

## O novo marco legal do saneamento básico e as normas de referência da ANA: um mecanismo de fortalecimento da segurança jurídica no setor

### The new legal framework for basic sanitation and the ANA's reference standards: a mechanism for strengthening legal security in the sector

DOI:10.34117/bjdv8n10-040

Recebimento dos originais: 05/09/2022

Aceitação para publicação: 04/10/2022

#### Maurício Zockun

Doutor em Direito Administrativo, Livre Docente pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP)

Instituição: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP)

Endereço: Av. Paulista, 1499, Bela Vista, São Paulo – SP, CEP: 01310-100

E-mail: mzockun@pucsp.br

#### Camillo Giamundo

Especialista em Direito Administrativo

Instituição: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

Endereço: Rua Fidêncio Ramos, 223, 14o Andar, Vila Olímpia, São Paulo – SP,

CEP: 04551-010

E-mail: camillo@giamundoneto.com.br

#### Diogo Albaneze Gomes Ribeiro

Especialista em Direito Administrativo pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

Endereço: Rua Fidêncio Ramos, 223, 14o Andar, Vila Olímpia, São Paulo – SP,

CEP: 04551-010

E-mail: diogo@giamundoneto.com.br

#### RESUMO

A Lei federal nº 14.026/2020, atenta aos problemas enfrentados no setor de saneamento básico nas últimas décadas, procurou regular as possíveis soluções para esses problemas. Dentre as inovações apresentadas na Lei federal nº 14.026/2020, ressaltamos o papel de destaque dado à ANA, que passou a ser responsável pela edição de *normas de referência* a serem observadas pelos titulares do serviço e pelas demais entidades reguladoras. Tratou-se, portanto, de uma importante mudança de paradigma regulatória visando, em última medida, conferir maior eficiência e segurança jurídica aos agentes envolvidos.

**Palavras-chave:** saneamento básico, regulação, ANA, normas de referência, vinculação.

#### ABSTRACT

Federal Law No. 14.026/2020, attentive to the problems faced in the basic sanitation sector in recent decades, sought to regulate possible solutions to these problems. Among the innovations presented in Federal Law No. 14.026/2020, we highlight the prominent role given to ANA, which became responsible for issuing reference standards to be observed by service holders and other regulatory bodies. It was, therefore, an important

change in the regulatory paradigm aimed, ultimately, at providing greater efficiency and legal certainty to the agents involved.

**Palavras-chave:** basic sanitation, regulation, ANA, reference standards, binding.

## 1 INTRODUÇÃO: BREVES CONTORNOS DO SETOR DE SANEAMENTO BÁSICO BRASIL

Desde a entrada em vigor da Lei de Saneamento Básico (“Lei nº 11.445/2007” ou “Lei de Saneamento”), a prestação dos serviços, sobretudo de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário, sempre esteve concentrada na administração pública indireta.

Basta verificar que, até 2019, aproximadamente 70% (setenta por cento) dos serviços de água e esgoto no País eram prestados pelas companhias estaduais, por meio dos chamados contratos de programas (firmados sem licitação). Do restante, aproximadamente 20% (vinte e seis por cento) vinham sendo prestados por autarquias, por meio dos chamados SAAEs (Serviços Autônomos de Água e Esgoto) e aproximadamente 7% (sete por cento) por meio de contratos de concessão firmados por empresas privadas. O curioso é que os 7% (sete por cento) dos serviços, prestados por meio de contratos de concessão, correspondem a 33% (trinta e três por cento) dos investimentos realizados no setor.<sup>1</sup>

Sem a pretensão de enfrentarmos as razões, sobretudo políticas, que levaram o setor de saneamento básico ao estágio atual, o fato é que atualmente no Brasil, aproximadamente 35 milhões de pessoas não têm acesso a água tratada, sendo que quase metade da população brasileira sequer possui serviços de coleta de esgoto (situação essa que se mostra flagrantemente ofensiva ao princípio da dignidade da pessoa humana<sup>2</sup>).

Trata-se de um dado preocupante, sobretudo quando verificamos que, segundo a Organização Mundial da Saúde (OMS), para cada R\$ 1,00 investido em saneamento, gera-se uma economia de R\$ 4,00 gastos com saúde. A Confederação Nacional da

---

<sup>1</sup> Disponível em: <https://www.abconsindcon.com.br/wp-content/uploads/2021/07/PAN21-BAIXA-final.pdf>. Acesso em: 16.09.2021.

