

excessivas, configurando o que muitos consideram um verdadeiro abuso, sem a devida contrapartida em termos de melhoria e expansão dos serviços.

Diante deste cenário de apreensão e de demandas sociais urgentes, a Audiência Pública assumiu um papel estratégico e indispensável, onde se configurou como o palco onde a sociedade civil organizada e os cidadãos individualmente pudessem exercer e apresentar, de forma democrática e participativa, suas queixas, fornecer subsídios concretos e colaborar ativamente com a Comissão Especial de Inquérito.

O objetivo foi claro: municiar a CEI com elementos fáticos e probatórios que permitam uma análise aprofundada e imparcial das condutas da concessionária Fontes da Serra.

4. DO CONTRATO

É primordial o esclarecimento detalhado do escopo e das condições estabelecidas no contrato⁸ de concessão celebrado entre o Município de Guapimirim e a Concessionária Fontes da Serra, com o intuito de gerir o sistema e os serviços de abastecimento de água do município.

Este acordo, formalizado em 30 de junho de 2000, possui uma vigência estipulada de trinta (30) anos, configurando-se como um marco fundamental na prestação de um serviço público essencial à população.

⁸ Imprescindível destacar o que diz o brilhante Dr. Diogenes Gasparini: No embate entre o interesse público e o particular há de prevalecer o interesse público. Esse o grande princípio informativo do Direito Público no dizer de José Cretella Júnior (Tratado, cit., v. 10, p. 39). Com efeito, nem mesmo se pode imaginar que o contrário possa acontecer, isto é, que o interesse de um ou de um grupo possa vingar sobre o interesse de todos. Assim ocorre na desapropriação, na rescisão por mérito de certo contrato administrativo e na imposição de obrigações dos particulares por ato unilateral da Administração Pública, a exemplo da servidão administrativa. (GASPARINI, 2005, p. 19 - GASPARINI, Diogenes. Direito Administrativo. 10. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2005. 949 p. ISBN 85-02-05012-5).

A concessionária assumiu, a partir desta data, um conjunto robusto de responsabilidades que abrangem desde a captação da água bruta até a sua distribuição final aos usuários, incluindo as etapas de adução, produção, operação, conservação, manutenção, modernização e ampliação de toda a infraestrutura necessária. Além disso, a concessionária é encarregada da exploração comercial do serviço e da cobrança direta das tarifas correspondentes, englobando também a realização de todos os estudos técnicos, a execução de serviços e obras, e o fornecimento de equipamentos indispensáveis para a consecução plena da gestão do sistema de abastecimento de água, demonstrando a amplitude e a complexidade do objeto contratual.

Um dos pilares centrais do contrato reside na definição da Tarifa Referencial de Água⁹ – TRA. É crucial destacar que o cálculo desta tarifa foi meticulosamente elaborado com base em um horizonte temporal de trinta (30) anos, período este que contempla não apenas a operação contínua do sistema, mas também a previsão e a execução de investimentos significativos em obras e no fornecimento de equipamentos que são intrinsecamente ligados à execução do contrato. Essa projeção de longo prazo visa garantir a sustentabilidade financeira da concessão e a capacidade da concessionária de cumprir com suas obrigações ao longo de toda a sua duração. A TRA, portanto, não se limita a cobrir os custos operacionais correntes, mas também incorpora os custos de capital e os investimentos necessários para a manutenção e aprimoramento do serviço, assegurando que a infraestrutura se mantenha adequada e eficiente durante todo o período de vigência da concessão, refletindo um planejamento financeiro e técnico abrangente.

⁹ A tarifa efetivamente cobrada aos usuários é calculada multiplicando o volume de água consumido pela tarifa correspondente à faixa de consumo e categoria do usuário. A estrutura tarifária inclui categorias residencial, comercial e industrial, com diferentes faixas de consumo e preços.

O contrato prevê mecanismos de salvaguarda e ajuste para garantir a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do ajuste. Estabelece-se que, independentemente da iniciativa, seja do Poder Concedente (Município de Guapimirim) ou da Concessionária Fontes da Serra, a TRA poderá e deverá ser reavaliada e reajustada sempre que surgirem motivos técnicos, econômicos, financeiros, tributários, conjunturais, judiciais ou de outra natureza que possam comprometer a cobertura dos investimentos já realizados e daqueles a serem efetuados, bem como os custos operacionais e de manutenção. Essa cláusula de revisão periódica é fundamental para adaptar o contrato às dinâmicas de mercado e às necessidades de modernização e expansão do sistema, assegurando que a concessionária possa continuar a prestar o serviço de forma eficiente e que o Poder Concedente tenha a garantia de que os investimentos necessários serão realizados para o benefício da população.

Outro ponto de suma importância a ser destacado refere-se à reversão dos bens ao final do prazo contratual. O contrato estipula de forma clara e inequívoca que toda a infraestrutura, tanto a pré-existente quanto aquela que venha a ser construída ou adquirida pela concessionária durante a vigência do contrato, e que seja essencial e necessária para o funcionamento do sistema de abastecimento de água, bem como todos os bens permanentes utilizados na prestação do serviço, serão revertidos ao Poder Concedente – o Município de Guapimirim – ao término do prazo de trinta anos, e isso ocorrerá sem qualquer ônus para o Município.

Essa disposição contratual garante que o patrimônio público será ampliado e modernizado ao final da concessão, sem a necessidade de desembolsos adicionais por parte do ente público para a aquisição de ativos que se tornaram indispensáveis para a continuidade da prestação do serviço.

O contrato, em sua integralidade, delinea com precisão os direitos e deveres tanto do Poder Concedente quanto da Concessionária. Essa estruturação abrange um leque de cláusulas que regulam aspectos cruciais da relação contratual, tais como a aplicação de penalidades em caso de descumprimento das obrigações, as hipóteses que podem levar à rescisão do contrato, os mecanismos de fiscalização a serem exercidos pelo Município, os direitos e deveres dos usuários do serviço de abastecimento de água, a obrigação de pagamento de outorga pela concessionária, os procedimentos de prestação de contas e a definição do foro competente para dirimir quaisquer controvérsias que possam surgir. Essa abrangência assegura que todas as facetas da concessão sejam devidamente regulamentadas, proporcionando segurança jurídica para ambas as partes e garantindo a transparência e a eficiência na gestão do serviço público de abastecimento de água.

Urge esclarecer que a regularidade e a conformidade da concessão de gestão do sistema e serviços de abastecimento de água, celebrada entre o Município de Guapimirim e a Concessionária Fontes da Serra, deve ser balizada com os ditames da Constituição Federal de 1988 e do Código de Águas (Decreto nº 24.643/1934), fundamentos legais que embasam a avença, as obrigações inerentes às partes, a estrutura tarifária e as disposições relativas à reversão do patrimônio ao término do contrato, assegurando a aderência aos princípios que regem as concessões de serviços públicos.

A prestação de serviços públicos de abastecimento de água, como a concessionada ao ente privado pelo Município de Guapimirim, encontra seu epicentro normativo no Art. 175 da Carta Magna de 1988. Este dispositivo estabelece, de forma imperativa, que a responsabilidade pela oferta de serviços públicos recaia sobre o Poder Público, o qual pode delegá-la a particulares, mediante concessão ou

permissão, sempre precedida de licitação. A exegese do referido artigo constitucional evidencia a obrigatoriedade do certame licitatório como pressuposto de validade e legitimidade para a formalização de contratos de concessão, visando a seleção da proposta mais vantajosa e a garantia da impessoalidade, moralidade e eficiência na gestão pública.

