

Frederico Amado



Legislação Ambiental Comentada

para concursos



Doutrina



Jurisprudência



Questões de concurso

3^a | revista
edição | atualizada
ampliada

2022

CONSTITUIÇÃO FEDERAL

► NORMAS CONSTITUCIONAIS SOBRE O MEIO AMBIENTE

Art. 5.º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

LXXIII – qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência;

(...)

1. COMENTÁRIOS

A ação popular é um remédio heroico que nasceu com a Constituição Federal de 1934, regulamentada pela Lei 4.717/1965, originariamente destinada à tutela do patrimônio público. Na atual Constituição, está fincada no artigo 5.º, LXXIII, tendo o seu objeto sido alargado para a proteção ao meio ambiente.

Deveras, agora também o meio ambiente e a moralidade administrativa poderão ser protegidos pela ação popular, que tem natureza coletiva, pois o autor substitui toda a coletividade, sendo um exemplo de exercício da democracia direta, porquanto permite que o cidadão diretamente fiscalize os atos do Poder Público.

É parte legítima para intentar a ação popular o cidadão, assim entendido o brasileiro em pleno gozo dos direitos políticos, ou seja, alistado na Justiça Eleitoral, devendo a cópia do título de eleitor instruir a petição inicial.

Assim, a idade mínima do autor será de dezesseis anos, não podendo ajuizar a ação o estrangeiro, bem como o nacional com os direitos políticos suspensos, a exemplo da condenação transitada em julgado por crime ou ato de improbidade administrativa, enquanto durarem os seus efeitos.

Registre-se a existência de uma corrente doutrinária que prega a legitimidade ativa do estrangeiro residente no Brasil para o ajuizamento da ação popular, por meio de uma definição maximalista da cidadania ambiental, que ultrapassaria a capacidade eleitoral ativa e passiva.¹

De acordo com o artigo 6.º, da Lei 4.717/1965, será das pessoas jurídicas de direito público que praticaram o ato lesivo ao patrimônio público, à moralidade administrativa e ao meio ambiente, bem como dos entes receptores de verba pública, juntamente com as pessoas

1. Nesse sentido, Paulo Affonso Leme Machado (2009, p. 137), dentre outros juristas ambientais.

jurídicas de direito privado que participaram da formação do ato impugnado ou que dele sejam beneficiários.

Outrossim, os representantes das pessoas jurídicas de direito público e privado responsáveis pela edição do ato serão litisconsortes passivos dos entes jurídicos, tratando-se de litisconsórcio passivo necessário por força legal.

Interessante instituto processual está previsto no § 3.º, do artigo 6.º, pontificando que “a pessoa jurídica de direito público ou de direito privado, cujo ato seja objeto de impugnação, poderá abster-se de contestar o pedido, ou poderá atuar ao lado do autor, desde que isso se afigure útil ao interesse público, a juízo do respectivo representante legal ou dirigente”.

É uma hipótese de **expromissão de parte**, que autoriza as pessoas jurídicas de direito público ou privado a mudar de lado, ou seja, de réis a autoras, desde que consoante o interesse público, deixando os representantes sozinhos no polo passivo.

Contudo, este dispositivo não exonera os entes jurídicos, em especial os privados, de responder pelos custos da procedência do pedido, uma vez que os atos dos representantes das pessoas jurídicas a esta são imputados, pois os entes morais não têm condições de exprimir suas vontades por si sós.

Objetiva a ação popular a anulação de ato lesivo ao patrimônio público, ao meio ambiente ou a moralidade administrativa, tendo natureza predominantemente desconstitutiva, pois visa anular o ato (*ação popular repressiva*).

Outrossim, a lesividade e a ilegalidade do ato rechaçado podem ser geradas pela omissão do Poder Público, sendo possível ter a ação popular como instrumento de controle das omissões administrativas, conforme já decidiu o STJ.

Também se admite a *ação popular preventiva*, mais interessante à tutela ambiental, impedindo-se o Poder Público de editar ato ilegal e potencialmente lesivo aos recursos ambientais.

Com efeito, **para que a ação seja conhecida, é preciso que o autor demonstre cumulativamente a ilegalidade e a lesividade do ato ao patrimônio público, ao meio ambiente ou à moralidade administrativa, salvo as hipóteses presumidas pelos artigos 2.º e 4.º, da Lei 4.717/1965**. Já decidiu o STJ pela não presunção de lesividade, sendo ônus do autor.

Logo, nota-se que na ação popular a cominação principal não é condenatória – como na ação civil pública, pois o objeto da ação popular é mais restrito –, sendo a anulação do referido ato ilegal e lesivo.

Contudo, entende-se ser plenamente possível a reparação dos danos em sede de ação popular, desde que seja a forma de reconstituir o bem jurídico lesado pelo ato ilegal praticado pelo Poder Público e pelos eventuais particulares que concorreram para a sua prática.

Nesse sentido, reza o artigo 11 da Lei 4.717/1965: “A sentença que, julgando procedente a ação popular, decretar a invalidade do ato impugnado, condenará ao pagamento de perdas e danos os responsáveis pela sua prática e os beneficiários dele, ressalvada a ação regressiva contra os funcionários causadores de dano, quando incorrerem em culpa”.

Destarte, caso o ente ambiental tenha outorgado licença de operação que desatenda a legislação ambiental, culminando a atividade do empreendedor em danos ao meio ambiente,

a simples desconstituição do ato não restaurará o estado anterior. Logo, cabível é a cominação de obrigação de reparar o dano ambiental.

Note-se que, em sua vertente coletiva, a pretensão de reparação dos danos ao meio ambiente não se sujeita a prazo prescricional, assim como os prejuízos ao erário, neste último caso por força expressa do § 5.º, do artigo 37, da CRFB.

Por seu turno, obtempera o artigo 18, da Lei 4.717/1965:

“Artigo 18. A sentença terá eficácia de coisa julgada oponível *erga omnes*, exceto no caso de haver sido a ação julgada improcedente por deficiência de prova; neste caso, qualquer cidadão poderá intentar outra ação com idêntico fundamento, valendo-se de nova prova”.

Similarmente ao que ocorre com a ação civil pública, mas sem a discutível limitação da eficácia da decisão aos limites territoriais do órgão judicial prolator da decisão, a eficácia da coisa julgada na ação popular abarca todos, pois se trata de uma ação coletiva, exceto se julgada improcedente por insuficiência de provas.

A sentença que julgar improcedente o pedido do autor ou que extinguir o processo por carência de ação, apenas produzirá efeitos se confirmada pelo juízo *ad quem*, pois se sujeita ao reexame necessário.

A Lei 4.717/1965 não fixa a competência para o julgamento da ação popular. Assim, fica a dúvida sobre a incidência da regra geral do artigo 94, do CPC, que é o foro domicílio do réu ou a disposição do artigo 2.º, da Lei 7.347/1985, que contempla o critério do foro do local do dano, pois a ação popular é uma modalidade de ação coletiva.

Em ação popular proposta contra a União, o STJ entendeu que o foro do domicílio do autor tem competência concorrente, rejeitando o foro do local da consumação do ato, aplicando-se o artigo 109, § 2.º, da CRFB.

Na ação popular, o autor encontra-se *isento do pagamento das custas processuais e honorários advocatícios de sucumbência, exceto se comprovada a sua má-fé*, sendo dispositivo constitucional que busca não inibir o ajuizamento da demanda, mormente nas causas com grande repercussão patrimonial.

