

REVISTA DE DIREITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA



ISSN 2595-5667

REVISTA DE DIREITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

**ANO Nº 05 – VOLUME Nº 01 – EDIÇÃO Nº 03 – DOSSIÊ TEMÁTICO – ESTADO
E POLÍTICAS PÚBLICAS - 2020**

ISSN 2595-5667

Editor-Chefe:

Prof. Dr. Emerson Affonso da Costa Moura, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro e
Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Brasil

**Rio de
Janeiro, 2020.**

REVISTA DE DIREITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

LAW JOURNAL OF PUBLIC ADMINISTRATION

CONSELHO EDITORIAL INTERNACIONAL:

- Sr. Alexander Espinosa Rausseo, Universidad Central de Venezuela, Venezuela
Sr. Erik Francesc Obiol, Universidad Nacional de Trujillo, Trujillo, Peru, Peru
Sr. Horacio Capel, Universidad de Barcelona, Barcelona, Espanha.
Sra. Isa Filipa António, Universidade do Minho, Braga, Portugal, Portugal
Sra. Maria de Los Angeles Fernandez Scagliusi, Universidad de Sevilla, Sevilha, Espanha.
Sr. Luis Guillermo Palacios Sanabria, Universidad Austral de Chile (UACH), Valdivia, Chile.
Sra. Mónica Vanderleia Alves de Sousa Jardim, Universidade de Coimbra, UC, Portugal.
Sr. Mustafa Avci, University of Anadolu, Turquia

Conselho Editorial Nacional:

- Sr. Adilson Abreu Dallari, Pontificia Universidade Católica, PUC/SP, Brasil.
Sr. Alexandre Santos de Aragão, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, UERJ, RJ, Brasil.
Sr. Alexandre Veronese, Universidade de Brasília, UNB, Brasil.
Sr. André Saddy, Universidade Federal Fluminense, UFF, Brasil.
Sr. Carlos Ari Sundfeld, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, Brasil.
Sra. Cristiana Fortini, Universidade Federal de Minas Gerais, UFMG, Brasil.
Sra. Cynara Monteiro Mariano, Universidade Federal do Ceará, UFC, Brasil.
Sr. Daniel Wunder Hachem, Universidade Federal do Paraná, UFPR, Brasil.
Sr. Eduardo Manuel Val, Universidade Federal Fluminense, UFF, Brasil.
Sr. Fabio de Oliveira, Universidade Federal do Rio de Janeiro, UFRJ, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.
Sr. Flávio Garcia Cabral, Escola de Direito do Mato Grosso do Sul, Mato Grosso do Sul., Brasil
Sr. Henrique Ribeiro Cardoso, Universidade Federal de Sergipe, UFS, Brasil.
Sr. Jacintho Silveira Dias de Arruda Câmara, Pontificia Universidade Católica, São Paulo, Brasil.
Sra. Jéssica Teles de Almeida, Universidade Estadual do Piauí, UESPI, Piriapiri, PI, Brasil., Brasil
Sr. José Carlos Buzanello, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, RJ, Brasil.
Sr. José Vicente Santos de Mendonça, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, UERJ, Brasil.
Georges Louis Hage Humbert, Unijorge, Brasil
Sra. Maria Sylvia Zanella di Pietro, Universidade de São Paulo, USP, Brasil.
Sra Marina Rúbia Mendonça Lôbo, Pontificia Universidade Católica de Goiás, Goiás, Brasil.
Monica Sousa, Universidade Federal do Maranhão
Sr. Mauricio Jorge Pereira da Mota, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, UERJ, Brasil.
Sra. Monica Teresa Costa Sousa, Universidade Federal do Maranhão, UFMA, Maranhão, Brasil.
Sra. Patricia Ferreira Baptista, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, UERJ, Brasil.
Sr. Paulo Ricardo Schier, Complexo de Ensino Superior do Brasil LTDA, UNIBRASIL, Brasil.
Sr. Vladimir França, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, UFRN, Brasil.
Sr. Thiago Marrara, Universidade de São Paulo, USP, Brasil.
Sr. Wilson Levy Braga da Silva Neto, Universidade Nove de Julho, UNINOVE, Brasil.

A APLICAÇÃO DAS SANÇÕES DO NOVO MARCO LEGAL DO SANEAMENTO BÁSICO AOS CONTRATOS EM CURSO

THE APPLICATION OF SANCTIONS IN THE NEW LEGAL FRAMEWORK OF BASIC SANITATION TO CURRENT CONTRACTS

Cristiana Fortini¹
João Lucas Costa de Miranda²

Data da submissão: 01/01/2020

Data da aprovação: 28/11/2020

RESUMO: analisa o sistema sancionatório inaugurado pelo novo marco legal do saneamento que, inexistente no anterior, prevê sanções para aqueles prestadores deste serviço que inobservarem a meta de universalização legalmente fixada, discutindo se a aplicação dessas novas previsões aos contratos em curso não representaria ofensa ao instituto do direito adquirido. Para isso, expõe quais são as metas e as respectivas sanções trazidas pela legislação, inclusive a sua forma de aplicação para, na sequência, analisar a incidência destas questões aos contratos vigentes sob o enfoque do direito adquirido, o qual é analisado à luz da teoria clássica de Carlos Fernando Gabba. À frente, verifica que a garantia de condições mínimas de saneamento é critério elementar para a condição humana, a partir do que se analisa eventual inaplicabilidade das sanções do novo regramento aos contratos de saneamento em curso, mediante o sopesamento dos limites da proteção ao direito adquirido frente ao princípio da dignidade humana.

PALAVRAS-CHAVE: Saneamento Básico; Universalização; Direito Administrativo Sancionador; Princípio da Dignidade da Pessoa Humana; Limites ao Direito Adquirido.

ABSTRACT: analyzes the sanctioning system inaugurated by the new legal framework for sanitation, which, non-existent in the previous one, provides for sanctions for those providers of this service who fail to observe the goal of universalization legally set, discussing whether the application of these new forecasts to ongoing contracts would not be an offense to the institute of the vested right. To do so, it sets out what the goals and the respective sanctions brought by the legislation are, including how they are applied to, subsequently, analyze the incidence of these issues to the current contracts under the focus of the acquired right, which is analyzed in the light of theory Carlos Fernando Gabba's classic. Ahead, it verifies that the

¹ Advogada. Doutora em Direito Administrativo pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Professora da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e da Faculdade Milton Campos. Vice-Presidente do Instituto Brasileiro de Direito Administrativo (IBDA). Diretora Regional (MG) do Instituto Brasileiro de Estudos Jurídicos de Infraestrutura (IBEJI). Professora Visitante da Universidade de Pisa (Itália). Visiting Scholar na George Washington University (EUA). Especialista em Mediação, Conciliação e Arbitragem pelo Instituto para o Desenvolvimento Democrático (IDDE)

² Advogado. Mestrando em Direito pela Faculdade de Direito Milton Campos (FDMC). Graduado em Direito pela mesma instituição, tendo realizado um semestre da graduação na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa (FDUL). Pesquisador FAPEMIG (2016/2-2017/2). Membro provisório do Instituto dos Advogados de Minas Gerais (IAMG).

guarantee of minimum conditions of sanitation is an elementary criterion for the human condition, from which it analyzes the eventual inapplicability of the sanctions of the new regulation to the ongoing sanitation contracts, by weighing the limits of the protection to the acquired right against the principle of human dignity.

KEYWORDS: Sanitation; Universalization; Administrative Sanctioning Law; Principle of the Dignity of the Human Person; Limits to the Acquired Right.

