

**E-BOOK**

**ENGENHARIA  
SANITÁRIA**

**O NOVO MARCO REGULATÓRIO DO  
SANEAMENTO: O QUE MUDA NOS CONCURSOS**



**Estratégia**  
Concursos

## Sumário

<i>O novo marco regulatório do saneamento e os concursos públicos</i> .....	3
1 - <i>Introdução</i> .....	3
2 - <i>Princípios do saneamento básico</i> .....	6
3 - <i>Titularidade e contratos de concessão</i> .....	15
3.1 - <i>Contratos de concessão</i> .....	17
4 - <i>Prestação regionalizada</i> .....	25
5 - <i>Planejamento</i> .....	27
6 - <i>Regulação</i> .....	29
7 - <i>Aspectos econômicos e sociais</i> .....	33
8 - <i>Aspectos técnicos</i> .....	39
9 - <i>Política federal de saneamento básico</i> .....	41

# APRESENTAÇÃO

**Olá, Estrategista!**

Aqui é o André Rocha, professor das áreas de meio ambiente e segurança do trabalho aqui do Estratégia Concursos.

É com muito prazer que estou disponibilizando este e-book para você!

Aqui, você encontrará tudo o que você precisa saber sobre a Lei nº 11.445/07, conhecida como o marco regulatório do saneamento básico.

Caso não saiba, essa lei foi recentemente alterada pela Lei nº 14.026/20 e certamente será tema de cobrança pelas bancas de concurso, uma vez que elas adoram cobrar novidades!

Sei que muitos já estudaram a Lei nº 11.445/07 antes das recentes alterações, então em diversos pontos deste documento eu faço apontamentos do que efetivamente mudou em comparação com a redação anterior.

Caso você nunca tenha estudado essa lei, não se preocupe, pois, desde a publicação da Lei nº 14.026/20, as bancas têm cobrado somente a nova redação do marco regulatório do saneamento.

Com este e-book, espero poder ajudar você nessa jornada rumo à aprovação. Qualquer dúvida ou necessidade, seguem meus canais de contato. Espero seu contato para me dizer o que achou deste material, ok?

Forte abraço e bons estudos!

*Prof. André Rocha*



**Instagram:** @profandrerocha



**E-mail:** andrerochaprof@gmail.com



**Telegram:** t.me/meioambienteparaconcursos



Canal do **Youtube:** Eu Aprovado

# ○ NOVO MARCO REGULATÓRIO DO SANEAMENTO E OS CONCURSOS PÚBLICOS

## 1 - Introdução

O chamado saneamento básico envolve os serviços de abastecimento de água potável, de esgotamento sanitário, de limpeza urbana, de manejo de resíduos sólidos e de drenagem e manejo das águas pluviais urbanas.

Nesse sentido, o avanço do saneamento básico em uma sociedade representa um desenvolvimento em termos de saúde pública, aumento da expectativa de vida, melhora da qualidade de vida, entre outros aspectos.

Diante da importância do saneamento básico na vida comunitária, a ONU (Resolução 64/292) já declarou o direito à água potável e ao saneamento básico como um **direito humano essencial** para o pleno desfrute da vida e de todos os demais direitos humanos.

No Brasil, a situação do saneamento melhorou bastante em relação a algumas décadas atrás, mas ainda há muito o que melhorar. Em termos de acesso à **água potável**, cerca de **86%** das casas brasileiras já têm como principal fonte de água a rede geral de distribuição, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

De fato, trata-se de um número que está próximo da chamada **universalização** do abastecimento de água. Todavia, há muitas diferenças regionais e em alguns estados, sobretudo no Norte e Nordeste, esse número cai drasticamente. Em Rondônia, por exemplo, o abastecimento de água pela rede de distribuição alcança menos de **50%** dos municípios. As diferenças também são bastante evidentes, por exemplo, entre o acesso das regiões urbanas e das regiões rurais.

Se em termos de abastecimento de água a situação não é das piores, o mesmo não se pode dizer em relação à **coleta de esgoto** no Brasil, que ainda tem muito a melhorar. Apenas cerca de **66%** das casas brasileiras têm acesso à rede de coleta, sendo que esse número cai muito também em alguns estados, como no Piauí, em que menos de **10%** das casas são alcançadas por esse serviço. Soma-se a essa situação o fato de que nem todo esgoto que é coletado é tratado.

A importância primária do saneamento está relacionada à **saúde humana**, uma vez que há uma relação direta entre a falta de saneamento e a incidência de doenças relacionadas a sua falta, como verminoses, disenterias, leptospirose, esquistossomose, cólera, febre tifóide, entre muitas outras.

Destarte, resta evidente a importância de uma política adequada de saneamento no território brasileiro. Nesse sentido, em 2007 foi publicada a **Lei nº 11.445/07**, que é conhecida como o marco regulatório do saneamento, instituindo diretrizes nacionais para o saneamento básico e para a política federal de saneamento básico.

Trata-se de uma lei com muitos detalhes, o que dificulta a memorização. Nesse sentido, embora neste e-book sejam abordados quase todos os artigos da referida lei, recomendo que você foque mais nos aspectos por mim destacados em **roxo/vermelho** e, sobretudo, nos esquemas apresentados.

Essa lei ganhou especial importância recentemente porque foi consideravelmente alterada, para flexibilizar o setor do saneamento e permitir uma maior participação da iniciativa privada na prestação dos serviços, com vistas ao alcance da chamada **universalização**.

Vamos explicar tudo isso neste e-book, não se preocupe!

De início, é importante apresentar algumas definições trazidas pelo art. 3º da Lei nº 11.445/07 e que são bastante relevantes na área de saneamento.