<sup>2</sup> NOTARO. Camila Antunes. As agências reguladoras e o serviço público de saneamento básico à luz da Lei nº 11.445/07. In. Revista Eletrônica de Direito do Centro Universitário Newton Paiva. Disponível em: <https://revistas.newtonpaiva.br/redcunp/d18-08-as-agencias-reguladoras-e-o-servico-publico-de-saneamento-basico-a-luz-da-lei-no-11-44507/>. Acesso em: 24.02.2022.

Indústria (CNI) estima que a universalização dos serviços de água e esgoto reduziria em R\$ 1,45 bilhão os custos com saúde a cada ano.<sup>3-4</sup>

Além da precariedade dos índices de universalização,<sup>5</sup> observa-se que o Brasil ainda enfrenta sérios problemas relacionados à *ineficiência desses serviços*, sobretudo no desperdício de água tratada (pelas próprias prestadoras). Conforme estudo realizado pelo Instituto Trata Brasil, a média das perdas de faturamento total no Brasil em 2018 foi de 39,02%, acima da média dos países desenvolvidos, que é de 15%.<sup>6</sup>

Estima-se que o volume total da água não faturada em 2018 foi de 6,5 bilhões de m<sup>3</sup> - equivalente a 7 vezes a capacidade do Sistema Cantareira, ou a 7.144 piscinas olímpicas *perdidas ao dia*.<sup>7</sup> Trata-se de mais um dado alarmante, quando se verifica as graves crises hídricas enfrentadas nos últimos anos.

Convertendo-se essa perda em valores financeiros, são desperdiçados anualmente no Brasil algo em torno de R\$ 10 bilhões (dez bilhões de reais)<sup>8</sup> – valor esse que, invariavelmente, acaba sendo transferido para as tarifas pagas pelos usuários (“custo da ineficiência”).

Esse retrato do saneamento básico brasileiro apenas serve para demonstrar que o modelo que vinha sendo utilizado nas últimas décadas, sobretudo calcado nos contratos de programa e em uma sistemática de regulação bastante descentralizada, não funcionou.

Foi por conta dessa lamentável realidade que se clamou por uma reformulação das diretrizes nacionais para o saneamento básico – o que veio a acontecer com a entrada em vigor da Lei federal nº 14.026/2020 (“Novo Marco Legal do Saneamento” ou “Novo Marco”), incorporando importantes alterações na já conhecida Lei nº 11.445/2007.

---

<sup>3</sup>Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8090241&ts=1630417584983&disposition=inline>. Acesso em: 09.09.2021.

<sup>4</sup> Segundo Sonia Aparecida de Carvalho e Luiz Gonzaga Silva Adolfo, os sistemas de saneamento básico podem reduzir em 20% a 80% a incidência de doenças infecciosas, inibindo a sua geração e interrompendo a sua transmissão. (Revista Brasileira de Direito, IMED, Vol. 8, nº 2, jul-dez 2012).

<sup>5</sup> LAHOZ, R.A.L.; DUARTE, F.C., A universalização do serviço público de saneamento básico e a efetividade do direito fundamental à saúde, Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará, v. 35.1, jan./jun. 2015.

<sup>6</sup> Disponível em: [http://www.tratabrasil.org.br/images/estudos/Relat%C3%B3rio\\_Final\\_-\\_Estudo\\_de\\_Perdas\\_2020\\_-\\_JUNHO\\_2020.pdf](http://www.tratabrasil.org.br/images/estudos/Relat%C3%B3rio_Final_-_Estudo_de_Perdas_2020_-_JUNHO_2020.pdf). Acesso em: 06.09.2021.

<sup>7</sup> Disponível em: [http://www.tratabrasil.org.br/images/estudos/Relat%C3%B3rio\\_Final\\_-\\_Estudo\\_de\\_Perdas\\_2020\\_-\\_JUNHO\\_2020.pdf](http://www.tratabrasil.org.br/images/estudos/Relat%C3%B3rio_Final_-_Estudo_de_Perdas_2020_-_JUNHO_2020.pdf). Acesso em: 06.09.2021.

<sup>8</sup> Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8090241&ts=1630417584983&disposition=inline>. Acesso em: 09.09.2021.