Vale salientar que o artigo 5.º, § 3.º, da Lei 4.717/1965, da mesma forma que a LACP, traz uma nova forma de definição de prevenção, diversa do Código de Processo Civil, que se dá com a propositura da ação, que definirá o juízo competente na hipótese de concorrência.

Também é prevista expressamente a *suspensão de liminar*, aplicando-se as disposições do artigo 4.º, da Lei 8.437/1992, podendo a decisão ser suspensa pelo presidente do tribunal a quem cabe conhecer do recurso, em caso de manifesto interesse público ou de flagrante ilegitimidade, para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia pública.

O Ministério Público atuará como fiscal da lei, sendo vedada a defesa do ato impugnado e dos seus autores, facultando-se a qualquer cidadão ser coautor ou assistente ativo.

O prazo para a *contestação* será de *20 dias*, prorrogável pelo mesmo período, a requerimento do interessado, se particularmente difícil a produção de prova documental, e será comum a todos os interessados.

Na forma do artigo 9.º da Lei 4.717/1965, “se o autor desistir da ação ou der motivo à absolvição da instância, serão publicados editais nos prazos e condições previstos no artigo 7.º, inciso II, ficando assegurado a qualquer cidadão, bem como ao representante do Ministério Público, dentro do prazo de 90 dias da última publicação feita, promover o prosseguimento da ação”.

2. JURISPRUDÊNCIA

“4. A ação popular é o instrumento jurídico que deve ser utilizado para impugnar atos administrativos omissivos ou comissivos que possam causar danos ao meio ambiente. 5. Pode ser proposta ação popular ante a omissão do Estado em promover condições de melhoria na coleta do esgoto da Penitenciária Presidente Bernardes, de modo a que cesse o despejo de elementos poluentes no Córrego Guaruaia (obrigação de não fazer), a fim de evitar danos ao meio ambiente” (STJ, REsp 889.766, de 04.10.2007).

“1. O fato de a Constituição Federal de 1988 ter alargado as hipóteses de cabimento da ação popular não tem o efeito de eximir o autor de comprovar a lesividade do ato, mesmo em se tratando de lesão à moralidade administrativa, ao meio ambiente ou ao patrimônio histórico e cultural” (STJ, EREsp 260.821, de 23.11.2005).

“Conflito negativo de competência. Ação popular ajuizada em face da União. Lei 4.717/1965. Possibilidade de propositura da ação no foro do domicílio do autor. Aplicação dos artigos 99, I, do CPC, e 109, § 2.º, da Constituição Federal. 1. Não havendo dúvidas quanto à competência da Justiça Federal para processar e julgar a ação popular proposta em face da União, cabe, no presente conflito, determinar o foro competente para tanto: se o de Brasília (local em que se consumou o ato danoso), ou do Rio de Janeiro (domicílio do autor). 2. A Constituição Federal de 1988 dispõe, em seu artigo 5.º, LXXIII, que ‘qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência’. Tal ação é regulada pela Lei 4.717/1965, recepcionada pela Carta Magna. 3. O artigo 5.º da referida norma legal determina que a competência para processamento e julgamento da ação popular será aferida considerando-se a origem do ato impugnado. Assim, caberá à Justiça Federal apreciar a controvérsia se houver interesse da União, e à Justiça Estadual se o interesse for dos Estados ou dos Municípios. **A citada Lei 4.717/1965, entretanto, em nenhum momento fixa o foro em que a ação popular deve ser ajuizada, dispondo, apenas, em seu artigo 22, serem aplicáveis as regras do Código de Processo Civil, naquilo em que não contrariem os dispositivos da Lei, nem a natureza específica da ação. Portanto, para se fixar o foro competente para apreciar a ação em comento, mostra-se necessário considerar o objetivo maior da ação popular, isto é, o que esse instrumento previsto na Carta Magna, e colocado à disposição do cidadão, visa proporcionar.** 4. Segundo a doutrina, o direito do cidadão de promover a ação popular constitui um direito político fundamental, da mesma natureza de outros direitos políticos previstos na Constituição Federal. Caracteriza, a ação popular, um instrumento que garante à coletividade a oportunidade de fiscalizar os atos praticados pelos governantes, de modo a poder impugnar qualquer medida tomada que cause danos à sociedade como um todo, ou seja, visa a proteger direitos transindividuais. Não pode, por conseguinte, o exercício desse direito sofrer restrições, isto é, não se pode admitir a criação de entraves que venham a inibir a atuação do cidadão na proteção de interesses que dizem respeito a toda a coletividade. 5. **Assim, tem-se por desarrazoado determinar-se como foro competente para julgamento da ação popular, na presente hipótese, o do local em que se consumou o ato, ou seja, o de Brasília. Isso porque tal entendimento dificultaria a atuação do autor, que tem domicílio no Rio de Janeiro.** 6. Considerando a necessidade de assegurar o cumprimento do preceito constitucional que garante a todo cidadão a defesa de interesses coletivos (artigo 5.º, LXXIII), devem ser empregadas as regras de competência constantes do Código de Processo Civil – cuja aplicação está prevista na Lei 4.717/1965 –, haja vista serem as que melhor atendem a esse propósito. 7. Nos termos do inciso I do artigo 99 do CPC, **para as causas em que a União for ré, é competente o foro da Capital do Estado. Esse dispositivo, todavia, deve ser interpretado em conformidade com o § 2.º do artigo 109 da Constituição Federal, de modo que, em tal caso, ‘poderá o autor propor a ação no foro de seu domicílio, no foro do local do ato ou fato, no foro da situação do bem ou no foro do Distrito Federal’** (PIZZOL,

Patrícia Miranda. *Código de Processo Civil Interpretado*, Coordenador Antônio Carlos Marcato, São Paulo: Editora Atlas, 2004, p. 269). Trata-se, assim, de competência concorrente, ou seja, a ação pode ser ajuizada em quaisquer desses foros. 8. Na hipótese dos autos, portanto, em que a ação popular foi proposta contra a União, não há falar em incompetência, seja relativa, seja absoluta, do Juízo Federal do domicílio do demandante. 9. Conflito conhecido para declarar a competência do Juízo da 10.ª Vara Federal da Seção Judiciária do Estado do Rio de Janeiro, o suscitado” (STJ, CC 47.950, de 11.04.2007).

“A Lei 4.717/1965 deve ser interpretada de forma a possibilitar, por meio de Ação Popular, a mais ampla proteção aos bens e direitos associados ao patrimônio público, em suas várias dimensões (cofres públicos, meio ambiente, moralidade administrativa, patrimônio artístico, estético, histórico e turístico) (REsp 453.136/PR, Relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 14.12.2009). O fato de a Lei Municipal 4.437/1996, logo após a sua edição, ter ido revogada pela Lei Municipal 4.466/1996 não ostenta a propriedade de exaurir o objeto da ação popular. Deveras, o autor popular pretende a recomposição do dano ambiental e o embargo definitivo da obra de terraplanagem, além da invalidação da Lei Municipal posteriormente revogada. Logo, o processamento da ação popular é medida que se impõe” (STJ, AgRg no REsp 1.151.540, de 20.06.2013).

