XXIX CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI BALNEÁRIO CAMBORIU - SC

DIREITO AMBIENTAL, AGRÁRIO E SOCIOAMBIETALISMO III

NORMA SUELI PADILHA

ROSÂNGELA LUNARDELLI CAVALLAZZI

HERON JOSÉ DE SANTANA GORDILHO

Copyright © 2022 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
Diretora Executiva - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - UNIVEM/FMU – São Paulo
Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio – Rio de Janeiro
Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR – Ceará

Representante Discente: Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade – UNIMAR/FEPODI – São Paulo

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara – ESDHC – Minas Gerais
Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro
Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho – Ceará
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS – Sergipe
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR – São Paulo
Secretarias
Relações Institucionais:
Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes – UNB – Distrito Federal
Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM – São Paulo
Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo
Comunicação:
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali – Rio Grande do Sul
Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB – Paraíba
Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC – Santa Catarina
Relações Internacionais para o Continente Americano:
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM – Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão
Relações Internacionais para os demais Continentes:
Prof. Dr. José Barroso Filho – ENAJUM
Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná
Eventos:
Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec – Minas Gerais
Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC – Paraná
Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS – Mato Grosso do Sul

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UMICAP – Pernambuco

D597

Direito ambiental, agrário e socioambietalismo III [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Heron José de Santana Gordilho; Norma Sueli Padilha; Rosângela Lunardelli Cavallazzi.

– Florianópolis: CONPEDI, 2022.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-65-5648-653-6
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Constitucionalismo, Desenvolvimento, Sustentabilidade e Smart Cities

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito ambiental e agrário. 3. Socioambientalismo. XXIX Congresso Nacional do CONPEDI Balneário Camboriu - SC (3: 2022: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

XXIX CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI BALNEÁRIO CAMBORIU - SC

DIREITO AMBIENTAL, AGRÁRIO E SOCIOAMBIETALISMO III

Apresentação

GT DIREITO AMBIENTAL, AGRÁRIO E SOCIOAMBIETALISMO III

É com imensa alegria que retornamos, neste XXIX CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, às atividades presenciais deste Grupo de Trabalho, uma vez que, desde 2020, com o início da pandemia COVID-19, os eventos do CONPEDI vinham sendo realizados de forma online.

Durante os dias 07, 08 e 09 de dezembro de 2022, na bela cidade catarinense de Balneário Camboriú, no campus da Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI, o maior encontro da pesquisa e pós-graduação em direito voltou a ser realizado presencialmente e tivermos a satisfação de coordenar o Grupo de Trabalho de Direito Ambiental, Agrário e Socioambientalismo III, que contou com a apresentação de trabalhos de pesquisadores de diferentes instituições e das diversas regiões do País.

A qualidade das pesquisas apresentadas eleva sempre mais a importância deste Grupo de Trabalho, que concentra nos eventos do CONPEDI, um nível de destaque e excelência na produção do conhecimento científico na área do Direito Ambiental, agrário e socioambientalismo.

Deste modo honra-nos apresentar a comunidade acadêmica os artigos apresentados e debatidos neste evento de grande magnitude para a pesquisa na pós-graduação em Direito no País e convidamos a todos que leiam os textos apresentados neste Grupo de Trabalho e publicados no presente ANAIS, conforme descrição que se segue:

1. O PRINCÍPIO DA PARTICIPAÇÃO E OS RETROCESSOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS NO BRASIL: O CASO DA ALTERAÇÃO NA COMPOSIÇÃO DO CONAMA, de autoria de Samara Tavares Agapto das Neves de Almeida Silva , Dulcely Silva Franco , Norma Sueli Padilha. Este artigo tem o objetivo de discutir as alterações introduzidas pelo Decreto n.º 9.806, de 28 de maio de 2019, quanto às regras de composição do Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA, sob a perspectiva do Estado de Direito Ambiental, do princípio da participação e do princípio da vedação de retrocesso ambiental. Sob a diretriz da gestão democrática do meio ambiente faz-se a análise da Ação de

Descumprimento de Preceito Fundamental - ADPF 623 em trâmite no Supremo Tribunal Federal - STF.

2. O TRANSJUDICIALISMO COMO INSTRUMENTO DE AUXÍLIO NA PROMOÇÃO DE JUSTIÇA AMBIENTAL, de autoria de Marta Luiza Leszczynski Salib. A pesquisa analisa como os diálogos transjudiciais podem contribuir na construção de políticas públicas ambientais pelos Estados - uma vez que o bem ambiental é considerado transnacional – visando a promoção do que se pode considerar “justiça ambiental”.

3. A AGROECOLOGIA E O DIREITO HUMANO FUNDAMENTAL À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA, de autoria de Lorena Cristina Moreira, o artigo analisa os possíveis motivos para o Brasil ter retornado ao mapa da fome. Traçando um histórico sobre o direito à alimentação adequada sob a consideração de que o problema da fome está presente desde a colonização europeia.

4. O SOCIOAMBIENTALISMO NO DIREITO INTERNACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS, de autoria de Ana Carolina Farias Ribeiro Betzel , Amanda Naif Daibes Lima. Neste artigo observamos o estudo da aplicabilidade do socioambientalismo para a visibilidade das comunidades tradicionais em um cenário de crise ambiental, analisando as contribuições do direito internacional nos casos práticos bem como a perspectiva da universalidade dos direitos humanos.

5. CONSTITUIÇÃO, MEIO AMBIENTE E A RESPONSABILIDADE PENAL DA PESSOA JURÍDICA NOS CRIMES AMBIENTAIS, de autoria de Romulo Rhemo Palitot Braga , Thiago Mota Maciel. O presente artigo tem como escopo demonstrar os aspectos que fundamentam a Responsabilidade Penal da Pessoa Jurídica nos casos de crimes ambientais. Apesar da controvérsia existente na doutrina e na jurisprudência entre a responsabilidade penal, este artigo reúne argumentos que evidenciam a pertinência da aplicação de repressão às pessoas jurídicas em crimes ambientais.

6. A PRODUÇÃO AGROINDUSTRIAL E OS EFEITOS DA RESTRIÇÃO AO CRÉDITO RURAL, de autoria de Pablo Ricardo Alves e Silva , Carolina Merida , Murilo Couto Lacerda. O tema do presente estudo é o crédito rural como instrumento de política agrícola no Brasil. O recorte da pesquisa se trata da importância do acesso ao crédito pelos produtores rurais. Tem como problema a viabilização de forma efetiva do acesso ao crédito rural, com a utilização de assistência técnica aos produtores, além das tecnologias disponíveis e aplicáveis para o financiamento do crédito rural.

7. O PAPEL DAS NORMAS DE REFERÊNCIA TARIFÁRIAS DA ANA, de autoria de Flávia de Almeida Montingelli Zanferdini , Sergio Martin Piovesan De Oliveira , Vitor Hugo da Trindade Silva. Neste artigo os autores pretendem provocar uma reflexão sobre a importância de uma política pública tarifária adequada nos serviços de saneamento básico, especialmente aos mais vulneráveis. Considera que o direito fundamental ao saneamento só será, na prática, difuso, e social, quando os mais pobres puderem tê-lo.

8. GOVERNANÇA CORPORATIVA ESG E COMPLIANCE AMBIENTAL: EM BUSCA DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, de autoria de Fernanda De Oliveira Crippa , Orlando Luiz Zanon Junio. O artigo analisa a adoção de ferramentas preventivas que tem o condão de reafirmar o compromisso socioambiental das empresas e, em paralelo, resguardar a incolumidade do bem ambiental contribuindo para o desenvolvimento sustentável, apresentando ferramentas como a Governança Corporativa ESG e o ComplianceAmbiental, como contributos para garantia da transparência e segurança jurídica nas relações, além de boa reputação perante os stakeholders.

9. A LOGÍSTICA REVERSA COMO FERRAMENTA DE COMPETITIVIDADE NA CONSTRUÇÃO CVIL, artigo de autoria de Simone Cristina Izaias da Cunha , Henrique Pinho de Sousa Cruz , Elve Miguel Cenci, que visa analisar e estudar o direito fundamental ao meio ambiente, sob a ótica do mecanismo da logística reversa previsto pela Política Nacional dos Resíduos Sólidos, além de apresentar consideração sobre a relação entre desenvolvimento sustentável e sociedade de risco, assim, a temática justiça ambiental concentra-se na teoria da justiça aplicada ao meio ambiente.

