

# **CONCESSÕES, PPPs E O IMPACTO DA COVID-19**

Rede de Análise e Melhores Práticas em Parcerias Público-Privadas

**Catálogo na fonte fornecida pela  
Biblioteca Felipe Herrera do  
Banco Interamericano de Desenvolvimento**

Concessões, PPPs e o impacto da Covid-19 / Isadora Chansky Cohen, Gabriel Ribeiro Fajardo, Jéssica Loyola Caetano Rios, Juliana Bonacorsi De Palma, Pedro Giannini; editores, Carolina Lembo, Marcos Siqueira, Ancor Suárez-Alemán, Reinaldo Fioravanti, Claudia Alvarez Pagliuca.

p. cm. — (Monografia do BID ; 976)

Inclui referências bibliográficas.

1. Public-private sector cooperation-Brazil. 2. Concessions-Brazil. 3. Infrastructure (Economics)-Brazil-Finance. 4. Coronavirus infections-Economic aspects-Brazil. I. Chansky Cohen, Isadora. II. Ribeiro Fajardo, Gabriel. III. Rios, Jéssica Loyola Caetano. IV. Palma, Juliana Bonacorsi de. V. Giannini, Pedro. VI. Lembo, Carolina, editora. VII. Siqueira, Marcos, editor. VIII. Suárez-Alemán, Ancor, editor. XIX. Fioravanti, Reinaldo, editor. X. Alvarez Pagliuca, Claudia, editora. XI. Banco Interamericano de Desenvolvimento. Vice- Presidência de Países. XII. Série.

IDB-MG-976

Códigos JEL: H54; L9; N76; O18.

Palavras-chave: Parcerias publico privadas; infra-estrutura; COVID-19.

Copyright ©2021 Banco Interamericano de Desenvolvimento. Esta obra está licenciada sob uma licença Creative Commons IGO 3.0 Atribuição-NãoComercial-SemDerivações (CC BY-NC-ND 3.0 IGO) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) e pode ser reproduzida com atribuição ao BID e para qualquer finalidade não comercial. Nenhum trabalho derivado é permitido.

Qualquer controvérsia relativa à utilização de obras do BID que não possa ser resolvida amigavelmente será submetida à arbitragem em conformidade com as regras da UNCITRAL. O uso do nome do BID para qualquer outra finalidade que não a atribuição, bem como a utilização do logotipo do BID serão objetos de um contrato por escrito de licença separado entre o BID e o usuário e não está autorizado como parte desta licença CC-IGO.

Note-se que o link fornecido acima inclui termos e condições adicionais da licença.

As opiniões expressas nesta publicação são de responsabilidade dos autores e não refletem necessariamente a posição do Banco Interamericano de Desenvolvimento, de sua Diretoria Executiva, ou dos países que eles representam.



# Sobre a Rede PPP e este trabalho

## ***Rede de Análise e Melhores Práticas em Parcerias Público-Privadas***

***Os sectores público e privado trabalham em conjunto para uma melhor infraestrutura.***

Embora a realidade de cada país da região seja diferente, os projetos de infraestruturas implicam desafios semelhantes na sua preparação, execução, operação e manutenção, entre outros, que podem ser extrapolados para as circunstâncias de cada país. São investimentos em grande escala que têm a capacidade de mudar países e melhorar a qualidade de vida de comunidades inteiras. A complexidade e o esforço necessários para realizar estes projetos, bem como os seus enormes impactos na sociedade, são razões imperiosas para incentivar a procura de aprendizagem a partir dos projetos existentes e, assim, ajudar a melhorar o desempenho de futuros projetos de infraestrutura na região. Embora cada projeto seja diferente, e cada caso, país ou região tenha particularidades que tornam os projetos únicos e desafiadores, a experiência de trabalhar na região e o conhecimento compartilhado mostram que é possível identificar lições aprendidas que nos permitem repetir os sucessos e evitar erros. A sistematização das experiências torna-se informação, e a análise correta da informação se transforma em evidência e, portanto, em conhecimento prático aplicado.

Com o apoio de governos e instituições de pesquisa da América Latina e do Caribe, em 2020 o BID desenvolveu a ***Rede de Análise e Melhores Práticas em Parcerias Público-Privadas (Rede PPP)***, com o objetivo de melhorar o desenvolvimento de infraestrutura na região em termos de qualidade, sustentabilidade, competitividade e eficiência.

A Rede PPP foi criada com o objetivo de (a) conectar as demandas públicas de conhecimento com a pesquisa aplicada desenvolvida (em outras palavras, que o trabalho analítico sobre PPPs responde ao que os desenvolvedores de políticas e projetos querem saber sobre o que funciona e o que não funciona); (b) sistematizar a informação; (c) gerar e coordenar a evidência existente: desenvolvendo um trabalho analítico baseado na informação gerada pela rede disponível publicamente, assim como conectar a pesquisa aplicada regional para aumentar as sinergias na geração de conhecimento.

No início de 2020, e com base numa Consulta Pública com os governos da região, foi identificada uma série de questões comuns de interesse no desenvolvimento de infraestrutura através de PPPs em torno de cinco grandes áreas: Regulação e Institucionalidade, Viabilidade e Estruturação de Projetos Sustentáveis, Financiamento de Projetos, Gestão e Monitorização de Riscos, e Avaliação, Desempenho e Impacto. Este artigo "***CONCESSÕES, PPPs E O IMPACTO DA COVID-19***" responde a essa demanda e foi selecionado através de um concurso. Os autores deste artigo são: Isadora Chansky Cohen (executive coordinator), Gabriel Ribeiro Fajardo, Jéssica Loyola Caetano Rios, Juliana Bonacorsi De Palma, e Pedro Giannini. O documento foi supervisionado pelo coordenador da Rede, Ancor Suárez Alemán, e Reinaldo Fioravanti, e editado por Carolina Lembo e Marcos Siqueira. Claudia Alvarez Pagliuca apoia a gestão e coordenação da Rede, assim como os diferentes trabalhos de divulgação e conhecimento.

***Rede de Análise e Melhores Práticas em Parcerias Público-Privadas (Rede PPP)***

***[Red-APP-BPR@iadb.org](mailto:Red-APP-BPR@iadb.org)***



**PROJECT FGV AND BID-PUBLIC PRIVATE PARTNERSHIP TEAM  
COLLABORATION IN APPLIED RESEARCH UNDER PPP NETWORK  
ANALYSIS AND BEST PRACTICES**

**CONCESSÕES, PPP E O IMPACTO DA COVID-19**

**Estudo dos impactos da Covid-19 nos contratos de concessão de serviços públicos no Brasil. Narrativa dos principais desafios às concessões com o advento da Covid-19, estudos de casos setoriais e proposição de soluções jurídicas para o legado da pandemia do novo coronavírus aos contratos de concessão no Brasil.**

**EQUIPE DE PESQUISA**

ISADORA CHANSKY COHEN (Executive Coordinator)

GABRIEL RIBEIRO FAJARDO

JÉSSICA LOYOLA CAETANO RIOS

JULIANA BONACORSI DE PALMA

PEDRO GIANNINI

**São Paulo, agosto de 2021**



## SUMÁRIO

<b>I. INTRODUÇÃO</b> .....	3
<i>I.1. Introdução: o desafio da Covid-19 à lógica concessória</i> .....	3
<i>I.2. Por que o estudo do impacto da Covid-19 nas concessões de serviços públicos no Brasil importa? Delimitação do objeto deste estudo</i> .....	5
<b>II. GRANDES DEBATES COLOCADOS PELA PANDEMIA DE COVID-19 NOS CONTRATOS DE CONCESSÃO</b> .....	10
<i>II.1. Segurança jurídica para responder à crise de Covid-19</i> .....	10
<i>II.2. Aproveitamento da infraestrutura da concessão para medidas emergenciais</i> ...	18
<i>II.3. Concessões em disputa: a questão do equilíbrio econômico-financeiro</i> .....	25
<i>II.4. Controle em contexto de pandemia</i> .....	31
<b>III. ANÁLISES SETORIAIS</b> .....	39
<i>III.1. Impactos da Covid-19 sobre o Setor Aeroportuário e Respostas Regulatórias</i> 39	
<i>III.1.1. Notas gerais sobre o setor aeroportuário</i> .....	40
<i>III.1.2. Cronologia dos Impactos da Pandemia de Covid-19 sobre o Setor Aéreo e Aeroportuário</i> .....	42
<i>III.2. Estudo de caso: Aeroporto Internacional de Natal GOVERNADOR ALUÍZIO ALVES</i> .....	64
<i>III.2. Impactos da Covid-19 sobre o Setor de Saneamento Básico</i> .....	77
<i>III.2.1. Estrutura do Saneamento Básico no Brasil</i> .....	79
<i>III.2.2. O Enfrentamento da Pandemia no Setor de Saneamento Básico</i> .....	84
<i>III.2.3. As Respostas do Poder Judiciário</i> .....	99
<b>IV. PROPOSIÇÕES JURÍDICAS PARA AS CONCESSÕES DE SERVIÇOS PÚBLICOS IMPACTADAS PELA PANDEMIA DO NOVO CORONAVÍRUS NO BRASIL</b> .....	120
<b>V. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	129



## I. INTRODUÇÃO

### *I.1. Introdução: o desafio da Covid-19 à lógica concessória*

*Uma crise sem precedentes.* A grande marca do novo coronavírus (SARS-CoV-2, Covid-19) é sua capacidade destrutiva inigualável: sistema de saúde público, economia, desenvolvimento, políticas públicas, relações sociais, enfim, nada passa incólume ao vírus. Vidas humanas. Mais de duas milhões vidas humanas perdidas em 2020<sup>1</sup>. Nas palavras de LILIAN SCHWARCZ, a pandemia do novo coronavírus inaugura o século XXI<sup>2</sup>.

Como não poderia deixar de ser, de um modo geral, as concessões de serviços públicos foram impactadas pela pandemia de coronavírus.

Contratos de concessão são caracterizados pelo objeto correspondente a um serviço público de titularidade estatal, com a finalidade última de prover utilidades públicas direta ou indiretamente à sociedade. A iniciativa privada se incumbem dos investimentos alocados na construção, melhoria ou ampliação de infraestrutura. De modo justo, tem direito à exploração da infraestrutura, devidamente parametrizado na proposta em licitação. Trata-se da própria disponibilidade da utilidade pública aos seus usuários, mesmo que não paguem tarifas, o que explica a importância do longo prazo na concessão. A regulação garante a qualidade do serviço prestado e combate a corrupção – em termos teóricos, que o *interesse público* seja sempre atendido na concessão.

A Covid-19 desafia essa lógica concessória<sup>3</sup>, ou seja, esses elementos definidores da concessão de serviços públicos.

---

<sup>1</sup> *Idem, ibidem.*

<sup>2</sup> Cf. CNN, *O Século 21 Começa Nesta Pandemia*, 4 de julho de 2020. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/2020/07/04/o-seculo-21-comeca-nesta-pandemia-analisa-a-historiadora-lilia-schwarz>. Acesso em 15 de janeiro de 2020.

<sup>3</sup> Cf. FLORIANO DE AZEVEDO MARQUES NETO, *Concessões*. Belo Horizonte: Fórum, 2015, p. 220 e ss.



O referencial da proposta mais vantajosa ainda na fase de licitação para cálculo tarifário e equilíbrio econômico-financeiro pode perder o seu sentido com a Covid-19 em alguns cenários. Se isso já era praticamente impossível em estágio pré-pandemia<sup>4</sup>, o coronavírus inviabilizou por completo que convenções do passado sejam adotadas para soluções presentes ou futuras. Construídas em um passado em que crises sanitárias globais eram anedotas históricas de manuais, as decisões unilaterais estatais ou os contratos públicos não tinham essa variável em perspectiva.

Por puro formalismo ou uma tentativa infrutífera de sacralizar a licitação, erroneamente tomada no Brasil como antídoto à corrupção, pode-se exigir que continuemos a lidar com as concessões vigentes à luz do passado da proposta mais vantajosa. Mas fora da realidade. O real e concreto é que um fatídico cenário novo de imprevisibilidade, retração de investimentos e crise econômico-social se efetivou. Sem que o Estado considere esse dado da realidade, concessões vigentes e futuras estarão em risco.

O fato de ainda estarmos vivenciado a crise sanitária de Covid-19 faz com que as consequências econômicas e sociais ainda sejam imprevisíveis e incalculáveis. O baixo grau de previsibilidade pode ser determinante para um cenário de escassez de investimento em infraestrutura, seja nas novas concessões, seja nas concessões em curso. Investimentos são imprescindíveis para a atualidade da concessão e cumprimento das metas de qualidade fixadas nos contratos.

Desse modo, a Covid-19 desafia projeção segura do retorno de investimentos para as novas concessões e impacta diretamente sobre a receita estimadas pelas concessionárias em curso. Em uma perspectiva geral, o impacto se dá no coração da concessão: as receitas de tarifa originárias da exploração da infraestrutura. No entanto, os setores diretamente atingidos pela pandemia experimentaram abrupta queda de demanda, consensualmente reconhecida como imprevisível ou de efeitos econômicos incalculáveis. O principal

---

<sup>4</sup> Cf. GUSTAVO KAERCHER LOUREIRO e MARCOS NÓBREGA, *Ingenuidades, Mistificações e Meros Equívocos: ainda e sempre o equilíbrio econômico-financeiro das concessões de serviços públicos*, 2020. No prelo.



debate sobre as concessões no contexto de pandemia foi justamente a questão do equilíbrio econômico-financeiro, como será trabalhado ao longo deste estudo. O assunto é complexo: o Estado não conseguirá assumir o risco da pandemia por si só. Por sua vez, as instituições estatais (reguladoras, ministeriais, judiciais e controladoras) ainda se veem às voltas com processos rígidos e regime jurídico muitas vezes inadequados para viabilizar uma resposta em tempo hábil para lidar com os desafios que a Covid-19 apresenta.

## ***1.2. Por que o estudo do impacto da Covid-19 nas concessões de serviços públicos no Brasil importa? Delimitação do objeto deste estudo***

Em bases teóricas, demonstramos como o coronavírus desafia os elementos estruturantes da lógica concessória. Porém, na prática, teriam todos os setores sido impactados de igual modo? A resposta é negativa.

Ainda que seja correto afirmar que todos os setores de infraestrutura foram atingidos com a pandemia do novo coronavírus, o *grau de impacto* varia significativamente. Setores, como o aeroportuário, foram fortemente atingidos, enquanto outros setores, como o portuário, obtiveram resultados superiores a 2019<sup>5</sup>. Por isso ser equivocado inaugurar uma *nova fase das concessões*, como se a pandemia fosse o divisor de águas e todas as construções teóricas e práticas perdessem a sua utilidade daqui por diante. Não há razões para abandonar toda a construção de aprendizado com as concessões e relativizar regras jurídicas. No entanto, mais do que nunca de soluções criativas e inovadoras a partir da ordem jurídica estabelecida.

---

<sup>5</sup> O Complexo Portuário de Itajaí, por exemplo, obteve crescimento de 12% na atividade de movimentação de contêineres em relação a 2019, até setembro. PPI, *Newsletter Novembro 2020*, p. 10.



Tampouco parece adequado concluir que há uma *crise das concessões de serviços públicos no Brasil*, em que futuros projetos encontram-se comprometido. Apesar desse cenário desolador, contraditoriamente o ano de 2020 foi de forte otimismo nas novas concessões.

**Tabela 01**  
**Leilões de concessão realizados em 2020 nas localidades em que especifica**

Ente Federado	Projeto	Setor	Leilão (2020)	Investimento (RS)	Outorga (RS)	Ágio/Deságio
São Paulo	Usina SP	Cultural	03/09	300 milhões	280 milhões	1.900%
São Paulo	Pipa	Rodovias	08/01	14 bi	1,1 bi	7.209%
São Paulo	Caminhos do Mar	Rodovias	04/11	4,3 milhões	Não se aplica – Menor contraprestação pública	236%
Piauí	Miniusinas de energia solar	Energias renováveis	05/10	150 milhões	Não se aplica – Menor contraprestação pública	(-) 25%*
São Paulo – SP	Mercado Paulistano e Mercado Kinjo Yamato	Patrimônio público	02/07	83,1 milhões	225 milhões	266%
São Paulo – SP	Complexo do Anhembi	Cultural	16/12	620 milhões	53,7 milhões	0%
Vila Velha – ES	Iluminação pública	Iluminação pública	03/08	112 milhões	Não se aplica – Menor contraprestação pública	(-) 62%*
Petrolina – PE	Iluminação pública	Iluminação pública	19/11	90 milhões	Não se aplica – Menor contraprestação pública	(-) 67,6%*
Cariacica/Viana – ES	Esgotamento sanitário	Saneamento	20/10	580 milhões	Não se aplica – Menor contraprestação pública	(-) 38,13%*
Macapá – AP	Iluminação pública	Iluminação pública	07/10	99 milhões	Não se aplica – Menor contraprestação pública	(-) 61%*
Alagoas	Alagoas Saneamento – Bloco A	Saneamento	30/09	2,5 bilhões	2 bilhões	13.180%
Santa Catarina	BR-101/SC	Rodovias	21/02	3,3 bilhões	Não se aplica – Menor contraprestação pública	(-) 62%*
União Federal	Linhas de transmissão de energia	Energia elétrica	17/12	7,25 bilhões	Não se aplica – Menor contraprestação pública	(-) 55%**



Fonte: FGV Direito SP / FGV EESP

\* Deságio.

\*\* Trata-se de deságio médio, uma vez que foram leiloados 11 lotes de linhas de transmissão.

A análise até aqui depreendida não pretende relativizar a importância da pandemia de Covid-19 nas concessões no Brasil, e nem perfilhamos a tese de que o modelo de concessões não mereça reforma. Nada foi episódico. Porém, seu enquadramento adequado ajuda a refletir sobre a melhor execução em curso e a modelagem de futuros projetos de concessão. Fato é que, na linha de DAVID QUAMMEN, o mundo viverá novos episódios pandêmicos, considerando a inabilidade da raça humana em aproveitar os recursos naturais de modo sustentável. Desse modo, importa estudar o impacto da pandemia como um *legado de aprendizado* às concessões de serviços públicos.

Para tanto, alguns esclarecimentos se fazem necessários. Primeiramente, o termo *impacto* será empregado no sentido de efeito que acarreta mudanças de cenário. Mais especificamente, os temas aqui trabalhados foram selecionados porque ensejaram respostas institucionais (leis, decretos, regulamentos, pareceres jurídicos, decisões judiciais, administrativas e controladoras, cláusulas contratuais etc.). Em segundo lugar, este impacto não será estatisticamente mensurado, mas narrado em seu contexto para subsidiar as proposições jurídicas de aperfeiçoamento do sistema.

O estudo setorial da aviação civil e do saneamento permitem aprofundar em casos concretos, que ajudam na indicação dos problemas jurídicos a serem enfrentados. Esses setores foram escolhidos justamente por conta da riqueza de debates e respostas institucionais que ensejaram ao longo da pandemia de Covid-19. Muito embora os achados de pesquisa não possam ser generalizados, restringindo-se ao correspondente setor, eles permitem qualificar a parte propositiva ao lançarem luzes sobre preocupações e temas de análise.

O setor de aviação civil foi o mais fortemente impactado e o primeiro a conseguir o reequilíbrio econômico-financeiro de seus contratos. Por sua vez, o setor de saneamento



básico encontra-se em um cenário de revisão de seus marcos e soluções jurídicas com a aprovação do Novo Marco Legal do Saneamento Básico (Lei n.º 14.026/2020), além de bem elucidar peculiaridades no direito brasileiro das concessões: sensibilidade social com os usuários, politização tarifária, regulação fragmentada no sistema federalista e judicialização.

O principal objetivo deste estudo é qualificar os debates em curso por meio da apresentação de *alternativas de solução jurídica para os contratos em concessão impactados pela Covid-19*. Para tanto, será inicialmente analisado o panorama decisório e institucional para combate à Covid-19 que importa às concessões de serviços públicos. Na sequência, analisaremos mais a fundo o impacto da Covid-19 sobre as concessões de serviços públicos no Brasil analisando dois setores específicos: o de saneamento básico e o de aviação civil. Na parte final, indicaremos as diretrizes para a dinâmica de concessões pós-Covid-19 no Brasil.

Espera-se que a pesquisa sistematize dados relevantes à compreensão do panorama nacional de enfrentamento à pandemia e proponha reflexões úteis para as concessões em curso e modelagem de futuros projetos. Fatidicamente, cientistas apontam que episódios de pandemias globais serão recorrentes, assim como crises ambientais de efeitos econômicos e sociais tão desastrosos quanto a Covid-19. Precisamos refletir sobre *as concessões em momentos de crise*.



## II. GRANDES DEBATES COLOCADOS PELA PANDEMIA DE COVID-19 NOS CONTRATOS DE CONCESSÃO

### *II.1. Segurança jurídica para responder à crise de Covid-19*

No dia 3 de fevereiro de 2020, o Ministério da Saúde declarou emergência em saúde pública de importância nacional (ESPIN) em decorrência da Covid-19 (Portaria do MS n.º 188/2020). O estado de calamidade pública foi reconhecido no Decreto Legislativo n.º 6, de 20 de março de 2020. Uma série de medidas foram tomadas de imediatas, muitas delas encontrando fundamento de juridicidade na Lei de Combate ao Coronavírus, publicada três dias depois (Lei n.º 13.979/2020).

A crise do novo coronavírus exige que o Estado atue, colocando o gestor público no centro do combate à pandemia. Cabe a ele tomar as decisões necessárias, mas, nesse contexto, sem o grau de informação que obteria em tempos de normalidade. Isso porque suas decisões precisam ser rápidas, sob pena de perda de efetividade. Assim, coloca-se o binômio *velocidade vs. precisão*<sup>6</sup>: a celeridade da decisão pública leva invariavelmente à perda de qualidade.

No Brasil, há tempos se coloca a questão do “*apagão das canetas*”<sup>7</sup>. Segundo autores, os gestores públicos deixariam de tomar as decisões que considerassem mais adequadas por medo das instituições de controle, como unidades de controle interno, Poder Judiciário, Ministério Público e Tribunais de Contas. Alega-se que, muitas vezes, o gestor público simplesmente deixaria de decidir ou, então, decidiria conforme o entendimento controlador. No mais, tomaria a decisão cercado de todas as cautelas possíveis, com pareceres, estudos técnicos, audiências, enfim, retardando a decisão no processo.

---

<sup>6</sup> Cf. OECD, *Regulatory Quality and COVID-19: managing the risks and supporting recovery*, 2020.

<sup>7</sup> Questão porque essa visão é combatida e controversa na academia e na prática administrativista.

Em 2018 foi editada a Lei n.º 13.655, a *Lei de Segurança Jurídica para a Inovação Pública*. Ela acrescenta à Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB normas de *segurança jurídica* na esfera pública. Dentre elas, o preceito de que o agente público apenas pode ser pessoalmente responsabilizado por suas decisões e opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro<sup>8</sup>. Com isso, espera-se conferir o conforto decisório suficiente para que o gestor decida conforme seu entendimento, dentro da legalidade, ainda que esta seja uma decisão polêmica, inovadora, custosa, contrária ao entendimento dos controladores ou minoritária. Está tutelado o erro honesto do gestor público.

Ainda assim, uma das primeiras medidas adotadas pelo Governo federal no pacote do combate ao coronavírus foi a edição da MP n.º 966, em 13 de maio de 2020, para reforçar a proteção ao gestor público na LINDB. Logo em seu art. 1º, estabelece que os agentes públicos apenas poderiam ser responsabilizados na esfera civil e administrativa<sup>9</sup> se agirem ou omitirem com dolo ou erro grosseiro no enfrentamento da emergência de saúde pública ou no combate dos efeitos econômicos e sociais decorrentes da Covid-19<sup>10</sup>. Assim, criou-se uma cláusula de proteção especial ao gestor da linha de frente no combate à pandemia de coronavírus. Uma possível explicação está no receio de gestores tomarem medidas de polícia sanitária ou celebrarem contratos que, posteriormente, venham a se

---

<sup>8</sup> É o texto do art. 28 da Nova LINDB: “[o] agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro”.

<sup>9</sup> Ao isentar expressamente o gestor público da responsabilidade civil, a MP n.º 966/2020 busca afastar entendimento do TCU no sentido de que o art. 28 da LINDB impede a aplicação de sanções ao gestor público, mas não o dever de ressarcimento pelo dano que ele tenha causado. Cf. Acórdão 2.139/2018.

<sup>10</sup> É o texto do art. 1º da MP n.º 966/2020: “[o]s agentes públicos somente poderão ser responsabilizados nas esferas civil e administrativa se agirem ou se omitirem com dolo ou erro grosseiro pela prática de atos relacionados, direta ou indiretamente, com as medidas de: I - enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente da pandemia da covid-19; e II - combate aos efeitos econômicos e sociais decorrentes da pandemia da covid-19.

§ 1º A responsabilização pela opinião técnica não se estenderá de forma automática ao decisor que a houver adotado como fundamento de decidir e somente se configurará: I - se estiverem presentes elementos suficientes para o decisor aferir o dolo ou o erro grosseiro da opinião técnica; ou II - se houver conluio entre os agentes.

§ 2º O mero nexo de causalidade entre a conduta e o resultado danoso não implica responsabilização do agente público”.

revelar superfaturados ou desnecessários. Um exemplo bastante reproduzido à época foi a construção de hospitais de campanha com estimativa de demanda maior à efetivamente praticada.

A MP n.º 966/2020 foi objeto de seis questionamentos no Supremo Tribunal Federal (STF) e, em 2 de junho de 2020, decidiu cautelarmente pela constitucionalidade da norma e conferiu interpretação conforme à Constituição reconhecer o erro grosseiro no caso de decisão *contrária* à ciência, bem como aos princípios da precaução e da prevenção<sup>11 12</sup>. Nessa linha, o Plenário do STF determinou que as decisões públicas sejam tomadas com base em evidências científicas e considerando os princípios da precaução e da prevenção. A MP n.º 966/2020 foi objeto de duras críticas pela opinião pública geral, que a entendia contra a agenda de combate à corrupção, e simplesmente perdeu a vigência.

A narrativa da MP n.º 966/2020 elucida o sério problema da segurança jurídica no Brasil e as tentativas de neutralizá-lo, especialmente em momento tão sensível como o de pandemia. Projetado aos contratos de concessão, o problema da segurança jurídica pode dificultar sobremaneira a celebração de aditivos e promover os necessários reequilíbrios. Dentre todos os setores afetados na esfera federal, apenas as concessões aeroportuárias foram reequilibradas. O mesmo com relação às reprogramações de investimentos. A questão da segurança jurídica ajuda a melhor compreender os desafios que precisam ser superados para a vida futura das concessões.

Os efeitos da insegurança jurídica não se limitam apenas à rotina decisória do Poder Público, mas termina por influenciar no método de construção normativa. Para o gestor, dispor de norma que indique com clareza o que ele pode, ou não, realizar é reconfortante. O gestor público não quer assumir a discricionariedade, pois receia que sua interpretação seja diversa da controladora e resulte em responsabilização pessoal. Isso tem levado a um

---

<sup>11</sup> ADI 6421 e ADI 6428.

<sup>12</sup> Cf. CARLOS ARI SUNDFELD; EDUARDO JORDÃO; EGON BOCKMANN MOREIRA, FLORIANO DE AZEVEDO MARQUES NETO, GUSTAVO BINENBOJM, JACINTHO ARRUDA CÂMARA, JOSÉ VICENTE DOS SANTOS DE MENDONÇA, MARÇAL JUSTEN FILHO e VERA MONTEIRO, *Surpresa Positiva do STF no Julgamento da MP 966*, coluna do Jota, 21 de maio de 2020.



certo reconhecimento de que, para adoção de uma determinada solução jurídica, ela tem que estar expressamente prevista em lei.

É nessa toada que, em 23 de abril de 2020, o Senador Antonio Anastasia tenha apresentado o PL 2139/2020, visando a estabelecer regras especiais para os contratos administrativos durante o período de emergência de saúde pública decorrente do coronavírus (regime jurídico emergencial e transitório). O PL 2139/2020 apresenta importantes soluções jurídicas para as contratações públicas de um modo geral. A tabela abaixo sistematiza essas soluções jurídicas especificamente considerando o campo das concessões de serviços públicos:

**Tabela 02** – Medidas previstas no PL 2139/2020 para as concessões de serviços públicos no contexto da emergência de saúde pública de importância internacional

**Plano de contingência**

*Apresentado pela concessionária, voluntariamente ou a pedido do poder concedente para assegurar a continuidade da execução contratual e a preservação de seu objeto essencial.*

**Discricionariedade para adoção das seguintes medidas:**

- Revisão ou suspensão de obrigações;
- Postergação de investimentos;
- Alteração da metodologia de execução contratual;
- Suspensão da exigibilidade de obrigações, com revisão de cronogramas (produtos, serviços ou investimentos);
- Autorização de desmobilização de pessoas, equipamentos e estruturas alocados na execução do contrato;
- Alteração de especificações e quantidades do objeto contratual;
- Suspensão a exigibilidade das sanções.

**Ato unilateral do Poder Público**

**Discricionariedade para adoção das seguintes medidas:**

- Contratos de remuneração variável ou que prevejam aplicação de penalidades com base em sistema de desempenho:
  - Suspensão da aplicação de indicadores cujo cumprimento ou medição sejam comprovadamente inviáveis em razão da emergência;
  - Suspensão dos descontos na remuneração;
  - Suspensão da imposição de penalidades;
  - Revisão do sistema de desempenho previsto no contrato, fixado um nível mínimo de qualidade.
- Postergar, total ou parcialmente, o pagamento de encargos:
  - Valores da outorga fixa ou variável;
  - Valores de receitas alternativas, complementares, acessórias ou de projetos associados;
  - Encargos de fiscalização ou congêneres previstos nos contratos;
  - Encargos setoriais previstos na legislação reguladora, desde que não tenham natureza tributária.

**Ato normativo**

*Condicional à demonstração de que sua adoção é imprescindível para evitar danos irreparáveis ou de difícil reparação aos usuários e ao dever de escutar previamente a concessionária.*

**Ato normativo pode dispor sobre:**

- Suspensão da tarifa;
- Redução do valor da tarifa;
- Alteração das condições de pagamento depende de ato normativo.

**Imprescindível a garantia do EEF por uma das seguintes formas:**

- Repasse ou incremento de subsídios públicos;
- Revisão do valor da contraprestação pública;
- Revisão do valor dos aportes públicos;
- Indenizações.

**Receitas autorizadas para fazer frente ao EEF:**

- Receita auferida no pagamento de outorga

- Receita auferida com verbas de fiscalização
- Fundos setoriais em relação a seus respectivos contratos

Fonte: FGV Direito SP / FGV EESP

Sabendo serem todas as medidas pertinentes e oportunas para a gestão das concessões de serviços públicos vigentes em tempos de pandemia, o ponto de debate é justamente sobre a necessidade de elas serem veiculadas por meio de lei. Elas já não poderiam ser alcançadas a partir do panorama jurídico já existente? A resposta é afirmativa. Todas as boas medidas indicadas já podem ser legalmente adotadas nas concessões em curso<sup>13</sup>. A tentativa de veiculação dessas alternativas em lei dialoga diretamente com a insegurança jurídica, reforçada na pandemia de Covid-19, na tentativa de conferir maior clareza sobre sua validade para, assim, fazê-las serem adotadas por gestores públicos com sentimento de segurança.

Outra situação de insegurança jurídica evidenciada no cenário de pandemia no Brasil, e relevante às concessões de serviços públicos, corresponde ao desafio da estabilidade das regras do jogo. À semelhança da experiência internacional, foram várias as leis e normas regulamentares editadas para lidar com os efeitos econômicos e sociais decorrentes da Covid-19. Ocorre que essa produção normativa não seguiu um mesmo caminho e nem foi

<sup>13</sup> Nessa linha, explica o SENADOR ANTÔNIO ANASTASIA na Justificação do PL n.º 2.139/2020: “[d]e rigor, a legislação existente não é completamente antagônica com a adoção de soluções discricionárias e que permitem ao gestor público valer-se da moldura normativa para solucionar situação concreta de determinado contrato. O auxílio à tomada de decisão discricionária responsável e eficiente foi, inclusive, um dos objetivos da Lei n.º 13.655/2018 (derivada de proposição da minha autoria), que, ao promover alterações na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) cuidou de estabelecer balizas para o exercício da autotutela administrativa e para o controle posterior, feito pelos órgãos de controle externo e pelo Judiciário, inclusive com a necessária consideração das dificuldades e limitações existentes no momento de tomada de decisão administrativa (cf. art. 22). No entanto, não se pode descuidar do fato de que os impactos esperados — e, em alguns casos, já manifestados — com a pandemia desafiam a usualidade das medidas de proteção ao equilíbrio econômico-financeiro, de guarda constitucional, bem como de aplicação da teoria da imprevisão e da força maior. O correto encaminhamento do problema demandará, sem sombra de dúvida, soluções inovadoras, tomadas dentro do espectro do regime geral e dos princípios regentes da Administração Pública. Algumas dessas soluções, contudo, ainda que em tese possíveis, podem, eventualmente, não encontrar a exata correspondência normativa, o que nem de longe retira-lhe a pertinência e licitude, mas que torna incerta a sua eficácia, sobretudo por não se prover a segurança jurídica necessária à sua adoção diligente pelos gestores públicos. Amparar a justificativa legal dessas soluções à aplicação dos preceitos da LINDB e daqueles já existentes na regulação da atuação da Administração Pública pode, portanto, não ser suficiente”.



uníssona com relação às suas premissas. No tema das concessões, encontramos normas díspares quanto à regulação. O caso da suspensão do serviço de energia elétrica por inadimplência é bastante elucidativo.

Tão logo os primeiros sintomas da Covid-19 foram sentidos no Brasil, ainda em março de 2020, a ANEEL editou a Resolução Normativa n.º 878 para disciplinar a suspensão do fornecimento de energia elétrica, considerado como serviço essencial<sup>14</sup>. A norma apresenta um rol taxativo de unidades consumidoras em que a suspensão do serviço de energia elétrica seria proibida: (i) as que desenvolvem serviços essenciais; (ii) com pessoas usuárias de equipamentos de autonomia limitada; (iii) unidades residenciais de baixa renda, conforme classificação da norma; (iv) unidades cuja distribuidora tenha deixado de emitir fatura impressa; e (v) locais em que inexista postos de arrecadação. Para todos os demais casos, a suspensão do serviço por inadimplência seria devida. A norma é do tipo *sunset rule*, com prazo de vigência de 90 dias.

Posteriormente, foi editada a MP n.º 950/2020, isentando usuários com consumo de até 220 kWh/mês do pagamento da tarifa social, por três meses<sup>15</sup>. Em 1º de setembro de 2020, foi editada a MP n.º 988/2020, que prevê a destinação de recursos à Conta de Desenvolvimento Energético para fins de modicidade tarifária, viabilizando a redução tarifária de energia elétrica até 31 de dezembro de 2025.

Não obstante, Estados e Municípios editaram leis proibindo, no período emergencial, a suspensão do fornecimento de energia elétrica e outros serviços essenciais por inadimplência. A Lei n.º 8.769/2020, do Estado do Rio de Janeiro, determinou que “*fica vedada a interrupção de serviços essenciais por falta de pagamento pelas concessionárias de serviços públicos*” (art. 1º). Por vezes, as leis traziam disciplina própria dessa suspensão no período pandêmico. A Lei n.º 6.551/2020, do DF, vedou “*na vigência do estado de calamidade, a interrupção dos serviços essenciais de que trata a*

---

<sup>14</sup> Decreto n.º 10.282/2020.

<sup>15</sup> A MP n.º 950/2020 perdeu a sua vigência.



*lei, em face da inadimplência do consumidor financeiramente hipossuficiente”, definido na lei como beneficiário de programas de assistência social de renda mínima, cuja renda familiar não ultrapasse três salários mínimos nos casos que especifica, bem como cuja saúde dependa de aparelhos elétricos ou eletrônicos. Essas leis não definem prazo específico de vigência.*

A quem compete dispor sobre a suspensão do serviço de energia elétrica por inadimplência no período de pandemia de coronavírus? À União, mais especificamente à ANEEL, a quem compete privativamente explorar e legislar sobre energia?

A primeira das seis ADIs propostas contra leis estaduais proibitivas do corte de energia elétrica<sup>16</sup> se debruçou sobre a Lei n.º 20.187/2020, do Estado do Paraná, que “*proíbe que as concessionárias de serviços de energia elétrica, gás, água e de esgoto realizem o corte do fornecimento de serviços, especificamente enquanto durarem as medidas de isolamento social da pandemia do Coronavírus – Covid-19*”. Pela Lei, essa proibição alcança as seguintes categorias de usuários: (i) famílias com renda per capita mensal de até meio salário mínimo ou três salários mínimos totais; (ii) idosos acima de 60 anos; (iii) pessoas diagnosticadas com Covid-19 ou doenças graves ou infectocontagiosas; (iv) pessoas com deficiência; (v) trabalhadores informais; e (vi) comerciantes enquadrados como MPE ou microempreendedor individual.