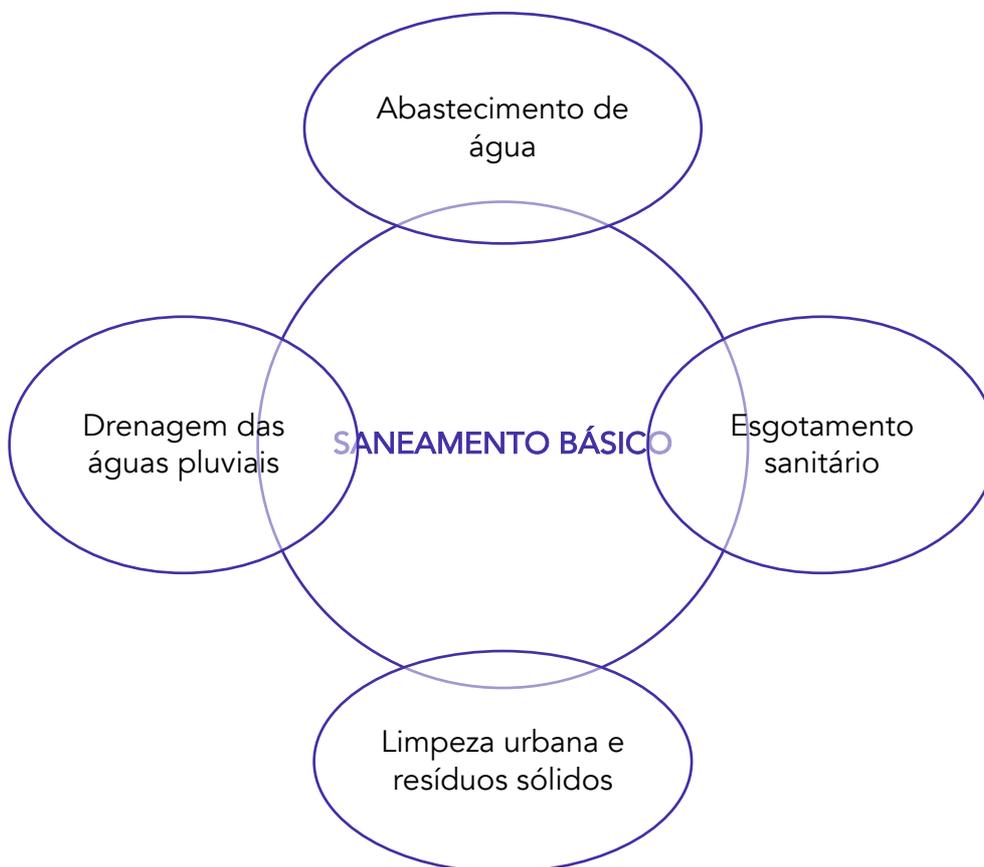
Primeiramente, cumpre trazer o próprio conceito de **saneamento básico**, que é o conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais de (art. 3º, I):

**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;

**d) drenagem e manejo das águas pluviais urbanas:** conjunto de atividades, infraestruturas e instalações operacionais de drenagem urbana de águas pluviais, de transporte, detenção ou retenção para o amortecimento de vazões de cheias, tratamento e disposição final das águas pluviais drenadas nas áreas urbanas.



Também é muito importante que você memorize que os **recursos hídricos não integram** os serviços públicos de saneamento básico (art. 4º)! Desse modo, a utilização de recursos hídricos na prestação de serviços públicos de saneamento básico, inclusive para disposição ou diluição de esgotos e outros resíduos líquidos, é sujeita a **outorga** de direito de uso, nos termos da Lei nº 9.433/97, que institui a **Política Nacional de Recursos Hídricos**, a qual estudaremos ainda neste e-book, bem como das legislações estaduais (Lei nº 11.445/07, art. 4º, parágrafo único).

Além disso, a ação de saneamento executada por meio de **soluções individuais** em que o usuário **não** dependa de terceiros para operar os serviços também **não** constitui **serviço público**, assim como as ações e serviços de saneamento básico de responsabilidade **privada** e o manejo de **resíduos** de responsabilidade do **gerador** (Lei nº 11.445/07, art. 5º).



Os **recursos hídricos não integram** os serviços públicos de saneamento básico

**Não** constitui serviço público a ação de saneamento por meio de **soluções individuais** em que o usuário não dependa de terceiros para operar os serviços

**Não** constituem serviço público as ações e serviços de saneamento básico de responsabilidade **privada**, incluindo o manejo de resíduos de responsabilidade do gerador

## 2 - Princípios do saneamento básico

Feitos os esclarecimentos iniciais, é importante destacar que os serviços públicos de saneamento básico devem ser prestados com base em alguns **princípios fundamentais** apresentados pelo art. 2º da Lei nº 11.445/07. A seguir, cada um desses princípios é mencionado, com alguns breves comentários explanatórios na sequência.

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

I - universalização do acesso e efetiva prestação do serviço;

A **universalização** do acesso significa a ampliação progressiva do acesso de **todos** os domicílios ocupados ao saneamento básico, em **todos** os serviços públicos de saneamento básico de **interesse comum**, incluídos o tratamento e a disposição final adequados dos esgotos sanitários, conforme própria definição da Lei nº 11.445/07, art. 3º, III.

Frise-se que esses serviços públicos de saneamento básico de **interesse comum** possuem uma definição objetiva trazida pelo inciso XIV do art. 3º, qual seja:

***serviços públicos de saneamento básico de interesse comum:** 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.*

Portanto, as recentes alterações introduzidas na Lei nº 11.445/07 pela Lei nº 14.026/20 trazem a ideia de universalização do acesso à ampliação do serviço público de interesse comum.

**Observação:** a Lei nº 14.026/20 também introduziu nesse primeiro princípio a ideia da **efetiva prestação** do serviço, que não era expressamente mencionada na redação anterior da Lei nº 11.445/07.

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

(...)

II - integralidade (...);

A **integralidade** compreende 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.

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

(...)

III - 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;

Se o próprio conceito de saneamento se relaciona ao conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais de abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos, nada mais natural que a prestação de tais atividades de forma adequada à **saúde pública**, à **conservação dos recursos naturais** à **proteção do meio ambiente** seja também considerada um princípio fundamental.