1 INTRODUÇÃO

A Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020, como se verifica de seu preâmbulo, atualizou o marco legal do saneamento básico e alterou a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, para atribuir à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) competência para editar normas de referência sobre o serviço de saneamento, a Lei nº 10.768, de 19 de novembro de 2003, para alterar o nome e as atribuições do cargo de Especialista em Recursos Hídricos, a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, para vedar a prestação por contrato de programa dos serviços públicos de que trata o art. 175 da Constituição Federal, a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, para aprimorar as condições estruturais do saneamento básico no País, a Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, para tratar dos prazos para a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, a Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da Metrôpole), para estender seu âmbito de aplicação às microrregiões, e a Lei nº 13.529, de 4 de dezembro de 2017, para autorizar a União a participar de fundo com a finalidade exclusiva de financiar serviços técnicos especializados.

A intenção dessa inovação legislativa, que viria a ser conhecida como novo marco legal do saneamento, foi implementar medidas voltadas para a correção do déficit deste serviço público no Brasil, que denunciam o atraso na garantia de direitos básicos como acesso à água e ao destino seguro dos dejetos e resíduos sólidos (BORJA, 2014, p. 434). Por conta disso é que o novo marco adotou uma missão principal: efetivar, a partir da fixação de metas e modernização do segmento, a universalização do saneamento básico no país. A título de comparação, como comenta Ana Patrus (2020), é possível dizer “que o serviço público de saneamento básico foi equiparado aos serviços públicos de saúde e de educação — no que se refere ao dever legal de priorização orçamentária pelos agentes políticos — pelo menos até o cumprimento do dever de universalização”.

Para dar real efetividade a essa missão, não poderia a inovação legislativa se preocupar exclusivamente com o futuro, isto é, com os contratos que virão a ser celebrados neste

segmento. Mostrou-se necessário, além disso, que o novo marco atingisse também os contratos em curso — afinal, se o atual déficit do saneamento se mostra como um grave problema, isso se deve, em grande medida, a forma como o setor era tratado até então.

Com relação a estes negócios contemporâneos à promulgação da norma, a disciplina se deu especialmente pelo art. 7º da Lei nº 14.026/2020 que, dentre outros dispositivos que alterou ou acrescentou à Lei nº 11.445/2007, trouxe o artigo 11-B: responsável por instituir a obrigação dos contratos em vigor, até 31 de março de 2022, viabilizarem a inclusão de metas de universalização que garantam o atendimento de 99% (noventa e nove por cento) da população com água potável e de 90% (noventa por cento) da população com coleta e tratamento de esgotos até 31 de dezembro de 2033, assim como metas quantitativas de não intermitência do abastecimento, de redução de perdas e de melhoria dos processos de tratamento.

Para garantir o cumprimento dessas metas legalmente fixadas e, novamente, para observar o intento de efetivar a universalização do saneamento básico, o novo marco incluiu sanções para aqueles que deixarem de cumprir com tais objetivos. E, dentre os variados mecanismos previstos, tem-se aquele que constitui tema central deste artigo: os *distribution stops*, inovação trazida pelo parágrafo 5º, do artigo 11 da Lei nº 11.445/2007, com redação dada pela Lei nº 14.026/2020, que determina a vedação da distribuição de lucros e dividendos, do contrato em execução, pelo prestador de serviços que estiver descumprindo as metas e cronogramas estabelecidos no contrato específico da prestação de serviço público de saneamento básico.

Desse modo, em atenção aos limites de proteção ao direito intertemporal (LEVADA, 2009) e à interpretação vetorizada no princípio da dignidade da pessoa humana (BARROSO, 2010), surge como tema problema discutir se as sanções impostas pelo novo marco legal aos contratos em curso quando de sua promulgação, encontram, dentro do sistema jurídico-constitucional pátrio, respaldo legal para sua aplicação. E, como hipótese, pretende-se verificar que a análise finalística e o sopesamento de princípios, em especial do contraponto entre direito adquirido e dignidade da pessoa humana, conferem o respaldo necessário à plena aplicação das previsões trazidas pela nova legislação.

Como objetivo geral, a partir do método hipotético-dedutivo, propõe-se demonstrar como as metas e sanções impostas pelo novo marco legal do saneamento básico constituem medidas essenciais para efetivar a universalização deste serviço público; e, como objetivos específicos, realizar uma análise comparativa acerca dos limites de proteção ao direito

intertemporal e as regras do novo marco, bem como verificar as possíveis consequências da aplicação do *distribution stop* e, por derradeiro, medir hipoteticamente a sua efetividade.

Para tanto, dividir-se-á este artigo em três partes: na primeira, pretende-se estudar os dados do déficit do saneamento e, com isso, demonstrar a imprescindibilidade do advento do novo marco para promover a correção desse cenário; na segunda, trata das sanções trazidas pela nova legislação, com especial enfoque no *distribution stop* e seus efeitos; na terceira, debate sobre os limites de proteção ao direito adquirido e da necessidade de aplicação imediata do novo regramento, sob a égide do princípio da dignidade da pessoa humana, para sopesar e contrapor essas questões, em busca de se verificar qual deve prevalecer.

2 DESENVOLVIMENTO

2.1 O NOVO MARCO LEGAL DO SANEAMENTO COMO COROLÁRIO DA DIGNIFICAÇÃO DA PESSOA HUMANA

Na Grécia Clássica, Hipócrates, que mais tarde viria a ser conhecido como um dos capitaneadores intelectuais da medicina, já alertava para a importância do saneamento: em seu tratado *Ares, Águas e Lugares*, dedicou-se à demonstração da interação imanente entre saúde e ambiente. Nas palavras do tratado hipocrático, em livre tradução de Cairus (2005, p. 94),

Quem quiser investigar corretamente a medicina deve fazer o seguinte: primeiramente deve levar em consideração as estações do ano e o que cada uma delas pode produzir. Pois essas não se parecem nada entre si, mas diferem muito delas mesmas, inclusive quanto às suas mudanças. Em seguida, os ventos quentes e frios, sobre tudo os que são comuns a todos os homens. Depois, os de cada região, os que são autóctones. Deve-se, então, levarem consideração as propriedades das águas, pois, assim como diferem na boca e em peso, também a propriedade difere muito em cada água.

Essas ideias, que já se encontravam em profusão neste período da antiguidade, ganharam destaque por irem ao “encontro dos ideais de secularização da pólis, que caminhava, desde Sólon, por essa via, e que deu, com o domínio de Péricles, um passo definitivo nessa direção, com a restrição dos poderes do areópago aos domínios das práticas religiosas” (CAIRUS, RIBEIRO JR., 2005, p. 92). A própria emancipação do divino, portanto, esteve ligada ao advento de noções básicas não só de medicina, mas especialmente do saneamento.

Ultrapassados os séculos, chega a Idade Média, era em que houve a constatação empírica da imprescindibilidade de se implantar noções mínimas de sanitarismo na sociedade: a peste bubônica, notoriamente denominada peste negra, correspondeu à pandemia mais devastadora já registrada na história da humanidade; que, transmitida pela pulga de ratos que

se acumulavam pelos vilarejos, foi responsável pela morte de 75 a 200 milhões de pessoas na Eurásia (UJVARI, 2003).