Nesse contexto, procurou-se identificar os principais gargalos e dificuldades do setor no intuito de positivar as suas possíveis soluções no âmbito da Lei federal nº 14.026/2020.

Dentre as inovações apresentadas, podemos destacar a impossibilidade de realização de novos contratos de programa (art. 10 da Lei de Saneamento).<sup>9</sup> Com isso, a prestação dos serviços públicos de saneamento básico por entidade que não integre a administração do titular passou a depender da *celebração de contrato de concessão, mediante prévia licitação, nos termos do art. 175 da Constituição Federal*.

Outra inovação importante do Novo Marco Legal do Saneamento – sobretudo para garantir que os investimentos necessários para a universalização dos serviços sejam, de fato, realizados – refere-se à necessidade de comprovação, pelos prestadores, de capacidade econômico-financeira para a realização desses investimentos. Afinal, de pouco adiantaria a instituição de metas de universalização,<sup>10</sup> como fez o Novo Marco, se não se criassem critérios objetivos para a aferição da capacidade de investimentos por parte das prestadoras.<sup>11</sup>

No que tange à fiscalização e regulação da prestação dos serviços, o Novo Marco conferiu às agências reguladoras independentes um papel de destaque – sobretudo à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (“ANA”), que passou a ser responsável pela edição de *normas de referência* a serem observadas pelos titulares do serviço e pelas demais entidades reguladoras.<sup>1213</sup>

<sup>9</sup> BERALDO, Mariana Passos; PEREZ FILHO, Augusto Martinez; RAMALHEIRO, Geralda Cristina de Freitas, O programa PIPE/FAPESP e o Novo Marco Legal do Saneamento Básico (Lei n. 14.026/2020): Breves reflexões sobre política pública de inovação na área do saneamento básico. Revista Eletrônica da Faculdade de Direito de Franca. Disponível em: <file:///C:/Users/Usuario/Downloads/1179-4140-2-PB.pdf>. Acesso em: 01.03.2022.

<sup>10</sup> Art. 11-B da Lei de Saneamento: “*Art. 11-B. Os contratos de prestação dos serviços públicos de saneamento básico deverão definir metas de universalização que garantam o atendimento de 99% (noventa e nove por cento) da população com água potável e de 90% (noventa por cento) da população com coleta e tratamento de esgotos até 31 de dezembro de 2033, assim como metas quantitativas de não intermitência do abastecimento, de redução de perdas e de melhoria dos processos de tratamento.*”

<sup>11</sup> Esses critérios foram instituídos pelo Decreto 10.710/2021, regulamenta o [art. 10-B da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007](#), para estabelecer a metodologia para comprovação da capacidade econômico-financeira dos prestadores de serviços públicos de abastecimento de água potável ou de esgotamento sanitário que detenham contratos regulares em vigor, com vistas a viabilizar o cumprimento das metas de universalização previstas no [caput do art. 11-B da Lei nº 11.445, de 2007](#).

<sup>12</sup> Art. 25-A da Lei de Saneamento: “*Art. 25-A. A ANA instituirá normas de referência para a regulação da prestação dos serviços públicos de saneamento básico por seus titulares e suas entidades reguladoras e fiscalizadoras, observada a legislação federal pertinente.*”

<sup>13</sup> Allan Fuezi Barbosa e Thiago Marrara fazem uma interessante análise sobre as funções do regulador de saneamento básico no Brasil, identificando não apenas as funções, mas também os limites de atuação as Agências Reguladoras (BARBOSA, A. F.; MARRARA, T., Rev. Direito Econ. Socioambiental, Curitiba, v. 10, n. 3, p. 127-147, set./dez. 2019).

Pelo art. 23 do Novo Marco, essas normas de referência deverão conter as diretrizes a serem observadas pelas demais entidades reguladoras na edição de normas relativas à prestação dos serviços públicos de saneamento básico, abrangendo diversos aspectos do serviço, tais como: (i) padrões e indicadores de qualidade; (ii) requisitos operacionais e de manutenção dos sistemas; (iii) metas de expansão e de qualidade dos serviços; (iv) regime, estrutura e níveis tarifários, bem como os procedimentos e prazos de sua fixação, reajuste e revisão; (v) diretrizes para a redução e controle de perdas, dentre outros. Essas diretrizes também foram incorporadas no art. 4º-A da Lei de Criação da ANA (“Lei 9.984/2000”).<sup>14</sup>

## **2 AS NORMAS DE REFERÊNCIA DA ANA COMO MECANISMO DE FORTALECIMENTO DA SEGURANÇA JURÍDICA DO SETOR**

Com o advento do Novo Marco do Saneamento, a ANA passou a gozar de competência normativa primária para a regulação nacional dos serviços de saneamento

---

<sup>14</sup> 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.