STJ INFORMATIVO 662 – PRIMEIRA SEÇÃO

PROCESSO	CC 164.362-MG, Rel. Min. Herman Benjamin, Primeira Seção, por unanimidade, julgado em 12/06/2019, DJe 19/12/2019
RAMO DO DIREITO	DIREITO AMBIENTAL, DIREITO PROCESSUAL CIVIL
TEMA	Desastre de Brumadinho. Julgamento de ação popular concorrente com diversas ações com objeto assemelhado. Competência. Foro do local do fato. Peculiaridade do caso concreto.

DESTAQUE

Em face da magnitude econômica, social e ambiental do caso concreto, é possível a fixação do juízo do local do fato para o julgamento de ação popular que concorre com diversas outras ações individuais, populares e civis públicas decorrentes do mesmo dano ambiental.

INFORMAÇÕES DO INTEIRO TEOR

Cinge-se a controvérsia em definir a competência para o julgamento de ação popular proposta contra a União, o Distrito Federal, o Estado de Minas Gerais e a Vale S.A em decorrência do desastre de Brumadinho. Ao instituir a ação popular, o legislador constituinte buscou privilegiar o exercício da fiscalização e da própria democracia pelo cidadão. Disso não decorre, contudo, que as ações populares devam ser sempre distribuídas no foro mais conveniente a ele, no caso, o de seu domicílio. Isso porque casos haverá em que a defesa do interesse coletivo será mais bem realizada no local do ato que, por meio da ação, o cidadão pretenda ver anulado. Nessas hipóteses, a sobreposição do foro do domicílio do autor ao foro onde ocorreu o dano ambiental acarretará prejuízo ao próprio interesse material coletivo tutelado por intermédio dessa ação, em benefício do interesse processual individual do cidadão, em manifesta afronta à finalidade mesma da demanda por ele ajuizada. De acordo com a jurisprudência do STJ, sendo igualmente competentes o juízo do domicílio do autor popular e o do local onde houver ocorrido o dano (local do fato), a competência para examinar o feito é daquele em que menor dificuldade haja para o exercício da ação popular. Na hipótese, contudo, a ação popular estará competindo e concorrendo com várias outras ações populares e ações civis públicas, bem como com centenas de ações individuais, razão pela qual, em se tratando de competência concorrente, deve ser eleito o foro do local do fato. As peculiaridades que a distinguem dos casos anteriormente enfrentados pelo STJ impõem adoção de solução mais consentânea com a imprescindibilidade de se evitar tumulto processual em demanda de tamanha magnitude social, econômica e ambiental. Assim, a solução encontrada é de *distinguishing* à luz de peculiaridades do caso concreto e não de revogação do entendimento do STJ sobre a competência para a ação popular, que deverá ser aplicada quando a ação popular for isolada.

Art. 21. Compete à União:

(...)

IX – elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;

(...)

XVIII – planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente as secas e as inundações;

XIX – instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso;

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

(...)

XXIII – explorar os serviços e instalações nucleares de qualquer natureza e exercer monopólio estatal sobre a pesquisa, a lavra, o enriquecimento e reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios nucleares e seus derivados, atendidos os seguintes princípios e condições:

a) toda atividade nuclear em território nacional somente será admitida para fins pacíficos e mediante aprovação do Congresso Nacional;

b) sob regime de permissão, são autorizadas a comercialização e a utilização de radioisótopos para a pesquisa e usos médicos, agrícolas e industriais;

c) sob regime de permissão, são autorizadas a produção, comercialização e utilização de radioisótopos de meia-vida igual ou inferior a duas horas;

d) a responsabilidade civil por danos nucleares independe da existência de culpa;

1. COMENTÁRIOS

Este artigo 21 contempla uma série de competências administrativas ambientais de a União, constituindo exceções à regra geral de que todas as esferas de governo deverão atuar em proteção ao meio ambiente (vide artigo 23).

De efeito, na condição de entidade política central, a União deverá elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social, sendo que a ordenação local é feita pelos municípios, em especial pela aprovação do Plano Diretor e da Lei de Parcelamento do Solo Urbano.

Outrossim, deverá a União atuar na defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente as secas e as inundações, sendo que nesta hipótese não se exclui a atuação conjunta com as demais entidades políticas.

A criação do sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e a definição de critérios de outorga de direitos de seu uso são de competência da União, que o fez por intermédio da Lei 9.433/1997, que será comentada nesta obra.

Também compete à União a aprovação de diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, tendo sido aprovado o Estatuto da Cidade pela Lei 10.257/2001, que estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.

Saneamento básico

A efetivação do serviço público de saneamento básico para todo o povo brasileiro é um desafio que o Poder Público ainda levará décadas para alcançar. Em nosso país, considerável parcela da população ainda não tem sequer uma rede de esgotamento sanitário e água potável disponível em sua residência.

De acordo com o sítio Planeta Sustentável, em notícia divulgada em maio de 2009, com base em pesquisa perpetrada pelo Instituto Trata Brasil entre os anos de 2003 e 2007, “a população brasileira produziu, em média, 8,4 bilhões de litros de esgoto por dia. Desse total, 5,4 bilhões não receberam nenhum tratamento, ou seja, apenas 36% do esgoto gerado nas cidades do país são tratados. O restante é despejado sem nenhum cuidado no meio ambiente, contaminando solo, rios, mananciais e praias do país inteiro, sem contar nos danos diretos que esse tipo de prática causa à saúde da população”.

Para tentar melhorar essa situação, a União promulgou a Lei 11.445, de 05 de janeiro de 2007, que estabeleceu as diretrizes nacionais para o saneamento básico e para a Política Federal de Saneamento Básico, sendo regulamentada pelo Decreto presidencial 7.217/2010.

Em 2018, houve uma reforma frustrada da Lei de Saneamento Básico pela MP 844, que caducou por ausência de votação no Congresso Nacional em 20 de novembro de 2018. Posteriormente, a reforma foi implementada pela MP 868, de 27 de dezembro de 2018, que também caducou.

Finalmente, no ano de 2020 foi aprovado por lei federal o **novo marco legal do saneamento básico** através da **Lei 14.026, de 15 de julho de 2020**.

Vale frisar que, nos termos do artigo 21, XX, da Constituição de 1988, é competência material da União instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos, bem como é competência comum entre todas as pessoas políticas promover o saneamento básico (artigo 23, IX, da Lei Maior).

Em termos legais, o saneamento básico compreende:

- a) **abastecimento de água potável:** constituído pelas atividades e pela disponibilização e manutenção de infraestruturas e instalações operacionais necessárias ao abastecimento público de água potável, desde a captação até as ligações prediais e seus instrumentos de medição;
- b) **esgotamento sanitário:** constituído pelas atividades e pela disponibilização e manutenção de infraestruturas e instalações operacionais necessárias à coleta, ao transporte, ao tratamento e à disposição final adequados dos esgotos sanitários, desde as ligações prediais até sua destinação final para produção de água de reúso ou seu lançamento de forma adequada no meio ambiente;
- c) **limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos:** constituídos pelas atividades e pela disponibilização e manutenção de infraestruturas e instalações operacionais de coleta, varrição manual e mecanizada, asseio e conservação urbana, transporte, transbordo, tratamento e destinação final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos domiciliares e dos resíduos de limpeza urbana; e

d) **drenagem e manejo das águas pluviais urbanas:** constituídos pelas atividades, pela infraestrutura e pelas instalações operacionais de drenagem de águas pluviais, transporte, detenção ou retenção para o amortecimento de vazões de cheias, tratamento e disposição final das águas pluviais drenadas, contempladas a limpeza e a fiscalização preventiva das redes.