O voto do Min. Rel. MARCO AURÉLIO reconheceu a sólida jurisprudência do STF no sentido de inconstitucionalidade de leis estaduais ou distritais que interferiram na concessão de serviços de fornecimento de energia elétrica, considerando a competência legislativa privativa da União. Porém, firma a *ratio decidendi* no caso: desde que não verse especificamente sobre a prestação dos serviços de fornecimento de energia elétrica e água, e preservado o núcleo da regulação da atividade de fornecimento de energia elétrica e água, lei estadual pode dispor sobre atividade desempenhada pelas

---

<sup>16</sup> Foram ajuizadas seis ações diretas de inconstitucionalidade contra leis estaduais com conteúdo equivalente: ADI 6.376; ADI 6.405; ADI 6.406; ADI 6.410; ADI 6.432.



concessionárias de serviço público federal, como, na sua avaliação, verifica-se no caso. Em seu entendimento, a Lei n.º 20.187/2020 complementa a Resolução n.º 878/2020 da ANEEL, ampliando a proteção ao consumidor. Esse foi o voto condutor do Plenário, cujo julgamento se deu por maioria de votos em 23 de dezembro de 2020.

## ***II.2. Aproveitamento da infraestrutura da concessão para medidas emergenciais***

Hospitais de campanha são comuns em crises sanitárias para lidar com o contingente elevado de acometidos pela moléstia, o que se mostraria absolutamente inviável contando apenas com a estrutura hospitalar instalada. Um modo efetivo é o aproveitamento de infraestrutura já instalada para nelas implantar hospitais de campanha. No caso brasileiro, a opção por construir hospitais de campanha em estádios, ginásios e arenas pareceu ser a solução ideal em termos de localização, área aproveitável e condições de exploração<sup>17</sup>. Não se pode esquecer que ainda recentemente o Brasil foi anfitrião da Copa do Mundo de 2014, com maciço investimento em estádios e arenas de qualidade igual ou superior à requerida pela FIFA.

O fato de boa parte dessas infraestruturas serem objeto de concessão mostrou-se um grande desafio de ordem jurídica. Essas infraestruturas se encontram em gestão privada e sob a égide de contratos que não dispunha sobre o aproveitamento da infraestrutura para construção de hospital de campanha. Em outros termos, a construção de hospital de campanha não integra o objeto de concessão. A dúvida que se coloca, e que remete à questão da segurança jurídica, é justamente a viabilidade de a concessionária se responsabilizar pelo hospital de campanha, que se daria “por dentro” da concessão.

---

<sup>17</sup> Outros exemplos: parques (Ibirapuera), centros de convenção (Anhembi), base militar (Guarujá) etc.



Há vantagens em integrar a implantação do hospital de campanha à concessão<sup>18</sup>. Primeiramente, a solução jurídica tende a ser mais rápida que a realizações de novas contratações, sendo suficiente a celebração de um aditivo contratual. Em termos de remuneração, esta se encontraria atrelada à metodologia de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro definido no contrato, minimizando riscos de superfaturamento. Incumbir a concessionária pelo hospital de campanha significa passá-lo para a gestão privada e, assim, submetê-lo ao regime de normas privadas, ganhando em celeridade, flexibilidade e capacidade de mobilização do mercado. Ainda, o hospital de campanha seria, para todos os efeitos, integrado à concessão – todas as cláusulas de deveres de transparência e prestação de contas teriam de ser observadas.

Outras importantes vantagens em trazer os hospitais de campanha “*para dentro da concessão*” correspondem ao aproveitamento dos indicadores de desempenho preestabelecidos no contrato; a facilidade de atualização tecnológica na comparação com os contratos públicos no regime da Lei n.º 8.666/93 ou congêneres; bem como a possibilidade de alocação dos riscos de implementação deste mecanismo de socorro ao parceiro privado<sup>19</sup>. Some-se a esses aspectos a maior simplicidade de alocação de recursos, com investimento inicial do parceiro privado e posterior recomposição do equilíbrio econômico-financeiro.

No entanto, a dúvida ainda remanesce justamente pelo fato de a construção de hospitais de campanha não integrar o objeto dessas concessões. Apesar de todos os efeitos positivos em integrar os hospitais de campanha à concessão, a dúvida jurídica se tornou intransponível e o caminho adotado no Brasil foi pela contratação emergencial, com

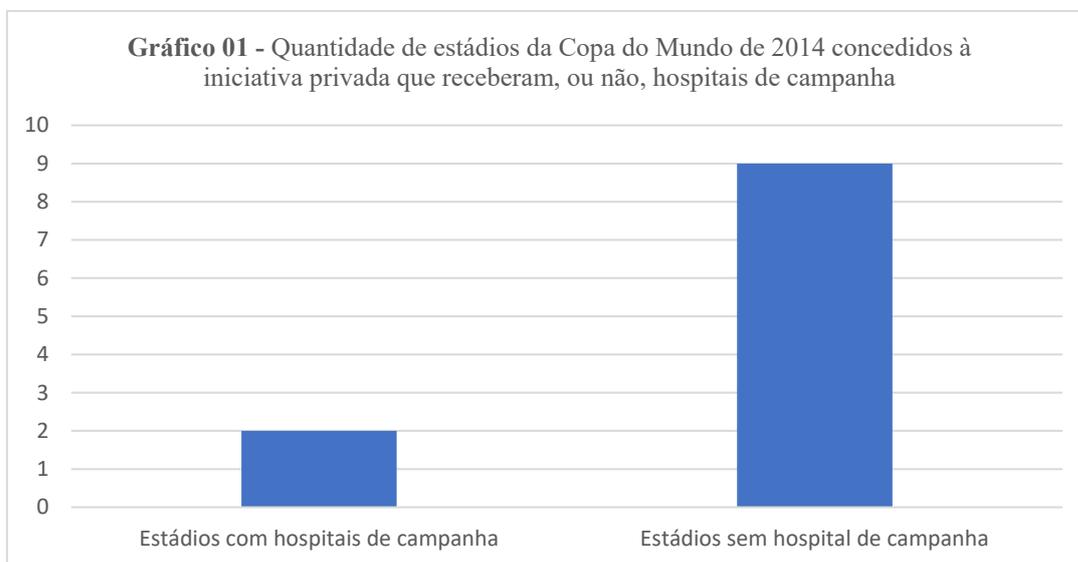
---

<sup>18</sup> Cf. FERNANDO S. MARCATO e ISADORA COHEN, *PPPs e Concessões de Arenas e Ginásios no Combate à Covid-19*, Jota, 3 de abril de 2020. Para viabilizar a implementação dos hospitais de campanha na concessão, os autores apresentam as seguintes alternativas: (i) instalação do hospital de campanha pela concessionária, desde que devidamente acordado e ela disponha de recursos para investimento, promovendo-se o reequilíbrio, sem desembolso do Governo para o custeio imediato do hospital; (ii) aporte de recursos para novos investimentos, obras ou aquisição de insumos; e (iii) disponibilização de área pela concessionária para o Estado implantar e administrar o hospital de campanha, diretamente ou por novas parcerias contratuais.

<sup>19</sup> Esses efeitos positivos de contemplar os hospitais de campanha na própria concessão foram salientados pelo MARCOS SIQUEIRA em conversa de *feedback* a este trabalho.

dispensa de licitação, para implantação e gestão dos hospitais de campanha. Portanto, uma solução “por fora” da concessão.

Uma primeira informação útil a considerar é que dos 11 estádios concedidos à iniciativa privada da Copa do Mundo, apenas dois receberam hospitais de campanha:



*Fonte:* FGV Direito SP / FGV EESP

*Nota:* O Estádio Mané Garrincha (DF) e a Arena Fonte Nova (BA) acomodaram hospitais de campanha. Arena das Dunas, Arena da Amazônia, Beira-Rio, Arena de Pernambuco, Mineirão, Arena Pantanal, Arena da Baixada e Estádio Castelão não receberam hospitais de campanha.

Inaugurado em 1974, o Estádio Nacional de Brasília Mané Garrincha integra o pacto de arenas esportivas concedidas para realização da Copa do Mundo em 2014, no modelo de concessão comum. De 22 de maio a 15 de outubro de 2020 funcionou no estádio Mané Garrincha hospital de campanha com 197 leitos. Nele passaram mais de 1,8 mil pessoas, com taxa de letalidade de 1,7%.

Para viabilizar a operação, o Governo do DF celebrou contrato emergencial, com dispensa de licitação<sup>20</sup>, com empresa especializada em construção civil (CONTARPP ENGENHARIA

<sup>20</sup> Com fundamento no art. 24, inc. IV, da Lei n.º 8.666/93 c/c Lei do Combate ao Coronavírus (Lei n.º 13.979/2020).



LTDA.) para realizar as intervenções necessárias para implementar o hospital de campanha, nos termos do projeto básico<sup>21</sup>. Com prazo de execução de 20 dias no regime de empreitada por preço unitário (por lote), o valor total do contrato era de R\$ 5.092.313,27<sup>22</sup>. Também por dispensa de licitação foi celebrado um segundo contrato emergencial com hospital (HOSPITAL SERVIÇOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL SEM ALOJAMENTO LTDA.) para serviço de gestão integrada dos leitos hospitalares por preço global, incluindo no objeto: locação de equipamentos, gerenciamento técnico, assistência médica multiprofissional, manutenção de equipamentos e atendimento dos pacientes<sup>23</sup>. O valor do contrato era de R\$ 79.449.903,00, com prazo de vigência de 180 dias.

A Arena Fonte Nova, localizada na Bahia, foi construída a partir da demolição do Estádio Octávio Mangabeira para atender à Copa do Mundo de 2014, também no modelo de concessão administrativa. O hospital de campanha da Arena Fonte Nova esteve em operação de 5 de junho a 16 de outubro de 2020, disponibilizando 240 leitos, dos quais 100 eram de unidade de tratamento intensivo, atendendo mais de 700 pacientes de Covid-19.

Em termo de cessão de uso de espaços da Arena Fonte Nova celebrado entre a concessionária e o Governo do Estado da Bahia, foram cedidos a uso, a título gratuito, espaços que especifica da área da Arena para implantação de hospital de campanha. Com dispensa de licitação, foi celebrado contrato de gestão emergencial com a FUNDAÇÃO GONÇALVES E SAMPAIO no valor de R\$ 43.480.898,82 e com vigência de 180 dias ou enquanto perdurar a situação de emergência de saúde pública<sup>24</sup>. Ficou a cargo do Poder Público realizar os trabalhos de adequação da Arena Fonte Nova, disponibilizando à contratada a estrutura física, materiais permanentes, equipamentos e instrumentos para a gestão do Hospital de Campanha Arena Fonte Nova.

---

<sup>21</sup> Cf. Contrato n.º 067/2020 – SES/DF.

<sup>22</sup> O contrato teve apenas um termo aditivo para prorrogação do prazo de vigência do contrato até o dia 21 de novembro de 2020 para execução da desmobilização do hospital de campanha.

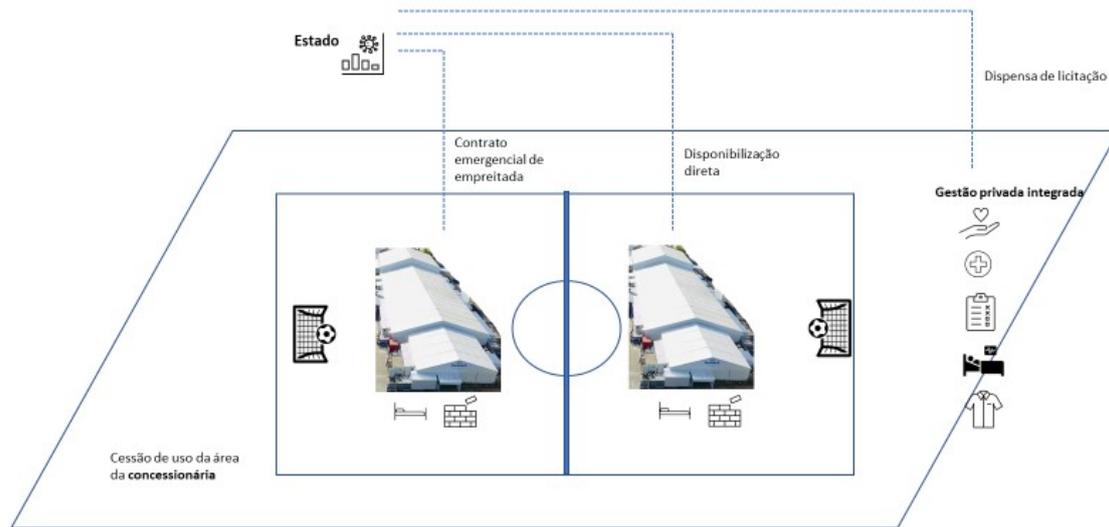
<sup>23</sup> Cf. Contrato n.º 069/2020 – SES/DF.

<sup>24</sup> Cf. Contrato de Gestão Emergencial n.º 127/2020.



Esses dois exemplos de arranjos jurídicos para viabilizar o aproveitamento de infraestrutura objeto de concessão na implantação de hospitais de campanha elucidam o modelo jurídico adotado no Brasil. O esquema abaixo elucidará a modelagem de implementação dos hospitais de campanha nas infraestruturas concedidas de estádios:

**Figura 01** – Esquema da modelagem jurídica na construção de hospitais de campanha em estádios, arenas ou ginásios concedidos



*Fonte:* FGV Direito SP / FGV EESP

Primeiramente, esse modelo é marcado pela centralização das principais decisões relacionadas à implantação do hospital de campanha ao Poder Público. Há decisões que, inquestionavelmente, são próprias da atividade estatal de planejamento do combate ao coronavírus, como a própria opção pelo hospital de campanha e seu prazo de vigência, considerando os dados estatísticos e informações sanitárias. Isso não significa, porém, que o Estado deva se responsabilizar por toda a cadeia para disponibilização dos hospitais de campanha. A opção não foi de aproveitar a concessão para, por exemplo, incumbir a concessionária pela construção desses hospitais, ainda que posteriormente seja repassada à gestão privada por empresa ou entidade do terceiro setor, notadamente organizações sociais. No hospital de campanha do Mané Garrincha, por exemplo, a contratação emergencial foi orientada por projeto básico definida pelo Estado.

Desse modo, a concessionária teve um papel bastante diminuto na implementação dos hospitais de campanha em sua infraestrutura, ao máximo cedendo área e fornecendo



indiretamente serviços já previstos no contrato, como vigilância e zeladoria externa<sup>25</sup>. Isso gerou um ônus de decisão estatal de alta sofisticação e complexidade, ainda mais premente com o exíguo tempo de resposta. Estados e Municípios se valeram de consultorias econômicas, técnicas e jurídicas respeitáveis para lhes auxiliarem.

Em função do tempo, esses parceiros privados não foram selecionados por licitação, mas diretamente por dispensa com fundamento na Lei n.º 8.666/93 (dispensa emergencial ou dispensa para contratação de organização social, se fosse o caso) e na Lei de Combate ao Coronavírus (Lei n.º 13.979/2020). O parceiro escolhido para gestão privada dos hospitais de campanha assumiu a prestação efetiva do serviço de atendimento hospitalar, assim como obrigações de cunho administrativo e logístico.

De um modo geral, os hospitais de campanha podem ser considerados, em muitas variáveis, solução de sucesso no atendimento da população acometida pela Covid-19. No entanto, os valores praticados e a contratação por dispensa de licitação gerou certa reação da opinião pública e determinou uma série de investigações e auditorias por parte das instituições de controle. Os hospitais de campanha que aproveitaram infraestrutura concedida não passaram incólumes.

No exemplo do hospital de campanha do Mané Garrincha, foram abertas investigações para apurar as duas contratações. Ainda em maio de 2020, força-tarefa reunindo Polícia Civil, MPDFT e CGU cumpriu oito mandatos de busca e apreensão em endereços de empresários e servidor público por suspeitas de irregularidades relacionadas à contratação da gestão privada do hospital de campanha no estádio Mané Garrincha. O Tribunal de Contas do DF abriu fiscalização para avaliar a regularidade da contratação de empresa privada para construir esse mesmo hospital de campanha.

---

<sup>25</sup> Cf. FERNANDO S. MARCATO e ISADORA COHEN, *PPPs e Concessões de Arenas e Ginásios no Combate à Covid-19*, Jota, 3 de abril de 2020.



Ainda é precoce traçar qualquer cenário de corrupção e os processos ainda estão em curso. As únicas afirmações possíveis de serem feitas agora são três.

*Primeiro*, há uma forte desconfiança das instituições de controle quanto ao modelo adotado pelo Brasil de estruturação dos hospitais de campanha, especialmente sobre o eixo da contratação por dispensa de licitação e da justificativa de valores. Essa desconfiança se convolou em processos formais de investigação ainda no primeiro semestre, quando os hospitais de campanha estavam em funcionamento. Em *segundo lugar*, podem verdadeiramente ter ocorrido casos de corrupção, o que chama atenção para a necessidade de maior transparência na gestão desses contratos, ainda que sob as dificuldades inerentes ao período emergencial da pandemia. Os governos podem retomar a motivação de suas decisões e robustecê-las, sempre chamando atenção para a informação limitada que se dispunha à época das contratações. *Terceiro*, dentre vários outros fatores, levanta-se a hipótese de que essas investigações podem ter sido determinantes para o encerramento das atividades dos hospitais de campanha que, em regra, cumpriram estritamente o prazo de 180 dias, iniciando as suas atividades em março/maio e encerrando-as em outubro/novembro.

Fatidicamente, houve grande dificuldade de aproveitamento da infraestrutura e da lógica concessória no combate à pandemia de Covid-19 no Brasil.

### ***II.3. Concessões em disputa: a questão do equilíbrio econômico-financeiro***

Certamente o tema do equilíbrio econômico-financeiro foi o mais debatido no Direito da Infraestrutura em tempos de pandemia. A queda da demanda em vários setores não era apenas um dado econômico, mas uma realidade visível, bastante noticiada e impactante. Outras vezes, foi imposta pelo Poder Público como medida de combate ao coronavírus



por meio de decretos de quarentena, bloqueios e demais limitações do direito de ir e vir, devidamente motivados na Lei de Combate ao Coronavírus.

Da queda vertiginosa sentida por determinados setores, especialmente o de transportes, seguiu-se uma preocupação geral do mercado quanto ao direito ao equilíbrio econômico-financeiro das concessões. Sem previsibilidade sobre a extensão dos efeitos sanitários, econômicos e sociais da Covid-19, o debate da recomposição do equilíbrio econômico-financeiro das concessões assumiu grande protagonismo com a sensibilidade que nenhum setor está imune a desequilíbrios, muito embora alguns setores tenham obtido êxito nesse período, como já apresentado. A exemplo do sistema de saúde, o coronavírus também atacou o modelo de concessão.

Dentre vários pontos de dúvida, a principal questão que se colocou (e ainda se coloca), é com relação à repartição dos riscos da pandemia, ou seja, se o ônus econômico do desequilíbrio deve ser inteiramente assumido pelo Poder Público ou se este deve ser compartilhado entre poder concedente e concessionária. O argumento funda-se na própria natureza da pandemia global: esta seria uma incerteza, e não um risco, capaz de alocação em uma matriz conforme a capacidade para geri-la. Quem argumenta em favor do risco ser integralmente assumido pelo Poder Público indica que nem a legislação e nem o contrato cria a categoria da “*incerteza*”; adotá-la seria subverter o texto da lei e das cláusulas contratuais, colocando em risco a segurança jurídica das concessões.

Ambos os argumentos demonstram ordens de preocupações bastante plausíveis. No debate sobre o direito à recomposição do equilíbrio econômico-financeiro nas concessões em razão da pandemia de Covid-19, o Poder Público não ficou inerte.

Emitido em 16 de abril de 2020, em um contexto de ainda muita insegurança jurídica e disputa acirrada de entendimentos, o parecer da Consultoria Jurídica do Ministério da Infraestrutura cumpriu com importante papel de garantia da segurança jurídica nas concessões. Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Infraestrutura (CGU e AGU), de



lavra do Advogado da União FELIPE NOGUEIRA FERNANDES e aprovada pela Procuradora Federal NATÁLIA RESENDE ANDRADE ÁVILA. O parecer circunscreveu a questão principal de reconhecimento do direito ao equilíbrio econômico-financeiro de contratos de concessão afetados pela crise do coronavírus. Mais especificamente, buscou-se avaliar o enquadramento jurídico da crise, como força maior e ou fato do príncipe.

Dentre outros fatores, os seguintes são salutares: (i) afirmação da aplicação da teoria da imprevisão nas concessões de serviços públicos, o que era objeto de disputa tendo em vista os contratos disporem de matriz de riscos; (ii) reconhecimento do direito das concessionárias ao equilíbrio econômico-financeiro com ônus para o Poder Público, responsável pelos eventos extraordinários, superando embate sobre a possibilidade de compartilhamento desse ônus entre concessionária e poder concedente; (iii) caracterização da pandemia de coronavírus como caso fortuito, força maior ou fato do príncipe, quanto aos atos públicos para combatê-la; (iv) reforço do valor jurídico do contrato, de modo que princípios, preocupações, predileções jurídicas ou ideias novidadeiras não podem afastar suas cláusulas.

O parecer trabalhou para a segurança jurídica.

O seu valor está, primeiramente, no reconhecimento de que os setores de infraestrutura de transportes foram impactados negativamente com a pandemia do novo coronavírus. Ainda, o parecer reafirma o ônus do Ministério de Infraestrutura zelar pelo equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão, garantindo-se, assim, a manutenção dos serviços prestados aos usuários. Um dos pontos mais salutares está justamente no enquadramento da crise do coronavírus no conceito de força maior para fins de reequilíbrio econômico-financeiro.

Reconhecido o equilíbrio econômico-financeiro como um direito constitucional e legal da concessionária que deve ser assegurado no curso de toda vigência da concessão, o parecer reconhece que o equilíbrio se relaciona diretamente com as circunstâncias



presentes no momento da apresentação da proposta pelo licitante vencedor. Assim, apenas por circunstâncias supervenientes à proposta pode-se legitimamente pleitear a sua recomposição.

Ainda, o parecer aduz que o fato de a concessão ser explorada por conta e risco da concessionária, isso não significa que ela deva assumir o risco integral pela prestação do serviço. É o contrato que vai definir a alocação de risco, conforme a capacidade de melhor gerenciamento desse risco. Apenas se o contrato restar silente, aplica-se a fórmula de que o contratado assume os riscos ordinários (álea ordinária), enquanto o poder concedente se encarrega dos riscos extraordinários (álea extraordinária)<sup>26</sup>.

A manifestação parte do pressuposto de que não há razões práticas para diferenciar caso fortuito, força maior e fato do príncipe, cujas consequências jurídicas são as mesmas. Assim, adota o conceito de “*eventos excepcionais*” para melhor delimitar o direito à recomposição do equilíbrio econômico-financeiro, nele abrangidas as seguintes situações: (i) evento superveniente e extraordinário; (ii) cuja ocorrência ou consequências sejam imprevisíveis e inevitáveis; e (iii) que tenham gerado um desequilíbrio muito grande no contrato, ou seja, uma onerosidade excessiva para uma das partes. Para todos os efeitos, porém, a consulta reconhece a plena aplicação da teoria da imprevisão aos contratos administrativos, bem como a caracterização da crise do coronavírus como “caso fortuito”, “força maior” ou “fato do príncipe”. O evento se encontra na álea extraordinária.

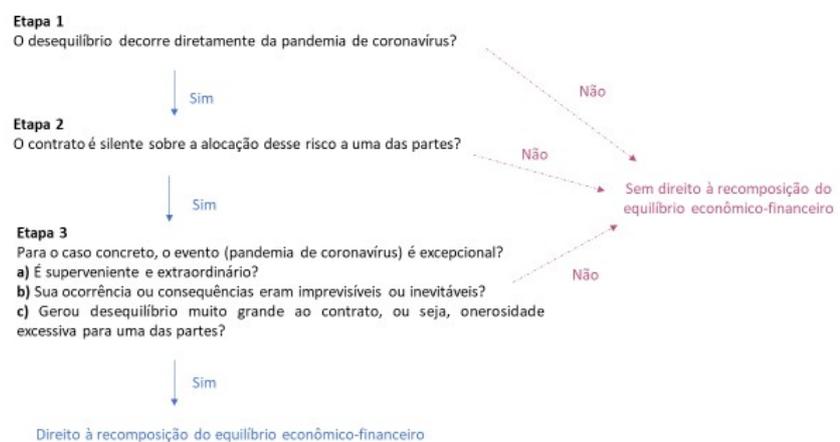
O parecer da Consultoria Jurídica do Ministério da Infraestrutura termina por estabelecer um *teste para verificação do direito da concessionária ao equilíbrio econômico-*

---

<sup>26</sup> Nos termos da manifestação: “[p]or conseguinte, pode-se afirmar que os concessionários de infraestrutura de transportes, aí também compreendidos os arrendatários de instalações portuárias, têm direito ao reequilíbrio de seus contratos quando ocorrerem eventos supervenientes à apresentação de suas propostas cujo risco tenha sido alocado ao poder concedente e que tenham impactado de forma significativa suas receitas ou despesas. Em regra, o concessionário assume os riscos ordinários do negócio, enquanto o poder público retém os riscos extraordinários para si. Porém, nada impede que os contratos estabeleçam uma divisão de riscos diferente”. p. 9.

*financeiro* em contratos de concessão no contexto da pandemia. O quadro abaixo sistematiza esse teste:

**Figura 02** – Síntese do teste de reequilíbrio econômico-financeiro nas concessões impactadas pela pandemia de coronavírus, segundo parecer do Ministério da Infraestrutura



Fonte: FGV Direito SP / FGV EESP

Apesar de ser um inquestionável avanço, o desafio da efetivação do equilíbrio econômico-financeiro nos setores afetados perdura. Há duas grandes questões não enfrentadas no parecer, de indiscutível importância prática.

Uma primeira refere-se à *subsunção da tese ao caso concreto*, ou seja, como reconhecer na realidade vários dos conceitos indeterminados que estruturam o teste de direito ao reequilíbrio econômico-financeiro. Apenas para citar duas das principais preocupações: (i) como identificar uma correlação imediata entre a pandemia da Covid-19 e o desequilíbrio da concessão? e (ii) como reconhecer a onerosidade excessiva para o cumprimento do contrato pela concessionária? Afinal, como estimar o impacto da pandemia de coronavírus no contrato de concessão? Talvez a resposta a essas perguntas esteja fora do campo jurídico e ela varie conforme o desenho metodológico, o que torna tudo muito mais complexo. A discordância de valores é um ponto especialmente sensível.



Uma segunda questão corresponde ao *modo de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro*. Essa é uma das principais questões que aflige mercado e estudiosos do tema, especialmente diante do fato de que o Poder Público não dispõe de recursos para fazer frente ao impacto econômico que alguns setores sofreram e o aumento tarifário mostra-se inviável. Até onde a criatividade no desenho da mecânica de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro será aceita pelos órgãos de controle? Soluções jurídicas tradicionais serão aplicáveis ou precisaremos de novos parâmetros? As metas de investimento definidas nas concessões estão em risco?

Apesar de o direito ao reequilíbrio econômico-financeiro ser indiscutível em alguns setores e, ainda mais forte, em determinados contratos, o modo de efetivação desse direito ainda é incerto. Não chama atenção que apenas o setor de aviação civil tenha conseguido recompor seus contratos de concessão.

A questão da assunção dos ônus do reequilíbrio econômico-financeiro nas concessões atingidas pela pandemia de Covid-19 continua sendo relevante e certamente o ano de 2021 será marcado pelas tentativas de resolução dos conflitos dele decorrentes. Para todos os efeitos, entende-se, como será melhor detalhado, que a *negociação* será a melhor alternativa.

Primeiramente, a *repactuação comercial* dos contratos de concessão vigentes. O grande perigo é justamente que a renegociação tenha por objeto os compromissos de investimento. Trata-se de solução presumivelmente ruim para o desenvolvimento das infraestruturas no país. A redução do volume de investimentos previamente acordado apenas se mostra adequado se decorrente na redução de demanda ocasionada diretamente pela Covid-19 e que não se restabeleça em tempos de normalidade. A decisão de redução dos investimentos deve sempre vir acompanhada da devida motivação e preferencialmente lastreada em amplos estudos técnicos, particularmente de estimativa de demanda.



Por isso, melhor trabalhar com alternativas que digam respeito a elementos *ancilares da concessão*, que não digam respeito diretamente a objeto do contrato, como as fiscalizações, multas e outorgas. Diante da inviabilidade de continuidade da concessão, nos moldes originalmente propostos e com os investimentos estimados, o Direito brasileiro já confere normatividade suficiente para a *encampação consensual*, que não se confunde com a relicitação, pois não se coloca o compromisso de a utilidade ser novamente coloca a leilão.

Por fim, sempre cabível a *arbitragem*. Muito embora se tenha historicamente colocado no Brasil longa discussão sobre o cabimento da arbitragem nos contratos administrativos e, mais recentemente, sobre quais os tipos de conflitos da concessão arbitráveis, esta questão encontra-se relativamente superada. Importante sinalização nesse sentido veio na I Jornadas de Direito Administrativo, em 2020, reunindo acadêmicos, advogados, membros do Poder Judiciário, do Ministério Público, dos Tribunais de Contas e da própria Administração Pública. Nele, foi aprovado o enunciado n.º 19, que expressamente admite a arbitragem para resolução de controvérsias relativas ao equilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos<sup>27</sup>.

Todos esses pontos serão retomados em profundidade na terceira parte desse estudo.

#### ***II.4. Controle em contexto de pandemia***

---

<sup>27</sup> Enunciado n.º 19, I Jornada de Direito Administrativo: “as controvérsias acerca de equilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos integram a categoria das relativas a direitos patrimoniais disponíveis, para cuja solução se admitem meios extrajudiciais adequados de prevenção e resolução de controvérsias, notadamente a conciliação, a mediação, o comitê de resolução de disputas e a arbitragem”.



O Tribunal de Contas da União – TCU tem implementado ações de acompanhamento e fiscalização em relação a contratações e demais ações estatais durante a pandemia de Covid-19.

Foi estabelecido o *Coopera*, programa especial de atuação no enfrentamento à crise de Covid-19. As medidas do programa visam a apoiar o gestor público e a sociedade no momento emergencial de combate à pandemia. O programa conta com *site*<sup>28</sup> que reúne informações relacionadas à utilização de recursos públicos no enfrentamento do Coronavírus. O repositório compila<sup>29</sup> processos por assuntos, trazendo dados sobre a totalidade de ações, acompanhamentos, representações e demais formas de atuação do Tribunal. Trata-se de uma iniciativa que favorece o controle social das decisões públicas tomadas em contexto de pandemia. Ainda, o programa *Coopera* estabelece ações como Grupo de Trabalho de Tecnologia da Informação, reuniões estratégicas de alinhamento, webinários e sessões plenárias telepresenciais, em que as participações dos ministros e advogados passam a ser ao vivo, mesmo que a distância.

Dentre as ações do *Coopera*, está o Plano Especial de Acompanhamento das ações de Combate à Covid-19, que disciplina a forma de trabalho da corte na supervisão de medidas adotadas pela administração pública federal no decorrer da pandemia de Covid-19.

As determinações do plano incluem a identificação da aquisição de produtos e serviços, ocorrências de eventos controversos que tenham ocorrido durante o período de pandemia ou que se destinem ao combate da Covid-19. Com essas ações<sup>30</sup>, o Tribunal tem a intenção de contribuir com a efetividade, eficiência e conformidade das aquisições e

---

<sup>28</sup> A página pode ser acessada em; <https://portal.tcu.gov.br/coopera/>.

<sup>29</sup> O painel informativo fragmenta os processos em diferentes grupos informativos, seja por temas, unidades jurisdicionadas, assunto, unidades técnicas e relator; < <https://portal.tcu.gov.br/coopera/painel/>.

<sup>30</sup> De acordo com o Tribunal de Contas da União, as ações de acompanhamento se estenderão de setores mais próximos ao de Saúde e aquisição de insumos, até os de Tecnologia, Inovações e agricultura. < <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/plano-de-acompanhamento-das-acoes-de-combate-a-covid-19-estimula-o-controle-preventivo.htm>



contratações emergenciais, dano segurança ao gestor, fazendo com que as contratações sejam eficientes e conformes.

Foi elaborado pelo TCU levantamento jurisprudencial<sup>31</sup> que trata sobre a destinação e utilização de recursos públicos em Situações Emergenciais, e que apresenta julgados relativos a contratos administrativos, convênios, finanças públicas, gestão administrativa, licitação e pessoal compilados e apresentados conforme possam se adequar a demandas provenientes de ações da pandemia de Covid-19.

Além de ações internas, o Tribunal também estruturou acompanhamento de ações dos órgãos sob sua jurisdição, que ultrapassa o controle sob o setor de saúde, englobando todos os gestores que tenham discricionariedade em ações direta ou indiretamente ligadas à pandemia. Essa supervisão, segundo informa o Tribunal, ocorrerá individualmente ou em conjunto, com o início das atividades na modalidade de acompanhamento.

O Tribunal de Contas da União elaborou, em conjunto com a Transparência Internacional, cartilha com recomendações na transparência de contratações emergenciais em resposta à Covid-19<sup>32</sup>. As recomendações foram baseadas em análises de boas práticas, na legislação brasileira (Lei nº 13.979/2020, Lei nº 12.527/2011 – Lei de Acesso à Informação e Lei 8.666/1993), além de trazer parâmetros internacionais na promoção de integridade e transparência. Dessa forma, o estudo considera elementos mínimos para a redução de riscos de corrupção em contratos de emergência, com destinação a todos os estados e municípios brasileiros, além de órgãos federais, na proporcionalidade das condições de pessoal e adequação às propostas apresentadas.

---

<sup>31</sup> O levantamento faz parte do programa coopera, e ocorre como contributo para a legitimidade e atos e segurança dos gestores diretamente envolvidos em tratativas do COVID-19. A listagem pode ser acessada em; [https://portal.tcu.gov.br/data/files/C3/80/40/80/8100371055EB6E27E18818A8/Destinacao\\_utilizacao\\_recursos\\_publicos\\_situacoes\\_emergenciais.pdf](https://portal.tcu.gov.br/data/files/C3/80/40/80/8100371055EB6E27E18818A8/Destinacao_utilizacao_recursos_publicos_situacoes_emergenciais.pdf).

<sup>32</sup> Disponível em: <https://comunidade.transparenciainternacional.org.br/asset/86:tibr-recomendacoes-de-contratacoes-emergenciais-covid19?stream=1>. Acesso em 19 de março de 2021.



Em exame jurisprudencial de demandas diretamente relacionadas à pandemia de Covid-19, foi apurado que o TCU, na análise de processo de fiscalização decorrente do programa Coopera, identificou as seguintes oportunidades na atuação do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI);

*“ACOMPANHAMENTO NO ÂMBITO DO PROGRAMA COOPERA - PROGRAMA ESPECIAL DE ATUAÇÃO NO ENFRENTAMENTO À CRISE DO COVID-19. AÇÕES EMPREENDIDAS E RECURSOS DESTINADOS PELOS MINISTÉRIOS DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO (MCTI) E DE SUAS ENTIDADES VINCULADAS. LEVANTAMENTO DOS RISCOS, DOS CUSTOS E DOS RESULTADOS DAS MEDIDAS TOMADAS. RECOMENDAÇÕES.*

*a. Ausência de definição, pelo MCTI, de forma prévia e clara, de metas globais para sua atuação no combate à pandemia, que pudessem balizar a proposição das metas individuais dos projetos, por seus proponentes, e posterior análise de seu alcance pela Administração (parágrafos 61 e 209);*

*b. Não realização de análise custo-benefício na definição e orçamentação de iniciativas e projetos relacionados ao combate à Covid-19 (parágrafo 122);*

*c. A ausência de transparência sobre as ações, os recursos e os resultados das iniciativas do MCTI no combate à Covid-19, consubstanciada na falta de publicização, na internet, de forma direta e clara, sobre as entregas e demais resultados intermediários previstos e alcançados (parágrafo 180);*

*d. A inexistência de sistema corporativo para suportar o monitoramento das ações de combate à Covid-19 (parágrafo 78);*

*e. Inexistência de atividade de gerenciamento de riscos do Ministério, que permita identificar e gerir os eventos que possam impactar o alcance dos objetivos das iniciativas de combate à Covid-19 (parágrafo 94);*

*f. Ausência de mecanismo que obrigue explicitar a aderência de novas iniciativas para o enfrentamento do Coronavírus, previstas nas cartas-proposta, às ações prioritárias definidas no art. 1 da Portaria - MCTI 1.245/2020 (parágrafo 152).*

(...)