Neste compasso, o Código de Águas¹⁰, em seu Art. 62, delimita as esferas de competência para a outorga de concessões ou autorizações de derivação de águas, quando estas não se destinam à produção de energia hidroelétrica. A União, os Estados e os Municípios detêm a prerrogativa de conceder tais autorizações, com base no domínio das águas ou na natureza dos serviços públicos aos quais a derivação se vincula. A competência municipal, neste contexto, é ratificada pela natureza essencial e local do serviço de abastecimento de água, consolidando a legitimidade do Município de Guapimirim para a celebração do contrato em questão. A interligação entre o Art. 175 da Constituição Federal e o Código de Águas demonstra a harmonia legislativa que fundamenta o regime jurídico das concessões de água, abrangendo desde a outorga até as condições de execução e fiscalização.

O concessionário, no exercício de suas prerrogativas e deveres decorrentes do contrato de gestão do sistema de abastecimento de água, é compelido a observar rigorosamente as exigências legais e contratuais que regem a concessão. Tal obrigação, expressamente consignada no Art. 153, alíneas "b" e "c", do Decreto nº 24.643/1934 (Código de Águas), impõe ao particular a sujeição integral à fiscalização exercida pelo Poder Público. Essa fiscalização, por sua vez, confere aos agentes públicos a prerrogativa de acesso irrestrito às instalações e documentos da concessionária, conforme preceitua o Art. 162, alínea "d", do mesmo diploma legal, com o fito de verificar descargas, potências e os preços praticados.

¹⁰ O Código de Águas, instituído pelo Decreto Federal nº 24.643 de 10 de julho de 1934, é a legislação brasileira que regula o uso e a proteção dos recursos hídricos. Ele estabelece princípios e diretrizes para a gestão da água, incluindo a proteção da qualidade da água e a necessidade de outorga para captação e lançamento de efluentes.

A amplitude das obrigações do concessionário, detalhada no contrato de 30 de junho de 2000, abrange desde a captação e adução das águas até a operação, conservação, manutenção, modernização, ampliação, exploração e cobrança direta dos serviços. Inclui, ainda, a realização de estudos técnicos, serviços, obras e a aquisição de equipamentos necessários à gestão plena do sistema de abastecimento de água. Este escopo de responsabilidades reflete a natureza do serviço público concedido e a necessidade de garantir a continuidade, a eficiência e a qualidade na prestação, em conformidade com o Art. 175, parágrafo único, inciso IV, da Constituição Federal, que impõe a obrigação de manter serviço adequado. A legislação de regência, portanto, estabelece um arcabouço robusto para a fiscalização e o cumprimento das obrigações pela concessionária.

A estruturação de um contrato de concessão de serviço público exige a previsão expressa de mecanismos que assegurem a disciplina contratual e a proteção do interesse público. Nesse sentido, o contrato celebrado entre o Município de Guapimirim e a Concessionária Fontes da Serra contempla, de forma detalhada, as penalidades aplicáveis ao concessionário em caso de descumprimento de suas obrigações, bem como as hipóteses de caducidade e rescisão. O Art. 189 do Código de Águas estabelece a sujeição dos concessionários à multa por inadimplência de deveres legais e contratuais, com previsão de agravação em caso de reincidência, e ressalta que tais sanções não eximem da responsabilidade penal.

Adicionalmente, o Art. 168 do mesmo Código de Águas elenca as causas de caducidade das concessões de águas, que podem ser declaradas por decreto federal, em casos como o descumprimento de condições exigidas, reincidência em infrações que prejudiquem a disponibilidade hídrica ou a interrupção de serviço público por período superior a 72 horas, salvo motivo de força maior. Em consonância com o Art. 175, parágrafo único, inciso I, da Constituição Federal, que determina a regulamentação legal das condições de caducidade, fiscalização e rescisão, a

inclusão dessas disposições no contrato garante a segurança jurídica e a possibilidade de intervenção do Poder Concedente em situações de inadimplência ou descontinuidade da prestação do serviço, assegurando a regularidade e a eficiência do serviço público.

A combatida Tarifa Referencial de Água (TRA), componente central do contrato de concessão, possui previsão contratual de reavaliação e reajuste, a ser acionada quando motivos técnicos, econômicos, financeiros, tributários, conjunturais ou judiciais comprometerem a cobertura de investimentos e custos operacionais e de manutenção, afetando o equilíbrio econômico-financeiro do contrato. Tal prerrogativa encontra fundamento no Art. 180 do Código de Águas, que dispõe sobre a fixação de tarifas razoáveis com base no custo do serviço, englobando despesas, impostos, taxas, depreciação e remuneração do capital, com o objetivo de conferir justa remuneração e vedar distinções entre consumidores.

O Art. 187 do mesmo diploma legal reforça a necessidade de prova satisfatória da regularidade das despesas para que estas sejam consideradas em processos de tarifas, facultando ao Governo a retirada de aprovação previamente concedida caso se constate que o custo do serviço não era razoável. Essa exigência legal visa coibir abusos e garantir que os reajustes tarifários sejam justificados e alinhados com a realidade operacional e financeira, sem onerar indevidamente os usuários. A obrigatoriedade de incluir, em toda concessão de uso de águas, uma cláusula que ressalve os direitos de terceiros, conforme preconiza o Art. 45 do Código de Águas, e o Art. 162, alínea "a", do mesmo diploma legal, assegura a proteção de interesses preexistentes e a segurança jurídica nas relações contratuais.

Um aspecto crucial da concessão de serviços públicos é a disposição referente à reversão do patrimônio ao Poder Concedente ao término do prazo

contratual. No caso em apreço, o contrato estabelece que a infraestrutura pré-existente e a que vier a ser construída, essencial e necessária para o funcionamento do sistema, bem como os bens permanentes, reverterão sem ônus ao Município de Guapimirim. Tal disposição encontra amparo direto no Art. 165 do Código de Águas, que determina a reversão de todas as obras de captação, regularização, derivação, usinas, linhas de transmissão e distribuição, entre outras, para a União, Estados ou Municípios, conforme o domínio do curso d'água.

A reversão sem ônus ao Poder Concedente ao final do prazo contratual de 30 anos constitui um direito e uma prerrogativa do ente público, garantindo a recomposição do patrimônio público e a continuidade da prestação do serviço essencial de abastecimento de água, sem a imposição de encargos adicionais. Esta modalidade de reversão está em plena consonância com o princípio da continuidade do serviço público e com a natureza da concessão, que não implica a alienação do bem público, mas sim o direito ao seu uso, conforme preceitua o Art. 46 do Código de Águas, que reforça a inalienabilidade dos recursos hídricos.

No arcabouço contratual da concessão estabelecida entre o Município de Guapimirim e a Concessionária Fontes da Serra, urge apontar o descumprimento de uma série de obrigações estabelecidas no contrato. Isso pode levar a consequências graves, incluindo a extinção da concessão por meio da caducidade, além de sanções financeiras e outras medidas coercitivas.