§ 1º Caberá à ANA estabelecer normas de referência sobre:

I - padrões de qualidade e eficiência na prestação, na manutenção e na operação dos sistemas de saneamento básico;

II - regulação tarifária dos serviços públicos de saneamento básico, com vistas a promover a prestação adequada, o uso racional de recursos naturais, o equilíbrio econômico-financeiro e a universalização do acesso ao 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, os quais contemplarão metas de qualidade, eficiência e ampliação da cobertura dos serviços, bem como especificação da matriz de riscos e dos mecanismos de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro das atividades;

IV - metas de universalização dos serviços públicos de saneamento básico para concessões que considerem, entre outras condições, o nível de cobertura de serviço existente, a viabilidade econômico-financeira da expansão da prestação do serviço e o número de Municípios atendidos;

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, conforme princípios estabelecidos no art. 21 da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007;

IX - reúso dos efluentes sanitários tratados, em conformidade com as normas ambientais e de saúde pública;

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;

XIII - conteúdo mínimo para a prestação universalizada e para a sustentabilidade econômico-financeira dos serviços públicos de saneamento básico.

básico<sup>15</sup> – o que impõem uma observância obrigatória dessas normas pelos demais agentes envolvidos.

Tratou-se, portanto, de uma importante mudança de paradigma regulatória do setor, visando, em última medida, conferir maior segurança jurídica aos agentes envolvidos. Afinal, não há como se falar em segurança jurídica regulatória sem a existência de uniformidade e previsibilidade, dois requisitos que nunca estiveram presentes na regulação dos serviços de saneamento básico no Brasil.

Isso porque, falar de uniformidade e previsibilidade na regulação de um serviço que, em regra,<sup>16</sup> é de competência local (cf.: art. 30, incs. I e V, da Constituição da República) em um País de dimensões continentais e com mais de 5.500 (cinco mil e quinhentos) municípios (com liberdade para escolher e/ou criar as entidades para regular a prestação desses serviços) é praticamente impossível.

Esse fato sempre contribuiu para que as normas de regulação dos serviços de saneamento deixassem de ser homogêneas e coerentes, ocasionando, em muitos casos, a submissão, por parte dos prestadores, a normas de baixíssima qualidade – sobretudo quando editadas por entidades despidas de um corpo técnico mais qualificado.<sup>17</sup>

Como se não bastasse, essa falta de homogeneidade e tecnicidade das normas de regulação sempre trouxe consigo outro problema, consistente no aumento do custo regulatório para as entidades prestadoras desses serviços.

Nesse contexto, parece-nos que o Novo Marco Legal do Saneamento, atento a mais esse gargalo, procurou conferir maior segurança jurídica ao setor, impondo às entidades de regulação a observância das normas de referência criadas pela ANA,<sup>18</sup> não apenas para garantir uma uniformidade normativa, mas também para garantir que as

---

<sup>15</sup> ZOCKUN, Maurício. **As competências normativas da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) em razão do advento da Lei federal 14.026, de 2020, modificativa do “marco legal” do saneamento.** In: Lei federal nº 14.026/2020. O novo Marco Regulatório do Saneamento Básico. Coord. DAL POZZO, Augusto Neves. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020, p. 313.

<sup>16</sup> Fala-se em regra, pois a titularidade dos serviços de saneamento básico poderá vir a ser dos Estados, em conjunto com os municípios nas hipóteses em que estes virem a compartilhar efetivamente instalações operacionais integrantes de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, instituídas por lei complementar estadual, no caso de interesse comum (cf.: art. 8º, inc. II, da Lei de Saneamento).