*A unidade técnica, após analisar os comentários dos gestores do MCTI, sugere a não formulação de algumas recomendações constantes da proposta de encaminhamento, em conformidade incisos I e II do parágrafo único do art. 16 da Resolução-TCU 315, de 2020. Tendo em vista que tais assuntos estão devidamente tratados e esclarecidos na instrução daquela unidade (peça 86), proponho a exclusão do subitem "b" da proposta de encaminhamento".*

(TCU - ACOM: 016.758/2020-0, Relator: AUGUSTO NARDES, Data do julgamento: 28/10/2020, Plenário)

A atuação de controladores, sobretudo no âmbito federal contou com a direta participação da Controladoria-Geral Da União, que lançou o Painel Gerencial – Contratações Relacionadas à Covid-19<sup>33</sup> -, e tem por intuito o acompanhamento das despesas da União, Estados, Distrito Federal e Municípios para a aquisição de bens, insumos e contratação de serviços, relacionados ao enfrentamento da pandemia do Coronavírus. No painel são fornecidos dados gerenciais e indicadores como referencial para que gestores possam se orientar nas aquisições decorrentes da pandemia, e durante o seu período.

De forma mais ampla, e tratando agora das contratações públicas vigentes no decorrer do período de pandemia, são adotadas posições distintas em relação ao compartilhamento de riscos e prejuízos decorrentes das mudanças ensejadas pelo contágio do Coronavírus.

Em parecer<sup>34</sup> elaborado pela Consultoria Jurídica da Secretaria de Transportes Metropolitanos do Estado de São Paulo, relativo ao pleito de reequilíbrio econômico-financeiro por parte de concessionária de transporte coletivo de passageiros, não foi

---

<sup>33</sup> O acesso ao painel é feito por meio do endereço; <  
<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiYTE0Nzc4NDctMTI0OC00OWVjLThjMmQtM2U3MTFkY2U2MTU2IiwidCI6IjY2NzhkOWZILTA5MjEtNDE3ZC04NDExLTVmMWMxOGRlZmJiYiJ9> >

<sup>34</sup> Parecer CJ/STM n° 43/2020.



reconhecida a existência de fato do príncipe em decorrência das determinações do Estado para combate à pandemia.

Além disso, o parecer menciona que, de acordo com a teoria dos danos diretos e imediatos, não seria possível igualar os efeitos da pandemia com as medidas para sua contenção, de forma que não se pode imputar o dano (diminuição na demanda por transporte público) a medida estatal que visa combater o avanço da doença e manter parâmetros básicos de saúde pública. A procuradoria menciona ainda que a diminuição da demanda, e consequentemente da arrecadação tarifária ocorreria, seria inevitável, mesmo na ausência estatal.

Segundo aponta o parecer, no intuito de proteção ou em decorrência das consequências econômicas trazidas pela pandemia, a população demandaria menos o serviço de transporte público, impactando negativamente a arrecadação das concessionárias.

Mesmo sustentando a inexistência de fato do príncipe, a procuradoria afirma ser necessário o processamento de pedido de reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos de transporte público, em decorrência da grande queda na demanda pelos serviços, e da irrazoabilidade de atribuição de todos os ônus a concessionária. Dessa forma, o parecer opina pela necessidade de instituição do reequilíbrio econômico-financeiro.

De forma semelhante ao apresentado pela Consultoria da Procuradoria do Estado de São Paulo, foi parecer<sup>35</sup> elaborado pela Advocacia Geral da União- AGU que reconheceu a Covid-19 como fato extraordinário e imprevisível, que afetou contratações e onerou excessivamente as concessionárias, sendo capaz de autorizar o reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão de rodovias, portos e aeroportos para compensar perdas.

---

<sup>35</sup> Parecer n. 261/2020/CONJUR-MINFRA/ CGU/AGU NUP: 50000.017282/2020-12



De acordo com o parecer da AGU, a pandemia de Covid-19 é fato superveniente e extraordinário, sendo as consequências imprevisíveis e inevitáveis, tendo gerado grande desequilíbrio no contrato, com onerosidade excessiva para uma das partes.

Na mesma linha da procuradoria paulista, a AGU sustenta que a forma tradicional de divisão de riscos deve ser reavaliada no caso da pandemia. Não se mostra adequado a imputação automática dos riscos ordinários do negócio à concessionária e os extraordinários, tal qual os decorrentes da Covid-19, ao poder concedente. É preciso observar a matriz de riscos e sempre proceder à apuração do desequilíbrio:

“Porém, é importante ressaltar que esse reconhecimento em tese não significa necessariamente que os contratos de concessão deverão ser reequilibrados. Primeiro porque é possível que algum contrato tenha estabelecido uma alocação de riscos diferente da divisão tradicional entre riscos ordinários e extraordinários. Segundo, porque é necessário avaliar se a pandemia teve efetivo impacto sobre as receitas ou despesas do concessionário. É possível que, em determinados casos, não tenha ocorrido impacto significativo. Esses elementos deverão ser devidamente examinados para que se possa concluir se um determinado contrato deve ser reequilibrado.”

A análise mais detida sobre o papel do controle no combate à pandemia de Covid-19 apenas será possível após o horizonte de vitória da moléstia se apresentar. Qualquer afirmação consequencialista sobre o impacto do controle na gestão pública de combate à pandemia mostra-se, nesse momento, precipitado e despidendo de estudos empíricos. Certamente uma inquietação que será endereçada pelos presentes grupos de pesquisa com rigor metodológico e sua inerente imparcialidade.





### III. ANÁLISES SETORIAIS

#### ***III.1. Impactos da Covid-19 sobre o Setor Aeroportuário e Respostas Regulatórias***

Essa seção versa sobre os impactos da pandemia da Covid-19 sobre o setor aeroportuário brasileiro e a resposta apresentada pelos reguladores através das demandas dos concessionários aeroportuários, que enfrentaram grandes desafios com a redução vertiginosa no tráfego aéreo internacional e nacional apresentado ao longo do ano de 2020. Segundo dados do *Boletim de Logística Concessões e o Covid-19*, no primeiro semestre de 2020 a queda do volume de passageiros aéreos domésticos foi de 47,7% e de 54,8% dos passageiros internacionais<sup>36</sup>.

Com essa imersão setorial procura-se exemplificar em estudo de caso como o Estado brasileiro reagiu ao cenário de crise do coronavírus, em especial quais foram as repostas regulatórias específicas que impactaram no cumprimento dos contratos de concessão aeroportuários e a leitura do mercado de capitais.

Os resultados sobre os impactos da pandemia no setor são apresentados em forma cronológica, em cinco momentos, que irão descrever os problemas e as soluções propostas para o setor aeroportuário ao longo de 2020. Ao final, será realizado estudo do caso do Aeroporto de Viracopos no Estado de São Paulo, uma concessão historicamente problemática, mas que encontrou seu desfecho na pandemia. Com foco no futuro, o item se encerra com a apresentação dos planos previstos para recuperação do setor e a manutenção do plano de concessões do governo.

---

<sup>36</sup> EPL. Ontl., *Boletim de Logística Concessões e o Covid-19*, Brasília, 2020, p. 4.



### III.1.1. Notas gerais sobre o setor aeroportuário

O Brasil é um país de intensa relação com a aviação civil. Digno de nota que essa conexão vem desde os primórdios do setor, quando o brasileiro Alberto Santos Dumont inventou o primeiro avião em 1906<sup>37</sup> e, logo, com registro de suas primeiras empresas aéreas datadas no início do século XX<sup>38</sup>. As dimensões continentais do país tornam o transporte aéreo um modal essencial para o desenvolvimento econômico nacional.

Em média, entre 2010 e 2019, foram realizados 985.905 voos domésticos e cerca de 155.255 voos internacionais, totalizando 1.141.160 voos anuais em média<sup>39</sup>. Em relação ao transporte de cargas, a média anual no mesmo período foi de 1.400.000 toneladas transportadas<sup>40</sup>. Para atender a essa demanda, o Brasil apresentava, em 2019, 132 aeroportos, assim distribuídos:

**Figura 03** – Distribuição no território brasileiro dos aeroportos voltados ao serviço de aviação civil, em 2019

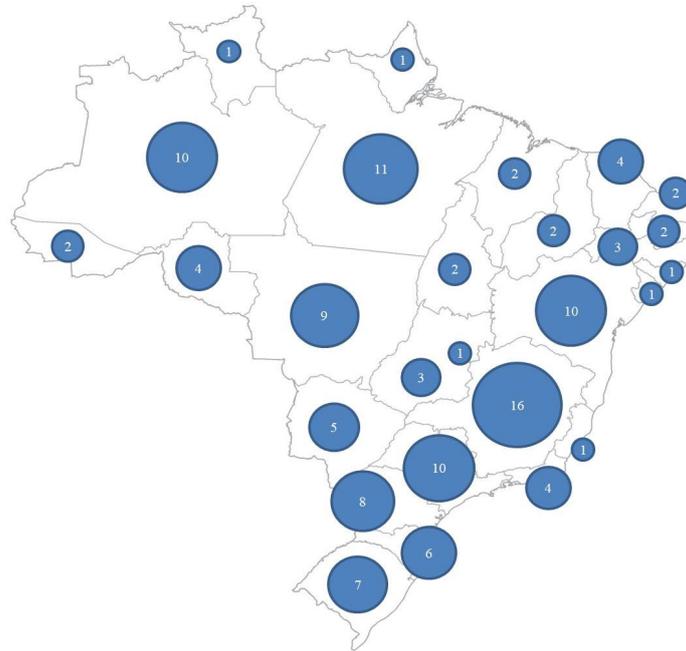
---

<sup>37</sup> ILTON JOSÉ CERQUEIRA FILHO. *Alberto Santos Dumont. A História da Invenção do Avião*. Disponível em: <http://www.historica.arquivoestado.sp.gov.br/materias/anteriores/edicao12/materia02/texto02.pdf>. Acesso em 8 de julho de 2021.

<sup>38</sup> JOSUÉ CATHARINO FERREIRA. *Um breve histórico da aviação brasileira* in *XII Congresso Brasileiro de História Econômica, 13ª Conferência Internacional de História de Empresas*, 2017. Disponível em: <http://www.abphe.org.br/uploads/ABPHE%202017/16%20Um%20breve%20hist%C3%B3rico%20da%20avia%C3%A7%C3%A3o%20comercial%20brasileira.pdf>. Acesso em 8 de julho de 2021.

<sup>39</sup> ANAC. *Anuário do Transporte Aéreo, Gráficos e Tabelas – 2019*. Disponível em <https://www.anac.gov.br/assuntos/dados-e-estatisticas/mercado-de-transporte-aereo/anuario-do-transporte-aereo/dados-do-anuario-do-transporte-aereo>. Acesso em 8 de julho de 2021.

<sup>40</sup> *Idem, ibidem.*



Fonte: ANAC, *Anuário do Transporte Aéreo, Gráficos e Tabelas – 2019*.

Para todos os fins, aeroportos são aeródromos (pistas de pouso e decolagem) dotados de terminais de passageiros<sup>41</sup>, por onde os serviços aéreos são prestados. Por definição constitucional, os serviços aéreos e aeroportuários podem ser delegados à iniciativa privada mediante concessão. A prestação direta das atividades de aviação civil e aeroportos fica a cargo da empresa pública federal INFRAERO. Também segundo a Constituição, a regulação das atividades de aviação civil e dos aeroportos é de competência da União Federal que desde 2005 o faz pela Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC).

Ocorreram até o final da pesquisa cinco rodadas de concessões, onde foram transferidos para gestão privada aeroportos antes explorados exclusivamente pela INFRAERO. As rodadas foram realizadas de forma regionalizada. No dia 7 de abril de 2021, foram licitados 22 aeroportos divididos em três blocos, sendo, cada qual, um ativo concedido:

<sup>41</sup> Cf. VICTOR CARVALHO PINTO, *A Dimensão Constitucional da Aviação Civil* in BRUNO DANTAS et. al. *Constituição de 1988: o Brasil 20 anos depois* Brasília: Senado Federal, 2008, p. 389-416.



Norte (Aeroporto de Manaus com mais seis aeroportos); Central (Aeroporto de Goiânia com mais cinco aeroportos); e Sul (Aeroporto do Curitiba com mais oito aeroportos). Esses serão os contratos tratados neste trabalho.

### ***III.1.2. Cronologia dos Impactos da Pandemia de Covid-19 sobre o Setor Aéreo e Aeroportuário***

Esse tópico irá analisar a cronologia das decisões públicas até o momento, procurando demonstrar de forma segmentada as reações das instituições perante os desafios apresentados pela pandemia no setor aéreo e aeroportuário brasileiro.

#### ***a) Período pré-pandemia no Brasil (janeiro e fevereiro de 2020)***

Desde o primeiro caso do novo coronavírus em dezembro de 2019, o setor aéreo e aeroportuário internacional já começou a sentir os efeitos com as medidas de *lockdown* e quarentena em países, afetando voos internacionais. No caso brasileiro, o setor aeroportuário ainda estava em funcionamento próximo a normalidade.

Os meses de janeiro e fevereiro foram positivos para o setor aeroportuário brasileiro em 2020, registrando boas metas de passageiros e cargas transportadas. Para o mês de janeiro foram registrados 11.517.006 passageiros, nacionais e internacionais, representando um aumento de 3,7% da demanda de passageiros domésticos e uma leve queda de -6,6% na demanda internacional. Um indício da crise por vir. Isso foi refletido no setor de cargas, que apresentou alta para os passageiros domésticos e queda em pedidos internacionais<sup>42</sup>.

O mês de fevereiro apresentou características semelhantes, apresentando crescimento de 3,2% em relação ao ano de 2019 para demanda doméstica. Porém, no cenário

---

<sup>42</sup> ANAC. *Demanda e Oferta do Transporte Aéreo*. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiY2I2NTA5ZDQ0MTkxZS00YWNjLW11Y2EtODY3ZGY2MDI0NDZlIiwidCI6ImI1NzQ4ZjZlLW10YTQtNGIyYi1hYjJhLWV1OTUyMjM2ODM2NiIsImMiOiR9>. Acesso em 8 de julho de 2021.



internacional, percebeu queda de -3,4%<sup>43</sup>. Segundo dados do Ministério da Saúde em 26 de fevereiro o Brasil computou o seu primeiro caso de Covid-19<sup>44</sup>. Porém, a situação era tão primária que nos meses de janeiro e fevereiro não foram apresentadas respostas regulatórias específicas para o setor aeroportuário.

Em relação à leitura de mercado, vemos que a expectativa sobre as ações das principais companhias aéreas brasileiras se mantiveram estáveis até o momento do anúncio do primeiro caso de Covid-19 no Brasil. A Azul iniciou o ano com suas ações valoradas em R\$ 58,8, mas, em 21 de fevereiro, elas tinham valor de R\$ 55,65, demonstrando leve queda; sete dias depois estariam em R\$44,44, uma queda expressiva de 9,17%. De forma muito semelhante, as ações da Gol Linhas Aéreas iniciaram o ano valendo R\$ 37,17 e terminaram fevereiro com ação negociada a R\$ 25,6.

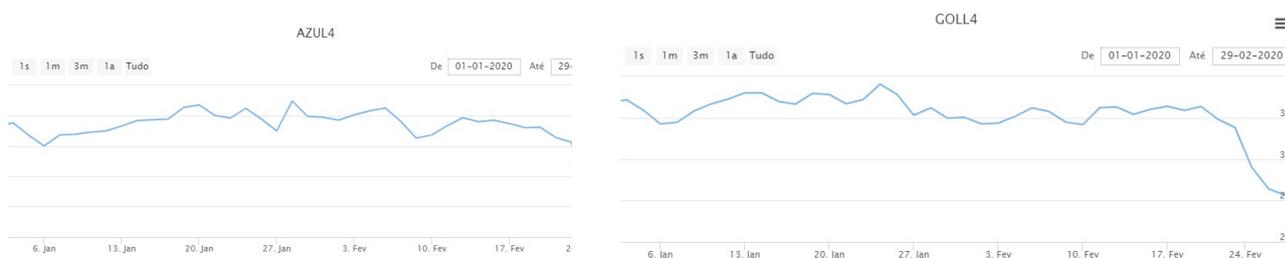
---

<sup>43</sup> ANAC. *Demanda e Oferta do Transporte Aéreo*. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiY2I2NTA5ZDQtMTkxZS00YWNjLWl1Y2EtODY3ZGY2MDI1kNDZlwiidCI6ImI1NzQ4ZjZlLWI0YTQtNGIyYi1hYjJhLWVmOTUyMjM2ODM2NiIsImMiOiR9>.

Acesso em 8 de julho de 2021.

<sup>44</sup> Ministério da Saúde, *Painel Coronavírus*. Disponível em: <https://covid.saude.gov.br/>. Acesso em 8 de julho de 2021.

**Gráfico 02** – Valor das ações da Azul Linhas Aéreas e Gol Linhas Aéreas nos meses de janeiro e fevereiro de 2020



Fonte: Infomoney.

Os gráficos demonstram que o mercado já previa a recessão do setor, mesmo antes de terem sido tomadas quaisquer iniciativas de combate ao coronavírus que materializasse perdas no setor, como a decretação de *lockdown*, quarentena ou restrições a voos nacionais e internacionais.

### ***b) A Quarentena (março a maio de 2020)***

#### *Impactos de demanda no período*

O período de março foi marcado pela edição de leis e normas dispoendo sobre medidas de combate à pandemia de coronavírus e o isolamento social alcançou altas taxas. Muito embora a União não tenha fechado os aeroportos, eles foram fortemente impactados. O período marcado como quarentena se estendeu entre meses de março a maio, onde as medidas de restrições de circulação foram as mais eficazes e ainda não se tinham conhecimento total sobre a transmissibilidade do vírus, portanto, as medidas de isolamento social ainda tinham grande aderência.

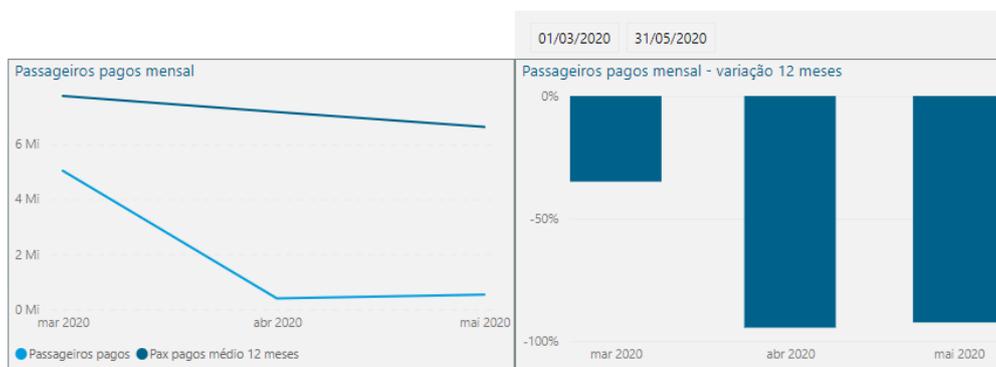
O mês de março foi o primeiro mês em que se percebeu efetiva queda na demanda por passageiro e cargas no cenário doméstico, tendência essa que já havia sido captada pelo cenário internacional. Segundo dados da ANAC, o mês de março apresentou um total de

5.033.760 passageiros domésticos, uma queda de 35% se comparado com o mesmo mês em 2019, e 30.367 toneladas de carga transportada, portanto, uma queda de 17,7%<sup>45</sup>.

O cenário continuou a se agravar conforme os meses avançavam, coincidindo com as declarações de distanciamento social realizadas por diferentes governos estaduais<sup>46</sup> e pelo Governo Federal<sup>47</sup>. Em abril, o tráfego aéreo doméstico atingiu números irrisórios, com o transporte somente de 399.588 passageiros, uma queda de 94,6% de toda demanda doméstica. Por sua vez, a demanda internacional reduziu ainda mais, para somente 39.678 passageiros, queda de 97,9% se comparado com o ano anterior<sup>48</sup>.

No mês de maio houve ligeira melhora do número de passageiros domésticos (539.972), mas, ainda assim, 13,6 vezes inferior à demanda do mesmo mês em 2019 (7.335.767). O presente gráfico elucida a demanda no período de março a maio de 2020:

**Gráfico 03** – Demanda no setor aeroportuário brasileiro nos meses de março a maio de 2020



Fonte: ANAC

<sup>45</sup> ANAC, *ob. cit.*

<sup>46</sup> FELIPE PEREIRA. *Isolamento Social em SP para 59%. E governo pede que esforço continue.* Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/saude/ultimas-noticias/redacao/2020/04/13/isolamento-social-em-sp-sobe-para-59-e-governo-pede-que-esforco-continue.htm>. Acesso em 8 de julho de 2021.

<sup>47</sup> UOL. *Mourão contradiz Bolsonaro "Posição do Governo é de isolamento social"*. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/governo/mourao-contradiz-bolsonaro-posicao-do-governo-e-de-isolamento-social/>. Acesso em 8 de julho de 2021.

<sup>48</sup> ANAC, *ob. cit.*



Conforme o gráfico demonstra, o transporte aeroportuário de passageiros foi reduzido a próximo de zero. Trata-se de dado sem precedentes na história da aviação civil brasileira. Dessa forma, o período de “quarentena” marcou o momento de maior impacto econômico-financeiro nos contratos de concessão aeroportuária, praticamente incapazes de auferir receita.

Importante ressaltar que, neste período, o cenário da pandemia era praticamente imprevisível, pois não se sabia como o vírus iria se comportar no Brasil<sup>49</sup>.

Para exemplificar o impacto orçamentário deste período, podemos observar o caso do aeroporto de Florianópolis, em Santa Catarina. Em 2019, para este período de três meses o aeroporto teria recebido 944.124 passageiros, nacionais e internacionais; em 2020 recebeu somente 245.988 passageiros, representando uma queda de 73,84% no fluxo de passageiros do aeroporto<sup>50</sup>. Ressaltando que esta queda de passageiros não impacta somente a receita tarifária do aeroporto, mas também as receitas acessórias, extremamente relevantes para este setor.

### *Respostas regulatórias*

Em 15 de março, foi editada a Decisão n.º 43/20 pela ANAC<sup>51</sup>, que suspendeu um conjunto de atividades fiscalizatórias que deveriam ser realizadas ainda no primeiro semestre de 2020 nos aeroportos. Foram estendidos para 31 de outubro o prazo limite

---

<sup>49</sup> PAULO ROSSI MENEZES. *Ação do coronavírus no hemisfério sul ainda traz dúvidas* in Ed. *Jornal USP*, 2013. Disponível em: <https://jornal.usp.br/atualidades/acao-do-coronavirus-no-hemisferio-sul-ainda-traz-duvidas/>. Acesso em 8 de julho de 2021.

<sup>50</sup> Aeroporto de Florianópolis. *Estatísticas*. Disponível em: <https://floripa-airport.com/estatisticas.html>. Acesso em 8 de julho de 2021.

<sup>51</sup> Decisão n. 43/20 (...)

Art. 1º Prorrogar, em 120 (cento e vinte) dias, a validade das certificações de profissionais previstas no Regulamento Brasileiro da Aviação Civil - RBAC nº 110, no RBAC nº 153 e na Resolução nº 279, de 10 de julho de 2013, com data de vencimento entre os meses de março e junho de 2020. Art. 2º Isentar os operadores de aeródromo de realizar as reuniões ordinárias da Comissão de Segurança Aeroportuária - CSA previstas para o primeiro semestre de 2020, nos termos do parágrafo 107.37(a)(2) do RBAC nº 107. Art. 3º Estender até 31 de outubro de 2020 o prazo para realização das atividades de controle de qualidade AVSEC por parte dos operadores previstas no RBAC nº 107 e no RBAC nº 108, cujos intervalos máximos de execução ocorram entre março e julho de 2020.



para a realização de atividades de controle, como a verificação de qualidade AVSEC (Aviation Security). Essa medida também eximiu os operadores de aeródromos da realização de reuniões obrigatórias do Comitê de Segurança Aeroportuária (CSA) previstas para o primeiro semestre.

Em 18 de março foi editada a Medida Provisória nº 925/20, que instituiu medidas emergenciais para a aviação civil brasileira. Houve prorrogação do prazo para pagamento de outorga fixa e variável para os concessionários de aeroportos até 18 de dezembro de 2020, como forma de auxiliar a manutenção de fluxo de caixas das operações.

Ambas as medidas foram muito relevantes para gerar maior conforto aos concessionários e sinalizar que as instituições estavam cientes dos impactos da Covid-19 sobre essas atividades.

O Decreto n.º 10.282/20, que regulamenta a Lei de Combate ao Coronavírus no Brasil (Lei 13.979/2020), instituiu que as atividades aeroportuárias eram serviços essenciais e, portanto, deveriam manter suas atividades, mesmo durante o período de quarentena imposto. Dessa forma, os concessionários conseguiram manter certo patamar de receitas, mesmo que muito baixa, ao longo da pandemia.

O mês de abril iniciou com dois novos posicionamentos institucionais relevantes. O primeiro foi o fato do Tribunal de Contas da União (TCU), no âmbito do processo n.º 015.818/2020-9, proferiu Acórdão 3164/2020<sup>52</sup>, de relatoria do Ministro Vital do Rêgo, ter negado pedido cautelar para suspensão ao edital de seleção do consórcio responsável pelos estudos de modelagem da 6ª rodada de concessões aeroportuárias, mantendo a esperança da manutenção do cenário de normalidade para os anos seguintes e a continuação com o programa de privatizações do Governo.

---

<sup>52</sup> TCU, Acórdão 316/2020.



O segundo foi o aditamento dos Contratos de Concessão aeroportuárias com prorrogação do vencimento da outorga, formalizando, por vias contratuais, o dispositivo da Medida Provisória nº 925, o seja efetivamente considerar este período de suspensão do pagamento de outorgas, reforçando o auxílio na recomposição do fluxo de caixa dessas companhias. Os aeroportos beneficiados nessa primeira rodada foram: Confins (MG), Galeão (RJ), Fortaleza (CE), Salvador (BA), Florianópolis (SC) e Porto Alegre (RS). A decisão gerou os seguintes impactos orçamentários.

O mês de maio foi marcado por revisões tarifárias para os aeroportos do Galeão (RJ) e Confins (MG). No cálculo, não foram levados em consideração, de forma explícita, os impactos da pandemia.

Em abril, foi publicado também pela ANVISA, novo protocolo sanitário para a operação aeroportuária, conforme Nota Técnica n.º 101/2020, impondo novas atividades de higiene e organização para os aeroportos.

Essas foram as principais medidas tomadas pelos entes que regulam as atividades aeroportuárias nesses primeiros meses de crise. Pode-se observar que não houve omissão regulatória com as principais dificuldades do setor, em especial com relação à prorrogação de pagamentos de outorgas para o poder concedente, o que possibilitou um fôlego relevante para os aeroportos mais impactados.

No entanto, essas mudanças, mesmo quando realizadas de forma contratual, impactaram no equilíbrio econômico-financeiro do contrato, gerando questões futuras para a administração desses. Veremos nos meses seguintes, que o encontro entre um contrato que seja exequível e que atenda as demandas do poder concedente, dentro deste cenário fortemente impactado pela Covid-19, será de difícil recomposição.

### *Posicionamentos públicos*

Nesses meses de maior agravamento da pandemia, os posicionamentos públicos do Governo Federal, através do Ministério da Infraestrutura, mostravam otimismo e certeza

na manutenção de um plano de concessão forte. No mês de março, em entrevista para o jornal Estado de São Paulo, o Ministro TARCÍSIO DE FREITAS procurou demonstrar que os projetos de infraestrutura são investimentos de longo prazo e, por isso, não devem ser analisados sobre o prisma desta crise:

***(Entrevistador) O aumento de casos de coronavírus no Brasil pode exercer impactos sobre a atratividade do capital estrangeiro pelos leilões de aeroportos no País?***

*(Ministro Tarcísio de Freitas) Estamos falando de concessões de ativos que serão operados por décadas, um mercado relevante e um perfil de investidor de longo prazo. É um modelo de concessão já consolidado após trilhar uma curva de aprendizado e que vem dando muito certo, vide as últimas concessões. Não vejo o apetite dos investidores por esse tipo de ativo sendo afetado pelo coronavírus<sup>53</sup>.*

Dessa forma, o Ministro comunicou aos possíveis investidores nacionais e internacionais, que o Brasil tem um modelo sólido de concessões e que será possível superar a crise vivenciada. O Editorial do mesmo jornal reforçou a opinião do Ministro ressaltando a calma “ao sinalizar a manutenção do plano de concessões em meio às incertezas provocadas pela covid-19, o ministro traz tranquilidade para onde até o momento reina o pânico”<sup>54</sup>.

Abril foi marcado por matérias que indicavam a necessidade de socorro aos concessionários, como: “O dever de cooperação nas concessões de aeroportos no Brasil diante da crise da covid-19”<sup>55</sup>, do Estado de São Paulo, e “Repactuação dos contratos de aeroportos pode ser feita até novembro, diz secretária de Aviação”<sup>56</sup>, da Agência

---

<sup>53</sup> FRANCISCO CARLOS DE ASSIS. ‘Coronavírus não afeta apetite por infraestrutura’, diz ministro. Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,coronavirus-nao-afeta-apetite-por-infraestrutura-diz-ministro,70003227979>. Acesso em 8 de julho de 2021.

<sup>54</sup> ESTADÃO. *Pandemia não afetará plano de concessões*. Disponível em: <https://opinioao.estadao.com.br/noticias/editorial-economico,pandemia-nao-afetara-plano-de-concessoes,70003232665>. Acesso em 8 de julho de 2021.

<sup>55</sup> ALEXANDRE CUNHA DE ANDRADE. *O dever de cooperação nas concessões de aeroportos no Brasil diante da crise da covid-19*. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/o-dever-de-cooperacao-nas-concessoes-de-aeroportos-no-brasil-diante-da-crise-da-covid-19/>. Acesso em 8 de julho de 2021.

<sup>56</sup> TALES SILVEIRA. *Repactuação dos contratos de aeroportos pode ser feita até novembro, diz secretário de aviação*. Disponível em: <https://www.agenciainfra.com/blog/repactuacao-dos-contratos-de-aeroportos-pode-ser-feita-ate-novembro-diz-secretario-de-aviacao/>. Acesso em 8 de julho de 2021.



Infra. O Governo Federal, no entanto, manteve sua presença através do esforço de manutenção do cronograma de concessões previsto para o ano de 2020 como disposto na matéria do Estado de São Paulo “*Governo tem pacote de obras pós-crise do coronavírus*”.<sup>57</sup>

Esses posicionamentos demonstram duas grandes preocupações em jogo: necessidade de apoio às concessionárias e manutenção de um programa de concessões robusto.

#### *Leitura de mercado*

Este mesmo período apresentou dados alarmantes sobre a saúde econômica do setor de aviação como um todo. As principais empresas do setor doméstico nacional – Gol, Azul e Latam<sup>58</sup> - apresentaram quedas expressivas nos valores de suas ações. Azul apresentou queda de 68,4% dos valores da ação AZUL4 (de R\$ 45,19 para R\$14,28), a Gol teve performance semelhantemente ruim, tendo queda de 53,92% da GOLL4 (de R\$ 26,11 para 12,03%) e Latam teve queda de 82% na LTAMQ (de R\$ 6,91 USD para R\$ 1,20 USD)<sup>59</sup>.

**Gráfico 04** – Valor das ações da Azul Linhas Aéreas e Gol Linhas Aéreas nos meses de março e abril de 2020

---

<sup>57</sup> ANDRÉ BORGES. *Governo tem pacote de obras pós-crise do coronavírus*. Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,governo-tem-pacote-de-obras-pos-cri-se-do-coronavirus,70003272685>. Acesso em 8 de julho de 2021.

<sup>58</sup> ANAC. *Demanda e Oferta do Transporte Aéreo*. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiY2I2NTA5ZDQ0MTkxZS00YWNjLWl1Y2EtODY3ZGY2MDI1kNDZlWl0YTQ0NGIyYi1hYjJhLWVmOTUyMjM2ODM2NiIsImMiOiR9>. Acesso em 8 de julho de 2021.

<sup>59</sup> Os valores de fechamento são fornecidos pela Morningstar. Os dados de transações corporativas são fornecidos pela Thomson Reuters. Os dados intradiários podem ser fornecidos pela ICE Data Services.



Fonte: Infomoney.

Essas informações sugerem que o mercado financeiro não tinha uma percepção positiva do setor de aviação civil no curto prazo.

Se adentrarmos no caso do Aeroporto de Guarulhos, para compreender melhor os impactos financeiros do período em destaque, veremos o quanto foi comprometida a capacidade deste em honrar seus compromissos no segundo trimestre de 2020. A receita líquida ajustada da companhia do GRU Airport totalizou R\$ 276,5 milhões no segundo semestre de 2020, uma retração de 42,9% em relação ao ano passo. No segundo semestre de 2020, a concessionária registrou um EBITDA de R\$ 107,6 milhões, uma queda de 66,3% em relação ao mesmo período do ano anterior<sup>60</sup>.

As receitas tarifárias apresentaram queda de 52,5% e as a receitas não tarifárias apresentaram redução de 20,8% no segundo trimestre, se comparado com o ano passado<sup>61</sup>. As grandes variações para essa performance foram: (a) Duty Free: aumento do dólar médio entre períodos e atingida apenas a remuneração mínima mensal por queda de 96,2% de passageiros internacionais; (b) Combustíveis: em decorrência da queda de movimentação de aeronaves e volume; (c) Sala VIP: variação devida ao menor número de acessos e fechamento temporário das áreas dos terminais, impactando na negociação/redução de RMM para as áreas fechadas, como o Terminal 2 Internacional.

<sup>60</sup> GRU AIRPORT. *Movimentação Aeroportuária – RMA*. Disponível em: <https://www.gru.com.br/pt/institucional/informacoes-operacionais/movimentacao-aeroportuaria>. Acesso em 8 de julho de 2021.

<sup>61</sup> GRU AIRPORT. *Relatório de Desempenho – 1º Trimestre de 2020*. Disponível em: [http://ri.gru.com.br/conteudo\\_pt.asp?idioma=0&conta=28&tipo=54595](http://ri.gru.com.br/conteudo_pt.asp?idioma=0&conta=28&tipo=54595). Acesso em 8 de julho de 2021.



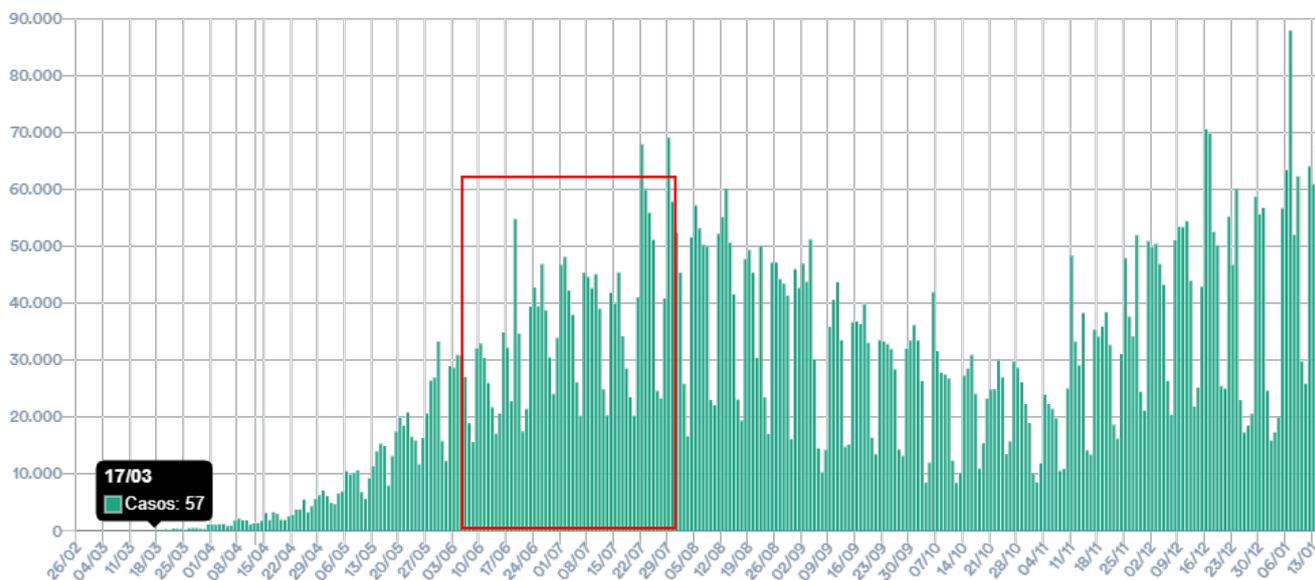
A dívida líquida aumentou em R\$ 280,2 milhões (11,4%) no segundo trimestre de 2020, com relação ao mesmo período de 2019, em virtude da redução do caixa em R\$ 304,5 milhões, devido à frustração da receita, motivada pela queda da movimentação de passageiros e aeronaves.

