

Hector Augusto Berti Corrêa

Universalização no **Saneamento Básico**

Elementos Licitatórios e
Contratuais das Concessões

EDITORA LUMEN JURIS

RIO DE JANEIRO

2026

Sumário

Prefácio	XI
Apresentação	XIII
Abreviações	XXIII
Capítulo I – Introdução	1
1.1 Objetivos do trabalho.....	11
1.2 Recorte de análise.....	13
1.3 Questões metodológicas	15
Capítulo II: Arranjos e Meios Jurídicos para a Prestação dos Serviços de Saneamento Básico	19
2.1 O NMLSB e a reorientação do setor de saneamento básico	20
2.2 Primeira dicotomia: políticas públicas <i>contratualizadas</i> vs <i>descontratualizadas</i>	22
2.3 Segunda dicotomia: descentralização técnica ou por colaboração.....	27
2.4 Das formas de prestar os serviços de saneamento básico.....	30
2.4.1 Da prestação direta	30
2.4.2 Da prestação indireta	34
2.5 Conclusão parcial	39
Capítulo III: Elementos Licitatórios da Concessão de Serviço Público na Política Pública de Universalização do Saneamento Básico	43
3.1 Dos estudos da concessão.....	44
3.1.1 Assimetria de informação, seleção adversa, maldição do vencedor e moral hazard.....	45
3.1.2 Os estudos da concessão como remédio	49

3.2 Dos critérios de julgamento	56
3.2.1 Menor valor da tarifa e menor valor da contraprestação a ser paga.....	58
3.2.2 Melhor técnica.....	67
3.2.3 Maior valor de outorga.....	72
3.3 Barreiras de entrada na licitação	76
3.3.1 Dos princípios norteadores.....	77
3.3.2 Habilitação	82
3.3.3 Das condições de participação	90
3.4 Dos espaços para contribuições.....	97
3.4.1 Democracia administrativa como norte.....	98
3.4.2 Regime jurídico da audiência pública no saneamento básico.....	102
3.4.3 Regime jurídico da consulta pública no saneamento básico.....	105
3.4.4 Do alcance das contribuições da audiência e consulta públicas no saneamento básico	107
3.5 Dos espaços para questionamentos.....	111
3.5.1 Mecanismo da licitação: impugnação	112
3.5.2 Mecanismos de controle externo: representação, denúncia e acompanhamento prévio.....	116
3.5.3 Mecanismos judiciais: mandado de segurança, ação popular e ação civil pública.....	121
3.6 Conclusão parcial	127

Capítulo IV: Elementos Contratuais da Concessão de Serviço Público na Política Pública de Universalização dos Serviços de Saneamento Básico 133

4.1 Regionalização e o contrato de concessão.....	134
4.1.1 Unificação de Poderes Concedentes, coordenação e organização	136
4.1.2 Ganhos de escala, subsídios cruzados e custos de transação..	142

4.2	Contratualização da universalização dos serviços públicos de saneamento básico	149
4.2.1	Contratualização das metas progressivas de universalização na visão da ANA	154
4.2.2	Contratualização dos indicadores operacionais na visão da ANA.....	156
4.2.3	Universalização em núcleos urbanos informais.....	158
4.2.4	Obrigação de conexão à rede de esgoto pelo usuário	162
4.2.5	Vedação � distribuição de lucros e dividendos.....	164
4.3	Aspectos econ�mico-financeiros da concessão	165
4.3.1	Os sentidos da política tarifária	165
4.3.2	As vias de realização da política tarifária.....	170
4.3.3	Formas de regulação tarifária	174
4.3.4	A questão da tarifa social.....	182
4.3.5	Receitas ancilares	187
4.3.6	Subsídios.....	192
4.3.7	Aportes	196
4.4	Alterações contratuais	199
4.4.1	Contratos relacionais e incompletos e o papel dos riscos.....	200
4.4.2	Formas de modificação	205
4.4.3	Cláusulas exorbitantes e garantia do equilíbrio econ�mico-financeiro.....	211
4.4.4	Riscos das formas de modificação � política de universalização dos serviç�os públicos de saneamento básico.....	217
4.5	Supervisão e penalização na prestação dos serviç�os públicos de saneamento básico	222
4.5.1	Fiscalização e sanção pelo Poder Concedente e pelo regulador	224
4.5.1.1	Fiscalização no saneamento básico	224
4.5.1.2	Penalização no saneamento básico	230