Vale frisar que **os recursos hídricos não integram os serviços públicos de saneamento básico**, tendo regramento próprio dado pela Lei 9.433/1997, que estabeleceu a Política Nacional de Recursos Hídricos.

Outrossim, **não integram os serviços públicos de saneamento básico** as ações na área executadas por meio de **soluções individuais** (desde que o usuário não dependa de terceiros para operar os serviços) e as **ações de responsabilidade privada**, inclusive o manejo de resíduos de responsabilidade do gerador.

Consideram-se **serviços públicos de abastecimento de água** a sua distribuição mediante ligação predial, incluídos eventuais instrumentos de medição, bem como, quando vinculadas a essa finalidade, as seguintes atividades:

- I – reservação de água bruta;
- II – captação de água bruta;
- III – adução de água bruta;
- IV – tratamento de água bruta;
- V – adução de água tratada; e
- VI – reservação de água tratada.

Consideram-se ainda **serviços públicos de esgotamento sanitário** aqueles constituídos por 1 (uma) ou mais das seguintes atividades:

- I – coleta, incluída ligação predial, dos esgotos sanitários;
- II – transporte dos esgotos sanitários;
- III – tratamento dos esgotos sanitários; e
- IV – disposição final dos esgotos sanitários e dos lodos originários da operação de unidades de tratamento coletivas ou individuais de forma ambientalmente adequada, incluídas fossas sépticas.

Consideram-se **serviços públicos especializados de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos** as atividades operacionais de coleta, transbordo, transporte, triagem para fins de reutilização ou reciclagem, tratamento, inclusive por compostagem, e destinação final dos:

- I – resíduos domésticos;
- II – resíduos originários de atividades comerciais, industriais e de serviços, em quantidade e qualidade similares às dos resíduos domésticos, que, por decisão do titular, sejam considerados resíduos sólidos urbanos, desde que tais resíduos não sejam de responsabilidade de seu gerador nos termos da norma legal ou administrativa, de decisão judicial ou de termo de ajustamento de conduta; e
- III – resíduos originários dos serviços públicos de limpeza urbana, tais como:

- a) serviços de varrição, capina, roçada, poda e atividades correlatas em vias e logradouros públicos;
- b) asseio de túneis, escadarias, monumentos, abrigos e sanitários públicos;
- c) raspagem e remoção de terra, areia e quaisquer materiais depositados pelas águas pluviais em logradouros públicos;
- d) desobstrução e limpeza de bueiros, bocas de lobo e correlatos;
- e) limpeza de logradouros públicos onde se realizem feiras públicas e outros eventos de acesso aberto ao público; e
- f) outros eventuais serviços de limpeza urbana.

Por fim, consideram-se **serviços públicos de manejo das águas pluviais urbanas** aqueles constituídos por 1 (uma) ou mais das seguintes atividades:

- I – drenagem urbana;
- II – transporte de águas pluviais urbanas;
- III – detenção ou retenção de águas pluviais urbanas para amortecimento de vazões de cheias; e
- IV – tratamento e disposição final de águas pluviais urbanas.

Compete aos demais entes políticos a aprovação de leis sobre o saneamento básico no âmbito regional e local, pois todos têm a missão constitucional de efetivar esse serviço público, observando a normatização geral da União, o que já foi feito na Bahia com a promulgação da Lei estadual 11.172/2008, que instituiu a Política Estadual de Saneamento Básico nesta Boa Terra.

Vale frisar que o STF declarou a inconstitucionalidade de lei editada estadual no julgamento da **ADI 1842**, ajuizada pelo Partido Democrático Trabalhista, que questionou normas do estado do Rio de Janeiro que tratam da criação da região metropolitana do Rio de Janeiro e da microrregião dos Lagos e disciplinam a administração de serviços públicos.

O ponto central discutido foi a avaliação de legitimidade das disposições normativas ao instituir região metropolitana do Rio de Janeiro e a microrregião dos Lagos (Lei Complementar 87/89) transferindo do âmbito municipal para o âmbito estadual competências administrativas e normativas próprias dos municípios, que dizem respeito aos serviços de saneamento básico (Lei estadual 2.869/97), disposição invalidada pelo STF, pois deve haver compartilhamento do poder decisório entre o estado instituidor e os municípios que os integram, sem que se exijam uma participação paritária relativamente a qualquer um deles.

O grande objetivo da aprovação de um novo marco legal para o saneamento básico através da Lei 14.026/2020 é ampliar o acesso a este serviço público. Conforme dados do ano de 2020, temos ainda 100 milhões de pessoas no Brasil sem a coleta de esgoto e 35 milhões sem o acesso à água tratada.

São os **princípios fundamentais** que o Distrito Federal e os municípios devem observar na prestação do serviço público de saneamento básico:

- A – universalização do acesso e efetiva prestação do serviço;
- B – integralidade, compreendida como o conjunto de atividades e componentes de cada um dos diversos serviços de saneamento que propicie à população o acesso a eles em conformidade com suas necessidades e maximize a eficácia das ações e dos resultados;
- C – abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos realizados de forma adequada à saúde pública, à conservação dos recursos naturais e à proteção do meio ambiente;
- D – disponibilidade, nas áreas urbanas, de serviços de drenagem e manejo das águas pluviais, tratamento, limpeza e fiscalização preventiva das redes, adequados à saúde pública, à proteção do meio ambiente e à segurança da vida e do patrimônio público e privado;
- E – adoção de métodos, técnicas e processos que considerem as peculiaridades locais e regionais;
- F – articulação com as políticas de desenvolvimento urbano e regional, de habitação, de combate à pobreza e de sua erradicação, de proteção ambiental, de promoção da saúde, de recursos hídricos e outras de interesse social relevante, destinadas à melhoria da qualidade de vida, para as quais o saneamento básico seja fator determinante;
- G – eficiência e sustentabilidade econômica;
- H – estímulo à pesquisa, ao desenvolvimento e à utilização de tecnologias apropriadas, consideradas a capacidade de pagamento dos usuários, a adoção de soluções graduais e progressivas e a melhoria da qualidade com ganhos de eficiência e redução dos custos para os usuários;
- I – transparência das ações, baseada em sistemas de informações e processos decisórios institucionalizados;
- J – controle social;
- K – segurança, qualidade, regularidade e continuidade;
- L – integração das infraestruturas e dos serviços com a gestão eficiente dos recursos hídricos;
- M – redução e controle das perdas de água, inclusive na distribuição de água tratada, estímulo à racionalização de seu consumo pelos usuários e fomento à eficiência energética, ao reúso de efluentes sanitários e ao aproveitamento de águas de chuva;
- N – 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;
- O – seleção competitiva do prestador dos serviços; e
- P – prestação concomitante dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário.

Em regra, a **titularidade do serviço de saneamento básico** será dos **municípios** e do **Distrito Federal**, quando o interesse for local².

2. Funções públicas e serviços cujas infraestruturas e instalações operacionais atendam a um único Município.

Excepcionalmente, poderá ser em conjunto do **estado e dos municípios** que compartilham efetivamente instalações operacionais integrantes de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, instituídas por lei complementar estadual, no caso de interesse comum³.

A **prestação regionalizada** consiste na 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 artigo 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 e formalmente criado por meio de gestão associada voluntária dos titulares.

No entanto, é **facultativa** a adesão dos titulares dos serviços públicos de saneamento de interesse local às estruturas das formas de prestação regionalizada.