Dessa forma, com uma queda de receita expressiva de maneira bruta o aeroporto teve todo seu plano de negócios inicialmente elaborado no momento do leilão completamente alterado, comprometendo a efetiva capacidade financeira do aeroporto em manter empregos, amortização de empréstimos e mesmo o pagamento das outorgas.

#### *c) Período de Estabilização (junho e julho de 2020)*

O período da estabilização ocorre logo após o crescimento vertiginoso dos casos de coronavírus nos meses de maio a março, em que o Brasil vivenciou patamar alto de infecções e crescente, mas estável, onde a curva de infecção desenvolveu um pequeno platô. Essa característica marca um período de maior previsibilidade, onde mais informações eram conhecidas sobre a doença e algumas estratégias de contenção já eram possíveis. Essa estabilização foi refletida na condução das atividades aeroportuárias.

**Gráfico 05** – Casos Novos de Covid-19 por data de notificação



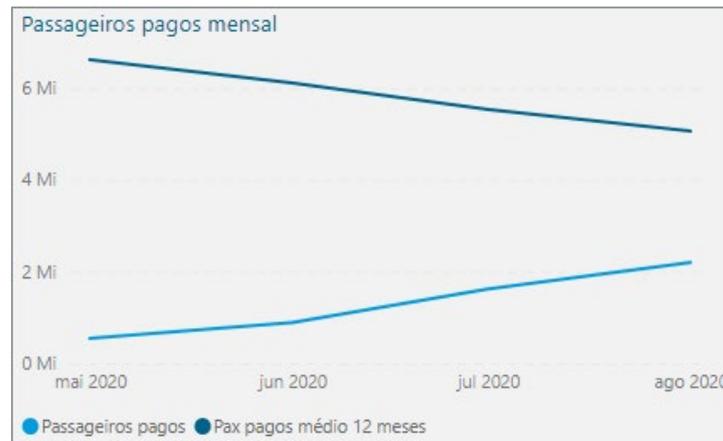
Fonte: Ministério da Saúde

### *Impactos de demanda no período*

A demanda aeroportuária neste período apresentou relativa melhora, apesar de performar de maneira muito inferior ao mesmo período de 2019. A principal melhora se localizou no mercado doméstico, uma vez que as viagens internacionais ainda estavam limitadas ao mínimo necessário. Os passageiros domésticos transportados no mês de julho foram de 888.272, um crescimento de 64,5% se comparado com o mês de maio. Logo, existia uma perspectiva de melhora para o setor, em especial para as companhias nacionais responsáveis pelo transpor doméstico e seus aeroportos<sup>62</sup>. As respostas regulatórias se inserem neste contexto.

**Gráfico 06** – Volume de passageiros pagantes nos meses de maio, junho e julho de 2020

<sup>62</sup> ANAC. *Demanda e Oferta do Transporte Aéreo*. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiY2I2NTA5ZDQ0MTkxZS00YWNjLW11Y2EtODY3ZGY2MDI0kNDZiwiidCI6ImI1NzQ4ZjZiLW10YTQtNGIyYi1hYjJhLWVmOTUyMjM2ODM2NiIsImMiOiR9>. Acesso em 8 de julho de 2021.



Fonte: ANAC

### *Respostas regulatórias*

Em junho ocorreram duas principais medidas regulatórias sobre o encaminhamento da infraestrutura aeroportuária. A primeira foi a publicação pelo Ministério da Infraestrutura da Portaria nº 64, em 17 de junho de 2020, que revogou a atribuição da exploração da INFRAERO sobre o Aeroporto da Pampulha – Carlos Drummond de Andrade, localizado em Belo Horizonte – MG. A emissão dessa portaria indicou a intenção do Ministério de Infraestrutura, no momento, de manter a pauta de concessão de ativos e redução da INFRAERO, uma vez que transferiu o ônus sobre essa decisão para o Estado de Minas Gerais.

Em 27 de junho, a ANAC emitiu a Resolução n.º 575, que relativizou obrigações relacionadas ao Regulamento Brasileiro de Aviação Civil (RABC) n.º 153, eximindo a contratação de equipe adicional de resgate, reconhecendo que a mudança drástica de passageiros gera consequências para o custo fixo do aeroporto, que pode ser modificado conforme as demandas da concessão.

Em julho de 2020, o Governo Federal seguiu o tocante relativo as concessões aeroportuárias previstas para o ano. Foi emitido o Decreto federal n.º 10.427/2020, em 16



de julho, que inseriu no Programa de Parcerias de Investimentos (PPI)<sup>63</sup> o Aeroporto Internacional de Viracopos, no Município de Campinas, Estado de São Paulo, expandido o portfólio de projeto, caso que será aprofundado ao final deste relatório<sup>64</sup>.

Para endereçar a crise dos contratos vigentes, o Ministério da Infraestrutura emitiu a Portaria n.º 93 de julho de 2020, disciplinando a celebração, prorrogação, renovação e o aditamento dos contratos de exploração comercial que envolviam a utilização de espaços no complexo aeroportuário nos aeroportos incluídos no Plano Nacional de Desestatização - PND ou qualificados para parcerias no Programa de Parcerias e Investimentos - PPI. O estabelecimento deste procedimento demonstra a preocupação para que os aeroportos incentivem e desenvolvam atividades que independam da receita tarifária e mantenham o seu fluxo de caixa sadio para que os ativos públicos pudessem ser bem avaliados em certames futuros realizados pelo programa.

Por fim, nesse período de estabilização, a ANAC promulgou, em 23 de julho, a Portaria n.º 1762/20, que reajustou os tetos das tarifas aeroportuárias de embarque, conexão, pouso, permanência, armazenagem.

Esse período foi marcado por respostas regulatórias mais contidas do que os anteriores, tratando mais da conformação do programa de concessão federal e sua continuidade. Esse fato poder ser interpretado como um momento de teste das soluções propostas no período anterior e uma conformação do mercado as dificuldades vivenciadas.

### *Posicionamentos públicos*

Os posicionamentos públicos seguiram a mesma linha do período anterior. O jornal Estado de São Paulo publicou a matéria *Concessões aeroportuárias: medidas para*

---

<sup>63</sup> Criado pela Lei n.º 13.334, de 2016 o PPI tem como finalidade de ampliar e fortalecer a interação entre o Estado e a iniciativa privada por meio da celebração de contratos de parceria e de outras medidas de desestatização.

<sup>64</sup> Cf. Portaria n.º 93/2020 do Ministério de Infraestrutura.

*mitigar os efeitos da pandemia*<sup>65</sup> elaborada por advogada de infraestrutura, solidificando as medidas necessárias para retomada saída dessas concessões. Em julho, esse mesmo jornal rememorou também que a matéria “*Infraestrutura não está impune à pandemia*”, comentado que o número de leilões de concessão de rodovias e aeroportos previsto para 2020 teve redução significativa em decorrência da retração econômica provocada pelo novo coronavírus.

Por fim, foi ressaltado ponto muito importante pelo Ministro de Infraestrutura TARCÍSIO DE FREITAS, em evento organizado pela XP Investimentos, que a crise econômica não iria salvar concessões que já caminham para caducidade<sup>66</sup>. Dessa forma, o Ministro apontou o leme para um dos principais problemas que ainda devem ser enfrentados pelas companhias e Administração Pública.

#### *Leituras de mercado*

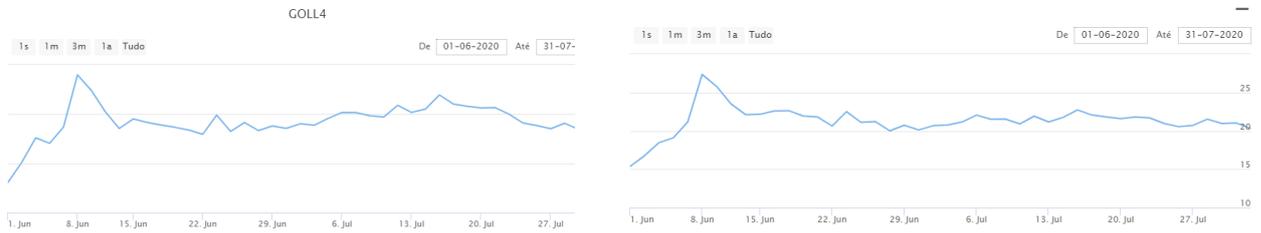
A reação do mercado ao setor aeroportuário no período de junho a julho de 2020 foi positiva. Possivelmente o mercado entendeu que o Governo se preocupava em trabalhar para certa estabilidade no setor, o que trouxe um ânimo renovado para as companhias atuantes no mercado. Como veremos seguir, a AZUL4 iniciou junho com ações valendo R\$15,35 e finalizou julho em R\$20,31. O mesmo ocorreu com a GOLL4, que tinha ações no valor de R\$ 13,06 no início de junho e finalizou o período em alta, sendo negociadas a R\$ 17,91.

**Gráficos 07** – Valor das ações da Azul Linhas Aéreas e Gol Linhas Aéreas nos meses de março e abril de 2020

---

<sup>65</sup> KARINA YAMAUTI HATANAKA. *Concessões aeroportuárias: medidas para mitigar os efeitos da pandemia*. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/concessoes-aeroportuarias-medidas-para-mitigar-os-efeitos-da-pandemia/>. Acesso em 8 de julho de 2021.

<sup>66</sup> WARTH. ANNE. *Tarcísio de Freitas diz que crise não vai salvar concessões que seguem para caducidade*. Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,tarcisio-de-freitas-diz-que-crise-nao-vai-salvar-concessoes-que-seguem-para-caducidade,70003365536>. Acesso em 8 de julho de 2021.

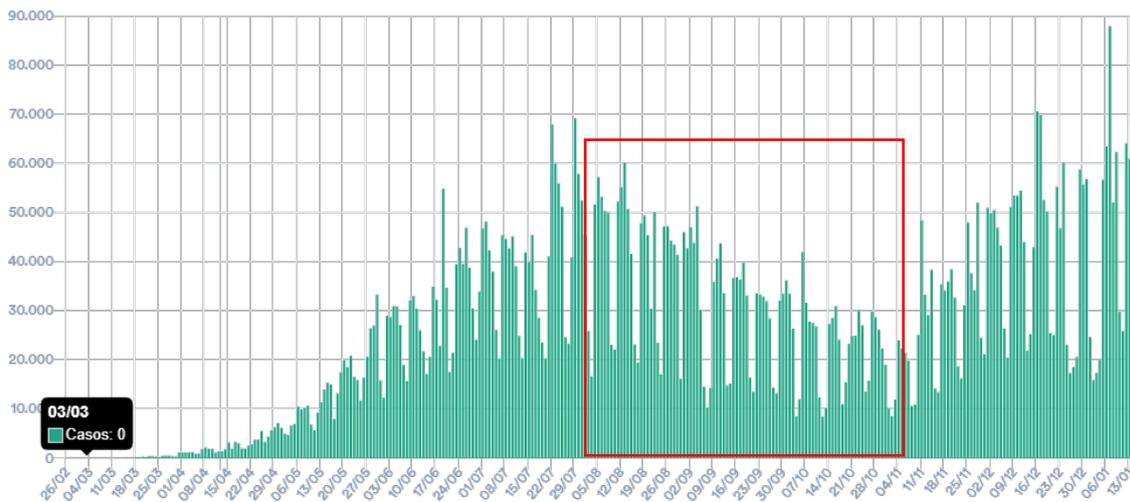


Fonte: Infomoney.

**d) Índices de Recuperação (agosto a outubro de 2020)**

Os meses de agosto, setembro e outubro, marcam uma fase esperançosa no combate à pandemia do novo coronavírus no Brasil, em que, pela primeira vez, verificou-se redução de casos de Covid-19. As consequências desses meses foram positivas para o setor aeroportuário, como veremos a seguir.

**Gráfico 08 – Casos Novos de Covid-19 por data de notificação**



Fonte: Ministério da Saúde

*Respostas regulatórias*



Em 5 de agosto, foi sancionada a Lei nº 14.034/2020, produto da conversão da MP n.º 925/2020, confirmando o conjunto de iniciativas que beneficiam o setor de transporte aéreo brasileiro, como o adiamento do pagamento das outorgas das concessões aeroportuárias até 18 de dezembro de 2020, extinção da cobrança (a partir de 2021) do adicional de US\$ 18 sobre a Tarifa de Embarque Internacional (TEI) e designação do Fundo Nacional de Aviação Civil (FNAC) como garantia de empréstimos (até 31 de dezembro de 2020) a empresas do setor aéreo que tiverem prejuízos decorrente da Covid-19.

Como comentado, a suspensão do prazo de outorgas permitiu que as concessionárias aeroportuárias rearranjassem suas contas para que, com determinado período de vacância, pudessem voltar a pagar os valores devidos a título de outorga. No entanto, vale ressaltar que a Lei deixa aberta a necessidade de futura discussão sobre reequilíbrio econômico-financeiro sobre os eventos decorrentes da pandemia.

Outro mecanismo criativo elaborado pelos congressistas nesta Lei para recuperação do setor foi o oferecimento do Fundo Nacional da Aviação Civil como garantia pública para contração de dívida para fazer valer os valores outorga e demais obrigações das concessões.

O mecanismo proposto foi fundamental, pois as concessionárias não teriam solidez de fluxo de caixa suficiente para contração de empréstimos lastreados somente em sua operação, ou mesmo, nos ativos de seus patrocinadores. Logo, o Fundo potencializa a recuperação do setor. No entanto, ele traz a necessidade comprovar dados decorrentes da Covid-19 para gozar desse direito, como vimos nos estudos de demanda, esses deve ser um tema de simples convencimento, mas pode apresentar controvérsias que limitam o potencial do mecanismo.

No dia seguinte, em 6 de agosto, foi promulgado o Decreto n.º 10.446/20, que disciplinou a celebração de aditivos contratuais que versem sobre a alteração do cronograma de pagamentos das outorgas nos contratos de parceria no setor aeroportuário



celebrados até 31 de dezembro de 2016, somando as medidas que buscam viabilizar a recuperação dos contratos em estresse.

Seguido do estabelecimento deste pacote de reformas, a ANAC aprovou os documentos atinentes à realização da 6ª Rodada de Concessões Aeroportuária, para mais 22 aeroportos<sup>67</sup>. Para tanto, foram necessários ajustes na minuta de edital e contratos de concessão dada as mudanças no cenário econômico causadas pela pandemia. Segundo ANAC, as principais modificação foi:

*“A principal alteração dessa consulta complementar foi para o Bloco Norte, com inclusão de valores de referência provenientes da movimentação de carga aérea no Aeroporto Internacional de Manaus e mecanismo de compartilhamento de risco entre o Poder Concedente e a concessionária caso tais valores não sejam alcançados. Pelo contrato, esse mecanismo só é aplicável a partir do quinto ano de concessão e nos casos de impactos decorrentes de alteração na legislação tributária da Zona Franca de Manaus. Assim, caso a arrecadação com receita de carga seja menor do que o piso previsto em contrato, a contribuição variável poderá ser reduzida. Caso essa compensação não seja suficiente, e ouvido o Ministério de Infraestrutura, poderão ser utilizados mecanismos como: a alteração do valor das tarifas, do prazo do contrato e das obrigações contratuais da concessionária, bem como o pagamento de valores à concessionária. Além disso, na nova versão de contrato de concessão, foi estendido o prazo de integralização do capital social mínimo obrigatório para o Bloco Sul, compatibilizando-o com os prazos dos demais blocos.*

*(...). Ainda na minuta do contrato, foi esclarecida a indenização devida no caso de encampação. Caso aconteça esse tipo de extinção prematura do contrato, a concessionária será indenizada pelo valor presente dos lucros futuros frustrados e por outras parcelas não amortizadas de investimentos realizados e valores recolhidos durante o contrato”<sup>68</sup>.*

A preocupação em contemplar questões relacionadas à incapacidade de performance do parceiro privado é uma prova que as consequências da pandemia vão impactar a

---

<sup>67</sup> Curitiba/PR, Foz do Iguaçu/PR, Navegantes/SC, Londrina/PR, Joinville/SC, Bacacheri/PR, Pelotas/RS, Uruguaiana/RS e Bagé/RS, formando o Bloco Sul; dos aeroportos de Goiânia/GO, São Luís/MA, Teresina/PI, Palmas/TO, Petrolina/PE e Imperatriz/MA, formando o Bloco Central; e dos aeroportos de Manaus/AM, Porto Velho/RO, Rio Branco/AC, Cruzeiro do Sul/AC, Tabatinga/AM, Tefé/AM e Boa Vista/RR, formando o Bloco Norte.

<sup>68</sup> ANAC. *Processo da sexta rodada de concessão de aeroportos é aprovado*. Disponível em: <https://www.anac.gov.br/noticias/2020/processo-da-sexta-rodada-de-concessao-de-aeroportos-e-aprovado>. Acesso em 8 de julho de 2021.

modelagem de contratos futuros, em especial os procedimentos de término contratual e reequilíbrio econômico-financeiro.

Em 25 de outubro, a Secretaria Nacional de Aviação Civil (SAC) emitiu a Portaria n.º 157/20, contendo parâmetros mínimos para reprogramação do pagamento da Contribuição Fixa dos Contratos de Concessão Federal, indicando, assim, que os diálogos para retomar as obrigações inicialmente contraídas haviam se iniciado. Com base nessa normativa, a SAC analisou os pedidos de reprogramação, os quais, quando aprovados, foram encaminhados à ANAC para celebração dos respectivos aditivos contratuais.

#### *Posicionamentos públicos*

A leitura dos posicionamentos públicos refletiu essa maré de otimismo, com matérias como do “*Governo quer licitar cinco blocos de aeroportos regionais na Amazonia Legal*”<sup>69</sup>, “*Governo lança edital para estudos de concessão de 17 aeroportos, incluindo Santos Dumont e Congonhas*”<sup>70</sup>, do Estado de São Paulo, e “*PMI DA 7ª Rodada de Concessão de Aeroportos sai até a próxima semana*”, da Agência Infra<sup>71</sup>.

#### *Leituras de mercado*

Esse otimismo foi refletido também no mercado. A AZUL4 teve aumento significativo do valor de suas ações, de R\$ 20,09 no início de agosto para R\$ 29,09 no fim de setembro, terminando o período com uma alta menos expressiva, de R\$ 22,55. A ação da companhia GOL teve um trajeto parecido, mas fechou em baixa.

---

<sup>69</sup> AMANDA PUPO. *Governo quer licitar cinco blocos de aeroportos regionais na Amazônia Legal*. Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,governo-tem-pacote-de-obras-pos-crise-do-coronavirus,70003272685>. Acesso em 8 de julho de 2021.

<sup>70</sup> AMANDA PUPO. *Governo lança edital para estudos de concessão de 17 aeroportos, incluindo Santos Dumont e Congonhas*. Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,governo-lanca-edital-para-estudos-de-concessao-de-17-aeroportos-incluindo-santos-dumont-e-congonhas,70003468320>. Acesso em 8 de julho de 2021.

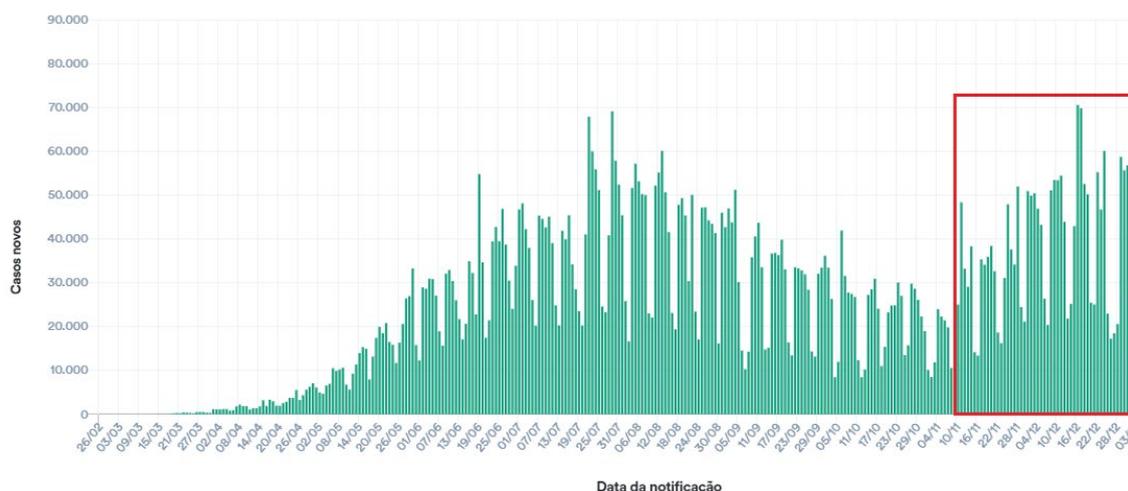
<sup>71</sup> Agência INFRA. *PMI da 7ª Rodada de Concessão de Aeroportos sai até a próxima semana*. Disponível em: <https://www.agenciainfra.com/blog/pmi-da-7a-rodada-de-concessoes-de-aeroportos-sai-ate-a-proxima-semana-diz-secretario/#:~:text=O%20secret%C3%A1rio%20de%20Avia%C3%A7%C3%A3o%20Civil,Rodada%20e%20Concess%C3%B5es%20do%20setor>. Acesso em 8 de julho de 2021.

**e) Segunda onda (novembro a dezembro de 2020)**

*Impactos de demanda no período*

O período de novembro e dezembro de 2020 foi marcado por uma sensação de exaustão de todos os brasileiros, que já enfrentavam as medidas de restrição e distanciamento social há mais de 8 meses. Este relaxamento na conduta e a progressão natural do contágio do vírus resultaram em um momento de aumento no número de casos, denominada internacionalmente como “segunda onda”. Este efeito, vale ressaltar, não foi fato isolado no Brasil, mas também enfrentado por países como Estados Unidos e diversos na União Europeia.<sup>72</sup>

**Gráfico 09 – Casos Novos de Covid-19 por data de notificação**



Fonte: Ministério da Saúde

Como apresentado pelo gráfico do Ministério da Saúde, o casos retomam ao patamar do momento inicial da pandemia. No entanto, encontraram um país diferente, onde o

<sup>72</sup> VERGARA DIAZ. *The COVID-19 second wave: A perspective to be explored in BrazJInfectDis*, 2020. Disponível em: <https://www.bjid.org.br/en-pdf-S1413867020306644>. Acesso em 8 de julho de 2021.



conhecimento acumulado nos meses anteriores permitiu a condução das atividades de forma adaptada, sem a necessidade de reavaliar protocolos e procedimentos. Neste sentido, os protocolos haviam sido comprovados como eficazes. A dificuldade estava justamente em cumpri-los.

No que se refere à demanda aeroportuária, infelizmente a base de dados da ANAC não foi disponibilizada para os meses de novembro e dezembro até o término dessa pesquisa. No entanto, pode-se realizar uma estimativa dos impactos do setor pela análise da demanda em aeroportos de grande porte.

Para o Aeroporto de Guarulhos, São Paulo, entre os meses de outubro e novembro o tráfego de embarque e desembarque aeronaves aumentou 15,98% e, entre novembro e dezembro, houve novo aumento de 18,8%<sup>73</sup>. Para o Aeroporto do Galeão, Rio de Janeiro, entre outubro e dezembro o aeroporto registrou um aumento de passageiros domésticos e internacionais de 23,46%<sup>74</sup>.

Dessa forma, a tendência era de alta na demanda, apesar do recrudescimento da pandemia em todos os seus números. Esse fato também pode estar atrelado ao deslocamento em função das festas de final de ano.

#### *Respostas regulatórias*

As repostas regulatórias para este período seguiram a tendência de retomada da normalização do setor. No mês de novembro foram tomadas medidas para continuidade das atividades aeroportuárias, como a prorrogação contratual para transporte de carga na cabine de passageiros, resultando em maior fluxo de cargas.

---

<sup>73</sup> GRU. *Movimentação Aeroportuária – RMA. 2020.* Disponível em: <https://www.gru.com.br/pt/institucional/sobre-gru-airport/informacoes-operacionais>. Acesso em 8 de julho de 2021.

<sup>74</sup> RIO GALEÃO. *Movimentação Aeroportuária – RMA. 2020.* Disponível em: <https://www.riogaleao.com/corporativo/page/numeros-do-aeroporto>. Acesso em 8 de julho de 2021.



No mês de novembro também foram aprovados os reequilíbrios de oito aeroportos<sup>75</sup>. Mais especificamente, no dia 10 foi definida a recomposição dos contratos dos aeroportos do Galeão (R\$ 365,6 milhões), Porto Alegre (R\$ 119,4 milhões), Fortaleza (R\$ 94,3 milhões) e Florianópolis (R\$ 37,2 milhões). No dia 24, mais quatro aeroportos tiveram seu reequilíbrio econômico-financeiro aprovado em razão da Covid-19, quais sejam, os aeroportos de Guarulhos (R\$ 854,9 milhões), Brasília (R\$ 184,8 milhões), Salvador (R\$ 114,9 milhões) e Confins (R\$ 111,1 milhões).

No mês de dezembro, ocorreram novas prorrogações de pagamentos de outorgas para os aeroportos de Brasília, Confins e Guarulhos. Essas decisões da ANAC seguiram as respostas regulatórias emitidas ao final do ano, permitindo que as concessões reorganizassem suas obrigações e se mantivessem saudáveis.

#### *Posicionamentos públicos*

Os posicionamentos públicos procuraram reforçar a fala de retomada econômica para o ano de 2021, com manchetes como “*De portos a rodovias, inovação ajuda empresas de transportes a superar crise*”<sup>76</sup> e “*Aeroportos: oportunidade para valorizar nova forma de pensar as concessões públicas que priorizam qualidade de serviços em vez de obra*”<sup>77</sup>. Imbuídos dessa fala, o mercado procurou sinalizar o otimismo com o ano de 2021 e os próximos passos do setor.

#### *Leitura de mercado*

---

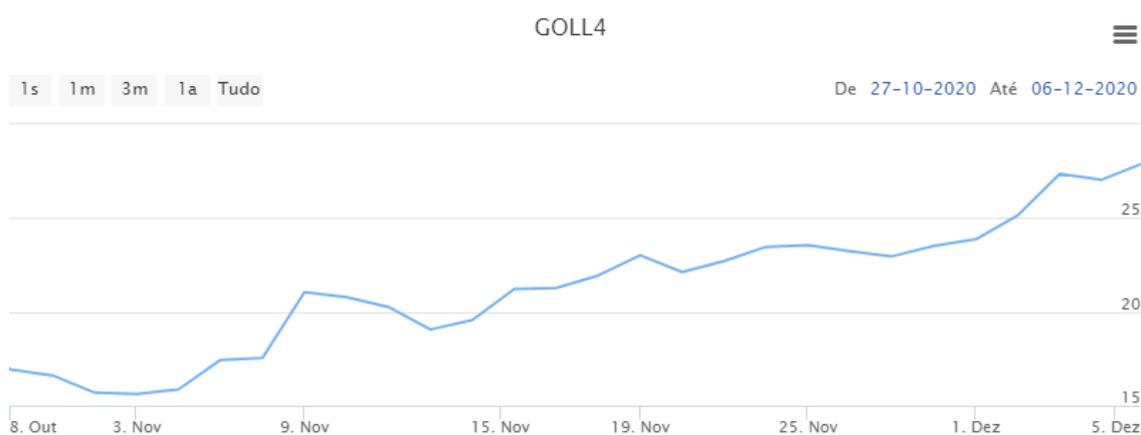
<sup>75</sup> ANAC. *Mais 4 aeroportos têm reequilíbrio econômico-financeiro aprovado em razão da Covid-19*. Disponível em: <https://www.anac.gov.br/noticias/2020/mais-4-aeroportos-tem-reequilibrio-economico-financeiro-aprovado-em-razao-da-covid-19>. Acesso em 8 de julho de 2021.

<sup>76</sup> ESTADÃO. *De portos a rodovias, inovação ajuda empresas de transportes a superar crise*. Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,de-portos-a-rodovias-inovacao-ajuda-empresas-de-transportes-a-superar-crise,70003502442>. Acesso em 8 de julho de 2021.

<sup>77</sup> ESTADÃO. *Aeroportos: oportunidade para valorizar nova forma de pensar as concessões públicas que priorizam qualidade de serviços em vez de obras*. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/aeroportos-oportunidade-para-valorizar-nova-forma-de-pensar-as-concessoes-publicas-que-priorizam-qualidade-de-servicos-em-vez-de-obras/>. Acesso em 8 de julho de 2021.

A leitura do mercado para este último bimestre do ano de 2020 foi de alta para o setor da aviação civil, com as ações da Gol sendo negociadas de R\$ 16,92 no início de novembro para 27,05% ao final de dezembro.

**Gráfico 10** – Valor das ações da Gol Linhas Aéreas nos meses de novembro e dezembro de 2020



Fonte: Infomoney.

Processo similar ocorreu na Azul, porém com aumentos menos expressivos: suas ações despontaram no período de R\$ 53,5 para R\$ 57,8, o que aparentemente demonstra que o mercado havia compreendido os cenários de reformas vantajosas para o mercado.

### ***III.2. Estudo de caso: Aeroporto Internacional de Natal GOVERNADOR ALUÍZIO ALVES***

O estudo de caso do AEROPORTO INTERNACIONAL DE NATAL GOVERNADOR ALUÍZIO ALVES exemplifica a experiência vivida por diferentes aeroportos ao longo da pandemia, assim como trazer de forma concreta as medidas propostas pelos reguladores e detalhas na recapitulação histórica. O aeroporto da capital potiguar narra a extinção antecipada de uma concessão por razões pandêmicas, onde as condições enfrentadas ao longo do



período fizeram com que a concessionária se desinteressasse pela continuidade da prestação do serviço, solicitando, de maneira amigável a devolução da concessão.

#### *Características do aeroporto*

O Aeroporto Internacional de Natal - Governador Aluizio Alves é um complexo aeroportuário brasileiro localizado no município de São Gonçalo do Amarante, no estado do Rio Grande do Norte, a 26 quilômetros do centro de Natal e a 36 quilômetros da Praia de Ponta Negra, onde se concentra a maior parte da zona hoteleira da capital potiguar<sup>78</sup>.

O Aeroporto Internacional de Natal, poder ser qualificado como terminal de médio porte, com circulação de até cinco milhões de passageiros anualmente, mas também detém forte atuação no mercado de cargas, dada sua posição estratégica, próxima aos Estados Unidos e Europa.

O aeroporto contém pista de pouso e decolagem de 3.000 metros por 60 metros, onde é permitido atuar com aeronaves como A380. Sua área de Pátio para Aeronaves é de 210 mil m<sup>2</sup>, sua área operacional de 40 mil m<sup>2</sup>. O aeroporto como um todo tem mais de 1.500 hectares. Dispõe de 42 posições de check-in, 6 pontes de embarque, estacionamento com 860 vagas no total (114 VIPs e 746 regulares)<sup>79</sup>.

Em pesquisa da Secretaria de Aviação Civil divulgada em janeiro de 2016, o aeroporto internacional de Natal foi indicado como o melhor do Brasil<sup>80</sup>. Da mesma forma, a pesquisa ainda considerou o complexo excelente nas categorias "*conforto*", "*atendimento*", "*limpeza geral*" e "*transporte público*". Em outubro de 2015, foi eleito o

---

<sup>78</sup> INFRAMÉRICA. *Dados e Informações*. Disponível em: <https://www.natal.aero/br/o-aeroporto/sobre-o-aeroporto/dados-e-informacoes/>. Acesso em 8 de julho de 2021.

<sup>79</sup> INFRAMÉRICA. *Ob. cit.*

<sup>80</sup> G1. *Aeroporto de Natal é o melhor em 11 itens de qualidade*. Disponível em: <http://g1.globo.com/rn/rio-grande-do-norte/noticia/2015/08/aeroporto-de-natal-e-o-melhor-do-brasil-em-11-itens-de-qualidade.html>. Acesso em 8 de julho de 2021.



melhor terminal de passageiros do país ao se sagrar como o grande vencedor da 25ª edição do "Prêmio Upis de Turismo"<sup>81</sup>.

O *Terminal de Cargas Brasil - TCB Natal* possui 4 mil m<sup>2</sup> de área construída, sete câmaras frias, depósitos para armazenamento de cargas perigosas e 1.495,97 m<sup>2</sup> destinados ao recebimento de cargas vivas. O aeroporto foi apontado como o maior exportador do nordeste em 2016. Em julho de 2018, o aeroporto foi premiado como o melhor do Brasil na categoria até 5 milhões de passageiros pelo Ministério dos Transportes<sup>82</sup>.

Entre julho de 2015 e julho de 2016, o aeroporto havia transportado mais de 5.800 toneladas, marca cujo alcance apenas foi possível por investimento em infraestrutura, tecnologia e pessoal<sup>83</sup>.

A estrutura atual permite importação e exportação de diferentes tipos e quantidades de mercadorias com baixo custo de frete. O TCB Natal também tem a seu favor a posição geográfica: é o armazém mais próximo da África e Europa, diminuindo a distância e os custos da exportação.

O Aeroporto detinha uma operação robusta, com proeminência reconhecida em sua gestão, com uma performance positiva e destaque em atividades especializadas, como importação e exportação, dada sua posição geográfica. Mesmo com todas essas características positivas, o aeroporto sofreu duro golpe com a pandemia e não foi mais capaz de cumprir o plano de negócios inicialmente estipulado. No entanto, para compreender essa derrocada é necessário primeiramente se atentar ao histórico da concessão.

---

<sup>81</sup> PORTAL NOAR. *Aeroporto de SGA é eleito o melhor do Brasil em prêmio de turismo*. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20160821231509/https://portalnoar.com/aeroporto-de-sga-e-eleito-o-melhor-do-brasil-em-premio-de-turismo/>. Acesso em 8 de julho de 2021.

<sup>82</sup> NATAL AEROPORTOS. Disponível em: <https://www.natal.aero/br/o-aeroporto/sobre-o-aeroporto/dados-e-informacoes/>. Acesso em 8 de julho de 2021.

<sup>83</sup> INFRAMÉRICA. *Ob. cit.*



### *Histórico da concessão aeroportuária*

O aeroporto inicialmente era parte da infraestrutura da aeronáutica brasileira, no entanto, quando se iniciou o movimento de separação entre a aviação civil e militar, o antigo Aeroporto Augusto Severo, foi um dos primeiros a serem desapropriados em 1996<sup>84</sup>. Após anos de tratativas, em 2009 foi assinado termo de cooperação entre a Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero) e o 1.º Grupamento de Engenharia do Exército para execução de um conjunto de melhorias<sup>18</sup>. Então, em 2008, o Decreto nº 6.373/2008 inclui o aeroporto no Programa Nacional de Desestatização.

Em 12 de maio de 2011, a ANAC divulgou o edital de concessão do aeroporto, que tinha acabado de passar por um período longo de obras públicas. Essa foi uma inovação à época, uma vez que não havia aeroporto concedido a iniciativa privada<sup>85</sup>. O certame foi vencido no dia 22 de agosto pelo o CONSÓRCIO INFRAMÉRICA AEROPORTOS formado pelas empresas Infravix, do grupo brasileiro Engevix, e pela argentina Corporación América: o leilão consistia no direito de modernizar e administrar o complexo aeroportuário por 28 anos<sup>26</sup>.

Por ser a primeira concessão aeroportuária o aeroporto internacional potiguar viveu as vantagens e desvantagens do pioneirismo, onde não havia certezas sobre como um aeroporto concedido deveria ser gerido. Em 2014 finalizaram as obras e iniciou se o a operação do aeroporto<sup>86</sup>.

### *Características do contrato de concessão aeroportuária*

---

<sup>84</sup> TRIBUNA DO NORTE. *Desapropriações do aeroporto devem custar R\$2,5 milhões*. Disponível em: <http://www.tribunadonorte.com.br/noticia/desapropriacoes-do-aeroporto-devem-custar-r-2-5-milhoes/200581>. Acesso em 8 de julho de 2021.

<sup>85</sup> INFRAMÉRICA. *Ob. cit.*

<sup>86</sup> *Idem, ibidem.*



O contrato de concessão foi firmado entre a companhia Infraamérica e a ANAC pelo prazo de 28 anos, logo, esperava-se que a concessão se estendesse até 2030. O valor do contrato era de R\$ 650.000.000,00 (seiscentos e cinquenta milhões de reais)<sup>87</sup>.

A modalidade do contrato público escolhida foi de concessão comum, onde não há contrapartida do Poder Concedente para auxiliar na composição do fluxo de caixa da companhia, sendo a operação sustentável única e exclusivamente pelas receitas tarifárias e não tarifárias realizadas pelo gestor do ativo.

O Contrato de Concessão previa a necessidade de pagamento de Outorga Fixa Anual e Contribuição Mensal à ANAC. A Outorga Fixa seria, pelos 16 primeiros anos da concessão, equivalente a R\$ 6.800.000,00 e, para os anos restantes, R\$ 9.738.210,25. A Contribuição Mensal corresponderia a um percentual da receita do concessionário.