<sup>17</sup> Não se trata de mera opinião dos autores, mas de uma realidade que inclusive foi enfrentada pela Lei federal nº 14.026/2020, ao incorporar ao art. 4º-A, §11, da Lei 9.984/2000, a obrigação de que as normas de referência da ANA também tenham como premissa promover a capacitação de recursos humanos para a regulação adequada e eficiente do setor de saneamento básico.

<sup>18</sup> PEREIRA, Cesar. Normas de Referência da ANA (Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico) e conflitos regulatórios. Disponível em: <https://chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/viewer.html?pdfurl=https%3A%2F%2Fjusten.com.br%2Fpdfs%2FIE175%2FCesar-NormasANA.pdf&chunk=true>. Acesso em: 01.03.2022.

melhores práticas regulatórias sejam observadas. Pelo menos é isso que se extrai das alterações da Lei 9.984/2000, impostas pelo Novo Marco do Saneamento.

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.

(...)

§ 7º No exercício das competências a que se refere este artigo, a ANA zelará pela uniformidade regulatória do setor de saneamento básico e pela segurança jurídica na prestação e na regulação dos serviços, observado o disposto no inciso IV do § 3º deste artigo.

(...)

§ 10. Caberá à ANA elaborar estudos técnicos para o desenvolvimento das melhores práticas regulatórias para os serviços públicos de saneamento básico, bem como guias e manuais para subsidiar o desenvolvimento das referidas práticas.

§ 11. Caberá à ANA promover a capacitação de recursos humanos para a regulação adequada e eficiente do setor de saneamento básico.

O tema da segurança jurídica é relevante e recebeu atenção expressa da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro (“LINDB” ou “Lei nº 13.655/2018”), que passou a exigir das autoridades a adoção de medidas que aumentem *a segurança jurídica na aplicação das normas*.<sup>19</sup>

A importância do princípio da segurança jurídica no Estado de Direito é tamanha que o professor Celso Antônio Bandeira de Mello, com a precisão que lhe é peculiar, o classificou como sendo um dos princípios mais importantes entre os princípios gerais do direito:

“Ora bem, é sabido e ressabido que a ordem jurídica corresponde a um quadro normativo proposto precisamente para que as pessoas possam se orientar, sabendo, pois de antemão, o que devem o que podem fazer, tendo em vista as ulteriores consequências imputáveis a seus atos. O Direito propõe-se a ensejar uma certa estabilidade, de um mínimo de certeza na regência da vida social. Daí o chamado princípio da segurança jurídica, o qual, bem por isto, se não é o mais importante de todos os princípios gerais do Direito, é indisputavelmente, um dos mais importantes entre eles.”<sup>20</sup>

Disso deflui que as normas de referência a serem editadas pela ANA trazem consigo relevante expectativa para o setor e uma verdadeira esperança de uniformidade e

---

<sup>19</sup> Art. 30. As autoridades públicas devem atuar para aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas, inclusive por meio de regulamentos, súmulas administrativas e respostas a consultas. Parágrafo único. Os instrumentos previstos no **caput** deste artigo terão caráter vinculante em relação ao órgão ou entidade a que se destinam, até ulterior revisão.

<sup>20</sup> **Curso de Direito Administrativo**, vigésima sexta edição, São Paulo, Malheiros, 2009, p. 124.

maior tecnicidade das normas de regulação a serem emitidas pelas demais entidades reguladoras.

Ainda na esteira do fortalecimento da segurança jurídica do setor, o Novo Marco acabou por introduzir mecanismos para conferir maior *estabilidade às entidades reguladoras* – ao impedir que elas venham a ser substituídas ao bel prazer do titular do serviço.

Mais precisamente, pelo §1º-B do art. 23 da Lei de Saneamento, “*selecionada a agência reguladora mediante contrato de prestação de serviços, ela não poderá ser alterada até o encerramento contratual, salvo se deixar de adotar as normas de referência da ANA ou se estabelecido de acordo com o prestador de serviços*”.

Trata-se de uma alteração que vem passando despercebida por muitos, mas que, na prática, traz uma importante estabilidade às entidades reguladoras, sobretudo àquelas efetivamente independentes e que tomam suas decisões com base em padrões técnicos e premissas contratuais, e não por eventual alinhamento com uma das partes envolvidas.

Afinal, é justamente essa estabilidade que dará às agências reguladoras a autonomia e a independência necessárias para que possam cumprir o papel republicano de zelar pela adequada prestação dos serviços e pelo fiel cumprimento dos contratos, independentemente de eventuais pressões em sentido contrário.

