alterar-se o detentor da titularidade por força das competências previstas no texto constitucional (art. 9º da Lei).⁵

Quanto ao instrumento para formalizar a atribuição de prestação do serviço, nos casos em que a entidade não integra a administração do titular, deve ser pela celebração de contrato, sendo vedada a sua disciplina mediante convênios, termos de parceria ou outros instrumentos de natureza precária (art. 10, da Lei nº 11.445/2007).

Exceção a essa regra é prevista no art. 10, inc. I e II, da lei em comento, nos casos em que os serviços públicos tenham sua prestação autorizada pelo poder público, nos termos de lei específica, para usuários organizados em cooperativas ou associações, e ainda nos convênios e outros atos de delegação celebrados até o dia 6 de abril de 2005. Na primeira hipótese, a autorização deverá prever a obrigação de transferir ao titular os bens vinculados aos serviços por meio de termo específico, com os respectivos cadastros técnicos.

A validade dos contratos foi condicionada, contudo, aos seguintes termos: a existência de plano de saneamento básico; a existência de estudo comprovando as viabilidades técnica e econômico-financeira da prestação universal e integral dos serviços, nos termos do respectivo plano de saneamento básico; a existência de normas de regulação que previssem os meios para o cumprimento das diretrizes dessa Lei, incluindo a designação da entidade de regulação e de fiscalização; a realização prévia de audiência e de consulta públicas sobre o edital de licitação, no caso de concessão, e sobre a minuta do contrato (art. 11 da Lei nº 11.445/2007).

A seguir são abordadas algumas das principais diretrizes para a organização dos serviços de saneamento básico.

3.3 O planejamento da política

A diretriz do planejamento surgiu na legislação pertinente às concessões pela primeira vez na Lei do Saneamento. Até então, as leis gerais concernentes às modalidades de licitação, e consequentemente de concessões, tratavam especialmente de prever as formalidades necessárias para o processo de escolha do prestador e as condições essenciais que deveriam integrar o contrato. Essa lei inovou nas concessões dos municípios brasileiros ao trazer a obrigatoriedade de haver a

5 Sobre a titularidade do saneamento, há divergência na doutrina jurídica. Arnaldo Luiz Dutra, na Coletânea sobre a Lei Nacional de Saneamento Básico, publicada pela Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, esclarece que “existem teses segundo as quais a titularidade pertence em geral aos municípios, mas pode ser avocada pelos estados, por meio da constituição de regiões metropolitanas. Outros juristas defendem que a titularidade depende do âmbito de prestação dos serviços: será municipal quando estritamente local e estadual quando a unidade de produção alcance mais de um município” (CORDEIRO et al., 2009, p. 578).

elaboração de plano específico para os serviços de saneamento básico, o qual constitui uma espécie de acessório do contrato administrativo da concessão, visto a sua existência ser condição de validade dos contratos (art. 11, inc. I, da Lei nº 11.445/2007). Esse planejamento do serviço deveria ser acompanhado de consulta popular, por meio da realização de audiências ou consultas públicas, com acesso dos interessados aos estudos que subsidiarão a formulação do plano de saneamento básico.

Os planos poderiam ser específicos para cada área e deveriam abranger no mínimo as disposições do art. 19 da lei: diagnóstico da situação e de seus impactos nas condições de vida; objetivos e metas de curto, médio e longo prazo para a universalização, admitidas soluções graduais e progressivas; programas, projetos e ações necessárias para atingir os objetivos e as metas, de modo compatível com os respectivos planos plurianuais e com outros planos governamentais correlatos, identificando possíveis fontes de financiamento; ações para emergências e contingências; e mecanismos e procedimentos para a avaliação sistemática da eficiência e eficácia das ações programadas.

A previsão de que os planos contemplem, dentre outros aspectos, mecanismos e procedimentos voltados à avaliação sistemática da eficiência e eficácia das ações programadas marca o início de uma nova fase das políticas públicas de saneamento no Brasil, na qual o “planejamento passa a ser uma exigência e a avaliação das ações uma necessidade” (CORDEIRO et al., 2009, p. 658).