5. DOS DESCUMPRIMENTOS CONTRATUAIS

A investigação protagonizada por esta CEI, da concessão firmada entre o Município de Guapimirim e a Concessionária Fontes da Serra Saneamento de Guapimirim LTDA revela um quadro preocupante de descumprimento das obrigações contratuais que regem a prestação de serviços públicos de abastecimento de água.

O Projeto Básico, integrante do Edital de Concorrência Pública nº 001/99, delineou um plano de investimentos e obras de significativa envergadura, visando não apenas a manutenção, mas a expansão e modernização da infraestrutura de abastecimento de água no município. A construção de novas captações, adutoras, unidades de tratamento e a substituição e ampliação da rede de distribuição, conforme detalhado nas alíneas "a" a "k" do item 3 do referido Projeto Básico, representam um compromisso contratual explícito da concessionária com a melhoria contínua do serviço.

Contudo, a constatação da ausência de avanços substanciais na ampliação da rede de abastecimento, especialmente em área de reconhecido¹¹ crescimento populacional, como os 2º e 3º Distritos, Vale das Pedrinhas e Citrolândia, configura uma violação direta aos termos da concessão e aos princípios basilares que norteiam a atividade administrativa. Essa omissão compromete não apenas a capacidade da concessionária de atender à demanda atual e futura, mas também a própria finalidade da concessão, que é a garantia do acesso universal e contínuo à água potável. O descumprimento de tais obrigações, ao privar parcelas da população do acesso a um serviço essencial, gera um impacto direto na qualidade de vida dos munícipes e na dignidade humana.

A investigação conduzida pela Comissão Especial de Inquérito (CEI), revelou um cenário alarmante de descumprimento generalizado das obrigações essenciais que deveriam reger a prestação deste serviço público vital.

O Projeto Básico, parte integrante do Edital de Concorrência Pública nº 001/99, que estabeleceu um plano ambicioso de investimentos e obras, de

¹¹ O índice de crescimento populacional de Guapimirim, RJ, foi de 0,9% entre os censos de 2010 e 2022. Em 2022, a população da cidade era de 51.696 habitantes, de acordo com o IBGE. A densidade demográfica da cidade é de 144,22 habitantes por quilômetro quadrado.

significativa envergadura, visava não apenas a manutenção da infraestrutura existente, mas, primordialmente, a sua expansão e modernização, com a construção de novas captações, adutoras, unidades de tratamento e a substituição e ampliação da rede de distribuição, conforme detalhadamente delineado nas alíneas "a" a "k" do item 3 do referido documento. Tais especificações configuram um compromisso contratual explícito e inequívoco da concessionária com a melhoria contínua e a universalização do serviço de abastecimento de água no município.

Contudo, as apurações da CEI evidenciaram a ausência de avanços substanciais e verificáveis na ampliação da rede de abastecimento, um ponto crucial especialmente em áreas de reconhecido e acelerado crescimento populacional. A situação em localidades como os 2º e 3º Distritos, Vale das Pedrinhas e Citrolândia, onde a demanda por água potável tem se intensificado significativamente, é particularmente preocupante. Essa omissão na expansão da rede, que deveria acompanhar o desenvolvimento urbano e demográfico do município, representa uma violação direta e flagrante aos termos da concessão, bem como aos princípios basilares que norteiam toda a atividade administrativa pública, como a eficiência, a continuidade e a adaptação do serviço às necessidades da população.

A gravidade do descumprimento contratual¹² se agrava ao se considerar o impacto direto que essa omissão causa na capacidade da concessionária de atender à demanda atual e futura, comprometendo, assim, a própria finalidade da concessão. A garantia do acesso universal e contínuo à água potável, que é a razão de ser de um contrato de saneamento básico, está sendo severamente afetada. Este cenário de inadimplemento contratual, ao privar parcelas significativas da população do acesso a

¹² Descumprimento contratual ocorre quando uma das partes de um contrato não cumpre com suas obrigações estabelecidas, seja total ou parcialmente. Isso pode envolver atrasos (mora), não cumprimento da obrigação (inadimplemento absoluto) ou cumprimento inadequado. As consequências podem incluir perdas e danos, juros, correção monetária e, em alguns casos, a possibilidade de rescisão do contrato. GONÇALVES, Carlos Roberto. Responsabilidade Civil. 16ª ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

um serviço público essencial, gera um impacto direto e deletério na qualidade de vida dos munícipes, afetando sua saúde, bem-estar e, em última instância, a própria dignidade humana, um valor fundamental em qualquer sociedade.

A conduta da concessionária revela um distanciamento preocupante dos preceitos que regem a atuação de prestadores de serviços públicos. A relação contratual estabelecida entre o Poder Concedente e a concessionária de serviço público, como a Fontes da Serra, é intrinsecamente ligada ao cumprimento de deveres que extrapolam a mera execução do objeto contratual. Ela se fundamenta na observância rigorosa dos princípios basilares da Administração Pública, os quais, conforme assente na doutrina e na jurisprudência administrativa, devem permear toda a atuação estatal e de seus delegatários.

O Art. 5º da Lei nº 14.133/2021, que estabelece a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, é categórico ao determinar que a aplicação de suas disposições se dará sob a égide de um conjunto de princípios fundamentais. Entre estes, destacam-se a legalidade, a moralidade, a publicidade, a eficiência, o interesse público e a probidade administrativa. Tais princípios não são meras diretrizes programáticas, mas sim normas cogentes que vinculam a atuação de todos os entes envolvidos na gestão pública, incluindo as concessionárias de serviços públicos.

Urge ainda apontar que a Fontes da Serra se omite em prestar contas ao Município. A exigência de transparência e a obrigação de prestar contas são manifestações diretas desses princípios, essenciais para a aferição e o controle social sobre a gestão dos recursos e a qualidade dos serviços prestados à coletividade.

A própria Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, em seu Art. 37, erige os pilares da Administração Pública, impondo que a atuação de qualquer ente público ou de seus delegatários obedeça aos ditames da legalidade,

impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. A conduta da concessionária, ao se esquivar da prestação de contas e ao criar barreiras à transparência, transgride frontalmente esses mandamentos constitucionais. A ausência de transparência, em particular, compromete a capacidade do Poder Concedente de exercer sua função fiscalizatória e de garantir que o serviço público seja prestado em conformidade com o interesse público, ferindo a própria essência da delegação.

A conformidade com esses princípios não se restringe à fase de licitação, mas se estende por toda a vigência do contrato de concessão. O Art. 175 da Constituição Federal preceitua que a prestação de serviços públicos, seja diretamente ou por meio de concessão ou permissão, deve ser realizada sob regime de licitação, e que a lei disporá sobre o regime das empresas concessionárias, o caráter de seus contratos, as condições de caducidade, fiscalização e rescisão, os direitos dos usuários, a política tarifária e a obrigação de manter serviço adequado.

A seguir serão delineados os apurados e mais graves, descumprimentos contratuais, que não se coadunam com o interesse público, pelo que compromete a lisura, a eficiência da atividade administrativa e controle dos gastos públicos.

5.1 - Da Inadimplência dos Pagamentos da Outorga

Dentro do arcabouço das obrigações recíprocas estabelecidas, a Concessionária Fontes da Serra, assumiu a responsabilidade pela operação, manutenção e expansão da infraestrutura hídrica, bem como pela contraprestação financeira à municipalidade, sob a forma de pagamento de outorga.