### **3 A CONSTITUCIONALIDADE DA COMPETÊNCIA DA ANA PARA EDITAR NORMAS DE REFERÊNCIA**

O Novo Marco tratou do tema em diversas passagens, deixando sempre a mensagem da *observância obrigatória* das normas de referência da ANA pelos demais agentes.

Pelo art. 22, inc. I, do Novo Marco, caberão às entidades competentes, sempre observando as normas de referência da ANA, estabelecer padrões que viabilizem a adequada prestação e a expansão dos serviços de saneamento básico.

Veja-se que não há qualquer menção no texto da lei que possa induzir que essas normas de referência seriam se observância facultativa. Essa conclusão é facilmente extraível da simples leitura dos artigos 22, inc. I, 23 e 25-A, ambos da Lei de Saneamento.

O entendimento acerca da obrigatoriedade de observância das normas de referência da ANA também se confirma no já mencionado §1º-B do art. 23 da Lei de Saneamento, que apenas permite a substituição da entidade reguladora, de forma unilateral pelo titular, se a entidade deixar de adotar as normas de referência da ANA.

Nesse contexto, desconsiderar a obrigatoriedade de observância das normas de referência da ANA seria o mesmo que defender a possibilidade de punição pela não observância de regras facultativas – o que, evidentemente, não encontra resguardo em nosso ordenamento jurídico.<sup>21</sup>

Ficando caracterizada a natureza vinculante das normas de referência da ANA pelos demais entes envolvidos, resta-nos demonstrar a compatibilidade dessa nova competência regulatória da ANA com as premissas constitucionais, relacionadas sobretudo à competência dos serviços de saneamento básico.

Trata-se de fato relevante, pois, à luz do art. 30, incs. I e V, da Constituição da República, compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local (como é o caso do saneamento básico), bem como organizar a prestação desses serviços.<sup>22</sup>

Em que pese a competência municipal para legislar sobre assuntos de interesse local, há de se destacar que, também à luz da Constituição da República, compete à União instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, *saneamento básico* e transportes urbanos (Art. 21, inc. XX, da Constituição da República).<sup>23</sup>

Essas *diretrizes* nada mais são do que *normas gerais*, contendo premissas a serem observadas pelos atos normativos posteriores que tratem, total ou parcialmente, de direitos e obrigações contidos na norma geral e “*que podem ser aplicados de maneira uniforme e indistinta nas localidades em que se verifique o surgimento de relações jurídicas decorrentes de suas disposições obrigatórias*”.<sup>24-25</sup> Trata-se, portanto, de

---

<sup>21</sup> Conforme entendimento de Maurício Zockun, “com o advento da Lei federal 14.026/2020, a ANA passou a gozar de competência normativa primária para a regulação nacional do serviço público de saneamento básico, razão porque as prescrições editadas a esse propósito devem ser servilmente observadas pelas demais pessoas políticas e suas entidades reguladoras. (As competências normativas da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) em razão do advento da Lei federal 14.026, de 2020, modificativa do “marco legal” do saneamento. In. Lei federal nº 14.026/2020. O novo Marco Regulatório do Saneamento Básico. Cood. DAL POZZO, Augusto Neves. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020, p. 313.)

<sup>22</sup> Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

(...)

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;

<sup>23</sup> Art. 21. Compete à União:

(...)

XX - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;

<sup>24</sup> ZOCKUN, Maurício. As competências normativas da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) em razão do advento da Lei federal 14.026, de 2020, modificativa do “marco legal” do saneamento. In. Lei federal nº 14.026/2020. O novo Marco Regulatório do Saneamento Básico. Cood. DAL POZZO, Augusto Neves. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020, p. 310.

<sup>25</sup> ZOCKUN, Maurício. Regime Jurídico das obrigações tributárias acessórias, São Paulo: Malheiros Editores, 2005, pp. 125-127.

normas que buscam tratar o mínimo necessário do tema por ela enfrentado, de modo a permitir o seu detalhamento pelas normas posteriores, de caráter especial.