10. A META GLOBAL DE UNIVERSALIZAÇÃO DO SANEAMENTO BÁSICO (ODS 6) ENQUANTO MANIFESTAÇÃO TRANSNACIONAL DO DIREITO AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO E SEU REFLEXO POSITIVO NO ÂMBITO NACIONAL (LEI N. 14.026/2020), texto de autoria de Francielli Stadtlober Borges Agacci , Heloise Siqueira Garcia, que teve por objetivo discorrer sobre as metas de universalização do saneamento básico estabelecidas em âmbito global e nacional, relacionando o tema com a demanda transnacional de proteção ao meio ambiente.

11. RENOVABIO E A EFICÁCIA NA PRECIFICAÇÃO DE EMISSÕES DE GASES DE EFEITO ESTUFA, dos autores Leonardo Cunha Silva , Flavia Trentini , Lucas Henrique da Silva, O artigo analisa o arranjo institucional do instrumento de mercado criado pela Política Nacional de Biocombustíveis (RenovaBio), bem como sua eficácia na precificação das

emissões de gases do efeito estufa na atmosfera terrestre. Utiliza a metodologia de análise institucional, a fim de identificar as principais características dessa política pública e avaliá-las a partir de argumentos apresentados pela literatura especializada.

12. A EDUCAÇÃO AMBIENTAL COMO INSTRUMENTO DE CONSCIENTIZAÇÃO E ALTERAÇÃO DE PARADIGMAS HISTÓRICOS EM BUSCA DA CIDADANIA PLANETÁRIA, da autoria de Valmir César Pozzetti , Ricardo Hubner , Marcelo José Grimone, resulta de pesquisa visando a justificativa sociológica para se conceituar a ideia de cidadania planetária e educação ambiental na perspectiva da conscientização e formação do ideal de cidadania planetária. Ressalta a influência da cultura ibérica, em especial a portuguesa, no Brasil. Ressalta também que a educação é um instrumento adequado para a conceituação e reformulação destas raízes para viabilizar a efetiva sustentabilidade ambiental.

13. OS SISTEMAS JURÍDICOS DA COMMON LAW E CIVIL LAW NO DIREITO AMBIENTAL BRASILEIRO E AMERICANO, artigo da lavra de Marcelo Buzaglo Dantas , Guilherme Rigo Berndsen apresenta o crescimento do Direito Ambiental Internacional e suas repercussões práticas com a consequente aplicação do Direito Ambiental estabelecendo diálogo entre sistemas jurídicos da Civil Law e Common Law. A investigação alia aporte conceitual sobre a matéria ambiental e algum dos Leading Cases em relação ao Direito Ambiental, em especial, Citizens Can Preserve Overton Park, Inc. v. Volpe - 401 US 402 (1971) e Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 6148.

14. PROPAGANDA ELEITORAL E SEU IMPACTO AMBIENTAL: COMPETÊNCIA NORMATIVA DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL PARA REGULAR O LIXO PRODUZIDO NAS ELEIÇÕES, com este trabalho os autores Lívia Brioschi , Adriano Sant'Ana Pedra, propõem possibilidades e limites da atuação do Tribunal Superior Eleitoral considerando o artigo 1º, parágrafo único e o artigo 23, inciso IX do Código Eleitoral. O problema do lixo eleitoral constitui o centro da análise sobre a competência normativa do Tribunal Superior Eleitoral. O método dialético ‘e adotado na condução da investigação sobre a propaganda eleitoral e seu impacto ambiental.

15. IMPLANTAÇÃO DE PEQUENAS CENTRAIS HIDRELÉTRICAS PARA COMPLEMENTAR A MATRIZ ENERGÉTICA BRASILEIRA, EM VISTA DO PRINCÍPIO DA SUSTENTABILIDADE, tema apresentado por Giovanna Back Franco e Lucca Zandavalli Tambosi. Considerada a premissa da escassez energética no Brasil e os problemas ocasionados pela falta desse recurso essencial, a pesquisa realiza a revisão bibliográfica narrativa e descritiva, de caráter qualitativo em quatro bases de dados. Investiga o impacto dos empreendimentos de Pequenas Centrais Hidrelétricas – PCHs e Centrais

Geradoras Hidrelétricas – CGHs, para reduzir o déficit existente entre o consumo e a geração de energia elétrica. Com destaque para as exigências ambientais como o estudo de impacto ambiental – EIA e o respectivo relatório de impacto ambiental – RIMA observa a superioridade sustentável desses empreendimentos, quando comparados às outras formas de obtenção de energia.

16. DESAFIOS E PERSPECTIVAS DA ATUAÇÃO DOS CATADORES DE MATERIAIS REUTILIZÁVEIS E RECICLÁVEIS SOB A ÓTICA DA POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS COMO FORMA DE INCLUSÃO SOCIAL E EMANCIPAÇÃO ECONÔMICA as autoras Giovana Benedet , Denise S. S. Garcia, na perspectiva da inclusão social e emancipação econômica no âmbito da Politica nacional de Resíduos Sólidos realizam o estudo que visa compreender quais são os desafios e as perspectivas para a atuação dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis de acordo com a PNRS. Os resultados incluem as perspectivas futuras para a atividade mediante fomento da contratação de empreendimentos coletivos de catadores por órgãos públicos, em face dos desafios da falta de informação, baixa escolaridade, bem como o estigma em torno da atividade da catação dessas pessoas.

17. ADEQUADO GERENCIAMENTO DOS RESÍDUOS SÓLIDOS EM SERVIÇOS DE SAÚDE NO BRASIL EM CONSONÂNCIA COM AS DIRETRIZES NACIONAIS E INTERNACIONAIS, de autoria Adriana Freitas Antunes Camatta , Lívia Maria Cruz Gonçalves de Souza o artigo destaca a responsabilidade social coorporativa concebida como um conjunto de ações voluntárias das empresas que buscam inserir em sua prática aspectos de natureza ética, social e ambiental em negócios sustentáveis. No contexto socioambiental analisa o impacto dos resíduos sólidos em serviços de saúde no país. A abordagem metodológica incluiu pesquisa bibliográfica, estatística e documental, com enfoque em artigos científicos e planos de gerenciamento de resíduos de saúde, no qual será adotado o método hipotético-dedutivo.

18. CRISE CLIMÁTICA, CONSTITUCIONALISMO E O NEOLIBERALISMO: REFLEXÕES GARANTISTAS, estudo realizado pelos autores Lucas Bortolini Kuhn , Sérgio Urquhart de Cademartori, com a hipótese de que há relevante lugar para a crise climática na teoria constitucional não como fator isolado, mas conexo a problemas estruturais do constitucionalismo rígido, como a não limitação dos poderes privados e a incapacidade de atuação no plano internacional. Realiza uma leitura garantista que compreende a garantia de direitos fundamentais como parâmetro para a legitimidade do estado. Chama atenção a conexão com os processos desconstituintes neoliberais das décadas anteriores à virada do século e reivindica a reflexão sobre as tendências do alcance dos poderes privados que

operam para além de suas fronteiras e fomentam uma lógica socioeconômica de exploração insustentável dos recursos naturais e uma perda irreparável da biodiversidade.

19. CERTIFICAÇÃO AMBIENTAL COMO COMO MECANISMO DE SUSTENTABILIDADE – ANÁLISE DOS CERTIFICADOS AMBIENTAIS DO ESTADO DO ACRE, com esta temática os autores Pedro Augusto França De Macedo, Helcínkia Albuquerque dos Santos realizam uma abordagem sobre o sistema estadual de incentivos a serviços ambientais do Estado do Acre. O estudo analisa a Lei n.° 3.749/2021 do Estado do Acre, que cria o certificado Acre SISA e o Selo Acre SISA visando observar a efetividade do instituto para a proteção ambiental no Acre. Apresentam resultados no sentido do adequado modelo de certificação ambiental acriano como mecanismo de sustentabilidade.