Dessa forma, demonstra-se que o planejamento dos serviços, a partir da elaboração dos planos de saneamento básico, refletiu a preocupação com o planejamento da oferta adequada e a sua correlata execução, construção de sistemas de atendimento futuro pautados nos princípios fundamentais anteriormente elencados, bem como possibilitou a fiscalização contratual com base em metas preestabelecidas.

3.3.1A universalização do acesso

Ao elencar a universalização do acesso entre os princípios fundamentais, ocupando a primeira posição no rol descritivo do art. 2º da Lei do Saneamento, a política pública de saneamento básico assumiu a responsabilidade de centrar esforços para o atendimento de todos os cidadãos. A norma conceituou a universalização como sendo a “ampliação progressiva do acesso de todos os domicílios ocupados ao saneamento básico” (art. 3º, inc. III, da nº Lei 11.445/2007).

No que se refere às condições de contribuição dos usuários atendidos, houve forte previsão da adoção de política tarifária e de cobranças de taxas diferenciadas, especialmente no art. 30, ao dispor que a estrutura de remuneração e cobrança dos serviços públicos de saneamento básico poderia levar em consideração fatores como a categoria de usuários por consumos e capacidade de pagamento dos consumidores.

A Lei facultou, ainda, a permissão da exploração dos serviços por cooperativas ou associações, hipóteses em que permitiu dispensa do processo de concorrência, nos casos de a atuação restringir-se a determinados condomínios e em localidades predominantemente ocupadas por população de baixa renda, onde outras formas de prestação apresentem custos de operação e manutenção incompatíveis com a capacidade de pagamento dos usuários (art. 10 da Lei nº 11.445/2007).

Assim, percebe-se que a universalização foi apresentada como um dos propósitos das diretrizes do saneamento básico, estando relacionada estreitamente com a oferta em todo o território do titular, podendo, entretanto, o detentor da titularidade do serviço consignar ressalvas no plano de cobertura quanto à totalidade de atendimento, hipóteses essas em que soluções individuais deveriam ser adotadas.

3.3.2 O financiamento do serviço de saneamento

Os serviços de saneamento básico têm seu custeio por meio da participação dos usuários por intermédio de preços públicos. A sustentabilidade econômico-financeira deve ser assegurada, sempre que possível, pela remuneração mediante a cobrança dos serviços.

O art. 29 da Lei 11.445/2007 apregoa que, preferencialmente, os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário devem ser cobrados na forma de tarifas, os de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos urbanos de taxas ou tarifas, e os de manejo de águas pluviais urbanas na forma de tributos, inclusive taxas.

As tarifas, preços públicos ou tributos devem observar as seguintes diretrizes, previstas no art. 29 dessa lei: prioridade para atendimento das funções essenciais relacionadas à saúde pública; ampliação do acesso dos cidadãos e localidades de baixa renda aos serviços; geração dos recursos necessários para realização dos investimentos, objetivando o cumprimento das metas e dos objetivos do serviço; inibição do consumo supérfluo e do desperdício de recursos; recuperação dos custos incorridos na prestação do serviço, em regime de eficiência; remuneração adequada do capital investido pelos prestadores dos serviços; estímulo ao uso de tecnologias modernas e eficientes, compatíveis com os níveis exigidos de qualidade, continuidade e segurança na prestação dos serviços; incentivo à eficiência dos prestadores dos serviços.⁶

Manifesta o art. 37 da Lei nº 11.445/2007 que “os reajustes de tarifas de serviços públicos de saneamento básico serão realizados observando-se o intervalo mínimo de 12 (doze) meses, de acordo com as normas legais, regulamentares e contratuais”, devendo a revisão tarifária compreender a reavaliação das condições da prestação dos serviços e das tarifas praticadas (art. 32). As revisões tarifárias terão suas pautas definidas pelas respectivas entidades reguladoras, ouvidos os titulares, os usuários e os prestadores dos serviços, devendo ser tornadas públicas com antecedência mínima de 30 dias em relação à sua aplicação (art. 39).⁷

O conjunto de serviços de saneamento básico é prestado, portanto, mediante a retribuição econômica dos usuários, diretamente por meio de taxas, tarifas e preços públicos, ou indiretamente no caso dos demais tributos (impostos), devendo observar especialmente o plano de investimentos, o equilíbrio econômico-financeiro e a capacidade contributiva dos usuários.