Esta outorga¹³ representa a remuneração pelo direito de exploração do

¹³ A outorga de água é um instrumento legal que permite o uso de recursos hídricos, como rios, lagos e aquíferos, por pessoas físicas ou jurídicas. É um ato administrativo que autoriza o uso da água mediante condições e prazos estabelecidos. A outorga visa garantir a gestão sustentável da água, controlando o uso tanto quantitativa quanto qualitativamente. (Política Nacional de Recursos Hídricos, Lei Federal nº 9.433/1997).

serviço público e, em última instância, um retorno financeiro para o município, que se traduz em recursos para investimentos em outras áreas de interesse público. A formalização desta avença contratual buscou estabelecer um marco regulatório claro para a prestação do serviço, definindo direitos e deveres de ambas as partes, com o intuito de garantir a eficiência e a sustentabilidade do sistema de abastecimento de água.

Ocorre que conforme depoimento do Secretário, corroborada por documentos e registros oficiais da Secretaria de Fazenda Municipal, a concessionária Fontes da Serra falhou reiteradamente no cumprimento de suas obrigações pecuniárias para com o Município de Guapimirim. A inadimplência, não se tratou de um lapso pontual ou de uma dificuldade passageira, mas sim de um padrão de descumprimento que se estendeu por períodos significativos.

Essa conduta, ao que tudo indica, compromete a regularidade dos fluxos financeiros esperados pelo município, impactando diretamente sua capacidade de planejamento e execução de políticas públicas. A gravidade da situação é acentuada pelo fato de que o serviço prestado pela concessionária é de vital importância para a saúde e o bem-estar da população, o que torna a sua regularidade e a estabilidade financeira da relação contratual ainda mais cruciais. Neste ponto, merece realce, colacionar o que disciplina o Edital do contrato:

Edital da Licitação Por Concorrência Pública Nº 001/99, no item 13.2, que aduz: O preço da outorga, a ser pago pelo adjudicatário ao Município, a partir do sexagésimo primeiro mês do efetivo início dos serviços concedidos, equivalerá a um e meio por cento sobre a receita líquida da adjudicatária no mês anterior, pagos em até trinta dias.

A análise dos registros da Secretaria de Fazenda Municipal revela um quadro preocupante de descontinuidade nos pagamentos da outorga pela Fontes da

Serra. A omissão no cumprimento desta obrigação contratual, por longos períodos, sugere uma possível fragilidade financeira da concessionária ou, alternativamente, uma desconsideração deliberada das cláusulas contratuais que regem a concessão. É imperativo destacar que o pagamento da outorga não é um mero detalhe burocrático, mas sim um componente essencial do equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão e uma fonte de receita para o município. A persistência dessa inadimplência pode ensejar um desequilíbrio contratual em detrimento do interesse público, abrindo margem para questionamentos sobre a própria capacidade da concessionária em honrar integralmente os termos acordados e em manter a qualidade e a eficiência do serviço prestado.

A situação fática apresentada, portanto, configura um cenário de inadimplência contratual que demanda atenção e ação por parte do Município de Guapimirim. A ausência de pagamentos regulares da outorga pela Fontes da Serra, conforme evidenciado pelos dados da Secretaria de Fazenda Municipal, é um indicativo claro de descumprimento das obrigações assumidas no contrato de concessão para o abastecimento de água. Este descumprimento, além de gerar potenciais prejuízos financeiros diretos ao município, pode afetar a governança do contrato e a confiabilidade da prestação do serviço público. A necessidade de esclarecer as responsabilidades e de buscar as soluções jurídicas cabíveis para reverter ou mitigar os efeitos dessa inadimplência é o que fundamenta a presente consulta, visando a proteção dos interesses do ente municipal e a garantia da regularidade do serviço público essencial.

As concessões de serviços públicos, como a outorgada à Fontes da Serra, submetem-se a um regime jurídico de direito público, que impõe deveres e responsabilidades específicas ao concessionário. A Constituição Federal, em seu Art. 175, estabelece que a prestação de serviços públicos, seja diretamente pelo Poder Público ou sob regime de concessão ou permissão, deve sempre ocorrer mediante

licitação. O parágrafo único do referido artigo detalha que a lei regulamentará o regime das empresas concessionárias, o caráter de seus contratos, as condições de caducidade, fiscalização e rescisão, bem como a política tarifária e a obrigação de manter serviço adequado. Este arcabouço normativo confere especial relevo à observância das cláusulas contratuais e à manutenção da regularidade na prestação do serviço, pilares que sustentam a própria viabilidade da concessão.

A caducidade da concessão¹⁴, enquanto sanção administrativa, constitui um dos desdobramentos possíveis ante o descumprimento das obrigações contratuais por parte do concessionário. O Art. 43, § 2º, do Código de Águas, ao prever a caducidade em caso de descumprimento de prazos para início e conclusão de obras, embora se refira a um inadimplemento específico, estabelece um precedente para a aplicação da sanção em hipóteses de descumprimento de obrigações essenciais à manutenção da concessão. A inadimplência contumaz no pagamento das outorgas, configurando um descumprimento financeiro grave e persistente, pode ser interpretada como um descumprimento contratual que afeta a regularidade e a própria viabilidade da prestação do serviço público, justificando a aplicação analógica da sanção de caducidade.

O Art. 153 do Código de Águas elenca, de forma detalhada, as obrigações do concessionário, incluindo o cumprimento de todas as exigências da lei, das cláusulas contratuais e dos regulamentos administrativos, além da sujeição à fiscalização. A alínea "b" deste artigo é explícita ao determinar que o concessionário se obriga a cumprir todas as exigências legais e contratuais. O não pagamento das outorgas, como ocorrido com a Fontes da Serra, representa uma clara inobservância

¹⁴ A caducidade da concessão de serviço público é uma forma de extinção do contrato de concessão, na qual o poder concedente, por meio de um ato administrativo unilateral, declara o fim da concessão devido à inexecução total ou parcial do contrato pela concessionária. Essa medida é tomada quando a concessionária não cumpre suas obrigações contratuais ou legais, e exige um processo administrativo prévio, com direito à ampla defesa e contraditório. (art. 35, da Lei Federal n.º 8.987/95).

dessas obrigações, minando a base legal e contratual da concessão. A persistência nessa conduta demonstra uma falha na gestão e na capacidade de honrar os compromissos assumidos, o que pode, em última instância, comprometer a própria continuidade e a qualidade do serviço público prestado à população.

Ademais, o Art. 175 da Constituição Federal, ao tratar da prestação de serviços públicos, determina que a lei regulamentará as condições de caducidade das concessões. Este dispositivo constitucional confere à caducidade o caráter de sanção prevista no ordenamento jurídico para situações de grave descumprimento contratual por parte do concessionário. A inadimplência prolongada no pagamento das outorgas, ao desvirtuar a finalidade e o equilíbrio do contrato, pode ser equiparada a outras hipóteses de descumprimento que autorizam a aplicação desta sanção, visando restabelecer a ordem jurídica e garantir a continuidade do serviço público essencial. A análise da situação da Fontes da Serra, à luz deste preceito constitucional, reforça a legitimidade da aplicação da caducidade como medida cabível.