20. PAGAMENTO POR SERVIÇOS AMBIENTAIS (PSA): PROMOÇÃO DA SUSTENTABILIADE E NOTAS DE DIREITO COMPARADO, de autoria de Maéve Rocha Diehl e Maria Raquel Dauarte, o estudo analisa o instituto do Pagamento por Serviços Ambientais, sua aplicação e suas consequências na atualidade, no contexto de países situados na América. A investigação questiona se o Pagamento por Serviços Ambientais (PSA) cumpre a função como política ambiental voltada para a promoção da sustentabilidade socioambiental e, também, como promotora da justiça ambiental. Importante registrar que a pesquisa adotou o método de abordagem dedutivo e realizou o estudo comparado.

21. A TECNOLOGIA BIG DATA EM FAVOR DA PROTEÇÃO DOS RECURSOS HÍDRICOS NO BRASIL: ENTRE O DESENVOLVIMENTO E A SUSTENTABILIDADE da lavra de Tiago Andrey De Abreu Teles e Deise Marcelino Da Silva o estudo compreendeu a análise das contribuições da tecnologia da big data para proteção da água potável, em razão das suas imprescindibilidade para a existência humana no Planeta Terra. O método hipotético-dedutivo, de natureza qualitativo conduziu a abordagem cotejando desenvolvimento e sustentabilidade `a luz das dificuldades relativas à precariedade do abastecimento e saneamento básico, desperdícios no consumo desse recurso, poluição das águas superficiais, desastres ambientais e a inviabilidade de acesso à água potável por parte da população em quantidade e qualidade.

22. A EVOLUÇÃO DA TUTELA DO MEIO AMBIENTE COMO DIREITO FUNDAMENTAL E A EXPANSÃO DO AGRONEGÓCIO NACIONAL: RETROCESSO OU NECESSIDADE ECONÔMICA? A questão posta da autoria de Janaína Régis da Fonseca Stein , Bianca Picado Gonçalves e William Matheus Martinez indaga sobre o equilíbrio entre a proteção ambiental e o desenvolvimento do agronegócio como motor da economia nacional. O estudo parte do enquadramento do meio ambiente no universo da

ciência jurídica, classificando-o como direito fundamental de terceira dimensão. Ao longo do estudo foram abordados os princípios constitucionais ambientais trazidos no bojo da Carta Magna de 1988, em especial o desenvolvimento sustentável, e sua íntima relação entre a expansão do Agronegócio nacional e a tutela ambiental. Importante registrar a metodologia adotada pautada no método dedutivo, com base na pesquisa qualitativa e por revisão de literatura.

Finalizamos a apresentação convidando os pesquisadores para esta leitura produtiva revelada pela atualidade temática dos trabalhos apresentados e, principalmente pelo valioso dialogo interdisciplinar realizado nas discussões realizadas durante o XXIX CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI.

Norma Sueli Padilha

Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC

Rosângela Lunardelli Cavallazzi

Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ/ Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro - PUCRio

Heron José de Santana Gordilho

Universidade Federal da Bahia - UFBA

O PAPEL DAS NORMAS DE REFERÊNCIA TARIFÁRIAS DA ANA

THE ROLE OF ANA'S TARIFF REFERENCE NORMS

Flávia de Almeida Montingelli Zanferdini
Sergio Martin Piovesan De Oliveira
Vitor Hugo da Trindade Silva

Resumo

O presente artigo pretende provocar uma reflexão sobre a importância de uma política pública tarifária adequada nos serviços de saneamento básico, especialmente aos mais vulneráveis. Considera que o direito fundamental ao saneamento só será, na prática, difuso, e social, quando os mais pobres puderem tê-lo. Não desconsidera o equilíbrio econômico-financeiro na prestação dos serviços de saneamento, necessário à sua eficiência e qualidade ao usuário, e indispensável à universalização pretendida na Lei nº 14.026, de 2020. Estes três eixos reitores, modicidade tarifária, equilíbrio econômico-financeiro e universalização, constituem o desafio na construção das normas de referência tarifária a serem desenhadas pela Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico - ANA. Em um cenário onde milhões de brasileiros não têm acesso à água ou a esgoto tratados, a padronização regulatória edificará horizonte favorável a novos investimentos, promissores, porque há bilhões de usuários do sistema. A autoridade nacional, contudo, deve respeitar o princípio republicano e a democracia deliberativa, ouvir todos os interessados e harmonizar os interesses locais e regionais concorrentes ao interesse comum. Nesse contexto, pelo método analítico-dedutivo lastreado na pesquisa em livros, artigos científicos, doutrina e jurisprudência, vamos compreender a notável importância das normas de referência tarifárias da ANA para a universalização do acesso, a promoção da prestação adequada, o uso racional de recursos naturais, o equilíbrio econômico-financeiro e assim chegar aos resultados esperados.

Palavras-chave: Saneamento básico, Tarifas adequadas, Ana, Normas de referência, Universalização

Abstract/Resumen/Résumé

This article intends to provoke reflection on the importance of an adequate tariff policy in sanitation services, especially for the most vulnerable. It considers that the fundamental right to sanitation will only be, in practice, diffuse, and social, when the poorest are able to have it. It does not disregard the economic-financial balance in the rendering of sanitation services, necessary for its efficiency and quality to the user, and indispensable to the universalization intended by Law n. 14,026, of 2020. These three guiding axes, tariff moderation, economic-financial balance and universalization, constitute the challenge in the construction of the tariff reference norms to be designed by the National Water and Basic Sanitation Agency - ANA. In a scenario where millions of Brazilians do not have access to treated water or

sewage, the regulatory standardization will build a favorable horizon for new investments, promising because there are billions of users of the system. The national authority, however, must respect the republican principle and deliberative democracy, listen to all interested parties and harmonize competing local and regional interests with the common interest. In this context, by the analytical-deductive method based on research in books, scientific articles, doctrine and jurisprudence, we will understand the remarkable importance of the ANA's tariff reference norms for the universalization of access, the promotion of adequate service, the rational use of natural resources, the economic-financial balance and thus reach the expected results.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Basic sanitation, Appropriate tariffs, Ana, Reference standards, Universalization

1. INTRODUÇÃO

Saneamento básico pode ser definido como o conjunto de serviços públicos, infraestruturas e instalações operacionais de abastecimento de água potável, de esgotamento sanitário, de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, de drenagem e manejo das águas pluviais urbanas, de acordo com o art. 3º, inciso I e alíneas, da Lei nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007, que estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico e dá outras providências.

É direito social e, como o próprio nome diz, básico, o "chão" da dignidade humana, essencial ao desenvolvimento da vida, da saúde e do meio ambiente para as presentes e futuras gerações. Como apontam SARLET e FENSTERSEIFER (2014, p. 81):

> O direito humano – e fundamental – à água potável e ao saneamento básico cumpre papel elementar não apenas para o resguardo do seu próprio âmbito de proteção e conteúdo, mas também para o gozo e o desfrute dos demais direitos humanos (liberais, sociais e ecológicos).

É aquele "conjunto de serviços essenciais capazes de propiciar uma vida digna a todos", no qual certamente se encaixam os serviços de "acesso à água potável, coleta de lixo e esgotamento sanitário" (BIONDI, CORRÊA, CORRÊA JÚNIOR, 2021, p. 183).

O direito-dever público ao saneamento básico, difuso por natureza, constitui o próprio meio ambiente equilibrado e possui a mesma envergadura constitucional da seguridade social, da educação, cultural e desporto, da ciência, tecnologia e inovação, da comunicação social, da família, da criança, do adolescente, do jovem e do idoso, dos índios, porque, sem saneamento, não se concretizam os demais. Todos são direitos-deveres listados no Título VIII – Da Ordem Social da Constituição Federal de 1.988.

Não alcançaremos saneamento básico para todos e todas, no entanto, sem uma política pública tarifária adequada. É um direito-dever estatal que, quando elitizado, põe toda a sua ineficácia a olhos nus. Os moradores das classes econômicas mais favorecidas usam a mesma água daqueles das classes menos favorecidas, e se servem da mesma bacia hidrográfica para suas necessidades comuns vitais e básicas. Estamos todos juntos, ricos e pobres. Quanto mais formos imprevidentes com os recursos naturais e à sorte alheia pela sanha de um crescimento econômico irresponsável, mais riscos comuns compartilharemos. Embora seja certo que o risco prefira os mais vulneráveis, isto é, os atinja antes, mais cedo ou mais tarde, todos pagaremos por tamanha falta de precaução. É o risco democratizado da sociedade pós-moderna de BECK (2011).