Neste ponto, cabe estudarmos quais atividades estão contempladas em cada um dos conceitos mencionados no inciso III acima.

Em relação aos serviços de **abastecimento de água**, o novel art. 3º-A, introduzido pela Lei nº 14.026/20, define-os como a 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.

Já os serviços públicos de **esgotamento sanitário** são os constituídos por uma ou mais das seguintes atividades (art. 3º-B):

**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.

Frise-se que a legislação e as normas de regulação podem ainda considerar como esgotos sanitários os efluentes industriais cujas características sejam semelhantes às do esgoto doméstico (Dec. nº 7.217/10, art. 9º, § 1º).

Ademais, nas Zonas Especiais de Interesse Social (Zeis) ou outras áreas do perímetro urbano ocupadas predominantemente por população de **baixa renda**, o serviço público de esgotamento sanitário, realizado diretamente pelo titular ou por concessionário, inclui conjuntos sanitários para as residências e solução para a destinação de efluentes, quando inexistentes, assegurada compatibilidade com as diretrizes da política municipal de regularização fundiária (art. 3º-B, parágrafo único).

Uma vez vistos o que abrangem os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, chegou a vez dos serviços públicos especializados de **limpeza urbana** e de **manejo de resíduos sólidos**, que compreendem as atividades operacionais de coleta, transbordo, transporte, triagem para fins de reutilização ou reciclagem, tratamento, inclusive por compostagem, e destinação final dos (art. 3º-C):

**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

Pessoal, o art. 6º da Lei nº 11.445/07 prevê que o lixo originário de atividades comerciais, industriais e de serviços cuja responsabilidade pelo manejo **não** seja atribuída ao **gerador** pode, por decisão do poder público, ser considerado **resíduo sólido urbano**!

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.

Após tais definições, continuemos com os princípios que fundamentam a prestação dos serviços públicos de saneamento básico, segundo o art. 2º da Lei nº 11.445/07.

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

(...)

**IV** - disponibilidade, em todas as áreas urbanas, de serviços de drenagem e manejo das águas pluviais, limpeza e fiscalização preventiva das respectivas redes, adequados à saúde pública e à segurança da vida e do patrimônio público e privado;

Neste ponto, cabe destacar que os serviços públicos de manejo das **águas pluviais** urbanas são aqueles constituídos por uma ou mais das seguintes atividades (art. 3º-D):

- 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.

Note, ainda, que os serviços de drenagem e manejo das águas pluviais não são previstos nas áreas **rurais**, apenas nas **urbanas**. Isso se deve ao fato de que são as áreas urbanas que possuem alto grau de impermeabilização e, portanto, carecem de sistema de drenagem. As áreas rurais normalmente não possuem problema de escoamento e infiltração de água em razão da alta permeabilidade do solo.

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

(...)

**V** - adoção de métodos, técnicas e processos que considerem as peculiaridades locais e regionais;

Diante da heterogeneidade do território brasileiro, seria impossível estabelecer exatamente as mesmas disposições para todo e qualquer local do país. Assim, é importante que sejam adotados métodos, técnicas e processos que considerem as **particularidades** locais e regionais em termos geográficos, sociais e econômicos.

Muitos locais mais afastados e comunidades mais isoladas sequer são abastecidos pelos sistemas oficiais de água e esgoto, tendo de recorrer a tecnologias locais alternativas, por exemplo.

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

(...)

**VI** - 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;

Diante da já mencionada importância que o saneamento básico possui para o desenvolvimento das comunidades em termos de saúde pública, é importante que as políticas sanitárias sejam **articuladas** com as políticas de desenvolvimento **urbano, regional, habitacional, social e ambiental**.

**Observação:** embora os **recursos hídricos** não integram os serviços de saneamento, a Lei nº 14.026/20 modificou o princípio supracitado introduzindo a ideia de articulação com a política de recursos hídricos, o que não era previsto na redação anterior da Lei nº 11.445/07.

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

(...)

**VII** - eficiência e sustentabilidade econômica;

**Eficiência** significa fazer mais com menos recursos, sejam eles humanos, econômicos ou ambientais, por exemplo. No âmbito mais econômico, pode-se dizer que os serviços públicos de saneamento demandam constantes investimentos para que possam operar. Destarte, é importante que a continuidade da prestação dos serviços seja garantida e que os recursos que a possibilitam estejam sempre disponíveis.

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

(...)

**VIII** - 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;

Este princípio possui estreita relação com o anterior, visto que considera a capacidade de pagamento dos usuários como um fator que influencia as **tecnologias** utilizadas no serviço de saneamento básico. Dessa maneira, as tecnologias devem ser apropriadas aos recursos disponíveis para manter a continuidade da prestação dos serviços.

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

(...)

**IX** - transparência das ações, baseada em sistemas de informações e processos decisórios institucionalizados;

Considerando que toda a sociedade é diretamente influenciada pela adequada prestação dos serviços de saneamento básico, nada mais justo que um dos princípios estabelecidos para esse tipo de atividade seja a **transparência** dos dados e informações envolvidos.

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

(...)

**X** - controle social;

No escopo da Lei nº 11.445/07, entende-se por **controle social** o conjunto de mecanismos e procedimentos que garantem à sociedade informações, representações técnicas e participação nos processos de formulação de políticas, de planejamento e de avaliação relacionados com os serviços públicos de saneamento básico (art. 3º, IV).

Nesse contexto, o controle social dos serviços públicos de saneamento básico pode incluir a participação de **órgãos colegiados** de caráter **consultivo**, nacional, estaduais, distrital e municipais, em especial o **Conselho Nacional de Recursos Hídricos**, nos termos da Lei nº 9.433/97, assegurada a representação de (art. 47):

- I - titulares dos serviços;
- II - órgãos governamentais relacionados ao setor de saneamento básico;
- III - prestadores de serviços públicos de saneamento básico;

**IV** - usuários de serviços de saneamento básico;

**V** - entidades técnicas, organizações da sociedade civil e de defesa do consumidor relacionadas ao setor de saneamento básico.

