

Stefano Mambretti
Ademar Nogueira do Nascimento
(Organizadores)

Gestão e Tecnologia do

SANEAMENTO BÁSICO:

Uma abordagem na Perspectiva
Brasileira e Internacional



Atena
Editora
Ano 2022

Stefano Mambretti
Ademar Nogueira do Nascimento
(Organizadores)

Gestão e Tecnologia do

SANEAMENTO BÁSICO:

Uma abordagem na Perspectiva
Brasileira e Internacional



Editora chefe

Profª Drª Antonella Carvalho de Oliveira

Editora executiva

Natalia Oliveira

Assistente editorial

Flávia Roberta Barão

Bibliotecária

Janaina Ramos

Projeto gráfico

Bruno Oliveira

Camila Alves de Cremo

Luiza Alves Batista

Natália Sandrini de Azevedo

Imagens da capa

iStock

Edição de arte

Luiza Alves Batista

2022 by Atena Editora

Copyright © Atena Editora

Copyright do texto © 2022 Os autores

Copyright da edição © 2022 Atena Editora

Direitos para esta edição cedidos à Atena Editora pelos autores.

Open access publication by Atena Editora



Todo o conteúdo deste livro está licenciado sob uma Licença de Atribuição Creative Commons. Atribuição-Não-Comercial-Não-Derivativos 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0).

O conteúdo dos artigos e seus dados em sua forma, correção e confiabilidade são de responsabilidade exclusiva dos autores, inclusive não representam necessariamente a posição oficial da Atena Editora. Permitido o *download* da obra e o compartilhamento desde que sejam atribuídos créditos aos autores, mas sem a possibilidade de alterá-la de nenhuma forma ou utilizá-la para fins comerciais.

Todos os manuscritos foram previamente submetidos à avaliação cega pelos pares, membros do Conselho Editorial desta Editora, tendo sido aprovados para a publicação com base em critérios de neutralidade e imparcialidade acadêmica.

A Atena Editora é comprometida em garantir a integridade editorial em todas as etapas do processo de publicação, evitando plágio, dados ou resultados fraudulentos e impedindo que interesses financeiros comprometam os padrões éticos da publicação. Situações suspeitas de má conduta científica serão investigadas sob o mais alto padrão de rigor acadêmico e ético.

Conselho Editorial**Ciências Exatas e da Terra e Engenharias**

Prof. Dr. Adélio Alcino Sampaio Castro Machado – Universidade do Porto

Profª Drª Alana Maria Cerqueira de Oliveira – Instituto Federal do Acre

Profª Drª Ana Grasielle Dionísio Corrêa – Universidade Presbiteriana Mackenzie

Profª Drª Ana Paula Florêncio Aires – Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro

Prof. Dr. Carlos Eduardo Sanches de Andrade – Universidade Federal de Goiás

Profª Drª Carmen Lúcia Voigt – Universidade Norte do Paraná



Prof. Dr. Cleiseano Emanuel da Silva Paniagua – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Goiás
Prof. Dr. Douglas Gonçalves da Silva – Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia
Prof. Dr. Eloi Rufato Junior – Universidade Tecnológica Federal do Paraná
Profª Drª Érica de Melo Azevedo – Instituto Federal do Rio de Janeiro
Prof. Dr. Fabrício Menezes Ramos – Instituto Federal do Pará
Profª Dra. Jéssica Verger Nardeli – Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho
Prof. Dr. Juliano Bitencourt Campos – Universidade do Extremo Sul Catarinense
Prof. Dr. Juliano Carlo Rufino de Freitas – Universidade Federal de Campina Grande
Profª Drª Luciana do Nascimento Mendes – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte
Prof. Dr. Marcelo Marques – Universidade Estadual de Maringá
Prof. Dr. Marco Aurélio Kistemann Junior – Universidade Federal de Juiz de Fora
Prof. Dr. Miguel Adriano Inácio – Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais
Profª Drª Neiva Maria de Almeida – Universidade Federal da Paraíba
Profª Drª Natiéli Piovesan – Instituto Federal do Rio Grande do Norte
Profª Drª Priscila Tessmer Scaglioni – Universidade Federal de Pelotas
Prof. Dr. Sidney Gonçalo de Lima – Universidade Federal do Piauí
Prof. Dr. Takeshy Tachizawa – Faculdade de Campo Limpo Paulista



Gestão e tecnologia do saneamento básico: uma abordagem na perspectiva brasileira e internacional

Diagramação: Natália Sandrini de Azevedo
Correção: Flávia Roberta Barão
Indexação: Amanda Kelly da Costa Veiga
Revisão: Os autores
Organizadores: Stefano Mambretti
Ademar Nogueira do Nascimento

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

G393 Gestão e tecnologia do saneamento básico: uma abordagem na perspectiva brasileira e internacional / Organizadores Stefano Mambretti, Ademar Nogueira do Nascimento. – Ponta Grossa - PR: Atena, 2022.

Formato: PDF

Requisitos de sistema: Adobe Acrobat Reader

Modo de acesso: World Wide Web

Inclui bibliografia

ISBN 978-65-258-0639-6

DOI: <https://doi.org/10.22533/at.ed.396221110>

1. Saneamento. 2. Água. 3. Drenagem. 4. Esgoto. I. Mambretti, Stefano (Organizador). II. Nascimento, Ademar Nogueira do (Organizador). III. Título.

CDD 363.72

Elaborado por Bibliotecária Janaina Ramos – CRB-8/9166

Atena Editora

Ponta Grossa – Paraná – Brasil

Telefone: +55 (42) 3323-5493

www.atenaeditora.com.br

contato@atenaeditora.com.br



Atena
Editora
Ano 2022

DECLARAÇÃO DOS AUTORES

Os autores desta obra: 1. Atestam não possuir qualquer interesse comercial que constitua um conflito de interesses em relação ao artigo científico publicado; 2. Declaram que participaram ativamente da construção dos respectivos manuscritos, preferencialmente na: a) Concepção do estudo, e/ou aquisição de dados, e/ou análise e interpretação de dados; b) Elaboração do artigo ou revisão com vistas a tornar o material intelectualmente relevante; c) Aprovação final do manuscrito para submissão.; 3. Certificam que os artigos científicos publicados estão completamente isentos de dados e/ou resultados fraudulentos; 4. Confirmam a citação e a referência correta de todos os dados e de interpretações de dados de outras pesquisas; 5. Reconhecem terem informado todas as fontes de financiamento recebidas para a consecução da pesquisa; 6. Autorizam a edição da obra, que incluem os registros de ficha catalográfica, ISBN, DOI e demais indexadores, projeto visual e criação de capa, diagramação de miolo, assim como lançamento e divulgação da mesma conforme critérios da Atena Editora.



DECLARAÇÃO DA EDITORA

A Atena Editora declara, para os devidos fins de direito, que: 1. A presente publicação constitui apenas transferência temporária dos direitos autorais, direito sobre a publicação, inclusive não constitui responsabilidade solidária na criação dos manuscritos publicados, nos termos previstos na Lei sobre direitos autorais (Lei 9610/98), no art. 184 do Código Penal e no art. 927 do Código Civil; 2. Autoriza e incentiva os autores a assinarem contratos com repositórios institucionais, com fins exclusivos de divulgação da obra, desde que com o devido reconhecimento de autoria e edição e sem qualquer finalidade comercial; 3. Todos os e-book são *open access*, *desta forma* não os comercializa em seu site, sites parceiros, plataformas de *e-commerce*, ou qualquer outro meio virtual ou físico, portanto, está isenta de repasses de direitos autorais aos autores; 4. Todos os membros do conselho editorial são doutores e vinculados a instituições de ensino superior públicas, conforme recomendação da CAPES para obtenção do Qualis livro; 5. Não cede, comercializa ou autoriza a utilização dos nomes e e-mails dos autores, bem como nenhum outro dado dos mesmos, para qualquer finalidade que não o escopo da divulgação desta obra.