A partir disso é que alvoreceu no pensamento governamental a necessidade de se implementar normas profiláticas para, além de resguardar o ambiente, viabilizar a própria continuidade da humanidade. Tão logo, com o avanço das estruturas internacionais no momento pós-guerra, também a comunidade mundial passou a se dedicar ao tema: em março de 1977, na Conferência da ONU sobre a Água (ONU, 1977), reconheceu-se o acesso a água potável como um direito de todos os povos; em dezembro de 1979, fruto da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra as Mulheres (ONU, 1979), estabeleceu-se como uma das medidas para acabar com a discriminação contra as mulheres nas zonas rurais lhes garantir o saneamento e abastecimento de água; em novembro de 1989, por meio da Convenção sobre os Direitos da Criança, os Estados signatários assumiram o compromisso de garantir acesso à água potável, higiene e saneamento ambiental (ONU, 1989).

Dentre outras inúmeras conferências internacionais que viriam a tratar do tema, em julho de 2020, a Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas editou a Resolução A/RES/64/292 (AGONU, 2020), na qual se reconheceu formalmente o direito à água e ao saneamento, bem como se estabeleceu que a água potável limpa e o saneamento são essenciais para a concretização de todos os direitos humanos; o que foi apenas reforçado pela Resolução do Conselho dos Direitos Humanos A/HRC/RES/15/9, cujo teor afirma que os direitos à água e ao saneamento fazem parte do direito internacional existente e confirma que esses direitos são legalmente vinculativos para os Estados (ONU, 2020).

Revela-se a universalização do saneamento básico, em sua ampla acepção, compreendendo a distribuição de água potável, coleta e tratamento de esgoto, drenagem urbana e a coleta de resíduos sólidos, fator consentâneo de pilares básicos da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988: de um lado, promove e concretiza a dignidade da pessoa humana; ao mesmo tempo em que, de outro, protege o meio ambiente — o que, em última análise, ao passo em que salvaguarda o ecossistema para as gerações vindouras, presta-se a concretizar a dignificação humana no futuro.

Não obstante a história, a evidência empírica, a comunidade internacional e o texto constitucional afirmem a importância do saneamento, as estatísticas indicam que a realidade brasileira, como já alertado no introito deste artigo, exige mudanças para que sejam alcançados patamares aceitáveis em termos de universalização deste serviço. Como anotam Alexandre Leoneti, Eliana Prado e Sonia Oliveira (2011, p. 335), a partir da análise de dados do Sistema Nacional de Informações em Saneamento, em 2006,

(...) o índice médio de atendimento urbano mostrava valores relativamente elevados, em termos de abastecimento de água, com um índice médio nacional de 93,1%. Porém, em termos de esgotamento sanitário, o atendimento urbano com coleta era muito escasso, tendo um índice médio nacional de 48,3%, e um índice médio nacional de apenas 32,2% para o tratamento desse esgoto coletado. Destaca-se que, em relação ao atendimento à população de baixa renda, o índice ainda é mais inadequado, e alcançar uma cobertura mais ampla desse benefício é um grande desafio.

Guiando-se pela mesma série histórica utilizada por citados autores, ao se analisar o 25º Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos divulgado pelo Sistema Nacional de Informações em Saneamento (BRASIL, 2019), referente ao ano de 2019, a amostra em que se funda o trabalho já se mostra preocupante: sobre o abastecimento de água há dados de 5.191 municípios, o que denota uma representatividade de 93,2% em relação ao total de municípios; para esgotamento sanitário, a quantidade de municípios é ainda menor, de 4.226, o que proporciona uma representatividade de apenas 75,9% em relação à totalidade (BRASIL, 2019, p. 29). Isso significa que, acerca de substancial parcela da população brasileira, não há sequer dados que permitam identificar a situação do saneamento na região.

Ao se analisarem os níveis de atendimento com água e esgotos dos municípios com prestadores de serviços participantes de referido Diagnóstico que, como ressaltado, perfazem por volta de três quartos da totalidade de municípios do país, o índice de atendimento total com rede de abastecimento de água é de 83,7% (crescimento de 0,1 ponto percentual em relação ao índice calculado em 2018); em relação à coleta de esgotos, o índice total é ainda inferior, atingindo 61,9% dos municípios; e, seguindo essa mesma trilha, o índice de tratamento de esgotos gerados chega ao patamar de 49,1% (BRASIL, 2019, p. 58).

Esses índices, que tratam apenas de uma parcela dos municípios, ao passo em que os demais sequer enviaram nem sequer dados para o Diagnóstico, revelam um descuido com este segmento, o que se acentua ao se verificar decréscimos nos índices nos últimos anos: por exemplo, “na análise por macrorregião, verifica-se que, no Nordeste, há decréscimo nos índices de atendimento total e urbano de água de 0,3 e 0,5 ponto percentual, respectivamente, em relação a 2018” (BRASIL, 2019, p. 59).

Para a correção deste problema no saneamento, um dos principais instrumentos, senão o principal, corresponde ao investimento realizado no setor; o que, contudo, até o momento não é executado nos patamares necessários. Conforme se verifica do último Relatório Executivo do Saneamento divulgado pela Associação Brasileira das Empresas Estaduais de Saneamento, referente ao ano de 2018, houve redução de investimento na casa dos 26% (vinte e seis por

cento), o que resultaria num atraso para se atingir a universalização de pelo menos 21 (vinte e um) anos. Nos termos do próprio relatório (AESBE, 2018, p. 01),

O Ministério das Cidades divulgou no início do mês os dados preliminares do setor de saneamento básico para o ano de 2016. Os dados apontaram para uma importante redução nos investimentos no setor. O esgotamento sanitário, área que apresenta maior deficiência na cobertura dos serviços, teve a maior redução no investimento: 26,2%, de R\$ 5,7 bilhões para R\$ 4,2 bilhões. A redução mais relevante foi nos investimentos contratados pelos estados, que recuaram R\$ 934 milhões, ou 87%. Entre os anos de 2014 e 2016, o ritmo de investimento médio foi de R\$ 13,1 bilhões ao ano, cerca de 65% do necessário para atingir as metas do Plansab. Mantido o atual ritmo de investimentos, a universalização dos serviços de água e esgoto seria atingida apenas em 2054, 21 anos após a meta inicial.

Ao lado da insuficiência dos atuais investimentos para corrigir o déficit do saneamento, a gestão do setor também descortina a necessidade de se adotar modelo de gestão mais eficiente e voltado para a concretização da meta da universalização. Isso não apenas para os casos em que é o próprio ente público o prestador do serviço mas, igualmente, para aquelas hipóteses em que o particular, mediante delegação, torna-se o prestador: o avanço de corporações privadas na prestação de serviços de saneamento básico deve ser avaliada não somente no sentido de possibilidade de investimentos em manutenção e ampliação dos sistemas já existentes, mas também no efetivo ritmo de aplicação destes investimentos e sua conformidade com as metas contratuais assumidas (OLIVEIRA, 2005, p. 73).

Com vistas a essa modernização, o marco trouxe maior competitividade para o setor: como se abstrai do novo artigo 10 da Lei nº 11.445/2007, tornou obrigatória a concorrência, mediante licitação, para que se selecione a proposta mais vantajosa para a prestação dos serviços de saneamento básico, obrigando as estatais a competir em igualdade de condições com as empresas privadas por esses contratos (ARAGÃO, D'OLIVEIRA, 2020, p. 37). E, dessa contraposição à estrutura histórica pró-estatais, espera-se a abertura do mercado à iniciativa privada e, conseqüentemente, um cenário de maior disputa concorrencial que tenda a trazer benefícios. Primeiro, pretende-se um aumento dos investimentos, porquanto empresas privadas investem historicamente mais que os prestadores públicos (ARAÚJO, BRAGANÇA, FARIA, 2020, p. 360), segundo, um aumento da eficiência decorrente da concorrência implementada no setor.

