

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE DIREITO
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

Denise Manoela Rodrigues Gutiliêrs Da Cas

AMBIENTE REGULATÓRIO DO SANEAMENTO BÁSICO:
A RELEVÂNCIA DAS NORMAS DE REFERÊNCIA EDITADAS PELA AGÊNCIA
NACIONAL DE ÁGUAS

Porto Alegre – RS

2021

Denise Manoela Rodrigues Gutiliêrs Da Cas

AMBIENTE REGULATÓRIO DO SANEAMENTO BÁSICO:
A RELEVÂNCIA DAS NORMAS DE REFERÊNCIA EDITADAS PELA AGÊNCIA
NACIONAL DE ÁGUAS

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado como requisito parcial para
obtenção do grau de Bacharel em Direito
pela Faculdade de Direito da Universidade
Federal do Rio Grande do Sul.

Orientador(a): Prof. Dr. Rafael Da Cas
Maffini

Porto Alegre – RS

2021

CIP - Catalogação na Publicação

Da Cas, Denise Manoela Rodrigues Gutiliêrs
AMBIENTE REGULATÓRIO DO SANEAMENTO BÁSICO: A
RELEVÂNCIA DAS NORMAS DE REFERÊNCIA EDITADAS PELA
AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS / Denise Manoela Rodrigues
Gutiliêrs Da Cas. -- 2021.
66 f.
Orientador: Rafael Da Cás Maffini.

Trabalho de conclusão de curso (Graduação) --
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade
de Direito, Curso de Ciências Jurídicas e Sociais,
Porto Alegre, BR-RS, 2021.

1. ASPECTOS DO SETOR DE SANEAMENTO BÁSICO. 2.
AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS: DESAFIOS E PERSPECTIVAS. I.
Maffini, Rafael Da Cás, orient. II. Título.

Denise Manoela Rodrigues Gutiliêrs Da Cas

AMBIENTE REGULATÓRIO DO SANEAMENTO BÁSICO:
A RELEVÂNCIA DAS NORMAS DE REFERÊNCIA EDITADAS PELA AGÊNCIA
NACIONAL DE ÁGUAS

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado como requisito parcial para
obtenção do grau de Bacharel em Direito
pela Faculdade de Direito da Universidade
Federal do Rio Grande do Sul.

Aprovada em 19 de maio de 2021.

Prof. Dr. Rafael Da Cas Maffini
Orientador

Prof. Eduardo Moraes Bestetti

Prof. Paulo Eduardo de Oliveira Berni

AGRADECIMENTOS

A Deus, por me conceder sabedoria, perseverança, clareza e força para continuar minha jornada.

A minha família por sempre me apoiar incondicionalmente, pela compreensão e paciência de perceber todos os momentos que precisei estar ausente e das muitas vezes que abdicaram da minha presença em momentos tão caros.

Ao Jader, meu maior incentivador, aquele que esteve ao meu lado todo o tempo, sempre acreditando no meu potencial.

Ao meu orientador, Professor Dr. Rafael Da Cas Maffini, pelo professor maravilhoso que és, pelo orientador compreensivo, pela sua dedicação e disponibilidade, sua generosidade em sempre compartilhar o seu alto conhecimento na academia, mas principalmente na construção desse trabalho. Sua sabedoria e paciência com minhas inquietações e por compreender minhas ansiedades, seu apoio foi essencial, pois sem ele seria impossível a realização deste TCC.

A Professora Dalva Carmem Tonato que sempre esteve presente durante minha trajetória na Faculdade de Direito. Pela confiança, compreensão e por sempre acreditar em mim.

À Professora Eunice Ferreira Nequete por me acolher e me apoiar incondicionalmente. Pelas orientações adicionais, essenciais para a elaboração do presente trabalho.

À minha amiga, Thyessa Junqueira Gervásio Vieira, que sempre esteve ao meu lado, apoiando, orientando, fazendo os apontamentos necessários, sempre atenciosa à forma e à compreensão da minha escrita.

A todos os colegas de curso, que compartilharam momentos bons, mas também muitos sentimentos, anseios e horas de estudo.

Aos professores da Faculdade de Direito que durante o percurso na academia sempre se mostraram muito atenciosos e presentes, atendendo a todas as minhas dúvidas sempre.

“Nessa perspectiva, se o Direito é estrutural e funcionalmente bifronte, o que importa para o lidador jurídico é transitar pelo sempre custoso, trabalhoso, é certo, mas necessário e instigante caminho do meio (*medius in virtus*). Em linguagem metafórica, nem ancorar tão-só no cais da justiça objetiva, nem navegar exclusivamente no mar da justiça do caso concreto. Pois muitas vezes o cais do porto apenas contém a primeira metade do Direito. Situação em que a outra metade só pode estar nas ondulações do mar aberto.”

Carlos Ayres Britto (2012, p.59)

RESUMO

O tema proposto tem como escopo a análise da importante mudança trazida pela Lei nº 14.026 de 15 de julho de 2020, que atualizou o Novo Marco Regulatório do Saneamento Básico e atribuiu a competência à Agência Nacional de Águas de editar normas de referência nacionais no âmbito regulatório do saneamento básico. Essa nova atribuição terá como objetivo estabelecer diretrizes de padronização normativo-regulatória a fim de alcançar entre outras finalidades, a universalização do sistema. Essa incumbência trazida pelo Novo Marco, que fomenta a uniformidade de normas regulatórias, pode acarretar a redução da autonomia das agências locais e regionais. Para que haja um consenso, a ANA precisará executar essa nova atribuição de forma a assegurar a independência das agências reguladas, observando a divisão de competência constitucional, respeitando as particularidades e transpondo os limites regionais.

Palavras-chave: Novo Marco do Saneamento Básico; Normas de Referência; Sistema Regulatório; Agência Nacional de Águas.

ABSTRACT

The proposed theme is aimed to analyzing the important change brought by Law number 14.026 of July 15, 2020, which updated the Basic Sanitation's New Regulatory Benchmark and attributed the National Water Agency's competence to issue national norms within sanitation's regulatory scope. This new obligation has a goal to establish guidelines for normative-regulatory standardization in order to achieve other purposes, the system's universalization. This task brought by New Benchmark, which promotes the regulatory norms' uniformity, may lead to a reduction in the autonomy of local and regional agencies. In order to reach a consensus, ANA carries out this new formation in order to ensure the independence of the regulated agencies, observing a division of constitutional competence, respecting the particularities and crossing the regional limits.

Keywords: Basic Sanitation's New Benchmark; Reference Standards; Regulatory System; National Water Agency.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AIR – Análise do Impacto Regulatório
ANA – Agência Nacional de Águas
BNH – Banco Nacional de Habitação
CDH – Conselho de Direitos Humanos
CESB – Companhias Estaduais de Saneamento Básico
CISB – Comitê Interministerial de Saneamento Básico
FUNASA – Fundação Nacional de Saúde.
FSESP – Fundação Serviços de Saúde Pública
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICESCR – Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
Lei da ANA – Lei da Agência Nacional de Águas
ODS – Objetivos do Desenvolvimento Sustentável
OMS – Organização Mundial da Saúde
ONU – Organização das Nações Unidas
OPAS – Organização Pan-americana de Saúde
OSCIP – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
PAC – Programa de Aceleração do Crescimento
Planasa – Plano Nacional de Saneamento
PLANSAB – Plano Nacional de Saneamento Básico
Pnad – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNRH – Política Nacional de Recursos Hídricos
PNSB – Política Nacional de Saneamento Básico
SESP – Serviço do Serviço Especial de Saúde Pública
Singreh – Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos
SNIS – Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento Básico.
STF – Supremo Tribunal Federal
TCC – Trabalho de Conclusão de Curso

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
I. PRIMEIRA PARTE: ASPECTOS DO SETOR DE SANEAMENTO BÁSICO	13
A. BREVES NOÇÕES CONCEITUAIS SOBRE SANEAMENTO	13
a.1. Evolução Histórica do Direito Fundamental à água e ao Saneamento	17
a.2. Abordagem dos marcos jurídicos.....	21
B. ASPECTOS CONSTITUCIONAIS DO SETOR DE SANEAMENTO BÁSICO	30
b.1. Titularidade dos Serviços Públicos de Saneamento Básico à luz das Competências Constitucionais.....	31
b.2. Aspectos Regulatórios	36
II. SEGUNDA PARTE: AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS: DESAFIOS E PERSPECTIVAS	40
A. A ANA E O NOVO MARCO REGULATÓRIO DO SANEAMENTO BÁSICO	40
a.1. As Normas de Referência na Lei nº 14.026/2020	43
a.2. Normas de referência: análise do art. 4º-A, incisos I ao XIII do Novo Marco Regulatório.....	46
B. A CENTRALIZAÇÃO DA ANA NAS DIRETRIZES PARA O SETOR DE SANEAMENTO BÁSICO E AS PRÁTICAS DE GOVERNANÇA	49
b.1. Perspectivas da ANA no âmbito nacional do saneamento básico	51
b.2. A ANA e a Agenda Regulatória: Eixo temático das Normas de Referência.	54
CONSIDERAÇÕES FINAIS	56
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	59

INTRODUÇÃO

A Lei 14.026, de 15 de julho de 2020, trouxe importantes transformações no setor do Saneamento Básico. O chamado Novo Marco do Saneamento Básico busca garantir a universalização do sistema, para isso elencou metas a serem alcançadas até 2033, se adequando a Agenda 2030¹ e aos 17 objetivos previstos no ponto número 06 dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), acordo ratificado pelo Brasil junto à Organização das Nações Unidas (ONU).

A partir da análise do Novo Marco do Saneamento Básico, observou-se a possibilidade de ampliação da pesquisa, que foi iniciada em título de Iniciação Científica em agosto de 2020 e, após a apresentação no Salão de Iniciação Científica da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, optou-se por abordar a nova competência atribuída à Agência Nacional de Águas (ANA) de editar Normas de Referência no âmbito regulatório nacional, para a elaboração do referido Trabalho de Conclusão de Curso.

A escolha do presente tema tem fundamento na relevância do Saneamento Básico como um direito fundamental, um serviço público essencial de interesse geral, que deve ter seu acesso assegurado a todos os cidadãos. A temática está intrinsecamente ligada ao desenvolvimento econômico-social do país, por se tratar de serviço indispensável diretamente ligado às necessidades básicas e ao nível de qualidade de vida das pessoas, o que já demonstra por si só a sua relevância.

Com o intuito de melhor aprofundar o tema, será abordado como marco teórico a Constituição de 1988, principalmente o que dispõe o artigo 174, que define o Estado como agente normativo e regulador. Dando continuidade ao referencial de literatura, este trabalho tem como prelúdio a identificação da definição do que são as Normas de Referência, dispostas no art. 4º-A, § 1º, incisos I ao XIII, da Lei 14.026, de 15 de julho de 2020. Para isso, essa pesquisa irá proceder com base na análise do referido aporte legislativo, que atualizou o Novo Marco do Saneamento Básico e atribuiu à Agência Nacional de Águas a competência para editar normas de referência sobre o serviço de saneamento, além da Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, que criou a ANA e a Lei nº 11.447, de 05 de janeiro de 2007, que estabelece as diretrizes

¹ ONU. *Agenda 30. Para o Desenvolvimento Sustentável*. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030>. Acesso em: Out.2020.

nacionais para o setor. Será também fonte de consulta doutrina e artigos referentes ao tema.

Embora o Novo Marco tenha atribuído essa nova competência à ANA, de editar normas de referência que irão estabelecer diretrizes de padronização normativo-regulatória, foi silente ao deixar de abordar o que são normas de referência, não tendo, portanto, uma clara definição. Logo, se busca esclarecer tal conceito, além de demonstrar de forma detalhada a complexidade que o tema apresenta.

Assim, partindo da problemática, busca-se compreender os desafios e perspectivas da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico na edição de Normas de Referência no âmbito regulatório de forma a assegurar a observância pelas agências reguladoras Estaduais e Municipais e identificar a relevância no contexto nacional dessas diretrizes.

A ANA é a peça central que irá possibilitar o desenvolvimento e fortalecimento do setor de saneamento básico, que possui como questão chave a edição de normas orientadoras a serem observadas e adotadas pelas entidades reguladoras regionais e locais. Com o propósito de uniformização a fim de se alcançar as metas de universalização, é indispensável que a Agência Nacional de Águas eleja princípios de governança regulatória que balizem os parâmetros, além de procurar nos entes federados exemplos de agências que já cumprem os requisitos de forma satisfatória.

Apesar da compreensão a respeito da discussão acerca da constitucionalidade da nova competência da ANA atribuída pelo artigo 3º da Lei nº 14.026/2020, para estabelecer normas de referência para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico, que mitigaria a competência concedida aos Municípios que é o titular, obrigado a criar ou delegar a uma entidade reguladora a regulação do serviço, este arranjo inusitado não será o objeto tratado no presente trabalho, pois diante da novidade trazida pelo Novo Marco, é preciso antes entender do que se trata, para somente depois tecer as considerações críticas.

Este trabalho busca analisar o disposto no art. 4º-A, § 1º, incisos I ao XIII, da Lei n. 14.026, de 15 de julho de 2020, procurando identificar, primeiramente, o que são normas de referência, sua viabilidade e como serão estabelecidas no contexto nacional, bem como elencar os desafios para sua implementação, a preservação da autonomia dos entes federados e as medidas necessárias para estimular a observância das normas.

A metodologia utilizada será a pesquisa descritiva-explicativa, buscando identificar e definir o problema do estudo através de aprofundamento dos detalhes da legislação e da doutrina, apresentando, assim, de forma pormenorizada os principais pontos do trabalho mediante teorização e reflexão do objeto de trabalho. A partir da pesquisa bibliográfica será realizada uma análise e discussão das fontes, de forma a tentar responder o problema de pesquisa analisando, interpretando e identificando os limites de atuação da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico através da edição das normas de referência e a observância dessas normas pelas agências estaduais e municipais.

Como o destaque recaiu sobre a importante atribuição estabelecida à Agência Nacional de Águas de editar normas orientadoras em âmbito nacional do setor de saneamento básico, é possível que devido a incipiência da Lei n. 14.026/2020, os efeitos e reflexos das determinações não sejam ainda percebidos, porém, será realizada a tentativa de interpretar e refletir os impactos das alterações das questões institucionais e regulatórias do setor de saneamento básico no país.

I. PRIMEIRA PARTE: ASPECTOS DO SETOR DE SANEAMENTO BÁSICO

A. BREVES NOÇÕES CONCEITUAIS SOBRE SANEAMENTO

Inicialmente, a fim de adentrar os pontos a serem abordados neste trabalho, impõe-se reconhecer a necessidade de esclarecer o significado do termo saneamento básico, que é bastante amplo e congrega diferentes serviços.

De acordo com a Organização Mundial de Saúde² (OMS), saneamento básico é o controle de todos os fatores do meio físico do homem, que exercem ou podem exercer efeitos nocivos sobre o bem-estar físico, mental e social. O conceito definido pela OMS encontra fundamento no artigo 6º da Constituição Federal, que trata sobre os direitos sociais, assim como em outros dispositivos que versam sobre direitos fundamentais, como por exemplo, o direito fundamental à saúde disposto no artigo

² OMS. **Temas de Salud**. 2015. Disponível em: <https://www.who.int/topics/sanitation/es/>. Acesso em: Jan. 2021.

196³, do mesmo diploma legal. Uma vez que o texto constitucional garante universalmente, o direito à saúde, mediante ações de promoção, proteção e recuperação, visando à redução do risco de doenças, que pode ser realizado através do equilíbrio socioambiental.

Dessa forma não se pode dissociar saúde de saneamento básico, pois a falta deste acarreta consequências gravosas à qualidade de vida das pessoas, sobretudo aos que residem em regiões que o serviço ainda não alcançou ou é executado de forma precária.

Cumprido ressaltar que Luís Roberto Barroso⁴ entende o saneamento da seguinte forma:

Por saneamento entende-se um conjunto de ações integradas, que envolvem as diferentes fases do ciclo da água e compreende: a captação ou derivação da água, seu tratamento, adução e distribuição, concluindo com o esgotamento sanitário e a efluência industrial. O atraso no desenvolvimento de políticas públicas de saneamento tem como um de seus principais fatores o longo adiamento da discussão aqui empreendida.