O direito fundamental ao saneamento só será, na prática, difuso, e social, quando os mais pobres puderem tê-lo; antes disso, não passará de uma versão inacabada de direito

transindividual. Quanto maior a inadimplência do usuário dos serviços públicos de saneamento básico pela ausência de modicidade tarifária ou de políticas públicas de fomento adequadas, sejam esses serviços prestados diretamente pelo poder público ou mediante contratos de concessão ou parcerias público-privadas, a consequência será, inevitavelmente, o menor volume de investimentos em infraestruturas e instalações operacionais que carregam este serviço público essencial à vida.

De acordo com estudo do Instituto Trata Brasil sobre "As Despesas da Família Brasileira com Água Tratada e Coleta de Esgoto": "(...) em 2018, 9,2 milhões de famílias não pagavam a conta de água e esgoto, o que demonstra outro desafio para as empresas operadoras e autoridades dos municípios". Naquele ano, o relatório completo apontou que as despesas médias mensais das famílias com saneamento eram de R$ 68,20, valores menores aos de 2008, quando eram de R$ 68,86 por família, e abaixo das despesas médias de outros países, como Chile e México. Nesse cenário, os novos investimentos em saneamento básico e o cálculo da tarifa ao consumidor devem sempre levar em conta a estagnação da capacidade de pagamento e o padrão de vida da população.

Em um país marcado pelas fortes desigualdades sociais e que não entregou o Estado socioambiental prometido pela Constituição Federal de 1.988, o princípio da modicidade tarifária aos usuários e consumidores é fundamental, pois, não por escolha, grande parte da população não dispõe de recursos para pagar pelos serviços mensais de saneamento básico e de outras infraestruturas básicas, como gás, energia elétrica e telecomunicações.

O novo caminho deve passar pelo cuidado às classes de renda baixa e média baixa pela entrega de tarifas adequadas à sua realidade social, se necessário, com subsídios e incentivos governamentais. Água potável e esgoto tratado empoderam às pessoas, multiplicam cidadania, dignidade e geram novos consumidores. Há grande potencial de universalização dos serviços de saneamento básico. A lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020, ao atualizar o marco legal do saneamento básico, percebeu isso. E o mercado também.

Para que se tenha uma ideia, segundo dados da companhia de saneamento do Rio de Janeiro (CEDAE), a concessão dos serviços públicos de saneamento básico em quatro regiões nesse Estado atraiu novos "players", com compromisso de investimentos na ordem de R$ 32 bilhões na expansão dos sistemas de distribuição de água e esgotamento sanitário a 13 milhões de pessoas. Como se vê pelo volume de recursos envolvidos e de potenciais consumidores, a atividade é lucrativa à iniciativa privada.

Nesse contexto, pelo método analítico-dedutivo lastreado em pesquisa em livros, artigos científicos, doutrina e jurisprudência, vamos compreender a notável importância para a

universalização do acesso de um debate sério sobre a necessidade de padronização da política pública de equilíbrio-econômico na prestação destes serviços públicos e da modicidade tarifária, essa como a verdadeira responsabilidade social encampada na Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020, que atualizou as diretrizes nacionais para o saneamento básico.

2 A POLÍTICA TARIFÁRIA NOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO BÁSICO E A ANA

Como vimos, dentre os pontos sensíveis no tema, destacam-se, a tarifa adequada à realidade social brasileira e o equilíbrio econômico-financeiro na prestação dos serviços de saneamento, sua eficiência e qualidade, os quais passam, necessariamente, pela política tarifária adotada. As situações estão imbricadas. Os recursos financeiros disponíveis influenciam nas atividades de planejamento, execução e fiscalização dos serviços prestados.

Bandeira de Mello (2015, p. 660) definiu o 'equilíbrio econômico-financeiro' como "a relação de igualdade formada, de um lado, pelas obrigações assumidas pelo contratante no momento do ajuste e, de outro lado, pela compensação econômica que lhe corresponderá".

O autor ainda acrescenta que,

> enquanto o particular procura o lucro, o Poder Público busca a satisfação de uma utilidade coletiva. Calha, pois, à Administração atuar em seus contratos com absoluta lisura e integral respeito aos interesses econômicos legítimos de seu contratante, pois não lhe assiste minimizá-los em ordem a colher benefícios econômicos suplementares ao previsto e hauridos em detrimento da outra parte. Para tanto, o que importa, obviamente, não é a 'aparência' de um respeito ao valor contido na equação econômico-financeira, mas o real acatamento dele. De nada vale homenagear a forma quando se agrava o conteúdo. O que as partes colimam em um ajuste não é a satisfação de fórmulas ou de fantasias, mas um resultado real, uma realidade efetiva que se determina pelo espírito da avença; vale dizer, pelo conteúdo verdadeiro do convencionado (BANDEIRA DE MELLO, 2015, p. 662).

Sendo o saneamento básico uma política pública nacional, há de haver uma fonte comum de direito regulatório que tutele esses dois elementos fundamentais e, ao mesmo tempo, incentive à sua adesão pelas pessoas políticas, respeite as especificidades regionais e locais e dirija o interesse comum na universalização dos serviços. Acertada a posição de RIBAS, SAVIOLI e PINHEIRO (2022) ao defenderem que a Lei nº 14.026, de 2020, deu competência à ANA de “coordenação federativa, sem, com isso, ofender ou limitar os campos de independência e autonomia dos entes federados”. A política nacional tarifária comum dirá: respeito suas competências e titularidades no serviço, mas respeitem o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos e a modicidade tarifária aos mais vulneráveis.

2.1 A Mudança do Papel da ANA

O novo marco legal alterou 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.

Norma de referência será aquela regra comum capaz de uniformizar e dar coerência à determinada atividade ou prestação de serviço, para criar critérios-base ao seu adequado funcionamento, em parte ou em todo o território nacional. Poderá servir de fonte inspiradora da linha comum do pensamento da universalização às normas especiais e locais que venham a ser editadas ou que dela sejam decorrentes.

A ANA, originalmente, possuía "apenas" as atribuições legais de implementar a Política Nacional de Recursos Hídricos e de coordenar o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Sua criação derivou do contexto da Declaração de Dublin (1992 – Conferência Internacional sobre Água e Meio Ambiente) e da Agenda 21 (1992 – Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente). À época representava, pelo que se relata na mensagem nº 1.270 da Presidência da República (EMI/095 MMA/MME/MF/MP), de 25 de agosto de 1999 (publicada no Diário da Câmara dos Deputados, de 28.08.1999, p. 37.625), que instruiu o processo legislativo para a criação da Agência Nacional de Águas – ANA, como um,

> marco de uma nova era e um passo largo em busca de soluções para os graves problemas que ocorreram nas bacias hidrográficas: poluição, secas, enchentes, ação descoordenada dos setores usuários de água, desperdício, ausência de gerenciamento da demanda e manutenção insuficiente das estruturas hidráulicas.

Como se já não bastasse essa grave missão, a Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020, incumbiu à ANA outro relevante papel na política pública de saneamento básico nacional, o de editar normas de referência regulatória nesse tema. A agência federal será importante ator no atingimento da Agenda 2030 em seu Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 6.: Assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todas e todos (ONU, 2015).

Pelo artigo 4º-A, § 1º, II, da lei nº 14.026, caberá à ANA estabelecer normas de referência sobre a "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".

Essa norma de referência deverá promover a modicidade tarifária e a prestação adequada dos serviços, a qual compreende os princípios da regularidade, da continuidade, da eficiência, da segurança, da atualidade, da generalidade e da cortesia, ou seja, o atendimento pleno aos usuários (artigo 4º-A, § 3º, Lei nº 14.026, de 2020).