PREFÁCIO

Diante de um mundo em rápida mudança, onde promover a sustentabilidade ambiental exige qualificadas habilidades técnicas e invocam a importância da atualização das leis, consideramos importante apresentar uma visão geral sobre o estado da arte da pesquisa, dos projetos e da gestão e tecnologia do serviço integrado de água e destinação de esgotos, juntamente com alguns exemplos de implementação no Brasil e no exterior.

Nesse sentido consideramos muito útil, devido às recentes mudanças legislativas, apresentar o novo marco legal brasileiro, juntamente com as atualizações normativas ocorridas nos Estados Unidos e na Itália. Entendemos que o desenvolvimento e a cooperação multi-países nesse segmento é de fundamental importância para a disseminação de técnicas de racionalização e otimização dos serviços de água e esgoto, de modo a proporcionar melhorias na qualidade de vida das populações com a universalização de tecnologias e gestão de sistemas de referência internacional.

A origem deste presente projeto remete-se à longa e profícua colaboração acadêmica entre a Universidade Federal da Bahia (Brasil) e o Politecnico di Milano (Itália), e posteriormente estendido a profissionais e pesquisadores do Brasil, Itália e Estados Unidos.

Esperamos que o conteúdo deste livro, de caráter transversal, possa ser útil aos profissionais que atuam em diferentes áreas do planejamento dos recursos hídricos e saneamento ambiental, visto que, ao se reconhecer a sua interdisciplinaridade, foram incluídos conteúdos tanto de engenharia, quanto normativo, de gestão e de tecnologias aplicadas, proporcionando uma ampla compreensão técnica para soluções desta relevante problemática ambiental universal.

Stefano Mambretti

Ademar Nogueira do Nascimento

SUMÁRIO

CAPÍTULO 1..... 1

OTIMIZAÇÃO DOS SISTEMAS DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA

Gianfranco Becciu
Stefano Mambretti
Mariana Marchioni

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.3962211101>

CAPÍTULO 2..... 27

PRÁTICAS DE GESTÃO DA REDE DE DRENAGEM DE ÁGUAS PLUVIAIS

Gianfranco Becciu
Stefano Mambretti
Luiz Fernando Orsini Yazaki
Mariana Marchioni

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.3962211102>

CAPÍTULO 3..... 49

DRENAGEM E MANEJO DAS ÁGUAS EM GRANDES CIDADES BRASILEIRAS: O CASO DO MUNICÍPIO DE SALVADOR (BRASIL)

Lafayette Dantas da Luz
Patrícia Campos Borja

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.3962211103>

CAPÍTULO 4..... 81

ABASTECIMENTO DE ÁGUA E ESGOTO NOS ESTADOS UNIDOS: A ESTRUTURA REGULATÓRIA E SERVIÇO PÚBLICO/PRIVADO

David W. Schnare

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.3962211104>

CAPÍTULO 5..... 99

O MARCO REGULATÓRIO E SISTEMA DE GESTÃO DO ABASTECIMENTO DE ÁGUA URBANA E ÁGUAS RESIDUAIS NA ITÁLIA

Alessandro de Carli
Sara Zanini

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.3962211105>

CAPÍTULO 6..... 124

A PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA E ESGOTAMENTO SANITÁRIO NO BRASIL, APÓS ALTERAÇÕES NO MARCO LEGAL E REGULATÓRIO DO SANEAMENTO BÁSICO PELA LEI Nº 14.026/2020

Abelardo de Oliveira Filho

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.3962211106>

CAPÍTULO 7	162
O SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL: VISÃO GERAL DA ESTRUTURA JURÍDICA DE PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS	
Lucas Custódio	
 https://doi.org/10.22533/at.ed.3962211107	
CAPÍTULO 8	181
A QUESTÃO “ÁGUA”: O RECURSO NO MUNDO, A NECESSIDADE DE UM PARADIGMA DIFERENTE, O ENVOLVIMENTO DA POPULAÇÃO	
Gianfranco Becciu	
Camyllyn Lewis	
Stefano Mambretti	
Mariana Marchioni	
 https://doi.org/10.22533/at.ed.3962211108	
CAPÍTULO 9	206
TÉCNICAS DE TRATAMENTO E APROVEITAMENTO DE ESGOTO DOMÉSTICO PARA POPULAÇÃO DE BAIXA RENDA	
Layane Priscila de Azevedo Silva	
Ademar Nogueira do Nascimento	
 https://doi.org/10.22533/at.ed.3962211109	
SOBRE OS ORGANIZADORES	240
SOBRE OS AUTORES	241

O SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL: VISÃO GERAL DA ESTRUTURA JURÍDICA DE PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS

Lucas Custódio

1. PANORAMA DA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL

O saneamento básico é um serviço público essencial e intimamente ligado à saúde pública, ao controle de doenças infecciosas e à melhoria da qualidade de vida (WORLD HEALTH ORGANIZATION, 2021). O saneamento básico, no Brasil, envolve as atividades de: (i) abastecimento de água; (ii) esgotamento sanitário; (iii) limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos; e (iv) drenagem e manejo de águas pluviais urbanas (BRASIL, 2007). No entanto, no quadro jurídico e político brasileiro, as atenções têm se voltado à prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, devido à sua importância à vida e à saúde humana e aos grandes desafios impostos à universalização de tais serviços.

Nesse contexto, ao longo de décadas, o abastecimento de água e o esgotamento sanitário estiveram envolvidos em um complexo emaranhado jurídico relacionado à definição de sua competência e à sua efetiva prestação.

O fato é que, enquanto as divergências não são sanadas e o atual e ineficiente modelo de

prestação não é plenamente substituído, o país enfrenta severas dificuldades na universalização do saneamento básico, sobretudo em suas áreas mais pobres, reforçando históricas desigualdades sociais e regionais.

Como exemplo dessa realidade, citem-se os dados no Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), segundo os quais, em 2019, mais de 30 milhões de brasileiros não tinham acesso ao fornecimento de água encanada, quase 47% da população não dispunha de infraestrutura de coleta de esgoto e menos da metade da população tinha seu esgoto tratado. A maior parte dessa falta de acesso à infraestrutura de saneamento básico estava concentrada nas regiões Norte e Nordeste do país (SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES SOBRE SANEAMENTO, 2019).

Para entender as razões que levaram a esse cenário e os impactos do novo Marco Legal do Saneamento Básico aprovado pelo Congresso Nacional em 2020, serão analisados a seguir o tratamento jurídico dispensado ao saneamento básico e os modelos de delegação e prestação dos serviços ligados ao saneamento básico no Brasil.