O contrato havia sido dividido em duas fases, uma para construção e outra para operação. Foi exigido garantia de execução contratual para cada fase do contrato. O contrato previu uma matriz de riscos com a seguinte divisão dos principais riscos<sup>88</sup>:

**Tabela 03** – Repartição dos principais riscos entre concessionária e poder concedente

<b>Riscos</b>	
<b>Poder Concedente</b>	<b>Concessionário</b>
Atrasos na construção por ativo público em desacordo com o Edital	Aumentos de preço nos insumos para a execução das obras
Mudanças do Projeto Básico	Investimentos, custos ou despesas adicionais decorrentes da elevação dos custos operacionais
Modificações dos serviços	Estimativa incorreta do custo dos investimentos

<sup>87</sup> ANAC. *Contrato De Concessão Do Aeroporto Internacional De São Gonçalo Do Amarante*. Disponível em: <https://www.gov.br/anac/pt-br/assuntos/concessoes/aeroportos-concedidos/natal/documentos-relacionados/01contrato-de-concessao>. Acesso em 8 de julho de 2021.

<sup>88</sup> *Idem, ibidem.*

Restrição operacional decorrente de decisão ou omissão de entes públicos, exceto se decorrente de fato imputável à Concessionária;	Prejuízos decorrentes de falha na segurança no local de realização
Criação de tributos	Situação geológica do Aeroporto diferente da prevista para a execução das obras
<b>Ocorrência de eventos de força maior ou caso fortuito, exceto quando a sua cobertura seja aceita por instituições seguradoras, no mercado brasileiro, à época da contratação do seguro</b>	Aumento do custo de capital, inclusive os resultantes de aumento das taxas de juros
-	Variação das taxas de câmbio
-	<b>Variação da demanda pelos serviços prestados no Aeroporto</b>

*Fonte:* FGV Direito SP / FGV EESP

Vale ressaltar que o contrato optou por alocar única e exclusivamente os riscos de força maior para o Poder Concedente, não compartilhando esse com a concessionária, com repercussão direta no destino da concessão com o advento da pandemia de Covid-19, como veremos a seguir.

O contrato previa revisões periódicas para as metodologias de cálculo das contraprestações e uma metodologia de revisão extraordinária, que permitiria rever as obrigações contratuais no caso de eventual reequilíbrio econômico-financeiro. As opções para revisões eram: (i) alteração do valor das tarifas; (ii) alteração do prazo da concessão; (iii) alteração das obrigações contratuais da concessionária; (iv) revisão da contribuição mensal e/ou outorga devida pela concessionária, mediante comum acordo entre as partes, após prévia aprovação do Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil; e (v) outra forma definida de comum acordo entre ANAC e Concessionária.

O contrato passou por sete termos aditivos até a sua devolução amigável.



### *Performance da concessão pré e pós o advento da pandemia de Covid-19*

A concessionária Infraamérica não guardava segredo em relação à performance ruim do aeroporto desde sua inauguração<sup>89</sup>. Assinada a concessão em 2011, as condições do cenário brasileiro eram muito diferentes das atuais.

No ano de 2011, o crescimento do PIB foi de 3,97% ao ano, uma queda significativa em relação ao ano anterior. No entanto, as quedas que então viriam não poderiam ser previstas nos cenários mais pessimista de qualquer analista que acompanhava o Brasil crescendo 8% ao ano: retração do PIB a 3,55% em 2015, primeiro ano de operação do aeroporto. O setor da aviação foi impactado diretamente com a crise, levando à recuperação judicial da Latam e à falência da Avianca, importantes empresas com presença extensa no cenário doméstico brasileiro.

No entanto, a pandemia foi um agravante importante dessa crise. A exemplo do Aeroporto de Florianópolis e do Aeroporto de Guarulhos, a demanda por passageiros e carga foram diretamente restringidas pela pandemia, criando um cenário de impossibilidade de para gestão do ativo público.

Segundos dados publicados pela Infraamérica, entre o ano de 2019 e 2020 o aeroporto internacional de Natal teve queda de 55,12% do fluxo de aeronaves, queda 43,42% na demanda por transporte de cargas e 59,81% de queda no fluxo de passageiros, deixando a operação muito comprometida, somada aos fatores que já indicavam as dificuldades setoriais macroeconômicas<sup>90</sup>. Dessa forma, a pandemia foi a gota final a uma relação já estressada com o tempo.

---

<sup>89</sup> TRIBUNA DO NORTE. *O aeroporto já era deficitário antes da pandemia e continuará, diz Rodrigo Coimbra*. Disponível em: <http://www.tribunadonorte.com.br/noticia/a-o-aeroporto-ja-era-deficitario-antes-da-pandemia-e-continua-diz-rodrigo-coimbra/502881>. Acesso em 8 de julho de 2021.

<sup>90</sup> AEROPORTO DE NATAL. Disponível em: <https://www.natal.aero.br/o-aeroporto/dados-operacionais/estatisticas/?a=2020&m=1>. Acesso em 8 de julho de 2021.



### *Devolução da concessão*

A iniciativa para realização da devolução foi deflagrada pela concessionário, que em março de 2020 já havia publicado suas intenções de relimitar o Aeroporto. Suas razões se tornaram mais forte com o recrudescimento da pandemia. Segundo veículo oficial do aeroporto, alguns fatores foram determinantes para decisão de buscar relimitação da concessão.

O primeiro seria o tráfego de passageiros, que nunca atingiu os parâmetros esperado pelos estudos de Viabilidade Técnica do projeto. Como exemplo, a companhia cita que a expectativa era a movimentação de 4,3 milhões de passageiros em 2019. Contudo, o fluxo registrado foi de 2,3 milhões, cerca da metade do que era previsto nos estudos de viabilidade. Outro motivo relevante teria sido as tarifas de embarque de Natal, que eram 35% inferiores se comparadas aos demais aeroportos privatizados do país sob o mesmo regime tarifário. As tarifas de navegação aérea do Aeroporto de Natal também estavam defasadas. Conforme a concessionária, os valores cobrados pelas outras torres de controle chegam a ser 301% mais altas que a do Aeroporto de Natal, como descrito o presidente da Inframérica, JORGE ARRUDA:

*"A devolução amigável e relimitação, na forma prevista pela legislação, é a melhor saída para a concessão do Aeroporto de Natal. Diversos fatores nos levaram à decisão. A operação do terminal acabou se mostrando financeiramente desafiadora, e esta é a maneira de se encerrar o Contrato de forma amigável, sem traumas, e sem impacto para a operação aeroportuária, lojistas, turismo, passageiros, e operações aéreas. Queremos assegurar também o compromisso com todos os nossos funcionários, que não serão prejudicados durante o processo de análise até a relimitação, quando uma nova empresa assumirá a administração. Reiteramos nosso compromisso com o desenvolvimento da infraestrutura no Brasil, e continuamos atentos a novas oportunidades de investimentos no país"<sup>91</sup>.*

---

<sup>91</sup> *Idem, ibidem.*



Frente ao pedido, foi iniciado o processo de relicitação do aeroporto. Em 26 de maio, a Diretoria da ANAC aprovou a viabilidade técnica e jurídica da relicitação, ainda no início da pandemia, encaminhando os documentos para o Ministério da Infraestrutura e, posteriormente, houve a qualificação pelo Conselho do Programa de Parcerias e Investimentos (PPI). Em 10 de junho, foi aprovada a relicitação do aeroporto em reunião colegiada com membros do executivo, o Presidente da República e o Ministro da Economia.

A decisão de aprovação da relicitação foi publicada em 24 de agosto, no diário oficial, sob a figura do Decreto n.º 10.472/20, que determinou que:

*“Art. 1º Fica qualificado, no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República - PPI, o empreendimento público federal do setor aeroportuário Aeroporto Governador Aluizio Alves, localizado no Município de São Gonçalo do Amarante, Estado do Rio Grande do Norte, para fins de relicitação.*

*Art. 2º A qualificação de que trata o art. 1º perderá sua eficácia e será considerada extinta para todos os efeitos na hipótese de o Termo Aditivo ao Contrato de Concessão do Aeroporto Governador Aluizio Alves, para fins de relicitação, não ser firmado no prazo de noventa dias, contado da data de publicação deste Decreto.*

Dessa forma, a relicitação significa a celebração de um Termo Aditivo ao Contrato de Concessão que irá regulamentar as condições para prestação do serviço durante a relicitação até a completa transferência do ativo para o próximo concessionário. Ao assinar o documento, a concessionária declarou sua adesão irrevogável e irretroatável à relicitação.



O Termo Aditivo se torna, então, o novo núcleo de obrigações relacionadas à concessão, definido diversas questões que serviram de guia para esse período de transição. Os temas no definidos no Termo Aditivo nº 7/2020 do Contrato de Concessão do Aeroporto nº 001/ANAC foram: (i) suspensão das obrigações de pagar Outorga e Contribuição Mensal; (ii) fórmula de reajuste das Contribuições Mensais; (iii) fórmula de reajuste para os valores de Outorgas Fixas; (iv) pagamento proporcional pro rata die da parcela da Outorga relativa ao último ano incompleto de operação aeroportuária pela Concessionária; (v) pagamento da Contribuição Mensal relativa à arrecadação da receita proveniente da cobrança de Tarifas de Embarque, Pouso e Permanência e dos Preços Unificados e de Permanência, domésticas e internacionais, e de Armazenagem e Capatazia ainda que a arrecadação ocorra posteriormente à assunção das operações pelo novo operador aeroportuário; (vi) dever de fazer cumprir o contrato de concessão até a transferência do ativo ao próximo concessionário; (vii) Padrões de Governança e de gestão do Aeroporto no período de transição; (viii) dispensa da garantia de execução contratual; (ix) indenização que deverá ser recebida pelo concessionário; (x) procedimentos de desmobilização e transferência do ativo; (xi) penalidades; (xii) método de solução de disputas, no caso arbitragem.

Dentro todos estes temas, o mais sensível, sem dúvidas, é a definição do valor de indenização, pois neste será considerado a valoração dos bens reversíveis e as benfeitorias realizadas pelo concessionário ao longo da concessão. A indenização é ponto extremamente relevante para a concessionária, pois é fator de definição para a amortização de seu investimento já realizado. A indenização também é importante para o Poder Concedente, uma vez que seu valor será custeado pelo futuro concessionário e irá condicionar todo o modelo econômico-financeiro que a futura concessão utilizará. De forma consequente, o valor de indenização impactara diretamente no valor de outorga que poderá ser exigido no momento da relicitação.

Segundo a métrica estabelecida pelo Termo Aditivo, seriam descontados da indenização as multas e outras somas de natureza não tributária devidas à ANAC, as Contribuições ao



Sistema, eventuais valores que configurem antecipações de receita decorrentes de contratos sub-rogados, eventuais valores devidos ao Fundo Nacional de Aviação Civil – FNAC e não adimplidos até o momento do pagamento da indenização, os valores de Outorga prevista para ser recolhida e em especial, eventuais valores advindos de reequilíbrios econômico-financeiros, conforme o seguinte item do Termo Aditivo.

Dessa, forma a concessionária procurou realizar processos de reequilíbrio econômico-financeiro, para compor o cálculo do referido no Termo Aditivo como forma para ampliar a indenização que lhe seria devida. Esta revisão contratual, era, portanto, estratégica para todos os envolvidos com a operação.

Neste contexto, a pandemia catalisa os efeitos da crise vivenciada na concessão. Vale ressaltar que o Contrato de Concessão, em sua matriz de riscos, determinava que a *“ocorrência de eventos de força maior ou caso fortuito, exceto quando a sua cobertura seja aceita por instituições seguradoras, no mercado brasileiro, à época da contratação do seguro”* seriam de responsabilidade única e exclusiva do Poder Concedente, cabendo à concessionária pleitear reequilíbrio frete a situação.

A pandemia de 2020 representou exatamente essa situação, como foi bem detalhando nos capítulos iniciais do trabalho, portanto, a concessionária prontamente apresentou pedido de revisão perante a Diretoria Colegiada da ANAC, entidade responsável pelo acompanhamento contratual, frente aos desafios enfrentados no ano de 2020, a título de recomposição pela ocorrência do evento, a Concessionária entendeu fazer jus a R\$27,8 milhões.

Inicialmente, a área técnica da Superintendência de Regulação Econômica de Aeroportos – SRA analisou o pleito e, em 14/09/2020, concluiu que a pandemia de Covid-19 está contida na matriz de riscos contratual, notadamente quanto aos seus efeitos sobre as operações aeroportuárias no ano de 2020, conforme requerido pela concessionária. Assim, foram remetidas à concessionária informações sobre a fundamentação da análise



realizada, assim como sobre a definição dos valores envolvidos para fins de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

Após recebimento da documentação complementar, a área técnica procedeu à análise e avaliou as alegações apresentadas, concluindo que o montante de desequilíbrio devido corresponde a R\$20.499.736,34 (vinte milhões, quatrocentos e noventa e nove mil, setecentos e trinta e seis reais e trinta e quatro centavos), na data de 18 de dezembro de 2020, sendo o valor já ajustado pelo fluxo de caixa operacional efetivamente realizado até setembro de 2020.

Se compararmos com valor total do contrato, R\$ 650.000.000,00 (seiscentos e cinquenta milhões de Reais), vemos que o reequilíbrio concedido correspondeu a ao menos 3,2% do valor total do empreendimento (sem realização dos devidos ajustes de fluxo de caixa), isto para somente um ano de pandemia, cenário este que se perdurará ainda por tempo. Esse montante é inusitado no debate de reequilíbrio contratual aeroportuário, sendo o Aeroporto Internacional de Natal o primeiro a realizar este cálculo de todas as concessões aeroportuárias em crise.

Na decisão *ad referendum* mencionada, exaurada pela Diretoria Colegiada, fica também explícito que os valores de desequilíbrio seriam destinados diretamente à indenização frutos do processo de devolução amigável.

A devolução amigável continua em evolução, sendo a etapa remanescente ainda avaliação do TCU sobre o processo realizado até o momento. Caso todas as etapas sejam realizadas de maneira incólume, o projeto será relicitado, com novas condições de mercado. que, esperamos, levem em consideração a perspectiva de mercado segundo a ótica da pandemia.

Dessa mesma forma, a matriz de risco da relicitação poderá prever de formar compartilhada os riscos advindos de eventos que possam ser disruptivos, como próximas



pandemia, desastres ambientais e crises macroeconômicas, que não poderão ser resolvidas de forma unilateral como a presente situação.

Ao que resta à ex-concessionária Infraamérica é sua relocação em outros setores do mercado de infraestrutura. Sua saída foi estratégica, uma vez que se continuassem a operar o ativo já deficitário haveria chances de falência, o que acabaria com o potencial de reinserção em outros mercados e por consequência sua capacidade de geração de emprego e renda.

Ao Poder Concedente, vemos que a decisão célere de realizar devolução amigável foi positiva, uma vez que, é melhor apresentar novas propostas com novo concessionário, que melhor adequa as demandas deste mercado fortemente impactado pela Covid-19, do que manter um contrato que aos poucos se tornaria inexecutável e caminharia para perda de qualidade de serviços, multas, penalidades que ao fim e a cabo só prejudicariam o cidadão usuário do serviço público.

Sendo assim, o presente caso poderá vir a ser paradigmático, não somente para o setor de aviação, mas também para as diferentes concessões em crise. A devolução amigável, desde que corretamente avaliada, pode ser uma forma de reestruturar serviços públicos sem a necessidade de sua interrupção, uma possibilidade de trocar o pneu da bicicleta com a bicicleta andando.



### *III.2. Impactos da Covid-19 sobre o Setor de Saneamento Básico*

O objetivo do presente item é a análise dos efeitos da Covid-19 no setor de saneamento brasileiro, a partir do estudo das medidas adotadas pelos diferentes atores setoriais, notadamente prestadoras dos serviços de saneamento, agências reguladoras e entidades de representação coletiva, para enfrentamento da pandemia<sup>92</sup>. Ainda, serão identificadas as principais ações dos governos, em âmbito federal e estadual<sup>93</sup>, para tratamento dos efeitos da crise sanitária no setor de saneamento, além das decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, Superior Tribunal de Justiça e Tribunais Regionais Federais que impactaram a prestação desses serviços. Por fim, serão apresentados os resultados financeiros da Companhia de Saneamento do Estado de São Paulo – Sabesp, para o ano de 2020, a fim de ilustrar os impactos econômicos da pandemia para uma das maiores empresas de saneamento da América Latina.

Antes de adentrar nas medidas de enfrentamento contra a Covid-19 adotada no setor de saneamento propriamente ditas, será apresentada uma breve descrição da estrutura atual dos serviços de saneamento básico no Brasil. Tal contextualização é de fundamental importância para a compreensão dos efeitos da pandemia para esse setor, especialmente pelo fato de que, com a crise sanitária, as deficiências históricas dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no território brasileiro foram escancaradas, contribuindo para a aprovação do Novo Marco Legal do Saneamento, que há muito já aguardava apreciação pelo Congresso Nacional.

Feitas essas considerações a respeito do cenário atual do saneamento básico no Brasil, a análise passará às providências que foram adotadas pelos Governos Federais e Estaduais, que interferiram na prestação desses serviços, para combate aos impactos da crise sanitária. Do mesmo modo, serão indicadas e analisadas eventuais medidas adotadas

---

<sup>92</sup> O objetivo da presente pesquisa não é esgotar esse levantamento e análise, tendo em vista o caráter multifacetário dos serviços de saneamento, cuja prestação envolve uma multiplicidade de atores (prestadores de serviços, agências reguladoras e o próprio município titular dos serviços).

<sup>93</sup> Eventualmente, quando as informações estiverem disponíveis, serão apontadas, a título referencial, as medidas adotadas em nível municipal.



pelas agências reguladoras e órgãos de representação setorial para mitigação dos efeitos negativos da pandemia sobre os contratos de prestação dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

A análise se dedicará aos diplomas normativos<sup>94</sup> editados a nível federal e estadual, além de cartilhas de orientação, recomendações e eventuais medidas que tenham sido adotadas por prestadores de serviços e instituições de representação setorial para enfrentamento da crise no setor de saneamento. A título exemplificativo, serão apresentadas algumas ações que foram e/ou têm sido adotadas pelas próprias concessionárias e companhias estaduais de saneamento básico para contenção do vírus.

Posteriormente, serão objeto de análise decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, pelo Superior Tribunal de Justiça e pelos Tribunais Regionais Federais que interferiram na prestação dos serviços de saneamento básico, sobretudo para garantir a continuidade da prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário à população, mesmo em casos de inadimplência no pagamento.

Finalmente, a partir das Demonstrações Financeiras da Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo – Sabesp, o último tópico desta seção buscará apontar os impactos da pandemia sobre o caixa e sobre o plano de investimentos da Companhia para o ano de 2020. O objetivo desta análise é meramente exemplificativo e não tem a pretensão de chegar a conclusões a respeito dos impactos financeiros da crise sanitária sobre outros prestadores dos serviços de saneamento básico e tampouco para o setor de saneamento como um todo, mas apenas o de analisar de que forma a maior companhia de saneamento das Américas foi atingida pelo Novo Coronavírus.

---

<sup>94</sup> Assim compreendidos eventuais Medidas Provisórias, leis, decretos, resoluções editadas por agências reguladoras e demais normativos de caráter geral e abstrato destinadas ao tratamento dos efeitos da pandemia no setor de Saneamento.

### III.2.1. Estrutura do Saneamento Básico no Brasil

Com o advento da pandemia, as desigualdades de acesso da população brasileira à água potável, ao esgotamento sanitário e demais serviços relacionados ao saneamento básico foram escancarados, sobretudo pela relação direta entre as recomendações da Organização Mundial de Saúde para prevenção contra a Covid-19<sup>95</sup>, dentre as quais a higienização frequente das mãos com água e sabão, e as medidas de combate e prevenção contra o contágio pelo vírus adotadas pelas autoridades nacionais.

De fato, são alarmantes os dados relativos ao alcance dos serviços de saneamento básico no Brasil, sendo assim compreendidos aqueles previstos no artigo 3º da Lei nº 11.445/2007 – a chamada Lei do Saneamento Básico –, quais sejam os serviços de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e drenagem de águas pluviais.

De acordo com pesquisa divulgada em novembro de 2020 pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA<sup>96</sup>, considerando-se os municípios participantes do Sistema Nacional de Informações sobre o Saneamento – SNIS, a média do atendimento total no Brasil com rede de abastecimento de água era de 83,6% em 2018, tendo as Regiões Norte e Nordeste apresentado índices muito menores que a média, com 57,1% e 74,2%, respectivamente. Em relação ao acesso à rede de esgoto, a média nacional foi de apenas 53,2% em 2018, tendo as Regiões Norte e Nordeste apresentado índices muito abaixo da

---

<sup>95</sup> As principais informações a respeito da Covid-19 e formas de prevenção estão disponíveis na Folha Informativa Covid-19, produzido pela ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DE SAÚDE E PELA ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE NO BRASIL, disponível em: <https://www.paho.org/pt/covid19#:~:text=A%20recomenda%C3%A7%C3%A3o%20da%20OPAS%20e,ou%20outra%20parte%20do%20corpo>. Da mesma forma, a Nota Técnica divulgada pela UNICEF, em parceria com o Banco Mundial e a SIWI: <https://www.unicef.org/brazil/media/9721/file/nota-tecnica-saneamento-higiene-na-resposta-a-covid-19.pdf>. Acesso em 8 de julho de 2021.

<sup>96</sup> VALÉRIA MARIA RODRIGUES FECHINE, JULIO ISSAO KUWAJIMA, ADRIELLI SANTOS DE SANTANA e GESMAR ROSA DOS SANTOS. *Saneamento no Brasil: proposta de priorização do investimento público* in *Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada*. Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, 1990. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_2614subs.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2614subs.pdf). Acesso em 30 de dezembro de 2020.



média, respectivamente 10,5% e 28%, indicando um significativo *déficit* na prestação dos serviços de esgotamento sanitário nessas áreas.

Em dezembro de 2020, o SNIS divulgou o *Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgoto* referente ao ano de 2019<sup>97</sup>. Segundo os estudos, em 2019, o índice nacional de atendimento total com rede de abastecimento de água foi de 83,7%, apresentando um aumento de 0,1% em relação ao ano anterior. Nas Regiões Norte e Nordeste, o atendimento com rede de abastecimento de água em 2019 foi de 57,5% e 73,9%, respectivamente. Por sua vez, o índice de atendimento total com rede de esgoto subiu para 54,1% em 2019, registrando um crescimento de 0,9% em relação ao resultado obtido em 2018. Para as Regiões Norte e Nordeste, apesar do aumento dos índices de atendimento com rede de esgoto para 12,3% e 28,3%, respectivamente, manteve-se uma diferença negativa significativa em comparação às demais macrorregiões do país.

Nesse cenário, ao lado de todos os desafios impostos pelo Novo Coronavírus às autoridades públicas e à população brasileira como um todo, a pandemia tornou ainda mais urgente o debate sobre a necessidade de universalização dos serviços de saneamento básico, levando à aceleração<sup>98</sup> de uma pauta que, já há algum tempo, aguardava encaminhamento e apreciação pelo Congresso Nacional: o Novo Marco Legal do Saneamento Básico (Lei nº 14.026/2020).

Os esforços para reforma do setor de saneamento brasileiro remontam, no mínimo, ao ano de 2018, com a edição das Medidas Provisórias 844 e 868, que não chegaram a ser votadas em tempo hábil pelo Congresso Nacional e acabaram perdendo a validade, além do Projeto de Lei (PL) nº 3.261/19, que, após aprovação pelo Senado, em dezembro de 2019, foi encaminhado à apreciação pela Câmara dos Deputados. Antes mesmo da aprovação do PL nº 3.261/19, em agosto de 2019, o Poder Executivo apresentou o projeto de lei (PL

---

<sup>97</sup> Disponível em: <http://www.snis.gov.br/diagnostico-anual-agua-e-esgotos/diagnostico-dos-servicos-de-agua-e-esgotos-2019>. Acesso em 4 de janeiro de 2021.

<sup>98</sup> Cf. SENADONOTÍCIAS. *Novo marco do saneamento pode ser votado no combate ao coronavírus*. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/04/06/novo-marco-do-saneamento-basico-pode-ser-votado-no-combate-ao-coronavirus>. Acesso em 8 de julho de 2021.



nº 4.162/2020) que veio a se tornar o Novo Marco Legal do Saneamento, após a aprovação pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, respectivamente, em 17 de dezembro de 2019 e em 24 de junho de 2020.

Com o objetivo de conferir maior estabilidade regulatória e segurança jurídica aos investidores, a nova legislação atribuiu à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico – ANA a competência para editar normas de referência nacionais para regulação dos serviços de saneamento. A medida contribuiu para a criação de um ambiente mais favorável à atração de recursos e investimentos, reduzindo os entraves provocados pela “pulverização da regulação” e pela “arquitetura institucional fragmentada e concentrada em entes subnacionais”<sup>99</sup><sup>100</sup>, que muitas vezes inibem o aporte de investimentos no setor de saneamento.

Além disso, a nova lei estimula a concorrência entre empresas estatais e companhias privadas, exigindo a realização de licitação para a prestação do serviço de saneamento básico, não sendo mais possível a celebração de contratos de programa<sup>101</sup>, os quais eram utilizados para contratação direta de companhias estaduais, com dispensa de procedimento licitatório. Com isso, espera-se a ampliação da participação privada na prestação dos serviços de saneamento, o que tem se confirmado pelas recentes licitações destinadas à concessão desses serviços à iniciativa privada na Região Metropolitana de Maceió<sup>102</sup>, nos municípios de Cariacica e Viana, no Espírito Santo<sup>103</sup>, e uma PPP para

---

<sup>99</sup> Conforme se extrai do material *Reformulação do Marco Legal do Saneamento no Brasil*, elaborado pela equipe do CENTRO DE ESTUDOS EM REGULAÇÃO E INFRAESTRUTURA DA FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS – FGV/CERI. Disponível em: [https://ceri.fgv.br/sites/default/files/publicacoes/2020-04/cartilha\\_reforma\\_saneamento\\_digital.pdf.pdf](https://ceri.fgv.br/sites/default/files/publicacoes/2020-04/cartilha_reforma_saneamento_digital.pdf.pdf) Acesso em 15 de fevereiro de 2021.

<sup>100</sup> De acordo com as informações disponibilizadas pela ANA, atualmente são mais de 60 agências reguladoras municipais, intermunicipais e estaduais que regulam os serviços de saneamento no Brasil. Disponível em: <https://www.ana.gov.br/saneamento/agencias-reguladoras-subnacionais>. Acesso em 18 de fevereiro de 2021.

<sup>101</sup> De acordo com o Novo Marco Legal do Saneamento, os atuais contratos de programa permanecerão vigentes até o final do prazo contratual e poderão ser renovados uma única vez, pelo prazo máximo de 30 anos, até 31/03/2022.

<sup>102</sup> Para mais informações: <http://www.sefaz.al.gov.br/noticia/item/2759-estado-e-brk-ambiental-assinam-contrato-para-servicos-de-agua-e-esgoto-da-grande-maceio>. Acesso em 18 de fevereiro de 2021.

<sup>103</sup> Para mais informações: <https://www.es.gov.br/Noticia/aegea-saneamento-vence-leilao-de-concessao-de-esgotamento-sanitario-de-cariacica-e-viana>. Acesso em 18 de fevereiro de 2021.



operação dos serviços de esgoto em 68 municípios do Mato Grosso do Sul<sup>104</sup>, além do leilão da Companhia Estadual de Água e Esgotos do Rio de Janeiro<sup>105</sup>, cuja realização está prevista para o dia 30 de abril de 2021.

Até a publicação do Novo Marco, o modelo regulatório então vigente se caracterizava pela prestação dos serviços de saneamento preponderantemente por companhias estaduais de saneamento básico (Cesb), mediante a celebração dos chamados contratos de programa, instrumentos por meio dos quais os municípios, na condição de titulares do serviço público de saneamento<sup>106</sup>, transferiam a prestação desses serviços ao Estado sem a necessidade de realização de procedimento licitatório prévio. Segundo o *Panorama da Participação Privada no Saneamento 2020*<sup>107</sup>, estudo divulgado pela Associação Brasileira de Prestadores Privados dos Serviços de Saneamento – Abcon, 72% dos municípios brasileiros atualmente são atendidos por companhias estaduais prestadoras dos serviços de água e esgoto, restando uma fatia de apenas 5,2% às empresas privadas de saneamento.

Com a extinção dos contratos de programa e a instauração de um ambiente de maior competitividade no setor, espera-se o incremento de recursos privados para a prestação dos serviços de saneamento de forma mais eficiente e vantajosa aos usuários, com especial enfoque na ampliação da população atendida por esses serviços. Segundo levantamento realizado pelo Centro de Estudos em Regulação e Infraestrutura da Fundação Getúlio Vargas – FGV CERI<sup>108</sup>, os investimentos necessários à universalização dos serviços de saneamento nunca foram alcançados em qualquer ano do histórico

---

<sup>104</sup> Para mais informações: <https://g1.globo.com/ms/mato-grosso-do-sul/noticia/2020/10/23/aegea-saneamento-vence-leilao-da-ppp-para-universalizar-esgotamento-sanitario-em-ms.ghtml>. Acesso em 18 de fevereiro de 2021.

<sup>105</sup> Edital da licitação e anexos disponíveis em <http://www.concessaosaneamento.rj.gov.br/>. Acesso em 18 de fevereiro de 2021.

<sup>106</sup> O STF já firmou posicionamento acerca da competência e titularidade municipal sobre o serviço, com fulcro no artigo 30, inciso I e V da Constituição Federal. Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 1842, 1843, 1826 e 1906.

<sup>107</sup> Disponível em: <https://www.abconsindcon.com.br/wp-content/uploads/2020/08/Panorama2020-baixa-FINAL.pdf>. Acesso em 5 de janeiro de 2021.

<sup>108</sup> *Ob. cit.*



disponível, não obstante o aumento dos investimentos em 2007, com o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC. Em relação aos investimentos realizados, o estudo do FGV CERI apontou para a sua baixa efetividade, destacando que, após 8 anos de assinatura do contrato, apenas 65% das obras públicas integrantes do programa Saneamento para Todos foram concluídas, contra a conclusão de 100% das obras empreendidas pelo setor privado no mesmo período.

O Novo Marco Legal também estabeleceu que os contratos em vigor e aqueles provenientes de futuras licitações deverão estabelecer metas de universalização que garantam o atendimento de 99% da população com água potável e 90% da população com coleta e tratamento de esgotos até 2033. Além das metas de abastecimento em água e esgoto, há também previsão de metas quantitativas de não intermitência do abastecimento de água, de redução de perdas e de melhoria dos processos de tratamento. De acordo com o estudo Saneamento Básico: uma agenda regulatória e institucional<sup>109</sup>, da Confederação Nacional da Indústria - CNI, são necessários investimentos da ordem de R\$22,6 bilhões de reais por ano para atingimento da universalização dos serviços de saneamento até 2033, valores bem acima da média anual de investimentos observada entre 2010 e 2017 e que, mesmo assim, permitiria o atendimento da meta apenas em 2050.

Sem adentrar no mérito das inovações implementadas pela Lei nº 14.026/2020 e o seu potencial para viabilizar a há muito almejada universalização dos serviços de saneamento básico, o que importa ao presente trabalho é o fato de que, após algumas tentativas frustradas de reforma, a aprovação do Novo Marco Legal do Saneamento se deu justamente em um contexto de crise sanitária sem precedentes, cujo enfrentamento tornou premente a necessidade de acesso à água potável.

---

<sup>109</sup> CNI, *Saneamento Básico: uma agenda regulatória e institucional*, 2018. Disponível em: <http://www.tratabrasil.org.br/uploads/saneamento-basico-web.pdf>. Acesso em 12 de janeiro de 2021.



### ***III.2.2. O Enfrentamento da Pandemia no Setor de Saneamento Básico***

Como destacado, a pandemia do Novo Coronavírus contribuiu para a aceleração da discussão sobre a urgência da universalização do saneamento básico no Brasil e a consequente aprovação da Lei nº 14.026/2020, que instituiu o Novo Marco Legal do Saneamento, com o estabelecimento de novas diretrizes e metas aos prestadores desses serviços. Ainda no ano de 2020, o setor começou a se movimentar, algumas licitações foram realizadas e tantas outras estão previstas para os próximos anos, como é o caso da concessão da Companhia Estadual de Água e Esgoto do Rio de Janeiro – CEDAE, que prevê investimentos de R\$30 bilhões ao longo do período de 35 anos.

Paralelamente à aprovação do Novo Marco Legal, que reinseriu<sup>110</sup> os serviços de saneamento básico na lista de prioridades dos governos, também foram instituídas medidas mais imediatas para o enfrentamento dos impactos provocados pela crise sanitária no setor de saneamento. Para além de Medidas Provisórias e outras normas publicadas em âmbito federal que impactaram a prestação de serviços públicos como um todo, a nível estadual e municipal também foram impostas providências com interferência específica e direta na prestação dos serviços de saneamento básico.

O presente item pretende descrever e analisar as alterações e inovações legislativas, na seara federal e estadual, podendo incluir, ainda, exemplos de providências adotadas a nível municipal, que impactaram ou poderão impactar, direta ou indiretamente, a prestação dos serviços de saneamento básico. Além disso, serão considerados documentos institucionais expedidos por órgãos de representação coletiva e pelos próprios prestadores de serviços que contenham orientações e recomendações para a prestação dos serviços de abastecimento de água e tratamento de esgoto durante a pandemia. Por fim, serão analisadas decisões judiciais de maior relevância, proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, Superior Tribunal de Justiça e Tribunais Regionais

---

<sup>110</sup> De acordo com JOISA DUTRA e JULIANA SMIDERLE, o saneamento básico é tema prioritário e, desde 2016, buscava-se desenhar e aprovar um novo marco legal. *Água e saneamento na pandemia do Covid-19 – desafio e oportunidade* in FGV, *Conjuntura Econômica*, abril de 2020.



Federais, que tenham interferido diretamente na prestação dos serviços de saneamento básico.

### *III.2.2.1. Medidas de enfrentamento em âmbito federal*

De início, a Lei nº 13.979/2020, que dispõe sobre as medidas de enfrentamento da pandemia, impôs aos órgãos e entidades públicas, por si, por suas empresas, concessionárias ou permissionárias, e ao setor privado de bens e serviços, a adoção de medidas de prevenção à proliferação de doenças, dentre as quais a disponibilização aos usuários de produtos higienizantes e saneantes<sup>111</sup>. Além disso, autorizou a dispensa de licitação para a aquisição e contratação de bens, serviços e insumos destinados ao enfrentamento da crise sanitária<sup>112</sup>.

Nesse contexto, há notícias de prestadoras de serviços de saneamento que, em parceria com o Estado, buscaram ampliar o acesso da população à água limpa, especialmente nas áreas em que há maiores disparidades na prestação desses serviços. Foi o caso das concessionárias Águas do Imperador, Águas de Niterói, Águas de Paraty, Águas de Jahu, Águas de Juturnaíba, Águas de Araçoiaba e Águas de Votorantim, do Grupo Águas do Brasil, que promoveram ações de higienização de ruas e de unidades de saúde para evitar o avanço do Novo Coronavírus<sup>113</sup>. Além disso, as concessionárias Água de Paraty e Águas de Pará de Minas instalaram lavatórios públicos nas cidades onde atuam<sup>114</sup>. Em

---

<sup>111</sup> Art. 3º-H. Os órgãos e entidades públicos, por si, por suas empresas, concessionárias ou permissionárias ou por qualquer outra forma de empreendimento, bem como o setor privado de bens e serviços, deverão adotar medidas de prevenção à proliferação de doenças, como a assepsia de locais de circulação de pessoas e do interior de veículos de toda natureza usados em serviço e a disponibilização aos usuários de produtos higienizantes e saneantes

<sup>112</sup> Art. 4º É dispensável a licitação para aquisição ou contratação de bens, serviços, inclusive de engenharia, e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional de que trata esta Lei.

<sup>113</sup> Segundo informações disponibilizadas no site do Grupo Águas do Brasil, as medidas foram adotadas em atendimento à Nota Técnica nº 22/2020/SEI/COSAN/GHCOS/DIRE3/ANVISA. Informações disponíveis em: <https://www.grupoaguasdobrasil.com.br/blog/concessionarias-do-grupo-aguas-do-brasil-realizam-higienizacao-de-ruas-e-unidades-de-saude/>. Acesso em 14 de janeiro de 2021.

<sup>114</sup> Para maiores informações, cf.: <https://www.grupoaguasdobrasil.com.br/blog/aguas-de-paraty-e-aguas-de-para-de-minas-disponibilizam-lavatorios-publicos/>. Acesso em 14 de janeiro de 2021.



sentido semelhante, em parceria com a Prefeitura de Manaus, a concessionária Aegea instalou pias públicas na cidade, além de realizar ações de apoio em outras localidades por ela atendidas<sup>115</sup>.