2.2 A Molecularização das Normas de Saneamento

A molecularização das normas de referência tarifária pela ANA permitirá edificar um "*mosaico regulatório*, ou seja, um bloco de peças diferentes, mas alinhadas sob uma lógica

única, nacional" (MARRARA, 2021, p. 66). Isso fará "(...) a regulação mais previsível e semelhante, ainda que permaneça fragmentada nas mãos de agências locais e estaduais" (id.).

Era mesmo fundamental, como já defendiam ARAÚJO e BERTUSSI, melhorar "a eficácia da regulação, seja por meio do fortalecimento institucional das entidades reguladoras regionais e locais, seja por meio do estabelecimento de uma entidade reguladora nacional" (2018, p. 199).

Norma comum adequada será aquela que traga uniformidade a pontos comuns indissociáveis, respeite às particularidades regionais, locais e, principalmente, dê a previsibilidade e a segurança jurídica necessários ao fomento de ambiente econômico favorável a novos investimentos, isto é, à entrada de bilhões de reais necessários para a universalização dos serviços, com "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", metas previstas no art. 11-B da Lei nº 11.445, de 2007, alterado pela Lei nº 14.026, de 2020.

Assim, o novo desafio à regulação tarifária nacional a ser doravante desempenhado pela ANA está colocado e tem três eixos reitores: o equilíbrio econômico-financeiro para a sustentabilidade econômica dos prestadores – a modicidade tarifária aos usuários, especialmente os de baixa renda – e a universalização do acesso ao saneamento básico de qualidade.

3 O PAPEL REGULAMENTADOR DA ANA. A NORMA A SER CONSTRUÍDA

A norma de referência para a regulação tarifária dos serviços públicos de saneamento básico até o momento não foi produzida pela ANA, mas será de observância obrigatória para todas as entidades reguladoras por força do artigo 23, § 1º-B, da Lei nº 11.455, de 2007, incluído pelo novo Marco Legal do Saneamento Básico, "(...) 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", como defendem ZOCKUN e RIBEIRO (2022).

O Plenário do Supremo Tribunal Federal, por maioria, em acórdão de 2/12/2021, publicado no DJe 25/5/2022, julgou improcedente as Ações Diretas de Inconstitucionalidade de nº 6583/DF, 6.492, 6.536 e 6.882, propostas contra as alterações do Novo Marco Legal do Saneamento. De acordo com o voto do Relator Min. Luiz Fux (p. 25):

> Não prospera a linha argumentativa segundo a qual a ANA concentra as competências regulatórias ao ponto de não comportar o acompanhamento conjuntural nem a inovação normativa protagonizados por autoridades reguladoras subnacionais. A meta é a articulação de um ambiente regulatório policêntrico, como se extrai do art. 23, §§1º-A, III; e 1º-B:

A Suprema Corte reconheceu o "robustecimento da instância federal para a coordenação do sistema de saneamento". Por isso, reafirma-se o caráter obrigatório de observância das normas de referência da Agência Reguladora Federal, a quem competirá manejar e coordenar a política nacional de saneamento básico.

No entanto, o limite ao poder regulamentar das agências reguladores de saneamento básico é bem destacado por OLIVEIRA (2022, p. 85): "as normas regulatórias por si expedidas devem obediência aos limites legais instituídos pelo art. 23 da Lei Federal 11.445/2007, que delimita o conteúdo material da delegação da função regulatória".

De acordo com o portal na internet da ANA, a meta de regulação tarifária está prevista na agenda de 2023 da agência federal com três normas iniciais de referência nacional: A primeira com "diretrizes para definição dos modelos de regulação para serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário"; A segunda com a "estrutura tarifária para os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário"; por fim, a terceira "sobre reajuste tarifário para os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário".

O período de contribuição na consulta pública nº 007/2022, da Agenda Regulatória 2022-2024, para esse eixo temático do saneamento básico e de outros, igualmente importantes (como a estruturação da prestação do serviço de drenagem e manejo de águas pluviais urbanas, a padronização de instrumentos negociais, a regulação contábil e procedimentos para mediação e arbitragem), se estenderá até 16/10/2023.

A previsão da participação popular decorre do princípio republicano, o dever de ouvir e o direito de ser ouvido, de influenciar nas decisões estatais sobre o quanto custará o direito/dever fundamental ao saneamento básico. No Relatório de BRUNDLAND, intitulado "Nosso Futuro Comum", de 1987, produzido na Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, a busca do desenvolvimento sustentável requer "um sistema político que assegure a efetiva participação dos cidadãos no processo decisório" (p. 70).

FERNANDES e CASIMIRO (2022) destacam a importância da "democracia participativa" e da "transparência" no processo de elaboração das normas de referência pela ANA, porque o poder de fala somado à "expertise de Agências Subnacionais que apresentam boas práticas regulatórias", à "prestação regionalizada" e a "devida avaliação de impacto regulatório", "tornará o mercado de saneamento básico mais competitivo, previsível e apto a trazer maiores vantagens à população que, há tempos, espera por melhorias e a universalização do setor".

Uma regulação nacional-padrão eficiente e o "cumprimento das regras pelos destinatários da norma está condicionado, pois, a uma construção técnica, democrática e

isonômica que previna, sob bases adequadas, o risco da atividade regulatória" (CARDOSO e SOARES, 2022, p. 169). Afinal, na democracia antes da deliberação vem a consulta. Sobre o escopo da democracia deliberativa pontuam COUTO e JURUENA (2022, p. 56): "A finalidade da deliberação é produzir decisões legítimas, que vinculem todos a partir de razões mutuamente aceitáveis. Ela transforma as preferências e possibilita a mediação dos conflitos".

Destacado, assim, o papel da democracia participativa e deliberativa na construção das normas de referência, vamos expor, adiante, os três eixos reitores propostos à regulação tarifária, a partir do detalhamento dos temas e metas da agenda regulatória 2022-2024 da ANA, feito na consulta pública nº 007/2022 no "sistema de participação social nas decisões da ANA", disponível em seu portal eletrônico no governo federal.

3.1 Norma de referência tarifária sobre as "diretrizes para definição dos modelos de regulação para serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário"

De acordo com a justificativa apresentada pela ANA, que segue abaixo transcrita, esta padronização a ser criada será importante à facilitação da garantia de incentivos tarifários mais adequados a uma gestão eficiente dos recursos arrecadados, o que poderá contribuir para a universalização do acesso.

> Estudos preliminares da ANA identificaram que, de maneira geral, o Brasil apresenta uma elevada heterogeneidade de modelos regulatórios no setor de saneamento básico, promovendo as mais distintas formas de calcular receitas, estruturas tarifárias e formas de prestação de serviços. Esta configuração dificulta a garantia de incentivos corretos para a universalização do acesso, a gestão eficiente e para a efetiva prestação de serviços, objetivos principais das políticas públicas do setor de saneamento básico. Neste sentido, este tema tem como objetivo orientar a definição, por parte das entidades reguladoras, de modelos de regulação tarifária que incentivem a universalização, a eficácia e eficiência na prestação dos serviços, notadamente por meio da escolha de instrumentos regulatórios e suas especificações mais adequadas, considerando, sobretudo, a natureza jurídica-institucional do prestador, a maturidade institucional e capacidade técnica da própria agência e dos prestadores de serviços, bem como as distintas fontes de recursos e de capacidade de pagamento subnacionais.

Pelos dados divulgados pela ANA em seu portal no governo federal, há 86 "entidades reguladoras infranacionais das quais se tem informação", isto é, cadastradas na autarquia. O número "não contempla todo o universo de entidades atuantes no setor de saneamento básico, sendo apenas as que constam da mala direta da ANA e que têm participado das discussões sobre as Normas de Referência".

Portanto, procede a afirmação de que há multiplicidade de agências reguladoras de saneamento básico, cada qual com as suas normas de referência, o que gera uma disparidade normativa vigente emanada e dificulta a universalização de acesso no país.

Paralelamente a esse cenário de incerteza e multiplicidade regulatória apto a desorganizar qualquer sistema e a afastar novos investimentos, o Brasil tem números vergonhosos de perda de água tratada e de universalização do acesso a esgotamento sanitário.

Segundo dados do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS-AE 2020, p. 39), o índice de perdas de água no sistema de distribuição é de 40,1% de todo volume de água produzido. O custo dessa perda de água tratada é redistribuído e encarece a cobrança tarifária de água e esgoto de todos.