E, em que pese não se poder certificar que esta abertura à iniciativa privada significará avanços, ao se analisar o que ocorreu no setor de telecomunicações no país, há boas expectativas. Como anota Charles Corrêa Schramm (2020, p. 98):

Felizmente, essa experiência não será a primeira entre nós, pois já experimentamos essa jornada em outra área ligada à infraestrutura, tão relevante quanto o saneamento, que são as telecomunicações. É provável que muitos ainda se lembrem de como as telecomunicações tiveram sua ineficiência escancarada no Brasil antes das novas regulamentações e das privatizações. Até meados da década de 90, as telecomunicações eram uma vergonha nacional: o serviço não era universal, não oferecia a qualidade desejada, era caro e atrasado. Bem, isto mudou e hoje existem novos *players*, novos produtos, novos consumidores e novas oportunidades para muitas pessoas e empresas. Inclusive, é muito importante ressaltar que no ano anterior ao início de transformações profundas houve a aprovação do marco regulatório do setor de telecomunicações.

Junto dessa abertura do mercado, da qual se espera maior captação de investimentos no setor e a implementação de técnicas gerenciais para tornar a gestão mais eficiente, também se ambiciona, com o novo marco, a utilização adequada de fóruns de consulta à sociedade. Dentre os requisitos da gestão integrada dos recursos hídricos, lançada pela Associação Mundial de Água em 2000, encontra-se a organização da comunidade para participar da gestão da bacia hidrográfica, o que, no Brasil, já encontrava assento na Lei nº 9.433/1997, responsável por instituir a Política Nacional de Recursos Hídricos, a qual conceitua a água como um bem público que deve ser gerido por meio de uma política descentralizada que conte com a participação do poder público, dos usuários e das comunidades (SOUZA, 2017, p. 1059).

Não obstante a previsão legislativa neste sentido e de outros órgãos colegiados voltados à efetivação da participação popular, tais como o Conselho Nacional de Recursos Hídricos, os conselhos de recursos hídricos dos estados e do Distrito Federal e os comitês de bacia hidrográfica, há uma série de entraves que impedem a concretização dessa meta. Como anota Souza (2017, p. 1067),

(...) a existência de entraves e limitações no funcionamento desses fóruns, tais como: interesses meramente comerciais e de acesso a recursos públicos; falta de qualificação da sociedade civil para participar em igualdade de condições com outros setores; risco de que, em função disso, a participação efetiva da sociedade seja limitada ou até anulada; dificuldades organizacionais, burocráticas, financeiras e decorrentes dos conflitos internos de opiniões, que comprometem inclusive a representatividade dos segmentos; baixo controle das bases sobre seus representantes e baixo impacto das deliberações sobre o Estado, o setor privado e a sociedade em geral.

A nova roupagem atribuída à Agência Nacional de Águas - ANA representa grande avanço na superação desses entraves. A Lei nº 14.026/2020, afinando-se à Lei nº 13.848/2019, marco geral das agências reguladoras, reveste a atividade administrativa de legitimidade democrática ao estabelecer a obrigatoriedade de consulta pública em momento anterior às tomadas de decisão de cunho coletivo. Com isso, incute aos destinatários dessa atividade estatal a possibilidade de com ela colaborar, concretizando-se a gestão democrática da coisa pública

(ZOCKUN, p. 318, 2020). O objetivo esperado dessa alteração, como anotam Cristiana Fortini e Adriana da Costa Ricardo Schier (2020, p. 344), é,

Mediante a utilização de tais instrumentos de participação popular, espera-se então, que sejam levadas ao ente regulatório as demandas específicas do setor, permitindo se consolidar o paradigma da cidadania responsável, implicando à sociedade o dever de intervir na definição das soluções a serem adotadas pelo ente regulatório.

Ao lado disso, o novo marco fortaleceu a regulação setorial a partir da atribuição de competência à ANA para instituição de normas de referência sobre o saneamento, isto é, regras uniformes para todos os prestadores, harmonizando a prestação do serviço pelo país. Reforçou-se, assim, o papel de agência reguladora que se dota a ANA, tornando-a protagonista na definição das diretrizes do setor (FORTINI, SCHIER, 2020, p. 337). Como resta materializado no §7º do novo art. 4º-A da Lei nº 9.984 de 2000: no exercício das competências a que se refere este artigo, a agência zelarà pela uniformidade regulatória do setor de saneamento básico e pela segurança jurídica na prestação e na regulação dos serviços — prevendo-se, inclusive, a Análise de Impacto Regulatório (AIR) como requisito de validade das normas de referência, que é procedimento por meio do qual a ANA avalia em caráter prévio as consequências da tomada de decisão. Com isso, como novamente anotam Cristiana Fortini e Adriana da Costa Ricardo Schier (2020, p. 349),

Percebe-se que uma das principais estratégias adotadas pelo legislador é o recurso às parcerias com a iniciativa privada, que demandam um ambiente de atratividade, maior previsibilidade e segurança jurídica na elaboração do marco regulatório. Daí porque o novo regime reconhece à Agência Nacional das Águas – ANA – papel de protagonista na fixação das diretrizes que irão nortear a prestação do serviço público adequado, protegendo-se a livre concorrência, em consonância com as prescrições da Lei da Liberdade Econômica.

Somando-se a isso, além da fixação de meta objetiva para a universalização do serviço de saneamento no país (até 2033), o novo marco também promoveu a regionalização da prestação dos serviços de saneamento, o que objetiva a união dos municípios para escalar e viabilizar a prestação dos serviços de forma universal e qualificada (DIAS; MARANHÃO; MOTTA, 2020). Sintaticamente, explica Sion (2020, p. 135):

O novo marco legal do saneamento básico buscou, especialmente, a universalização dos serviços de saneamento e o fortalecimento da regulação do setor. Apresenta avanços com relação às formas de contratação dos serviços por prestadoras que não integram a administração pública e fortalece e incentiva a regionalização dos serviços que incluem abastecimento hídrico, coleta e tratamento de esgoto, coleta e manejo de resíduos sólidos e drenagem e manejo de águas pluviais.

Houve, para garantir o cumprimento dessa meta de universalização, a inclusão de diversas penalidades para aqueles que a inobservarem, o que representa a inclusão de um meio coercitivo para que se alcance o prazo legalmente previsto. A propósito, o legislador estabeleceu, no § 7º do artigo 11-B, da Lei Federal nº 11.445/2007, a obrigatoriedade de abertura de procedimento administrativo, pela Agência Reguladora, a fim de aplicar as sanções que entender cabíveis, chegando até mesmo na vedação de distribuição de lucros e dividendos pelo prestador do serviço (SION, 2020, p. 128). Nas palavras de Bruno Aurélio e Renan Sona Silva (p. 488, 2020):

Nessa esteira, importante destaque à previsão contida no § 5º, no qual é vedada a distribuição de lucros e dividendos pelo prestador de serviços que estiver descumprindo as metas e os cronogramas estabelecidos no contrato específico da prestação de serviço público de saneamento básico. Além de incentivo ao atendimento das metas, entende-se ser mecanismo impulsionador das melhores práticas para atendimento do serviço público.

Com isso, tratando-se o novo marco legal do saneamento de inovação legislativa cujo intento é modernizar o setor e promover efetivamente a universalização deste serviço elementar para a vida, tem-se, finalisticamente, que se trata de mecanismo concretizador do princípio da dignidade da pessoa humana, exatamente por fomentar a melhoria de índices que, no Brasil, encontram-se aquém do esperado para o século corrente.