2. SANEAMENTO BÁSICO: DEFINIÇÃO E DIVERGÊNCIAS

O saneamento básico, apesar de

há muito tempo ser considerado como serviço público pela doutrina jurídica,¹ foi assim expressamente definido pelo artigo 2º, *caput*, da Lei nº 11.445/2007, que criou o primeiro Marco Legal federal sobre saneamento básico sob a égide da Constituição Federal (CF) de 1988. Confira-se: “Art. 2º Os serviços públicos de saneamento básico serão prestados com base nos seguintes princípios fundamentais: [...]” (BRASIL, 2007). A definição dos serviços de saneamento básico como serviços públicos traz importantes implicações à realização de tais atividades. Isso porque, como define Maria Sylvia Di Pietro (2018, p. 190), o serviço público é “[...] toda atividade material que a lei atribui ao Estado para que a exerça diretamente ou por meio de seus delegados, com o objetivo de satisfazer concretamente às necessidades coletivas, sob regime jurídico total ou parcialmente público.”

Isso significa dizer que os serviços públicos são atividades de titularidade do Estado e somente podem ser prestados pelo ente estatal competente ou por agentes expressamente delegados para tanto. Assim, não se pode conceber, por exemplo, que uma empresa simplesmente comece a prestar serviços ligados ao saneamento básico sem que tenha recebido autorização governamental para isso.

Além disso, diferentemente das atividades econômicas regulares, os serviços públicos são regidos por regime jurídico próprio, inclusive quando delegados a empresas privadas. Assim, qualquer um que preste serviços públicos deverá observar as regras de Direito Público aplicáveis. Por fim, a classificação de uma atividade como serviço público implica o dever de satisfação das necessidades coletivas subjacentes a tal atividade.

No Brasil, no entanto, as principais controvérsias não estão relacionadas à classificação das atividades ligadas ao saneamento básico como serviço público, mas, sim, à definição sobre a competência para a prestação de tais serviços. Isto é, discute-se qual ente federativo – União, Estados ou Municípios – é o titular do saneamento básico.

A CF de 1988, ao tratar da competência dos entes federativos, não dispôs expressamente a quem caberia a titularidade dos serviços de saneamento básico. Por meio de seu artigo 21, inciso XX, a CF de 1988 outorgou à União a competência administrativa para instituição de diretrizes para o saneamento básico,² mas não previu a competência legislativa privativa da União sobre o tema, o que caracterizaria a titularidade dos serviços.

Além disso, o artigo 23, inciso IX, da CF de 1988, ainda previu ser de competência comum a União, Estados e Municípios a promoção de programas para melhoria das condições de saneamento básico.³ Por fim, o artigo 30 previu que seria de responsabilidade dos municípios prestar os serviços públicos de interesse local.⁴

1 Como exemplo: Saneamento básico – região metropolitana – competência estadual (TÁCITO, 1998).

2 “Art. 21. Compete à União: [...] XX - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;” (BRASIL, 1988).

3 “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;” (BRASIL, 1988).

4 “Art. 30. Compete aos Municípios: [...] I - legislar sobre assuntos de interesse local;” (BRASIL, 1988).

Diante da falta de clara definição pela CF de 1988 sobre qual ente federativo seria o titular dos serviços ligados ao saneamento básico, entendeu-se, em princípio, que os municípios seriam os responsáveis por tais atividades, já que os interesses envolvidos seriam predominantemente locais (MEIRELLES, 2013). Porém, há quem defenda que o serviço seja de competência estadual, uma vez que a própria lógica da prestação dos serviços ultrapassa os limites territoriais dos municípios (BARROSO, 2002).

A tese de que a competência é municipal, no entanto, prevaleceu e gerou alguns inconvenientes à prestação dos serviços ligados ao saneamento básico.⁵

Em primeiro lugar, dificilmente os corpos hídricos e a ocupação do solo estão restritos aos limites territoriais dos municípios, exigindo que a infraestrutura de abastecimento de água e tratamento de esgoto seja implementada de maneira conjunta em diversos municípios.

Além disso, os municípios, sobretudo aqueles localizados em áreas rurais, têm menor capacidade financeira para realizar os vultosos investimentos necessários à criação da infraestrutura do saneamento básico do que os estados e a União.

Por fim, caso os serviços de municípios contíguos fossem delegados a um só prestador, o referido prestador estaria sujeito a diferentes autoridades reguladoras municipais, já que a titularidade do serviço implica a competência de sua regulamentação. Nesse contexto, podem surgir conflitos na regulamentação, gerando dúvidas sobre qual regra seria aplicável no caso concreto.

A fim de se resolver sobretudo os dois primeiros problemas, o modelo encontrado em período ainda anterior à CF de 1988 foi a delegação dos serviços a empresas controladas pelos estados, que contariam com apoio financeiro da União. Porém, como se verá a seguir, esse modelo, que permaneceu mesmo após o advento da CF de 1988, gera graves entraves à universalização do saneamento básico, além de não sanar o problema da existência de diferentes autoridades reguladoras.

3 . MODELOS PARA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA E ESGOTAMENTO SANITÁRIO

A seguir, analisaremos os dois modelos delineados na CF de 1988 para a delegação de serviços públicos, incluindo as atividades ligadas ao saneamento básico. O primeiro,

⁵ Veja-se, nesse sentido, o voto do ministro relator Alexandre de Moraes na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 2.077/BA: “Nessa linha, o saneamento básico – definido pelo art. 2º da Lei 11.445/2007 como o conjunto de serviços, infraestruturas e instalações de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e drenagem de águas pluviais, entre outras atividades – revela ações e políticas públicas de interesse típico e notadamente local, como já reconhecido pela jurisprudência do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, embora também frisado o interesse prático de que tais atividades sejam objeto de enfrentamento pelo Poder Público em nível regional, por mecanismos de gestão associada de serviços públicos e integração metropolitana, desde que respeitada a autonomia municipal (ADI 1.842, Rel. Min. LUIZ FUX, redator p/ Acórdão Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 6/3/2013, DJe de 13/9/2013).”.

referente à delegação interfederativa, é o que ainda predomina. Já o modelo de delegação por concessão tem ganhado força com a aprovação do novo Marco Legal do Saneamento Básico.

3.1 Delegação interfederativa

O artigo 241 da CF de 1988 autoriza que União, Estados e Municípios, mediante disciplina legal, celebrem consórcios públicos e convênios de cooperação entre si, a fim de promover a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência de bens e serviços necessários à continuidade dos serviços públicos transferidos. Confira-se:

Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos (BRASIL, 1988).

Isso significa que diferentes entes federativos podem reunir esforços para realização de objetivos comuns, abrangendo, inclusive, a prestação de serviços públicos. Nesse sentido, serviços públicos atribuídos a um ente federativo poderão ser transferidos a outro, sem a necessidade de se observar as demais regras de delegação de serviços públicos previstas na CF de 1988, que preveem a realização de licitação.

Nesse contexto, foi editada a Lei nº 11.107/2005, que dispôs sobre as normas gerais para a celebração de consórcio públicos e convênios de cooperação. O referido dispositivo legal criou a obrigação de, nos casos em que há delegação da prestação de serviços públicos, os entes federativos celebrarem contratos de programa a fim de constituir e regular a referida delegação. Senão veja-se:

Art. 13. Deverão ser constituídas e reguladas por contrato de programa, como condição de sua validade, as obrigações que um ente da Federação constituir para com outro ente da Federação ou para com consórcio público no âmbito de gestão associada em que haja a prestação de serviços públicos ou a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal ou de bens necessários à continuidade dos serviços transferidos (BRASIL, 2005).

Nesse contexto, passou a ser prática, no setor de saneamento básico, que municípios celebrassem convênios de cooperação e contratos de programa com estados em que estão localizados e delegassem a empresas públicas ou sociedades de economia mista de controle estadual a prestação dos serviços ligados ao saneamento básico. Além disso, frequentemente, há também a delegação às agências reguladoras estaduais das competências para regulamentação e fiscalização de tais serviços.