Sendo assim, a garantia de acesso aos serviços de saneamento, propicia o confronto à miséria e a degradação do ecossistema, transformando o meio em um ambiente ecologicamente equilibrado, resultando em uma vida saudável, onde há a garantia do mínimo existencial, respeitando, então, o Princípio da Dignidade da Pessoa Humana.

Destaca-se, que os Manuais de Saneamento da Fundação Nacional de Saúde (FUNASA), integram uma riqueza de registros referentes ao saneamento, sendo que a primeira publicação se deu no ano de 1950, havendo mais outras oito publicações.

³ O artigo 196 da Constituição Federal de 1998, define que: “A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação”. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em Dez. 2020.

⁴ BARROSO, Luís Roberto. Saneamento básico: competências constitucionais da União, Estados e Municípios. Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico (RDAE), Salvador, n. 11, ago.-set.-out. 2007, p.2.

Acerca da definição de saneamento, as publicações do Manual de Saneamento apresentam diversas perspectivas que serão mostradas no quadro abaixo.⁵

Quadro1 – Conceito de saneamento básico conforme os Manuais de Saneamento da FUNASA

Fonte	Conceito
Manual de Saneamento FSESP, publicação de 1950	<p>“Saneamento é a aplicação de medidas, modificando condições do meio ambiente, que procuram interromper o elo da cadeia de transmissão de certas doenças. O Saneamento, aliado à Educação Sanitária é, portanto, base de um programa de Saúde Pública.”</p> <p>“Os principais elementos que se utiliza para fazer o saneamento das casas e cidades são:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Suprimento de água adequado 2. Destino dos dejetos 3. Controle dos animais transmissores de doenças 4. Cuidados e manuseio dos alimentos 5. Coleta e destino do lixo.”
Manuais de Saneamento FSESP/FUNASA, publicações de 1964, 1972, 1981, 1991 e 1994	<p>“Saneamento segundo a definição clássica é o conjunto de medidas visando modificar as condições do meio ambiente com a finalidade de prevenir a doença e promover a saúde.</p> <p>É uma definição física, material, que na sua expressão não leva em conta fatores humanos.</p> <p>Segundo a ‘International Foundation’⁶, Saneamento é um modo de vida, é qualidade de viver expressa em condições de salubridade com casa limpa, vizinhança limpa, comércio e indústria limpos, fazendas limpas. Sendo um modo de vida deve vir do povo, é alimentado pelo saber e cresce como um ideal e uma obrigação nas relações humanas.”</p>
Manual de Saneamento FUNASA, publicações de 1999, 2004 e 2006.	<p>“Saneamento ambiental é o conjunto de ações socioeconômicas que têm por objetivo alcançar níveis de Salubridade Ambiental, por meio de abastecimento de água potável, coleta e disposição sanitária de resíduos sólidos, líquidos e gasosos, promoção da disciplina sanitária de uso do solo, drenagem urbana, controle de doenças transmissíveis e demais serviços e obras especializadas, com a finalidade de proteger e melhorar as condições de vida urbana e rural.”</p>

Fonte: RUBINGER, Sabrina Dionísio. Desvendando o conceito de saneamento no Brasil: uma análise da percepção da população e do discurso técnico contemporâneo. 2008, p. 39.

⁵ RUBINGER, Sabrina Dionísio. Desvendando o conceito de saneamento no Brasil: uma análise da percepção da população e do discurso técnico contemporâneo. 2008, p. 39. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/ENGD-7HAK2H/1/528m.pdf>. Acesso em Fev. 2021.

Nesse sentido, cabe ressaltar que no plano técnico-científico há uma sucessão de definições do que é saneamento. Porém, nem todas serão abordadas neste trabalho, somente as que tem mais referência com a temática apresentada.

O Instituto Trata Brasil⁶, uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), formado por empresas com interesses nos avanços do saneamento e proteção dos recursos hídricos do país, traz a seguinte definição:

Saneamento é o conjunto de medidas que visa preservar ou modificar as condições do meio ambiente com a finalidade de prevenir doenças e promover a saúde, melhorar a qualidade de vida da população e à produtividade do indivíduo e facilitar a atividade econômica. No Brasil, o saneamento básico é um direito assegurado pela Constituição e definido pela Lei nº. 11.445/2007 como o conjunto dos serviços, infraestrutura e Instalações operacionais de abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana, drenagem urbana, manejos de resíduos sólidos e de águas pluviais.

A Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007⁷, definiu o conceito legal em seu artigo 3º, inciso I, que estabeleceu como saneamento básico o: conjunto de serviços públicos, infraestruturas e instalações operacionais de: (a) abastecimento de água potável; (b) esgotamento sanitário; (c) limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos; e (d) drenagem e manejo de águas pluviais urbanas.

Cabe destacar que o Estatuto da Cidade, a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001⁸, integra o saneamento em sua legislação, indicando-o como uma das funções sociais da cidade, que contribui para o seu crescimento por intermédio da implementação de medidas concebidas pelos governos com a finalidade de assegurar direitos, assistência ou prestação de serviços à população. Assim, o art. 2º da lei expressa:

⁶ TRATA BRASIL, INSTITUTO. O que é Saneamento? Disponível em: <http://www.tratabrasil.org.br/saneamento/o-que-e-saneamento>. Acesso em: Dez. de 2020.

⁷ Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. *Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico no Brasil, dentre outros dispositivos legais*. Brasília. p. 1-26, Jan. 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm Acesso em: Dez. 2020.

⁸ Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal e estabelece diretrizes para a política urbana. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: Jan. 2021.

Art. 2º. A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações.⁹

Diante de toda essa exposição, ficou evidente a relevância do setor para o desenvolvimento nacional, pois se trata de serviço público fundamental relativo as necessidades essenciais, que interferem na condição de vida de cada indivíduo, tendo a obrigação de apresentar os seguintes elementos: (i) universalidade; (ii) continuidade; e, (iii) sustentabilidade.

A defasagem na prestação do serviço público de saneamento básico para a parte mais vulnerável da população é um fator tão grave para a questão da saúde pública, que é visto como um indicador de cooperação para a mortalidade infantil e causador de inúmeras doenças.

Além disso, a prestação ineficiente desse serviço essencial, que é de competência do Estado, conforme está disposto na Constituição, pode acarretar a violação do princípio da dignidade da pessoa humana.

a.1. Evolução Histórica do Direito Fundamental à água e ao Saneamento

A procura por água potável sempre esteve presente na evolução do homem, na China Antiga cavavam poços que possuíam uma profundidade considerável; os Babilônicos há pelo menos 3.750 a. C. faziam uso de coletores de esgoto em Nipur; os egípcios construíram no palácio do faraó Chéops, tubulações de cobre e mais tarde, em meados de 2.000 a.C. descobriram que o sulfato de alumínio tornava a água clara. Além desses, indianos e cretenses também reconheciam a importância da água própria para consumo.¹⁰

⁹ Ibidem.

¹⁰ REZENDE, Sonaly Cristina; HELLER, Léo. *O saneamento no Brasil: Políticas e interfaces*. Belo Horizonte: UFMG, 2002, p 58.

Ademais, há registros de rede de esgoto na Antiga Babilônia (3.750 a. C) e redes de água na Assíria (690 a. C.). No Vale do Indo, em Mohenjo e Harappa (2.600 a 1900 a.C.) havia um aperfeiçoado sistema de esgoto; na Ilha de Creta (1.700 a.C.) possuía sala de banho e sistema de armazenamento de água. Mas, foram os Romanos os grandes engenheiros que causaram mudanças significativas, construindo aquedutos quilométricos e banheiros públicos denominados parlatórios (séc. IV a.C.).¹¹

Após, a civilização moderna foi acometida por epidemias que prejudicaram a economia dos países do ocidente, levando a reflexão sobre a necessidade de desenvolvimento de políticas de saneamento básico que visassem a saúde pública e que tivessem como objetivos o abastecimento de água, alimentos e a melhoria de hábitos de higiene.

Historicamente, no Brasil, o saneamento básico teve sua concepção em 1.561, quando Estácio de Sá ordenou a escavação de um poço, com o intuito de abastecimento da cidade do Rio de Janeiro. As tarefas relativas à distribuição de água são pretéritas, pois datam da época da colonização. Dentro desse cenário ao remeter à questão regulatória, que era considerada muito embrionária, destinada até o século XIX, a poucos beneficiários que mantinham atividades de produção de açúcar e mineração.¹²

Então, no período que compreende 1849 e 1891, com a Comissão Central de Saúde Pública e a Comissão de Engenharia da Junta de Higiene Pública, se inicia o desenvolvimento do saneamento no país. Após, a Constituinte de 1891 atribuiu a autonomia aos Estados para fornecer serviço de vigilância sanitária. Dessa forma, o saneamento se afasta do âmbito privado e se concentra no coletivo.

Em 1918 é criada a Liga Pró-Saneamento do Brasil com a finalidade de trabalhar no desenvolvimento do setor, proporcionou conferências para conscientizar e advertir as autoridades sobre as dificuldades que a ausência de saneamento poderia

¹¹ SILVA, Antônio Pacheco. *História do Saneamento Básico*. Itu: Conselho de Regulação e Fiscalização, 2016. Disponível em: https://itu.sp.gov.br/wpcontent/uploads/2016/ar_itu/conselho_regulacao_fiscalizacao/2016_11_09_6_r_euniao_ord_consregfis_ar_itu.pdf. Acesso em: Jan. 2021.

¹² HELLER, Léo et al. *Saneamento como política: um olhar a partir dos desafios do SUS*. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2018. Disponível em: https://cee.fiocruz.br/sites/default/files/2_Leo%20Heller%20et%20al_saneamento.pdf. Acesso em: Fev. 2021.

ocasionar no interior do Brasil. Teve uma curta duração, sendo extinta em 1920, devido à criação do Departamento Nacional de saúde Pública.¹³

O Ministério da Educação e Saúde é criado em 1930, por meio do Decreto nº 19.402, de 14 de novembro de 1930, que abarcaria todas as questões relativas aos serviços de saúde pública.¹⁴

A Constituição de 1934¹⁵, em seu artigo 10, estabeleceu que a União e os Estados eram concorrentemente competentes para realizar os cuidados de saúde e assistência pública, conforme o inciso II do dispositivo; já o artigo 121, § 1º, alínea h, determinou assistência médica e sanitária; o artigo 138 inclui o Município no rol de participação nos problemas sanitários, juntamente com a União e os Estados. Ainda em 1934 é sancionado o Decreto nº 24.643, de 10 de julho de 1934, que atualizou o Código de Águas¹⁶. Visto que, a versão anterior, datada de 1907, era considerada ultrapassada.

João de Barros Barreto, no período que compreende de 1938 a 1945, teve destaque no trabalho realizado frente a Organização Pan-americana de Saúde

¹³ SETEMY, Adrianna. Liga Pró-Saneamento do Brasil. Disponível em: <http://cpdoc.fgv.br/sites/default/files/verbetes/primeira-republica/LIGA%20PR%C3%93-SANEAMENTO%20DO%20BRASIL.pdf>. Acesso em Mar. 2021.

¹⁴ Em relação a criação da Secretaria de Estado denominada Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública, o Decreto nº 19.402, de 14 de novembro de 1930 instituiu: Art. 2º Este Ministério terá a seu cargo o estudo e despacho de todos os assuntos relativos ao ensino, saúde pública e assistência hospitalar. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-19402-14-novembro-1930-515729-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: Fev. 2021.

¹⁵Concernente ao que fora abordado a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil dispôs: art. 10 - Compete concorrentemente à União e aos Estados: [...] II - cuidar da saúde e assistência públicas. O Título IV que tratava sobre a Ordem Econômica e Social dispôs o seguinte: art. 121 - A lei promoverá o amparo da produção e estabelecerá as condições do trabalho, na cidade e nos campos, tendo em vista a proteção social do trabalhador e os interesses econômicos do País. § 1º - A legislação do trabalho observará os seguintes preceitos, além de outros que colimem melhorar as condições do trabalhador: h) assistência médica e sanitária ao trabalhador e à gestante, assegurando a esta descanso antes e depois do parto, sem prejuízo do salário e do emprego, e instituição de previdência, mediante contribuição igual da União, do empregador e do empregado, a favor da velhice, da invalidez, da maternidade e nos casos de acidentes de trabalho ou de morte [...]. Dentro do mesmo título se encontra o seguinte arranjo: art. 138 - Incumbe à União, aos Estados e aos Municípios, nos termos das leis respectivas: a) assegurar amparo aos desvalidos, criando serviços especializados e animando os serviços sociais, cuja orientação procurarão coordenar; b) estimular a educação eugênica; c) amparar a maternidade e a infância; d) socorrer as famílias de prole numerosa; e) proteger a juventude contra toda exploração, bem como contra o abandono físico, moral e intelectual; f) adotar medidas legislativas e administrativas tendentes a restringir a moralidade e a morbidade infantis; e de higiene social, que impeçam a propagação das doenças transmissíveis; g) cuidar da higiene mental e incentivar a luta contra os venenos sociais. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em Jan. 2021.

¹⁶ O Decreto 24.643, de 10 de julho de 1934, instituiu o Código de Águas que pretendeu defender a qualidade das águas, além de estabelecer diretrizes e proibições relativas à utilização das águas. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-24643-10-julho-1934-498122-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: Jan. 2021.

(OPAS) na matéria de saneamento básico. Isso elevou o Brasil a congressos e reuniões internacionais que em 1942, possibilitou a criação do Serviço Especial de Saúde Pública (SESP), que tinha como função o desenvolvimento do saneamento nas regiões do Vale do Rio Doce que forneciam matéria-prima como minério de ferro, além da borracha que vinha da Amazônia.

A Lei nº 1.920, de 25 de julho de 1953, regulamentada pelo Decreto nº 34.596, de 16 de novembro do mesmo ano, criou o Ministério da saúde, que tinha a incumbência de resolver todos os problemas de competência federal relativos à saúde humana.¹⁷

O Brasil só teve participação mais ampla no cenário internacional em 1948, após a criação da Organização Mundial da Saúde (OMS), o que colaborou para a expansão do saneamento básico no país.

Atualmente, no cenário mundial, em matéria de saneamento básico, em um ranking de 200 países o Brasil está na 112^a posição. Os indicadores avaliam a cobertura total e o desenvolvimento do setor. Cumpre salientar, que dentro desse contexto o índice brasileiro está muito aquém as médias apresentadas pela América do Norte e Europa, bem como alguns países da América Central e do Sul, assim como a de países do Norte da África e Oriente Médio, que apresentam a renda média inferior à do Brasil¹⁸.

O saneamento básico é um direito essencial assegurado constitucionalmente, mas sua prestação se dá de forma desigual dentro do território nacional, sendo que 35 milhões de brasileiros não têm acesso à água tratada e 100 milhões não tem acesso à rede de esgoto. Se os dados forem analisados de forma regionalizada, têm-se uma discrepância mais acentuada demonstrando a maior deficiência na prestação do serviço na região norte, onde somente 22% dos esgotos recebem tratamento e 57,5% da população é abastecida com água tratada¹⁹.

Mesmo assim, é possível perceber que a universalidade do sistema não parece distante, porém devido a diferentes fatores se torna de difícil alcance.

¹⁷ DECRETO Nº 34.596, DE 16 DE NOVEMBRO DE 1953. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1950-1959/decreto-34596-16-novembro-1953-328248-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em Mar. 2021.

¹⁸ Brasil ocupa a 112.^a posição no ranking de saneamento. Disponível em: https://cebds.org/estudo-destaca-beneficios-com-expansao-saneamento-brasil/?gclid=Cj0KCQjw38-DBhDpARIsADJ3kjkeZMAj6V6nFpCK1r3JGxodGh342kyg5mtqs2tbfcPrT4ICPHg7sRkaAriCEALw_wcB. Acesso em: Dez. de 2020.

¹⁹ Dados retirados do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento – SNIS 2019. Disponível em: <http://www.snis.gov.br/>. Acesso em Jan. 2021.