A gravidade da inadimplência no pagamento das outorgas, como a verificada no caso da Fontes da Serra, pode ser ainda mais acentuada pela natureza do serviço concedido. O abastecimento de água é um serviço público essencial, cuja interrupção ou precariedade afeta diretamente a saúde pública e o bem-estar da população. A Lei nº 10.257/2001, ao tratar da outorga onerosa, destaca a importância da aplicação dos recursos para finalidades urbanísticas, o que pode ser transposto para a necessidade de recursos para a manutenção e aprimoramento dos serviços públicos concedidos. A inadimplência, ao privar o poder concedente dos recursos necessários para a fiscalização, regulação e eventual investimento no setor, compromete a capacidade do Estado de garantir a qualidade e a universalização do serviço, justificando medidas enérgicas para a sua correção.

A persistente inadimplência da concessionária Fontes da Serra no pagamento das outorgas configura um inadimplemento contratual grave, que transcende o mero descumprimento de uma obrigação pecuniária, afetando a própria sustentabilidade e a boa governança da concessão. O Art. 23 da Lei nº 10.257/2001, que regulamenta a política urbana, estabelece que o direito de superfície se extingue, dentre outras hipóteses, pelo descumprimento das obrigações contratuais assumidas pelo superficiário. Embora este artigo trate especificamente do direito de superfície, a lógica subjacente de extinção contratual por inadimplemento de obrigações essenciais é plenamente aplicável às concessões de serviços públicos.

O Código de Águas, em seu Art. 156, confere à Administração Pública o direito de prioridade sobre as disponibilidades do concessionário, mediante o pagamento da tarifa em vigor, sem qualquer abatimento. Este artigo evidencia a relação financeira e a dependência da Administração em relação às contraprestações do concessionário. A inadimplência, portanto, não apenas viola o contrato, mas também pode impactar a capacidade da própria Administração de exercer seus direitos e deveres, especialmente no que tange à fiscalização e regulação do serviço. A manutenção de uma concessionária em débito crônico com o poder concedente fragiliza a relação de poder e controle, essencial para a boa gestão do serviço público.

A Lei nº 14.133/2021, em seu Art. 100, trata da liberação e restituição da garantia prestada pelo contratado após a fiel execução do contrato. Embora não trate diretamente da extinção da concessão, a norma reforça a importância do cumprimento das obrigações para a manutenção da relação contratual e a eventual liberação de garantias. A inadimplência reiterada, ao demonstrar o descumprimento das obrigações, impede a própria configuração da "fiel execução" a que se refere o artigo, sinalizando a gravidade da situação e a necessidade de uma intervenção estatal para assegurar a continuidade do serviço público, mesmo que por meio da extinção da concessão e a busca por um novo prestador.

Portanto, a reiterada omissão no pagamento das outorgas, configura um descumprimento contratual grave e persistente, que pode justificar a aplicação de sanções mais severas, como a caducidade, que é a extinção da concessão por culpa do concessionário. A aplicação desta sanção visa a proteger o interesse público, assegurando que o serviço essencial seja prestado por uma entidade que demonstre capacidade e compromisso com o cumprimento de suas obrigações legais e contratuais.

5.2 - Das Falhas do Sistema de Distribuição de Água

O sistema de abastecimento de água de Guapimirim, atualmente, é composto por 1 (um) sistema de captação de água do Rio Soberbo localizado nas vertentes de sua serra, no interior do Parque Nacional da Serra dos Órgãos, 11 (uma) Estação de Tratamento de Água que consiste em filtração em carvão ativado seguida de desinfecção. Após o tratamento, 8 km de adutora levam a água a 3 reservatórios de 1.200m³ para então ser distribuída às 7.820 ligações ativas e hidrometradas do município. A vazão média total distribuída em Guapimirim é em torno de 95 l/s, entretanto a vazão do Rio Soberbo varia ao longo do ano e no período de estiagem a operadora realiza remanejamento de pressão.

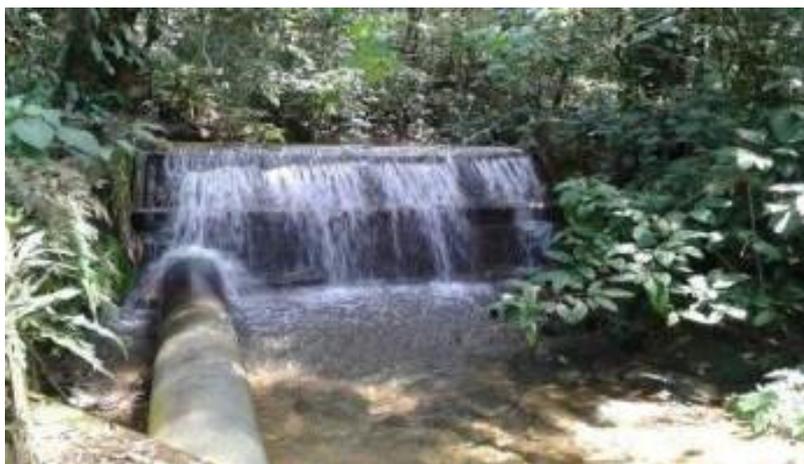


Fonte: Agência Nacional de Águas - ANA.

A Concessionária Fontes da Serra tem apresentado falhas recorrentes e significativas na prestação deste serviço essencial. As informações coletadas e apresentadas revelam um quadro preocupante, onde a infraestrutura existente demonstra-se manifestamente inadequada para atender à demanda da população, gerando transtornos e riscos à saúde pública.

O sistema de abastecimento de água de Guapimirim, em sua configuração atual, baseia-se em um único ponto de captação de água, localizado no Rio Soberbo, nas vertentes do Parque Nacional da Serra dos Órgãos. Essa concentração em um único ponto de captação representa um risco intrínseco à segurança hídrica do município, pois qualquer interrupção ou redução na vazão neste local, seja por motivos naturais, técnicos ou operacionais, impacta diretamente todo o abastecimento. A ausência de fontes alternativas ou de sistemas complementares de captação agrava a vulnerabilidade do sistema, tornando-o suscetível a desabastecimentos em períodos de menor volume hídrico ou em caso de incidentes no ponto de captação principal.

Barragem de Captação do Sistema Rio Soberbo



Fonte: Inspeção CEI.

A análise da infraestrutura revela a ausência de um tanque de decantação no processo de tratamento da água. Este componente é fundamental em qualquer sistema de tratamento de água, pois é nele que as partículas em suspensão, como sedimentos e impurezas, se depositam por gravidade, permitindo a sua remoção antes das etapas de filtração subsequentes. A falta deste estágio no tratamento compromete a eficiência da remoção de sólidos e pode sobrecarregar os filtros de carvão ativado, reduzindo sua vida útil e, conseqüentemente, a qualidade da água que chega aos consumidores. A Estação de Tratamento de Água (ETA) existente, embora conte com filtração em carvão ativado e desinfecção, opera sem esta etapa crucial, o que levanta questionamentos sobre a eficácia do tratamento e a conformidade com os padrões de potabilidade.