No entanto, a solução encontrada para tentar resolver os entraves de a titularidade do saneamento básico ter sido atribuída aos municípios criou outros problemas.

A delegação interfederativa dos serviços do saneamento básico, na estrutura acima

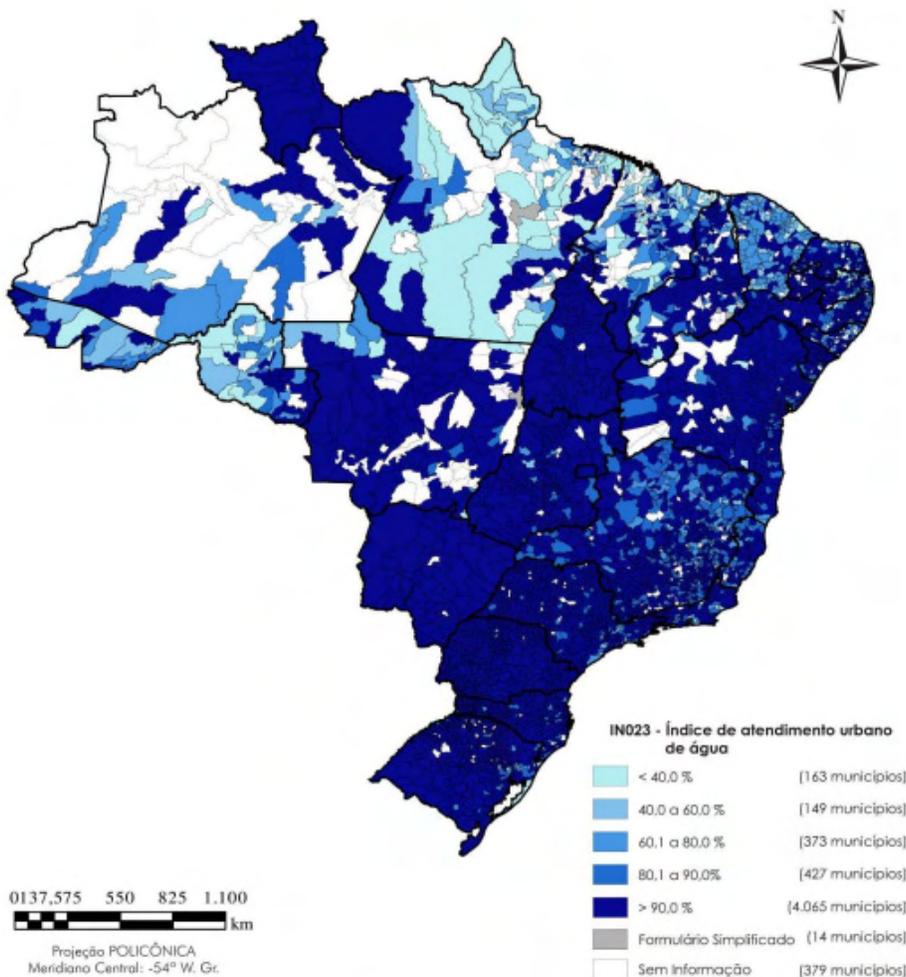
apontada, impossibilita a realização de licitação – processo competitivo – para escolha do prestador do serviço, já que se trata de uma delegação entre entes públicos determinados. Nessa situação, a delegação por meio de convênios de cooperação e contratos de programa não permite assegurar que a empresa estadual reúne os requisitos técnicos e econômico-financeiros necessários à adequada prestação dos serviços delegados.

Nesse sentido, após anos de experiência de delegação interfederativa, verificou-se o aprofundamento de disparidades regionais já conhecidas no país.

Isso ocorreu porque o modelo de delegação dos serviços de saneamento básico dos municípios para empresas estaduais encontrou seu limite na própria capacidade financeira dos estados.

Assim, empresas controladas por estados com maior capacidade de investimento puderam promover a universalização – ou níveis próximos a isso – tanto do abastecimento de água quanto da coleta e tratamento de esgoto. Estados com menor capacidade de investimentos, por sua vez, amargam baixos níveis de cobertura de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

Exemplo disso é que, de acordo com dados do SNIS, enquanto o estado de São Paulo – o mais rico da federação (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2021) – investiu cerca de 6 bilhões de reais em serviços de água e esgoto no ano de 2019, o estado do Amapá, um dos mais pobres (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2021), investiu 1,2 milhão de reais. (SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES SOBRE SANEAMENTO, 2019).



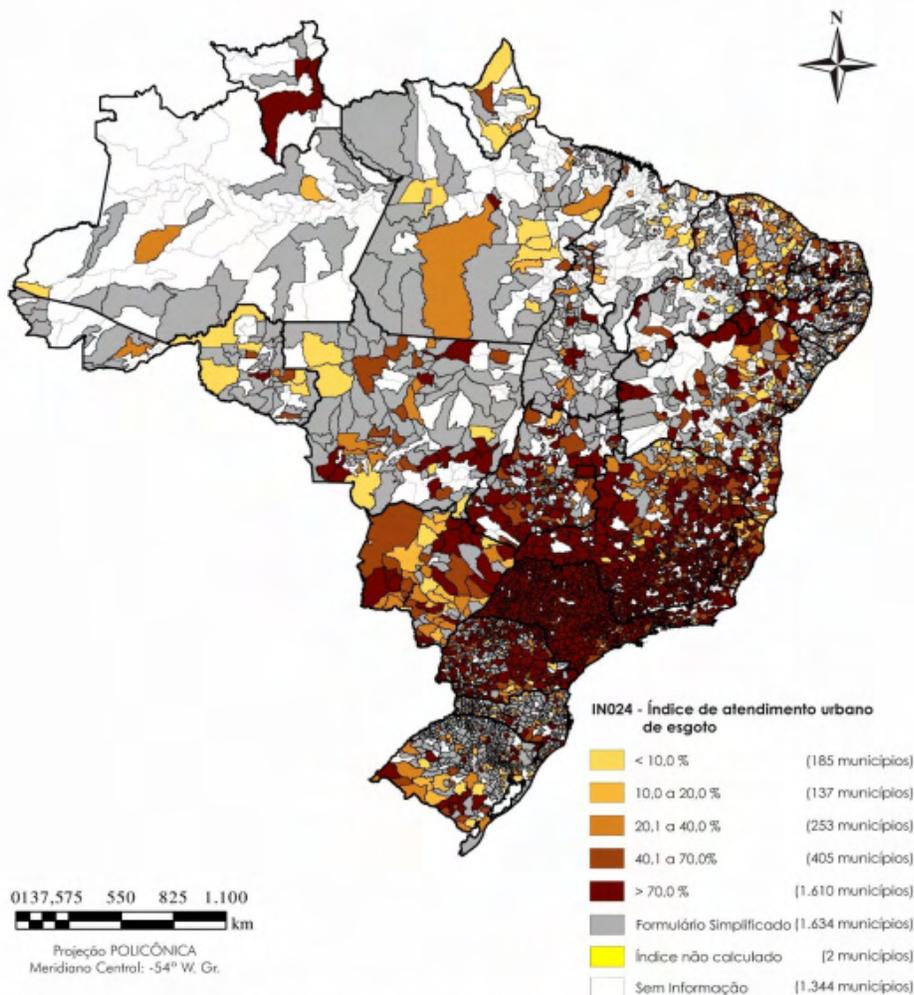
Fonte: Malha municipal digital do Brasil, Base de Informações Municipais 4. IBGE, 2003. Dados: SNIS, 2019.