Conforme dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), 85,8% das residências possuem na rede geral de distribuição seu principal acesso à água potável. O mesmo estudo demonstra que o acesso à coleta de esgoto é um ponto mais sensível, pois apresenta as desigualdades regionais e evidencia as diferenças de acesso ao serviço entre os domicílios urbanos e rurais, tornando a matéria o objeto frágil do setor ²⁰.

Diante desses dados é evidente que a ausência de saneamento básico atinge a dignidade do ser humano em relação ao meio ambiente, afetando um direito fundamental tanto do indivíduo quanto da coletividade deixando de garantir o mínimo existencial e desrespeitando o Princípio da Dignidade da Pessoa Humana.

Nesse fundamento, Sarlet e Fensterseifer²¹ afirmam que:

[...] Assim, o direito humano e fundamental à água potável e ao saneamento básico cumpre papel elementar não apenas para o resguardo do seu próprio âmbito de proteção e conteúdo, mas também para o gozo e o desfrute dos demais direitos humanos (liberais, sociais e ecológicos). Nesse sentido, a relação entre saneamento básico e proteção do ambiente resulta evidenciada, pois a ausência de redes de tratamento de esgoto resulta não apenas em violação ao direito a água potável e ao saneamento básico do indivíduo e da comunidade como um todo, mas também reflete de forma direta no direito a viver em um ambiente sadio, equilibrado e seguro.

a.2. Abordagem dos marcos jurídicos

A partir de insistentes protestos instigados pelo Conselho de Direitos Humanos (CDH) da Organização das Nações Unidas (ONU), a Assembleia Geral da ONU reconheceu o direito à água e ao saneamento básico como um direito humano. Diante desse fato, foram produzidos pelo Alto Comissariado para Direitos Humanos, relatórios que continham deveres pertinentes aos direitos humanos e referentes ao acesso à água potável e ao saneamento no âmbito internacional.

²⁰ Marco legal: Saneamento básico em 6 gráficos. Disponível em: <https://saneamentobasico.com.br/saneamento-basico-brasil-graficos/>. Acesso em: Jan. 2021.

²¹SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Direito Constitucional Ambiental: estudos sobre a Constituição, os Direitos Fundamentais e a proteção do ambiente*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 116-117.

Mesmo não havendo qualquer menção nos principais documentos sobre a defesa dos direitos humanos, a água é um componente vital para a sobrevivência do homem. Então, se fez importante reunir documentos internacionais que dispõem referências de forma direta ou indireta ao acesso a água, direito que deve ser assegurado pelo Estado.

Efetivamente os marcos jurídicos dispostos no quadro abaixo são instrumentos que visam estabelecer objetivos democráticos a fim de assegurar condições de igualdade ao acesso à água potável e ao saneamento básico.

Quadro2: Marcos jurídicos sobre o acesso à água e ao saneamento básico no âmbito internacional.²²

Marco	Data	Disposição
Conferência da ONU sobre a Água, Mar da Prata Plano de Acção	Março de 1977	Reconheceu pela primeira vez a água como um direito.
Convenção sobre a Eliminação de Todas as formas de Discriminação Contra as Mulheres (CEDAW)	Dezembro de 1979	Artigo 14.2 da CEDAW Estabelece um conjunto de objetivos com vista a acabar com a discriminação contra as mulheres e refere explicitamente a água e o saneamento em seu texto.
Convenção sobre os Direitos da Criança	Novembro de 1989	Art. 242 (2) Refere explicitamente a água, o saneamento ambiental e a higiene.
Conferência Internacional sobre a água e o desenvolvimento sustentável. Conferência de Dublin	Janeiro de 1992	4º Princípio: é vital reconhecer primeiro o direito básico de todos os seres humanos a terem acesso a água limpa e saneamento a um preço acessível”.
Conferência das Nações Unidas sobre o ambiente e o desenvolvimento Cimeira do Rio	Junho de 1992	O Capítulo 18 da Agenda 21 subscreveu a Resolução da Conferência sobre a Água de Mar da Prata segundo a qual todos os povos têm direito a ter acesso a água potável, e chamou-lhe “a premissa acordada em comum.”
Conferência Internacional das Nações Unidas sobre População e Desenvolvimento Plano de Acção	Setembro de 1994	O Programa de Acção da Conferência Internacional ONU sobre População e Desenvolvimento afirma que todos os indivíduos: “Têm direito a um nível de vida adequado para si próprios e para as suas famílias, incluindo alimentação, agasalhos, habitação, água e saneamento adequados.”
Resolução da Assembleia Geral da ONU A/Res/54/175	Dezembro de 1999	O Artigo 12 da Resolução afirma que “na concretização total do direito ao desenvolvimento, inter alia: (a) Os direitos a alimentação e água limpa

²²O direito à água e ao Saneamento – Marcos. Disponível em: https://www.un.org/waterforlifedecade/pdf/human_right_to_water_and_sanitation_milestones_por.pdf . Acesso em: Out. 2020.

"O Direito ao Desenvolvimento		são direitos fundamentais e a sua promoção constitui um imperativo moral tanto para os Governos nacionais como para a comunidade internacional".
Cimeira Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável	Setembro de 2002	A Declaração Política da Cimeira diz "Congratulamo-nos com a incidência da Cimeira de Joanesburgo sobre a indivisibilidade da dignidade humana e estamos determinados, através de decisões sobre metas, calendários e parcerias, a acelerar o acesso aos requisitos básicos, tais como água limpa, saneamento, energia, cuidados de saúde, segurança alimentar e protecção da biodiversidade".
Comentário Geral N° 15 O direito à água	Novembro de 2002	A Declaração Política da Cimeira diz "Congratulamo-nos com a incidência da Cimeira de Joanesburgo sobre a indivisibilidade da dignidade humana e estamos determinados, através de decisões sobre metas, calendários e parcerias, a acelerar o acesso aos requisitos básicos, tais como água limpa, saneamento, energia, cuidados de saúde, segurança alimentar e protecção da biodiversidade".
Projecto de Directrizes para a Concretização do Direito a Água Potável e Saneamento. E/CN.4/Sub.2/2005/25 Relatório do Relator Especial do Conselho Económico e Social das Nações Unidas, El Hadji Guissé	Julho de 2005	Esse projeto de diretrizes adaptado na Sub-Comissão sobre a Promoção e Protecção dos Direitos Humanos, pretende servir de apoio aos legisladores governamentais, agências internacionais e membros da sociedade civil que trabalham no sector da água e saneamento na implementação do direito a água potável e saneamento. Estas diretrizes não definem legalmente o direito à água e ao saneamento, providenciando antes orientações quanto à sua implementação.
Decisão do Conselho de Direitos Humanos 2/104	Novembro de 2006	"pede ao Gabinete do Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos, tendo em conta as perspectivas dos Estados e de outras partes interessadas, que leve a cabo, dentro dos recursos existentes, um estudo aprofundado sobre a abrangência e o teor das obrigações relevantes em termos de direitos humanos relacionadas com o acesso equitável à água potável segura e ao saneamento, ao abrigo dos instrumentos internacionais de direitos humanos, que inclua conclusões e recomendações relevantes sobre a matéria, a ser apresentado antes da sexta sessão do Conselho".
Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência	Dezembro de 2006	O Artigo 28 , define o direito das pessoas com deficiência a um nível de vida adequado e afirma "2. Os Estados Signatários reconhecem o direito das pessoas com deficiência à protecção social e a usufruírem desse direito sem discriminação com base na sua deficiência, e deverão dar os passos necessários para salvaguardar e promover a realização deste direito, incluindo medidas:

		(a) Para assegurar o acesso igual às pessoas com deficiência a serviços de água limpa, e para assegurar o acesso a serviços, dispositivos e outros apoios às necessidades próprias da deficiência adequados e a preços razoáveis”.
Relatório do Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos sobre a abrangência e o teor das obrigações relevantes em termos de direitos humanos relacionadas com o acesso equitável a água potável segura e saneamento, ao abrigo dos instrumentos internacionais de direitos humanos	Agosto de 2007	É chegada a altura de considerar o acesso a água potável segura e ao saneamento como um direito humano, definido como o direito a acesso igual e não-discriminatório a uma quantidade suficiente de água potável por pessoa e para os usos domésticos... de forma a assegurar a vida e a saúde”.
Resolução do Conselho dos Direitos Humanos A/HRC/RES/7/22	Março de 2008	Através desta Resolução, o Conselho dos Direitos Humanos decide “Nomear por um período de três anos um perito independente sobre a questão das obrigações em termos de direitos humanos relacionadas com o acesso a água potável segura e saneamento”.
Resolução do Conselho dos Direitos Humanos A/HRC/RES/12/8	Outubro de 2009	O Conselho dos Direitos Humanos congratula-se com a consulta com o perito independente sobre a questão das obrigações em termos de direitos humanos relacionadas com o acesso a água potável segura e saneamento, acusa a recepção do primeiro relatório anual do perito e, pela primeira vez, reconhece que os Estados têm obrigação de resolver e acabar com a discriminação em termos de acesso ao saneamento, e apela a que resolvam eficazmente as desigualdades nesta matéria.
Resolução da Assembleia Geral da ONU A/RES/64/292	Julho de 2010	Pela primeira vez, esta Resolução da ONU reconhece formalmente o direito à água e ao saneamento e reconhece que a água potável limpa e o saneamento são essenciais para a concretização de todos os direitos humanos. A Resolução apela aos Estados e às organizações internacionais que providenciem os recursos financeiros, contribuam para o desenvolvimento de capacidades e transfiram tecnologias de modo a ajudar os países, nomeadamente os países em vias de desenvolvimento, a assegurarem água potável segura, limpa, acessível e a custos razoáveis e saneamento para todos.
Resolução do Conselho dos Direitos Humanos A/HRC/RES/15/9	Setembro de 2010	Na sequência da Resolução da Assembleia Geral da ONU, esta Resolução do Conselho dos Direitos Humanos da ONU afirma que os direitos à água e ao saneamento fazem parte do direito internacional

		existente e confirma que esses direitos são legalmente vinculativos para os Estados. Também apela aos Estados que desenvolvam as ferramentas e mecanismos adequados para alcançarem, gradualmente, a concretização integral das obrigações em termos de direitos humanos relacionadas com o acesso a água potável segura e saneamento, incluindo em áreas atualmente não-servidas ou insuficientemente servidas.
Resolução do Conselho dos Direitos Humanos A/HRC/RES/16/2	Abril de 2011	o Conselho dos Direitos Humanos decide “prolongar por um período de três anos o mandato do atual detentor do cargo de relator especial sobre o direito humano a água potável segura e saneamento” e “Encoraja o Relator Especial, no cumprimento do seu mandato... a promover a concretização integral do direito humano a água potável segura e saneamento através de, entres outras acções, continuar a dar uma ênfase particular a soluções práticas relativamente à sua implementação, nomeadamente no contexto das missões em cada país, e de acordo com os critérios de disponibilidade, qualidade, acessibilidade física , acessibilidade financeira e aceitação”.
Resolução do Conselho dos Direitos Humanos A/HRC/RES/21/2	Outubro de 2012	O Conselho expressou sua preocupação com o impacto negativo da discriminação e marginalização de certos grupos em seu acesso à água potável. Exortou os Estados a darem prioridade a esse direito e a assegurarem o desenvolvimento sustentável
Resolução do Conselho dos Direitos Humanos A/HRC/RES/24/18.	Outubro de 2013	O Conselho encorajou a união dos Estados a fim de realizarem as Metas do Milênio referentes as questões de água e saneamento. Dessa forma, reiterou a responsabilidade dos Estados de assegurarem esses direitos e, para tanto, incentivou as políticas sustentáveis
Resolução do Conselho dos Direitos Humanos A/HRC/RES/27/7.	Outubro de 2014	Relevância da cooperação internacional para garantia dos direitos à água e ao saneamento e dos recursos a serem utilizados em caso de violação a esses direitos. Os Estados devem promover a efetividade progressiva dos direitos à água potável e ao saneamento básico.

Fonte: O direito à água e ao Saneamento – Marcos. Disponível em:

https://www.un.org/waterforlifedecade/pdf/human_right_to_water_and_sanitation_milestones_por.pdf Elaboração própria

Diante das informações do quadro acima, extrai-se que em novembro de 2002, o Comentário Geral nº 15 que interpretou o Convênio Internacional de 1966 sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (ICESCR) confirmou o direito à água no Direito Internacional. O artigo 11 diz que “O direito humano à água é indispensável para se viver uma vida com dignidade humana. É um requisito para a realização de

outros direitos humanos”. Nesse sentido, é possível compreender que o direito água se converte em liberdades, que são entendidas como a garantia ao direito à água, livre de interferências, quaisquer que sejam. Já as titularidades são percebidas como um direito que deve ser assegurado às pessoas de desfrutarem desse benefício.

Quanto ao modo que concerne a cooperação internacional, é imperioso destacar o item em que o Comentário determina as obrigações principais dos Estados, disposto no Ponto n. 37:

- (a) Assegurar o acesso à quantidade mínima essencial de água, que seja suficiente e segura para uso pessoal e doméstico na prevenção de doenças;
- (b) Garantir o direito de acesso à água e instalações e serviços hídricos de forma não discriminatória, especialmente para grupos desfavorecidos ou marginalizados;
- (c) Garantir o acesso físico a instalações de água ou a serviços que forneçam água suficiente, segura e regular; que tenham um número suficiente de saídas de água para evitar tempos de espera proibitivos; e que se encontrem a uma distância razoável do lar;
- (d) Garantir que a segurança pessoal não seja ameaçada ao se ter acesso físico à água;
- (e) Assegurar a distribuição equitativa de todas as instalações e serviços de água disponíveis; (f) Adotar e implementar uma estratégia e plano de ação nacional sobre a água para toda a população; a estratégia e o plano de ação devem ser elaborados e revisados periodicamente, com base em um processo participativo e transparente; deve incluir métodos, como o direito a indicadores de água e níveis de referência, pelos quais o progresso possa ser monitorado de perto; o processo pelo qual a 362 estratégia e plano de ação são concebidos, bem como seu conteúdo, deve dar atenção especial a todos os grupos desfavorecidos ou marginalizados;
- (g) Monitorar o grau de realização, ou não realização, do direito à água;
- (h) Adotar programas hídricos direcionados a fins concretos e de custo relativamente baixo para proteger grupos vulneráveis e marginalizados;

(i) Tomar medidas para prevenir, tratar e controlar as doenças ligadas à água, em particular garantindo o acesso a serviços de saneamento adequado;²³

Mesmo que a satisfação do direito a água possa sofrer modulações decorrentes das circunstâncias como os referentes a acessibilidade que envolvem desde a questão física até econômica, todavia não é possível que se suporte discriminação quanto ao fornecimento, devendo abarcar o maior número de pessoas.

Portanto, deve o Estado que compõe, analisar se em seu ordenamento existe a previsão de políticas sociais que visem assegurar o direito fundamental ao acesso à água.

Em julho de 2010, a resolução da Assembleia Geral da ONU A/RES/64/292, pela primeira vez reconheceu formalmente que a água potável limpa e o saneamento são essenciais para a concretização de todos os direitos humanos.