O serviço regionalizado de saneamento básico poderá obedecer a plano regional de saneamento básico elaborado para o conjunto de Municípios atendidos. O prestador dos serviços públicos regionalizados de saneamento básico deve disponibilizar infraestrutura de rede até os respectivos pontos de conexão necessários à implantação dos serviços nas edificações e nas unidades imobiliárias decorrentes de incorporação imobiliária e de parcelamento de solo urbano.

Outrossim, o exercício da titularidade dos serviços de saneamento poderá ser realizado também por **gestão associada, mediante consórcio público ou convênio de cooperação**, ficando admitida a formalização de consórcios intermunicipais de saneamento básico, exclusivamente composto de Municípios, que poderão prestar o serviço aos seus consorciados diretamente, pela instituição de autarquia intermunicipal.

Ademais, os consórcios intermunicipais de saneamento básico terão como objetivo, exclusivamente, o financiamento das iniciativas de implantação de medidas estruturais de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana, manejo de resíduos

3. Serviços de saneamento básico prestados em regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões instituídas por lei complementar estadual, em que se verifique o compartilhamento de instalações operacionais de infraestrutura de abastecimento de água e/ou de esgotamento sanitário entre 2 (dois) ou mais Municípios, denotando a necessidade de organizá-los, planejá-los, executá-los e operá-los de forma conjunta e integrada pelo Estado e pelos Municípios que compartilham, no todo ou em parte, as referidas instalações operacionais.

sólidos, drenagem e manejo de águas pluviais, vedada a formalização de contrato de programa com sociedade de economia mista ou empresa pública, ou a subdelegação do serviço prestado pela autarquia intermunicipal sem prévio procedimento licitatório.

Os entes da Federação, isoladamente ou reunidos em consórcios públicos, poderão instituir fundos, aos quais poderão ser destinadas, entre outros recursos, parcelas das receitas dos serviços, com a finalidade de custear, na conformidade do disposto nos respectivos planos de saneamento básico, a universalização dos serviços públicos de saneamento básico.

Competirá ao titular do serviço de saneamento básico formular a respectiva política pública, devendo:

- A – elaborar os planos de saneamento básico, nos termos desta Lei, bem como estabelecer metas e indicadores de desempenho e mecanismos de aferição de resultados, a serem obrigatoriamente observados na execução dos serviços prestados de forma direta ou por concessão;
- B – prestar diretamente os serviços, ou conceder a prestação deles, e definir, em ambos os casos, a entidade responsável pela regulação e fiscalização da prestação dos serviços públicos de saneamento básico;
- C – definir os parâmetros a serem adotados para a garantia do atendimento essencial à saúde pública, inclusive quanto ao volume mínimo per capita de água para abastecimento público, observadas as normas nacionais relativas à potabilidade da água;
- D – estabelecer os direitos e os deveres dos usuários;
- E – estabelecer os mecanismos e os procedimentos de controle social;
- F – implementar sistema de informações sobre os serviços públicos de saneamento básico, articulado com o Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico (Sinisa), o Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos (Sinir) e o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (Singreh), observadas a metodologia e a periodicidade estabelecidas pelo Ministério do Desenvolvimento Regional; e
- G – intervir e retomar a operação dos serviços delegados, por indicação da entidade reguladora, nas hipóteses e nas condições previstas na legislação e nos contratos.

Uma das inovações da Lei 14.026/2020 foi definir que a prestação dos serviços públicos de saneamento básico por entidade que não integre a administração do titular dependerá da celebração de **contrato de concessão**, mediante **prévia licitação**, nos termos do **artigo 175 da Constituição Federal, vedada a sua disciplina mediante contrato de programa, convênio, termo de parceria ou outros instrumentos de natureza precária**.

Apenas restaram preservados os contratos de programa regulares vigentes até o advento do seu termo contratual.

Os **contratos de concessão** relativos à prestação dos serviços públicos de saneamento básico deverão conter, expressamente, *sob pena de nulidade*, as seguintes **cláusulas essenciais**:

- A – metas de expansão dos serviços, de redução de perdas na distribuição de água tratada, de qualidade na prestação dos serviços, de eficiência e de uso racional da água, da energia

- e de outros recursos naturais, do reúso de efluentes sanitários e do aproveitamento de águas de chuva, em conformidade com os serviços a serem prestados;
- B – possíveis fontes de receitas alternativas, complementares ou acessórias, bem como as provenientes de projetos associados, incluindo, entre outras, a alienação e o uso de efluentes sanitários para a produção de água de reúso, com possibilidade de as receitas serem compartilhadas entre o contratante e o contratado, caso aplicável;
 - C – metodologia de cálculo de eventual indenização relativa aos bens reversíveis não amortizados por ocasião da extinção do contrato;
 - D – repartição de riscos entre as partes, incluindo os referentes a caso fortuito, força maior, fato do príncipe e álea econômica extraordinária;
 - E – ao objeto, à área e ao prazo da concessão;
 - F – ao modo, forma e condições de prestação do serviço;
 - G – aos critérios, indicadores, fórmulas e parâmetros definidores da qualidade do serviço;
 - H – ao preço do serviço e aos critérios e procedimentos para o reajuste e a revisão das tarifas;
 - I – aos direitos, garantias e obrigações do poder concedente e da concessionária, inclusive os relacionados às previsíveis necessidades de futura alteração e expansão do serviço e consequente modernização, aperfeiçoamento e ampliação dos equipamentos e das instalações;
 - J – aos direitos e deveres dos usuários para obtenção e utilização do serviço;
 - K – à forma de fiscalização das instalações, dos equipamentos, dos métodos e práticas de execução do serviço, bem como a indicação dos órgãos competentes para exercê-la;
 - L – às penalidades contratuais e administrativas a que se sujeita a concessionária e sua forma de aplicação;
 - M – aos casos de extinção da concessão;
 - N – aos bens reversíveis;
 - O – aos critérios para o cálculo e a forma de pagamento das indenizações devidas à concessionária, quando for o caso;
 - P – às condições para prorrogação do contrato;
 - Q – à obrigatoriedade, forma e periodicidade da prestação de contas da concessionária ao poder concedente;
 - R – à exigência da publicação de demonstrações financeiras periódicas da concessionária; e
 - S – ao foro e ao modo amigável de solução das divergências contratuais.

São **condições de validade dos contratos** que tenham por objeto a prestação de serviços públicos de saneamento básico a existência de plano de saneamento básico; a existência de estudo que comprove a viabilidade técnica e econômico-financeira da prestação dos serviços, nos termos estabelecidos no respectivo plano de saneamento básico; a existência de normas de regulação que prevejam os meios para o cumprimento das diretrizes desta

Lei, incluindo a designação da entidade de regulação e de fiscalização; a realização prévia de audiência e de consulta públicas sobre o edital de licitação, no caso de concessão, e sobre a minuta do contrato e a existência de metas e cronograma de universalização dos serviços de saneamento básico.

Na hipótese de prestação dos serviços públicos de saneamento básico por meio de contrato, o prestador de serviços poderá, além de realizar licitação e contratação de parceria público-privada e desde que haja previsão contratual ou autorização expressa do titular dos serviços, subdelegar o objeto contratado, observado, para a referida subdelegação, o limite de 25% (vinte e cinco por cento) do valor do contrato.