Figura 1: Mapa do índice de atendimento urbano por rede de água (IN023) dos municípios com prestadores de serviços participantes do SNIS em 2019, distribuído por faixas percentuais, segundo município.

Fonte: adaptada de Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (2019).

O modelo de delegação interfederativa, justamente por se basear em uma lógica de delegação entre entes públicos, não conseguiu driblar as históricas disparidades econômicas regionais, de modo que seu sucesso esteve ligado às riquezas já acumuladas pelos estados.

Assim, conforme demonstram os dados compilados pelo SNIS, o abastecimento de água potável, a coleta e o tratamento de esgoto apresentam piores níveis de universalização nas áreas mais pobres do Brasil e melhores níveis nas áreas mais ricas.

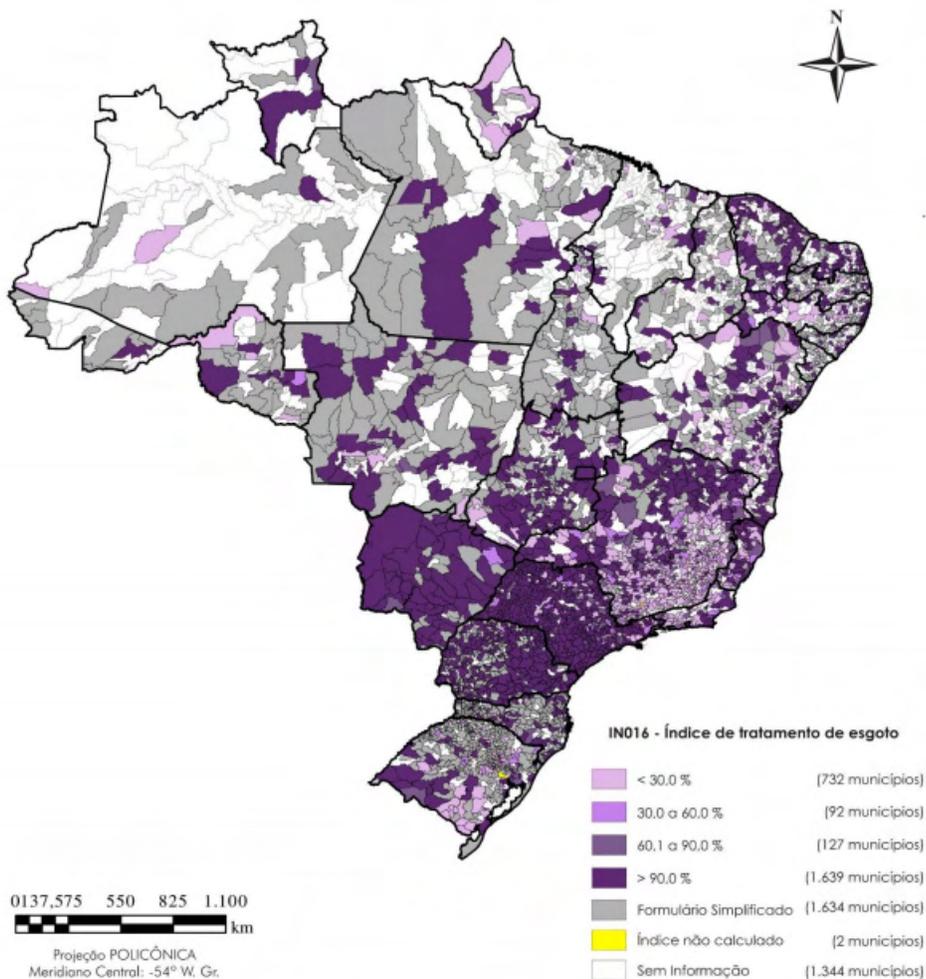


Fonte: Malha municipal digital do Brasil, Base de Informações Municipais 4, IBGE, 2003. Dados: SNIS, 2019.

Figura 2: Mapa do índice de atendimento urbano por rede coletora de esgotos (IN024) dos municípios com prestadores de serviços participantes do SNIS em 2019, distribuído por faixas percentuais, segundo município.

Fonte: adaptada de Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (2019).

Verifica-se, assim, que a solução jurídica fundamentada no artigo 241 da CF de 1988 consegue atingir níveis razoáveis de prestação nas áreas mais ricas do país. Entretanto, falha em garantir o acesso aos serviços básicos e essenciais de abastecimento de água potável e coleta de esgoto nas regiões mais pobres, justamente as áreas que mais necessitam da satisfatória prestação de serviços públicos.



Fonte: Malha municipal digital do Brasil, Base de Informações Municipais 4. IBGE, 2003. Dados: SNIS, 2019.

Figura 3: Mapa do índice de tratamento de esgotos referido à água consumida (IN046) dos municípios com prestadores de serviços participantes do SNIS em 2019, distribuído por faixas percentuais, segundo município.

Fonte: adaptada de Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (2019).

3.2 Concessões de serviço público

O segundo modelo de prestação de serviços públicos é aquele disciplinado pelo artigo 175 da CF de 1988. *In verbis*: “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” (BRASIL, 1988).

O dispositivo constitucional indica que a prestação dos serviços públicos deve ser realizada diretamente pelo ente federativo a quem foi atribuído o referido serviço ou

indiretamente por meio de concessões ou permissões. Além disso, as concessões e as permissões devem ser outorgadas, em todos os casos, mediante licitação para escolha do delegatário.

No entanto, apesar da sólida doutrina jurídica sobre o tema e da sua ampla utilização, a delegação de serviços públicos por meio de concessões é ainda mal compreendida no debate público, o que acaba gerando algumas infundadas críticas a esse modelo. Considerando esse contexto, a seguir, será realizada uma análise sobre o instituto da concessão e de seu funcionamento.

Em linhas gerais, a concessão de serviço público, surgida na França ao longo do século XIX, foi uma forma encontrada pelo Poder Público para transferir temporariamente a terceiros a execução de serviços públicos. Assim, por meio da delegação da prestação do serviço a particulares, o Estado poderia promover a execução dos serviços a ele atribuídos sem a necessidade de aportar os investimentos necessários, que ficariam a cargo do concessionário (DI PIETRO, 2018).

No entanto, a delegação e a prestação de serviços públicos não eram realizadas de maneira desregrada. Ao contrário, justamente por dizerem respeito a importantes atividades públicas, que inclusive poderiam ser modificadas ao longo do tempo diante da evolução tecnológica e social, foram outorgadas ao Poder Concedente prerrogativas contratuais, sobretudo, a alteração e a rescisão contratual unilateralmente pelo Poder Público, que garantiriam a adequada prestação dos serviços concedidos.

No Brasil, como indica Schirato (2013), a incorporação do instituto da concessão no ordenamento jurídico e sua utilização remontam aos tempos do Império.

Apesar dos contornos próprios que a atual legislação brasileira deu às concessões de serviço público, a finalidade e o funcionamento das concessões são os mesmos: delegar, temporariamente, a prestação de um serviço público de titularidade estatal para execução por um particular, por sua conta e risco e mediante remuneração. Confira-se a definição de Hely Lopes Meirelles (2016, p. 486):

Serviços concedidos são todos aqueles que o particular executa em seu nome, por sua conta e risco, remunerados por tarifa, na forma regulamentar, mediante delegação contratual ou legal do Poder Público concedente. Serviço concedido é serviço do Poder Público, apenas executado por particular em razão da concessão.