**Observação:** antes da Lei nº 14.026/20, a redação do art. 47 não previa expressamente a participação de órgãos nacionais, como o Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH). Trata-se, portanto, de mais uma recente alteração que você deve ter em vista!

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

(...)

**XI** - segurança, qualidade, regularidade e continuidade;

Os serviços de saneamento muitas vezes envolvem obras de engenharia que não são simples e possuem seus riscos inerentes. Assim, é importante que tais atividades sejam **seguras** aos prestadores e aos usuários do serviço.

Além disso, a **qualidade** do serviço deve ser adequada para que a população efetivamente tenha acesso às atividades que compõem o saneamento básico como um todo, como as de abastecimento de água e coleta e tratamento de esgoto.

A **regularidade** dos serviços tem a ver com a observância das disposições constitucionais, legais e contratuais relativas à prestação.

Por fim, a **continuidade** (esse termo foi introduzido nesse princípio pela Lei nº 14.026/20) refere-se à prestação ininterrupta das atividades, uma vez que se trata de serviços essenciais para a sociedade e, via de regra, não devem ser interrompidos. Ainda neste e-book, porém, veremos algumas hipóteses excepcionais em que os serviços de saneamento podem ser interrompidos.

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

(...)

**XII** - integração das infraestruturas e dos serviços com a gestão eficiente dos recursos hídricos;

Neste ponto, cabe reiterar que os recursos hídricos **não** integram os serviços públicos de saneamento básico, conforme entendimento do art. 4º da Lei nº 11.445/07.

Todavia, note que deve haver uma **integração** das infraestruturas e serviços com a gestão eficiente dos recursos hídricos. Isso porque os recursos hídricos são fundamentais para a maior parte dos serviços de

saneamento, notadamente quanto ao **fornecimento de água** que é tratada e serve para abastecer a população e ao **lançamento de esgotos** tratados nos corpos de água.

Continuemos com os princípios fundamentais previstos no art. 2º da Lei nº 11.445/07.

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

(...)

**XIII** - 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

Diante da finitude dos recursos hídricos, é importante que os processos que utilizem água sejam otimizados para que sejam o mais eficientes possível. Destarte, o poder público deve fomentar medidas que promovam ações nesse sentido.

Agora, veremos os 3 últimos princípios, que foram introduzidos integralmente pela Lei nº 14.026/20, ou seja, não constavam da redação anterior Lei nº 11.445/07.

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

(...)

**XIV** - prestação regionalizada dos serviços, com vistas à geração de ganhos de escala e à garantia da universalização e da viabilidade técnica e econômico-financeira dos serviços;

**XV** - seleção competitiva do prestador dos serviços; e

**XVI** - prestação concomitante dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário.

Veremos a questão da **prestação regionalizada** dos serviços ainda neste e-book, mas já saiba que se trata do serviço prestado a um conjunto de municípios atendidos.

A **seleção competitiva** do prestador dos serviços foi introduzida porque as alterações do marco regulatório buscaram uma maior abertura do setor para a iniciativa privada, então deve haver um processo adequado de concorrência para que o melhor prestador seja escolhido. Também veremos maiores detalhes disso ainda neste e-book, quando falarmos sobre o processo de **licitação** para **concessão** dos serviços.

Por fim, a prestação concomitante dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário já uma realidade em muitos municípios e também pode ser importante para garantir a viabilidade econômico-financeira da prestação, por isso foi introduzida como último princípio.

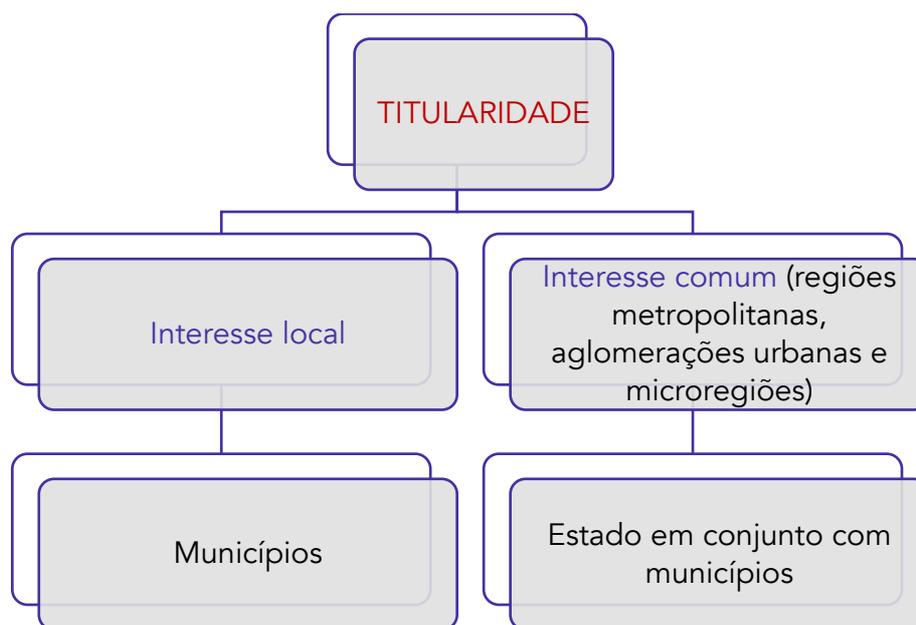
Finalizados os princípios fundamentais das diretrizes nacionais para o saneamento básico, fique com este esquema que resume todos eles. Em seguida, há uma questão para auxiliar na fixação dos conteúdos estudados.



### 3 - Titularidade e contratos de concessão

Quando se fala em titularidade dos serviços públicos de saneamento básico, refere-se ao poder público responsável primariamente pela garantia do serviço. Em regra, o interesse da prestação dos serviços é **local**, então a titularidade é exercida pelos **municípios** e pelo **Distrito Federal**.