Da mesma forma, a Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo - SABESP, que atende a maioria dos municípios paulistas, também divulgou em seu *site*<sup>116</sup> as suas ações para contenção do contágio pela Covid-19, dentre as quais o reforço dos serviços digitais, a doação de caixas d'água para a população que não detinha o reservatório, além da instalação de reservatórios públicos e a limpeza de ruas e hospitais. No caso da Companhia de Abastecimento D'Água e Saneamento do Estado de Alagoas – CASAL, os serviços digitais também foram intensificados com a adoção de um novo formato de faturamento, que dispensou a presença de leituristas com hidrômetros na área interna, e a possibilidade de os usuários solicitarem revisão de tarifas por meio de aplicativos.

A adoção de medidas e ações que originalmente não estavam previstas no escopo contratual confirmam o caráter dinâmico e incompleto dos contratos de longo prazo, que demandam a permanente composição de interesses entre Poder Concedente e Concessionário. Nas palavras do professor Floriano de Azevedo Marques Neto<sup>117</sup>, os contratos de concessão “*se apresentam como acordos continentais de procedimentos para enfrentar os desafios que alcançam o ajuste a longo prazo*”, que devem, de um lado, alocar as obrigações entre as partes de forma a potencializar a conjugação de interesses públicos e privados e, de outro, contar com procedimentos e critérios para o tratamento adequado dos desafios que se imponham no decorrer do tempo.

Sob essa perspectiva, para além das medidas de enfrentamento impostas pela Lei nº 13.979/2020 a todos os prestadores de serviços públicos, o fato é que os próprios contratos

---

<sup>115</sup> Para maiores informações, *cf.*: <https://www.aegea.com.br/2020/06/02/aegea-saneamento-realiza-acoes-de-combate-e-prevencao-ao-coronavirus/>. Acesso em 14 de janeiro de 2021.

<sup>116</sup> Para maiores informações, *cf.*: <http://site.sabesp.com.br/site/imprensa/noticias-detalle.aspx?secaoId=65&id=8299>. Acesso em 14 de janeiro de 2021.

<sup>117</sup> FLORIANO DE AZEVEDO MARQUES NETO. Concessões. Belo Horizonte: Fórum 2015.



de concessão, por sua própria natureza, contam com a estrutura necessária para se ajustarem às intercorrências do tempo.

Especificamente no setor de saneamento, o que se observa pelos exemplos destacados acima é que as concessionárias e companhias estaduais tiveram de ir muito além da disponibilização aos usuários de produtos higienizantes e saneantes e demais medidas impostas pela lei, construindo soluções adequadas à realidade dos locais atendidos, independentemente da celebração de novos contratos ou de termos aditivos. Da mesma forma, eventuais impactos econômico-financeiros decorrentes das ações e atividades imprevistas que foram impostas às concessionárias e demais prestadoras do serviço público de saneamento, se houver, também serão enfrentados pelas partes no âmbito do próprio contrato.

Ainda a caracterizar a dinamicidade desses contratos de longo prazo, observa-se que uma grande parte das companhias públicas e privadas de saneamento básico passaram a recorrer a ferramentas tecnológicas para garantir a continuidade e eficiência da prestação dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Com o objetivo primeiro de conter a disseminação do Coronavírus, sem que o atendimento à população fosse prejudicado, a intensificação dos serviços digitais para realização de atividades como a medição e faturamento dos serviços e o atendimento aos usuários conferiu ao contrato a atualidade necessária para sobreviver em meio à pandemia, inaugurando ou reforçando recursos que poderão ser utilizados mesmo no cenário pós-Coronavírus.

Dando continuidade às medidas de enfrentamento implementadas a nível federal, a Portaria nº 683/2020, de 19 de março de 2020, instituiu o Comitê Técnico para elaboração de iniciativas de promoção e defesa dos Direitos Humanos no âmbito do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. O mesmo Ministério, por meio da Nota Técnica nº 30/2020/GAB.SNPG/SNPG/MMFDH<sup>118</sup>, reconheceu o enquadramento do

---

<sup>118</sup> Disponível em: [https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2020-2/setembro/SEI\\_00135.216703\\_2020\\_84.pdf](https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2020-2/setembro/SEI_00135.216703_2020_84.pdf). Acesso em 14 de janeiro de 2021.



acesso à água e ao saneamento básico um direito humano fundamental protegido pela Constituição Federal e por Declarações de Direitos Humanos, fazendo jus, portanto, ao recebimento de encaminhamento de denúncias de violações pela Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos.

Em consonância com esse entendimento, o artigo 3º, incisos VIII e IX, do Decreto nº 10.282, de 20 de março de 2020, enquadrava a captação, tratamento e distribuição de água, lixo e esgoto na lista de serviços essenciais, sobre os quais se aplicaria o regime de contratação previsto pela Lei nº 13.979/2020. Mais tarde, contudo, os dispositivos foram revogados pelo Decreto nº 10.329, de 28 de abril de 2020, ficando serviços de saneamento básico excluídos, portanto, do rol de serviços essenciais.

Assim, em aproximadamente um mês, e após ter reconhecido a essencialidade dos serviços de saneamento, elencando-os, inclusive, como direito fundamental, o Governo Federal acabou por excluí-los da lista de serviços essenciais, assim considerados, nos termos da lei, *“aqueles que, se não atendidos, colocam em perigo a sobrevivência, a saúde ou a segurança da população”*. De outro lado, poucos meses depois, a essencialidade dos serviços de saneamento básico fora novamente destacada, desta vez para fundamentar a inclusão e posterior aprovação do projeto de Novo Marco Legal pelo Senado Federal, com 65 votos favoráveis e 13 votos contrários<sup>119</sup>.

Além disso, em maio de 2020, entrou em vigor a Lei Complementar nº 173/2020, que estabeleceu o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus, composto pela suspensão dos pagamentos das dívidas contratadas por Estados e Municípios perante a União, a reestruturação de operações de crédito interno e externo junto ao sistema financeiro e instituições multilaterais de crédito e a concessão de auxílio financeiro aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para ações de enfrentamento ao COVID-19. Pelo texto da lei, seriam destinados R\$60 bilhões em verbas federais a estados e

---

<sup>119</sup> Informação disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/06/24/senado-aprova-novo-marco-legal-do-saneamento-basico>. Acesso em 18 de fevereiro de 2020.



municípios, para combate à pandemia, sendo R\$ 10 bilhões exclusivamente para ações de saúde e assistência social e R\$ 50 bilhões para uso livre. Para o Distrito Federal, foi destinada uma cota à parte de R\$ 154,6 milhões, em função de não participar do rateio entre os municípios.

Nesse contexto, o Governo Federal também suspendeu o pagamento de financiamentos contratados por empresas e concessionárias de saneamento junto ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS. Em apoio ao setor de saneamento, o Ministério do Desenvolvimento Regional empenhou R\$ 256,9 milhões do Orçamento Geral da União para garantir a continuidade de obras já contratadas e em andamento. Além disso, a Agência Nacional de Águas suspendeu a cobrança pela captação de água bruta em rios de domínio da União até o fim de agosto, beneficiando produtores rurais, irrigantes, indústrias e empresas de saneamento afetados pela pandemia<sup>120</sup>.

Por fim, a Lei Federal nº 14.015, de 15 de junho de 2020, alterou a Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017, e a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, para dispor sobre a interrupção e a religação ou o restabelecimento de serviços públicos. Especificamente, a lei proíbe que os serviços públicos prestados pelas administrações diretas e indiretas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como aqueles concedidos ou permitidos por esses entes, sejam suspensos em virtude de inadimplemento que se inicie na sexta-feira, no sábado ou domingo, bem como em feriado ou em vésperas de feriados. Além disso, estabelece que a interrupção dos serviços sem a notificação prévia do consumidor “*ensejará a aplicação de multa à concessionária, conforme regulamentação*”.

A medida complementa as disposições da Lei do Usuário de Serviço Público e da Lei de Concessões, bem como artigo 40, inciso V, da Lei nº 11.445/2007, incluído pelo Novo Marco Legal do Saneamento Básico, que já permitiam a interrupção da prestação de

---

<sup>120</sup> Informações disponíveis em: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/transito-e-transportes/2020/05/investimentos-sao-aliados-a-politicas-publicas-para-enfrentar-a-pandemia>. Acesso em 18 de fevereiro de 2020.



serviços públicos, condicionando-a apenas à notificação prévia do usuário, para incluir três novas condicionantes, quais sejam (i) a comunicação ao consumidor deverá ocorrer, necessariamente em horário comercial; (ii) impossibilidade de cobrança da taxa de religamento, caso não haja notificação prévia do desligamento; e (iii) a vedação da interrupção da prestação dos serviços por na sexta-feira, sábado, domingo e feriados.

Embora tenha sido aprovada durante a pandemia, a Lei nº 14.015/2020 (resultante da aprovação do Projeto de Lei 669/2019) alterou a Lei de Concessões e a Lei do Usuário de Serviço Público para modificar, de forma permanente, as regras para interrupção da prestação de serviços públicos. Apesar disso, especificamente em relação aos serviços de fornecimento de água e esgotamento sanitário, a nova legislação foi publicada em um momento no qual as prestadoras desses serviços já estavam sujeitas a um potencial aumento das taxas de inadimplência e da demanda em razão da crise sanitária, bem como a hipóteses de isenção de tarifas e a leis estaduais e municipais que proíbem o corte no fornecimento de serviços.

Em linhas gerais, as normas editadas em âmbito federal que impactaram na prestação dos serviços de saneamento básico visaram à preservação do acesso da população brasileira à água potável e ao esgotamento sanitário, além de assegurar a observância das medidas de prevenção pelas companhias públicas e privadas prestadoras de serviço público na execução de suas atividades.

#### *III.2.2.2. Medidas de enfrentamento nos Estados*

Na esfera estadual, a maioria dos 26 Estados brasileiros e o Distrito Federal estabeleceram medidas de restrição à prestação de serviços de fornecimento de água. Essencialmente, tais medidas vão desde o impedimento da suspensão do fornecimento dos serviços por falta de pagamento, incluída a possibilidade de exclusão de juros de mora e parcelamento posterior das faturas não pagas, até a isenção de tarifas a usuários de baixa renda.

Nos Estados em que não houve edição de ato legislativo estadual específico para essa finalidade, a suspensão dos cortes no fornecimento de água foi alvo de determinação do Poder Judiciário ou fruto de deliberação das próprias prestadoras desses serviços.

Na Bahia, decisão liminar proferida pela 7ª Vara da Fazenda Pública de Salvador, posteriormente cassada pelo Tribunal, determinou a suspensão dos cortes no fornecimento de água para os beneficiários da tarifa social, assim considerados os beneficiários do Programa Bolsa Família. Posteriormente, a Empresa Baiana de Águas e Saneamento S.A. – EMBASA celebrou Termo de Ajustamento de Conduta com a Defensoria Pública do Estado da Bahia<sup>121</sup>, acordando que os usuários de baixa renda do sistema de abastecimento de água estadual não teriam corte do serviço por falta de pagamento.

Em alguns casos, como nos Estados do Rio de Janeiro, Piauí, Ceará e Acre, a cobrança de multas e juros por atraso nos pagamentos foi mantida e será incluída nas contas dos usuários após o fim do prazo de suspensão estabelecido pelas companhias. Da mesma forma, os prazos de vigência das medidas variaram entre os Estados, sendo que, em alguns casos, o impedimento de suspensão da prestação dos serviços de fornecimento de água seria aplicável durante todo o prazo de vigência do Decreto Legislativo nº 6/2020 que estabeleceu o estado de calamidade pública no país em razão da pandemia de Covid-19, e, em outros, as medidas de restrição foram impostas com prazos de duração que variaram entre 30 e 90 dias, mas muitos foram prorrogados devido ao recrudescimento da pandemia.

Nos Estados do Espírito Santo, Goiás, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Rio Grande do Sul<sup>122</sup> e Sergipe, a proibição de suspensão no fornecimento de água foi anunciada pelas

---

<sup>121</sup> Para maiores informações, cf.: <https://www.defensoria.ba.def.br/noticias/coronavirus-embasa-firma-acordo-com-a-defensoria-e-suspende-corte-de-agua-de-usuarios-carentes/>. Acesso em 15 de janeiro de 2021.

<sup>122</sup> Para maiores informações, cf.: <https://estado.rs.gov.br/corsan-adota-medidas-para-minimizar-impactos-da-pandemia-no-estado#:~:text=Abastecimento->

companhias estaduais de saneamento, independentemente da edição de ato normativo estadual específico para tanto. No Rio Grande do Norte, a Defensoria Pública do Estado fez publicar a Recomendação nº 004/2020 – DPE/RN<sup>123</sup>, sugerindo a suspensão nos cortes de água por inadimplência, durante todo o período de situação de emergência e calamidade pública.

A adoção de medidas destinadas ao impedimento de cortes no fornecimento de água e à garantia do acesso a esses serviços pela população economicamente vulnerável também foi observada em diversos municípios brasileiros, a exemplo de Campo Grande<sup>124</sup>, no Estado de Mato Grosso do Sul, e das cidades de São Paulo<sup>125</sup> e Rio de Janeiro<sup>126</sup>.

Interessante notar que a resposta dos Estados ao problema da interrupção do fornecimento dos serviços de abastecimento de água aos usuários se antecipou à Lei Federal nº 14.015/2020. Contudo, se, de um lado, as leis estaduais publicadas durante a pandemia, em regra, limitaram a vigência da medida de proibição ao período de calamidade pública, de outro, a legislação federal alterou a Lei de Concessões e a Lei do Usuário de Serviço Público proibir a suspensão da prestação desses serviços nos finais de semana, vésperas de feriados e feriados em caráter definitivo.

---

[.Corsan%20suspende%20cortes%20por%20n%C3%A3o%20pagamento%20e.dos%20clientes%20de%20tarifa%20social&text=A%20Companhia%20Riograndense%20de%20Saneamento,pagamento%20nos%20pr%C3%B3ximos%2060%20dias](#). Acesso em 15 de janeiro de 2021.

<sup>123</sup> Íntegra da Recomendação disponível em: <https://www.defensoria.rn.def.br/sites/default/files/2020-03/Recomenda%C3%A7%C3%A3o%20004%20-%20DPERN.pdf>. Acesso em 18 de fevereiro de 2021.

<sup>124</sup> Decreto nº 14.193/2020, que dispõe sobre a proibição de corte no serviço de fornecimento de água na cidade de Campo Grande-MS, em virtude da pandemia de Covid-19.

<sup>125</sup> Decreto Estadual nº 64.879/2020, que estabeleceu que aqueles classificados como baixa renda estão isentos do pagamento das faturas, medida que deverá ser compensada com redução de despesas da companhia e ajustes orçamentários.

<sup>126</sup> Decreto Estadual nº 46.990/2020, que determinou a suspensão das tarifas de água e esgoto aos beneficiários da tarifa social e a suspensão do corte do abastecimento e da negativação de débitos. Lei Estadual nº 8.984/2020, que aumentou o volume mensal de água estimado para unidades residenciais de consumidores nas áreas identificadas como de interesse social.

De todo modo, observa-se que as providências adotadas pelos Estados, à exceção dos Estados da Bahia e do Ceará<sup>127</sup>, se centralizam na preservação da saúde e bem-estar dos usuários e na continuidade dos serviços de saneamento, mas não preveem qualquer medida de apoio aos prestadores de serviços públicos diante de um eventual aumento da inadimplência e diminuição da arrecadação tarifária, que possivelmente serão acompanhados do aumento de demanda. Da mesma forma, não há qualquer indicação sobre o tratamento dos efeitos que essas medidas poderão impor sobre o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos.

Além da edição de legislação destinada à proibição da interrupção dos serviços públicos de fornecimento de água durante a pandemia, os Estados de Minas Gerais, Pernambuco, Rio de Janeiro e São Paulo<sup>128</sup>, por meio de parcerias entre o setor de saneamento e centros de pesquisa ou universidades, implementaram a tecnologia denominada WBE – Wastewater Based Epidemiology, que permite o monitoramento da propagação do vírus com base no material genético presente no esgoto. A tecnologia, segundo a nota técnica, se apresenta como uma interessante opção aos estados não apenas para o enfrentamento da crise sanitária provocada pelo Novo Coronavírus, mas para prepará-los para futuras pandemias.

Em acordo celebrado entre o Governo Estadual e a Prefeitura da cidade de São Paulo, mais de R\$300 milhões de reais foram destinados para investimento em ações de combate ao coronavírus na capital paulista<sup>129</sup>. Os recursos, provenientes do Fundo Municipal de Saneamento Ambiental (FMSAI), antes destinados exclusivamente a ações de

---

<sup>127</sup> Lei Estadual 14.256/2020 da Bahia e Lei Estadual 17.196/2020 do Ceará, por meio das quais os Estados se comprometeram a cobrir os custos da isenção de tarifas concedidas aos cadastrados na tarifa social.

<sup>128</sup> Informação obtida na Nota Técnica *O papel fundamental do saneamento e da promoção da higiene na resposta à Covid-19 no Brasil*, elaborada pela UNICEF em parceria com o BANCO MUNDIAL e com o STOCKHOLM INTERNATIONAL WATER INSTITUTE – SIWI. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/relatorios/o-papel-fundamental-do-saneamento-e-da-promocao-da-higiene-na-resposta-a-covid-19-no-brasil>. Acesso em 18 de fevereiro de 2021.

<sup>129</sup> GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. *Estado e Prefeitura e SP vão investir R\$ 300 mi de fundo no combate ao coronavírus*. Disponível em: <https://www.saopaulo.sp.gov.br/sala-de-imprensa/release/estado-e-prefeitura-de-sp-vaoinvestir-r-300-mi-de-fundo-no-combate-ao-coronavirus/>. Acesso em 18 de fevereiro de 2020.



saneamento e infraestrutura, foram incorporados ao Tesouro Municipal para fortalecer as ações de enfrentamento da pandemia e evitar o colapso do sistema de saúde pública da cidade. A nova destinação dos recursos contou com as autorizações da Companhia de Saneamento do Estado de São Paulo – Sabesp e da Agência Reguladora dos Serviços Públicos do estado de São Paulo – ARSESP.

Pelo contexto apresentado, observa-se a postura ativa dos Estados no estabelecimento de medidas de enfrentamento da pandemia, destacando-se a proibição de interrupção do fornecimento dos serviços de fornecimento de água e esgotamento sanitário e a isenção do pagamento das tarifas para determinadas categorias de usuários. Para além das discussões concernentes à competência estadual para adoção dessas medidas, um ponto relevante para reflexão diz respeito à sua efetividade para a parcela da população que não tem acesso aos sistemas convencionais de tratamento de água e esgoto e para aqueles que já estavam com o fornecimento desses serviços interrompidos<sup>130</sup>.

Demais disso, a maioria das normas editadas não endereçam o tratamento de eventuais desequilíbrios contratuais que possam ser provocados pela medida e tampouco sobre o direito das prestadoras dos serviços públicos à recomposição do equilíbrio econômico-financeiro. Embora o direito das concessionárias e companhias estaduais de saneamento de requererem o reequilíbrio contratual se mantenha preservado nesses casos, a imposição da proibição da interrupção no fornecimento dos serviços mesmo em caso de inadimplência e a isenção de tarifas a parcela dos usuários parecem não ter enfrentado os possíveis impactos dessas medidas sobre os contratos e a necessidade de preservação do equilíbrio econômico-financeiro desses contratos.

### *III.2.2.3. Medidas de enfrentamento por órgãos e organismos setoriais*

---

<sup>130</sup> É o que sugere a Nota Técnica nº 18 do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. GESMAR ROSA DOS SANTOS, *Sugestões de Apoio à População Carente Durante e Após a Pandemia da Covid-19*. Brasília: IPEA, 2020. Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10157/1/NT\\_18\\_Dirur\\_EstadoeSaneamento.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10157/1/NT_18_Dirur_EstadoeSaneamento.pdf). Acesso em 17 de fevereiro de 2021.



A nível setorial, associações de empresas prestadoras de serviços, entidades de observação e pesquisa dedicadas ao acompanhamento do saneamento básico no Brasil e as próprias concessionárias e companhias estaduais divulgaram uma série de cartilha e orientações gerais para prevenção do contágio pelo Covid-19.

Nesse tocante, a Nota Técnica “*O papel fundamental do saneamento e da promoção da higiene na resposta à Covid-19 no Brasil*”, elaborada pela UNICEF em parceria com o Banco Mundial e com o Stockholm International Water Institute – SIWI propôs uma visão geral das medidas adotadas no Brasil, nos níveis federal e estadual, para contenção da crise sanitária.

O Instituto Trata Brasil divulgou as suas “*Recomendações para prevenção do contágio da COVID-19 (Novo Coronavírus – SARS-CoV-2) pela água e por esgoto doméstico*”<sup>131</sup>. O documento apresenta informações específicas sobre o tempo de sobrevivência do vírus na água e esgoto, passando às orientações relativas ao procedimento para tratamento da água e do esgoto doméstico, para fins de remoção ou inativação do Novo Coronavírus, até chegar na indicação de responsabilidades do poder Público, das empresas prestadoras de serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, dos trabalhadores e dos próprios cidadãos.

Da mesma forma, Observatório Nacional dos Direitos à Água e ao Saneamento – ONDAS publicou uma “*Carta aberta à sociedade brasileira*”<sup>132</sup>, recomendando aos prestadores dos serviços de saneamento básico a (i) suspensão dos cortes de fornecimento de água por inadimplência dos usuários; (ii) a interrupção da cobrança das contas de água para os segmentos sociais mais pobres e vulneráveis; (iii) garantia do acesso regular à água, em

---

<sup>131</sup> ALEXANDRA FÁTIMA SARAIVA SOARES *et. ali.* *Recomendações para Prevenção do Contágio da Covid-19 (Novo Coronavírus – SARS-CoV-2) pela Água e Esgoto Doméstico*. Sala Técnica de Saneamento, 2020. Disponível em: [http://tratabrasil.org.br/covid-19/assets/pdf/cartilha\\_covid-19.pdf](http://tratabrasil.org.br/covid-19/assets/pdf/cartilha_covid-19.pdf). Acesso em 15 de janeiro de 2021.

<sup>132</sup> Disponível em: <https://ondasbrasil.org/wp-content/uploads/2020/03/Carta-%C3%A0-Sociedade-Brasileira-completa.pdf>. Acesso em 15 de janeiro de 2021.



quantidade suficiente e qualidade adequada, a comunidades localizadas em centros rurais; (iv) a interrupção dos procedimentos de redução da pressão de redes de água que abastecem comunidades periféricas; (v) a expansão do abastecimento de água a áreas não atendidas, dentre outras.

A área técnica de Saneamento da Confederação Nacional de Municípios (CNM) disponibilizou às administrações municipais documentos orientativos<sup>133</sup> para a elaboração de planos de contingências que auxiliem os gestores no enfrentamento de crises como a do Novo Coronavírus. Do mesmo modo, a Associação Brasileira de Agências de Regulação publicou suas “*diretrizes regulatórias em tempos de pandemia*”, abordando temas como a suspensão temporária dos cortes por inadimplência, impactos sobre fluxo de caixa e equilíbrio econômico-financeiro dos contratos.

De acordo com as professoras JULIANA SMIDERELE e MORGANNA CAPODEFERRO<sup>134</sup>, as medidas de enfrentamento imediatas implementadas pelas companhias estaduais de saneamento, por vezes em atenção à determinação das agências reguladoras, se destinaram à

“(…) (i) *mudança na forma de faturamento; (ii) restrição do atendimento presencial; (iii) adiamento da aplicação dos reajustes tarifários; (iv) facilitação do pagamento das tarifas de água e esgotos; (v) isenção tarifária para usuários vulneráveis; e (vi) suspensão do corte por inadimplência*”.

Em relação à forma de faturamento dos serviços, as concessionárias privadas de saneamento também apresentaram mudanças. Em algumas das localidades atendidas pela BRK Ambiental<sup>135</sup>, a leitura de hidrômetros instalados no interior das residências foi interrompida, procedendo-se à apuração com base na média aritmética dos consumos

---

<sup>133</sup> Disponíveis em: <https://www.cnm.org.br/comunicacao/noticias/municipios-devem-elaborar-plano-de-contingencia-em-residuos-solidos>. Acesso em 18 de fevereiro de 2021.

<sup>134</sup> JULIANA SMIDERELE e MORGANNA CAPODEFERRO. *A resposta do setor de saneamento no Brasil à Covid-19* in *Revista de Administração Pública*, vol.54. Rio de Janeiro: FGV, jul./ago. 2020, *passim*.

<sup>135</sup> ABC DO ABC. *BRK Ambiental retoma leitura dos hidrômetros em todos os imóveis de Mauá*, 2020. Disponível em: <https://www.abcdobc.com.br/maua/noticia/brk-ambiental-retoma-leitura-hidrometros-todos-imoveis-maua-107472>. Acesso em 18 de fevereiro de 2021.



faturados nos 6 meses anteriores. A Itapoá Saneamento também alterou a forma de registro do consumo de água, permitindo aos usuários optarem pela cobrança com base na média de consumo dos últimos 6 meses ou a autoleitura dos hidrômetros<sup>136</sup>.

Em relação à restrição do atendimento presencial, um estudo realizado pelo Observatório das Águas<sup>137</sup>, em maio de 2020, sobre as ações adotadas pela Sabesp, SAAB, Sanepar, Cedae, Aegea Saneamento, Corsan, Sanasa, Copasa MG, Sanesul e Cesan para enfrentamento do Covid-19, apontou que a totalidade das empresas contam com ferramenta de atendimento digital aos usuários, por aplicativo ou telefone. A Iguá Saneamento, que atende 37 municípios de cinco estados brasileiros, também conta com canais de atendimento remoto aos usuários, assim como a Companhia de Saneamento do Distrito Federal – CAESB.

Quanto às medidas de postergação dos reajustes tarifários, o reajuste da tarifa da Companhia de Saneamento do Paraná foi suspenso por 3 vezes durante a pandemia, por força de deliberação do Conselho Diretor da Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados no Paraná – AGEPAR<sup>138</sup>. Após esse período foi homologado o reajuste de 5,11% das tarifas, com validade a partir de 5 de fevereiro de 2021, preservando-se a política de tarifas diferenciais para as entidades de utilidade pública beneficentes e a política de tarifa social. No Município de Tubarão/SC<sup>139</sup>, a Agência Reguladora de Saneamento municipal postergou o reajuste tarifário de 4,37% para julho de 2020, em

---

<sup>136</sup> IGUÁ, *A Itapoá Saneamento adota procedimento especial para emissão da conta de água em abril*. Disponível em: <https://igua.com.br/itapoa/noticias/a-itapoa-saneamento-adota-procedimento-especial-para-emissao-da-conta-de-agua-em-abril>. Acesso em 18 de fevereiro de 2021.

<sup>137</sup> OBSERVATÓRIO DAS ÁGUAS, *O Setor de Saneamento e a Covid-19*, 2020. Disponível em: <https://observatoriodasaguas.org/o-setor-de-saneamento-e-a-covid-19/>. Acesso em 18 de fevereiro de 2021, *passim*.

<sup>138</sup> GOVERNO DO ESTADO DO PARANÁ, *Reajuste do Sanepar só começa a valer em 5 de fevereiro de 2021*. Disponível em: <http://www.aen.pr.gov.br/modules/noticias/article.php?storyid=110335&tit=Reajuste-da-Sanepar-so-comeca-a-valer-em-5-de-fevereiro-de-2021>. Acesso em 18 de fevereiro de 2021.

<sup>139</sup> MUNICÍPIO DE TUBARÃO, *Reajuste da tarifa de água é postergado para julho*. Disponível em: <https://www.tubarao.sc.gov.br/noticias/index/ver/codMapaItem/16675/codNoticia/620105>. Acesso em 18 de fevereiro de 2021.



razão da pandemia. No Distrito Federal, a ADASA também adiou o reajuste tarifário da CAESB para janeiro de 2021, após 2 períodos de adiamento<sup>140</sup>.

Algumas agências reguladoras também editaram normas para autorizar as concessionárias e companhias estaduais de saneamento a isenção de tarifas a determinadas categorias de usuários. Nesse sentido, a Resolução nº 345/2020 da Agência Reguladora dos Serviços de Saneamento das Bacias dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiá – ARES-PCJ isentaram as famílias beneficiárias da Tarifa Residencial Social. No Estado de São Paulo, a ARSESP emitiu a Deliberação nº 979/2020, para autorizar a isenção do pagamento das tarifas de água e esgoto relativas a usuários da categoria residência social e residência favela. Em Santa Catarina, a Agência de Regulação dos Serviços Públicos de Santa Catarina – ARESC publicou uma série de resoluções para aprovação de medidas emergenciais adotadas pelas concessionárias de serviços públicos, dentre as quais as hipóteses de isenção de pagamento de tarifas<sup>141</sup>.

A nível federal, a Agência Nacional de Águas – ANA concedeu apoio técnico e financeiro para, em parceria com a Companhia de Saneamento de Minas Gerais - COPASA, a Secretaria de Estado de Saúde de Minas Gerais – SES/MG e o Instituto Mineiro de Gestão das Águas – IGAM, desenvolver o projeto-piloto Monitoramento Covid Esgotos<sup>142</sup>. O objetivo do projeto é a detecção e quantificação do novo coronavírus em amostras de esgoto nas cidades de Belo Horizonte e Contagem.

---

<sup>140</sup> Resolução ADASA nº 16/2020.

<sup>141</sup> Disponível em: <https://www.sc.gov.br/noticias/temas/coronavirus/aresc-autoriza-ampliacao-na-isencao-nas-tarifas-de-agua-e-esgoto-em-quase-200-cidades-do-estado>. Acesso em 18 de fevereiro de 2021.

<sup>142</sup> Disponível em: <https://www.gov.br/ana/pt-br/assuntos/acontece-na-ana/monitoramento-covid-esgotos>. Acesso em 18 de fevereiro de 2021.

De maneira geral, as deliberações e normativos das agências reguladoras estão alinhadas com as medidas implementadas pelos Estados para garantir a continuidade da prestação dos serviços de fornecimento de água e de esgotamento sanitário à população durante a pandemia. De fato, boa parte dessas medidas referendam o que está disciplinado nas leis estaduais editadas para imposição dessas medidas às prestadoras dos serviços públicos de saneamento, demonstrando uma coerência de posicionamento e de compreensão a respeito das ações que devem ser consideradas prioritárias para contenção da disseminação do Covid-19.

De outro lado, às agências reguladoras restará o dever de conferir o tratamento regulatório adequado a essas medidas emergenciais, inclusive a apuração do seu impacto sobre os contratos de concessão e a definição da forma de recomposição dos eventuais desequilíbrios econômico-financeiros provocados pela pandemia. Esse desafio cresce em complexidade diante da ausência de uma metodologia própria e específica sobre reequilíbrio econômico-financeiro de serviços de saneamento<sup>143</sup> e pela multiplicidade de agências subnacionais. Além disso, o fato de se tratar de medidas emergenciais, que não foram precedidas de análise de impacto regulatório<sup>144</sup>, torna ainda mais desafiadora a quantificação desse impacto.

### ***III.2.3. As Respostas do Poder Judiciário***

#### ***III.2.3.1. Supremo Tribunal Federal (STF)***

---

<sup>143</sup> A definição de regras de referência para o reequilíbrio econômico-financeiro dos serviços de água e esgoto está prevista na Agenda Regulatória da ANA para o primeiro semestre de 2021. A esse respeito, cite-se também o estudo elaborado pelo escritório PORTUGAL RIBEIRO ADVOGADOS e pela PEZCO, *Regras Padronizadas sobre Distribuição de Riscos, Equilíbrio Econômico-Financeiro e Modelos Regulatórios*, 2020. Disponível em: [https://abconsindcon.com.br/wp-content/uploads/2020/06/Estudo-Regula%  
c3%a7%c3%a3o-Completo-e-Anexos-1.pdf](https://abconsindcon.com.br/wp-content/uploads/2020/06/Estudo-Regula%c3%a7%c3%a3o-Completo-e-Anexos-1.pdf). Acesso em 18 de fevereiro de 2021.

<sup>144</sup> LUCAS THEVENARD GOMES, NATASHA SHMITT CACCIA SALINAS e SÉRGIO GUERRA. *As agências reguladoras em resposta à crise da Covid-19* in *Revista de Administração Pública*, vol. 54. Rio de Janeiro: FGV, jul./ago. 2020.



O avanço da pandemia também demandou a interferência do Poder Judiciário em diversas frentes. No setor de saneamento, as decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, pelo Superior Tribunal de Justiça e pelos Tribunais Regionais Federais se concentraram às discussões em torno do acesso aos serviços de abastecimento de água no contexto da crise sanitária.

Perante o Supremo Tribunal Federal, a Associação Brasileira das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto – Abcon ajuizou a Ação de Declaração de Inconstitucionalidade – ADI nº 6.411, contra dispositivos da Lei estadual 17.933/2020 de Santa Catarina que proíbem o corte dos serviços de água e esgoto até 31/12, em razão da pandemia da Covid-19. Dentre outros fundamentos, a entidade defende a competência dos municípios para legislar sobre assuntos de interesse local, nos quais se incluem os de água e esgoto, e da prestação desses serviços, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão.

Muito embora a ADI nº 6.411 ainda não tenha sido julgada, a Procuradoria Geral da República – PGR já se manifestou nos autos pela improcedência do pedido, argumentando que a regulamentação sobre a suspensão do fornecimento de serviços públicos essenciais, sem interferência no regime de exploração ou na estrutura remuneratória da prestação do serviço, insere-se no âmbito do direito do consumidor, matéria submetida à competência legislativa concorrente da União, dos estados e do Distrito Federal, nos termos do artigo 24, inciso V, da Constituição Federal.

De outro lado, no julgamento da ADI nº 3.824, ajuizada pela Associação Brasileira das Distribuidoras de Energia Elétrica – ABRADÉE, tendo por finalidade questionar a validade jurídico-constitucional da Lei estadual nº 2.042, de 03 de dezembro de 1999, do Estado de Mato Grosso do Sul, que estabelece limitações ao corte de fornecimento de água e energia elétrica. Na oportunidade, a Suprema Corte julgou procedente a ação, confirmando entendimento já sedimentado, destacando-se o seguinte trecho da ementa:

*“**A jurisprudência plenária** do Supremo Tribunal Federal **tem reconhecido a manifesta inconstitucionalidade** de diplomas legislativos de Estados-membros que, **a pretexto de exercerem** a sua competência suplementar **em matéria** de “consumo” (CF, art. 24, V) **ou** de “responsabilidade por dano (...) ao consumidor” (CF, art. 24, VIII), **editam** normas estaduais **dirigidas** às empresas prestadoras de serviços de energia elétrica, **dispondo** sobre direitos dos usuários e obrigações das concessionárias, **usurpando**, em consequência, a competência privativa **outorgada** à União Federal **em tema** de organização do setor energético (CF, art. 21, XII, “b”, art. 22, IV, e art. 175) **e intervindo, indevidamente, no âmbito** das relações contratuais **entre** o poder concedente e as empresas delegatárias de tais serviços públicos. **Precedentes.**”*

*– Os Estados-membros não podem interferir na esfera das relações jurídico-contratuais estabelecidas **entre** o poder concedente (**quando** este for a União Federal **ou** o Município) e as empresas concessionárias nem dispõem de competência para modificar **ou** alterar as condições que, **previstas** na licitação **acham-se formalmente estipuladas** no contrato de concessão **celebrado** pela União (energia elétrica – CF, art. 21, XII, “b”), de um lado, **com** as concessionárias, de outro, **notadamente** se essa ingerência normativa, **ao determinar** a suspensão temporária do pagamento das tarifas **devidas pela prestação** dos serviços concedidos (serviços de energia elétrica, **sob** regime de concessão federal), **afetar** o equilíbrio financeiro **resultante** dessa relação jurídico-contratual de direito administrativo. **Precedentes**”.*

Grifos originais.

(STF. ADI 3.824. Ministro Relator Celso de Mello. Plenário. Sessão virtual de 25.09.2020 a 2.10.2020)

Vale notar que, no julgamento da ADI nº 3.824, a lei estadual atacada entrou em vigor muito antes da pandemia, não sendo este, portanto, o motivo pelo qual o legislativo estadual entendeu pertinente impor restrições à interrupção do fornecimento de água e energia pelas prestadoras de serviço público.