2.2. CONTRATOS EM CURSO E AS SANÇÕES PREVISTAS NO NOVO MARCO LEGAL DO SANEAMENTO

A nova redação do artigo 10-B da Lei nº 11.445/2007 disciplina que os contratos em vigor, incluídos aditivos e renovações, autorizados nos termos de referida norma, bem como aqueles provenientes de licitação para prestação ou concessão dos serviços públicos de saneamento básico, estarão condicionados à comprovação da capacidade econômico-financeira da contratada, por recursos próprios ou por contratação de dívida, com vistas a viabilizar a universalização dos serviços na área licitada até 31 de dezembro de 2033. E, o parágrafo primeiro de referido artigo também impõe que os contratos em vigor que não possuem a previsão de referida meta em seu bojo terão até 31 de março de 2022 para viabilizar essa inclusão.

Por força dessa previsão intertemporal, apesar do artigo 17 da Lei nº 14.026/2020 determinar que os contratos de concessão e os contratos de programa para prestação dos

serviços públicos de saneamento básico existentes na data de publicação desta Lei permanecerão em vigor até o advento do seu termo contratual, tem-se que, mesmo nesses casos, aplicam-se as metas trazidas pelo novo marco. E, mais que sujeito a essas novas metas, o seu descumprimento, como visto, também sujeita o infrator ao sistema de penalidades trazido pela inovação legislativa: primeiro, fica vedada a distribuição de lucros e dividendos, do contrato em execução, pelo prestador de serviços que estiver descumprindo as metas e cronogramas estabelecidos no contrato específico da prestação de serviço público de saneamento básico (sanção a que denominamos *distribution stop*, com arrimo na doutrina americana); ainda, também no caso do não atingimento das metas, deverá a Agência Nacional de Águas iniciar procedimento administrativo com o objetivo de avaliar as ações a serem adotadas, incluídas medidas sancionatórias, com eventual declaração de caducidade da concessão, assegurado o direito à ampla defesa. Esclarecem Florivaldo Dutra de Araújo e Gabriel Ribeiro Fajardo (2021, p. 30):

Outra disposição importante está no § 5o do art. 11-B, que dispõe ser obrigatória a fiscalização do cumprimento das metas de universalização, além daquelas de não intermitência do abastecimento, de redução de perdas e de melhoria dos processos de tratamento, nos prazos ali definidos. Caso as metas não sejam atingidas, o § 7o determina a abertura de procedimento administrativo, para avaliar as ações a serem adotadas, inclusive aplicação de sanções e até a possibilidade de declaração de caducidade da concessão, assegurado o direito à ampla defesa.

Essa opção legislativa representa ruptura com a sistemática anterior: embora no diploma revogado já se encontrava prevista a universalização do saneamento, não havia qualquer tipo de sanção para o seu não cumprimento. Isso significa que o marco legal inaugurou sistema sancionatório próprio, de modo que, agora, além do prestador se ver sujeito à punição pela prática de outras infrações eventualmente cometidas no decorrer do contrato, o não atingimento da meta estabelecida trará suas próprias e individualizadas consequências, sendo que a fiscalização desse cumprimento e eventual punição ficarão a cargo da Agência Nacional de Águas (MELO, RIBEIRO, MACHADO, 2021).

Do ponto de vista prático, portanto, o contrato que antes do advento desta inovação legislativa não previa objetivamente a meta de universalização que preconiza referido artigo 10-B da Lei nº 11.445/2007, deve ser objeto de aditivo contratual para que seja incluída, além da cláusula atinente à meta, também a previsão da penalidade cominada pela norma alterada. Invariavelmente, afora essa modificação formal no bojo do instrumento contratual, para ser possível o atingimento da missão estipulada, essa alteração exigirá do prestador de serviço a assunção de custos não orçados quando da celebração da avença — afinal, se inexistia meta fixa quando da contratação, ou se era este prazo mais dilatado do que aquele normatizado, fato

é que o prestador deverá incorporar despesas para conseguir prestar adequadamente o serviço dentro destes moldes, até mesmo para se ver afastado das penalidades.

Esse ato legislativo representou, assim, alteração unilateral dos contratos em curso, de forma a modificar as condições originárias da celebração e, dessa maneira, atrair a dúvida se constituiria ou não uma violação ao estatuído no artigo 5º, XXXVI da Constituição de 1988 e ao artigo 6º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, cujos teores são claros em determinar que a lei em vigor terá efeito imediato e geral, respeitado o direito adquirido — isto é, na secular lição de Carlos Fernando Gabba (1891, p. 44), que serviu de cânone para o legislador nacional quando da elaboração da teoria brasileira de direito intertemporal, “a lei não pode ser retroativa de modo tal que fira direitos adquiridos”.

Serve, este instituto jurídico, como baliza norteadora da aplicação da nova lei, visando afastar o que se chama de retroatividade injusta, como explana Reynaldo Porchat (1909, p. 08), ao estudar a obra de mencionado jurista italiano:

Quando, ao executar-se uma lei nova qualquer, depara-se um direito adquirido que possa ser lesado, a lei não tem aplicação ao caso, porque a retroactividade seria injusta. Quando não se encontra direito adquirido, applica-se a lei, mesmo retroactivamente, porque a retroactividade é justa.

Com efeito, da interpretação literal do dispositivo constitucional e da norma infraconstitucional, somado ao pensamento doutrinário estrangeiro e nacional, afigura-se a inovação trazida pelo marco legal como, em princípio, aparente violação ao primado do direito adquirido, exatamente por permitir que a nova norma produza efeitos contra o prestador que, fundado no contrato anteriormente celebrado, teria resguardado o direito erigido da avença.

Para esta corrente, que se filia ao pensamento iniciado por Carlos Fernando Gabba, tratar-se-ia de lei que, muito embora válida, não produziria os efeitos pretendidos sobre os contratos que não contivessem, quando da sua sanção, a previsão das obrigações e metas trazidas pelo novo marco legal do saneamento. Daí observar Rosa Maria de Andrade Nery (2008, p. 83), ao tratar dos limites dos adventos legislativos preconizados pela carta constitucional e pelas normas infraconstitucionais que, “quando esbarra nesses bens tutelados pelo direito, a lei válida não produz efeitos” — o que valeria dizer, para a situação em questão, que a validade da lei não é suficiente para fazer com que incida sobre os contratos celebrados à luz do regramento anterior.

A adoção desse entendimento amplo da irretroatividade da norma frente ao direito adquirido enfrenta, contudo, certos limites, que serão melhor tratados no tópico adiante. Nos

limites do presente item, sobreleva-se relevante ressaltar, desde logo, que a legislação incluiu prazo para que os instrumentos contratuais pretéritos ao seu advento se adequem: prevê que as avenças em curso terão até o dia 31 de março de 2022 para viabilizar a inclusão no bojo de seu texto cláusula determinando, como meta e obrigação contratual, a universalização do serviço de saneamento básico em questão até a data de 31 de dezembro de 2033. Revela-se, essa baliza, critério de razoabilidade para a incidência da norma que, como será tratado, implica também a análise dos limites e amplitude do direito adquirido decorrente dos instrumentos vigentes quando da sanção do novo marco.

Não bastasse essa discussão envolta na possibilidade de se incluir a meta de universalização no bojo dos atuais contratos, essa mesma querela também gera consequências no campo das penalidades trazidas pela legislação. Em especial o *distribution stop*, que inexistia na previsão anterior, imputa àquele prestador que não cumprir com as metas estabelecidas, a vedação à distribuição dos lucros e dividendos do período — o que, a toda evidência, representa punição severa e que assusta os particulares que outrora receberam a delegação do serviço, exatamente por inviabilizar que os respectivos sócios recebam da forma expectada.