Todavia, pode haver o chamado **interesse comum** entre estado e municípios quando houver o compartilhamento de instalações operacionais integrantes de **regiões metropolitanas, aglomerações urbanas** e **microrregiões** instituídas por lei complementar estadual. Nesse caso, a titularidade é exercida conjuntamente entre **estado** e **municípios**.



Ocorre que o art. 241 da Constituição Federal de 1988 prevê a possibilidade de que a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios implementem a chamada **gestão associada** de serviços públicos e a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.

Essa gestão associada entre entes federativos é voluntária e realizada por meio de **consórcio público** ou **convênio de cooperação**. Então, a Lei nº 11.445/07, § 1º, prevê que o exercício da titularidade dos

serviços de saneamento também possa ser realizado por gestão associada. Para tanto, as seguintes disposições devem ser observadas:

**I** - fica 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;

**II** - 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 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**.

Falaremos sobre a proibição dos contratos de programa daqui a pouco, que é uma novidade na Lei nº 11.445/07, mas por enquanto grave que eles eles estão vedados daqui pra frente!

Voltando à questão da titularidade do serviço, saiba que é o titular dos serviços que deve **formular** a respectiva política pública de saneamento básico, mesmo que ela seja executada por concessionárias. Para tanto, o titular deve proceder com algumas ações descritas no art. 9º da referida lei, quais sejam:

**I** - elaborar os planos de saneamento básico, 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;

**II** - 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;

**III** - 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;

**IV** - estabelecer os direitos e os deveres dos usuários;

**V** - estabelecer os mecanismos e os procedimentos de controle social;

**VI** - 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); e

**VII** - intervir e retomar a operação dos serviços delegados, por indicação da entidade reguladora, nas hipóteses e nas condições previstas na legislação e nos contratos.

Embora tais responsabilidades sejam atribuídas aos titulares dos serviços, eles podem receber **cooperação técnica** do respectivo **estado** e se basear em **estudos** fornecidos pelos **prestadores** do serviço (art. 9º, parágrafo único).

### 3.1 - Contratos de concessão

Muito bem, vimos que a titularidade do serviço pertence ao município (interesse local) ou ao estado em conjunto com os municípios (interesse comum). Ocorre que a **execução** dos serviços, ou seja, sua efetiva prestação, não precisa necessariamente ser realizada diretamente por órgão pertencente ao ente titular, podendo ser realizada por entidade que não integre a administração do titular.

Para tanto, é exigida a celebração de um **contrato de concessão**, mediante prévia **licitação**, **vedada** a sua disciplina mediante **contrato de programa**, **convênio**, **termo de parceria** ou outros instrumentos de natureza **precária**.

Pessoal, essa é uma das mais importantes alterações do marco regulatório do saneamento, então **muita atenção** aqui!



Os **contratos de programas** são instrumentos pelos quais um ente federativo transfere a outro a **execução** de serviços. No caso do saneamento básico, o contrato de programa é celebrado entre o **município** e a **companhia estadual** de saneamento, como a SABESP (São Paulo), a COPASA (Minas Gerais), a SANEPAR (Paraná), a EMBASA (Bahia), a CEDAE (Rio de Janeiro), a SANEAGO (Goiás) etc.

O contrato de programa, portanto, assemelha-se aos contratos de concessão celebrados com empresas privadas. Entretanto, há duas principais diferenças em relação ao contrato de concessão:

- 1)** o contrato de programa tem sempre como contratado um ente vinculado à **administração pública**, seja ela direta ou indireta (órgão público, autarquia, empresa pública ou sociedade de economia mista);
- 2)** a celebração do contrato de programa não precisa ser precedida por **licitação**, em razão de previsão expressa na Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 8.666/93).

Desse modo, é muito comum que a execução dos serviços nos municípios seja realizada por essas entidades estaduais contratadas por meio de contratos de programa. Porém, a partir da vigência da Lei nº 14.026/20, que alterou o marco regulatório do saneamento, esse tipo de contratação direta, sem licitação, está **vedada!**

Portanto, as novas contratações de entidades para execução dos serviços de saneamento no âmbito dos municípios devem ocorrer apenas por meio de **contratos de concessão**, sendo precedidas de **licitação**, em que poderão concorrer tanto empresas **públicas** quanto **privadas**.

Assim, os contratos **provisórios** não formalizados e os vigentes prorrogados em desconformidade com os regramentos estabelecidos na nova redação da Lei nº 11.445/07 devem ser considerados irregulares e precários (art. 11-B, § 8º).

Aqui uma dúvida pode surgir: o que acontece com os contratos de programa que estavam vigentes quando da alteração da Lei nº 11.445/07 pela Lei nº 14.026/20?

Bem, nesses casos, previu-se expressamente que os contratos de programa vigentes permanecessem **em vigor** até o advento do seu **termo contratual**, isto é, do término do seu prazo de vigência (art. 10, 3º).

Todavia, assim como os contratos provenientes de licitação, esses contratos em vigor ficam condicionados à comprovação da **capacidade econômico-financeira** da contratada, por recursos próprios ou por contratação de dívida, com vistas a viabilizar a **universalização** dos serviços na área licitada até **31 de dezembro de 2033**.

O que a lei está dizendo aqui é o seguinte: os contratos de programa em vigor podem continuar existindo até que o prazo de vigência expire, mas para tanto se exige que a empresa contratada comprove capacidade econômico-financeira para ampliar o serviço de modo a alcançar a sua universalização até o final de 2033.

Resulta-se que a **metodologia** para essa comprovação da capacidade econômico-financeira da contratada deverá ser regulamentada por decreto do poder executivo no prazo de **90 dias**, contados da data de publicação da Lei nº 14.026 (15 de julho de 2020), ou seja, ainda não será possível abordá-la neste e-book.