Com o objetivo de ampliação do serviço, os contratos de prestação dos serviços públicos de saneamento básico deverão definir metas de universalização que garantam o atendimento de 99% (noventa e nove por cento) da população com água potável e de 90% (noventa por cento) da população com coleta e tratamento de esgotos até 31 de dezembro de 2033, assim como metas quantitativas de não intermitência do abastecimento, de redução de perdas e de melhoria dos processos de tratamento.

Nos serviços públicos de saneamento básico em que mais de um prestador execute atividade interdependente com outra, a relação entre elas deverá ser regulada por contrato e haverá entidade única encarregada das funções de regulação e de fiscalização.

Deverá o titular do serviço público de saneamento básico elaborar o plano de saneamento como integrante de sua política, que poderá ser específico para cada serviço, assegurada a ampla divulgação à população (audiências e consultas públicas).

O **plano de saneamento básico** deverá conter, no mínimo:

- A) diagnóstico da situação e de seus impactos nas condições de vida, utilizando sistema de indicadores sanitários, epidemiológicos, ambientais e socioeconômicos e apontando as causas das deficiências detectadas;
- B) objetivos e metas de curto, médio e longo prazos para a universalização, admitidas soluções graduais e progressivas, observando a compatibilidade com os demais planos setoriais;
- C) programas, projetos e ações necessárias para atingir os objetivos e as metas, de modo compatível com os respectivos planos plurianuais e com outros planos governamentais correlatos, identificando possíveis fontes de financiamento;
- D) ações para emergências e contingências; e
- E) mecanismos e procedimentos para a avaliação sistemática da eficiência e eficácia das ações programadas.

Os municípios com população inferior a 20.000 (vinte mil) habitantes poderão apresentar planos simplificados, com menor nível de detalhamento dos aspectos acima referidos.

Destaque-se que os planos de saneamento básico deverão ser compatíveis com os planos das bacias hidrográficas e com planos diretores dos Municípios em que estiverem inseridos,

ou com os planos de desenvolvimento urbano integrado das unidades regionais por eles abrangidas.

Na esfera federal, o Plano Nacional de Saneamento Básico havia sido aprovado pelo Decreto 8.141/2013, com a finalidade de estabelecer um conjunto de diretrizes, metas e ações para o alcance de níveis crescentes dos serviços de saneamento básico no território nacional e a sua universalização (art. 1º), mas foi revogado pelo Decreto 10.473/2020.

Isso porque a Lei 14.026/2020 determinou que a União, sob a coordenação do Ministério do Desenvolvimento Regional, deverá aprovar um novo **Plano Nacional de Saneamento Básico**⁴, que conterà os objetivos e metas nacionais e regionalizadas, de curto, médio e longo prazos, para a universalização dos serviços de saneamento básico e o alcance de níveis crescentes de saneamento básico no território nacional, observando a compatibilidade com os demais planos e políticas públicas da União.

Ademais, disporá sobre as diretrizes e orientações para o equacionamento dos condicionantes de natureza político-institucional, legal e jurídica, econômico-financeira, administrativa, cultural e tecnológica com impacto na consecução das metas e objetivos estabelecidos; a proposição de programas, projetos e ações necessários para atingir os objetivos e as metas da política federal de saneamento básico, com identificação das fontes de financiamento, de forma a ampliar os investimentos públicos e privados no setor; as diretrizes para o planejamento das ações de saneamento básico em áreas de especial interesse turístico e os procedimentos para a avaliação sistemática da eficiência e eficácia das ações executadas.

Da mesma forma, devem ser feitos os **planos regionais de saneamento básico**, elaborados e executados em articulação com os Estados, Distrito Federal e Municípios envolvidos para as regiões integradas de desenvolvimento econômico ou nas que haja a participação de órgão ou entidade federal na prestação de serviço público de saneamento básico.

Demais disso, o Poder Público deverá atuar como agente normativo e regulador da prestação dos serviços públicos de saneamento básico, mormente quando a prestação for delegada a empresas privadas, podendo ser exercida diretamente pelo poder concedente ou, mediante delegação, por meio de convênio de cooperação, a órgão ou entidade de outro ente da Federação ou a consórcio público do qual não participe, instituído para gestão associada de serviços públicos.

A **função de regulação**, desempenhada por **entidade de natureza autárquica dotada de independência decisória e autonomia administrativa, orçamentária e financeira**, atenderá aos princípios de transparência, tecnicidade, celeridade e objetividade das decisões.

4. O Plano Nacional de Saneamento Básico deverá: I – abranger o abastecimento de água, o esgotamento sanitário, o manejo de resíduos sólidos e o manejo de águas pluviais e outras ações de saneamento básico de interesse para a melhoria da salubridade ambiental, incluindo o provimento de banheiros e unidades hidrossanitárias para populações de baixa renda; II – tratar especificamente das ações da União relativas ao saneamento básico nas áreas indígenas, nas reservas extrativistas da União e nas comunidades quilombolas; III – contemplar programa específico para ações de saneamento básico em áreas rurais; IV – contemplar ações específicas de segurança hídrica; e V – contemplar ações de saneamento básico em núcleos urbanos informais ocupados por populações de baixa renda, quando estes forem consolidados e não se encontrarem em situação de risco.

São *objetivos* da função de regulação:

- A – estabelecer padrões e normas para a adequada prestação e a expansão da qualidade dos serviços e para a satisfação dos usuários, com observação das normas de referência editadas pela ANA;
- B – garantir o cumprimento das condições e metas estabelecidas nos contratos de prestação de serviços e nos planos municipais ou de prestação regionalizada de saneamento básico;
- C – prevenir e reprimir o abuso do poder econômico, ressalvada a competência dos órgãos integrantes do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência; e
- D – definir tarifas que assegurem tanto o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos quanto a modicidade tarifária, por mecanismos que gerem eficiência e eficácia dos serviços e que permitam o compartilhamento dos ganhos de produtividade com os usuários.

No mais, deverá ser assegurada a publicidade aos relatórios, estudos, decisões e instrumentos equivalentes que se refiram à regulação ou à fiscalização dos serviços, bem como aos direitos e deveres dos usuários e prestadores, a eles podendo ter acesso qualquer do povo, independentemente da existência de interesse direto, exceto documentos considerados sigilosos em razão de interesse público relevante, mediante prévia e motivada decisão.

De resto, os usuários terão direito ao amplo acesso às informações; prévio conhecimento dos seus direitos e deveres e das penalidades a que podem estar sujeitos; acesso a manual de prestação do serviço e de atendimento ao usuário, elaborado pelo prestador e aprovado pela respectiva entidade de regulação e o acesso a relatório periódico sobre a qualidade da prestação dos serviços.

Os serviços públicos de saneamento básico terão a sustentabilidade econômico-financeira assegurada por meio de remuneração pela cobrança dos serviços, e, quando necessário, por outras formas adicionais, como subsídios ou subvenções, **vedada a cobrança em duplicidade** de custos administrativos ou gerenciais a serem pagos pelo usuário, nos seguintes serviços:

- A – de abastecimento de água e esgotamento sanitário, na forma de taxas, tarifas e outros preços públicos, que poderão ser estabelecidos para cada um dos serviços ou para ambos, conjuntamente;
- B – de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, na forma de taxas, tarifas e outros preços públicos, conforme o regime de prestação do serviço ou das suas atividades; e
- C – de drenagem e manejo de águas pluviais urbanas, na forma de tributos, inclusive taxas, ou tarifas e outros preços públicos, em conformidade com o regime de prestação do serviço ou das suas atividades.