3.4 Eficiência e qualidade no serviço

A Política Federal de Saneamento Básico – PFBS, inserida na Lei nº 11.445/2007 a partir do art. 48, incorporou as premissas da eficiência na prestação e a qualidade do produto, ao definir que

6 Sobre as revisões tarifárias, há que se diferenciar o processo de definição de tarifa (seu nível) dos procedimentos de ajuste. “O processo de definição do nível da tarifa de serviços de saneamento básico envolve uma análise dos investimentos, sobretudo quando se trata de uma negociação entre poder concedente e prestador de serviços. Essa definição deve levar em consideração o volume de investimentos a serem realizados pelo prestador, os padrões de fornecimento que se acordam, os subsídios externos a serem praticados, além de todos os demais tributos com impacto em custos” (MELO; TUROLLA, 2013, p. 133).

7 A esse respeito, oportunas são as considerações de Aragão (2008, p. 636), para quem a proteção do equilíbrio econômico-financeiro é determinada em diversos dispositivos das Lei nºs 8.666/1993, 8.987/1995 e 9.074/1995, e também no texto constitucional, mas especificamente na parte final do inciso XXI do art. 37 (“mantidas as condições efetivas da proposta”) e no direito de propriedade inerente à iniciativa privada (arts. 5º, XXII, e 170 da CF). Dessa forma, em havendo alteração unilateral do poder concedente que altere o referido equilíbrio, deverá sê-lo restabelecido concomitantemente à alteração (§ 3º do art. 9º da Lei 8.987/95): “Nos contratos de concessão de serviços públicos, face à sua longa duração e ao fato de visarem o exercício de uma atividade-fim do Estado, há uma especial preocupação do legislador e dos tribunais em manter o seu equilíbrio econômico-financeiro”.

a “aplicação dos recursos financeiros deve promover o desenvolvimento sustentável, a eficiência e a eficácia” (art. 48, inc. II). Nessa esteira, a qualidade também foi prevista, compreendendo um conceito amplo: “a melhoria da qualidade de vida e das condições ambientais e de saúde pública” (art. 48, inc. II e V). Ambos os conceitos integram também o rol de princípios fundamentais dos serviços públicos de saneamento básico.

A tarefa de prever e cobrar o respeito a esses princípios previstos nos contratos, ou mesmo nos instrumentos de planejamento realizados pelo titular, cabe à entidade reguladora designada. Nessa perspectiva, a lei sugeriu a adoção de mecanismos específicos na fixação das revisões tarifárias, com a finalidade de induzir a prestação com eficiência e a oferta de qualidade (art. 38, § 2º, Lei 11.445/2007).

A importância da eficiência do sistema reside na diminuição dos desperdícios e gastos com manutenção dos serviços, e conseqüentemente oportuniza a adoção de tarifas menores. Essa relação vem ao encontro do preceituado pelo inc. VII do art. 2º dessa Lei, que constituiu como princípios a eficiência e a sustentabilidade econômica, diminuindo, assim, o aporte de recursos pela prestadora e pelo Poder Público.⁸

Dessa forma, sob essas premissas, como as demais previstas no art. 48 dessa Lei, é que a Política de Saneamento Básico deve ser implementada, proporcionando um sistema com funcionamento adequado que atenderá às necessidades dos usuários.

3.5 A regulação e a fiscalização

A regulação e a fiscalização constituem atividades essenciais para que a oferta do serviço público seja adequada. Especificamente a essas atividades, a Lei do Saneamento teve preocupação especial ao disciplinar suas formas e condições.

O art. 21 da Lei nº 11.445/2007 dispôs que a função de regulação deve atender aos princípios da independência decisória e da transparência, tecnicidade, celeridade e objetividade das decisões. Para que haja independência, deve existir autonomia administrativa, orçamentária e financeira da entidade reguladora. Poderá ser delegada pelo titular a qualquer entidade reguladora constituída dentro dos limites do respectivo Estado, explicitando, no ato de delegação da regulação, a forma de atuação e a abrangência das atividades a serem desempenhadas pelas partes envolvidas.