A Lei nº 14.026/20 também introduziu itens que devem necessariamente conter nos contratos de concessão, sob pena de nulidade, quais sejam as cláusulas essenciais previstas no art. 23 da Lei nº 8.987 (dispõe sobre o regime de concessão), além das seguintes disposições (art. 10-A):

**I - 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;

**II - 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;

**III - metodologia de cálculo de eventual indenização** relativa aos bens reversíveis não amortizados por ocasião da extinção do contrato; e

**IV - repartição de riscos** entre as partes, incluindo os referentes a caso fortuito, força maior, fato do príncipe e álea econômica extraordinária.

Além disso, determinou-se que os contratos que envolvem a prestação dos serviços públicos de saneamento básico podem prever mecanismos **privados** para resolução de disputas decorrentes do contrato ou a ele relacionadas, inclusive a arbitragem, a ser realizada no Brasil e em língua portuguesa.

Outra novidade expressamente trazida pela Lei nº 11.445/07 agora é que as **outorgas** de recursos hídricos atualmente detidas pelas empresas estaduais podem ser **segregadas** ou **transferidas** da operação a ser concedida. Em outras palavras, a concessão dos serviços de saneamento não implicará a concessão das outorgas detidas pelas empresas estaduais que as detém.

Assim, permite-se a **continuidade** da prestação do serviço público de produção de água pela empresa detentora da outorga de recursos hídricos e a assinatura de **contrato de longo prazo** entre essa empresa produtora de água e a empresa operadora da distribuição de água para o usuário final (a empresa que ganhar a concessão do serviço), com objeto de **compra e venda de água**.

Para que os contratos que tenham por objeto a prestação de serviços públicos de saneamento básico sejam **válidos**, **5** condições básicas devem ser cumpridas, conforme art. 11 da Lei nº 11.445/07. Vejamos quais são essas condições:

**I** - a existência de **plano de saneamento** básico;

**II** - 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

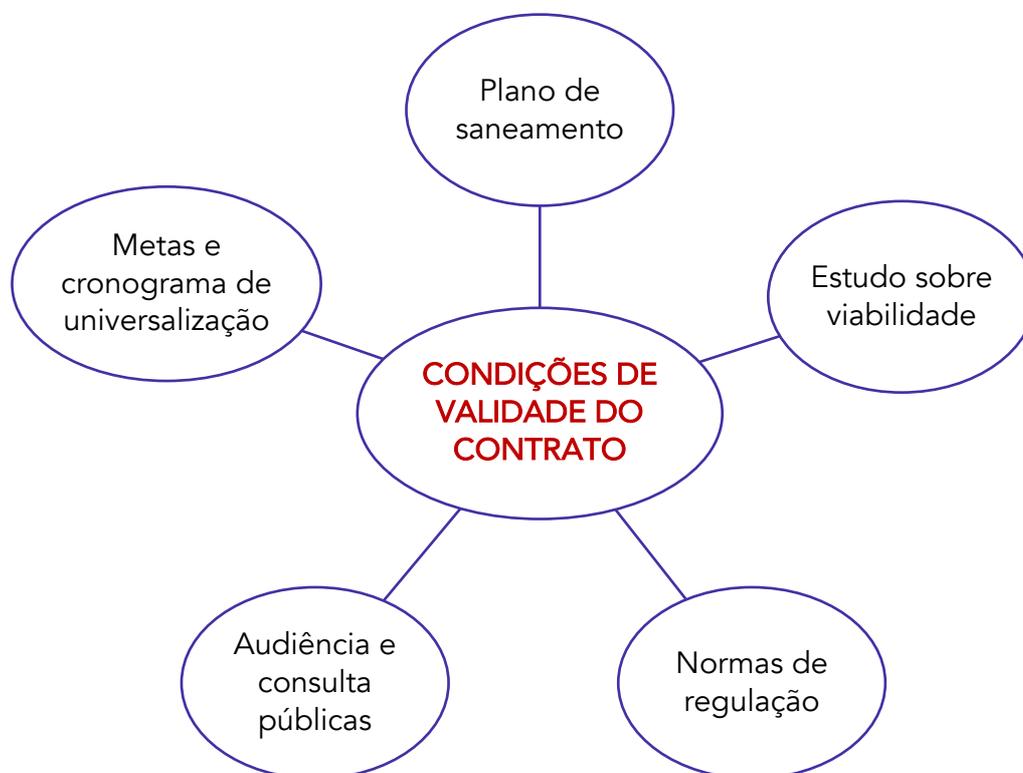
**III** - a existência de **normas de regulação** que prevejam os meios para o cumprimento das diretrizes nacionais de saneamento básico, incluindo a designação da entidade de regulação e de fiscalização;

**IV** - a realização prévia de **audiência** e de **consulta** públicas sobre o edital de licitação, no caso de concessão, e sobre a minuta do contrato.

**V** - a existência de **metas e cronograma de universalização** dos serviços de saneamento básico.

Quando a prestação dos serviços for regionalizada, isto é, quando o serviço for prestado a um conjunto de municípios, essas as condições básicas supramencionadas podem se referir ao **conjunto de municípios** por ela abrangidos (art. 11, § 4º). Desse modo, por exemplo, pode haver um único **plano de saneamento** básico para um conjunto de municípios abrangidos pelo serviço regionalizado (art. 17).

Falaremos mais sobre os planos de saneamento ainda neste e-book.



Além das condições básicas supracitadas, exige-se que os **planos de investimentos** e os **projetos** relativos ao contrato devem ser **compatíveis** com o respectivo **plano de saneamento** básico (art. 11, § 1º). Ademais, os contratos **não** podem conter cláusulas que prejudiquem as atividades de **regulação** e de **fiscalização** ou o **acesso** às informações sobre os serviços contratados (art. 11, § 3º).

Outrossim, é **vedada** a distribuição de **lucros e dividendos**, do contrato em execução, pelo prestador de serviços que estiver descumprindo as metas e cronogramas estabelecidos no contrato específico da prestação de serviço público de saneamento básico (art. 11, § 5º).



**Atenção:** a distribuição de lucros e dividendos pela empresa prestadora é, em regra, permitida! Ela será vedada somente caso a empresa descumpra as metas e cronogramas estabelecidos no contrato.