Dentre outras, a cobrança deverá observar as seguintes diretrizes: 1) *priorizar os serviços essenciais à saúde pública*, 2) *inibir o desperdício (progressividade de taxa ou preço público)*, 3) *ampliar a acessibilidade das pessoas com baixa renda*, 4) *buscar recuperar o investimento*, 5) *remunerar adequadamente os prestadores* e 6) *estimular o uso de tecnologias modernas e eficientes*.

Poderão ser adotados *subsídios tarifários* e *não tarifários* para os usuários que não tenham capacidade de pagamento suficiente para cobrir o custo integral dos serviços.

A estrutura de remuneração e de cobrança dos serviços públicos de saneamento básico considerará os seguintes fatores: 1) categorias de usuários, distribuídas por faixas ou quantidades crescentes de utilização ou de consumo; 2) padrões de uso ou de qualidade requeridos; 3) quantidade mínima de consumo ou de utilização do serviço, visando à garantia de objetivos sociais, como a preservação da saúde pública, o adequado atendimento dos usuários de menor renda e a proteção do meio ambiente; 4) custo mínimo necessário para disponibilidade do serviço em quantidade e qualidade adequadas; 5) ciclos significativos de aumento da demanda dos serviços, em períodos distintos; e 6) capacidade de pagamento dos consumidores.

As taxas ou as tarifas decorrentes da prestação de serviço de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos considerarão a destinação adequada dos resíduos coletados e o nível de renda da população da área atendida, de forma isolada ou combinada, e poderão, ainda, considerar: 1) as características dos lotes e as áreas que podem ser neles edificadas; 2) o peso ou o volume médio coletado por habitante ou por domicílio; 3) o consumo de água; e 4) a frequência de coleta.

A cobrança pela prestação do serviço público de drenagem e manejo de águas pluviais urbanas deve levar em conta, em cada lote urbano, os percentuais de impermeabilização e a existência de dispositivos de amortecimento ou de retenção de água de chuva, bem como poderá considerar o nível de renda da população da área atendida e as características dos lotes urbanos e as áreas que podem ser neles edificadas.

Por sua vez, as **revisões tarifárias** poderão ser **periódicas** (objetivando a distribuição dos ganhos de produtividade com os usuários e a reavaliação das condições de mercado) **ou extraordinárias** (quando ocorrido algum fato excepcional não previsto).

Poderão os serviços de saneamento básico ser **interrompidos** nas seguintes situações:

- I – situações de emergência que atinjam a segurança de pessoas e bens;
- II – necessidade de efetuar reparos, modificações ou melhorias de qualquer natureza nos sistemas, respeitados os padrões de qualidade e continuidade estabelecidos pela regulação do serviço;
- III – negativa do usuário em permitir a instalação de dispositivo de leitura de água consumida, após ter sido previamente notificado a respeito (prévio aviso com prazo não inferior a 30 dias);
- IV – manipulação indevida de qualquer tubulação, medidor ou outra instalação do prestador, por parte do usuário; e
- V – inadimplemento, pelo usuário do serviço de abastecimento de água ou de esgotamento sanitário, do pagamento das tarifas, após ter sido formalmente notificado, de forma que, em caso de coleta, afastamento e tratamento de esgoto, a interrupção dos serviços deverá preservar as condições mínimas de manutenção da saúde dos usuários, de acordo com norma de regulação ou norma do órgão de política ambiental.

Entretanto, a interrupção ou a restrição do fornecimento de água por inadimplência a **estabelecimentos de saúde, a instituições educacionais e de internação coletiva de pessoas e a usuário residencial de baixa renda beneficiário de tarifa social** deverá obedecer a prazos e critérios que preservem **condições mínimas de manutenção da saúde das pessoas atingidas**.

Ademais, se previsto na normatização, mediante contrato específico, os grandes usuários poderão negociar as suas tarifas com o prestador.

A prestação dos serviços públicos de saneamento básico deverá respeitar os requisitos mínimos de qualidade, inclusive regularidade, a continuidade e aqueles relativos aos produtos oferecidos, ao atendimento dos usuários e às condições operacionais e de manutenção dos sistemas, de acordo com as normas regulamentares e contratuais, especialmente por Resoluções do CONAMA.

Ademais, o **licenciamento ambiental** de unidades de tratamento de esgotos sanitários, de efluentes gerados nos processos de tratamento de água e das instalações integrantes dos serviços públicos de manejo de resíduos sólidos considerará os requisitos de eficácia e eficiência, a fim de alcançar progressivamente os padrões estabelecidos pela legislação ambiental, ponderada a capacidade de pagamento das populações e usuários envolvidos.

Nesse sentido, foi aprovada a Resolução CONAMA 377/2006, que dispõe sobre licenciamento ambiental simplificado de Sistemas de Esgotamento Sanitário, aplicável às unidades de transporte e de tratamento de esgoto sanitário, separada ou conjuntamente, de pequeno e médio porte.

As **edificações permanentes urbanas** serão conectadas às redes públicas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário disponíveis e sujeitas ao pagamento de taxas, tarifas e outros preços públicos decorrentes da disponibilização e da manutenção da infraestrutura e do uso desses serviços.

Quando disponibilizada rede pública de esgotamento sanitário, o usuário estará sujeito aos pagamentos das tarifas ou taxas, sendo-lhe assegurada a cobrança de um valor mínimo de utilização dos serviços, ainda que a sua edificação não esteja conectada à rede pública.

Na ausência de redes públicas de saneamento básico, serão admitidas **soluções individuais** de abastecimento de água e de afastamento e destinação final dos esgotos sanitários, observadas as normas editadas pela entidade reguladora e pelos órgãos responsáveis pelas políticas ambiental, sanitária e de recursos hídricos.

Ademais, em regra, **a instalação hidráulica predial ligada à rede pública de abastecimento de água não poderá ser também alimentada por outras fontes**, ressalvadas as disposições em contrário das normas do titular, da entidade de regulação e de meio ambiente.

O serviço de conexão de edificação ocupada por família de baixa renda à rede de esgotamento sanitário poderá gozar de gratuidade, ainda que os serviços públicos de saneamento básico sejam prestados mediante concessão, observado, quando couber, o reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos.

As edificações para uso não residencial ou condomínios regidos pela Lei nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964, poderão utilizar-se de fontes e métodos alternativos de abastecimento de água, incluindo águas subterrâneas, de reúso ou pluviais, desde que autorizados pelo órgão gestor competente e que promovam o pagamento pelo uso de recursos hídricos, quando devido.

Em casos extremos de escassez ou contaminação das águas, a lei permite a adoção de mecanismos tarifários de contingência, com o objetivo de cobrir custos adicionais decorrentes, garantindo o equilíbrio financeiro da prestação do serviço e a gestão da demanda.

Quando não viabilizada a conexão da edificação à rede de esgoto existente, o usuário não ficará isento dos pagamentos das taxas ou tarifas, exceto nas hipóteses de disposição e de tratamento dos esgotos sanitários por métodos alternativos, conforme as normas estabelecidas pela entidade reguladora e a legislação sobre o meio ambiente.