Em sentido oposto, ao julgar pedido liminar formulado pela Associação Brasileira de Distribuição de Energia Elétrica – ABRADDEE, para suspender os efeitos da Lei 20.187/2020, do Estado do Paraná, que impôs restrições à interrupção de serviços pelas concessionárias de serviços essenciais durante a pandemia do COVID-19, o Plenário do Supremo Tribunal Federal, por maioria, rejeitou o pedido. Na hipótese, a maioria do Plenário acompanhou o voto do Ministro Relator MARCO AURÉLIO, vencidos os Ministros GILMAR MENDES e DIAS TOFFOLI, prevalecendo o seguinte entendimento:

*“O texto constitucional não impede a edição de lei estadual que, sem versar especificamente a prestação dos serviços de fornecimento de*



*energia elétrica e água, venha a produzir impacto na atividade desempenhada pelas concessionárias de serviço público federal, uma vez preservado o núcleo da regulação da atividade de fornecimento de energia elétrica e água, de competência da União.*

*Indaga-se: o legislador estadual, ao editar norma versando a proibição de cortes no fornecimento de serviços de energia elétrica durante a pandemia de covid-19, a imposição de multa em caso de descumprimento da medida e a previsão de regulamentação, pelo Executivo, do pagamento parcelado das dívidas relativas à prestação dos serviços após a emergência sanitária, interveio diretamente no núcleo de atuação das empresas voltadas à prestação de serviços de fornecimento de energia elétrica e água, usurpando a competência privativa da União?*

*A resposta é negativa. A edição da norma não instituiu obrigações e direitos relacionados à execução contratual da concessão de serviços públicos. Buscou ampliar mecanismo de tutela da dignidade dos usuários – “destinatários finais”, na dicção do artigo 2º do Código de Defesa do Consumidor, considerada a quadra inesperada, a quarentena, implementando providências necessárias à mitigação das consequências da pandemia, de contornos severos e abrangentes”.*

*(STF. ADI 6.406. Ministro Relator Marco Aurélio. Plenário Sessão virtual de 19.6.2020 a 26.6.2020)*

Não obstante o mérito da ADI 4.606 ainda não tenha sido julgado, os fundamentos suscitados na decisão para indeferir o pedido liminar formulado pela ABRADDEE provocam reflexões em torno de uma possível tendência da Suprema Corte em adotar uma postura de ativismo judicial. Possivelmente em razão da pandemia, que impôs uma crise sanitária sem precedentes, de níveis internacionais, o Supremo Tribunal Federal contornou a sua sólida jurisprudência no sentido de inconstitucionalidade de leis estaduais ou distritais que interferiram na concessão de serviços de fornecimento de energia elétrica e água, para admitir que Estados possam impor às concessionárias de serviço público a proibição de interrupção de fornecimento de energia elétrica e água.

Também foi ajuizada perante o Supremo Tribunal Federal a Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 680, para questionar a exclusão dos serviços de captação, tratamento e distribuição de água e captação e tratamento de esgoto e lixo do rol de serviços essenciais elencados no artigo 2º, I, do Decreto nº 10.329/2020. Na ação, o partido político Rede Sustentabilidade alega que o direito de acesso a revogação do dispositivo que classificava tais serviços como essenciais compromete gravemente o



direito à saúde e o direito à vida da população brasileira, à medida em que a higienização constante é uma das mais importantes medidas de prevenção ao contágio pelo Coronavírus.

A Procuradoria Geral da República - PGR já se manifestou nos autos da ADF nº 680, posicionando-se pelo indeferimento do pedido formulado pelo Rede Sustentabilidade. De acordo com a PGR, a alteração promovida no dispositivo legal se destinou ao atendimento das decisões do próprio STF na ADPF 672 e nas ADI 6.341 e 6.343, nas quais a Suprema Corte teria assentado a impossibilidade de o Poder Executivo federal

*“afastar, unilateralmente, as decisões dos governos estaduais, distrital e municipais que, no exercício de suas competências constitucionais, adotem medidas sanitárias previstas na Lei 13.979/2020 no âmbito de seus respectivos territórios, como a imposição de distanciamento ou isolamento social, quarentena, suspensão de atividades de ensino, restrições de comércio, atividades culturais e à circulação de pessoas, entre outros mecanismos reconhecidamente eficazes para a redução do número de infectados e de óbitos (...)”*

De toda forma, para a PGR, a exclusão dos serviços de captação, distribuição e tratamento de água, bem como da coleta e do tratamento de esgoto e de lixo do rol de serviços essenciais não descaracteriza a sua essencialidade e não importariam descumprimento ou risco de violação a preceitos fundamentais, mas se deu exclusivamente para atender à repartição constitucional de competências. Nesse sentido, afirma que os serviços de saneamento básico se inserem dentre aqueles de interesse local e, portanto, de competência municipal, destacando, inclusive, que já existem normas editadas por Municípios regulamentando a a execução do serviço de saneamento, com a preservação de funcionamento durante a epidemia, a demonstrar não se haver consolidado o receio do requerente.

Após a manifestação da PGR, os autos da ADPF nº 680 foram conclusos ao Relator, Ministro Marco Aurélio. Em breve, portanto, a Suprema Corte terá novamente que



enfrentar a discussão quanto à distribuição das competências para regulamentar os serviços de saneamento básico.

Por fim, a Associação Brasileira de Distribuidores de Energia Elétrica – ABRADDEE ajuizou perante a Corte Suprema a Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI nº 6567, para questionar a Lei nº 14.015/2020, que dispõe “*sobre a interrupção e a religação ou o restabelecimento de serviços públicos*”. Segundo a Autora, a legislação padece de vícios de inconstitucionalidade formal e material, tendo em vista que o diploma legal teria violado o regime de tramitação de PL na Câmara e no Senado, além de contrariar os princípios constitucionais implícitos da proporcionalidade e da razoabilidade, ao impor medidas “*atéctnicas e desnecessárias que aumentam sobremaneira o custo do serviço público*”.

A Controladoria-Geral da União, a Subchefia para Assuntos Jurídicos da Presidência da República, o Senado Federal e a Câmara dos Deputados prestaram informações nos autos da ADI nº 6567, todas pelo indeferimento dos pedidos formulados pela ABRADDEE. No que tange às informações prestadas pela Subchefia para Assuntos Jurídicos da Presidência da República, interessante notar o trecho do Parecer nº 00606/2020/CONJUR-MJSP/CGU/AGU, exarado quando o projeto de lei estava na fase de sanção ou veto pelo Presidente da República, por meio da qual afirmou-se, em termos abstratos, que

*“6. Por outro lado, a vedação de interrupção de serviços nos dias “de sexta-feira, sábado ou no domingo, bem como em feriado ou no dia anterior a feriado” consagra na legislação ordinária, de maneira linear, o que já existe em algumas normas estaduais e de cunho regulatório, como medida de proteção à dignidade do consumidor. Não se pode desconsiderar, entretanto, que a prescrição impõe alguns “custos de transação” às concessionárias de serviço público, que deverão adequar a interrupção de serviços aos dias permitidos legalmente. A despeito disso, os referidos custos de transação parecem pequenos, poder ser absorvidos pelos agentes econômicos, e não implicam em desequilíbrio contratual, tampouco em abuso regulatório ou intervenção de impacto no mercado regulado”.* Grifos nossos.



Em sentido semelhante, a Advocacia Geral da União – AGU e a Procuradoria Geral da República – PGR se posicionaram pelo desprovimento da ADI, destacando que as imposições veiculadas pela nova legislação traduzem a igualdade material e visam à diminuição da vulnerabilidade do consumidor. A discussão quanto aos possíveis impactos da medida ao equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de fornecimento de serviço público não foi enfrentada pela AGU e pela PGR.

Após a manifestação da PGR, em 22 de janeiro de 2021, os autos da ADI foram remetidos ao gabinete da Relatora do caso, Ministra Rosa Weber.

Ainda durante a pandemia, o Partido Democrático Trabalhista (PDT) ajuizou a ADI nº 6.492 perante o STF, requerendo a declaração da inconstitucionalidade dos artigos 3º, 5º, 7º, 11 e 13 do Novo Marco Legal do Saneamento (Lei nº 14.026/2020). Para o PDT, as novas regras induzem as empresas privadas de saneamento e de fornecimento de água a participar de concorrências apenas em municípios superavitários, deixando os deficitários sob a responsabilidade exclusiva dos municípios e dos estados. Além disso, questiona os dispositivos que condicionam o apoio financeiro da União aos municípios à observância das normas de caráter gerado estabelecidas pela Agência Nacional de Águas – ANA<sup>145</sup>.

Por sua vez, o Partido Comunista do Brasil (PCdoB), o Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), o Partido Socialista Brasileiro (PSB) e o Partido dos Trabalhadores (PT) ajuizaram a ADI nº 6.536, com o objetivo de ver declarada a inconstitucionalidade do Novo Marco Legal do Saneamento. Os autores questionam a competência da ANA para editar normas de referência nacional para a prestação de serviços públicos de saneamento básico, que são titularizados pelos municípios brasileiros e geridos, em boa parte, por meio de contratos administrativos com as companhias estaduais de saneamento básico.

---

<sup>145</sup> Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=448229>. Acesso em 18 de fevereiro de 2021.



Com o mesmo objetivo, a Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento – ASSEMAE ajuizou a ADI nº 6.583, para declaração da inconstitucionalidade de dispositivos da Lei nº 14.026/2020.

As ações foram apensadas, para julgamento conjunto, e estão sob a relatoria do Ministro Luiz Fux, que indeferiu as medidas cautelares requeridas pelos partidos em suas iniciais, negando a suspensão dos dispositivos legais questionados e de todos os seus efeitos até o julgamento de mérito das ADIs. Em suas razões de decidir, o Ministro destacou que a manutenção do *status quo* configuraria violação à dignidade dos mais de 35 milhões de brasileiros que não têm acesso à água tratada e dos mais de 100 milhões que não dispõem da cobertura da coleta de esgoto:

*“Nada obstante, os números ostentados pelo Brasil são vergonhosos: mais de 35 milhões de brasileiros não têm acesso à água tratada, mais de 100 milhões não dispõem da cobertura da coleta de esgoto (46,85%) e somente 46% do volume gerado de esgoto no país é tratado, como apontam os dados oficiais recentes trazidos aos autos. A realidade alarmante de precariedade sanitária no Brasil exige uma atuação imediata, concertada e eficiente do poder público. O perigo de dano, que se configuraria no risco de perecimento do direito em caso de demora na prestação jurisdicional, afasta-se desde logo pelo cenário lastimável em que atualmente se encontra o acesso da população brasileira a esses serviços. A manutenção do status quo perpetua a violação à dignidade de milhares de brasileiros e a fruição de diversos direitos fundamentais. É como reconhece o próprio Requerente, ao aduzir que “quanto à irreparabilidade dos danos emergentes dos atos impugnados, evidencie-se que a situação atual per se já está a causar um amplo espectro de danos à população brasileira”.*

(ADI 6492 MC/DF. Ministro Relator Luiz Fux. Decisão monocrática proferida em 03/08/2020)

Além disso, a respeito da competência da ANA para a definição de normas de caráter regulamentador, o Ministro Fux destacou:

*“A concentração de função regulatória da ANA figurava igualmente de iniciativas anteriores de alteração do marco regulatório do setor, a exemplo das Medidas Provisórias 844/2018 e 868/2018, que não foram convertidas em lei. A medida, a princípio, pretende solucionar os riscos gerados pela sobreposição de entidades reguladoras. Ainda que, em certos casos, a coexistência seja benéfica e consentânea com a*



*complexidade inerente a alguns sistemas, pode ser ineficiente, ao causar inconsistências, onerar excessivamente o usuário ou comprometer a clareza das diretrizes. Há, ainda, o risco de colapso das regras regulatórias em razão da dependência regulatória, em que a busca por legitimidade de cada agência por seu mandato é moldada pela conduta das outras, na contramão de uma cooperação regulatória (AHDIEH, Robert B. Dialectical regulation. Connecticut Law Review vol. 38. 2005. p. 865). Certamente, a questão demanda um aprofundamento incompatível com a presente análise perfunctória”.* (ADI 6492 MC/DF. Ministro Relator Luiz Fux. Decisão monocrática proferida em 03/08/2020)

As ações já foram liberadas para inclusão em pauta, mas ainda não há previsão de data para o julgamento. Assim, até a deliberação definitiva do Plenário do Supremo Tribunal Federal sobre o tema, persistirá entre os gestores públicos e interessados em investir no setor de saneamento brasileiro o sentimento de insegurança jurídica e de instabilidade regulatória, com potencial impacto nas políticas públicas orientadas para a universalização dos serviços até o ano de 2033.

### *III.2.3.2. Superior Tribunal de Justiça (STJ)*

O Superior Tribunal de Justiça também foi acionado para decidir temas relevantes relacionados ao enfrentamento da pandemia e à prestação de serviços públicos. Como é comum à sua atividade, muitos dos casos submetidos ao Tribunal foram decididos por meio de decisão monocrática proferida pelo Ministro Relator.

A decisão monocrática proferida pelo Ministro Humberto Martins em 13 de maio de 2020, nos autos da Suspensão de Liminar e Sentença nº 2792/RJ, ganhou a atenção da mídia, de investidores e especialistas em concessões de serviço público<sup>146</sup>, ao permitir à Prefeitura do Rio de Janeiro declarar a encampação do serviço público e de responsabilizar-se pela administração direta da Linha Amarela, importante via expressa

---

<sup>146</sup> Cf. CAMILA FERNANDES LASTRA, *O Marco Regulatório do Saneamento e as Decisões dos Tribunais Superiores* in *Conjur*, 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-jan-04/lastra-marco-saneamento-tribunais-superiores>. Acesso em 18 de fevereiro de 2021.



da capital fluminense, independentemente do pagamento de indenização prévia à concessionária. A liminar suscita relevantes questionamentos a respeito da segurança jurídica nos contratos de parceria e da atuação do Poder Judiciário em matéria de competência administrativa, além da necessidade de consideração aos impactos e consequências nas decisões judiciais.

Posteriormente a tal decisão, o desembargador André Ribeiro, da 21ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJRJ), atendendo a um recurso da Linha Amarela S.A. (Lamsa), determinou que, no prazo de 30 dias, o município do Rio de Janeiro adotasse as providências cabíveis para a retomada do serviço da Linha Amarela, “*sob pena de restabelecimento da cobrança de pedágio nos mesmos moldes em que vinha sendo praticada na vigência do contrato de concessão*”. Em resumo, após o deferimento da liminar no STJ, o Município do Rio de Janeiro não adotou qualquer medida para a retomada do serviço da Linha Amarela, limitando-se a suspender a cobrança de pedágio na via.

Embora a ação não esteja diretamente relacionada ao contexto da pandemia, a decisão pode impactar os contratos vigentes, muitos dos quais foram e tem disso significativamente impactos pelos efeitos da crise sanitária, além de futuras parcerias, cuja importância tem sido destacada<sup>147</sup> para retomada da economia brasileira no período pós-pandemia não apenas para o setor de saneamento básico, mas para todos os demais setores da infraestrutura.

Em relação à interrupção do fornecimento dos serviços de água e energia elétrica, é importante lembrar que, anteriormente à entrada em vigor da Lei nº 14.015/2020, o STJ havia pacificado em sua jurisprudência as hipóteses em que o corte na prestação desses

---

<sup>147</sup> BNDES, *Como o investimento em infraestrutura pode ajudar na retomada da economia?* Disponível em: <https://agenciadenoticias.bndes.gov.br/blogdodesenvolvimento/detalhe/Como-o-investimento-em-infraestrutura-pode-ajudar-na-retomada-da-economia/#:~:text=O%20impacto%20econ%C3%B4mico%20da%20pandemia%20sobre%20o%20setor%20de%20infraestrutura&text=Dados%20apresentados%20por%20ele%20indicam,500%20mil%20postos%20de%20trabalho>. Acesso em 18 de fevereiro de 2021.



serviços seria legítimo<sup>148</sup>. Para os casos de inadimplência por parte dos usuários, o STJ pacificou sua jurisprudência no sentido da legitimidade da interrupção e/ou suspensão dos serviços, desde que o usuário seja previamente notificado. Entretanto, com as exigências incluídas pela nova legislação (notificação em horário comercial e impossibilidade de interrupção dos serviços nos finais de semana e feriados), o Tribunal possivelmente terá que revisar o seu posicionamento.

Do início da pandemia até o momento, o STJ já foi confrontado com o tema da interrupção da prestação de serviços públicos durante a crise sanitária. Contudo, até o momento, não houve debate a respeito dos dispositivos da Lei nº 14.015/2020 e os seus desdobramentos sobre a jurisprudência pacífica do Tribunal.

É o caso, por exemplo, da Suspensão de Liminar e de Sentença – SLS/DF nº 2.783<sup>149</sup>, apresentado pela CEB Distribuição S.A. para suspender os efeitos de decisão proferida por Desembargadora do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, que deferiu pedido do Sindicato Patronal de Hotéis, Restaurantes, Bares e Similares de Brasília – SINDHOBAR, para substituir os contratos de fornecimento de energia por demanda contratada pela cobrança de energia efetivamente consumida. O Ministro Humberto Martins, Relator do caso, indeferiu o pedido de atribuição de efeito suspensivo, por entender que a alteração contratual determinada pela decisão atacada não causaria lesão à ordem econômica, mas, ao contrário, preveniria a distribuidora de arcar com uma inadimplência generalizada.

Na SLS/RN nº 2.710, o Ministro Presidente do STJ indeferiu monocraticamente o pedido da Companhia Energética do Rio Grande do Norte – COSERN para suspensão dos efeitos

---

<sup>148</sup> As teses fixadas pelo STJ anteriormente à Lei nº 14.015/2020 estão disponíveis em: <https://www.stj.jus.br/publicacaoainstitucional/index.php/JuriTeses/article/download/11241/11371>. Acesso em 18 de fevereiro de 2021.

<sup>149</sup> Outros pedidos de suspensão foram apresentados ao STJ para suspender os efeitos de decisões ou acórdãos prolatados no âmbito de Tribunais de Justiça ou Tribunais Federais para garantir a continuidade da prestação de serviços públicos, dentre outras medidas correlatas: SLS 2763/PI, TP 3180/SP, SLS 2729/AL.



de decisão proferida por Desembargadora do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte, que determinou o restabelecimento imediato do “*fornecimento de energia elétrica para os consumidores residenciais que tiveram o serviço interrompido por inadimplência antes da vigência da Resolução de nº 878/2020 da ANEEL, publicada no diário oficial da União de 25 de março de 2020*”. Segundo o Relator, a discussão recairia sobre a ponderação entre o princípio da dignidade da pessoa humana e à indevida interferência do Poder Judiciário na execução dos contratos de concessão de serviço público, matéria de cunho constitucional e, portanto, afeta à competência do STF.

Também está pendente de julgamento pelo STJ o Conflito de Competência nº 172.088/SP, suscitado pela TIM S.A., para que o Tribunal decida pela competência da Seção Judiciária de São Paulo para processar e julgar todas as ações coletivas em curso e que venham a ser ajuizadas, que versem sobre a possibilidade de suspensão dos serviços de telecomunicação em caso de inadimplência, durante o período de pandemia. À época da instauração do Conflito de Competência, já havia diversas ações civis públicas ajuizadas em todo o país, perante as Justiças Federal e Comum – algumas, inclusive, com pedido liminar deferido -, objetivando impedir as empresas de telefonia a interromperem os serviços, mesmo em caso de inadimplemento.

No caso, o Ministro Relator considerou relevante a discussão proposta nos autos, tendo em vista que as ações foram ajuizadas contra pessoas jurídicas de Direito Privado que atuam como concessionária de serviços públicos regulados por normas federais, o que indicaria a competência da Justiça Federal para julgamento dessas ações civis públicas. Sendo assim, foi deferido parcialmente o pedido liminar formulado pela TIM, com a designação do juízo da 12ª Vara Cível Federal de São Paulo para decidir as medidas urgentes oriundas dessas ações, até o julgamento definitivo do Conflito de Competência pelo STJ.

Ainda, tramita perante o STJ a SLS nº 2747, ajuizada pelo Município de São Luís contra decisão que compeliu o ente municipal a adotar uma série de medidas para minimizar as

perdas financeiras das empresas concessionárias. O Ministro João Otávio de Noronha, Presidente do STJ e relator do caso, proferiu decisão monocrática (já transitada em julgado), deferindo o pedido formulado pelo Município pelo fundamento de que

*“No caso, a grave lesão à ordem pública, na acepção administrativa, está plenamente configurada, ante a feição notadamente legislativa da liminar proferida pelo Tribunal de origem, que, de maneira geral e abstrata, sem a demonstração concreta e específica do alegado desequilíbrio econômico-financeiro no caso em exame, estipula a garantia de "ajuda emergencial" em forma de valores a serem pagos pelo Poder Público às empresas concessionárias.*

*Ademais, o Judiciário não pode converter-se em administrador positivo e determinar uma série de medidas, a exemplo das contempladas na decisão liminar do TJMA, especialmente nas circunstâncias atuais, sob pena de lesão à ordem público-administrativa. Com efeito, é desarrazoado determinar judicialmente, em fase de tutela de urgência antecedente, que o município disponibilize, em 5 dias e sob pena de multa diária de R\$ 5.000,00, altas somas de recursos a um setor específico da administração, sobretudo quando sabe que a crise sanitária decorrente do coronavírus atinge, indiscriminadamente, todas as áreas e atividades municipais”.*

(SLS 2747/MA. Corte Especial. Ministro Relator João Otávio de Noronha. DJe: 04/08/2020)

Por fim, é digna de nota a SLS nº 2696, no bojo da qual foi proferida a primeira decisão do STJ sobre a pandemia de Covid-19 e o equilíbrio econômico-financeiro das concessões de serviços públicos. O pedido foi apresentado pela Viação Montes Brancos Ltda, com o objetivo de suspender decisão que determinou a retomada da prestação do serviço público de ônibus na integralidade dos percursos e horários previstos no contrato de concessão assinado com o Município de Araruama. Em decisão monocrática, o Ministro Relator deferiu o pedido da empresa, destacando que a queda acentuada da demanda pelo uso de transporte público e, conseqüentemente, a redução da receita aferida pela concessionária justificariam a readequação da logística de prestação dos serviços, sob pena de gerar um desequilíbrio ainda maior ao contrato.

Como se observa, estão sob a análise do Superior Tribunal de Justiça questões relevantes não apenas para os contratos de concessão vigentes, mas também para a estruturação de



projetos futuros, tendo em vista a sua influência para a consolidação de um ambiente regulatório estável e juridicamente seguro.

### *III.2.3.3. Tribunais Regionais Federais - TRFs*

Além dos Tribunais Superiores, a pandemia também movimentou os Tribunais Regionais Federais com questões relacionadas aos contratos de parceria. Nesses casos, as discussões se concentraram na caracterização da pandemia como evento de caso fortuito ou força maior, no possível reconhecimento das concessionárias de serviço público à recomposição do equilíbrio econômico-financeiro contratual e suas limitações. Nesse sentido, todos os 5 TRFs brasileiros tiveram de enfrentar essas questões, decidindo se e de que forma, poderia o Poder Judiciário interferir nas decisões relativas ao endereçamento dos efeitos provocados pela crise sanitária no âmbito desses contratos.

Em interessante acórdão, ao julgar recurso<sup>150</sup> interposto pela Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária – INFRAERO contra decisão liminar que autorizou a suspensão do pagamento dos valores fixos devidos por uma de suas concessionárias, a 4ª Turma do TRF4 destacou que as partes deveriam procurar conjuntamente uma solução intermediária para contenção dos desequilíbrios provocados pela pandemia. Nesse sentido, firmou-se que *“o caminho da negociação parece ser o mais apropriado, pois para os momentos de crise, as soluções adjudicadas nem sempre são as melhores”*.

Em outro caso<sup>151</sup>, o mesmo TRF4 manteve decisão de primeiro grau que determinou a suspensão do contrato de concessão de uso do estacionamento do aeroporto de Londrina,

---

<sup>150</sup> Agravo de Instrumento nº 5044279-36.2020.4.04.0000/PR. 4ª Turma. Desembargador Relator Juiz Federal Convocado Giovanni Bigolin. 22/11/2020.

<sup>151</sup> Agravo de Instrumento nº 5031006-87.2020.4.04.0000/PR. 4ª Turma. Desembargador Relator Ricardo do Valle Pereira. 07/10/2020. Nesse mesmo sentido, podem ser citados o AI nº 5014027-50.2020.4.04.0000, AI nº 501400152-20.2020.4.04.0000, 5014269-09.2020.4.04.0000, AI nº 5022904-72.2020.4.04.0000.



a pedido do concessionário, tendo em vista o seu interesse na rescisão contratual. De acordo com a 4ª Turma, embora não estivessem

*“presentes condições para, em situações como a dos autos, se determinar a simples suspensão de pagamentos, como postulado em várias demandas já submetidas à Justiça Federal, tenho, em análise perfunctória, considerando as evidências de ocorrência de fato fortuito ou força maior, que não se pode negar à parte a via da rescisão, uma vez demonstrada, como de fato restou no caso em apreço, a abrupta, continuada e drástica redução de receitas, a inviabilizar o cumprimento do contrato”.*

De modo semelhante, ao apreciar agravo de instrumento interposto contra decisão que rejeitou pedido liminar de suspensão integral do contrato de concessão de uso, a 4ª Turma do TRF3 negou provimento ao recurso. Para fundamentar o acórdão, o órgão colegiado considerou que a Infraero, parte agravada, apresentou à concessionária proposta para mitigação dos efeitos da crise sanitária e econômica, ressaltando que

*“(...) não obstante o Poder Judiciário tenha legitimidade para analisar as questões quanto ao restabelecimento da equação econômico-financeira do contrato, nos termos do artigo 21, parágrafo único, da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro, deverá observar a proporcionalidade e a equanimidade, sem prejudicar os interesses gerais, sem impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que sejam anormais ou excessivos”.*

(Agravo de Instrumento nº 5017049-46.2020.4.03.0000. TRF3. Quarta Turma. Desembargadora Relatora Marli Ferreira. DJe: 4/12/2020)

Nessa toada, o TRF3 deu provimento ao agravo de instrumento interposto por uma concessionária de energia em face de decisão que suspendeu liminarmente o reajuste de tarifa de energia elétrica no Estado do Mato Grosso do Sul previsto para o mês de julho de 2020 e homologado pela Resolução ANEEL n. 2.671 de 2020. No voto condutor do acórdão, o desembargador relator afirmou que

*“A suspensão indiscriminada do reajuste por ordem judicial, com base na modicidade tarifária e na calamidade pública decorrente do alastramento da COVID-19, faria abstração da noção de serviço adequado. A continuidade,*



*regularidade, segurança, atualidade, eficiência e generalidade compõem também o regime de serviço público (artigo 6º, § 1º, da Lei n. 8.987 de 1995) e são diretamente condicionadas pelo reajustamento adequado das tarifas, segundo índices setoriais. A retenção do reajuste colocaria em xeque a manutenção e expansão da distribuição de energia elétrica, rompendo o equilíbrio inicial da concessão, impedindo a amortização de investimentos e repassando os custos em aberto para a distribuidora, enquanto prestadora de serviço público essencial. Ademais, diante da constatação de legalidade do reajustamento das tarifas, a suspensão violaria flagrantemente a competência da ANEEL já exercida, em prejuízo da separação dos Poderes (artigo 2º da CF). Como agência reguladora do serviço de energia elétrica, ela possui autonomia decisória, reforçada pela estabilidade e investidura a termo dos diretores, e tem por atribuição respeitar o equilíbrio inicial da concessão de serviço público e garantir os direitos dos usuários (artigo 3º da Lei n. 13.848 de 2019); exerce, inclusive, a última atribuição em coordenação com os órgãos e entidades do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (artigo 31)”.*

(Agravo de Instrumento nº 5011165-36.2020.4.03.0000. Desembargador Relator Antonio Cedenho. Terceira Turma. DJe: 09/10/2020)

Nos TRFs 1, 3 e 5, não foram identificados acórdãos prolatados durante a pandemia, a respeito dos seus efeitos sobre o equilíbrio econômico-financeiro das concessões. De toda forma, os julgados do TRF3 e TR4 acima fornecem informações relevantes a respeito da compreensão desses Tribunais em relação às concessões, abordando perspectivas interessantes a respeito da primazia da consensualidade e possibilidade de negociação entre as partes em momentos de crise, além da preservação das competências das agências reguladoras para decidirem sobre questões relevantes a esses contratos.

Ainda que não tenham versado especificamente sobre contratos de prestação de serviços de saneamento, possivelmente por se tratar de interesse predominantemente local, afeta à competência dos Municípios, os fundamentos dessas decisões auxiliam no entendimento desses Tribunais a respeito dos contratos de concessão.

#### *III.2.4. Impactos da pandemia nos contratos de prestação de serviços de saneamento: o caso SABESP*



O presente tópico pretende identificar os impactos da pandemia sobre os contratos de prestação dos serviços de saneamento da Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo - Sabesp, empresa estatal integrante da Administração Indireta do Estado de São Paulo, que atualmente é a maior operadora de água e saneamento da América Latina e Caribe.

A análise será conduzida a partir de dados disponibilizados pela própria Companhia, notadamente suas Demonstrações Financeiras para os três primeiros trimestres<sup>152</sup> do ano de 2020<sup>153</sup>, além de comunicações oficiais e declarações de seus representantes a respeito dos efeitos da crise sanitária sobre a prestação dos serviços e sobre a sua projeção de investimentos. Nesse tocante, justifica-se a escolha pela Sabesp em razão da maior facilidade de acesso às informações que viabilizam a análise pretendida nesse tópico, podendo ser encontradas, em sua maioria, no *site* da estatal.

Em março de 2020, por força da Deliberação ARSESP nº 979/2020, foi autorizada a isenção do pagamento das contas de água e esgoto dos clientes das categorias de uso Residencial Social e Residencial Favela, contemplando mais de 2,5 milhões de pessoas em todo o Estado de São Paulo. Inicialmente programada para vigor por 3 meses, a medida foi prorrogada sucessivas vezes ao longo do ano de 2020, permanecendo válida até o dia 15 de setembro de 2020. Apesar do fim da validade das medidas de isenção de tarifas, até o momento atual (fevereiro de 2021), notadamente pelo recrudescimento da pandemia no Estado de São Paulo, a Sabesp ainda continua sob o efeito de medidas de restrição à interrupção dos serviços de água e esgoto, de renegociação e parcelamento de débitos para clientes comerciais e de serviços dos municípios atendidos pela Companhia

---

<sup>152</sup> Até a data de realização desse estudo, não foram disponibilizadas as Demonstrações Financeiras para o período de outubro a dezembro de 2020.

<sup>153</sup> Demonstrações Financeiras disponíveis em: <http://www.sabesp.com.br/Calandraweb/CalandraRedirect/?temp=4&proj=investidoresnovo&pub=T&docid=6BE19829C86DEBBE03258568005D4F95&db&docidPai=AB82F8DBCD12AE488325768C0052105E&pai=filho0>. Acesso em 7 de fevereiro de 2021.



no Estado de São Paulo que estão nas fases laranja e vermelha do Plano São Paulo/COVID-19<sup>154</sup>.

No primeiro trimestre de 2020, a Sabesp registrou prejuízo de R\$657,9 milhões, contra um lucro de R\$647,3 milhões no primeiro trimestre de 2019, representando um decréscimo atualizado na ordem de R\$1.483,8 milhões. De acordo com o relatório divulgado pela Companhia, as despesas com variações cambiais sobre empréstimos e financiamentos apresentaram um acréscimo de R\$ 1.796,3 milhões. Dentre os efeitos adversos da pandemia no período, destacaram-se a redução de receitas com clientes comerciais e industriais, postergação do reajuste tarifário, aumento da inadimplência, alta volatilidade cambial e aumento nos custos das novas captações. De outro lado, os registros apontam para o aumento das receitas com clientes residenciais, com exceção dos beneficiários da isenção de tarifas.

Diante disso, nos primeiros três meses de 2020, a Sabesp registrou redução de despesas e ajustes orçamentários, além de ter emitido debêntures no montante de R\$1,45 bilhão. Em 28 de abril de 2020, a Companhia concluiu a conversão de uma dívida de US\$ 494,6 milhões para R\$2.810,9 milhões com o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, uma das opções disponibilizadas pela instituição financeira para gerenciamento de riscos nos projetos e gestão de dívidas<sup>155</sup>.

Ainda no primeiro trimestre de 2020, a ARSESP publicou as Deliberações nº 980 e 979/2020<sup>156</sup>, por meio da qual determinou postergação da publicação das novas tabelas tarifárias, resultantes de postergação do reajuste tarifário anual, para 10 junho de 2020, oportunidade na qual seriam contabilizados também os ajustes compensatórios

---

<sup>154</sup> Para maiores informações: <http://site.sabesp.com.br/site/imprensa/noticias-detalle.aspx?secaoId=65&id=8465>. Acesso em 7 de fevereiro de 2021.

<sup>155</sup> Para maiores informações: <https://blogs.iadb.org/brasil/pt-br/conheca-a-operacao-que-apoia-a-estabilidade-financeira-da-maior-operadora-de-agua-e-saneamento-da-america-latina-e-caribe/>. Acesso em 07 de fevereiro de 2021.

<sup>156</sup> Disponíveis em: <http://www.arsesp.sp.gov.br/SitePages/informacoes-economico-financeiras/deliberacao.aspx>. Acesso em 7 de fevereiro de 2021.

decorrentes da postergação da aplicação do reajuste anual, além de informar que a avaliação de eventuais desequilíbrios contratuais resultantes das medidas de isenção de tarifas de conta de água e esgoto seria realizada no momento oportuno. Assim, no dia 15 de julho de 2020, foi publicada a Deliberação ARSESP nº 1.021/2021<sup>157</sup>, que aprovou os novos valores das tarifas dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário prestados pela Sabesp.

À época da concessão de isenção tarifária aos consumidores de baixa renda, cuja vigência estava prevista para um período de apenas 90 dias, estimava-se as isenções representariam 1,4% da receita líquida da Companhia e que a perda de faturamento seria de R\$60 milhões. Diante desse cenário, o Presidente da Sabesp afirmou publicamente que a perda de faturamento seria pequena e poderia ser compensada por cortes de custos, sem prejuízo a projetos prioritários, afirmando ainda que a empresa não previa um desequilíbrio econômico-financeiro<sup>158</sup>.

Nas Demonstrações Financeiras do segundo trimestre de 2020, foi registrada redução nas receitas com clientes comerciais e industriais no montante aproximado de R\$323,1 milhões, além de impacto estimado de R\$28 milhões sobre a receita operacional, decorrente da postergação do reajuste tarifário, redução arrecadatória no valor aproximado de R\$65,3 milhões, em razão das isenções tarifárias concedidas às categorias “Residencial Social” e “Residencial Favela”, elevação da inadimplência e da expectativa de aumento nas perdas futuras, com impacto de R\$36,4 milhões e, por fim, exposição à volatilidade cambial. Para além das perdas decorrentes da volatilidade cambial, redução de receitas com clientes comerciais e industriais, aumento da inadimplência e expectativa de perdas futuras e prorrogação das isenções tarifárias, a Deliberação ARSESP nº 1.017/2020 postergou o reajuste tarifário de 11 de maio para 15 de agosto de 2020.

---

<sup>157</sup> Disponível em: <http://www.arsesp.sp.gov.br/LegislacaoArquivos/ld110212020.pdf>. Acesso em 07 de fevereiro de 2021.

<sup>158</sup> Cf. VALOR ECONÔMICO, *Sabesp perderá 1,4% da receita com isenção de tarifa*. Disponível em: <https://valor.globo.com/empresas/noticia/2020/04/01/sabesp-perdera-14-da-receita-com-isencao-de-tarifa.ghtml>. Acesso em 7 de fevereiro de 2021.



A aprovação do Novo Marco Legal do Saneamento foi destaque positivo das Demonstrações Financeiras do segundo trimestre, tendo registrado as possíveis vantagens positivas da Sabesp, dentre as quais (i) o fato de os contratos celebrados pela Companhia contemplarem metas que atendem ou mesmo antecipam as contidas na nova legislação; (ii) o acesso a capitais públicos e privados; (iii) o elevado nível de governança da empresa; (iv) a sua exposição ao mercado. Além disso, destacou-se no relatório a medida emergencial adotada pelo Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, consubstanciada na suspensão temporária de pagamentos de principal e juros pelo período de 3 meses.

No dia 20 de abril de 2020, foi publicada a “*Análise Detalhada: Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo*”<sup>159</sup>, cujos dados indicaram que a Sabesp não seria significativamente impactada pela pandemia, tendo em vista a essencialidade dos serviços de água e esgoto e, ainda, pela alta representatividade do segmento doméstico, que é mais resiliente, nas receitas totais da Companhia (cerca de dois terços), enquanto os clientes comerciais e industriais do atacado, mais expostos à crise sanitária, correspondem a menos de 30% das receitas totais. Em maio de 2020, o diretor financeiro da Sabesp afirmou publicamente que, naquele momento, não estava no radar da Companhia um pleito de reequilíbrio econômico-financeiro por conta dos impactos provocados pela pandemia de Covid-19<sup>160</sup>.