Foi através dessa resolução que pela primeira vez foi manifestado em um documento o direito humano à água potável e ao saneamento, com a intenção de garantir uma vida digna a todos os indivíduos:

1. Reconoce que el derecho al agua potable y el saneamiento es un derecho humano esencial para el pleno disfrute de la vida y de todos los derechos humanos;
2. Exhorta a los Estados y las organizaciones internacionales a que proporcionen recursos financieros y propicien el aumento de la capacidad y la transferencia de tecnología por medio de la asistencia y la cooperación internacionales, en particular a los países en desarrollo, a fin de intensificar los esfuerzos por proporcionar a toda la población un acceso económico al agua potable y el saneamiento;
3. Acoge con beneplácito la decisión del Consejo de Derechos Humanos de pedir a la experta independiente sobre las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el acceso al agua potable y el saneamiento que presente un informe anual a la Asamblea General 13, y alienta a la experta independiente a que siga trabajando en todos los aspectos de su mandato y a que, en consulta con todos los

²³Comentários Gerais dos Comitês de Tratados de Direitos Humanos da ONU. Comitê de Direitos Humanos. Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Disponível em: <https://www.defensoria.sp.def.br/dpesp/repositorio/0/Coment%C3%A1rios%20Gerais%20da%20ONU.pdf>. Acesso em: Fev. de 2021.

organismos, fondos y programas pertinentes de las Naciones Unidas, incluya en el informe que le presente en su sexagésimo sexto período de sesiones las principales dificultades relacionadas con el ejercicio del derecho humano al agua potable y el saneamiento y su efecto en la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.²⁴

Nessa perspectiva, a Carta Encíclica *Laudato Si*, identificou esse mesmo direito como “fundamental e universal, porque determina a sobrevivência das pessoas e, portanto, é condição para o exercício dos outros direitos humanos”. A carta ainda ressalta três importantes aspectos: “a) a falta de água em determinadas regiões do globo; b) as doenças causadas pela má qualidade da água, principalmente em países periféricos; e c) a privatização da água em regiões com grande escassez.”²⁵

Fundamentado na Resolução ONU, referida acima, em março de 2018, foi apresentada uma reclamação formal ao Escritório do Alto Comissariado dos Direitos Humanos, sob a alegação de que o Brasil “histórica e sistematicamente viola o direito humano de acesso à água potável e aos serviços de esgotamento sanitário”. Trouxe pontos como: (i) baixos índices de atendimento; (ii) omissão dos municípios frente a suas responsabilidades; (iii) desigualdades regionais, (iv) impactos socioeconômicos; (v) redução dos investimentos públicos, (vi) retirada de recursos do setor pelo Poder Público; (vii) falta de transparência e acesso à informação; e (viii) impactos de projetos de infraestrutura no setor de saneamento²⁶.

Esse documento evidenciou os indicadores do Brasil frente a distância da universalização do saneamento básico, diante dos fatores apresentados há um longo caminho para que se alcance o acesso a toda a população. Também ressaltou a isenção de responsabilidade do Estado Brasileiro em investir de forma eficiente para que seja garantido os direitos humanos especialmente em relação à Resolução

²⁴ *Resolución aprobada por la Asamblea General el 28 de julio de 2010*. 64/292. El derecho humano al agua y el saneamiento. Disponível em: https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/64/292&Lang=S. Acesso em Mar. de 2021.

²⁵ FRANCISCO, Papa. *Carta Encíclica Laudato Si*. São Paulo: Paulus/Edições Loyola, 2015, item 30. p. 25.

²⁶ *Violação dos direitos humanos no Brasil: acesso à água potável e ao esgotamento sanitário. Comunicação no âmbito das Resoluções das Organizações das Nações Unidas A/RES/64/292, A/RES/70/169 e A/HRC/RES/15/9*. Disponível em: https://www.conectas.org/wp/wp-content/uploads/2018/03/Violac%CC%A7a%CC%83o-dos-direitos-humanos-no-Brasil_-Vfinal.pdf. Acesso em: Mar. de 2021.

A/RES/64/292²⁷ no que se refere a ausência de atuação dos Estados voltada à aplicação de recursos financeiros.²⁸

O objetivo n. 6, dos ODS²⁹, falam em garantir a disponibilidade e manejo sustentável da água e saneamento para todos, a fim de universalizar a água e esgoto até 2030, ou seja, metas antecipadas à legislação pátria, o que leva a refletir que o Novo Marco ainda tem um caminho a percorrer a fim de assegurar o respeito aos direitos humanos. Ainda consta em análise um ponto dos objetivos, o que dispõem ao ponto 6.3.1 que estabelece a “proporção do fluxo de águas residuais doméstica e industrial tratadas de forma segura”; estando os demais em fase de produção no Brasil.³⁰

O Novo Marco foi omissos aos Direitos Humanos, a lei atual perdeu a oportunidade de consignar legalmente essa obrigação, pois trouxe como enfoque a questão econômica, de forma que priorizou a inserção da iniciativa privada no setor, ao invés do respeito a esses direitos já estabelecidos nos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável.

No Brasil, o saneamento básico só passou a ser visto como política de governo a partir da década de 1970, quando foi elaborado o Plano Nacional de Saneamento (PLANASA), que apresentou um sistema centralizado com o objetivo de financiamentos para obter recursos no setor.

Quadro 3: Evolução dos marcos institucionais do Saneamento no Brasil³¹

	1960-1992	1993-2006	2007-2019	2020-?
Planejamento	Planasa	Sem planejamento	Plansab no nível nacional e Planos Municipais	Plansab no nível nacional e Planos Municipais

²⁷ ONU. *Resolução A/RES/64/292*. 2010. Disponível em: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/64/292&lang=E> Acesso em: Out. 2020.

²⁸Ibidem. Disponível em: https://www.conectas.org/wp/wp-content/uploads/2018/03/Violac%CC%A7a%CC%83o-dos-direitos-humanos-no-Brasil_-Vfinal.pdf. Acesso em: Mar. de 2021.

²⁹ ONU. *Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)*. Disponível em: https://www.piscodeluz.org/desenvolvimento-sustentavel?gclid=Cj0KCQiAn4PkBRCDARIsAGHmH3eLWDN2X00-1Z2X1ICYR2hj8ghOtUiC5GjB1Xk7U9RM-HJ5fJS8xMaAtZyEALw_wc . Acesso em: Out.2020.

³⁰ Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Objetivo 6 – Água Potável e Saneamento. Disponível em: <https://odsbrasil.gov.br/objetivo/objetivo?n=6>. Acesso em Dez. 2020.

³¹ LEITE, Maria Clara; Felipe, Ednilson Silva; Almeida, Thiago Chagas. *Limites e Possibilidades da alteração do Marco Legal do Saneamento Básico: um ensaio teórico sobre o setor no Brasil*. Disponível em: http://engemausp.submissao.com.br/22/anais/resumo.php?cod_trabalho=312 . Acesso em: Fev. 2021.

Marco Legal	Lei 6.528/78 Decreto 8.258/78	Sem Marco Legal	Lei 11.445/2007	Lei 14.026/2020
Órgão Regulador	-	-	Criação de Agências locais e estaduais	Agências municipais, estaduais e coordenação da regulação pela ANA
Investimentos	Públicos geridos pelo Banco Nacional de Habitação (BNH)	Escassez de investimentos	Investimentos públicos federais (PAC I e II)	Escassez de recursos e incentivos às Parcerias Público- Privadas
Prestação de Serviço	Companhias Estaduais (CESB)	Companhias Estaduais (CESB) e poucas iniciativas privadas	Companhias Estaduais (CESB) e iniciativas privadas	Companhias Estaduais (CESB) e maior incentivo a participação privadas

B. ASPECTOS CONSTITUCIONAIS DO SETOR DE SANEAMENTO BÁSICO

Devido ao setor de saneamento apresentar natureza de coletividade e se tratar da prestação de um serviço que possui alta complexidade, foi estabelecido na Constituição Federal como um serviço de natureza pública.

Após a compreensão que o serviço de saneamento se trata de serviço público por prescrição constitucional, é importante analisar a doutrina e a jurisprudência no que tange o alcance da atuação estatal e a possibilidade da representação da iniciativa privada no setor de saneamento, em parceria com o poder público.

O saneamento básico é um indicador de desenvolvimento do país, pois ele atua de forma a afrontar problemas sociais como a miséria e a alteração nociva ao ambiente, de maneira que se prestado de modo eficiente é capaz de assegurar direitos fundamentais, que é uma responsabilidade do Estado.

A Lei 11.445/2007 dispõe o seguinte:

Art. 2º **Os serviços públicos de saneamento básico** serão prestados com base nos seguintes princípios fundamentais: (grifado)

A Constituição Federal em seu art. 175 determina:

Art. 175 – **Incumbe ao Poder Público**, na forma da lei, **diretamente** ou **sob regime de concessão ou permissão**, sempre através de licitação, **a prestação de serviços públicos**.

Em relação ao que foi exposto, importante apontar a lição de Ruy Cirne Lima³²:

A definição do que seja, ou não, serviço público pode, entre nós, em caráter determinante, formular-se somente na Constituição Federal e, quando não explícita, há de ter-se como suposta no texto daquela. A lei ordinária que definir o que seja, ou não, serviço público terá de ser contrastada com a definição expressa ou suposta pela Constituição.

Assim, é possível reconhecer que o saneamento básico é um serviço público que só pode ser prestado de forma direta pelo Estado ou então, por meio de concessão ou permissão, em que o Poder Público delega a um ente privado a gestão do serviço.

Então, o Estado se valerá do que ensina Eros Grau³³, atuando através da intervenção por direção em que imporá normas de comportamento obrigatórias no âmbito do saneamento básico.

b.1. Titularidade dos Serviços Públicos de Saneamento Básico à luz das Competências Constitucionais

A Constituição de 1988 estabelece em seu artigo 1º que a República Federativa do Brasil é constituída pela união indissolúvel dos seus entes federativos³⁴. Esse dispositivo ressalta que todos os entes da federação possuem autonomia administrativa, política, legislativa e financeira para atender aos fins determinados constitucionalmente.

³² Pareceres (Direito Público), Porto Alegre, Livraria Sulina, 1963, p.122.

³³ GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*. 9ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 90-91, .

³⁴ O artigo 1º da Constituição da República Federativa do Brasil estabelece que: Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal [...]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: Dez. 2020.

O saneamento básico é um mecanismo de efetivação dos direitos, principalmente o que está expresso no art. 1º da Constituição da República, em seu inciso III, tido como valor e princípio fundamental que é a dignidade da pessoa humana.

Nesse viés, entende-se que as normas infraconstitucionais devem estar de acordo com o diploma constitucional, não podendo divergir, pois as normas constitucionais são o sustentáculo do ordenamento jurídico, devendo então toda a interpretação legítima ser conforme a constituição³⁵.

Ao tratar sobre a supremacia da Constituição, José Afonso da Silva³⁶ equipara o ordenamento jurídico a uma pirâmide, colocando a Constituição no vértice, afirmando ser a lei suprema, de forma que é ela que abarca o fundamento do Estado, pois ela legitima e reconhece tanto os poderes quanto a legislação infraconstitucional, devendo esses sempre estarem em consonância.

A Constituição Federal de 1988 adotou a repartição constitucional de competências em três níveis, sendo eles União, que possui a plena competência legislativa, que estabelece diretrizes para que a prestação do serviço ocorra de forma efetiva, os Estados que detém a competência concorrente para tratar das melhorias das condições do setor e os Municípios que possuem autonomia político-administrativa, podendo estabelecer e administrar políticas públicas na esfera local. Incumbindo ao primeiro o atributo de auto-organização, autogoverno e autoadministração, ao segundo a divisão vertical e espacial de poderes e ao último competências relativas aos interesses locais³⁷.

A par disso, a Constituição Federal, refere o saneamento básico apenas três vezes em seu diploma legal: (i) primeiramente no artigo 22, inciso XX, no momento em que determina a competência da União para estabelecer diretrizes para o saneamento básico; (ii) depois no artigo 23, inciso IX, ao declarar a competência

³⁵ MARTINS, Ricardo Marcondes. *Titularidade do serviço de saneamento básico da Lei Federal 14.026/2020*. p. 153-186. O Novo Marco Regulatório do Saneamento Básico. Augusto Neves Dal Pozzo, coordenação. 1. ed. São Paulo: ThomsonReuters Brasil, 2020, p. 153. “[...] supremacia da Constituição, segundo o qual as normas constitucionais são o fundamento formal e material de todas as demais normas jurídicas. As normas infraconstitucionais não devem apenas ser produzidas de acordo com o procedimento constitucionalmente fixado, seu conteúdo não pode contrariar a Constituição [...] toda a interpretação jurídica deve ser uma interpretação conforme a Constituição”.

³⁶ Silva, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. Malheiros: São Paulo. 2014, p. 47.

³⁷ BARROSO, Luís Roberto. *Saneamento básico: competências constitucionais da União, Estados e Municípios*. Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico (RDAE), Salvador, n. 11, ago.-set.-out. 2007. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/artigo/luis-roberto-barroso/saneamento-basico-competencias-constitucionais-da-uniao-estados-e-municipios>. Acesso em: Out. 2020.

comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios na promoção de programas de melhoria das condições de saneamento básico; e (iii) por último em seu artigo 200, inciso IV, quando estabelece a participação do Sistema Único de Saúde na formulação da política e da execução de ações de saneamento básico.

Assim, a União detém competência para definir as normas gerais no setor de saneamento conforme assenta o artigo 21, inciso XX, da Constituição, ao se mostrar eloquente quando expressa “instituir diretrizes”, que serão definidas por lei.

Dessa forma, compreende-se que ao se referir a “instituir diretrizes”, significa que a competência legislativa da União trata de estabelecer normas gerais no setor de saneamento básico. A expressão “normas gerais” possui uma definição imprecisa, além disso devem ficar limitadas as questões de uniformização das esferas federativas para que não ocasionem conflitos de competências constitucionais.³⁸

Em matéria de Saneamento a União desempenhou sua competência por meio da edição de duas leis, primeiramente pela Lei 11.445/2007 que foi atualizada pela Lei 14.026/2020 definindo que o saneamento básico compreende a prestação de quatro tipos de serviços públicos: (i) fornecimento de água potável; (ii) esgotamento sanitário; (iii) limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos; e (iv) drenagem e manejo de águas pluviais urbanas.

Essa compreensão conduz a questão da competência administrativa em que a Constituição determina sobre o setor como sendo de titularidade estatal. Destarte, Estados e Municípios possuem competência concorrente, sendo que o ente que exercer a titularidade do poder administrativo de organizar e realizar a prestação do serviço irá deter a competência legislativa suplementar conforme se extrai do artigo 23, inciso IX que dispõem:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

³⁸FREIRE, André Luiz. *Saneamento básico: competências constitucionais para criar, organizar e prestar os serviços públicos*. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direitos Difusos e Coletivos. Nelson Nery Jr., Georges Abboud, André Luiz Freire (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/329/edicao-1/saneamento-basico:-competencias-constitucionais-para-criar,-organizar-e-prestar-os-servicos-publicos>. Acesso em: fev. 2021.

Isto posto, compreende-se que a Constituição determinou que em matéria de Saneamento, o Município deve agir em cooperação com os outros entes federados, a fim de conquistarem os propósitos públicos.

Então a competência para organização e prestação dos serviços de saneamento será de titularidade do Município quando ficar dentro de seus limites e forem de interesse local. Quando ultrapassar os limites municipais, os serviços se tornam de interesse regional, e nesse contexto será preciso se resguardar no artigo 25, §3º da Constituição que determina a competência dos Estados em instituir região metropolitana para satisfazer o interesse comum, passando o serviço de saneamento básico a titularidade estadual. Também reforçado pelo argumento que nos casos em que se trata de recursos hídricos são de titularidade estadual, pois inexistente propriedade municipal nessa matéria.

Do mesmo modo, têm-se que os municípios são dotados de autonomia político-administrativa, e a estes competem prestar serviços de interesse local, conforme prevê o art. 30, inciso V, da Constituição da República³⁹.

Art. 30. Compete aos Municípios:

(...)

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

A partir da hermenêutica Constitucional, ao analisar o art. 182 do diploma legal, compreende-se que o saneamento básico integra a definição de desenvolvimento urbano, que é de responsabilidade do Município.⁴⁰

Quanto ao tema do interesse metropolitano, fundamentado no artigo 25, §3º, da Constituição da República, também disciplinado pela Lei n. 13.089 de 12 de janeiro de 2015, conhecido como Estatuto da Metrópole, quando preenchidos os requisitos

³⁹A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, determina em seu artigo 30 que “Compete aos Municípios: (...); V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial.”. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em Nov. 2020.

⁴⁰O artigo 182 da Constituição da República Federativa do Brasil estabelece que: Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. (Regulamento) (Vide Lei nº 13.311, de 11 de julho de 2016). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: jan. 2021

para a instituição de uma região metropolitana que abrange o interesse regional, a titularidade passaria aos Estados.