Nas palavras de Celso Antônio Bandeira de Mello, as normas gerais possuem um nível de abstração maior, contendo coordenadas e rumos reguladores básicos, sem fechar espaço para ulteriores especificações, detalhamentos e acréscimos a serem feitos por leis.<sup>26</sup>

Portanto, se a União possui competência para instituir diretrizes (normas gerais) para o saneamento básico (Art. 21, inc. XX, da Constituição da República) e se a União, com base na sua competência constitucional, fez publicar norma geral para o saneamento básico (Lei federal 11.445/2007), a mesma pessoa que produziu essa norma será competente para regulá-la e regulamentá-la.<sup>27</sup>

Mais precisamente, “*como o Congresso Nacional e o Poder Executivo federal representam, cumulativamente, o Poder Legislativo e o Executivo nacional e federal, cumpre ao último regular e regulamentar as leis nacionais (sendo possível a fixação ou delegação dessa competência para outras pessoas integrantes da sua estrutura orgânica, caso das autarquias)*”.<sup>28</sup>

#### 4 CONCLUSÃO

Considerando o acima exposto, concluímos que a situação atual do saneamento básico no Brasil clamou por uma reformulação das diretrizes nacionais para o setor – o que veio a se materializar com a entrada em vigor da Lei federal nº 14.026/2020. Referida Lei, ao incorporar importantes alterações na já conhecida Lei nº 11.445/2007, procurou identificar os principais gargalos e dificuldades do setor no intuito de positivar as suas possíveis soluções.

---

<sup>26</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **O conceito de normas gerais no direito constitucional brasileiro. Interesse Público – IP**, Belo Horizonte, ano 13, n. 66, mar./abr. 2011. Disponível em: <https://www.editoraforum.com.br/wp-content/uploads/2014/07/artigo-bandeira-mello.pdf>. Acesso em: 15.09.2021.

<sup>27</sup> A constitucionalidade das normas de referência a serem editadas pela ANA foi questionada em ações diretas de inconstitucionalidade (ADIs 6492, 6356, 6583 e 6882), tendo do Supremo Tribunal Federal (STF) declarado a validade do Novo Marco Legal do Saneamento Básico (Lei 14.026/2020), inclusive reconhecendo a legitimidade dessa competência normativa por parte da ANA. Por maioria, o colegiado concluiu que a nova regulamentação foi uma opção legítima para aumentar a eficácia da prestação desses serviços e buscar sua universalização, reduzindo as desigualdades sociais e regionais.

<sup>28</sup> ZOCCUN, Maurício. **As competências normativas da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) em razão do advento da Lei federal 14.026, de 2020, modificativa do “marco legal” do saneamento**. In. Lei federal nº 14.026/2020. O novo Marco Regulatório do Saneamento Básico. Coord. DAL POZZO, Augusto Neves. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020, p. 313.

Dentre as inovações apresentadas, registramos o papel de destaque dado à ANA, que passou a ser responsável pela edição de *normas de referência* a serem observadas pelos titulares do serviço e pelas demais entidades reguladoras.

Tratou-se, portanto, de uma importante mudança de paradigma regulatória visando, em última medida, conferir maior segurança jurídica aos agentes envolvidos.

Afinal, dada a falta de uniformidade, previsibilidade e tecnicidade das normas de regulamentação que vinham sendo editadas por muitas agências reguladoras atuantes de norte a sul do país, tal fato vinha ocasionando, em muitos casos, a submissão, por parte dos prestadores, a normas de baixíssima qualidade (trazendo consigo relevante aumento do custo regulatório).

Nesse contexto, o Novo Marco Legal do Saneamento, atento a mais esse gargalo, procurou conferir maior segurança jurídica ao setor, impondo às entidades de regulação a observância das normas de referência criadas pela ANA, não apenas para garantir uma uniformidade regulatória, mas também para garantir que as melhores práticas regulatórias sejam observadas (Lei 9.984/2000, art. 4º-A).

Disso deflui que as normas de referência a serem editadas pela ANA trazem consigo relevante expectativa para o setor e uma verdadeira esperança de uniformidade e maior tecnicidade das normas de regulação a serem emitidas pelas demais entidades reguladoras.

Por fim, vale registrar a natureza vinculante das normas de referência da ANA pelos demais entes envolvidos, vinculação essa que se mostra absolutamente compatível com as premissas constitucionais relacionadas.