Após o tratamento, a água percorre uma adutora de aproximadamente 8 km até atingir três reservatórios com capacidade total de 1.200m³. Estes reservatórios são responsáveis por armazenar a água tratada para posterior distribuição às 7.820 ligações ativas e hidrometradas do município. A vazão média total distribuída em Guapimirim é de cerca de 95 l/s. No entanto, a concessionária admite que a vazão do Rio Soberbo varia significativamente ao longo do ano, e que, durante os períodos de estiagem, a operadora recorre ao remanejamento de pressão para tentar suprir a demanda. Essa prática de remanejamento de pressão, além de ser uma medida paliativa, pode acarretar outros problemas operacionais e de distribuição, como pressões inadequadas em diferentes pontos da rede, afetando a qualidade do serviço prestado.

É imperativo destacar que, apesar da existência de 7.820 ligações ativas e hidrometradas, o sistema de abastecimento não tem recebido os investimentos necessários em melhorias e expansão. A falta de investimentos em infraestrutura, como a instalação de novos pontos de captação, a modernização da ETA, a

ampliação da capacidade de reservação ou a substituição de trechos obsoletos da adutora, perpetua as falhas operacionais e a fragilidade do sistema. Essa omissão por parte da concessionária em realizar as adequações e melhorias demandadas pela crescente população e pelas exigências de um serviço público de qualidade configura uma falha grave na prestação do serviço, impactando diretamente a vida dos cidadãos de Guapimirim, que dependem de um fornecimento contínuo e seguro de água potável.

O ordenamento jurídico brasileiro, em sua busca por equilibrar os direitos individuais com o interesse coletivo, estabelece restrições ao direito de propriedade quando este entra em conflito com necessidades públicas prementes. O Art. 94 do Código de Águas é um exemplo notório dessa ponderação, ao determinar que o proprietário de uma nascente não pode desviar o seu curso se esta for utilizada para o abastecimento de uma população. Esta norma, de clareza solar, evidencia a preponderância do interesse público na garantia do acesso à água potável, sobrepondo-se ao direito de propriedade em situações de necessidade coletiva.

Ao analisar a situação da concessionária Fontes da Serra, percebe-se que a sua atuação, ao operar um sistema com falhas e sem os devidos investimentos em melhorias, pode estar, de fato, configurando um desvio ou uma subutilização de recursos hídricos que deveriam ser prioritariamente destinados ao abastecimento populacional. A dependência de um único ponto de captação e a prática de remanejamento de pressão em períodos de estiagem, sem a garantia de um fornecimento estável, sugere uma gestão que não atende plenamente à finalidade pública a que se destina a concessão.

A natureza das concessões para serviços públicos, como o de abastecimento de água, é definida pelo Art. 140 do Código de Águas, que os

considera de utilidade pública e, conseqüentemente, dependentes de concessão. Esta classificação sublinha a responsabilidade inerente ao concessionário em prover um serviço adequado e contínuo, em estrita conformidade com as exigências legais e regulamentares. A falha em implementar melhorias e a dependência de um único ponto de captação, que resulta em práticas como o remanejamento de pressão, podem ser interpretadas como uma omissão na prestação de um serviço público essencial, violando o princípio da primazia do abastecimento humano e a própria essência da concessão. A análise da atuação da concessionária deve, portanto, considerar não apenas os seus direitos, mas, sobretudo, as suas obrigações legais e contratuais para com a população.

A gestão de recursos hídricos, especialmente em relação a mananciais cujas vazões são sujeitas a variações sazonais, como o Rio Soberbo, impõe ao concessionário a obrigação de implementar medidas robustas que assegurem a regularidade e a qualidade do abastecimento à população. A legislação, ao prever a concessão para o aproveitamento de águas, pressupõe que o concessionário disponha dos meios técnicos e financeiros para garantir a continuidade e a excelência do serviço prestado. A situação fática, que aponta para falhas no sistema, como a ausência de um tanque de decantação e a dependência de um único ponto de captação, com remanejamento de pressão em períodos de estiagem, sugere uma gestão que pode estar em desalinho com essas exigências.

O Art. 179 do Código de Águas, ao tratar da administração do serviço público, estabelece que a qualidade e a quantidade do serviço, bem como os melhoramentos e a renovação das instalações, são matérias que competem à administração decidir. Este dispositivo legal, em conjunto com a necessidade de assegurar um fornecimento contínuo e de qualidade, como preconiza o princípio da primazia do abastecimento populacional (Art. 36), impõe à concessionária a responsabilidade de investir em infraestrutura adequada. A falta de um tanque de

decantação, por exemplo, pode comprometer a eficácia do tratamento da água, afetando sua qualidade e, conseqüentemente, a saúde pública.

A prática de remanejamento de pressão em períodos de estiagem, embora possa ser uma medida emergencial para garantir o fornecimento, não pode se configurar como a única estratégia de gestão. A concessionária tem o dever de planejar e executar investimentos que mitiguem os efeitos da sazonalidade, assegurando um fornecimento estável e de qualidade durante todo o ano. A dependência de um único ponto de captação, sem a devida diversificação ou a implementação de mecanismos de armazenamento mais eficientes, como reservatórios adequados, pode ser interpretada como uma falha na gestão de riscos, que impacta diretamente o direito fundamental ao acesso à água potável. A análise da atuação da concessionária deve, portanto, considerar a sua capacidade de adaptação às variações hídricas e a sua proatividade na implementação de soluções que garantam a perenidade e a qualidade do serviço.

5.3. Do Descumprimento do Percentual de Atendimento

A CEI apurou o descumprimento contratual por parte da Concessionária Fontes da Serra, que detém a concessão para o fornecimento de água no Município de Guapimirim, especificamente no que tange à meta estabelecida no item 25.11 do Contrato de Concessão, o qual estipula o atendimento de 90% da população do referido município de forma permanente e regular.

As informações prestadas pelo assistente jurídico da CEI informam com clareza a extensão as conseqüências do inadimplemento das obrigações assumidas pela concessionária, um serviço público essencial que afeta diretamente a vida dos cidadãos guapimirinenses. A gravidade da situação é agravada pela persistência dos problemas ao longo dos anos, indicando uma falha estrutural na prestação do serviço.

Cumpra-se destacar o acórdão, bem como o laudo pericial, extraídos dos autos do processo nº 0003717-97.2017.8.19.0073 em trâmite na 7ª Câmara de Direito Público do TJRJ que “*ferre de morte*” qualquer alegação da Concessionária Fontes da Serra.

Extrai-se do Acórdão:

No caso em tela, a controvérsia gira em torno da falha na prestação do serviço público de fornecimento de água no Município de Guapimirim, especialmente quanto à alegada ineficiência no abastecimento, fatos que, segundo a inicial e os recursos interpostos, perduram desde 2017, com episódios registrados também em 2019 e anos seguintes, aliados ao descumprimento do contrato de concessão celebrado entre os réus. O laudo pericial constante dos autos (index 01160) confirma que:

“(…)

8. DOS QUESITOS

8.1 – Do Autor

(…)

Quesito 5: Informe o senhor perito se a empresa ré está fornecendo água para toda população do município de Guapimirim de acordo com as áreas concedidas no contrato de concessão;

R: A empresa Ré não está atendendo à toda a área concedida. (fl. 39 do laudo)

(…)

Questão 14: Informe o senhor perito se a empresa ré está cumprindo todos os encargos previstos no contrato;

R: A empresa se encontra inadimplente no atendimento de 90% da população urbana, na implantação de macro medidores e no controle de perdas. (fl. 40 do laudo)

(…)

8.2 – Da 1ª Ré

1) Queira o Ilustre Perito descrever se a rede de distribuição da parte ré, encontra-se em conformidade com o contrato de exploração e fornecimento de água assinado com o Município de Guapimirim;

R: A rede de distribuição não se encontra em conformidade com o contrato de exploração e fornecimento de água assinado com o Município de Guapimirim, uma vez que não atende a toda área urbana do município. (fl. 42 do laudo)

4) Queira o Ilustre perito esclarecer se a parte ré cumpre integralmente os termos do contrato assinado com a Prefeitura de Guapimirim para fornecimento de água ao Município;

R: A parte Ré não cumpre integralmente os termos contratuais.