Essa discussão acerca da titularidade nos casos de região metropolitana chegou ao Supremo Tribunal Federal que se posicionou se manifestando e definindo que quando se trata de interesse local a titularidade é municipal. No entanto quando abarcar a questão que versa sobre região metropolitana, o STF inovou estabelecendo que quando se tratar do ente estatal que presta o serviço juntamente com o municipal, incorpora o Município nos processos de tomada de decisão.

Continuando esse debate, Luís Roberto Barroso⁴¹, esclarece que:

[...] a competência estadual para os serviços de interesse comum, particularmente no âmbito das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, decorre de uma imposição do interesse público, no que diz respeito à eficiência e qualidade do serviço prestado e, muitas vezes, até mesmo à sua própria possibilidade.

Com o objetivo de preencher a lacuna referente a matéria de titularidade na norma superior, inicialmente a Lei 11.445 de 2007, abordou a questão que foi mais bem analisada pela Lei n. 14.026 de 2020, que traz em seu art. 8º a seguinte redação:

Art. 8º Exercem a titularidade dos serviços públicos de saneamento básico:

I - os Municípios e o Distrito Federal, no caso de interesse local;

II - o Estado, em conjunto com os Municípios que compartilham efetivamente instalações operacionais integrantes de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, instituídas por lei complementar estadual, no caso de interesse comum.

Assim, em saneamento básico, a União detém competência legislativa para criar os serviços e estabelecer as normas gerais, no que tange a competência suplementar essa inicialmente fica a cargo dos Municípios e nos casos que diz respeito a região metropolitana o Estado possui competência legislativa suplementar. Quanto a organização e prestação do serviço, será atribuição dos Municípios, porém se for

⁴¹ BARROSO, Luís Roberto. *Saneamento básico: competências constitucionais da União, Estados e Municípios*. Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico (RDAE), Salvador, n. 11, ago.-set.-out. 2007. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/artigo/luis-roberto-barroso/saneamento-basico-competencias-constitucionais-da-uniao-estados-e-municípios>. Acesso em Out. 2020.

preciso integrar a organização, planejamento e execução dos serviços, como nos casos das regiões metropolitanas, o Município participará da gestão juntamente com os Estados

b.2. Aspectos Regulatórios

O Saneamento Básico apresenta peculiaridades que o transforma em um setor diferenciado da infraestrutura, e por este motivo pode ser um ponto sensível da Administração Pública e da questão regulatória devido as suas características que quando se agregam podem refletir em embaraços na atuação indireta do estado na economia. Isso, porque é um desafio o desenvolvimento de um modelo de gestão preparado a congregar os elementos que integram o setor como prestação de um serviço fundamental, particularidades econômicas e orçamentárias além das questões que exorbitam o setor.

A prestação do serviço de saneamento extrapola as finalidades do âmbito setorial, tornando intrincado e volumoso os elementos indispensáveis a elaboração de políticas públicas, carecendo de uma maior junção dos setores.

Calixto Salomão Filho, em sua obra defende uma concepção abrangente sobre regulação, de modo que afirma:

[...] Engloba toda forma de organização da atividade econômica através do Estado, seja a intervenção através da concessão de serviço público ou o exercício de poder de polícia. A concepção ampla justifica-se pelas mesmas razões invocadas acima. Na verdade, o Estado está ordenando ou regulando a atividade econômica tanto quando concede ao particular a prestação de serviços públicos e regula sua utilização - impondo preços, quantidade produzida, etc.- como quando edita regras no exercício do poder de polícia administrativo. É assim, incorreto formular uma teoria que não analise ou abarque ambas as formas de regulação.⁴²

A função regulatória está consagrada no artigo 174, da Constituição Federal, em que estabelece a atuação do Estado como agente normativo e regulador. Diante

⁴² SALOMÃO FILHO, Calixto. *Regulação da Atividade Econômica*. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 15.

do referido dispositivo constitucional, a regulação manifesta-se como um instrumento capaz de corrigir as falhas de mercado.

Nas palavras de Diogo de Figueiredo Moreira Neto:

*A regulação, até mesmo por suas características enunciadas, é uma função administrativa, que não decorre, assim, do exercício de uma prerrogativa do poder público, mas, muito pelo contrário, decorre da abertura para a lei, de um espaço decisório reservado a uma ponderação politicamente neutra de interesses concorrentes em conflitos setoriais, potenciais ou efetivos.*⁴³ (itálico do original)

O jurista Ricardo Marcondes Martins⁴⁴ tece ponderações acerca dessas precisões terminológicas, referindo que “o constituinte utilizou o verbo “regular” e, pois, o substantivo “regulação” com o significado, próprio da linguagem comum ou natural de “disciplinar”, “estabelecer regras””.

Nesse contexto, o correto é compreender o sentido do termo dentro do próprio texto constitucional que denota que a função pública abarca a função normativa, legislando, administrando e julgando⁴⁵.

Marcos Jurena Villela Souto ensina que a regulação garante a prestação de “serviços públicos de caráter universal e a proteção ambiental” se trata da regulação social.⁴⁶

Conforme o Texto para Discussão 2587, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), “A regulação de serviços públicos carrega, naturalmente, a preocupação em fugir da captura pelo mercado e afastar-se de interesses políticos desalinhados com as escolhas e decisões da sociedade, tendo em vista o bem-estar da população e a qualidade dos serviços”. O texto afirma que essa é a tese que serve

⁴³ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Direito regulatório*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003. p. 132-133.

⁴⁴ MARTINS, Ricardo Marcondes. *Regulação Administrativa à luz da Constituição Federal*. São Paulo: Malheiros, 2011.

⁴⁵ *Ibidem*, p. 103. Ricardo Marcondes Martins traz essa ideia a partir da concepção de Hartmut Maurer que define: “Regulação é uma ordenação vinculativa juridicamente, uma declaração de vontade (ou várias declarações de vontade ajustadas mutuamente, é, também uma regulação.”

⁴⁶ SOUTO, Marcos Jurena Villela. *Direito Administrativo da Economia*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003, p. 129.

de sustentação para o saneamento em relação a previsão e a criação dos órgãos reguladores.⁴⁷

Dessa forma, a regulação no Brasil apresenta perspectivas que sobrepujam a atenuação da intervenção estatal na economia, tendo como intuito: o cumprimento da função estatal de forma satisfatória, ampliação da prestação de serviços fundamentais pela iniciativa privada, garantia de acesso a todos indivíduos aos serviços essenciais (universalização) respeitando as condições socioeconômicas dos cidadãos mais vulneráveis.⁴⁸

São essas as diretrizes que devem balizar a percepção do Estado Regulador, para que dessa forma possa garantir amplamente a todas as pessoas os direitos fundamentais assegurados constitucionalmente.

Conforme dados apresentados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (2019), o Brasil conta com 5.570 municípios, pertencentes a 26 estados mais o Distrito Federal. A maior parte dos municípios, ou seja, 68,2%, o equivalente a 3.670, apresentam a estimativa populacional de até 20 mil pessoas.⁴⁹

Diante do panorama nacional, em que é evidente a crise fiscal que muitos Municípios e Estado mergulharam, além da ausência de cooperação entre os agentes do setor, o saneamento ainda enfrentou o problema da carência de um sistema regulatório que tivesse balizas e parâmetros que assegurassem a estabilidade jurídica e minimizasse os prejuízos locais, devido a morosidade na implementação das políticas sociais.

Fator que é refletido na incapacidade técnica dos pequenos municípios em desenvolver e executar uma política pública local eficiente. Essa continência obriga os pequenos a se socorrer em investimentos estaduais e federais, muitas vezes aos dois, conjuntamente.

⁴⁷ *Texto para discussão. Regulação e Investimento no Setor de Saneamento no Brasil: Trajetórias, desafios e incertezas.* Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, 1990 – p. 42. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10222/1/td_2587.pdf. Acesso em Abr. 2021.

⁴⁸ GOMES, Felipe Lôbo. *A Regulação Estatal como Instrumento de Concretização do Direito Fundamental ao Desenvolvimento Econômico: um Contributo da Análise Econômica do Direito.* Revista de Direito Público, Edição Especial, 2016, pp. 97-125, p. 106.

⁴⁹ IBGE divulga as estimativas da população dos municípios para 2019. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/25278-ibge-divulga-as-estimativas-da-populacao-dos-municipios-para-2019#:~:text=A%20nota%20metodo%20C3%B3gica%20e%20as, podem%20ser%20consultadas%20%C3%A0%20direita>. Acesso em: Mar. 2021.

Ao analisar a temática, é perceptível que um sistema regulatório descentralizado permite a presença de incapacidade técnica, o que impossibilita que os entes federados sejam capazes de conservar um sistema regulatório efetivo.

Para efetivar a regulação do setor, primeiramente, a Lei n. 11.445/2007, apontava a indispensável figura de uma Agência Reguladora que teria a atribuição de editar normas orientadoras em relação aos aspectos técnicos, econômicos e sociais. Para isso, seriam fundamentados pelos princípios balizadores da autonomia administrativa, orçamentária e financeira, elementos caracterizantes das agências reguladoras, seguidos pela transparência, técnica, objetividade e rapidez das decisões.

O Novo Marco, preocupado em preencher lacunas na antiga norma, atribuiu a ANA o dever de instituir normas de referência a fim de padronizar a regulação a nível nacional. Assim, a Agência internalizou mais essa competência que deverá ser balizada pelos princípios dirigentes constantes na Lei nº 11.445/2007.

Todas essas mudanças carregam a pretensão de assegurar melhorias no âmbito do saneamento básico, a fim de garantir a segurança jurídica para que o setor seja agraciado pelo promissor investimento tanto público quanto privado, que tanto precisa. Pois somente dessa forma será possível ansiar pela universalização do acesso à água.

Então, é imperativo que se tenha uma regulação eficiente e um processo licitatório que determine o alcance da universalização de maneira que os contratos estipulem a prestação do serviço onde ele ainda não chega.

Assim, a fim de esclarecer as benfeitorias aguardadas com as mudanças advindas com o Novo Marco, foram imprescindíveis as seguintes modificações: (i) alteração da Lei 9.984/2000, em que foi atribuída à ANA a competência de elaborar normas de referência nacional no âmbito regulatório para o setor de saneamento básico; (ii) Criação do Comitê Interministerial de Saneamento Básico (CISB), disposto no art. 53-A da Lei Federal, sob a presidência do Ministro de Estado e Desenvolvimento Regional, estabelecido no Decreto nº 10.430, de 20 de julho de 2020, que possui objetivos de melhoria do setor em conjunto com os entes federados; (iii) término dos contratos de programa e alteração nas regras de consórcio público, com a finalidade de atrair maiores investimentos ao setor.

À vista disso, a Lei 14.026/2020 trouxe um novo cosmo ao setor regulatório do saneamento básico, ao definir que a ANA tem o poder de editar normas de

referência na regulação nacional do setor. Assim, se faz necessária a compreensão do art. 6º, da Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019, denominada Lei das Agências Reguladoras, que dispõe a necessidade de analisar o Impacto Regulatório (AIR), pois precisam atender ao interesse público.

II. SEGUNDA PARTE: AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS: DESAFIOS E PERSPECTIVAS

A. A ANA E O NOVO MARCO REGULATÓRIO DO SANEAMENTO BÁSICO

A Agência Nacional de Águas (ANA), foi concebida no molde de autarquia sob regime especial, que apresenta autonomia administrativa e financeira e, primeiramente possuía apenas o escopo de regular os Recursos Hídricos com a atribuição de atuar na administração das águas de competência da União, executando a implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH), que está disposta na Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997. Desde o início a ANA exerceu a regulação e a coordenação da PNRH, junto aos gestores regionais.

Com a alegação que o Estado brasileiro não tem condições de prestar esse serviço essencial, a lei foi aprovada com a finalidade de criar as bases para privatizações e concessões além de incitar a competição entre as empresas público-privadas. Com o interesse em estimular a concorrência entre agentes econômicos, trouxe amparo para consistentes privatizações e o aperfeiçoamento do ambiente regulatório. Esse tipo de mudança pode acarretar um descompasso do sistema, ocasionando a perda de controle de desenvolvimento das políticas públicas exercidas pelos estados e municípios. As zonas rurais e periferias precisam figurar nos contratos administrativos como locais em que se devem implementar de forma eficiente o serviço. Na realidade não é um novo marco, pois, essa lei alterou a legislação vigente, claro que as mudanças foram significativas e de pontos estruturais.

O Novo Marco modificou a qualificação da ANA, lhe conferindo a atribuição referente a regulação do setor de saneamento básico. Essa importante mudança na agência reguladora lhe trouxe o poder/dever de editar normas de referência sobre a matéria de saneamento com a incumbência de normalizar e uniformizar o setor no âmbito nacional.

O disposto no art. 3º da Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020, estabelece:

Art. 3º Fica criada a Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA), autarquia sob regime especial, com autonomia administrativa e financeira, vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Regional, integrante do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (Singreh), com a finalidade de implementar, no âmbito de suas competências, a Política Nacional de Recursos Hídricos e de instituir normas de referência para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico.

A regulação da ANA se limita à edição de normas de referência (arts. 1º e 3º da Lei 9.984/2000 e art. 25-A da Lei 11.445/2007). Efetivamente, o art. 4º -A, § 1º, da Lei 9.984/2000, dispõe que compete à ANA estabelecer normas de referência em assuntos como: (i) padrões de qualidade e eficiência na prestação, na manutenção e na operação dos sistemas de saneamento básico; (ii) regulação tarifária dos serviços; (iii) padronização dos instrumentos negociais de prestação de serviços públicos de saneamento básico; (iv) metas de universalização dos serviços; (v) critérios para a contabilidade regulatória; (vi) redução progressiva e controle da perda de água; (vii) metodologia de cálculo de indenizações devidas em razão dos investimentos realizados e ainda não amortizados ou depreciados; (viii) governança das entidades reguladoras; (ix) reúso dos efluentes sanitários tratados; (x) parâmetros para determinação de caducidade na prestação dos serviços; (xi) normas e metas de substituição do sistema unitário pelo sistema separador absoluto de tratamento de efluentes; (xii) sistema de avaliação do cumprimento de metas de ampliação e universalização da cobertura dos serviços; e (xiii) conteúdo mínimo para a prestação universalizada e para a sustentabilidade econômico-financeira dos serviços.

O § 3º do artigo 4º-A do Novo Marco estabelece que as normas de referência tem como propósito: (i) promover a prestação adequada dos serviços; (ii) estimular a livre concorrência, a competitividade, a eficiência e sustentabilidade econômica; (iii) estimular a cooperação entre os entes federativos, (iv) possibilitar a adoção de métodos, técnicas e processos adequados às peculiaridades locais e regionais; (v), incentivar a regionalização da prestação dos serviços, (vi) estabelecer parâmetros e periodicidade mínimos para medição do cumprimento das metas de cobertura; (vii) estabelecer critérios limitadores da sobreposição de custos administrativos ou

gerenciais a serem pagos pelo usuário final; e (viii) assegurar a prestação concomitante dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário.

Assim, é possível perceber que a nova legislação se dedicou em atribuir ao setor uma padronização através de diretrizes inequívocas que possibilitem a cooptação de investimentos a fim de atingir a meta de universalização.

Então, compete à ANA definir critérios e ações a serem observados pelos entes reguladores regionais e locais, também supervisionar a aderência e o cumprimento das normas de referência pelos entes federados.

A nova lei prevê uma considerável reestruturação para a ANA, que tinha como função apenas a implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos⁵⁰. Entretanto, o Novo Marco delegou a Agência a atribuição de exercer a supervisão das entidades reguladoras regionais e locais, estabelecendo parâmetros nacionais e critérios de padronização.

Garantir a população o acesso a água potável e ao sistema de esgoto sanitário que assegure o princípio da dignidade humana a todas as pessoas, é um dos objetivos a serem buscados com o Novo Marco do Saneamento Básico. Por se tratar de serviço público essencial, os desafios são imensos, porém a nova legislação pretende alcançar a universalização do sistema, que já estava prevista na lei 11.445/2007, além de tratados e convenções em que o Brasil é signatário, inclusive no Novo Marco essas metas de universalização indispensavelmente figuram como cláusula obrigatória na condição de validade dos contratos administrativos, conforme estipula o artigo 10-B, da Lei n. 14.026/2020.