Por força dessas razões, adotando-se a corrente amplificada do direito adquirido trilhada por Carlos Francesco Gabba e acompanhada em parte pela doutrina e jurisprudência nacionais, mostra-se a retroatividade chancelada pelo novo marco legal como uma previsão, a princípio, discutível; no entanto, como se passa a tratar, o exame da questão exige que se reflita sobre os limites do direito adquirido, em especial quando sua flexibilização se presta para fomentar o alcance do vetor motriz do ordenamento jurídico pátrio: a dignidade da pessoa humana.

2.3. SOPESAMENTO DE PRINCÍPIOS: A DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA E OS LIMITES DO DIREITO ADQUIRIDO

A Lei Fundamental da República da Alemanha, num cenário pós Grande Guerra, marcado pelas cicatrizes e flagelos deixados pelos desmandos do nazismo, alçou pela primeira vez o princípio da dignidade da pessoa humana ao status de direito fundamental expressamente consignado em seu texto. Ao tratar da inserção deste direito na carta alemã, anota José Afonso da Silva (1998, p. 89) que,

Foi a Lei Fundamental da República Federal da Alemanha que, por primeiro, erigiu a dignidade da pessoa humana em direito fundamental expressamente estabelecido no seu art. 1º, nº 1, declarando: "A dignidade humana é inviolável. Respeitá-la e protegê-

la é obrigação de todos os Poderes estatais". Fundamentou a posituação constitucional desse princípio, de base filosófica, o fato de o Estado nazista ter vulnerado gravemente a dignidade da pessoa humana mediante a prática de horrorosos crimes políticos sob a invocação de razões de Estado e outras razões.

Após vivenciar história similar, com a derrocada de Antonio de Oliveira Salazar, igualmente se prestou a carta constitucional lusitana a incluir expressamente referido primado, ao afirmar que "Portugal é uma República soberana, baseada na dignidade da pessoa humana e na vontade popular e empenhada na construção de uma sociedade livre, justa e solidária". Do mesmo modo, ultrapassado o período sob a governança do generalíssimo Francisco Franco Behamonde, a Constituição espanhola também trouxe de forma expressa esta principiologia, aduzindo que "a dignidade da pessoa, os direitos invioláveis que lhe são inerentes, o livre desenvolvimento da personalidade, o respeito à lei e aos direitos dos demais são fundamentos da ordem política e da paz social". Trata-se, desse modo, de princípio que foi sufragado pelas cartas constitucionais com o intuito de garantir a própria sobrevivência do Estado Democrático de Direito, devendo, pois, servir de vetor motriz para toda interpretação jurídico-constitucional que se faz.

Na nação alviverde, com o encerramento de seu período ditatorial, marcado por uma série de desmandos humanitários, e conseqüente promulgação de novo texto constitucional, houve a fixação, em seu artigo 1º, de alguns fundamentos da República, dentre os quais se situa a dignidade da pessoa humana. Optou o constituinte pátrio, na esteira perfilhada por seus pares europeus, por erigir este princípio à condição de alicerce fulcral da ordem jurídica nacional. Por conta disso, toda análise que é feita dentro de nosso sistema jurídico-constitucional, exige amoldagem e adequação com este primado e, do mesmo modo, é critério de valoração a ser utilizado em casos que envolvam a ponderação de outros princípios e regras. Como anota Luís Roberto Barroso (2010, p. 13),

A eficácia interpretativa dos princípios constitucionais significa que os valores e fins neles abrigados condicionam o sentido e o alcance das normas jurídicas em geral. A dignidade, assim, será critério para valoração de situações e atribuição de pesos em casos que envolvam ponderação. Por exemplo: o mínimo existencial desfruta de precedência prima facie diante de outros interesses; algemas devem ser utilizadas apenas em situações que envolvam risco, e não abusivamente; a liberdade de expressão, como regra, não deve ser cerceada previamente. Merece registro, nesse tópico, o papel integrativo desempenhado pelos princípios constitucionais, que permite à dignidade ser fonte de direitos não-enumerados e critério de preenchimento de lacunas normativas. Como o direito de privacidade ou a liberdade de orientação sexual, onde não tenham previsão expressa. No Brasil, direta ou indiretamente, a dignidade esteve subjacente a inúmeras decisões "criativas", em temas como fornecimento gratuito de medicamentos fora das hipóteses previstas na normatização própria, não compulsoriedade do exame de DNA em investigação de paternidade, bem como em hipóteses de redesignação sexual.

Fixado o conteúdo do princípio da dignidade da pessoa humana e ressaltado que deve ser fio condutor da análise jurídica dentro do sistema constitucional brasileiro, afigura-se o novo marco legal do saneamento como instrumento jurídico que, além de consentâneo com este primado, é mecanismo de concretização da dignidade humana. Afinal, presta-se a efetivar e implementar meios, inclusive com a previsão de sanções para o caso de descumprimento, que fomentem a universalização deste sistema e, em última análise, permita o alcance da população à água potável, redes de tratamento de esgoto e resíduos sólidos — questões que, sem dúvidas, mostram-se elementares para a saúde e vida dos cidadãos e, por isso mesmo, revela-se como concretizador da dignificação humana.

Ao mesmo tempo em que o novo marco legal encontra amparo neste princípio constitucionalizado, a discussão levantada no tópico anterior, de que as determinações contidas em seu bojo para os contratos em curso poderiam representar potencial ataque às situações jurídicas já cristalizadas, deve ser sopesada com os limites a que se submetem os direitos adquiridos na perspectiva do direito intertemporal. Nesse ponto, convém dizer que os contratos em vigor quando do advento da novel legislação, conquanto celebrados antes dela, produzem efeitos que repercutem na atualidade. E, quando há a imposição de metas a serem observadas, sob pena de sanções, a lei recai justamente sobre os efeitos que seguem a ser produzidos, de modo que não há nem sequer que se falar em retroatividade da norma. Sobre essa temática, observa Celso Antônio Bandeira de Mello (2000, p. 80):

(...) não se pode dizer que sejam retroativas, pois respeitam os efeitos que precederam a seu advento, alcançando tão-só aqueles efeitos que se estão propagando ainda e que, por isso mesmo, se desenrolam já à época da vigência da lei nova. Retroagir é agir em relação ao passado. Se uma lei apanha relações que existem no presente, não está se reclinando sobre o pretérito; pelo contrário, está incidindo sobre aquilo que se processa na atualidade.

Visualiza-se que os contratos em curso quando da superveniência do novo marco legal do saneamento, não obstante terem sido formalmente celebrados sob o império do revogado regramento, possuem efeitos pendentes e futuros, de tal modo que a eficácia de referidos instrumentos contratuais se perlonga e se processa sob os auspícios do advento legislativo. Como continua Bandeira de Mello (2000, p. 80), se as leis novas são expedidas para imediata aplicação, a consequência disto é que, “de um lado, passem a reger todas as relações jurídicas surgidas após sua vigência e, de outro lado, que apanham também as relações em curso, vale dizer, ainda não exauridas”. E, nesta segunda hipótese de incidência da nova norma, isto é,

incidindo nas relações vigentes antes de seu advento, não se trata de retroatividade, pois os efeitos pretéritos são respeitados, sobre eles não incidindo, de modo a atingir apenas aqueles que se desenrolam mesmo após a sua promulgação.

É o exato caso das determinações contidas no novo marco legal do saneamento. Antes de sua superveniência, regiam-se os contratos por metas e objetivos distintos, de tal modo que, ocorrido o descumprimento sob a égide da antiga legislação, não há que se falar na aplicação das novas penalidades, a exemplo do *distribution stop*. No entanto, tratando-se de ato cujos efeitos ainda se prolongam no tempo, torna-se possível a inserção da meta trazida pela nova disposição legal e, conseqüentemente, a imposição das penalidades caso essa questão seja desrespeitada — especialmente ao se considerar o razoável tempo de adequação preconizado na determinação legislativa.