Concessão é a delegação contratual da execução do serviço, na forma autorizada e regulamentada pelo Executivo. O contrato de concessão é ajuste de Direito Administrativo, bilateral, oneroso, comutativo e realizado *intuitu personae*. Com isto se afirma que é um acordo administrativo (e não um ato unilateral da Administração), com vantagens e encargos recíprocos, no qual se fixam as condições de prestação do serviço, levando-se em consideração o interesse coletivo na sua obtenção e as condições pessoais de quem se propõe a executá-lo por delegação do poder concedente.

No entanto, como o artigo 175 da CF de 1988, anteriormente transcrito, indica, não é autorizado ao Poder Público delegar a prestação dos serviços públicos dos quais é titular a pessoa jurídica ou consórcio de sua livre escolha. É necessária a realização de licitação para seleção de empresa que seja mais qualificada para realização do serviço. Nesse sentido, a Lei nº 8.987/1995, que regulamenta o artigo 175 da CF, dispõe:

Art. 2º Para os fins do disposto nesta Lei, considera-se:

[...]

II - concessão de serviço público: a delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade concorrência ou diálogo competitivo, a pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado (BRASIL, 1995).

Isso significa que, diferentemente da delegação interfederativa, nas concessões, a realização de processo licitatório competitivo para escolha de prestador que demonstre capacidade de executar o serviço público em questão é condição precedente e necessária à delegação dos serviços.

A Lei nº 8.987/1995 determina que o procedimento para seleção do prestador mais capacitado deve, ainda, observar os princípios que regem a Administração Pública, como a moralidade, a legalidade e a igualdade, a fim de se evitar qualquer forma de vantagem a um dos licitantes em detrimento dos demais. *In verbis*:

Art. 14. Toda concessão de serviço público, precedida ou não da execução de obra pública, será objeto de prévia licitação, nos termos da legislação própria e com observância dos princípios da legalidade, moralidade, publicidade, igualdade, do julgamento por critérios objetivos e da vinculação ao instrumento convocatório (BRASIL, 1995).

Confira-se a explicação de José dos Santos Carvalho Filho (2019, p. 579) sobre o tema:

Os contratos de concessão não fogem à regra que a Constituição traçou sobre exigibilidade de licitação para as contratações (art. 37, XXI). Ao contrário, no art. 175 deixou assentada, de forma indubitosa, a exigibilidade do procedimento seletivo, e, para tanto, empregou a expressão 'sempre através de licitação'. Desse modo, não mais tem o Estado o poder de escolher livremente o concessionário de seus serviços. Deverá este ser o efetivo vencedor em processo de licitação previamente realizado.

[...]

Além de ser obrigatório o procedimento de licitação, deve o certame guiar-se por todos os princípios que normalmente regem essa modalidade de seleção. Por tal razão, é necessário observar os princípios da legalidade, moralidade, publicidade, igualdade, julgamento objetivo e vinculação ao instrumento convocatório. Diante disso, é inconstitucional a lei do ente público, que,

de forma abstrata, regule as concessões com a antecipada previsão de prorrogabilidade do contrato, forma dissimulada de violar aqueles princípios e de praticar favorecimentos escusos.

Além da fundamental previsão de que a delegação por meio da concessão será realizada a prestador que se demonstre capaz de executar o serviço delegado, há um ponto crucial a ser ressaltado: delega-se tão somente a prestação do serviço. Isso significa que o Poder Público permanece titular do serviço concedido. E nem poderia ser diferente, já que a titularidade do serviço é atribuída pela própria CF a um ente federativo e é intransferível a quem quer que seja.

Desse modo, o Poder Público titular do serviço, ao realizar licitação para celebração de um contrato de concessão, transfere temporariamente a execução do serviço, mas mantém todas as suas prerrogativas e todos os seus deveres sobre a referida atividade. Confira-se lição de Hely Lopes Meirelles (2016, p. 487):

Pela concessão o poder concedente não transfere propriedade alguma ao concessionário, nem se despoja de qualquer direito ou prerrogativa pública. Delega apenas a execução do serviço, nos limites e condições legais ou contratuais, sempre sujeita a -regulamentação e fiscalização do concedente.

Como o serviço, apesar de concedido, continua sendo público, o poder concedente - União, Estado-membro, Município - nunca se despoja do direito de explorá-lo direta ou indiretamente, por seus órgãos, suas autarquias e empresas estatais, desde que o interesse coletivo assim o exija.

Assim, não há que se falar em alienação de um serviço público à iniciativa privada, já que, sob nenhuma hipótese, um serviço deixa de ser público ou tem sua titularidade alterada ao ter sua execução delegada a particulares.

Nesse contexto, ressalta-se que o poder-dever dos entes públicos de regulamentar os serviços públicos concedidos permanece inalterado. Isto é, o titular do serviço concedido mantém sua prerrogativa e seu dever de estabelecer regulamentos que orientem a adequada prestação das atividades delegadas:

Os serviços públicos só podem ser executados se houver uma disciplina normativa que os regule, vale dizer, que trace as regras através das quais se possa verificar como vão ser prestados. Essa disciplina regulamentadora, que pode se formalizar através de leis, decretos e outros atos regulamentares, garante não só o Poder Público como também o prestador do serviço e, ainda, em diversas ocasiões, os próprios indivíduos a que se destina.

A regulamentação do serviço público cabe à entidade que tem competência para prestá-lo. O poder de regulamentar encerra um conjunto de faculdades legais para a pessoa titular do serviço. Pode ela, de início, estabelecer as regras básicas dentro das quais será executado o serviço. Depois, poderá optar por executá-lo direta ou indiretamente, e, nesse caso, celebrar contratos de concessão ou firmar termos de permissão com particulares, instituindo e alterando os meios de execução e, quando se fizer necessário, retomá-lo para

si (CARVALHO FILHO, 2019, p. 506).

E justamente por configurar um poder-dever, o titular do serviço público – seja o serviço prestado direta ou indiretamente – não pode renunciar à sua prerrogativa de regulamentar tais serviços nem deixar de exercê-la:

Os poderes administrativos são outorgados aos agentes do Poder Público para lhes permitir atuação voltada aos interesses da coletividade. Sendo assim, deles emanam duas ordens de consequência:

- 1- são eles irrenunciáveis; e
- 2- devem ser obrigatoriamente exercidos pelos titulares.

Desse modo, as prerrogativas públicas, ao mesmo tempo em que constituem poderes para o administrador público, impõem-lhe o seu exercício e lhe vedam a inércia, porque o reflexo desta atinge, em última instância, a coletividade, esta a real destinatária de tais poderes. Esse aspecto dúplice do poder administrativo é que se denomina de poder-dever de agir. E aqui são irretocáveis as já clássicas palavras de HELY LOPES MEIRELLES: 'Se para o particular o poder de agir é uma faculdade, para o administrador público é uma obrigação de atuar, desde que se apresente o ensejo de exercitá-lo em benefício da comunidade' (CARVALHO FILHO, 2019, p. 132).

Assim, salvo por omissão do próprio Estado, a delegação dos serviços públicos por meio de concessão não é procedimento desregrado, de forma a permitir que o prestador execute o serviço de maneira desordenada. Ao contrário, o delegatário deve observar e seguir a regulamentação emitida pelo Poder Público.

Além dessa competência de estabelecer condições gerais e abstratas para a execução dos serviços públicos, a legislação aplicável garante ao Poder Concedente algumas prerrogativas no âmbito dos contratos de concessão.