De acordo com o STJ, no julgamento do REsp 1.366.331, de 16.12.2014, “**não pode haver discricionariedade do Poder Público na implementação das obras de saneamento básico**. A não observância de tal política pública fere os princípios da dignidade da pessoa humana, da saúde e do meio ambiente equilibrado. Mera alegação de ausência de previsão orçamentária não afasta a obrigação de garantir o mínimo existencial. O município não provou a inexecutabilidade dos pedidos da ação civil pública. Utilizando-se da técnica hermenêutica da ponderação de valores, nota-se que, **no caso em comento, a tutela do mínimo existencial prevalece sobre a reserva do possível. Só não prevaleceria, ressalta-se, no caso de o ente público provar a absoluta inexecutabilidade do direito social pleiteado por insuficiência de caixa** – o que não se verifica nos autos”.

Logo, para que o município se escuse **temporiamente** da implementação do serviço público de saneamento básico, é necessária a demonstração cabal da inexistência de recursos públicos disponíveis para as obras, não bastando a mera alegação genérica da cláusula da reserva do possível para livrar o ente político local de sua responsabilidade.

Por fim, **controle social** dos serviços públicos de saneamento básico poderá incluir a participação de órgãos colegiados de caráter consultivo, nacional, estaduais, distrital e municipais, em especial o Conselho Nacional de Recursos Hídricos, assegurada a representação:

- A – dos titulares dos serviços;
- B – de órgãos governamentais relacionados ao setor de saneamento básico;
- C – uniformização da regulação do setor e divulgação de melhores práticas;
- D – dos usuários de serviços de saneamento básico;
- E – de entidades técnicas, organizações da sociedade civil e de defesa do consumidor relacionadas ao setor de saneamento básico.

Os artigos 48 e 49 da Lei 11.445/2007 previram as diretrizes e os objetivos a serem adotados na formulação da Política Federal de Saneamento Básico, a ser composta por planos, programas, projetos e ações promovidos por órgãos e entidades federais, isoladamente ou em cooperação com outros entes da Federação, ou com particulares.

A) Diretrizes:

- I – prioridade para as ações que promovam a equidade social e territorial no acesso ao saneamento básico;
- II – aplicação dos recursos financeiros por ela administrados de modo a promover o desenvolvimento sustentável, a eficiência e a eficácia;
- III – uniformização da regulação do setor e divulgação de melhores práticas, conforme o disposto na Lei nº 9.984, de 2000;
- IV – utilização de indicadores epidemiológicos e de desenvolvimento social no planejamento, implementação e avaliação das suas ações de saneamento básico;

- V – melhoria da qualidade de vida e das condições ambientais e de saúde pública;
- VI – colaboração para o desenvolvimento urbano e regional;
- VII – garantia de meios adequados para o atendimento da população rural, por meio da utilização de soluções compatíveis com as suas características econômicas e sociais peculiares;
- VIII – fomento ao desenvolvimento científico e tecnológico, à adoção de tecnologias apropriadas e à difusão dos conhecimentos gerados;
- IX – adoção de critérios objetivos de elegibilidade e prioridade, considerados fatores como nível de renda e cobertura, grau de urbanização, concentração populacional, porte populacional municipal, áreas rurais e comunidades tradicionais e indígenas, disponibilidade hídrica e riscos sanitários, epidemiológicos e ambientais;
- X – adoção da bacia hidrográfica como unidade de referência para o planejamento de suas ações;
- XI – estímulo à implementação de infraestruturas e serviços comuns a Municípios, mediante mecanismos de cooperação entre entes federados;
- XII – redução progressiva e controle das perdas de água, inclusive na distribuição da água tratada, estímulo à racionalização de seu consumo pelos usuários e fomento à eficiência energética, ao reúso de efluentes sanitários e ao aproveitamento de águas de chuva, em conformidade com as demais normas ambientais e de saúde pública;
- XIII – estímulo ao desenvolvimento e ao aperfeiçoamento de equipamentos e métodos economizadores de água;
- XIV – promoção da segurança jurídica e da redução dos riscos regulatórios, com vistas a estimular investimentos públicos e privados;
- XV – estímulo à integração das bases de dados;
- XVI – acompanhamento da governança e da regulação do setor de saneamento; e
- XVII – prioridade para planos, programas e projetos que visem à implantação e à ampliação dos serviços e das ações de saneamento básico integrado, nos termos desta Lei.

B) Objetivos:

- I – contribuir para o desenvolvimento nacional, a redução das desigualdades regionais, a geração de emprego e de renda, a inclusão social e a promoção da saúde pública;
- II – priorizar planos, programas e projetos que visem à implantação e à ampliação dos serviços e das ações de saneamento básico nas áreas ocupadas por populações de baixa renda, incluídos os núcleos urbanos informais consolidados, quando não se encontrarem em situação de risco;
- III – proporcionar condições adequadas de salubridade ambiental aos povos indígenas e outras populações tradicionais, com soluções compatíveis com suas características socioculturais;
- IV – proporcionar condições adequadas de salubridade ambiental às populações rurais e às pequenas comunidades;
- V – assegurar que a aplicação dos recursos financeiros administrados pelo poder público dê-se segundo critérios de promoção da salubridade ambiental, de maximização da relação benefício-custo e de maior retorno social;

- VI – incentivar a adoção de mecanismos de planejamento, regulação e fiscalização da prestação dos serviços de saneamento básico;
- VII – promover alternativas de gestão que viabilizem a auto-sustentação econômica e financeira dos serviços de saneamento básico, com ênfase na cooperação federativa;
- VIII – promover o desenvolvimento institucional do saneamento básico, estabelecendo meios para a unidade e articulação das ações dos diferentes agentes, bem como do desenvolvimento de sua organização, capacidade técnica, gerencial, financeira e de recursos humanos, contempladas as especificidades locais;
- IX – fomentar o desenvolvimento científico e tecnológico, a adoção de tecnologias apropriadas e a difusão dos conhecimentos gerados de interesse para o saneamento básico;
- X – minimizar os impactos ambientais relacionados à implantação e desenvolvimento das ações, obras e serviços de saneamento básico e assegurar que sejam executadas de acordo com as normas relativas à proteção do meio ambiente, ao uso e ocupação do solo e à saúde;
- XI – incentivar a adoção de equipamentos sanitários que contribuam para a redução do consumo de água;
- XII – promover educação ambiental destinada à economia de água pelos usuários;
- XIII – promover a capacitação técnica do setor;
- XIV – promover a regionalização dos serviços, com vistas à geração de ganhos de escala, por meio do apoio à formação dos blocos de referência e à obtenção da sustentabilidade econômica financeira do bloco;
- XV – promover a concorrência na prestação dos serviços; e
- XVI – priorizar, apoiar e incentivar planos, programas e projetos que visem à implantação e à ampliação dos serviços e das ações de saneamento integrado.

Por fim, 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 acima referidos e com os planos de saneamento básico e condicionados:

- I – ao alcance de índices mínimos de:
 - a) desempenho do prestador na gestão técnica, econômica e financeira dos serviços; e
 - b) eficiência e eficácia na prestação dos serviços públicos de saneamento básico;
- II – à operação adequada e à manutenção dos empreendimentos anteriormente financiados com os recursos federais;
- III – à observância das normas de referência para a regulação da prestação dos serviços públicos de saneamento básico expedidas pela ANA;
- IV – ao cumprimento de índice de perda de água na distribuição, conforme definido em ato do Ministro de Estado do Desenvolvimento Regional;
- V – ao fornecimento de informações atualizadas para o SINISA, conforme critérios, métodos e periodicidade estabelecidos pelo Ministério do Desenvolvimento Regional;