Ainda que não se concordasse com a afirmativa da incidência do novo marco apenas sobre os fatos pendentes, alegando-se a teoria da imprevisão, certo é que alguns critérios teriam que ser atendidos para que fosse aplicada. São eles (LEVADA, 2009, p. 112):

(1) a existência de um negócio comutativo; (2) a norma como um fator imprevisível e que altere radicalmente as condições em que tiver sido entabulado o negócio; (3) a ocorrência de onerosidade excessiva para uma das partes, causada diretamente pelo advento da nova norma; e (4) a existência de vantagem à outra parte.

Conquanto os contratos em questão se tratem de negócios comutativos, o novo marco legal do saneamento não provoca alterações radicais nas condições em que foram entabulados, tão só inclui metas a serem observadas, sob pena de determinadas sanções. Por derradeiro, tratando-se de fixação de meta, ressaltando-se novamente a existência de razoável lapso temporal para adequação, não houve a ocorrência de onerosidade excessiva para o contratante. Por último, descabe se dizer que há vantagem para a parte estatal que transfere para o particular a delegação do serviço, já que o real beneficiário da inclusão de metas de universalização é a própria sociedade.

Soma-se a tudo isso, como já pincelado no início do presente tópico, que o processo de constitucionalização do princípio da dignidade da pessoa humana significou a inserção, do ponto de vista axiológico e de hermenêutica constitucional, deste primado na condição de vetor motriz da interpretação da própria Carta Maior e, especialmente, da legislação infraconstitucional, servindo de critério de ponderação nas hipóteses de dualidades entre regras e princípios. Nos dizeres de Luís Roberto Barroso (2010, p. 39), “ela contribui para estruturar o itinerário argumentativo na solução de casos difíceis, permitindo que se identifique cada um

dos elementos relevantes, agrupando-os de acordo com cada conteúdo associado à dignidade”. Tal qual ocorre no caso, em que se sopesa o direito adquirido frente a imposição de metas de universalização do sistema de saneamento básico no país, tem-se que a interpretação fundada na dignificação humana, guia à conclusão de que deve prevalecer, neste caso, a missão de universalização, exatamente por representar a concretização de critérios elementares para a boa vida e, por conseguinte, elemento que efetua, no plano fático, o fundamento constitucional da dignidade da pessoa humana.

Por servir de instrumento normativo que fomenta o atingimento de condições mínimas de existência para a população, é possível se dizer que, quando comparado com a sistemática anterior, presta-se o novo modelo legal de saneamento básico a concretizar, também, a própria justiça social. Nesse sentido, a mesma interpretação que se faz para justificar a impossibilidade de se eternizar injustiças sob a guarida da coisa julgada, também se deve fazer no caso em análise. Analisando o que denominou de coisa julgada inconstitucional, defende Cândido Rangel Dinamarco (2003, p. 36):

Se tiver razão no que sustento, terei chegado a uma visão sistemática da relativização da coisa julgada segundo critério que em primeiro plano são objetivos - despontando sobretudo o da prevalência de certos valores, constitucionalmente resguardados tanto quanto a coisa julgada, os quais devem prevalecer mesmo com algum prejuízo das relações jurídicas. Daí aceitar a ideia da coisa julgada inconstitucional, que assenta na premissa da harmoniosa convivência entre todos os princípios e garantias plantados na ordem constitucional, nenhum dos quais pode ser tratado como absoluto. A posição defendida tem apoio também no equilíbrio, que há muito venho postulando, entre duas exigências que a autoridade da coisa julgada prestigia, e a de justiça e legitimidade das decisões, que aconselha não radicalizar essa autoridade. Nessa linha, repito: a ordem constitucional não tolera que se eternizem injustiças a pretexto de não eternizar litígios.

Com essas considerações, apesar das linhas trazidas no tópico anterior servirem, a princípio, de óbice à aplicação do novo marco legal do saneamento aos contratos em curso quando de seu advento, tem-se que a análise de sua incidência sobre os efeitos de referidas avenças que perduram e se prolongam no tempo, a utilização do princípio da dignidade da pessoa humana para sopesar qual interpretação deve prevalecer e, igualmente, a verificação de que o novo regramento se presta a fomentar a justiça social, revela-se plenamente possível a sua aplicação aos contratos em curso, bem como que sejam impostas as penalidades nele cominadas para os casos de descumprimento.

3 CONCLUSÃO

Viu-se, inicialmente, que os índices de universalização do sistema de saneamento básico no Brasil, em sua ampla acepção, compreendendo a distribuição de água potável, coleta e tratamento de esgoto, drenagem urbana e a coleta de resíduos sólidos, encontram-se em patamares alarmantes. Constituindo esse serviço público questão elementar para a sobrevivência humana, como a própria evidência histórica revela, e servindo o novo marco legal do saneamento como mecanismo para fomentar o atingimento da universalização, tem-se que se trata de instrumento concretizador do princípio da dignidade da pessoa humana.

Na segunda parte, identificou-se que o novo marco, divergindo do anterior, inaugurou sistema sancionatório próprio, de modo a prever suas próprias sanções para aqueles prestadores que inobservarem a meta de universalização prevista na legislação. E, com base nisso, debateu-se se a aplicação destas sanções aos contratos em curso não afrontaria o direito adquirido (instituto analisado no presente trabalho à luz da corrente clássica de Carlos Fernando Gabba), oportunidade em que se verificou as discussões que irrompem do tema.

Na terceira e última parte, a partir da constatação de que o advento legislativo, por ter incidência imediata, aplica-se aos efeitos pendentes e vindouros dos negócios anteriormente celebrados, bem como que o princípio da dignidade humana constitui vetor motriz para a interpretação jurídico-constitucional no ordenamento pátrio, fez-se sopesamento entre os pontos debatidos nos tópicos anteriores e, com isso, concluiu-se pela plena aplicação das sanções previstas no novo marco aos contratos que se encontravam em curso.

Desse modo, afora sua incidência se dar apenas sobre os efeitos futuros dos negócios anteriores, é necessário que as sanções trazidas pela nova legislação sejam integralmente aplicadas a tais avenças, especialmente por se revelarem instrumentos que buscam concretizar a meta da universalização do sistema de saneamento básico no país, o que, em última análise, constitui estrutura fundamental para a garantia dos direitos humanos mais primários ao mesmo tempo em que serve para a efetivação da justiça social.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

[AGONU] ASSEMBLEIA GERAL DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **A/RES/64/292**. Disponível em: <https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/64/292>. Acesso em: 03 fev. 2021.

[AESBE] ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS EMPRESAS ESTADUAIS DE SANEAMENTO. Relatório Executivo Saneamento, 2018. Disponível em:

<https://aesbe.org.br/wp-content/uploads/2018/02/RE_Saneamento_14_a_20.pdf>. Acesso em: 06 fev. 2021.

ARAGÃO, Alexandre Santos. D'OLIVEIRA, Rafael Daudt. **Considerações iniciais sobre a Lei nº 14.026/2020 – Novo Marco Regulatório do Saneamento Básico.** In: DAL POZZO, Augusto Neves (Coord.). Lei Federal nº 14.026/2020: o novo marco regulatório do saneamento. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020, p. 35-55.