Afinal, se a União possui competência para instituir diretrizes (normas gerais) para o saneamento básico (Art. 21, inc. XX, da Constituição da República) e se a União, com base na sua competência constitucional, fez publicar norma geral para o saneamento básico (Lei federal 11.445/2007), a mesma pessoa que produziu essa norma será competente para regulá-la e regulamentá-la (*sendo possível a fixação ou delegação dessa competência para outras pessoas integrantes da sua estrutura orgânica, caso das autarquias*)<sup>29</sup>.

---

<sup>29</sup> ZOCKUN, Maurício. **As competências normativas da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) em razão do advento da Lei federal 14.026, de 2020, modificativa do “marco legal” do saneamento.** In. Lei federal nº 14.026/2020. O novo Marco Regulatório do Saneamento Básico. Cood. DAL POZZO, Augusto Neves. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020, p. 313.

## REFERÊNCIAS

ARAGÃO, Alexandre dos Santos. *Agências Reguladoras*. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2009.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*, 26ª edição, São Paulo: Malheiros, 2009.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. O conceito de normas gerais no direito constitucional brasileiro. *Interesse Público – IP*, Belo Horizonte, ano 13, n. 66, mar./abr. 2011. Disponível em: <https://www.editoraforum.com.br/wp-content/uploads/2014/07/artigo-bandeira-mello.pdf>. Acesso em: 15.09.2021.

BARBOSA, A. F.; MARRARA, T., *Rev. Direito Econ. Socioambiental*, Curitiba, v. 10, n. 3, p. 127-147, set./dez. 2019.

BERALDO, Mariana Passos; PEREZ FILHO, Augusto Martinez; RAMALHEIRO, Geralda Cristina de Freitas, O programa PIPE/FAPESP e o Novo Marco Legal do Saneamento Básico (Lei n. 14.026/2020): Breves reflexões sobre política pública de inovação na área do saneamento básico. *Revista Eletrônica da Faculdade de Direito de Franca*. Disponível em: <file:///C:/Users/Usuario/Downloads/1179-4140-2-PB.pdf>. Acesso em: 01.03.2022.

CARVALHO, Sonia Aparecida de; ADOLFO, Luiz Gonzaga Silva. *Revista Brasileira de Direito*, IMED, Vol. 8, nº 2, jul-dez 2012.

DAL POZZO, Augusto Neves; BARIANI Junior, Percival José; FACCHINATI, Renan Marcndes. As Agências Reguladoras e a concessão de serviço público de saneamento básico. In. *Tratado sobre o marco regulatório do saneamento básico no direito brasileiro*. Coods. DAL POZZO, Augusto Neves; OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; BERTOCCELLI, Rodrigo de Pinho. São Paulo: Contracorrente, 2017.

LAHOZ, R.A.L.; DUARTE, F.C. A universalização do serviço público de saneamento básico e a efetividade do direito fundamental à saúde. *Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará*, v. 35.1, jan./jun. 2015, pp. 329-343.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito do Saneamento Básico*. São Paulo: Editora JusPODIVM, 2021.

NOTARO, Camila Antunes. As agências reguladoras e o serviço público de saneamento básico à luz da Lei nº 11.445/07. In. *Revista Eletrônica de Direito do Centro Universitário Newton Paiva*. Disponível em: <https://revistas.newtonpaiva.br/redcunp/d18-08-as-agencias-reguladoras-e-o-servico-publico-de-saneamento-basico-a-luz-da-lei-no-11-44507/>. Acesso em: 24.02.2022.

PEREIRA, Cesar. Normas de Referência da ANA (Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico) e conflitos regulatórios. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnribpajpcglclefindmkaj/viewer.html?pdfurl=https%3A%2F%2F>

[justen.com.br/pdf/FIE175/Cesar-NormasANA.pdf](https://justen.com.br/pdf/FIE175/Cesar-NormasANA.pdf)&chunk=true. Acesso em: 01.03.2022.

ZOCKUN, Maurício. As competências normativas da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) em razão do advento da Lei federal 14.026, de 2020, modificativa do “marco legal” do saneamento. In. Lei federal nº 14.026/2020. O novo Marco Regulatório do Saneamento Básico. Cood. DAL POZZO, Augusto Neves. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020.

ZOCKUN, Maurício. Regime Jurídico das obrigações tributárias acessórias, São Paulo: Malheiros Editores, 2005.