Para atingir as metas de universalização, a nova lei dispôs em seu art. 4º-A, §1º, inciso II, que caberá à agência nacional de águas e saneamento básico editar normas de referência, com metas que visam assegurar o direito fundamental ao acesso a água potável a 99% da população e à 90% das pessoas a coleta e o tratamento de esgoto, para isso fixou o prazo limite de 31 de março de 2033 para concretizar esses objetivos, assim como define o art. 11-B da lei.

ARAGÃO e D'OLIVEIRA⁵¹, sobre as normas de referência orientam que:

⁵⁰Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19433.htm Acesso em: Jan. 2021.

⁵¹ ARAGÃO e D'OLIVEIRA, *Considerações Iniciais sobre a Lei 14.026/2020 - Novo Marco Regulatório do Saneamento Básico*. In: DAL POZZO, Augusto Neves. *O Novo Marco Regulatório do Saneamento Básico*. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. p. 40.

(...) as normas de referência devem se ater ao estabelecimento de diretrizes nacionais que possam ser uniformemente aplicadas em todo o território nacional. Não podem descer a minúcias nem adentrar especificidades locais. Portanto, Estados e Municípios podem e devem regular a prestação dos serviços de saneamento; contudo, devem observar as normas de referência da ANA.

Assim, percebe-se que a competência da ANA foi dilatada, acrescentando novas atribuições com a finalidade de uniformizar a prestação dos serviços, cabendo aos demais órgãos reguladores a discricionariedade quanto à observância às novas regras, no entanto o descumprimento às normas orientadoras editadas pela ANA culmina na privação do recebimento dos recursos federais conforme estipula o art. 50, inciso III do Novo Marco.⁵²

É possível perceber que a legislação deixou facultativa a obrigatoriedade do cumprimento das normas de referência, para dessa forma garantir a autonomia dos entes federados locais e regionais, porém a inobservância gera a punição do não recebimento das verbas federais.

a.1. As Normas de Referência na Lei nº 14.026/2020

O Novo Marco Regulatório do Saneamento básico ampliou significativamente a competência da Agência Nacional de Águas. A legislação atribuiu à Ana a edição de normas de Referência, porém, seu texto não trouxe a definição legal do que signifiquem essas normas. Então, ARAGÃO e D'OLIVEIRA consideram que seja:

apropriada a adoção do mesmo raciocínio que é empregado para as normas gerais da União no exercício da competência legislativa concorrente prevista no art. 24 da CRFB. [...] normas gerais são

⁵² A Lei 14.026/2020, no que se refere ao repasse das verbas federais decorrentes da observância das normas de referência editadas pela ANA estabelece: Art. 50. A alocação de recursos públicos federais e os financiamentos com recursos da União ou com recursos geridos ou operados por órgãos ou entidades da União serão feitos em conformidade com as diretrizes e objetivos estabelecidos nos arts. 48 e 49 desta Lei e com os planos de saneamento básico e condicionados: [...]; III - à observância das normas de referência para a regulação da prestação dos serviços públicos de saneamento básico expedidas pela ANA. Assim, é compreensível a faculdade em aderir ou não às normas orientadoras, porém a sua inobservância acarreta o não recebimento das verbas, caracterizando uma penalização. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/14026.htm. Acesso em Out. 2020.

preceitos principiológicos destinados “ao estabelecimento de diretrizes nacionais a serem pormenorizadas pelos Estados-membros” ou “normas não exaustivas, normas incompletas” que não podem esgotar na competência da União a matéria da legislação concorrente⁵³.

Para explicar o que seriam as normas gerais, se faz necessário trazer o conceito, pelo ensinamento de Alice Gonzales Borges que diz que: “são normas gerais as que se contenham no mínimo indispensável ao cumprimento dos preceitos fundamentais, abrindo espaço para que o legislador possa abordar aspectos diferentes, diversificados, sem desrespeitos a seus comandos genéricos, básicos”.⁵⁴

A Lei Federal 14.026, de 15 de julho de 2020, inseriu o artigo 4º-A na Lei 9.984, de 17 de julho de 2000, estabelecendo:

Art. 4º-A. A ANA instituirá normas de referência para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico por seus titulares e suas entidades reguladoras e fiscalizadoras, observadas as diretrizes para a função de regulação estabelecidas na Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020).

Decorrente desse dispositivo legal, foi conferido à ANA o dever de instituir preceitos que determinem modelos que deverão ser observados no setor de saneamento no âmbito nacional.

Antes disso, cada ente tinha o condão de regular de forma integral a prestação dos serviços. Pois, não havia uma uniformidade em âmbito nacional. Com o Novo Marco, caberá a ANA a fixação de instruções que deverão ser observadas pelos agentes reguladores regionais e locais.⁵⁵

⁵³Ibidem, p.40.

⁵⁴ BORGES, Alice Gonzales. Normas Gerais nas Licitações e Contratos Administrativos. RDP 96/81.

⁵⁵ Conforme já mencionado na introdução do presente trabalho, mesmo não sendo objeto de estudo da pesquisa, cabe mencionar que a discussão sobre a constitucionalidade da nova competência conferida à ANA, em editar Normas de Referência no âmbito nacional do Saneamento Básico, relativa à titularidade dos serviços que são atribuídas ao Município que têm a incumbência de criar ou delegar a uma Agência reguladora a função de regulação e fiscalização. Esse embate reflete um tema de relevante interesse social, que originou considerações críticas que se desenrolaram na figura de Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI). A ADI nº 6492 foi a primeira a ser ajuizada, e requereu a impugnação dos artigos 3º, 5º, 7º, 11 e 13 do Novo Marco, e ainda a interpretação conforme a Constituição Federal do art. 22, inciso IV. Alega-se que o art. 3º que atribuiu a função dupla à ANA mitigaria a competência definida aos Municípios pela Constituição da República. Neste processo o STF somente se manifestou para indeferir o pedido de medida cautelar requerida. O Ministro Luiz Fux, Relator da ação, fundamentou sua decisão da seguinte forma: “A realidade alarmante de precariedade sanitária no Brasil exige uma atuação imediata, concertada e eficiente do poder público”. Manifestando

A ANA precisará prescrever nesses documentos orientadores, particularidades como: (i) metas de qualidade, capacidade e dilatação da cobertura dos serviços; (ii) análise dos pontos fracos e fortes juntamente com os riscos; e (iii) ferramentas de preservação do equilíbrio econômico-financeiro das atividades.⁵⁶

Ao editar as normas orientadoras, a ANA examinará os seguintes pontos: (i) padrões de qualidade e eficiência na prestação do serviço; (ii) regulação tarifária dos serviços públicos de saneamento básico; (iii) padronização dos instrumentos negociais de prestação de serviços públicos de saneamento básico firmados entre o titular do serviço público e o delegatário; (iv) metas de universalização dos serviços públicos de saneamento básico; (v) critérios para a contabilidade regulatória; (vi) redução progressiva e controle da perda de água; (vii) metodologia de cálculo de indenizações devidas em razão dos investimentos realizados e ainda não amortizados ou depreciados; (viii) governança das entidades reguladoras; (ix) reúso dos efluentes sanitários tratados; (x) parâmetros para determinação de caducidade na prestação dos serviços públicos de saneamento básico; (xi) normas e metas de substituição do sistema unitário pelo sistema separador absoluto de tratamento de efluentes; (xii) sistema de avaliação do cumprimento de metas de ampliação e universalização da cobertura dos serviços públicos de saneamento básico; e (xiii) conteúdo mínimo para

o entendimento que o Novo Marco Regulatório do Saneamento Básico seria o instrumento para a efetivação dessa atuação. O Ministro também proferiu que “Como reiteradamente afirmado por este Tribunal, a Federação não pode servir de escudo para se deixar a população à míngua dos serviços mais básicos à sua dignidade, ainda que a pluralidade e especificidades locais precisem ser preservadas”; afastando, então, a contestação de descumprimento do pacto federativo, invocando a decisão expressa na ADI nº 1842, para pontuar que “a Federação atual exige a gestão compartilhada entre os entes em prol de se promover direitos e eficiência estatal”. Quanto a dupla competência regulatória incumbida à ANA, o Ministro Luiz Fux, ressaltou: “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”.; salientando a necessidade de um melhor exame sobre o tema para que seja possível articular juízos sobre a nova competência delegada legalmente à ANA. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5965908>. Acesso em Abr. 2021. A par disso, a ADI nº 6536, postulou a declaração de inconstitucionalidade da integralidade do texto da Lei 14.026/2020, com efeitos retroativos. Esta ação ainda não teve nenhum dos seus pedidos apreciados pela Corte. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5977458>. Acesso em: Abr. 2021.

⁵⁶ ZOCKUN, Maurício. *As Competências normativas da Agência Nacional das Águas e Saneamento Básico (ANA) em razão do advento da Lei federal 14.026, de 2020, modificativa do “marco legal” do saneamento*. - Novo Marco Regulatório do Saneamento Básico. In: DAL POZZO, Augusto Neves. *O Novo Marco Regulatório do Saneamento Básico*. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020, p. 316.

a prestação universalizada e para a sustentabilidade econômico-financeira dos serviços públicos de saneamento.

A legislação estabelece que a implantação das normas de referência e a universalização do setor aconteça de modo gradativo, a fim de que seja possível a sua realização.

a.2. Normas de referência: análise do art. 4º-A, incisos I ao XIII do Novo Marco Regulatório

O Novo Marco, também estipula que a ANA obedeça a algumas especificações quando estipular as normas orientadoras em âmbito nacional, incentivando a competitividade e a sustentabilidade econômico-financeira (art. 4º-A, §3º, inciso II), assegure a transparência e a publicidade dos atos e ampla participação (art. 4º-A, §4º, inciso II). Além disso, será de incumbência da ANA, a avaliação do impacto regulatório (AIR) e a observância das normas de referências pelos órgãos e entidades responsáveis (conforme o art. 4º-A, §6º).

A partir da análise do art. 4º-A, §1º, incisos I ao XIII, será exibido um estudo sobre as modificações normativas que dispõe sobre a ANA, sua nova competência, examinando as questões a serem enfrentadas e as vantagens a serem alcançadas com a implementação dessas atualizações legislativas.

Quadro 4: Novas atribuições da ANA relativos à competência de edição de normas de referência no âmbito nacional no setor de saneamento básico.

Dispositivo	Detalhamento	Questões a serem enfrentadas	Objetivos e finalidades do setor
Art. 4º-A Lei 14.026/2020	A ANA instituirá normas de referência (nacionais) para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico.	Pluralidade nas normatizações no âmbito nacional.	Maior uniformização do sistema de saneamento básico
Art. 4º-A, § 1º, inciso I	Padrões de qualidade e eficiência na prestação, na manutenção e na operação dos sistemas;	Ausência de investimentos no setor, além de falha na prestação do serviço e desperdício.	Melhoria na prestação do serviço e cooptação de recursos e investimentos.

Art. 4º-A, § 1º, inciso II	Regulação tarifária dos serviços públicos de saneamento básico	Promover a prestação adequada; Uso racional dos recursos naturais; Equilíbrio econômico-financeiro; Universalização do Sistema.	Melhoria e amplitude da prestação do serviço; Garantia de acesso à população aos serviços;
Art. 4º-A, § 1º, inciso III	Padronização dos instrumentos negociais	Contemplar metas de qualidade; Eficiência e ampliação da cobertura dos serviços	Majoração da qualidade das normas através da uniformização do Sistema.
Art. 4º-A, § 1º, inciso IV	Metas de universalização dos serviços públicos	Expansão do nível de cobertura do serviço existente; Ampliação da prestação do serviço e do número de municípios contemplados.	Universalização do setor de saneamento básico.
Art. 4º-A, § 1º, inciso V	Critérios para a contabilidade regulatória;	Determinar os objetivos das regulações observando os limites legais.	Uniformização dos modelos regulatórios adotados pelas agências regionais e locais.
Art. 4º-A, § 1º, inciso VI	Redução progressiva e controle da perda de água;	Metas para redução progressiva é condição de validade dos contratos administrativos. Caso não alcance as metas, poderá incidir medidas sancionatórias.	Sustentabilidade e o uso racional dos recursos naturais.
Art. 4º-A, § 1º, inciso VII	Metodologia de cálculo de indenizações devidas em razão dos investimentos realizados e ainda não amortizados ou depreciados	Ajuste do déficit e ineficiência atual	Recuperação dos custos
Art. 4º-A, § 1º, inciso VIII	Governança das entidades reguladoras	Aplicação de padrões modernos de administração	Estímulo à prestação eficiente dos serviços
Art. 4º-A, § 1º, inciso IX	Reuso dos efluentes sanitários tratados	Combate à escassez hídrica; Capacidade natural de produção; Possibilidades de adução	Investimento no reuso planejado de água; Reciclagem de efluentes
Art. 4º-A, § 1º, inciso X	Parâmetros para determinação de caducidade na prestação dos serviços públicos de saneamento básico	Contratos de concessão, mediante processo licitatório	Ampliação da concorrência na exploração do serviço.

			Condições mais vantajosas ao poder público e aos usuários
Art. 4º-A, § 1º, inciso XI	Normas e metas de substituição do sistema unitário pelo sistema separador absoluto de tratamento de efluentes	Deficiência técnica; Ausência de estrutura organizacional adequada	Implementação de programas e projetos duradouros; Cooptação de investimentos
Art. 4º-A, § 1º, inciso XII	Sistema de avaliação do cumprimento de metas de ampliação e universalização da cobertura dos serviços públicos	Cláusula obrigatória dos contratos administrativos	Incentivo a inovação tecnológica e utilização das tecnologias mais favoráveis
Art. 4º-A, § 1º, inciso XIII	Conteúdo mínimo para a prestação universalizada e para a sustentabilidade econômico-financeira dos serviços públicos	Incentivo de atendimento de áreas isoladas	Atração do capital privado

Fonte: Lei 14.026/2020.⁵⁷ Elaboração própria.

Nesse seguimento, essas normas têm a faculdade de estimular as agências reguladoras a observarem as diretrizes e criar circunstâncias funcionais a fim de atrair investimentos financeiros indispensáveis para proporcionar a universalização e prestação do serviço com excelência a todas as pessoas, sobretudo as populações vulneráveis que requerem que seus direitos sejam assegurados.

Inquestionavelmente, a redação do artigo 4º-A, §1º, incisos I ao XIII, atribuiu à ANA a competência de editar normas de referência nacional com a finalidade de uniformizar e regular o setor garantindo a segurança jurídica a todos os envolvidos.

Então, para que a ANA possa atuar supervisionando, coordenando e regulando a prestação dos serviços dos 5.570 municípios, 26 Estados e o Distrito Federal, das agências reguladoras e prestadoras locais, é imperativo que sejam adotadas medidas de organização e gestão dos recursos, que sem dúvida são escassos, para que as metas sejam suficientemente alcançadas.

Para isso, é necessário que a ANA considere critérios ao editar as normas de referência analisando requisitos que tenham como escopo assegurar a transparência e a participação abrangente, que pode se dar por meio de consultas e audiências

⁵⁷ Lei 14.026, de 15 de julho de 2020. Atualizou o marco legal do saneamento básico e alterou marcos jurídicos ligados ao setor. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/114026.htm. Acesso em: Jan. 2020.

públicas. O estudo do impacto regulatório e a observância das normas de referência serão apreciadas pela ANA em concordância com o artigo 4º-A, §6º, da Lei Federal 9.984/2000.

As aspirações de todas essas disposições, tanto as novas atribuições da ANA, quanto de seu poder de edição de normas orientadoras, repousam na busca de uma padronização regulatória em âmbito nacional a fim de assegurar uma estabilidade e maior segurança jurídica. Logo, tais medidas são necessárias diante de tantas adversidades e carências enfrentadas pelo sistema e demonstradas ao longo do texto, que por vezes resultam em morosidade na implementação do sistema e de políticas eficientes, algumas decorrentes de deficiência técnica, outras por fundamentos de origem política, que atrasam o setor e causam a ineficiência do sistema.