Para o terceiro semestre do ano, foi registrada redução nas receitas com clientes comerciais e industriais no montante aproximado de R\$ 275,0 milhões, compensada parcialmente pelo incremento na categoria residencial, no montante de R\$ 243,0 milhões, além de elevação do nível de inadimplência, com impacto de R\$75, milhões. A

---

<sup>159</sup> Disponível em: [http://www.sabesp.com.br/sabesp/filesmng.nsf/B0F10557A7F8BFA50325855400001ED2/\\$File/SABES\\_P\\_FA\\_Portgues\\_2020ABR20.pdf](http://www.sabesp.com.br/sabesp/filesmng.nsf/B0F10557A7F8BFA50325855400001ED2/$File/SABES_P_FA_Portgues_2020ABR20.pdf). Acesso em 7 de fevereiro de 2021.

<sup>160</sup> Cf. VALORINVESTE, *Sabesp prevê demissão incentivada de 998 empregados até dezembro*. Disponível em: <https://valorinveste.globo.com/mercados/renda-variavel/empresas/noticia/2020/05/19/sabesp-preve-demissao-incentivada-de-998-empregados-ate-dezembro.ghtml>. Acesso em 18 de fevereiro de 2021.



postergação do reajuste tarifário teve impacto líquido estimado de R\$65,6 milhões sobre a receita operacional. Por seu turno, a volatilidade cambial gerou uma despesa de R\$111 milhões e a isenção de pagamento dos clientes das categorias de uso “*Residencial Social*” e “*Residencial Favela*” gerou redução de aproximadamente R\$51,6 milhões na receita de julho a setembro de 2020. Para o final do trimestre, as Demonstrações Financeiras da Companhia registraram lucro de R\$421,6 milhões, contra R\$1.208,9 milhões no mesmo período do ano anterior.

Apesar dos impactos financeiros provocados pela pandemia, a Sabesp acumulou R\$3.118 bilhões em investimentos ao longo de 2020, mantendo a expectativa de alcançar o total de R\$3,5 bilhões de investimentos previstos para o mesmo ano. Nesse sentido, ainda que as Demonstrações Financeiras do último trimestre de 2020 ainda não tenham sido divulgados pela Companhia, os números indicam que o plano de investimentos não foi significativamente impactado pela pandemia.



#### **IV. PROPOSIÇÕES JURÍDICAS PARA AS CONCESSÕES DE SERVIÇOS PÚBLICOS IMPACTADAS PELA PANDEMIA DO NOVO CORONAVÍRUS NO BRASIL**

Em uma perspectiva jurídica, de quem é a culpa pela crise dos contratos de concessão nos setores mais afetados pela pandemia? A culpa é da legislação? A Lei n.º 8.987/95, cuja reforma se avizinha, seria tímida a ponto de não dispor objetivamente sobre um ponto de tamanha sensibilidade para a concessão? Vale culpar os contratos de concessão? Por mais que as concessões sejam contratos diferidos, cuja incompletude é característica inerente, o grau dessa incompletude teria sido excessivo?

Fato é, porém, que a pandemia do novo coronavírus era imprevisível. Por mais que o Brasil tenha vivido episódios sanitários sofríveis, o mais recente era a Febre Amarela no início do século XX. Situações como a que o mundo hoje vive era praticamente uma anedota doutrinária ou, no máximo, uma singela nota de rodapé. Natural, portanto, que os contratos não dispusessem materialmente e de forma objetiva sobre um risco como a de pandemia de coronavírus. Nem por isso se pode afirmar que as concessões não dispuseram sobre a pandemia de Covid-19 nas genéricas expressões “*caso fortuito*” e “*força maior*”, um risco assumido pelo Poder Concedente. O ponto está, justamente, em discutir *os efeitos desse desenho clausular*.

Opiniões jurídicas, embasadas em preocupações legítimas, dividem-se: para alguns, o respeito às regras da concessão impera para o bem da segurança jurídica, cabendo unicamente ao Poder Público assumir os ônus ensejados pela pandemia de Covid-19; para outros, a natureza da pandemia de Covid-19 e sua força destrutiva a determinados mercados em nada se assemelharia ao tipo de risco que as partes tinham em mente quando da pactuação ou mesmo das situações fáticas exemplares de caso fortuito ou de força maior trabalhadas na doutrina e na jurisprudência, determinando a repactuação do contrato para que esses ônus sejam compartilhados entre Poder Público e concessionária.



A pandemia de Covid-19 deixa um legado de aprendizado. Em termos práticos, ela enseja o desenvolvimento de soluções jurídicas em duas perspectivas: (i) *para as concessões em curso*, modeladas na normalidade e que foram impactadas pela Covid-19 e (ii) *para as futuras concessões*, cujo desenho contratual já levará em conta a possibilidade de ocorrência de eventos da envergadura da pandemia de Covid-19. Na nossa avaliação, as soluções a seguir salientadas podem ser adotadas nos contratos em curso por meio de aditivo ou serem originalmente previstas nos futuros contratos.

O grande tema é o reequilíbrio econômico-financeiro nas concessões em curso que foram duramente impactadas pela pandemia de Covid-19. Considerando as várias possibilidades jurídicas de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro, chega-se a uma *encruzilhada* em que *apenas com a revisão das obrigações assumidas pela concessionária será possível manter a concessão equilibrada*.

O aumento de tarifas é praticamente inviável em termos políticos (haverá eleições em 2022), especialmente diante de um quadro de crise econômica que começa a ser desenhado. A extensão dos prazos e fatores de redução não atendem à necessidade urgente de liquidez das concessionárias. Aportes de recursos são igualmente inviáveis ante a menor arrecadação tributária. O que restaria, portanto, seria a repactuação das obrigações originalmente assumidas, levando inexoravelmente à *diminuição de investimentos e entrega de um serviço público aos usuários tal qual originalmente cogitado no contrato*.

O pressuposto aqui assumido é que o foco de atenção não deve ser o contrato de concessão em si, que nada mais é um *instrumento* para satisfação de finalidades públicas. O que realmente importa no debate sobre pandemia de Covid-19 nas concessões é o *grau de impacto nos serviços públicos*. É dizer, o quanto a pandemia inviabiliza as obras, investimentos e atualizações do serviço público tal qual originalmente pactuado. Quando mudamos o foco de atenção do contrato de concessão para o serviço prestado aos



usuários, naturalmente se coloca com maior força na mesa a possibilidade de *rescisão amigável na concessão*. Nosso ponto de partida é que a concessão deve entregar, não podendo ser salva à revelia do cumprimento das metas e obrigações de investimento traçadas no contrato.

À semelhança do que se evidencia no campo da regulação econômica, toda e qualquer decisão relacionada à neutralização dos efeitos da pandemia nos contratos de concessão deve passar pela *análise combinatória de alternativas*. Mais especificamente, cabe à Administração Pública avaliar as *consequências* da manutenção do contrato de concessão e da sua rescisão amigável, com especial ênfase sobre o serviço público entregue aos usuários.

Temos que a *manutenção do contrato de concessão deve sempre ter preferência à sua extinção* em respeito ao ambiente de negócios públicos (a concessão resultou de uma licitação) e em sua execução já foram feitos investimentos, sendo legítima a expectativa de a concessionária se manter no negócio público (além de a discussão sobre a indenização ser potencialmente um ponto controvertido em arbitragem ou no Poder Judiciário). Haverá margem para negociação da rescisão amigável do contrato se, analisadas todas as possibilidades de reequilíbrio econômico-financeiro que não impliquem em redução do escopo do serviço público, a única alternativa restante para equilibrar o contrato seja a redução de obrigações pela concessionária. Evidente que outros cenários podem igualmente ensejar a rescisão amigável da concessão, como o aumento expressivo das tarifas ou o estágio inicial da concessão, quando ainda não foram verificados maciços investimentos por parte da concessionária.

O mais relevante é que a decisão pela manutenção do contrato seja sempre tomada considerando o caso concreto – aqui, o *casuismo* legitimado pela Nova LINDB é o único caminho possível. A motivação deve claramente apresentar os benefícios da rescisão amigável da concessão e porque esses benefícios superam os benefícios de manter a concessão em curso. Regulamentos setoriais, cláusulas contratuais ou aditivos contratuais



podem disciplinar essa dinâmica, conferindo maior ou menor amplitude ao cabimento da rescisão amigável. De nossa parte, o ideal seria manter a possibilidade de rescisão amigável do contrato sempre ampla, permitindo melhor acomodação do caso concreto. Mesmo porque a rescisão amigável é um direito inerente ao contrato: se bilateralmente ele foi pactuado, bilateralmente poderá ser rescindido, mesmo que uma das partes seja o Poder Público.

Seguindo a diretriz de preferência pela manutenção do contrato de concessão, todas as alternativas jurídicas possíveis devem ser estudadas, não se limitando apenas à análise da matriz de risco. Cláusula ou aditivo contratual pode perfeitamente dispor sobre o *destino dos elementos ancilares da concessão*, ou seja, elementos que não integram propriamente o objeto da concessão, mas estão previstos no contrato porque se entende que eles o tornam mais eficientes. Cite-se, por exemplo, a *multa* e outras *sanções administrativas*, que se voltam a compelir a concessionária a cumprir com as cláusulas contratuais. Outro exemplo é a *outorga*, de finalidade eminentemente arrecadatória. Ambas podem ter sua dinâmica modificada visando à preservação do contrato com a integralidade das obrigações.

No caso das sanções administrativas contratuais – fundamentalmente as *multas* –, o contrato pode fixar um arranjo aqui denominado “*gatilho de investimentos*”, em que os valores das multas serão automaticamente revertidos para investimento no objeto da licitação. Trata-se de uma dinâmica próxima aos *acordos substitutivos de sanção administrativa*, largamente praticada na Administração Pública brasileira, a exemplos dos termos de ajustamento de conduta – TAC nos setores rodoviário, ferroviário, aquaviário e de telecomunicações. A diferença é que os valores não serão destinados a *novos investimentos*, mas aos *investimentos previstos no contrato equilibrado*, os quais seriam excluídos em eventual repactuação. Assim, os gatilhos de investimentos se aproximam mais do equilíbrio econômico-financeiro que dos acordos substitutivos de sanção, mais focados no inadimplemento contratual. Da análise de *distinguishing* do posicionamento do TCU sobre acordos substitutivos, depreende-se que é vedada a substituição de multa



pelos investimentos previstos no contrato equilibrado, cujo descumprimento não tem relação com o desequilíbrio<sup>161</sup>.

A outorga também admite mudança de sua destinação para lidar com o impacto da pandemia nos contratos de concessão: ao invés de ter finalidade arrecadatória, ela pode ser direcionada a um fundo específico (*endowment*) que possa ser acionado em caso de alto impacto, conforme estabelecido no contrato, para fazer frente aos investimentos pactuados. Ao final da concessão, o valor desse fundo pode ser revertido aos cofres públicos, ser utilizado para pagamento de custas e condenações arbitrais, servir de bônus por êxito da concessionária etc. O que se sugere é o estabelecimento de mecanismos de incentivo para preservação dos recursos de outorga em caixa para casos emergenciais, como a pandemia de Covid-19.

Esses rearranjos contratuais encontram fundamento no art. 26 da LINDB, introduzido pela Lei n.º 13.655/2018 (Lei de Segurança Jurídica para a Inovação Pública). Devido à sua importância nessa etapa propositiva, a sua transcrição é oportuna:

#### **LINDB**

**Art. 26.** *Para eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público, inclusive no caso de expedição de licença, a autoridade administrativa poderá, após oitiva do órgão jurídico e, quando for o caso, após realização de consulta pública, e presentes razões de relevante interesse geral, celebrar compromisso com os interessados, observada a legislação aplicável, o qual só produzirá efeitos a partir de sua publicação oficial.*

No presente caso de desequilíbrio contratual por ocasião da pandemia de Covid-19, o aditivo teria natureza *consensual*, sendo um autêntico compromisso para eliminar

---

<sup>161</sup> Cf. Acórdão 2121/2017 e Acórdão 2533/2017.

incerteza jurídica ou situação contenciosa entre Poder Concedente e concessionária sobre a matriz de riscos.

Com relação à rescisão amigável da concessão, ela também encontra fundamento teórico na *consensualidade administrativa*, mas há uma série de normas positivadas que viabilizam a sua implementação no Direito brasileiro<sup>162</sup>. No campo da Lei n.º 8.666/93 (Lei de Licitações e de Contratos Administrativos), de aplicação subsidiária às concessões, o art. 54 prevê a aplicação supletiva de princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado, viabilizando a extinção consensual do contrato nos termos de seu art. 472: “[o] *distrato faz-se pela mesma forma exigida para o contrato*”. O art. 55, inc. VIII, da Lei n.º 8.666/93 define como cláusula obrigatória “*os casos de rescisão*”, conferindo ampla discricionariedade para a definição desses casos, inclusive a rescisão amigável. Importante salientar que não há qualquer vedação expressa à extinção consensual do contrato, pelo contrário: o art. 79, inc. II, determina que a rescisão do contrato poderá ser “*amigável, por acordo entre as partes*”.

Na Lei n.º 8.987/95 (Lei de Concessões), os “*casos de extinção da concessão*” também devem ser objeto de previsão contratual, constituindo uma cláusula obrigatória (art. 23, inc. IX). Novamente, não há qualquer vedação à adoção da extinção consensual da concessão, a qual pode ser perfeitamente prevista no contrato de concessão, ainda que por aditivo. O valor do contrato para disciplina da dinâmica de extinção é reforçado no art. 29, inc. IV, pelo qual o Poder Concedente deve extinguir a concessão “*nos casos previstos nesta Lei e na forma prevista no contrato*”. Importante salientar que o dever de judicialização para pleito de extinção da concessão pela concessionária disciplinada no art. 39 tem uma situação concreta: o caso de descumprimento das normas contratuais pelo Poder Concedente. Incorre em equívoco compreender um requisito geral de judicialização para extinção da concessão por iniciativa da concessionária, que pode ser

---

<sup>162</sup> Cf. MÁRIO SAADI, *Extinção Consensual de Contratos de Parceria: uma proposta de modelagem contratual* in TAFUR, DIEGO JACOME VALOIS et. al. *Experiências Práticas em Concessões e PPP*, vol. 1. São Paulo: Quartier Latin, 2021, p. 174.



perfeitamente formalizada em arena consensual, sem falta da Administração, mas em razão de caso fortuito ou de força maior.

Há fundamentos jurídicos suficientes para que o contrato disponha sobre a extinção do contrato de concessão nos casos e na forma em que dispuser, especialmente quando diante de caso fortuito ou de força maior com significativo impacto sobre o contrato. Não há necessidade de edição de lei e nem de decreto ou regulamento setorial. Ainda, a fórmula da Lei n.º 13.448/2017 não precisa – e não deve, preferencialmente – ser tomada como parâmetro de referência, replicando-se o seu conteúdo no texto do contrato. Muito embora esta seja uma espécie de extinção amigável do contrato de parceria, o sistema jurídico brasileiro admite inúmeros formatos de implementação que melhor atendam às especificidades do serviço público delegado, seu mercado, partes e contexto contratual. Cabe ao contrato modelar a extinção consensual da concessão.

Por fim, a consensualidade na concessão pode incidir diretamente sobre institutos unilaterais de extinção do contrato, notadamente a *encampação*: forma de extinção unilateral do contrato de concessão por motivo de interesse público, mediante lei autorizativa específica e após prévio pagamento de indenização. A consensualidade incidiria sobre a decisão do chefe do Poder Executivo de iniciar o processo legislativo para encampação: Poder Concedente, concessionária e chefe do Poder Executivo assinariam acordo contendo uma espécie de *plano de contingência* contendo propostas para assegurar a continuidade do contrato, como suspensão temporária de obrigações, novo cronograma de investimentos, alteração da metodologia de execução contratual etc. Preferencialmente, esse plano de contingência deve ser fruto de estudo de impacto econômico e sua motivação deve trazer justificativa econômica, evidência dos riscos de danos irreparáveis em caso de extinção antecipada do contrato e solução menos nociva para os interesses públicos e privados.

Caso o plano de contingência não seja cumprido no prazo fixado, mantendo-se o seu desequilíbrio, tem-se que a concessão é inviável. Assim, as partes poderão extinguir



consensualmente a concessão com base nessa dificuldade intransponível. Caso a concessionária não concorde e, ainda assim, queira manter a concessão, será legítimo deflagrar o processo legislativo para a encampação. O plano de contingência pode, inclusive, detalhar o processo administrativo da encampação prevendo outros métodos consensuais, como mediação e arbitragem para definir o valor e a forma de indenização.

A vantagem da “*encampação consensual*” está justamente na segurança jurídica de que não haverá encampação enquanto durar o plano de contingência. Ademais, sua dinâmica minimiza os riscos reputacionais e de oportunidades de negócio que uma encampação sempre determina, como hoje se evidencia com a encampação da Linha Amarela no Rio de Janeiro.

As várias ideias podem ser sintetizadas em três diretrizes para construção de soluções jurídicas relacionadas ao impacto da pandemia de Covid-19 nas concessões de serviços públicos:

*1. Dever de negociação* – as disputas entre poder concedente e concessionárias nas concessões em curso, especialmente no campo do reequilíbrio econômico-financeiro, devem ser resolvidas preferencialmente pela via consensual. É ônus do Poder Público iniciar processo de negociação e, apenas se frustrado, proceder às vias normais de repactuação. Para todos os efeitos, questões atinentes ao equilíbrio econômico-financeiro podem ser resolvidas no âmbito da arbitragem. Nessa linha, instrumentos tradicionais podem ser revistos com o intuito de terem uma nova forma de emprego concreto, como o instituto da encampação, que hoje pode ser consensual com um período de cura.

*2. Métodos alternativos de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro* – frustra com a missão do desenvolvimento de infraestrutura a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro que recaia sobre as metas de investimento, reduzindo o escopo inicial para preservação do contrato de concessão. A pandemia explica que as soluções tradicionais como aportes, indenizações, aumento tarifário ou prorrogações não



funcionam. Recomenda-se que as soluções sejam encontradas dentro do próprio contrato de concessão, a partir do manejo dos *elementos ancilares à concessão*, ou seja, que não integram propriamente a concessão. Dentre os exemplos concretos, estão: gatilhos de multas; conversão de multas por investimentos; nova metodologia de fiscalização pautada em técnicas responsivas; e afetação da outorga à concessão.

3. *Cláusulas Covid-19* – um legado relevante da pandemia do novo coronavírus será o desenho de cláusulas que busquem antecipar os cenários então imprevistos para a realidade contratual. No Estado de São Paulo, está em desenvolvimento a cláusula Covid-19, mas ela se limita à questão da alocação deste risco entre as partes na concessão. As concessões foram subutilizadas no combate à pandemia do coronavírus no Brasil por conta do desenho do objeto contratual e as iniciativas nela desenvolvidas foram colocadas em suspeita de corrupção. Além de todas as melhorias da modelagem dos futuros contratos de concessão, sugere-se a inclusão de duas disposições: (i) expressa previsão contratual de *afetação secundária da concessão*, de modo que o aproveitamento da infraestrutura e o protagonismo da concessionária nesse solucionamento integre o *objeto da concessão em regimes excepcionais*, como de pandemia, graves crises econômicas, desastres ambientais etc.; e (ii) previsão de *regras de transparência* mais efetivas, com adequada definição de regras de relacionamento entre as partes contratuais, mercado e sociedade.



## V. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABC do ABC. *BRK Ambiental retoma leitura dos hidrômetros em todos os imóveis de Mauá*, 2020. Disponível em: <https://www.abcdoabc.com.br/maua/noticia/brk-ambiental-retoma-leitura-hidrometros-todos-imoveis-maua-107472>. Acesso em 18 de fevereiro de 2021.

AGÊNCIA INFRA. *PMI da 7ª Rodada de Concessão de Aeroportos sai até a próxima semana*. Disponível em: <https://www.agenciainfra.com/blog/pmi-da-7a-rodada-de-concessoes-de-aeroportos-sai-ate-a-proxima-semana-diz-secretario/#:~:text=O%20secret%C3%A1rio%20de%20Avia%C3%A7%C3%A3o%20Civil,Rodada%20de%20Concess%C3%B5es%20do%20setor>. Acesso em 8 de julho de 2021.

ANAC. *Anuário do Transporte Aéreo, Gráficos e Tabelas – 2019*. Disponível em <https://www.anac.gov.br/assuntos/dados-e-estatisticas/mercado-de-transporte-aereo/anuario-do-transporte-aereo/dados-do-anuario-do-transporte-aereo>. Acesso em 8 de julho de 2021.

\_\_\_\_\_. *Demanda e Oferta do Transporte Aéreo*. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiY2I2NTA5ZDQ0MTkxZS00YWNjLWI1Y2EtODY3ZGY2MDlkNDZlIiwidCI6ImI1NzQ4ZjZiLWI0YTQ0NGIyYi1hYjJhLWVmOTUyMjM2ODM2NiIsImMiOiR9>. Acesso em 8 de julho de 2021.

\_\_\_\_\_. *Mais 4 aeroportos têm reequilíbrio econômico-financeiro aprovado em razão da Covid-19*. Disponível em: <https://www.anac.gov.br/noticias/2020/mais-4-aeroportos-tem-reequilibrio-economico-financeiro-aprovado-em-razao-da-covid-19>. Acesso em 8 de julho de 2021.

\_\_\_\_\_. *Processo da sexta rodada de concessão de aeroportos é aprovado*. Disponível em: <https://www.anac.gov.br/noticias/2020/processo-da-sexta-rodada-de-concessao-de-aeroportos-e-aprovado>. Acesso em 8 de julho de 2021.

ANDRADE, Alexandre Cunha de. *O dever de cooperação nas concessões de aeroportos no Brasil diante da crise da covid-19*. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/o-dever-de-cooperacao-nas-concessoes-de-aeroportos-no-brasil-diante-da-crise-da-covid-19/>. Acesso em 8 de julho de 2021.

ANNE, Warth. *Tarcísio de Freitas diz que crise não vai salvar concessões que seguíam para caducidade*. Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,tarcisio-de-freitas-diz-que-crise-nao-vai-salvar-concessoes-que-seguiam-para-caducidade,70003365536>. Acesso em 8 de julho de 2021.



ASSIS, Francisco Carlos de. 'Coronavírus não afeta apetite por infraestrutura', diz ministro. Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,coronavirus-nao-afeta-apetite-por-infraestrutura-diz-ministro,70003227979>. Acesso em 8 de julho de 2021.

BNDES, *Como o investimento em infraestrutura pode ajudar na retomada da economia?* Disponível em: <https://agenciadenoticias.bndes.gov.br/blogdodesenvolvimento/detalhe/Como-o-investimento-em-infraestrutura-pode-ajudar-na-retomada-da-economia/#:~:text=O%20impacto%20econ%C3%B4mico%20da%20pandemia%20sobre%20o%20setor%20de%20infraestrutura&text=Dados%20apresentados%20por%20ele%20indicam,500%20mil%20postos%20de%20trabalho>. Acesso em: 18 de fevereiro de 2021.

BORGES, André. *Governo tem pacote de obras pós-crise do coronavírus*. Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,governo-tem-pacote-de-obras-pos-cri-se-do-coronavirus,70003272685>. Acesso em 8 de julho de 2021.

CERI, *Reformulação do Marco Legal do Saneamento no Brasil*. Disponível em: [https://ceri.fgv.br/sites/default/files/publicacoes/2020-04/cartilha\\_reforma\\_saneamento\\_digital.pdf.pdf](https://ceri.fgv.br/sites/default/files/publicacoes/2020-04/cartilha_reforma_saneamento_digital.pdf.pdf) Acesso em: 15 de fevereiro de 2021

CERQUEIRA FILHO, Ilton José. *Alberto Santos Dumont. A História da Invenção do Avião*. Disponível em: <http://www.historica.arquivoestado.sp.gov.br/materias/anteriores/edicao12/materia02/txto02.pdf>. Acesso em 8 de julho de 2021.

CNN, *O Século 21 Começa Nesta Pandemia*, 4 de julho de 2020. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/2020/07/04/o-seculo-21-comeca-nesta-pandemia-analisa-a-historiadora-lilia-schwarzcz>. Acesso em 15 de janeiro de 2020.

DIAZ, Vergara. *The COVID-19 second wave: A perspective to be explored in BrazJInfectDis*, 2020. Disponível em: <https://www.bjid.org.br/en-pdf-S1413867020306644>. Acesso em 8 de julho de 2021.

DUTRA, Joisa e SMIDERLE, Juliana. *Água e saneamento na pandemia do Covid-19 – desafio e oportunidade* in FGV, *Conjuntura Econômica*, abril de 2020.

EPL. Ontl., *Boletim de Logística Concessões e o Covid-19*, Brasília, 2020, p. 4.

ESTADÃO. *Aeroportos: oportunidade para valorizar nova forma de pensar as concessões públicas que priorizam qualidade de serviços em vez de obras*. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/aeroportos-oportunidade-para-valorizar-nova-forma-de-pensar-as-concessoes-publicas-que-priorizam-qualidade-de-servicos-em-vez-de-obras/>. Acesso em 8 de julho de 2021.

\_\_\_\_\_. *De portos a rodovias, inovação ajuda empresas de transportes a superar crise.* Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,de-portos-a-rodovias-inovacao-ajuda-empresas-de-transportes-a-superar-crise,70003502442>. Acesso em 8 de julho de 2021.

\_\_\_\_\_. *Pandemia não afetará plano de concessões.* Disponível em: <https://opiniao.estadao.com.br/noticias/editorial-economico,pandemia-nao-afetara-plano-de-concessoes,70003232665>. Acesso em 8 de julho de 2021.

FECHINE, Valéria Maria Rodrigues; KUWAJIMA, Julio Issao; SANTANA, Adrielli Santos de e SANTOS, Gesmar Rosa dos. *Saneamento no brasil: proposta de priorização do investimento público* in *Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada*. Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, 1990. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_2614subs.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2614subs.pdf). Acesso em: 30 de dezembro de 2020.

FERREIRA, Josué Catharino. *Um breve histórico da aviação brasileira* in *XII Congresso Brasileiro de História Econômica, 13ª Conferência Internacional de História de Empresas*, 2017. Disponível em: <http://www.abphe.org.br/uploads/ABPHE%202017/16%20Um%20breve%20hist%C3%B3rico%20da%20avia%C3%A7%C3%A3o%20comercial%20brasileira.pdf>. Acesso em 8 de julho de 2021.

G1. *Aeroporto de Natal é o melhor em 11 itens de qualidade.* Disponível em: <http://g1.globo.com/rn/rio-grande-do-norte/noticia/2015/08/aeroporto-de-natal-e-o-melhor-do-brasil-em-11-itens-de-qualidade.html>. Acesso em 8 de julho de 2021.

GOMES, Lucas Thevenard; SALINAS, Natasha Shmitt Caccia e GUERRA, Sérgio. *As agências reguladoras em resposta à crise da Covid-19* in *Revista de Administração Pública*, vol. 54. Rio de Janeiro: FGV, jul./ago. 2020.

GOVERNO DO ESTADO DO PARANÁ, *Reajuste do Sanepar só começa a valer em 5 de fevereiro de 2021.* Disponível em: <http://www.aen.pr.gov.br/modules/noticias/article.php?storyid=110335&tit=Reajuste-da-Sanepar-so-comeca-a-valer-em-5-de-fevereiro-de-2021>. Acesso em: 18 de fevereiro de 2021

\_\_\_\_\_. *Reajuste do Sanepar só começa a valer em 5 de fevereiro de 2021.* Disponível em: <http://www.aen.pr.gov.br/modules/noticias/article.php?storyid=110335&tit=Reajuste-da-Sanepar-so-comeca-a-valer-em-5-de-fevereiro-de-2021>. Acesso em: 18 de fevereiro de 2021.



GRU AIRPORT. *Movimentação Aeroportuária – RMA*. Disponível em: <https://www.gru.com.br/pt/institucional/informacoes-operacionais/movimentacao-aeroportuaria>. Acesso em 8 de julho de 2021.

\_\_\_\_\_. *Relatório de Desempenho – 1º Trimestre de 2020*. Disponível em: [http://ri.gru.com.br/conteudo\\_pt.asp?idioma=0&conta=28&tipo=54595](http://ri.gru.com.br/conteudo_pt.asp?idioma=0&conta=28&tipo=54595). Acesso em 8 de julho de 2021.

\_\_\_\_\_. *Movimentação Aeroportuária – RMA. 2020*. Disponível em: <https://www.gru.com.br/pt/institucional/sobre-gru-airport/informacoes-operacionais>. Acesso em 8 de julho de 2021.

HATANAKA, Karina Yamauti. *Concessões aeroportuárias: medidas para mitigar os efeitos da pandemia*. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/concessoes-aeroportuarias-medidas-para-mitigar-os-efeitos-da-pandemia/>. Acesso em 8 de julho de 2021.

IGUÁ, *A Itapoá Saneamento adota procedimento especial para emissão da conta de água em abril*. Disponível em: <https://igua.com.br/itapoa/noticias/a-itapoa-saneamento-adota-procedimento-especial-para-emissao-da-conta-de-agua-em-abril>. Acesso em: 18 de fevereiro de 2021.

INFRAMÉRICA. *Dados e Informações*. Disponível em: <https://www.natal.aero.br/o-aeroporto/sobre-o-aeroporto/dados-e-informacoes/>. Acesso em 8 de julho de 2021.

LASTRA, Camila Fernandes, *O Marco Regulatório do Saneamento e as Decisões dos Tribunais Superiores in Conjur*, 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-jan-04/lastra-marco-saneamento-tribunais-superiores>. Acesso em 18 de fevereiro de 2021

LOUREIRO, Gustavo Kaercher e NÓBREGA, Marcos, *Ingenuidades, Mistificações e Meros Equívocos: ainda e sempre o equilíbrio econômico-financeiro das concessões de serviços públicos*, 2020. No prelo.

MARCATO, Fernando S. e COHEN, Isadora, *PPPs e Concessões de Arenas e Ginásios no Combate à Covid-19*, Jota, 3 de abril de 2020

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo, *Concessões*. Belo Horizonte: Fórum, 2015, p. 220 e ss.

MINISTÉRIO DA SAÚDE, *Painel Coronavírus*. Disponível em: <https://covid.saude.gov.br/>. Acesso em 8 de julho de 2021.

MUNICÍPIO DE TUBARÃO, *Reajuste da tarifa de água é postergado para julho*. Disponível em: <https://www.tubarao.sc.gov.br/noticias/index/ver/codMapaItem/16675/codNoticia/620105>. Acesso em: 18 de fevereiro de 2021



OBSERVATÓRIO DAS ÁGUAS, *O Setor de Saneamento e a Covid-19*, 2020. Disponível em: <https://observatoriodasaguas.org/o-setor-de-saneamento-e-a-covid-19/>. Acesso em: 18 de fevereiro de 2021.

\_\_\_\_\_. *Carta aberta à sociedade brasileira*. Disponível em: <https://ondasbrasil.org/wp-content/uploads/2020/03/Carta-%C3%A0-Sociedade-Brasileira-completa.pdf>. Acesso em 15 de janeiro de 2021.

OECD, *Regulatory Quality and COVID-19: managing the risks and supporting recovery*, 2020.

PEREIRA, Felipe. *Isolamento Social em SP para 59%. E governo pede que esforço continue*. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/saude/ultimas-noticias/redacao/2020/04/13/isolamento-social-em-sp-sobe-para-59-e-governo-pede-que-esforco-continue.htm>. Acesso em 8 de julho de 2021.

PINTO, Victor Carvalho, *A Dimensão Constitucional da Aviação Civil* in Bruno Dantas et. al. *Constituição de 1988: o Brasil 20 anos depois* Brasília: Senado Federal, 2008, p. 389-416.

PORTAL NOAR. *Aeroporto de SGA é eleito o melhor do Brasil em prêmio de turismo*. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20160821231509/https://portalnoar.com/aeroporto-de-sga-e-eleito-o-melhor-do-brasil-em-premio-de-turismo/>. Acesso em 8 de julho de 2021.

PORTUGAL RIBEIRO ADVOGADOS e PEZCO, *Regras Padronizadas sobre Distribuição de Riscos, Equilíbrio Econômico-Financeiro e Modelos Regulatórios*, 2020. Disponível em: <https://abconsindcon.com.br/wp-content/uploads/2020/06/Estudo-Regula%C3%A7%C3%A3o-Completo-e-Anexos-1.pdf>. Acesso em: 18 de fevereiro de 2021.

PUPO, Amanda. *Governo lança edital para estudos de concessão de 17 aeroportos, incluindo Santos Dumont e Congonhas*. Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,governo-lanca-edital-para-estudos-de-concessao-de-17-aeroportos-incluindo-santos-dumont-e-congonhas,70003468320>. Acesso em 8 de julho de 2021.

\_\_\_\_\_. *Governo quer licitar cinco blocos de aeroportos regionais na Amazônia Legal*. Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,governo-tem-pacote-de-obras-pos-cri-se-do-coronavirus,70003272685>. Acesso em 8 de julho de 2021.

RIO GALEÃO. *Movimentação Aeroportuária – RMA*. 2020. Disponível em: <https://www.riogaleao.com/corporativo/page/numeros-do-aeroporto>. Acesso em 8 de julho de 2021.



SAADI, Mário, *Extinção Consensual de Contratos de Parceria: uma proposta de modelagem contratual* in TAFUR, Diego Jacome Valois et. al. *Experiências Práticas em Concessões e PPP*, vol. 1. São Paulo: Quartier Latin, 2021.

SANTOS, Gesmar Rosa dos, *Sugestões de Apoio à População Carente Durante e Após a Pandemia da Covid-19*. Brasília: IPEA, 2020

SANADONOTÍCIAS. *Novo marco do saneamento pode ser votado no combate ao coronavírus*. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/04/06/novo-marco-do-saneamento-basico-pode-ser-votado-no-combate-ao-coronavirus>. Acesso em 8 de julho de 2021.

SILVEIRA, Tales. *Repactuação dos contratos de aeroportos pode ser feita até novembro, diz secretário de aviação*. Disponível em: <https://www.agenciainfra.com/blog/repactuacao-dos-contratos-de-aeroportos-pode-ser-feita-ate-novembro-diz-secretario-de-aviacao/>. Acesso em 8 de julho de 2021.

SMIDERELE, Juliana e CAPODEFERRO, Morganna. *A resposta do setor de saneamento no Brasil à Covid-19* in *Revista de Administração Pública*, vol.54. Rio de Janeiro: FGV, jul./ago. 2020.

SOARES, Alexandra Fátima Saraiva et. ali. *Recomendações para Prevenção do Contágio da Covid-19 (Novo Coronavírus – SARS-CoV-2) pela Água e Esgoto Doméstico*. Sala Técnica de Saneamento, 2020. Disponível em: [http://tratabrasil.org.br/covid-19/assets/pdf/cartilha\\_covid-19.pdf](http://tratabrasil.org.br/covid-19/assets/pdf/cartilha_covid-19.pdf). Acesso em: 15 de janeiro de 2021

SUNDFELD, Carlos Ari; JORDÃO, Eduardo; MOREIRA, Egon Bockmann; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; BINENBOJM, Gustavo; CÂMARA, Jacintho Arruda; MENDONÇA, José Vicente dos Santos de; JUSTEN FILHO, Marçal e MONTEIRO, Vera. *Surpresa Positiva do STF no Julgamento da MP 966*, coluna do Jota, 21 de maio de 2020.

TRIBUNA DO NORTE. *Desapropriações do aeroporto devem custar R\$2,5 milhões*. Disponível em: <http://www.tribunadonorte.com.br/noticia/desapropriacoes-do-aeroporto-devem-custar-r-2-5-milhoes/200581>. Acesso em 8 de julho de 2021.

\_\_\_\_\_. *O aeroporto já era deficitário antes da pandemia e continuará, diz Rodrigo Coimbra*. Disponível em: <http://www.tribunadonorte.com.br/noticia/a-o-aeroporto-ja-era-deficita-rio-antes-da-pandemia-e-continuaa-diz-roga-rio-coimbra/502881>. Acesso em 8 de julho de 2021.

UNICEF, Banco Mundial e Stockholm International Water Institute – SIWI. *O papel fundamental do saneamento e da promoção da higiene na resposta à Covid-19 no Brasil*. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/relatorios/o-papel-fundamental-do>



[saneamento-e-da-promocao-da-higiene-na-resposta-a-covid-19-no-brasil](#). Acesso em 18 de fevereiro de 2021.

UOL. *Mourão contradiz Bolsonaro “Posição do Governo é de isolamento social”*. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/governo/mourao-contradiz-bolsonaro-posicao-do-governo-e-de-isolamento-social/>. Acesso em 8 de julho de 2021.

VALOR ECONÔMICO, *Sabesp perderá 1,4% da receita com isenção de tarifa*. Disponível em: <https://valor.globo.com/empresas/noticia/2020/04/01/sabesp-perdera-14-da-receita-com-isencao-de-tarifa.ghtml>. Acesso em: 7 de fevereiro de 2021

VALORINVESTE, *Sabesp prevê demissão incentivada de 998 empregados até dezembro*. Disponível em: <https://valorinveste.globo.com/mercados/renda-variavel/empresas/noticia/2020/05/19/sabesp-preve-demissao-incentivada-de-998-empregados-ate-dezembro.ghtml>. Acesso em: 18 de fevereiro de 2021.