Em relação ao tratamento de esgoto, o Sistema Nacional apontou nesse mesmo diagnóstico temático dos serviços de água e esgoto: "Do total de esgoto gerado, o SNIS-AE 2020 aponta que apenas 50,8% são tratados" (ob. cit., p. 60).

Segundo a Mensagem Interministerial EMI nº 00184/2019 ME MDR, que instruiu o processo legislativo do projeto de lei do Novo Marco do Saneamento,

> 2. Após doze anos de vigência da Lei n. 11.445/2007, a população brasileira ainda enfrenta graves problemas de acesso aos serviços públicos de saneamento básico. Enquanto a cobertura por rede de abastecimento de água é relativamente alta, a cobertura de domicílios por rede coletora de esgoto e por coleta e destinação ambientalmente adequada de lixo está ainda longe do ideal no Brasil.
> (...)
> 4. Em relação à população rural e urbana servida por rede coletora ou fossa séptica para esgotamento sanitário, o percentual é de 73,1%, segundo o SNIS, embora o índice de tratamento do esgoto coletado não ultrapasse os 44,9%. A expansão desordenada dos grandes centros urbanos agrava a coleta e o tratamento do esgoto sanitário, acrescido da praticamente ausência da coleta ou tratamento no meio rural brasileiro.
> (...)
> 9. Não se pode conviver com mais de 40 milhões de brasileiros sem acesso a água de qualidade, e quase 104 milhões sem esgoto tratado adequadamente, num país considerado a 9ª economia do mundo e subjugada a 123º no ranking mundial de serviços públicos de saneamento ambiental. O Brasil necessita investir mais de R$ 20 bilhões por ano até 2033, para universalizar a cobertura de água e esgoto em todo o seu território e evitar a morte prematura de 15 mil pessoas por ano por doenças de veiculação hídrica ou causadas pela ausência de saneamento.

Passou da hora de parar de malbaratar o desenvolvimento econômico, saúde pública e vidas humanas. É preciso congregar esforços para a criação participativa de normas de referências comuns, aptas a dar organicidade e o *tratamento pelo conjunto* a problemas comuns de saneamento básico que escapam o interesse local do município, como o de incentivos tarifários mais adequados a uma gestão eficiente do saneamento básico.

Defendemos, também, que a regra-base deve considerar as especificidades do prestador dos serviços. Autarquias, sociedades de economia mista consolidadas financeira e tecnicamente podem ser autorizadas, por exemplo, a ampliar subsídios tarifários, dês que

autorizadas por lei; de outro lado, onde houver ainda uma estrutura deficiente e necessidade de ampliação dos investimentos na infraestrutura básica da rede de fornecimento, a solução poderá ser outra.

Na prestação regionalizada de saneamento básico por blocos de referência, de forma subsidiária aos Estados, a norma de referência tarifária da ANA poderá prever tarifas módicas complementadas por recursos não onerosos da União, para "investimentos que visem ao atendimento dos Municípios com maiores déficits de saneamento cuja população não tenha capacidade de pagamento compatível com a viabilidade econômico-financeira dos serviços" (art. 50, I, § 1º, da Lei nº 11.445/2007). E na prestação regionalizada deve haver isonomia tarifária entre os diferentes municípios da região atendida.

3.2 Norma de referência da "estrutura tarifária para os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário"

Como em todo negócio complexo, a definição do preço final do produto e do serviço depende de vários fatores, como o seu público-alvo, sua capacidade de pagamento, da demanda, da receita gerada, da perda de arrecadação com subsídios, inclusive cruzados, e, sobretudo, das despesas com o custo do investimento, de manutenção e a realizar. Nesse sentido, a justificativa à padronização da estrutura tarifária apresentada pela ANA segue *ipsis litteris*:

> Para uma adequada definição da regulação tarifária é necessário considerar, além do modelo regulatório e dos critérios para a contabilidade regulatória presentes nesta agenda regulatória, a estrutura tarifária para definição específica da forma como a tarifa final é estabelecida, considerando as diferentes classes de usuários, eventuais subsídios cruzados e volumes efetivos consumidos. O objetivo do desenho de uma estrutura tarifária deve garantir princípios como incentivo ao consumo racional de recurso escasso, sustentabilidade econômica da prestação, eficiência econômica e sustentabilidade ambiental. Deve ainda estar atenta a demais incentivos que as tarifas possam oferecer a prestadores e usuários. Nesse sentido, esta norma de referência busca padronizar uma referência nacional de estrutura tarifária a ser utilizada pelas entidades reguladoras e titulares com base nos requisitos legais de universalização, prestação adequada, equilíbrio econômico-financeiro, capacidade de pagamento, faixas de consumo crescente e ciclos de consumo.

Merece destaque a conscientização pelo incentivo ao cumprimento do dever fundamental de todos ao consumo racional ao recurso escasso da água potável. Defendemos que isso poderia ser concretizado pelo estabelecimento de descontos na conta do usuário, se houver cumprimento de metas pré-estabelecidas de diminuição do desperdício. O consumidor poderia, *verbi gratia*, obter um percentual de desconto caso conseguisse diminuir seu consumo mensal ou semestral, quando comparado a períodos anteriores. Com mais água potável sobrando nas torneiras, menores serão os custos do operador dos serviços com o tratamento e

maior será a sobra de receita para outros investimentos, de modo a reduzir a desigualdade social no acesso.

O Superior Tribunal de Justiça em sua Súmula nº 407 entendeu: "É legítima a cobrança da tarifa de água fixada de acordo com as categorias de usuários e as faixas de consumo". O entendimento sumulado não deixa de representar autêntica medida de incentivo ao uso racional desse bem material, vital e escasso.

O estabelecimento de faixas de consumo crescente é política pública válida, porém, entendemos que cada vez mais precisamos também premiar o uso consciente e fraterno da água. O artigo 225 da CF/88 garante a todos o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e impõe ao Poder Público e à coletividade o *dever* de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. SIQUEIRA (2016) exalta o cumprimento dos deveres como meio de concretização dos direitos, e destaca a mesma envergadura constitucional a ambos. Os deveres fundamentais, em sentido lato, se fundam “nos valores de solidariedade, cooperação, fraternidade, responsabilidade e alteridade de uma ordem social”.

A *modernidade líquida* de BAUMAN (2001) decorre da perda de referencial pela liquidez, a fragilidade das relações humanas e o seu peculiar individualismo, frutos esses mais proeminentes da sociedade pós-moderna. O fenômeno social também cunhou posteriormente a expressão *sociedade de risco* de BECH (2011). Queremos concluir que esse profundo fosso de desperdícios de direitos e de indiferença à sorte alheia parece ter um caminho de involução pelo incentivo ao cumprimento dos deveres fundamentais pelo Estado e pela sociedade.

Outrossim, se o usuário cumpriu o seu dever fundamental de uso racional de água e percebeu o seu papel contributivo na sociedade, justo que venha a obter algum retorno econômico que lhe será valioso em nossa realidade social ao pagamento a outros serviços essenciais. Nessa mesma ordem de ideias, o Código Florestal (Lei nº 12.651, de 2012) em seu artigo 41 prevê o pagamento ou incentivo a serviços ambientais, o que representa a mudança de perspectiva na tutela ambiental do modelo do poluidor-pagador ao modelo do protetor-recebedor.

Como diz PAPP (2012), não se refuta a “a importância da função protetora-repressiva do Direito Ambiental, mas sim de reconhecer que esta não é a única estratégica para o cumprimento da tarefa constitucionalmente imposta ao Poder Público e à coletividade” de proteção ao meio ambiente. A política pública alternativa ao princípio do poluidor-pagador deve se espraiar ao saneamento básico. O cumprimento de deveres fundamentais deve ser incentivado por meio de descontos tarifários nas contas de água e esgoto.