Outra inovação da Lei nº 14.026/20 é a possibilidade de que o prestador de serviços de saneamento (vencedor da licitação de concessão) **subdelegue** o objeto contratado, ou seja, contrate uma empresa terceira para a prestação do serviço (art. 11-A). Para tanto, porém, algumas condições devem ser observadas.

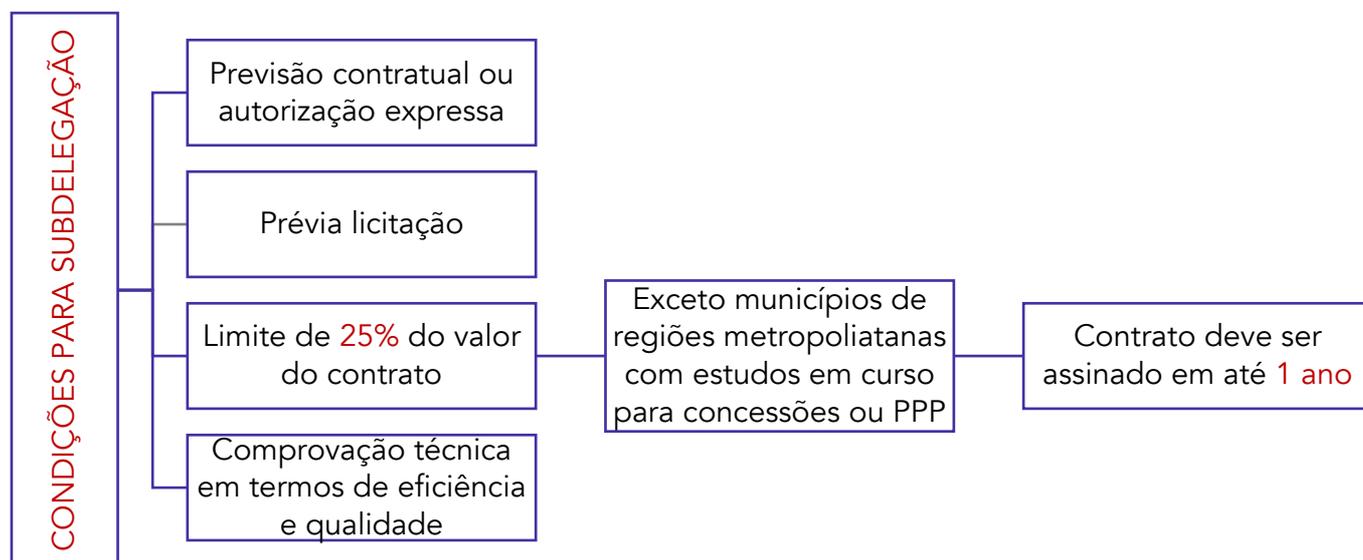
Primeiramente, deve haver **previsão contratual** ou **autorização expressa** do titular dos serviços para que essa subdelegação ocorra. Além disso, assim como o processo de concessão, o procedimento de subdelegação deve ser precedido de **licitação**. Uma terceira condição é que na subdelegação seja observado o limite máximo de **25%** do valor do contrato, mas este último ponto merece outras considerações.

Isso porque, para fins de aferição desse limite, o critério para definição do valor do contrato do subdelegatário deve ser o **mesmo** utilizado para definição do valor do contrato do prestador do serviço. Caso o contrato do prestador do serviço não tenha valor de contrato, o faturamento anual projetado para o subdelegatário não pode ultrapassar 25% do faturamento anual projetado para o prestador do serviço.

Ademais, os municípios com **estudos** para concessões ou parcerias público-privadas (PPP) **em curso**, pertencentes a uma **região metropolitana**, podem dar seguimento ao processo e efetivar a contratação respectiva, mesmo se ultrapassado esse limite de **25%**, desde que tenham o contrato assinado em até **1 ano** (art. 11-A, § 4º).

Outra condição para que ocorra a chamada subdelegação é à **comprovação técnica**, por parte do prestador de serviços, do benefício em termos de eficiência e qualidade dos serviços públicos de saneamento básico (art. 11-A, § 1º).

Nesse sentido, são **vedadas** subconcessões ou subdelegações que impliquem sobreposição de custos administrativos ou gerenciais a serem pagos pelo usuário final, de modo a ser observado o princípio da **modicidade tarifária** aos usuários e aos consumidores.



Ainda em termos de contrato, uma das mais importantes modificações produzidas pela Lei nº 140.26/20 é o art. 11-B. Esse dispositivo exige que os contratos de prestação dos serviços públicos de saneamento básico definam **metas de universalização** que garantam o atendimento de **99%** da população com **água potável** e de **90%** 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.

Essas metas devem ser observadas no âmbito **municipal**, quando exercida a titularidade de maneira independente, ou no âmbito da **prestação regionalizada**, quando aplicável.

Entretanto, quando os estudos para a licitação da prestação regionalizada apontarem para a **inviabilidade econômico-financeira** da universalização na data de 31/12/2033, mesmo após o agrupamento de municípios de diferentes portes, fica permitida a dilação do prazo, desde que não ultrapasse **1º de janeiro de 2040** e haja **anuência prévia** da **agência reguladora**, que, em sua análise, deve observar o princípio da **modicidade tarifária**.



O marco regulatório do saneamento agora prevê que os contratos definam metas de universalização que garantam o atendimento de **99%** da população com **água potável** e de **90%** da população com coleta e tratamento de **esgotos** até **31 de dezembro de 2033!**

Esse prazo, porém, poderá ser dilatado até, no máximo, **1º de janeiro de 2040** quando os estudos para a licitação da prestação regionalizada apontarem para a **inviabilidade econômico-financeira** da universalização na data de 31/12/2033.

Você pode estar pensando: mas e aqueles contratos que já estavam em vigor quando da aprovação da Lei nº 14.026/20, terão de alterados para incluir essas metas? A resposta é **positiva!**

A lei deu o prazo de até **31 de março de 2022** para que os contratos em vigor que não possuísem essas metas viabilizem essa inclusão.