(...)

9. CONCLUSÃO

(...)

Em relação ao Contrato de Concessão e suas metas pactuadas, a Concessionária se encontra inadimplente quanto ao principal objetivo da concessão, o de abastecer 90% da população urbana abrangendo todos os bairros da municipalidade.

A Concessionária também não atende aos critérios normativos de macromedição e de micromedição, gerando com isso deficiências de medições do volume distribuído e do consumido, podendo ocasionar resultados prejudiciais a ela e ao cliente.

Em relação às unidades operacionais existentes a captação se encontra em boas condições, bem como as adutoras. Os tanques de alívio e os reservatórios necessitam de reformas. No cadastro técnico fornecido verifica-se a existência de redes de distribuição fora do padrão normativo e dimensional. Tubulações de diâmetro nominal abaixo de 2" (50 mm) não são aceitas por norma e não possibilitam uma adequada distribuição de água. Importante citar que o Poder Concedente é responsável de forma solidária e direta para com o não cumprimento das metas contratuais retromencionadas, ao não conceder o realinhamento das tarifas conforme cláusula contratual. O prazo de concessão se encerra em 2030, não havendo mais tempo hábil para a concessionária realizar e amortizar os investimentos necessários para o atingimento das metas pactuadas. No entanto cabe ressaltar que a meta de abastecimento de 90% da população urbana era para ser atingida 120º mês de concessão, isto é, no ano de 2010, ocasião na qual a defasagem tarifária já existia, porém não aos níveis de hoje.

(...)"

(Grifou-se)

Conforme transcrito no Acórdão¹⁵, tais elementos evidenciam o inadimplemento das obrigações contratuais assumidas pela concessionária e descortinam uma clara deficiência na prestação do serviço público essencial, o qual dada sua natureza, deve ser prestado de forma contínua, adequada, eficiente e segura, nos termos do artigo 22 do Código de Defesa do Consumidor e dos artigos 6º e 7º da Lei nº 8.987/95.

Destaca-se que o decisum judicial, ao analisar a falha na prestação do serviço público de fornecimento de água no Município de Guapimirim, especialmente quanto à alegada ineficiência no abastecimento, confirmou, com base em perícia técnica, que a concessionária não está cumprindo com suas obrigações. Os fatos que motivaram a ação judicial e que se estendem desde 2017, com reincidências em 2019 e anos subsequentes, demonstram a contínua precariedade do serviço e o descaso com as metas contratuais.

O laudo pericial, parte integrante do acórdão, fornece elementos concretos e irrefutáveis que atestam o descumprimento contratual. Em resposta ao quesito 5 do Autor, o perito foi categórico ao afirmar que *"A empresa Ré não está atendendo à toda a área concedida"*, indicando que a cobertura do serviço não alcança a totalidade do município, conforme previsto no contrato. Ademais, em relação ao quesito 14, que indagava sobre o cumprimento de todos os encargos previstos no contrato, a resposta foi igualmente contundente: *"A empresa se encontra inadimplente no atendimento de 90% da população urbana, na implantação de macro medidores e no controle de perdas."* Essa declaração pericial é um divisor de águas na análise da situação, pois aponta para um inadimplemento em múltiplos aspectos cruciais da concessão.

Aprofundando a análise das respostas periciais, verifica-se que, no que diz respeito à conformidade da rede de distribuição com o contrato de exploração e

¹⁵ O acórdão proferido pela 7ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro – TJRJ teve a relatoria do Desembargador Marcel Laguna Duque Estrada.

fornecimento de água assinado com o Município de Guapimirim, o perito respondeu, ao quesito 1, que: *"A rede de distribuição não se encontra em conformidade com o contrato de exploração e fornecimento de água assinado com o Município de Guapimirim, uma vez que não atende a toda área urbana do município."*

Esta constatação reforça a conclusão anterior sobre a falha na cobertura territorial do serviço. Mais adiante, ao ser questionado se a parte ré cumpre integralmente os termos do contrato assinado com a Prefeitura de Guapimirim para fornecimento de água ao Município, o perito declarou sucintamente: *"A parte Ré não cumpre integralmente os termos contratuais."*

Tais afirmações, oriundas de uma perícia judicial, estabelecem um substrato probatório robusto sobre a inadimplência da concessionária Fontes da Serra.

Portanto, a conclusão do laudo pericial, e conseqüentemente do acórdão, é lapidar ao afirmar que **"Em relação ao Contrato de Concessão e suas metas pactuadas, a Concessionária se encontra inadimplente quanto ao principal objetivo da concessão, o de abastecer 90% da população urbana abrangendo todos os bairros da municipalidade."**

Além disso, o perito aponta para a não observância dos critérios normativos de macromedição e micromedição, o que acarreta deficiências na mensuração dos volumes distribuídos e consumidos, com potencial para gerar prejuízos tanto para a concessionária quanto para os usuários. A análise técnica também revelou a existência de redes de distribuição fora do padrão normativo e dimensional, com tubulações de diâmetro inferior ao aceito pela norma, o que compromete a qualidade e a eficiência da distribuição de água.

É crucial destacar que a meta de abastecimento de 90% da população urbana deveria ter sido atingida no 120º mês de concessão, ou seja, no ano de 2010. O laudo pericial aponta que, mesmo na época, a defasagem tarifária já existia, embora não nos níveis atuais. O encerramento do prazo de concessão em 2030, sem que as metas tenham sido alcançadas, levanta sérias questões sobre a viabilidade de a concessionária realizar e amortizar os investimentos necessários para cumprir o contrato. A solidariedade e a responsabilidade direta do Poder Concedente em relação ao não cumprimento das metas contratuais, por não ter concedido o realinhamento das tarifas previsto contratualmente, também é um ponto de atenção levantado pela perícia, e que deve ser aprofundado com o processo administrativo competente.

Noutro norte a CEI deve crivar a responsabilidade das partes envolvidas e a conformidade da atuação dos entes públicos com os ditames legais e constitucionais aplicáveis à matéria.

A falha da Concessionária Fontes da Serra em cumprir o estabelecido no item 25.1 do Contrato de Concessão, que impõe o atendimento de 90% da população de Guapimirim pelo serviço de abastecimento de água de forma permanente e regular. A prestação de serviços públicos essenciais, como o fornecimento de água, é regida por princípios basilares que garantem sua qualidade, eficiência, segurança e, mormente, continuidade. Nesse sentido, o Art. 22 do Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/1990) estabelece, de forma inequívoca, a obrigação dos órgãos públicos, em suas diversas modalidades de atuação, de fornecer serviços com os atributos mencionados. O parágrafo único do referido artigo comina a compulsão ao cumprimento e a reparação de danos em caso de descumprimento, ratificando a centralidade do interesse público na satisfação das necessidades da coletividade.