4.5.1.3	Regulação de comando e controle vs Regulação responsiva	233
4.5.1.4	O modelo de fiscalização e penalização da ANA.....	239
4.5.1.5	O verificador independente.....	242
4.5.2	A supervisão pelos Tribunais de Contas.....	244
4.5.3	A supervisão pelos usuários dos serviços.....	249
4.6	Conclusão parcial	252
Capítulo V: Estudo de Caso.....		265
5.1	Questões iniciais	265
5.1.1	Justificativas da escolha do caso	266
5.1.2	A situação do saneamento no Estado do Rio de Janeiro	267
5.2	Aspectos licitatórios	271
5.2.1	Questões gerais da modelagem	271
5.2.2	Estudos das concessões	277
5.2.2.1	Fragilidades das informações sobre a cobertura dos serviços públicos	279
5.2.2.2	O Termo de Conciliação do Bloco 1 celebrado em decorrência das fragilidades identificadas	281
5.2.2.3	Possível razão para as fragilidades identificadas	283
5.2.3	Critério de julgamento	285
5.2.4	Proposta comercial	287
5.2.5	Bloco 3 da Concorrência Internacional nº 01/2020 deserto....	288
5.2.6	Barreiras de entrada	290
5.2.6.1	Habilitação econômico-financeira	291
5.2.6.2	Habilitação técnica.....	292
5.2.6.3	Habilitação fiscal	295
5.2.6.4	Condições de participação	296
5.2.7	Contribuições aos processos licitatórios.....	297
5.2.8	Questionamentos aos processos licitatórios.....	300
5.2.8.1	Auditoria de acompanhamento no TCE/RJ.....	300

5.2.8.2 Representação da Secretaria-Geral de Controle Externo do TCE/RJ	302
5.2.8.3 Representação de movimentos sociais no TCE/RJ	306
5.2.8.4 Impugnações ao Edital	308
5.3 Aspectos contratuais	310
5.3.1 Questões federativas	311
5.3.2 A organização das concessões.....	312
5.3.2.1 Conselho de Titulares	312
5.3.2.2 Conselho do Sistema de Fornecimento de Água	313
5.3.2.3 Centro de Controle Operacional.....	315
5.3.2.4 Palavras finais sobre os elementos organizacionais.....	317
5.3.3 Contratualização da universalização	317
5.3.3.1 Índices e metas de universalização	318
5.3.3.2 O Indicador de Desempenho Geral e as metas de universalização.....	323
5.3.3.3 Áreas irregulares não urbanizadas e obras de aperfeiçoamento ao sistema.....	324
5.3.3.4 Condições atuais da universalização nos Blocos 1 a 4: o entrave da definição da metodologia dos indicadores de desempenho	327
5.3.3.5 Capital social mínimo e garantia de execução dos contratos.....	329
5.3.3.6 Obrigação dos usuários de se conectarem à rede.....	330
5.3.3.7 Loteamentos	332
5.3.4 Estrutura econômico-financeira	333
5.3.4.1 Fluxo de receitas das concessões	334
5.3.4.2 Cálculo da remuneração: chegando-se na tarifa efetiva.....	336
5.3.4.3 Tarifa social	342
5.3.4.4 Receitas ancilares.....	344
5.3.4.5 Subsídios e aportes	346
5.3.5 Alterabilidade contratual.....	346

5.3.5.1 Modificação unilateral.....	347
5.3.5.2 Modificação consensual.....	348
5.3.5.3 Acordos substitutivos de sanção.....	351
5.3.5.4 Revisões ordinárias e extraordinárias	351
5.3.6 Supervisão das concessões.....	358
5.3.6.1 Fiscalização pela Agência Reguladora.....	358
5.3.6.2 Aplicação de sanções pela Agência Reguladora	360
5.3.6.3 Verificador Independente.....	367
5.3.6.4 Pelo Certificador Independente.....	369
5.3.6.5 Comitê de Monitoramento.....	371
5.3.6.6 Pelo Tribunal de Contas	372
5.3.6.7 Pelos usuários.....	374
5.4 Conclusão parcial	375
Capítulo VI: Conclusão.....	395
Bibliografia.....	409