3.3 Norma de referência “sobre reajuste tarifário para os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário”

Como vimos, o ponto de partida na referência regulatória tarifária será diminuir a elevada heterogeneidade de modelos regulatórios no setor de saneamento básico, sem desconsiderar as especificidades dos prestadores de serviços de saneamento. A segunda padronização, por sua vez, procurará a composição tarifária, de modo a considerar “as diferentes classes de usuários, eventuais subsídios cruzados e volumes efetivos consumidos”. É o enfoque da sustentabilidade e do desenvolvimento sustentável para as presentes e futuras gerações. Cuidar de “Nosso Futuro Comum” (CMMAD, 1987) representado, aqui, na exploração e no uso racional dos recursos hídricos. A terceira, finalmente, virá na norma de referência proposta pela ANA sobre os reajustes tarifários, sob a seguinte justificativa:

> O reajuste cumpre o papel de oferecer ao prestador a perspectiva de recomposição de seu poder de compra ao selecionar um índice de preços a ser aplicado periodicamente a sua tarifa vigente, possibilitando a sustentabilidade econômico-financeira e qualidade do serviço de saneamento ao longo do tempo. Por outro lado, contempla os usuários ao fixar de forma transparente regra para nível de cobrança, permitindo a previsibilidade de valores a serem pelos serviços de saneamento em relação ao poder de compra da população. Às agências infranacionais cabe calcular adequadamente o reajuste pactuado, observando as expectativas dos atores envolvidos. Nesse sentido, é importante a definição de regras claras e padronizadas para o reajuste tarifário dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, minimizando os riscos regulatórios, políticos e jurídicos na sua especificação.

Parte sensível na relação entre usuários e prestadores de serviços públicos é o reajuste tarifário. Os custos da prestação, a necessidade de novos investimentos para garantir a continuidade, eficiência e a qualidade nos serviços, e de justo retorno financeiro voltado ao equilíbrio econômico-financeiro do contrato, demandam reajustes da tarifa, as quais não podem ser incompatíveis com a capacidade de pagamento aferível pelo aumento do poder aquisitivo trabalhador brasileiro.

Às vezes serão exigíveis sacrifícios mútuos, pois a aplicação automática do índice de inflação contratual nem sempre representará à segurança jurídica, ao contrário, poderá levar à insegurança no recebimento das tarifas e alta inadimplência. Quando estatísticas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) apontarem queda na renda da população, na despesa e no consumo das famílias e elevação das taxas de desemprego, a norma de referência da ANA não poderá ser indiferente a essa realidade, e deverá prever mecanismos de compensação, adiamento ou parcelamento de reajustes tarifários, por tempo determinado, pelo menos para as classes sociais mais desfavorecidas.

De todo modo, apesar de toda a complexidade transdisciplinar no assunto, a definição de regras claras e padronizadas para o reajuste tarifário dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário deverá produzir o efeito pretendido pela ANA de diminuir os riscos regulatórios, políticos e jurídicos sobre o negócio.

Poderá haver mau uso do poder político regulamentar dos serviços públicos em períodos de campanhas eleitorais pela criação de incentivos, tarifas e preços públicos artificiais que desaparecerão logo após a posse do eleito, a demandar novos sacrifícios da população. É fato. Já vivemos isso.

O uso de bandeiras tarifárias menores é bem-vindo, mas essa política deve ser consistente, alicerçada em dados técnicos, por faixas de consumo, pelo índice de desenvolvimento humano na região atendida, pelo crescimento de ligações de água e esgoto, pela necessidade, ou não, de novos investimentos urgentes na rede de distribuição para a redução de perdas de água ou então pelo aumento da capacidade produtiva frente à demanda; ou de outra maneira indireta, na forma de compartilhamento dos ganhos de produtividade com os usuários dos serviços.

Deverá ser proibido pela norma de referência a ser criada pela ANA o uso eleitoral da regulação tarifária e, além disso, a modelagem financeira (composição receita) do operador não deve ser desconsiderada, isto é, sempre deve ser avaliado o impacto econômico-financeiro da medida a ser adotada, tendo em vista a responsabilidade fiscal e as metas de universalização previstas no art. 11-B da Lei nº 11.445, de 2007, alterado pela Lei nº 14.026, de 2020.

De outro lado, a elevação das tarifas praticadas também não poderá ser abrupta e deverá contemplar um plano periódico de transição sujeito a ajustes, se necessário. A Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado de São Paulo em abril de 2021 publicou a nota técnica "NT. F-0017-2021", com parâmetros para a revisão da estrutura tarifária da Companhia De Saneamento Básico do Estado de São Paulo – Sabesp. O estudo compreende a avaliação de custos, custos por região, por serviços, o desenho da estrutura tarifária por seguimentos residenciais e não residenciais, a estrutura tarifária econômica e de aplicação, mas, principalmente, as etapas de transição, de modo a "minorar os impactos da mudança da estrutura tarifária sobre os diferentes segmentos de usuários e regiões".

SUNDFELD (2013) defende que "não fere a isonomia a previsão de que usuários com perfis objetivamente diferentes tenham tratamento tarifário também diferenciado", em relação a usuários de grande porte. Nós sustentamos que usuários de pequeno porte e responsáveis com o desenvolvimento sustentável devem receber incentivos pela sua contribuição ao meio ambiente.

Concordamos também com a posição de NETO (2013) ao externar sua preocupação de que os grandes investimentos dos concessionários privados possam a vir ocasionar a alta demasiada das tarifas aos consumidores. O autor sugere a "(...) experiência inglesa dos *price caps,* patamares máximos de tarifas estabelecidos pelo órgão regulador para todas as operadoras, pode ser útil para análise do regulador brasileiro".

A entrega de tarifas ou de reajuste no serviço público de água, energia, de coleta de resíduos sólidos incompatíveis com o ganho real das famílias brasileiras representa a própria negação desse direito humano fundamental ao meio ambiente equilibrado. O filósofo Norberto Bobbio explicava, à sua época, a diferença entre ter direitos previstos no plano ideal e efetivar direitos sociais no plano real, pois como percebia: "(...) uma coisa é falar dos direitos do homem, direitos sempre novos e cada vez mais extensos, e justificá-los com argumentos convincentes; outra coisa é garantir-lhes uma proteção efetiva" (BOBBIO, 2004, p. 32).

E a responsabilidade por efetivá-los não se esgota logicamente ao Poder Judiciário, mas constitui dever-poder de entidades reguladoras infranacionais, do prestador de serviços, do poder concedente, dos agentes financeiros privados ou públicos e da sociedade. As normas de referência tarifária da ANA devem ser direcionadas a todos esses atores sociais, porque dizem respeito ao próprio meio ambiente sadio.

O direito-dever ao saneamento básico exige imediatidade porque diz respeito à satisfação das necessidades básicas diárias, à sustentabilidade e à economia de recursos desembolsados na saúde pública da população. A concreção do direito fundamental ao saneamento básico dependerá diretamente da adequada política tarifária nesses serviços públicos. Elevá-la sem critérios bem predefinidos, transparentes e dialogados poderá ser fatal à concretização do direito social das classes menos favorecidas. Um direito a um serviço público que não se pode pagar é um não-direito.

4 CONCLUSÃO

A Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico ganhou a difícil missão de coordenar as normas nacionais que vão operacionalizar a política pública brasileira na universalização dos serviços públicos de saneamento básico até 31 de dezembro de 2033. A autarquia federal começou costurar a construção da norma de referência da política tarifária do saneamento, parte mais sensível na efetivação desse direito-dever fundamental à existência digna.

A matriz tarifária deve compreender faixas de consumo e distingui-la pelos tipo do uso, residencial, residencial social, industrial, público etc., sem olvidar da participação e do diálogo com os usuários, com as pessoas políticas, mas, sobretudo, sem descurar da modicidade

e da prestação adequada deste serviço público. As tarifas devem levar em consideração as despesas de produção, as despesas de manutenção, os investimentos, o lucro do prestador da iniciativa privada, esse tão necessário ao equilíbrio econômico-financeiro do contrato e a novos investimentos na infraestrutura e na qualidade dos serviços públicos prestados.

Capacidade técnica comprovada a agência nacional dispõe, não é esse o problema. E o indispensável direito constitucional à democracia deliberativa foi iniciado pela agência em consulta pública e será exercido pela oitiva de todos os envolvidos que devem compreender que sem modicidade tarifária, não há direito ao saneamento básico.