B. A CENTRALIZAÇÃO DA ANA NAS DIRETRIZES PARA O SETOR DE SANEAMENTO BÁSICO E AS PRÁTICAS DE GOVERNANÇA

No Brasil, ampliou-se a consciência da importância da prestação do serviço de saneamento básico para o bem-estar dos indivíduos e para o desenvolvimento econômico e social do país. Pois, quando esse serviço é prestado de forma eficiente há o reflexo direto na qualidade de vida dos cidadãos.

O saneamento básico é um serviço público de categoria fundamental, definido por ser um setor que ostenta o monopólio dos serviços, denotando uma área que possui falhas de mercado, que resulta em adversidades ao sistema regulatório, sendo um dos pontos, os interesses envolvidos, que muitas vezes se mostram divergentes.

Assim, o Novo Marco com a edição da Lei 14.026/2020, indica rumos a serem percorridos, um seria a centralização realizada através das normas de referência, conferindo uma maior padronização das disposições regulatórias. Também ao analisar as questões operacionais, percebe-se que existe uma descentralização das decisões, o que é favorável pois possibilita uma ampla participação da iniciativa privada.

Questões como interferência política e controvérsias na regulação do sistema são pontos a serem enfrentados com a edição das normas orientadoras pela ANA. De fato, ao remeter aos pontos em que a lei dispõe sobre a regulação tarifária dos serviços de saneamento, a padronização dos instrumentos negociais, o

estabelecimento de critérios para a contabilidade regulatória, o desenvolvimento de uma metodologia de cálculo de indenizações dos investimentos, o exercício da governança das entidades reguladoras, a definição de um sistema de avaliação do cumprimento de metas e a determinação de um conteúdo mínimo para a sustentabilidade econômico-financeira dos serviços, está ampliando a previsibilidade jurídica-regulatória, proporcionando, dessa forma, uma estabilidade no setor e diminuindo os riscos.

Para que se alcance as metas de universalização do sistema de saneamento é necessário entender que o investimento no setor ultrapassa o âmbito público, necessitando de investimentos realizados pela iniciativa privada. Serão necessários financiamentos, a fim de promover a universalização e respeitar os cronogramas estabelecidos a partir das normas orientadoras.

O setor de saneamento, diferentemente de outros pertencentes a infraestrutura, é caracterizado pelo monopólio natural, que está vinculado uma economia de escala, que tem a possibilidade de redução do custo médio do produto, em decorrência do aumento de volume. Problemática que leva a inviabilidade de concorrência no setor, conduzindo o poder estatal a atuar em três frentes: no fornecimento dos serviços, na sua regulação e em busca de investimentos.

A Lei 14.026/2020, preservou a Política Nacional de Saneamento Básico (PNSB), mantendo a previsão de universalização que já estava estabelecida na Lei 11.445/2007, em seu art. 3º. Porém, o Novo Marco traz que essa possibilidade deve ser vista de forma vinculada aos princípios de equidade e integralidade.

Dessa forma, há uma alteração na compreensão de governança, exercendo maior exigência sobre os Municípios e retirando de foco a ampla atuação do Estado com seus standards de governança sustentadas nas deliberações dos colegiados e no compartilhamento de decisões. Além de afastar a matéria participativa que sequer foi colocada em prática. Dessa forma, o Novo Marco se afasta da ideia do planejamento participativo e impõe maior atividade regulatória e aproximação com o setor privado com a finalidade de aumentar a capacidade econômica.⁵⁸

⁵⁸ *Texto para discussão. Regulação e Investimento no Setor de Saneamento no Brasil: Trajetórias, desafios e incertezas.* Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, 1990 – p. 42. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10222/1/td_2587.pdf. Acesso em Abr. 2021.

Assim, a reestruturação do Novo Marco do Saneamento Básico, estabelece e estimula a regulação através da ANA e da sua competência de edição de normas de referência, com o intuito de aumentar a segurança jurídica e atrair capital privado ao setor.

A princípio, a regulação apresenta duas facetas de equivalente importância que é o conteúdo e a forma. A forma se refere as normas, ou seja, modo em que o serviço será prestado, definindo entre outras coisas tarifas, qualidade do serviço e o subsequente à governança.

Quanto à questão da governança, é importante esclarecer que se trata de uma governança regulatória, em que há uma maior independência e autonomia do regulador na tomada de decisões, bem como os processos serão dotados de transparência e previsibilidade. Essa afirmação encontra fundamento no artigo 4º-A, § 1º da Lei 9.984/2000, que foi incluído pelo Novo Marco.

A Lei n. 11.445/2007, em seu artigo 21, determinou que a função regulatória seria efetivada por órgão independente para minimizar as interferências e as controvérsias, possibilitando a segurança, a justiça e a lisura.

A ANA terá a árdua função de consolidação da função regulatória, exercendo-a em conformidade com os princípios, ao editar as normas orientadoras zelando pela governança regulatória, minimizando as interferências externas.

b.1. Perspectivas da ANA no âmbito nacional do saneamento básico

A ANA desde a sua concepção, exerce a gestão das águas que estão sob domínio da União. Com o Novo Marco do Saneamento Básico, essa atribuição foi ampliada, conferindo à Agência a importante competência de editar normas de referência no âmbito do Saneamento Básico, que deverão ser respeitadas pelos entes federados e as agências reguladoras do setor.

O desenvolvimento de um país está ligado ao crescimento econômico e políticas públicas eficientes que visem a diminuição das desigualdades sociais, assegurando os direitos fundamentais dos indivíduos. A descontinuidade dessas políticas devido a troca de gestão, ocasiona a má prestação dos serviços, em um setor que carece de políticas estáveis e contínuas, causando uma instabilidade no setor.

O saneamento básico é um direito essencial assegurado constitucionalmente, devido sua relevante importância para a dignidade da pessoa humana. Porém sua efetivação não tem sido assegurada a toda a população, de forma que o Novo Marco apresenta como uma de suas finalidades a universalização do acesso a essa política pública.

Essa finalidade de metas universais se mostra um tanto pretensiosa devido aos inúmeros obstáculos político e administrativos que são impostos pela conjuntura atual do país.

Frente aos escassos recursos do poder público, é necessário estabelecer alternativas para a colaboração público-privada de forma que a prestação do serviço seja eficiente e atinja a supremacia do interesse público.

Acerca desse assunto, escreve Eros Grau que “A prestação de serviço público está voltada à satisfação de necessidades, o que envolve a utilização de bens e serviços, recursos escassos. Serviço público é o tipo de atividade econômica cujo desenvolvimento compete preferencialmente ao setor público”. Complementa, afirmando que o setor privado também presta serviço de titularidade estatal, por meio de concessão ou permissão, existindo uma sinergia entre os setores público-privado.⁵⁹

Mariana Mazzucato, em seu estudo sobre Política de Inovação brasileira, apresentou relatório em que afirmou que o Brasil precisa de uma consistente agenda estratégica de longo prazo que dê coerência às políticas públicas e direcionamento às pesquisas e inovação. Logo, propõe a adoção de políticas “mission-oriented”, ou seja, orientadas por missões. Esse conceito é abordado no relatório como políticas públicas sistêmicas que se baseiam em conhecimento de fronteira para atingir metas específicas de longo prazo que respondam aos desafios sociais.⁶⁰

Esse novo marco traçado no art. 4º-A, §1º, inciso IV, da Lei 14.026/20, que traz como metas alcançar o que ainda não foi possível, e que de certa forma ocasionarão impactos econômicos e jurídicos.

Assim é necessário apresentar os desafios e as perspectivas que a ANA enfrentará frente as atualizações legislativas no âmbito do saneamento básico.

⁵⁹GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*. 9ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 101.

⁶⁰ Economista Mariana Mazzucato apresenta estudo sobre política de inovação brasileira. Disponível em: <https://sinova.ufsc.br/2016/04/06/economista-mariana-mazzucato-apresenta-estudo-sobre-politica-de-inovacao-brasileira/#:~:text=No%20entanto%2C%20Mazzucato%20argumenta%20que,seus%20esfor%C3%A7os%20para%20a%20inova%C3%A7%C3%A3o>. Acesso em: Out. 2020.

Quadro 5: Desafios e perspectivas de atuação da ANA, após as novas atribuições impostas pelo Novo Marco do Saneamento Básico.

Novo Marco Jurídico Atribuição	Desafios	Perspectivas
Art. 8º-A	Deficiência de profissionais técnicos, carências orçamentárias e operacionais. A lei foi silente quanto a requisição de servidores.	Edição das normas de referência que visem a uniformização das normas regulatórias e o estabelecimento de competência setorial
Análise das especificidades locais para adequação das normas de referência	5.570 municípios atendidos no território brasileiro	- Formar parcerias com órgãos locais e Federais; - Elaborar normas com base nos parâmetros regionais; - Formação de um Sistema de Saneamento Básico Nacional
Estímulo a cooperação entre os entes federados	Autonomia de decisão de cada ente	- Possibilidade de novas parcerias por meio de consórcios ente municípios limítrofes; - Formação de um Sistema de Saneamento Básico Nacional
Implementação das normas de referência, com intuito regulatório e a imposição de sua observância	A ausência de obrigatoriedade da observância das normas	Repasse de verbas federais pode ser um requisito para que sejam observadas as normas orientadoras
Art. 4º-A, §10º Elaboração de estudos técnicos e capacitação	-	Desenvolvimento de novos colaboradores;
Art. 4º-A, § 12 Articulação entre o Plansab, PNRS e o PNRH	-	Aumento do rendimento, racionalidade e consciência da utilização da água
Art. 4º-A, §5º Ação mediadora ou arbitral em conflitos e controvérsias	- Ausência da obrigatoriedade da submissão à mediação da ANA, dos Municípios e agentes envolvidos devido a questão de titularidade; - Precisa do consentimento das partes	- Ampliação da segurança jurídica e a standardização na elaboração dos contratos; - Formação de um Sistema de Saneamento Básico Nacional
Definição de critérios fiscalizatórios para o repasse dos recursos federais	A complexidade de fiscalizar os 5.570 municípios e as mais de 50 agências que atuam no setor	- Possibilidade de novas parcerias; - Formação de um Sistema de Saneamento Básico Nacional
Art. 8º-A, caput Credenciamento de técnicos e empresas especializadas	Questões relativas ao orçamento e finanças	- Oportunidade de novo faturamento no setor.
Art. 17-A	A cargo do Ministério da Economia	- Preferência por especialistas no setor;

Requisição de servidores federais		- Melhoria na gestão
-----------------------------------	--	----------------------

Fonte: Lei 14.026/2020. Elaboração própria

Percebe-se que a ANA absorveu uma função dupla, que poderá gerar uma maior aproximação entre as Políticas Públicas em pauta e seus respectivos gestores, que pode advir um maior benefício tanto social quanto econômico, que até o momento não foi possível conquistar.

Com a atribuição de regular de forma mais satisfatória em âmbito nacional observando as especificidades locais de modo a ajustar seu sistema, as mudanças trazidas pelo Novo Marco possibilitarão que a ANA exerça suas prerrogativas com uma maior competência técnica.

Por efeito de uma maior aproximação do sistema de instituições e a partilha de dados e conhecimentos do setor de saneamento, será possível o desenvolvimento de projetos mais interessantes que possibilitem um maior incentivo financeiro e ambientalmente sustentável.

Com o intuito de uniformizar e angariar mais investimentos para o setor do saneamento, a ANA recentemente aprovou a atualização do anexo da Resolução que desenvolve as normas de referência, um instrumento que será revisado anualmente a fim de melhor desenvolver as diretrizes para a regulação do setor⁶¹.

Assim, a ANA instituirá normas a serem observadas como referência no âmbito nacional, sinalizando padrões de qualidade e eficiência a fim de uniformizar as normas regulatórias do setor, considerando a importância dos princípios norteadores que foram definidos na Lei 11.445/2007 e preservados no Novo Marco.

b.2. A ANA e a Agenda Regulatória: Eixo temático das Normas de Referência.

Todas essas mudanças trouxeram a ANA desafios a serem transpostos, principalmente no prisma regulatório do setor. Pois, ela precisa mostrar que o saneamento básico é um setor que possui estabilidade, transparência e segurança para atrair capital privado, pois diante das restrições orçamentárias seriam um

⁶¹ ANA define normas de referência que deverá elaborar para setor de saneamento até 2022. Disponível em: <https://saneamentobasico.com.br/ana-referencias-saneamento/>. Acesso em: 15 de março de 2021.

impedimento a função de regular e fiscalizar a prestação do serviço, nos 5.570 municípios do país.

Outro problema, repousa nas questões técnicas e operacionais em que a ANA terá que enfrentar diante de suas novas competências. A Agência não poderá ser indiferente as questões locais e regionais ao editar as normas, pois isso acarretaria problemas de harmonização as diferentes realidades.

Assim, essa dupla função determinada legalmente à Agência Nacional de Águas pode ser um componente capaz de realizar a integração de políticas públicas e dos administradores, que poderá ter o condão de alcançar benefícios econômico-sociais de relevância.

À vista disso, a Resolução n. 64/ANA de 1º de março de 2021, aprovou o eixo temático n. 5, referente às Normas de Referência para o Saneamento e atualizou a Agenda Regulatória para os anos de 2020, 2021 e 2022. Ademais, no quadro abaixo estará expresso os temas ⁶².

Quadro 6: Agenda Regulatória das normas de referência do período: 2020/2021/2022.⁶³

AGENDA REGULATÓRIA 2020/2021/2022		
Eixo Temático	Tema	Previsão de edição da norma (semester/ano)
5 Normas de Referência para o Saneamento	Procedimentos para a elaboração de normas.	01/2021
	Reequilíbrio econômico-financeiro para água e esgoto nos contratos de concessão licitados.	01/2021
	Instituição de taxa/tarifa para resíduos sólidos urbanos	01/2021
	Indenização de ativos para água e esgoto.	02/2021
	Conteúdo mínimo de contratos de programa e de concessão para água e esgoto.	01/2021
	Padrões e indicadores de qualidade e eficiência e avaliação da eficiência e eficácia.	01/2021
	Modelo organizacional das agências reguladoras infranacionais, transparência e accountability.	02/2021
	Procedimentos para mediação e arbitragem.	02/2021
	Diretrizes para infrações e penalidades do prestador dos serviços de água e esgotos.	02/2021

⁶² RESOLUÇÃO Nº 64/ANA, DE 1º DE MARÇO DE 2021. Aprova o Eixo Temático 5 - Normas de Referência para o Saneamento e atualiza a Agenda Regulatória da ANA, para o período 2020/2021. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-n-64/ana-de-1-de-marco-de-2021-306496548>. Acesso em: 15 de março de 2021.

⁶³ Ibidem, 2021.

	Matriz de riscos de contratos para água e esgoto.	02/2021
	Diretrizes para metas progressivas de cobertura para água e esgoto e sistema de avaliação.	02/2021
	Procedimentos para comprovação da adoção das normas de referência.	02/2021
	Diretrizes para definição do modelo de regulação para água e esgotos.	02/2021
	Parâmetros para a determinação da caducidade.	01/2022
	Critérios para a contabilidade regulatória privada para os serviços de água e esgotos.	01/2022
	Condições gerais prestação dos serviços, atendimento ao público e medição, faturamento e cobrança, dos serviços de água e esgotos.	01/2022
	Procedimentos gerais de fiscalização para os serviços de água e esgotos.	01/2022
	Diretrizes para definição de modelo de regulação de drenagem e manejo de águas pluviais urbanas.	02/2022
	Condições gerais de prestação dos serviços de resíduos sólidos urbanos.	02/2022
	Definição de medidas de segurança, contingência e emergência, inclusive racionamento.	02/2022
	Reajuste tarifário para água e esgoto.	02/2022
	Revisão tarifária para água e esgoto.	02/2022
	Diretrizes para redução progressiva e controle das perdas de água.	02/2022

Então, com a finalidade de exercer a nova atribuição, a ANA editou a agenda regulatória para o respectivo período, respeitando os prazos dispostos na Lei 14.026/2020, além de se sujeitar aos temas mais sensíveis do setor.