Os objetivos da regulação são definidos pelo art. 22 da lei como sendo os de: estabelecer padrões e normas para a adequada prestação dos serviços e para a satisfação dos usuários; garantir o cumprimento das condições e metas estabelecidas; prevenir e reprimir o abuso do poder econômico, ressalvada a competência dos órgãos integrantes do sistema nacional de defesa da concorrência; definir tarifas que assegurem tanto o equilíbrio econômico e financeiro dos contratos como a modicidade tarifária, mediante mecanismos que induzam a eficiência e eficácia dos serviços e que permitam a apropriação social dos ganhos de produtividade.

Relativamente aos padrões e normas da prestação dos serviços, devem estar em consonância com as normas reguladoras de âmbito superior e visarem à adequada prestação.⁹ Ao mesmo tempo,

8 A esse respeito é oportuno frisar a necessidade da permanente fiscalização para alcançar a real eficiência do sistema prestador do serviço, objetivando uma prestação eficiente e adequada. Nos dizeres de Toniolo (2009, p. 149): “É primordial, portanto, que o controle da eficiência na prestação dos serviços públicos concedidos seja prévio. De nada adianta revisar os contratos de concessão, ampliar os deveres das concessionárias ou inflar os custos do serviço posteriormente, já que, muitas vezes, o maior prejudicado, ao ser adotada tal hipótese, será o próprio usuário”.

9 Os artigos 43 e 44 da Lei nº 11.445/07 estabelecem que a União definirá parâmetros mínimos para a potabilidade da água e tratamento de efluente nos serviços de saneamento básico.

as entidades devem garantir o cumprimento das condições e metas estabelecidas, especialmente no instrumento contratual, o que pode ser alcançado, além de pela regulamentação, pela permanente fiscalização, inclusive com medidas coercitivas.¹⁰

Como já abordado, essa lei, ao atribuir à entidade a responsabilidade pela fixação das tarifas, dá poderes para essa dispor sobre a política tarifária do serviço. Essa política deve estar em sintonia com os instrumentos que originaram a relação da prestação do serviço. Entretanto, permite-se a compreensão de que a falta de previsão quanto à obrigatoriedade das tarifas serem homologadas pelo Chefe do Executivo dá poder de decisão exclusivo à entidade.

Semelhante atribuição é prevista no art. 23, para que a entidade reguladora edite normas relativas às dimensões técnica, econômica e social da prestação. Entre essas normas, destacam-se: os padrões e indicadores de qualidade da prestação dos serviços; metas progressivas de expansão e de qualidade dos serviços e os respectivos prazos; regime, estrutura e níveis tarifários, além dos procedimentos e prazos de sua fixação, reajuste e revisão; medição, faturamento e cobrança de serviços.¹¹

Dessa forma, a Lei, ao trazer tais atribuições para a entidade reguladora acabou criando relativo conflito quanto à extensão de suas competências, haja vista que, em regra, o instrumento originário da concessão é que deve reger a relação contratual.

Em vista de existir previsão na Lei, no seu § 4º do art. 19, de que os planos devem ser revistos no máximo a cada quatro anos, uma alternativa para manter a harmonia contratual reside nas alterações de metas e outras questões propostas pela entidade reguladora constarem nas referidas revisões. De outra maneira, estar-se-ia criando a possibilidade de a entidade reguladora alterar o contrato, uma prerrogativa que compete unicamente ao titular do serviço.

Embora a lei não proíba a existência de entidade autônoma para a atividade fiscalizatória, o texto legal adotou a centralização dessa função juntamente com a de regulação. Prova disso é que o próprio capítulo destinado à regulação prevê que “as entidades fiscalizadoras deverão receber e se manifestar conclusivamente sobre as reclamações que, a juízo do interessado, não tenham sido suficientemente atendidas pelos prestadores dos serviços” (§3º, art. 23, Lei 11.445/2007).

Nesse sentido, entende-se que as atividades de regulação e fiscalização podem ser exercidas pela mesma entidade, a qual por designação do titular do serviço tem a responsabilidade de disciplinar e acompanhar a execução do contrato, bem como pelo acompanhamento dos usuários, reais interessados na prestação, tornando a prestação adequada e satisfatória às necessidades.