Ademais, a Constituição Federal, em seu Art. 175, parágrafo único, inciso IV, ao dispor sobre o regime de concessão e permissão de serviços públicos, consagra a obrigação de manter serviço adequado. Este dever é complementado pela Lei nº 8.987/95, cujos artigos 6º e 7º detalham a necessidade de continuidade e adequação na prestação de tais serviços, estabelecendo, inclusive, as hipóteses de caducidade, fiscalização e rescisão dos contratos. A análise conjunta destes dispositivos normativos evidencia que a garantia de um serviço público essencial que atenda às necessidades da população, em conformidade com as metas contratuais, é um dever público intransponível, cuja inobservância acarreta consequências jurídicas severas para o concessionário e, em certas circunstâncias, para o poder concedente.

É mandatório reconhecer que a responsabilidade pela supervisão do cumprimento das metas e obrigações contratuais é um atributo intrínseco à entidade estatal que outorga a concessão, conforme se depreende da própria natureza da relação jurídica estabelecida. A Constituição Federal, em seu Art. 175, ao disciplinar a prestação de serviços públicos, estabelece que esta deve ser realizada pelo Poder Público, diretamente ou mediante concessão ou permissão, sempre através de licitação. O parágrafo único desse dispositivo constitucional detalha a necessidade de a lei dispor sobre o regime das empresas concessionárias e permissionárias, o caráter de seus contratos, as condições de caducidade, fiscalização e rescisão, demonstrando, de forma inequívoca, a atribuição estatal na vigilância e controle da execução contratual.

Nessa esteira, a Lei nº 14.133/2021, em seu Art. 89, dispõe que os contratos administrativos se regem por suas cláusulas e pelos preceitos de direito público, com aplicação supletiva dos princípios da teoria geral dos contratos e do direito privado. O § 2º do mesmo artigo reforça a necessidade de que os contratos definam com clareza as condições de execução, direitos, obrigações e

responsabilidades das partes. A fiscalização, portanto, é o meio pelo qual o Poder Concedente assegura que estas cláusulas e condições estão sendo devidamente cumpridas, garantindo a continuidade e a qualidade do serviço público prestado.

É cristalino que a caducidade de uma concessão pública configura-se como um dos instrumentos jurídicos previstos para a extinção do vínculo contratual, notadamente quando o concessionário incorre em descumprimento de obrigações consideradas essenciais para a manutenção do serviço público. Tal medida, embora drástica, é um reflexo da supremacia do interesse público sobre o particular, autorizando o Poder Concedente a reverter a concessão quando esta não cumpre os fins para os quais foi outorgada.

O Código de Águas, em seu Art. 168, estabelece hipóteses claras para a caducidade de concessões de águas, que podem ser declaradas por decreto do Governo Federal, que traz a simetria para o ente municipal. Dentre elas, destaca-se o descumprimento de condições exigidas, a reincidência em infração que prejudique a disponibilidade hídrica, ou a interrupção do serviço público por período superior a setenta e duas horas consecutivas, salvo motivo de força maior.

Consabido que a declaração de caducidade, por ser um ato de extinção unilateral do contrato, requer a comprovação robusta do inadimplemento e a oportunidade para o concessionário apresentar sua defesa.

Portanto, evidencia-se que o descumprimento de metas de atendimento à população, como a estabelecida no percentual de 90%, configura uma falha substancial na execução do contrato de concessão, uma vez que afeta diretamente a finalidade pública a que o serviço se destina. A Constituição Federal, em seu Art. 175, parágrafo único, inciso IV, estabelece a obrigação de manter serviço adequado, o que

abrange, intrinsecamente, o cumprimento das metas de cobertura e qualidade estabelecidas. O Art. 92 da Lei nº 14.133/2021, ao elencar as cláusulas essenciais de todo contrato administrativo, prevê a definição do objeto e seus elementos característicos, bem como as obrigações e responsabilidades das partes. O não atingimento de uma meta de atendimento é, portanto, um descumprimento direto dessas cláusulas e, conseqüentemente, da própria finalidade do contrato.

O ordenamento jurídico, ao prever a caducidade como sanção para o descumprimento contratual, visa justamente coibir situações em que a continuidade da prestação do serviço público se torna inviável ou prejudicial ao interesse público. Os dispositivos citados, como o Art. 168 do Código de Águas, exemplifica situações em que o descumprimento de obrigações pode levar à extinção da concessão.

Pelo exposto, a Fontes da Serra, inexoravelmente, falha no cumprimento do percentual de atendimento à população, de forma comprovada e persistente, o que pode ser considerada uma infração gravíssima e que prejudica a disponibilidade do serviço público, justificando a adoção de medidas mais severas pelo Município de Guapimirim, ora Poder Concedente.

5.4. Da Cobrança Tarifária Abusiva

A tarifa referencial média praticada para os serviços de água era de R\$ 1,72 por m³ até 21 de agosto de 2024, valorou através de decisão em sede de tutela provisória de urgência, emanada da 2ª Vara da Comarca de Guapimirim (Processo n.º 0802161-80.2024.8.19.0073), ao valor de R\$ 2,4657.

Deste modo, a Concessionária Fontes da Serra, ofertou um aumento de aproximadamente 45% (quarenta e cinco por cento) aos consumidores.

Ocorre que, a aferição para o reajuste, deve contar como a chancela do Poder Concedente, diante de diversos descumprimentos contratuais operados pela Fontes da Serra.

A imposição unilateral de um aumento tarifário, sem a devida participação e chancela do Poder Concedente, e em circunstâncias onde a própria concessionária é apontada por descumprimentos contratuais, configura uma conduta que viola os princípios basilares da concessão de serviços públicos.

A tarifa de água, por ser um serviço essencial, deve refletir não apenas os custos de operação e investimento, mas também a qualidade e a regularidade da prestação. Quando a concessionária falha em cumprir suas obrigações, a prerrogativa de reajustar a tarifa, especialmente em patamares tão elevados e sem a anuência do ente público, torna-se questionável.

A decisão judicial, ao permitir tal reajuste sem uma análise aprofundada sobre os descumprimentos contratuais, pode estar inadvertidamente validando uma prática que prejudica os consumidores e desvirtua a finalidade da concessão, que é a prestação de um serviço público de qualidade e a preços justos.

A abusividade da tarifa referencial praticada pela Fontes da Serra decorre, portanto, dessa conjuntura, em que um aumento expressivo é imposto sem a devida observância dos deveres contratuais e da autoridade municipal.

A imposição de um novo patamar tarifário, sem a prévia e indispensável chancela do Poder Concedente, e sem a devida comprovação da razoabilidade dos custos que a embasariam, configura uma conduta que merece escrutínio sob a ótica da legalidade e da proteção ao consumidor.

A base legal que sustenta a análise da abusividade tarifária encontra seu fundamento primordial no Decreto nº 24.643/1934, o Código de Águas. Este diploma