O maior desafio, como nos outros mercados regulados, será evitar a captura da Agência Reguladora por interesses distintos do cumprimento das metas de universalização e que levem a retrocessos ou estagnações, comuns no Brasil. O ingresso de novos *players* no mercado de saneamento básico e o deslanchar das concessões e parcerias público-privadas dependem, basicamente, de estabilidade e segurança jurídica. A universalização adequada também.

Por fim, concluímos, que o que o Novo Marco do Saneamento Básico pretendeu mesmo foi universalizar acesso, não como uma figura jurídica fictícia, uma norma meramente programática, mas sim como a obrigação cotidiana efetiva de o prestador desses serviços, seja público ou privado, de dar atendimento a toda população e prioritariamente a quem ainda não está sendo cuidado. As normas de referência tarifária têm essa missão ontológica.

REFERÊNCIAS

Agência Nacional de Águas - ANA. **Entidades Infranacionais**. Brasília, DF: Agência Nacional de Águas - ANA, 2022. Disponível em: https://www.gov.br/ana/pt-br/assuntos/saneamento-basico/agencias-infranacionais. Acesso em: 06 out. 2022.

ANA. **Participação-social**. Disponível em: https://participacao-social.ana.gov.br/Consulta/123. Acesso em: 29 set. 2022.

ARAÚJO, Flávia Camargo de. BERTUSSI, Geovana Lorena. Saneamento Básico no Brasil: estrutura tarifária e regulação. **Planejamento e políticas públicas**, n. 51, jul./dez. 2018.

ARSESP. **NTF-0017-2021**. Disponível em: http://www.arsesp.sp.gov.br/ConsultasPublicasBiblioteca/NTF-0017-2021.pdf. Acesso em: 29 set. 2022.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 32ª edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2015.

BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade líquida**. Tradução de Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

BECK, Ulrich. **Sociedade de risco: rumo a outra modernidade**. Tradução de Sebastião Nascimento. São Paulo: Ed. 34, 2011 (2ª Edição).

BIONDI, Eduardo Abreu; CORRÊA, Antônio Ricardo; CORRÊA JÚNIOR, Antônio Ricardo. **Novo Marco Legal do Saneamento Básico e Arbitragem**. *In*: FROTA, Leandro (coord.); PEIXINHO, Manoel (coord.). Marco Regulatório do Saneamento Básico: Estudos em Homenagem ao Ministro Luiz Fux. Brasília: OAB Editora, 2021, p. 183-199.

Bobbio, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução Carlos Nelson Coutinho; apresentação de Celso Lafer. — Nova ed. — Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. — 7ª reimpressão.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Mensagem 1270/1999 (EMII 095 MMAlMMEIMFIMP)**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 1999. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=24691&ord=. Acesso em: 07 out. 2022.

BRASIL. Organização das Nações Unidas. **Agenda 2030. Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 6**. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/6>. Acesso em 10 out. 2022.

BRASIL. Secretaria Executiva. **Mensagem Interministerial EMI nº 00184/2019 ME MDR**. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projetos/ExpMotiv/MECON/2019/184.htm. Acesso em: 06 out. 2022.

CARDOSO, Henrique Ribeiro; SOARES, Alexandre Augusto Rocha. Direito subjetivo à regulação eficiente, **Revista Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 281, n. 2, p. 139-174, maio/ago. 2022.

CEDAE. **Notícias**. Disponível em: https://cedae.com.br/noticias/detalhe/governo-do-rio-conclui-concessao-do-saneamento-no-estado/id/1139. Acesso em: 29 set. 2022.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO (CMMAD). **Nosso futuro comum**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1988.

COUTO, Clayton Santos do; JURUENA, Cynthia Gruendling. A participação dos usuários no novo marco legal do saneamento básico. **Revista de Direito Administrativo, Infraestrutura, Regulação e Compliance**. n. 21. ano 6. p. 51-75. São Paulo: Ed. RT, abr./jun. 2022. DOI: [10.48143/rdai.21.couto]

FERNANDES, Ana Paula Sousa; CASIMIRO, Lígia Maria Silva Melo de. Políticas de desenvolvimento da infraestructura para o saneamento básico no Brasil: empecilhos à execução das metas e limitação do acesso ao bem público. **Revista de Direito Administrativo, Infraestrutura, Regulação e Compliance**. n. 21. ano 6. p. 25-49. São Paulo: Ed. RT, abr./jun. 2022. DOI: [10.48143/rdai.21.fernandes].

INSTITUTO TRATA BRASIL. Estudos. **As Despesas da Família Brasileira com Água Tratada e Coleta de Esgoto**. Disponível em: https://tratabrasil.org.br/wp-content/uploads/2022/09/Press_Release_.pdf e https://tratabrasil.org.br/wp-content/uploads/2022/09/Relatorio_Completo-2.pdf. Acesso em: 29 set. 2022.

MARRARA, Thiago. "Mosaico regulatório": As normas de referência da ANA para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico à luz da Lei 14.026/2020". *In*: **Novo marco do saneamento básico no Brasil** [recurso eletrônico]. "OLIVEIRA, Carlos Roberto de. [et al.]; organizado por Maria Luiza Machado Granziera, Carlos Roberto de Oliveira. – Indaiatuba-SP:Editora Foco, 2021.

NETO. Floriano de Azevedo Marques. Aspectos regulatórios a serem considerados na formulação de um novo modelo para o setor de saneamento básico no brasil. **Doutrinas Essenciais de Direito Administrativo**, vol. 5, p. 837 – 855. Nov / 2012. DTR\2013\215

OLIVEIRA Carlos Roberto de. **Revista Digital de Direito Administrativo**, vol. 9, n. 2, p. 82-98, 2022. Disponível no URL: www.revistas.usp.br/rdda. DOI: http://dx.doi.org/10.11606/issn.2319-0558.v9i2p82-98.

PAPP, Leonardo. Pagamento por Serviços Ambientais (PSA) como instrumento de concretização do Princípio do Protetor Recebedor (PPR): apontamentos iniciais a partir da função promocional do Direito Ambiental. **Anais do XXI Congresso Nacional do CONDEPI/UFF**. CONDEPI: Niterói, out./nov. 2012, p. 446-448. Disponível em: http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=2b346a0aa375a07f. Acesso em: 29 set. 2022.

RIBAS, Lídia Maria; SAVIOLI, Anna Beatriz; PINHEIRO, Hendrick. A Agência Nacional de Águas e a coordenação federativa no Novo Marco do Saneamento Básico. **Revista Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 281, n. 2, p. 107-137, maio/ago. 2022

SARLET, Ingo W.; FENSTERSEIFER, Tiago. Série IDP - **Direito Ambiental: introdução, fundamentos, teoria geral**. São Paulo: Editora Saraiva, 2014.

SIQUEIRA, Júlio Pinheiro Faro Homem de. Elementos para uma teoria dos deveres fundamentais: uma perspectiva jurídica. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, v. 95, p. 125-159, 2016.

SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES SOBRE SANEAMENTO. **Diagnóstico temático dos serviços de água e esgoto**. Visão Geral. Ano de referência: 2020. Disponível em: <http://www.snis.gov.br/diagnostico-anual-agua-e-esgotos> e < chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/http://www.snis.gov.br/downloads/diagnosticos/ae/2020/DIAGNOSTICO_TEMATICO_VISAO_GERAL_AE_SNIS_2021.pdf> Acesso em: 11 out. 2022.

STF. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.583/DF**. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15351385155&ext=.pdf. Acesso em: 29 set. 2022.

SUNDFELD, Carlos Ari. Tarifa especial para usuários de grande porte fixação e critério de reajuste. **Pareceres**, vol. 2, p. 95 – 102. Mar / 2013. DTR\2013\7105.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Súmula 407**. Disponível em: < https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?b=SUMU&sumula=407>. Acesso em: 12 out 2022.

ZOCKUN, Maurício; RIBEIRO, Diogo Albaneze Gomes. O novo marco legal do saneamento básico e as normas de referência da ANA: um mecanismo de fortalecimento da segurança jurídica no setor. **Revista dos Tribunais**, vol. 1044/2022. Out/2022. DTR\2022\16009.