10 Sobre a atividade fiscalizatória, Aragão (2008, p. 588-589) ensina que fiscalização pode ser: “(a) técnica, versando sobre os deveres concernentes à gestão em si do serviço, os meios técnicos, humanos e materiais mobilizados pelo concessionário para geri-lo, que devem ser quantitativa e qualitativamente adequados; (b) financeira, tendo por objeto a higidez financeira da empresa e a aferição do equilíbrio econômico-financeiro da concessão, implicando na análise dos documentos necessários a tanto, como balanços, receitas, despesas, alienações e aquisições de bens etc. A possibilidade de não-apresentação de documentos ao poder concedente é excepcional, presente apenas quando o documento não tiver qualquer relevância para os objetivos fiscalizatórios e puder prejudicar a empresa, por exemplo, ao ameaçar o sigilo perante eventuais concorrentes; (c) jurídica, ora consistente na verificação do cumprimento das obrigações da concessionária com terceiros, especialmente usuários, ora mediante o exame de atos da concessionária sujeitos à aprovação do poder concedente”.

11 Referente às funções de regulação e fiscalização, o ideal é que as entidades responsáveis estejam dotadas de autonomia e independência decisória. Para Justen Filho (2003, p. 292), uma característica preliminar marcante dos novos modelos de delegação da prestação de serviços de interesse coletivo reside na fragmentação das competências estatais: “Na tentativa de neutralizar influências político-partidárias, produz-se a institucionalização de autoridades administrativas dotadas de certa autonomia”.

4 CONCLUSÃO

Vivenciamos uma sociedade de imediatismos, na qual as respostas às necessidades que se impõem no campo do Poder Público requerem uma resolução rápida dos gestores. Os centros urbanos passam por um acelerado processo de urbanização e ocupação do solo, e, muitas vezes, sem o devido planejamento. As responsabilidades pela execução de políticas públicas ampliam-se e, geralmente, trazem aos municípios novas tarefas sem ampliar os orçamentos na mesma intensidade.

O sentido de federalismo é aprimorado permanentemente, de maneira que Estados e municípios necessitam dialogar e construir conjuntamente com a União soluções para suas atribuições, fortalecendo o regime de cooperação entre os entes federados.

De modo semelhante, a Administração Pública vive ainda regrada por uma legislação de execução orçamentária criada há duas décadas, o que contribui para o engessamento funcional. Prova disso é que os valores regulamentados pela Lei nº 8.666/1993, no que tange a compras públicas, permanecem inalterados. Entretanto, percebe-se um movimento nacional no sentido de atualizá-los, como a Lei nº 12.349/2010, que incorporou a promoção do desenvolvimento sustentável entre os princípios das licitações públicas, e a Lei nº 12.462/2011 que estabeleceu o Regime Diferenciado de Contratações Públicas para os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016 e a Copa do Mundo 2014.

A Lei do Saneamento Básico, por ser uma norma relativamente recente no ordenamento jurídico, visto que os contratos de concessão do setor possuem, em rigor, vigência superior a 20 anos, constitui-se em uma experiência nova em boa parte dos municípios brasileiros.

É com esse espírito que as concessões públicas foram analisadas no presente artigo.

Inicialmente, buscou-se contextualizar o instituto da concessão de serviços públicos, trazendo os princípios constitucionais que orientam as concessões, o direito dos usuários, bem como o dever da regulação e fiscalização. Posteriormente, como o objetivo geral do trabalho estava centrado na análise das diretrizes e obrigações trazida pela Lei nº 11.445/2007, foi abordado o panorama de concessões públicas instituído pela Lei de Saneamento, partindo de um breve resgate dos serviços de saneamento básico no país durante o processo de concessões instituído durante o Programa Nacional de Saneamento na década de 1970, para, em seguida, aprofundar os parâmetros norteadores e peculiaridades advindos com a atual Lei do Saneamento Básico.