ARAÚJO, Cíntia Leal Marinho. BRAGANÇA, Gabriel Godofredo Fiuza de. FARIA, Diogo Mac Cord de Faria. **A Lei 14.026/2020 e a remoção das barreiras ao investimento privado.** In: DAL POZZO, Augusto Neves (Coord.). Lei Federal nº 14.026/2020: o novo marco regulatório do saneamento. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020, p. 355-369.

ARAÚJO, Florivaldo Dutra de. FAJARDO, Gabriel Ribeiro. **Os princípios no novo Marco Legal do Saneamento Básico.** In: FORTINI, Cristiana. Massara, Luiz Henrique Nery. CAMPOS, Marcelo Hugo de Oliveira. Novo marco legal do saneamento básico: aspectos administrativos, ambientais, regulatórios e tributários. Belo Horizonte: D'Plácido, 2021, p. 19-47.

AURÉLIO, Bruno. SILVA, Renan Sona. **Sustentabilidade econômica e social.** In: DAL POZZO, Augusto Neves (Coord.). Lei Federal nº 14.026/2020: o novo marco regulatório do saneamento. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020, p. 307-323.

BARROSO, Luís Roberto, **A Dignidade da Pessoa Humana no Direito Constitucional Contemporâneo: Natureza Jurídica, Conteúdos Mínimos e Critérios de Aplicação.** Versão provisória para debate público. Mimeografado, dezembro de 2010.

BORJA, Patrícia Campos. Política pública de saneamento básico: uma análise da recente experiência brasileira. **Saúde e Sociedade.** São Paulo, v. 23, n. 2, 2014, p. 432-447.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. Secretaria Nacional de Saneamento – SNS. **Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento: 25º Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos – 2019.** Brasília: SNS/MDR, 2020.

CAIRUS, HF. **Ares, águas e lugares.** In: CAIRUS, Henrique F.; RIBEIRO JR., Wilson A. Textos hipocráticos: o doente, o médico e a doença. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2005, p. 91-129. CAIRUS, Henrique F.; RIBEIRO JR., Wilson A. **Textos hipocráticos: o doente, o médico e a doença.** Rio de Janeiro: Fiocruz, 2005, p. 91-129.

SCHRAMM, Charles Corrêa. **Investimentos em Saneamento: será o novo marco regulatório capaz de nos levar ao atingimento da meta de universalização do saneamento básico no Brasil?** In: DAL POZZO, Augusto Neves (Coord.). Lei Federal nº 14.026/2020: o novo marco regulatório do saneamento. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020, p. 97-105. DIAS, Christianne; MARANHÃO, Pedro (palestrantes) MOTTA, Carlos (moderador). Webinar: Novo Marco Legal do Saneamento. (1h e 01 min.) Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico, Brasília, 02 jul. 2020. Disponível em: <<https://www.ana.gov.br/noticias/dirigentes-ana-e-do-mdr-debatem-mudancas-trazidas-pelo-novo-marco-legal-dosaneamento-basico>>. Acesso em: 07 fev. 2021.

DINAMARCO, Cândido Rangel. Relativizar a coisa julgada material. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 28, n. 109, jan./mar. 2003.

FORTINI, Cristiana. SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. **Novo Marco do Saneamento e a atividade regulatória**. In: DAL POZZO, Augusto Neves (Coord.). Lei Federal nº 14.026/2020: o novo marco regulatório do saneamento. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020, p. 335-355.
GABBA, Carlos Francesco. Teoria della retroattività delle leggi. 3 ed. Torino: Torino Unione Tipografico Edirice, 1891, p. 44.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Resultados do universo do Censo Demográfico 2010. Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <ftp://ftp.ibge.gov.br/Censos/Censo_Demografico_2010/Resultados_do_Universo/tabelas_pdf/tab6.pdf>. Acesso em: 31 jan. 2021.

LEONETI, Alexandre Bevilacqua; PRADO, Eliana Leão; OLIVEIRA, Sonia Valle. Saneamento básico no Brasil: considerações sobre investimentos e sustentabilidade para o século XXI. **Rev. Adm. Pública**. 2011, vol.45, n.2, pp. 331-348.

LEVADA, Filipe Antônio Marchi. **O direito intertemporal e os limites da proteção ao direito adquirido**. Dissertação (Mestrado em Direito), Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. O direito adquirido e o direito administrativo. **Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região**, Campinas, SP, n. 10, p. 75-85, 2000.

MELO, Marília Carvalho de. RIBEIRO, Renata Batista. MACHADO, Fabrício Lisboa Vieira. **A universalização do saneamento na perspectiva ambiental e dos recursos hídricos**. In: FORTINI, Cristiana. Massara, Luiz Henrique Nery. CAMPOS, Marcelo Hugo de Oliveira. Novo marco legal do saneamento básico: aspectos administrativos, ambientais, regulatórios e tributários. Belo Horizonte: D'Plácido, 2021, p. 419-445.

NERY, Rosa Maria de Andrade. **Introdução ao pensamento jurídico e à teoria geral do direito privado**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2008, p. 83.

OLIVEIRA, Cristiane Fernandes. A gestão dos serviços de saneamento básico no Brasil. **Revista electrónica de geografía y ciencias sociales**. Barcelona: Universidad de Barcelona, 1 de agosto de 2005, vol. IX, núm. 194. Disponível em <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-194-73.htm>. Acesso em: 06 fev. 2021.

[ONU] ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Comissão Mundial para o Meio Ambiente e Desenvolvimento. **Nosso futuro comum**. Rio de Janeiro: FGV, 1988.

[ONU] ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra as Mulheres (CEDAW)**. Disponível em: <https://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/>. Acesso em: 02 fev. 2021.

[ONU] ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Convenção sobre os Direitos da Criança**. Disponível em: <www2.ohchr.org/english/law/crc.htm>. Acesso em: 02 fev. 2021.

[ONU] ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Conselho dos Direitos Humanos. **Resolução A/HRC/RES/15/9**. Disponível em: <www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/HRC/RES/15/9>. Acesso em: 03 fev. 2021.

PATRUS, Ana. Saneamento básico: efeitos jurídicos da universalização. **Consultor Jurídico**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-nov-17/patrus-saneamento-basico-efeitos-juridicos-universalizacao#_ftnref1>. Acesso em: 31 jan. 2021.

PORCHAT, Reynaldo. Da retroactividade das leis civis. São Paulo: Duprat & Comp., 1909.
SILVA, José Afonso da. A dignidade da pessoa humana como valor supremo da democracia. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, vol. 212, abr./jun. 1998, p. 89-94.

SION, Alexandre Oheb. Necessidade de Investimentos em Infraestrutura para Universalização do Saneamento Básico no Combate a Pandemias: uma análise do enfrentamento à Covid-19 à luz do novo marco legal do saneamento básico. **Revista Ciências Jurídicas e Sociais - IURJ**, v. 1, n. 1, p. 111-141, 2020.

SOUZA, Cezarina Maria Nobre. Gestão da água e saneamento básico: reflexões sobre a participação social. **Saúde e Sociedade**, v. 26, p. 1058-1070, 2017.

UJVARI, Stefan Cunha. A história e suas epidemias: a convivência do homem com os microrganismos. **Revista do Instituto de Medicina Tropical de São Paulo**. Vol. 45, n. 4, 2003, p. 212-212.

ZOCKUN, Maurício. **As competências normativas da Agência Nacional das Águas e Saneamento Básico (ANA) em razão do advento da Lei federal 14.026, de 2020, modificativa do “marco legal” do saneamento**. In: DAL POZZO, Augusto Neves (Coord.). Lei Federal nº 14.026/2020: o novo marco regulatório do saneamento. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020, p. 307-323.