Somados aos poderes de alterar e rescindir unilateralmente, já mencionados introdutoriamente, a Lei nº 8.666/1993 estabelece também os poderes do Poder Público para fiscalizar a execução dos serviços delegados e penalizar o concessionário em caso de descumprimento das regras estabelecidas:

Art. 58. O regime jurídico dos contratos administrativos instituído por esta Lei confere à Administração, em relação a eles, a prerrogativa de:

- I - modificá-los, unilateralmente, para melhor adequação às finalidades de interesse público, respeitados os direitos do contratado;
- II - rescindi-los, unilateralmente, nos casos especificados no inciso I do art. 79 desta Lei;
- III - fiscalizar-lhes a execução;
- IV - aplicar sanções motivadas pela inexecução total ou parcial do ajuste (BRASIL, 1993).

O artigo 28 da Lei nº 8.987/1995, por sua vez, traz o quadro geral de poderes e

obrigações do Poder Concedente:

Art. 29. Incumbe ao poder concedente:

I - regulamentar o serviço concedido e fiscalizar permanentemente a sua prestação;

II - aplicar as penalidades regulamentares e contratuais;

III - intervir na prestação do serviço, nos casos e condições previstos em lei;

IV - extinguir a concessão, nos casos previstos nesta Lei e na forma prevista no contrato;

V - homologar reajustes e proceder à revisão das tarifas na forma desta Lei, das normas pertinentes e do contrato;

VI - cumprir e fazer cumprir as disposições regulamentares do serviço e as cláusulas contratuais da concessão;

VII - zelar pela boa qualidade do serviço, receber, apurar e solucionar queixas e reclamações dos usuários, que serão cientificados, em até trinta dias, das providências tomadas;

VIII - declarar de utilidade pública os bens necessários à execução do serviço ou obra pública, promovendo as desapropriações, diretamente ou mediante outorga de poderes à concessionária, caso em que será desta a responsabilidade pelas indenizações cabíveis;

IX - declarar de necessidade ou utilidade pública, para fins de instituição de servidão administrativa, os bens necessários à execução de serviço ou obra pública, promovendo-a diretamente ou mediante outorga de poderes à concessionária, caso em que será desta a responsabilidade pelas indenizações cabíveis;

X - estimular o aumento da qualidade, produtividade, preservação do meio-ambiente e conservação;

XI - incentivar a competitividade; e

XII - estimular a formação de associações de usuários para defesa de interesses relativos ao serviço (BRASIL, 1995).

A análise do instituto da concessão permite que se afastem críticas a esse modelo, sobretudo aquelas que apontam a concessão como uma forma de alienação dos serviços públicos à iniciativa privada, que executaria tais atividades de maneira desregrada.

Desse modo, as concessões representam um importante instrumento à disposição do Poder Público para prestação dos serviços de saneamento básico.

É verdade que, considerando a atribuição da titularidade das atividades ligadas ao saneamento básico aos municípios, ainda há o problema de um prestador eventualmente submeter-se a diferentes regulamentações. No entanto, como veremos adiante, o novo Marco Legal do Saneamento Básico endereçou de maneira precisa essa questão.

De toda forma, apesar de as concessões representarem uma exceção no setor de saneamento básico até a edição do novo Marco Legal do Saneamento Básico, existem

alguns casos de bastante sucesso. Um exemplo é a cidade de Niterói, no estado do Rio de Janeiro, que, em 1999, concedeu os serviços de saneamento básico.

Quando da assunção da concessão pelo prestador privado, a cidade enfrentava graves problemas para expansão de sua infraestrutura sanitária. Somente 72% da população tinha acesso ao abastecimento de água tratada e apenas 35% da população da cidade tinha seu esgoto coletado e tratado.

De acordo com o Instituto Trata Brasil, os serviços de abastecimento de água tratada, coleta e tratamento do esgoto coletado atualmente são universalizados, de forma que a cobertura de tais serviços em 2018 já correspondia, respectivamente, a 100%, 95% e 100%.⁶

Verifica-se, assim, a importância e as potencialidades que o instituto da concessão tem a oferecer no setor de saneamento básico.

4 . O NOVO MARCO LEGAL DO SANEAMENTO BÁSICO

O novo Marco Legal do Saneamento Básico, instituído por meio da Lei nº 14.026/2020, enfrentou um longo caminho legislativo e somente foi concluído após a edição de duas medidas provisórias, que não foram analisadas a tempo pelo Congresso Nacional e perderam a eficácia, e de um intenso vai e vem de projetos de lei entre a Câmara dos Deputados e o Senado Federal.

Em vigor desde julho de 2020, o novo Marco Legal do Saneamento Básico trouxe importantes mudanças para o setor que, como veremos adiante, já começaram a surtir efeito e estão promovendo uma profunda reorganização do setor de saneamento básico.

Dentre as principais alterações, a Lei nº 14.026/2020, ao modificar a Lei nº 11.445/2007, vedou novas delegações da prestação das atividades ligadas ao saneamento básico por meio de contratos de programa, convênios e instrumentos de caráter precário. Senão veja-se:

Art. 10. A prestação dos serviços públicos de saneamento básico por entidade que não integre a administração do titular depende da celebração de contrato de concessão, mediante prévia licitação, nos termos do art. 175 da Constituição Federal, vedada a sua disciplina mediante contrato de programa, convênio, termo de parceria ou outros instrumentos de natureza precária (BRASIL, 2020).

Isso significa que não é mais possível promover a delegação interfederativa, que predominava no Brasil, para os serviços de saneamento básico. Ainda que o novo Marco Legal do Saneamento Básico preveja a manutenção dos contratos de programa já vigentes,

⁶ Ver: <http://www.tratabrasil.org.br/pt/saneamento/casos-de-sucesso/tratamento-dos-esgotos-em-niteroi-avancam-e-municipio-esta-perto-da-universalizacao>.

em respeito à segurança jurídica e ao ato jurídico perfeito, caso os entes titulares tenham o desejo de, a partir de agora, delegar o serviço, deverão fazê-lo por meio do instituto da concessão, realizando, obrigatoriamente, processo licitatório para seleção do prestador.

Além disso, outra importante mudança foi o incentivo à prestação regionalizada dos serviços ligados ao saneamento:

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

[...]

XIV - prestação regionalizada dos serviços, com vistas à geração de ganhos de escala e à garantia da universalização e da viabilidade técnica e econômico-financeira dos serviços (BRASIL, 2020).

Isto é, ao se perceber as dificuldades da prestação local, foram formuladas soluções para que o serviço seja prestado por um mesmo agente em mais de um município, gerando eficiência, escala e viabilidade econômico-financeira na execução dos serviços.

Nesse contexto, a Lei nº 14.026/2020 previu três estruturas de prestação regionalizada: (i) a região metropolitana, estabelecida na forma prevista pela CF de 1988; (ii) a unidade regional de saneamento básico, instituída por meio de lei estadual; e (iii) os blocos de referência, estabelecidos pela União, mas levados a cabo por meio de gestão associada voluntária dos titulares. Confira-se:

Art. 3º Para fins do disposto nesta Lei, considera-se:

VI - prestação regionalizada: modalidade de prestação integrada de um ou mais componentes dos serviços públicos de saneamento básico em determinada região cujo território abranja mais de um Município, podendo ser estruturada em:

a) região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião: unidade instituída pelos Estados mediante lei complementar, de acordo com o § 3º do art. 25 da Constituição Federal, composta de agrupamento de Municípios limítrofes e instituída nos termos da Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da Metrópole);

b) unidade regional de saneamento básico: unidade instituída pelos Estados mediante lei ordinária, constituída pelo agrupamento de Municípios não necessariamente limítrofes, para atender adequadamente às exigências de higiene e saúde pública, ou para dar viabilidade econômica e técnica aos Municípios menos favorecidos;

c) bloco de referência: agrupamento de Municípios não necessariamente limítrofes, estabelecido pela União nos termos do § 3º do art. 52 desta Lei e formalmente criado por meio de gestão associada voluntária dos titulares (BRASIL, 2020).