Diante da análise do problema proposto para este estudo – As diretrizes e obrigações advindas com a Lei nº 11.445/2007 podem ser consideradas inovações às concessões em âmbito municipal? –, pode-se concluir que a norma inovou ao criar as diretrizes para a política de saneamento, sem, contudo, apresentar novos parâmetros com alcance imediato às demais concessões públicas nos municípios.

O diploma legal realçou a necessidade de planejamento dos serviços pelo agente titular da prestação. Oportuno registrar que as Leis nº 8.666/1993, 8.987/1995 e 9.074/1995 não preveem explicitamente a necessidade da elaboração de estudos para integrar os contratos de concessão. Ao incorporar os planos de saneamento ao instrumento vinculatório da Administração com o particular, a norma ampliou as especificações contratuais quanto ao objeto e, sabiamente, permitiu que a mutabilidade contratual, a interesse do titular, seja permitida na revisão dos planos, visto que eles devem ocorrer em período inferior a quatro anos. Entende-se que avançou quanto à regulamentação dos procedimentos que devem ser seguidos para a posterior formalização de concessão, uma vez que buscou especificá-los de forma mais cuidadosa que as demais normas que regem as concessões.

A participação da sociedade na elaboração e atualização dos planos fez prevalecer o princípio da participação popular nessa espécie de concessão, a exemplo da Lei nº 10.257/2001 – Estatuto da Cidade, que trouxe o princípio democrático da decisão pela comunidade na definição dos rumos dos serviços, por meio de audiências públicas e conselhos com a presença dos usuários.

Já no que concerne à diferenciação de tarifas pela condição econômica dos usuários, percebe-se que a norma se preocupou em fazer respeitar o princípio da igualdade de acesso e da busca pela dignidade da pessoa humana. Ao mesmo tempo, foi omissa quanto à necessidade de o titular do serviço homologar a revisão e reajustes, permitindo à entidade responsável pela regulação fixar os preços nos casos em que a delegação permitir tal poder. Porém, trouxe a possibilidade de regulamentação da norma em âmbito local, o que permite aos gestores municipais aprimorarem as regras e a política do saneamento básico.

Embora tenha mantido os princípios gerais de direito concernentes aos serviços públicos, tratando de disciplinar especialmente os relacionados à universalização, à modicidade tarifária, ao controle social, à transparência, à eficiência e à prestação adequada do serviço, dedicou atenção especial quanto à atividade de regulação e fiscalização dos serviços, e da amortização dos investimentos ao longo da prestação, respeitando o equilíbrio econômico do sistema e da incorporação ao término da concessão ao patrimônio do titular.

Preocupou-se em exigir a adoção de mecanismos de controle e apuração de investimentos patrimoniais, para que ao término da concessão o patrimônio seja repassado ao titular. Oportuno registrar, nesse aspecto, que um dos entraves para a efetivação da Lei do Saneamento reside justamente no que tange ao patrimônio materializado nesses serviços, uma vez que, na maioria dos municípios brasileiros, não houve um processo de fiscalização e acompanhamento por parte do Poder Público nos investimentos que as concessionárias realizaram ao longo dos anos de exploração. Em face disso, atualmente, a maior discussão está no *quantum* indenizatório a que as concessionárias teriam direito nos casos de extinção dos contratos em vigor, o que acaba por inibir os Municípios de ousarem na elaboração dos seus planos de saneamento. Isso é um verdadeiro absurdo se considerado que os investimentos são amortizados pela própria tarifa ao longo do período explorado pela concessionária.

A Lei do Saneamento Básico estabeleceu, portanto, as diretrizes para o planejamento e a prestação dos serviços de saneamento básico pelos municípios em conformidade com os princípios constitucionais e a legislação atual que rege as concessões públicas, especialmente as Leis nº 8.666/1993, 8.987/1995 e 9.074/1995. Além disso, possibilitou aos Municípios avançarem na elaboração e implantação da política de saneamento e ampliou os mecanismos de participação da sociedade em busca de serviço adequado.

5 REFERÊNCIAS

ARAGÃO, Alexandre S. de. **Direito dos Serviços Públicos**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

BORJA, Patrícia C.; MORAES, Luiz R. S. **Temas transversais: plano municipal de saneamento básico: guia do profissional em treinamento: nível 2 / Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (Org.)**. Salvador: ReCESA, 2008.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 1 maio 2013.