Para isso, a ANA realizou audiências com os segmentos do setor a fim de ouvir os atores das respectivas agências reguladoras para que compreendesse as diferenças e particularidades regionais e locais. Além disso, a ANA iniciou consulta pública com a população para alcançar maiores contribuições da sociedade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em 2007 foi editada a Lei nº 11.445, que implementou o Marco Regulatório do Saneamento Básico, com objetivos de universalização do acesso aos serviços de fornecimento de água potável e esgotamento sanitário.

Após 13 anos foram adotadas medidas legislativas que atualizaram e, resultaram no Novo Marco do Saneamento Básico, mediante a edição da Lei nº

14.026, de 15 de julho de 2020, que atribuiu à Agência Nacional de Água a competência de editar Normas de Referência, que são preceitos que determinam modelos que deverão ser observados no setor de saneamento no âmbito nacional. Essas mudanças trouxeram mais transformações, inclusive a alteração da Lei nº 9.984/2000 que atribuiu a ANA a competência de elaborar as normas orientadoras no âmbito regulatório do saneamento básico.

As obrigações determinadas pelo Novo Marco visam metas a serem alcançadas até 2033, se adequando a Agenda 2030 e as 17 metas, previstos no ponto nº 6 dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), acordo ratificado pelo Brasil junto à Organização das Nações Unidas (ONU).

O alcance da universalização do sistema, apesar de indispensável sob a perspectiva do Princípio Constitucional da Dignidade da Pessoa Humana, ainda tem um longo caminho a percorrer para se tornar um direito assegurado a todos os indivíduos a fim de ser um suporte que garanta uma melhor qualidade de vida socioambiental além de proporcionar o desenvolvimento econômico do país.

Para tanto, as normas de referência, dispostas no artigo 4º-A, §1º, incisos I ao XIII, da Lei 14.026/2020, propõem-se a garantir maior segurança e estabilidade no âmbito regulatório e jurídico dos serviços, para assim impulsionar os imprescindíveis investimentos tanto públicos quanto privados, necessários ao setor.

Em que pese, a Lei Federal 14.026/2020, não ter definido o que são as normas de referência, seria adequado utilizar o mesmo emprego definido pelo artigo 24 da Constituição ao estabelecer a competência concorrente legislativa da União. Destarte, as normas de referência são equiparadas às normas gerais, que são preceitos principiológicos, que de forma alguma exauram a competência da União em matéria legislativa concorrente e, devem se apresentar de forma mais genérica e abstrata, determinando, dessa forma, parâmetros com um nível de generalidade e abstração mais amplo, para então, atender as especificidades locais.

Quanto aos aspectos regulatórios, a nova competência da ANA, representa um esforço de padronizar a regulação em âmbito nacional, procurando preservar a autonomia e titularidade dos municípios. Contudo, a controvérsia sobre a inobservância, que resulta na restrição e negativa dos repasses de verbas federais, pode lesar o pacto federativo no que diz respeito a titularidade.

Entretanto, ao analisar a realidade dos pequenos municípios e das localidades rurais, é importante considerar que a grande maioria não possui o know-how para

obter o incentivo financeiro do interesse privado, que vislumbra uma maior lucratividade encontrada nas grandes cidades, no setor de saneamento.

Essa pesquisa buscou, antes de tudo, identificar a definição de normas de referência, sua efetividade ao serem instituídas em âmbito regulatório nacional, os desafios relativos à titularidade dos entes federados, para que não tenha sua competência mitigada, ao mesmo tempo que precisam estar atentos e observarem as normas para que garantam o repasse das verbas federais.

Metodologicamente, a pesquisa mostrou-se complexa diante de tantos dados, referenciais de literatura e marcos jurídicos que foram analisados. Primeiramente, foi necessário entender a realidade do saneamento básico no Brasil, as desigualdades sociais na prestação dos serviços, desassistindo grande parte dos indivíduos, contribuindo para o aumento dos riscos à saúde e a degradação do ecossistema. Após foi necessária a análise de diferentes marcos jurídicos que continham preceitos legais sobre o saneamento básico. As informações apresentadas no presente trabalho de conclusão, demonstram a atualização legislativa do marco do saneamento básico que trouxe novas perspectivas e desafios ao setor, delegando competências e estabelecendo prazos.

A ANA enfrentará muitos desafios com a edição do Novo Marco Regulatório do Saneamento Básico, sendo que o gerenciamento do âmbito regulatório do setor, que compreende os 5.570 municípios, 26 Estados e o Distrito Federal, além de suas agências reguladoras e prestadores locais de serviços de saneamento, por si só demonstra a dimensão das dificuldades que a Agência precisará encarar. Isto posto, diante de todas as adversidades, de uma perspectiva fiscal não atrativa até o momento, se faz indispensável que a ANA estruture um arranjo que possibilite atuar e administrar suas atribuições para que as finalidades sejam conquistadas.

Assim, com as metas estabelecidas no Novo Marco, como a universalização dos serviços de saneamento, será necessário aguardar a implementação das normas de referência no âmbito nacional e torcer para que as agências regionais e locais observem as normas orientadoras, para então se atingidas as metas, assimilar se houve avanços ou retrocessos no setor.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos Do Brasil. (1934). Rio de Janeiro. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: Mar. 2021.

_____. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em: Dez. 2020.

_____. Decreto nº 19.402, de 14 de novembro de 1930. Cria uma Secretaria de Estado com a denominação de Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-19402-14-novembro-1930-515729-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: Fev. 2021.

_____. O Decreto 24.643, de 10 de julho de 1934. Instituiu o Código de Águas. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-24643-10-julho-1934-498122-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em Jan. 2021.

_____. DECRETO Nº 34.596, DE 16 DE NOVEMBRO DE 1953. Aprova o Regulamento do Ministério da Saúde. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1950-1959/decreto-34596-16-novembro-1953-328248-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em Mar. 2021.

_____. Lei 9.433, de 8 de janeiro de 1997. *Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9433.htm. Acesso em: Jan. 2021.

_____. Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000. *Dispõe sobre a criação da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA)*. Brasília, p. 1-20, julho de 2000.

Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9984.htm Acesso em Dez. 2020.

_____. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: Fev. 2021.

_____. Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. *Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico no Brasil, dentre outros dispositivos legais*. Brasília. p. 1-26, Jan. 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm Acesso em: Dez. 2020.

_____. Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020. *Atualiza o marco legal do saneamento básico e altera a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000*. Brasília. p. 1-30, julho de 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2020/lei/l14026.htm. Acesso em: Dez. 2020.

_____. Resolução n. 64/ANA, de 1º de março de 2021. *Aprova o Eixo Temático 5 - Normas de Referência para o Saneamento e atualiza a Agenda Regulatória da ANA, para o período 2020/2021*. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-n-64/ana-de-1-de-marco-de-2021-306496548>. Acesso em: Mar. 2021.

ANA define normas de referência que deverá elaborar para setor de saneamento até 2022. Disponível em: <https://saneamentobasico.com.br/ana-referencias-saneamento/>. Acesso em: Mar. 2021.

ARAGÃO e D'OLIVEIRA, *Considerações Iniciais sobre a Lei 14.026/2020 - Novo Marco Regulatório do Saneamento Básico*. O Novo Marco Regulatório do Saneamento Básico. Augusto Neves Dal Pozzo, coordenação. 1. ed. São Paulo: ThomsonReuters Brasil, 2020. p. 40.

BARROSO, Luís Roberto. *Saneamento básico: competências constitucionais da União, Estados e Municípios*. Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico (RDAE), Salvador, n. 11, ago.-set.-out. 2007. Disponível em:

<http://www.direitodoestado.com.br/artigo/luis-roberto-barroso/saneamento-basico-competencias-constitucionais-da-uniao-estados-e-municipios>. Acesso em Out. 2020.

BORGES, Alice Gonzales. Normas Gerais nas Licitações e Contratos Administrativos. RDP 96/81.

Brasil ocupa a 112.^a posição no ranking de saneamento. Disponível em: https://cebds.org/estudo-destaca-beneficios-com-expansao-saneamento-brasil/?gclid=Cj0KCQjw38-DBhDpARIsADJ3kjkZMAj6V6nFpCK1r3JGxodGh342kyg5mtqs2tbfcPrT4ICPHg7sRkaAriCEALw_wcB. Acesso em: Dez. de 2020.

BRITTO, Carlos Ayres. *O humanismo como categoria constitucional*. 1. ed. 2. reimp. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p.59.

CIRNE LIMA, Ruy. *Pareceres (Direito Público)*. Porto Alegre, Livraria Sulina. 1963.

Comentários Gerais dos Comitês de Tratados de Direitos Humanos da ONU. Comitê de Direitos Humanos. Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Disponível em:

<https://www.defensoria.sp.def.br/dpesp/repositorio/0/Coment%C3%A1rios%20Gerais%20da%20ONU.pdf>. Acesso em: Fev. 2021.

FRANCISCO, Papa. *Carta Encíclica Laudato Si*. São Paulo: Paulus/Edições Loyola, 2015, item 30.

FREIRE, André Luiz. Saneamento básico: competências constitucionais para criar, organizar e prestar os serviços públicos. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direitos Difusos e Coletivos. Nelson Nery Jr., Georges Abboud, André Luiz Freire (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/329/edicao-1/saneamento-basico:-competencias-constitucionais-para-criar,-organizar-e-prestar-os-servicos-publicos>. Acesso em: Fev. 2021.

GOMES, Felipe Lôbo. *A Regulação Estatal como Instrumento de Concretização do Direito Fundamental ao Desenvolvimento Econômico: um Contributo da Análise Econômica do Direito*. Revista de Direito Público, Edição Especial, 2016.

GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*. 9ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

HELLER, Léo et al. *Saneamento como política: um olhar a partir dos desafios do SUS*. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2018. Disponível em: https://cee.fiocruz.br/sites/default/files/2_Leo%20Heller%20et%20al_saneamento.pdf. Acesso em: Fev. 2021.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística divulga as estimativas da população dos municípios para 2019. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/25278-ibge-divulga-as-estimativas-da-populacao-dos-municipios-para-2019#:~:text=A%20nota%20metodol%C3%B3gica%20e%20as,podem%20ser%20consultadas%20%C3%A0%20direita>. Acesso em: Mar. 2021.

INSTITUTO TRATA BRASIL. *Saneamento: duas décadas de atraso*. Portal Trata Brasil. Disponível em: <http://www.tratabrasil.org.br/saneamento-duas-decadas-de-atraso>. Acesso em: Out. 2020.

LEITE, Maria Clara; Felipe, Ednilson Silva; Almeida, Thiago Chagas. Limites e Possibilidades da alteração do Marco Legal do Saneamento Básico: um ensaio teórico sobre o setor no Brasil. Disponível em: http://engemausp.submissao.com.br/22/anais/resumo.php?cod_trabalho=312. Acesso em: Fev. 2021

Marco legal: Saneamento básico em 6 gráficos. Disponível em: <https://saneamentobasico.com.br/saneamento-basico-brasil-graficos/>. Acesso em: jan. 2021.

MARTINS, Ricardo Marcondes. *Regulação Administrativa à luz da Constituição Federal*. São Paulo: Malheiros, 2011.

_____. *Titularidade do serviço de saneamento básico da Lei Federal 14.026/2020*. p. 153-186. O Novo Marco Regulatório do Saneamento Básico. Augusto Neves Dal Pozzo, coordenação. 1. ed. São Paulo: ThomsonReuters Brasil, 2020.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Direito regulatório*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Objetivo 6 – Água Potável e Saneamento. Disponível em: <https://odsbrasil.gov.br/objetivo/objetivo?n=6>. Acesso em Dez. 2020.

O direito à água e ao Saneamento – Marcos. Disponível em: https://www.un.org/waterforlifedecade/pdf/human_right_to_water_and_sanitation_milestones_por.pdf . Acesso em: Out. 2020.

O Novo Marco Regulatório do Saneamento Básico. Augusto Neves Dal Pozzo, coordenação. 1. ed. São Paulo. Thomson Reuters Brasil, 2020.

OMS. *Temas de Salud*. 2015. Disponível em: <https://www.who.int/topics/sanitation/es/>. Acesso em: Jan. 2021.

ONU. *Agenda 21*. 1992b. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21/agenda-21-global>. Acesso em: Out. 2020.

ONU. *Agenda 30. Para o Desenvolvimento Sustentável*. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030>. Acesso em: Out.2020.

ONU. *Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)*. Disponível em: <https://www.piscodeluz.org/desenvolvimento-sustentavel?qclid=Cj0KCQiAn4PkBRCDARIsAGHmH3eLWDN2X00->

[_1Z2X1ICYR2hj8ghOtUiC5GjB1Xk7U9RM-HJ5fJS8xMaAtZyEALw_wc](#) . Acesso em: Out.2020.

ONU. *Resolução A/RES/64/292*. 2010. Disponível em: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/64/292&lang=E> Acesso em: Out. 2020.

PLATAFORMA AGENDA 2030. Os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. 2018. Disponível em: <http://www.agenda2030.org.br/ods/6/>. Acesso em: dez. 2020.

Resolución aprobada por la Asamblea General el 28 de julio de 2010. 64/292. El derecho humano al agua y el saneamiento. Disponível em: https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/64/292&Lang=S.

Acesso em Mar. 2021.

REZENDE, Sonaly Cristina; HELLER, Léo. *O saneamento no Brasil: Políticas e interfaces*. Belo Horizonte: UFMG, 2002.

RUBINGER, Sabrina Dionísio. *Desvendando o conceito de saneamento no Brasil: uma análise da percepção da população e do discurso técnico contemporâneo*. 2008. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/ENGD-7HAK2H/1/528m.pdf>. Acesso em Fev. 2021.

SALOMÃO FILHO, Calixto. *Regulação da Atividade Econômica*. São Paulo: Malheiros, 2001.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Direito Constitucional Ambiental: estudos sobre a Constituição, os Direitos Fundamentais e a proteção do ambiente*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

SETEMY, Adrianna. *Liga Pró-Saneamento do Brasil*. Disponível em: <http://cpdoc.fgv.br/sites/default/files/verbetes/primeira-republica/LIGA%20PR%C3%93-SANEAMENTO%20DO%20BRASIL.pdf>. Acesso em Mar. 2021.

SILVA, Antônio Pacheco. *História do Saneamento Básico*. Itu: Conselho de Regulação e Fiscalização, 2016. Disponível em: https://itu.sp.gov.br/wpcontent/uploads/2016/ar_itu/conselho_regulacao_fiscalizacao/2016_11_09_6_reuniao_ord_consregfis_ar_itu.pdf. Acesso em: Jan. 2021.

SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. Malheiros: São Paulo. 2014.

Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento – SNIS 2019. Disponível em: <http://www.snis.gov.br/>. Acesso em Jan. 2021.

SOUTO, Marcos Juruena Villela. *Direito Administrativo da Economia*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

Texto para discussão. Regulação e Investimento no Setor de Saneamento no Brasil: Trajetórias, desafios e incertezas. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, 1990 – p. 42. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10222/1/td_2587.pdf. Acesso em Abr. 2021.

TRATA BRASIL, INSTITUTO. *O que é Saneamento?* Disponível em: <http://www.tratabrasil.org.br/saneamento/o-que-e-saneamento>. Acesso em: Dez. 2020.

Violação dos direitos humanos no Brasil: acesso à água potável e ao esgotamento sanitário. Comunicação no âmbito das Resoluções das Organizações das Nações Unidas A/RES/64/292, A/RES/70/169 e A/HRC/RES/15/9. Disponível em: https://www.conectas.org/wp/wp-content/uploads/2018/03/Violac%CC%A7a%CC%83o-dos-direitos-humanos-no-Brasil_-Vfinal.pdf. Acesso em: Mar. 2021.

ZOCKUN, Maurício. *As Competências normativas da Agência Nacional das Águas e Saneamento Básico (ANA) em razão do advento da Lei federal 14.026, de 2020, modificativa do “marco legal” do saneamento*. - Novo Marco Regulatório do

Saneamento Básico. In: DAL POZZO, Augusto Neves. O Novo Marco Regulatório do Saneamento Básico. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.