Para sanar a dificuldade apontada, de um prestador estar submetido a diferentes regulamentos emitidos por diferentes titulares, o novo Marco Legal do Saneamento

Básico previu ainda a atribuição de competência à Agência Nacional de Águas (ANA) para estabelecer minuciosas normas de referências sobre o tema, que podem ser adotadas pelos entes titulares e pelas agências reguladoras competentes. Confira-se:

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 (BRASIL, 2020).

A previsão de elaboração das normas de referência por órgão federal endereça um importante obstáculo à prestação dos serviços de saneamento básico ao oferecer um instrumento de uniformização da regulamentação sobre as atividades, e, também, permitir que a disciplina do tema seja realizada por meio de órgão com capacidade técnica suficiente para a elaboração de regulamentos com a qualidade necessária.

É preciso ressaltar, no entanto, que, salvo no caso da região metropolitana, tanto os instrumentos de regionalização quanto as normas não são de observância obrigatória. Porém, para assegurar a obediência às normas de referência e a maximização da regionalização dos serviços ligados ao saneamento básico, a Lei nº 14.026/2020 previu que o repasse de recursos federais para o setor de saneamento está condicionado à adoção das normas de referência e das estruturas de prestação regionalizada. *In verbis*:

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;

[...]

VII - à estruturação de prestação regionalizada;

VIII - à adesão pelos titulares dos serviços públicos de saneamento básico à estrutura de governança correspondente em até 180 (cento e oitenta) dias contados de sua instituição, nos casos de unidade regional de saneamento básico, blocos de referência e gestão associada (BRASIL, 2020).

Um dos mais recentes e importantes frutos desse movimento de se prestar o saneamento básico sob um novo modelo foi a concessão de maneira regionalizada dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no estado do Rio de Janeiro, que tem enfrentando graves problemas com a Companhia Estadual de Águas e Esgotos do Rio de Janeiro (Cedae), prestadora das atividades de saneamento sob o regime de delegação interfederativa.

Nesse contexto, previu-se, no edital que promoveu a concessão dos serviços, uma divisão do estado do Rio de Janeiro e também da cidade do Rio de Janeiro em blocos. Assim, as cidades fluminenses inseridas em cada um dos blocos serão atendidas por um mesmo prestador. Espera-se, assim, que os próximos anos tragam consideráveis avanços no saneamento básico do estado, tanto no que diz respeito à universalização dos serviços de saneamento, quanto à melhoria das técnicas de operação.

5 . CONCLUSÕES

O caráter essencial das atividades ligadas ao saneamento básico e seu impacto na qualidade de vida da população impõem que tais serviços estejam disponíveis à totalidade da sociedade e sejam prestados de maneira adequada. No entanto, no caso do Brasil, a estrutura jurídica de prestação sob a qual o saneamento básico esteve submetido nas últimas décadas provou-se ineficiente nas áreas mais pobres do país, onde os serviços eram ainda mais imprescindíveis. Desse modo, a delegação entre entes federativos reforçou históricas desigualdades sociais e regionais.

O novo Marco Legal do Saneamento Básico, nesse contexto, promoveu uma verdadeira revolução na forma de se prestar os serviços ligados ao saneamento básico, cujos efeitos, no entanto, somente começarão a ser percebidos no médio e longo prazo.

De toda forma, ao endereçar relevantes questões do setor, como a utilização do modelo de concessões com a realização de licitação para selecionar o prestador qualificado ao serviço, a uniformização regulamentar por meio da emissão de normas de referência da ANA e o incentivo à regionalização, o novo Marco Legal do Saneamento Básico ofereceu importantes ferramentas para o atingimento da universalização das atividades. A importância desse fato é absoluta: quando se fala em saneamento básico, a universalização dos serviços é também a universalização da dignidade a milhões de brasileiros.

REFERÊNCIAS

BARROSO, L. R. Saneamento básico: competências da União, Estados e Municípios. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, DF, v. 38, n. 153, p. 225-270, 2002.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF,

BRASIL. Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 14 fev. 1995.

BRASIL. Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 7 abr. 2005.

BRASIL. Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nos 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei no 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 8 jan. 2007.

BRASIL. 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, para atribuir à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) competência para editar normas de referência sobre o serviço de saneamento, a Lei nº 10.768, de 19 de novembro de 2003, para alterar o nome e as atribuições do cargo de Especialista em Recursos Hídricos, a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, para vedar a prestação por contrato de programa dos serviços públicos de que trata o art. 175 da Constituição Federal, a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, para aprimorar as condições estruturais do saneamento básico no País, a Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, para tratar dos prazos para a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, a Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da Metrópole), para estender seu âmbito de aplicação às microrregiões, e a Lei nº 13.529, de 4 de dezembro de 2017, para autorizar a União a participar de fundo com a finalidade exclusiva de financiar serviços técnicos especializados. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 16 jul. 2020.

CARVALHO FILHO, J. S. **Manual de direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2019.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (Brasil). **Produto interno bruto- PIB**. Brasília, DF, [2021]. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/explica/pib.php>. Acesso em: 26 jun. 2021.

JUSTEN FILHO, M. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

MEDAUAR, O. **Direito administrativo moderno**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2016.

MEIRELLES, H. L. **Direito municipal brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editores, 2013.

SCHIRATO, V. R. As concessões de serviços públicos em evolução. *In*: MENEZES DE ALMEIDA, F. D. *et al.* (coord.). **Direito público em evolução**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2013.

SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES SOBRE SANEAMENTO. **Diagnóstico dos serviços de água e esgotos**. Brasília, DF: SNIS, 2020.

SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES SOBRE SANEAMENTO. **Diagnóstico dos serviços de água e esgotos**. Brasília, DF: SNIS, 2019. Disponível em: http://www.snis.gov.br/downloads/diagnosticos/ae/2019/Diagn%C3%B3stico_SNIS_AE_2019_Republicacao_31032021.pdf. Acesso em: 26 jun. 2021.

TÁCITO, C. Saneamento básico – região metropolitana – competência estadual. **Revista de direito administrativo**, Rio de Janeiro, v. 213, p. 323-328, 1998.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. **Página inicial**. [Geneve], 2021. Acesso em: <https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/sanitation>. Acesso em: 26 jun. 2021.

 www.atenaeditora.com.br
 contato@atenaeditora.com.br
 [@atenaeditora](https://www.instagram.com/atenaeditora)
 www.facebook.com/atenaeditora.com.br

Gestão e Tecnologia do

SANEAMENTO BÁSICO:

Uma abordagem na Perspectiva
Brasileira e Internacional


Ano 2022

 www.atenaeditora.com.br
 contato@atenaeditora.com.br
 [@atenaeditora](https://www.instagram.com/atenaeditora)
 www.facebook.com/atenaeditora.com.br

Gestão e Tecnologia do

SANEAMENTO BÁSICO:

Uma abordagem na Perspectiva
Brasileira e Internacional




Atena
Editora
Ano 2022