BRASIL. Lei 8.078/1990. **Código de Defesa do Consumidor**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18078.htm>. Acesso em: 1 maio 2013.

BRASIL. Lei 8.666/1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm>. Acesso em: 1 maio 2013.

BRASIL. Lei 8.987/1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8987cons.htm>. Acesso em: 1 maio 2013.

BRASIL. Lei 9.074/1995. Estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9074cons.htm>. Acesso em: 1 maio 2013.

BRASIL. Lei 11.445/2007. Lei do Saneamento Básico. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm>. Acesso em: 1 maio 2013.

BRASIL. Lei 12.305/2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm>. Acesso em: 1 maio 2013.

BRASIL. Lei 12.349/2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12349.htm>. Acesso em: 1 maio 2013.

BRASIL. Lei 12.462/2011. Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/Lei/L12462.htm>. Acesso em: 1 mar. 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2733/ES. Requerente: Governador do Estado do Espírito Santo. Requerido: Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo. Relator: Min. Eros Grau. Brasília, 03 fev. 2006. Disponível em: <www.stf.jus.br>. Acesso em: 18 maio 2013.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Especial nº 351750/RJ. Requerente: Varig S/A. Requerido: Ana Maria da Costa Jardim. Relator: Min. Marco Aurélio. Brasília, 24 set. 2009. Disponível em: <www.stf.jus.br>. Acesso em: 18 maio 2013.

CHEMIN, Beatris F. **Manual da Univates para trabalhos acadêmicos**: planejamento, elaboração e apresentação. 2. ed. Lajeado: Univates, 2012. E-book. Disponível em: <www.univates.br/biblioteca>. Acesso em: 20 maio 2013.

CORDEIRO, Berenice de Souza (Coord.). **Lei Nacional de Saneamento Básico**: perspectivas para as políticas e gestão dos serviços públicos. Brasília: Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, 2009. v. 3. Disponível em: <http://www.capacidades.gov.br/biblioteca/detalhar/id/194/titulo/Lei+Nacional+de+Saneamento+Basico++Perspectivas+para+as+politicase+gestao+dos+servicos+publicos++Livro+III>>. Acesso em: 20 mar. 2014.

DEMOLINER, Karine S. **Água e saneamento básico**: regimes jurídicos e marcos regulatórios no ordenamento brasileiro. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

FUTTERLEIB, Lígia L. **Fundamentos do Direito Constitucional**. Curitiba: InterSaberes, 2012.

GABARDO, Emerson; MARRARA, Thiago (Orgs.). **Princípios de Direito Administrativo**: legalidade, segurança jurídica, impessoalidade, publicidade, motivação, eficiência, moralidade, razoabilidade, interesse público. São Paulo: Atlas, 2012.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Teoria geral das concessões de serviço público**. São Paulo: Dialética, 2003.

MEIRELLES, Hely L. **Direito Administrativo Brasileiro**. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

MELLO, Celso A. B. de. **Curso de Direito Administrativo**. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

MELO, Bruno A. C. de; TUROLLA, Frederico A. **Regulação do saneamento básico** Barueri, SP: Manole, 2013.

MEZZAROBBA, Orides; MONTEIRO, Cláudia S. **Manual de metodologia da pesquisa no Direito**. São Paulo: Saraiva, 2009.

ROSA, Márcio F. E. **Direito Administrativo: licitação, contratos administrativos e outros temas**. São Paulo: Saraiva, 2009.

SANTOS, José A. A. **Contratos de concessão de serviços públicos: equilíbrio econômico-financeiro**. Curitiba: Juruá, 2005.

SILVA, José A. B.; MARTINS, Francisco G. D. **Uma análise conceitual da essencialidade e da equidade no âmbito da regulação dos serviços públicos de transporte rodoviário interestadual de passageiros**. Tribunal de Contas da União. [2007?] Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2054634.PDF>> Acesso em: 10 abr. 2013.

TONIOLO, Giuliano. **Concessões e direitos fundamentais: em busca da eficiência**. Porto Alegre: Entremeios, 2009.