Já aqueles contratos firmados por meio de procedimentos licitatórios que possuam metas diversas daquelas exigidas pela Lei nº 11.445/07 podem permanecer inalterados nos moldes licitados, mas o titular do serviço deve buscar alternativas para atingir as metas mencionadas, incluídas as seguintes (art. 11-B, § 2º):

**I - prestação direta** da parcela remanescente;

**II - licitação complementar** para atingimento da totalidade da meta; e

**III - aditamento** de contratos já licitados, incluindo eventual reequilíbrio econômico-financeiro, desde que em comum acordo com a contratada.

Note que essa possibilidade de manutenção dos contratos só é aplicável para aqueles firmados em **procedimentos licitatórios**, não se aplicando aos contratos de programa firmados sem licitação, portanto!

Para alcançar as metas de universalização, é facultado à entidade reguladora do serviço prever hipóteses em que o prestador poderá utilizar **métodos alternativos** e **descentralizados** para os serviços de abastecimento de água e de coleta e tratamento de esgoto em **áreas rurais, remotas** ou em **núcleos urbanos informais consolidados**, sem prejuízo da sua cobrança, com vistas a garantir a economicidade da prestação dos serviços públicos de saneamento básico.

Além disso, para que a universalização de fato seja alcançada, o cumprimento das metas deve ser verificado **anualmente** pela agência reguladora, observando-se um intervalo dos últimos **5 anos**, nos quais as metas deverão ter sido cumpridas em, pelo menos, **3**, e a primeira fiscalização deverá ser realizada apenas ao término do 5º ano de vigência do contrato (art. 11-B, § 5º).

**Não confunda:** a verificação por parte da agência reguladora é anual, mas não se exige que as metas sejam cumpridas em absolutamente todos os anos. Na verdade, as metas devem ser cumpridas em pelo menos 3 dos 5 anos analisados.

No caso do não atingimento das metas, deve ser iniciado **procedimento administrativo** pela agência reguladora com o objetivo de avaliar as ações a serem adotadas, incluídas medidas sancionatórias, com eventual declaração de caducidade da concessão. De todo modo, sempre é assegurado o direito à ampla defesa à concessionária.

Outra situação possível na prestação de serviços de saneamento básico é que **mais de um** prestador execute atividade **interdependente** com outra. Por exemplo: um prestador executar os serviços de abastecimento de água potável e coleta e tratamento de esgoto sanitário, e outro prestador executar os serviços de limpeza urbana, coleta e tratamento de resíduos sólidos.

Nesses casos, a relação entre tais atividades deve ser regulada por **contrato** e deve haver uma **única** entidade encarregada das funções de **regulação** e de **fiscalização** da prestação dos serviços, nos termos do art. 12 da Lei nº 11.445/07.

Assim, essa entidade responsável pela regulação e pela fiscalização dos serviços deve definir, pelo menos, os seguintes elementos (art. 12, § 1º):

- I - as normas técnicas relativas à qualidade, quantidade e regularidade dos serviços prestados aos usuários e entre os diferentes prestadores envolvidos;
- II - as normas econômicas e financeiras relativas às tarifas, aos subsídios e aos pagamentos por serviços prestados aos usuários e entre os diferentes prestadores envolvidos;
- III - a garantia de pagamento de serviços prestados entre os diferentes prestadores dos serviços;
- IV - os mecanismos de pagamento de diferenças relativas a inadimplemento dos usuários, perdas comerciais e físicas e outros créditos devidos, quando for o caso;
- V - o sistema contábil específico para os prestadores que atuem em mais de um Município.

Ademais, o contrato a ser celebrado entre os prestadores de serviços das atividades interdependentes deve conter cláusulas que estabeleçam pelo menos os seguintes elementos (art. 12, § 2º):

- I - as atividades ou insumos contratados;
- II - as condições e garantias recíprocas de fornecimento e de acesso às atividades ou insumos;
- III - o prazo de vigência, compatível com as necessidades de amortização de investimentos, e as hipóteses de sua prorrogação;

**IV** - os procedimentos para a implantação, ampliação, melhoria e gestão operacional das atividades;

**V** - as regras para a fixação, o reajuste e a revisão das taxas, tarifas e outros preços públicos aplicáveis ao contrato;

**VI** - as condições e garantias de pagamento;

**VII** - os direitos e deveres sub-rogados ou os que autorizam a sub-rogação;

**VIII** - as hipóteses de extinção, inadmitida a alteração e a rescisão administrativas unilaterais;

**IX** - as penalidades a que estão sujeitas as partes em caso de inadimplemento;

**X** - a designação do órgão ou entidade responsável pela regulação e fiscalização das atividades ou insumos contratados.

Ainda em relação à concessão de atividades **interdependentes**, **3** aspectos básicos devem constar do correspondente **edital de licitação**, quais sejam (art. 12, § 4º):

- 1)** as regras e os valores das tarifas e outros preços públicos a serem pagos aos demais prestadores;
- 2)** a obrigação; e
- 3)** a forma de pagamento.

Finalizando o assunto acerca da titularidade e prestação dos serviços de saneamento básico, cumpre ressaltar que os entes da Federação podem instituir **fundos**, aos quais podem ser destinadas parcelas das receitas dos serviços, com a finalidade de custear a universalização dos serviços públicos de saneamento básico (art. 13). Isso pode ser feito por cada ente **isoladamente** ou por **vários entes** reunidos na forma de consórcios públicos.

Nesse cenário, tais recursos **podem** ser utilizados como fontes ou garantias em **operações de crédito** para financiamento dos investimentos necessários à **universalização** dos serviços públicos de saneamento básico (art. 13, parágrafo único).

## 4 - Prestação regionalizada

Conforme já mencionado, pode haver a chamada prestação regionalizada do serviço de saneamento básico, isto é, a 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.

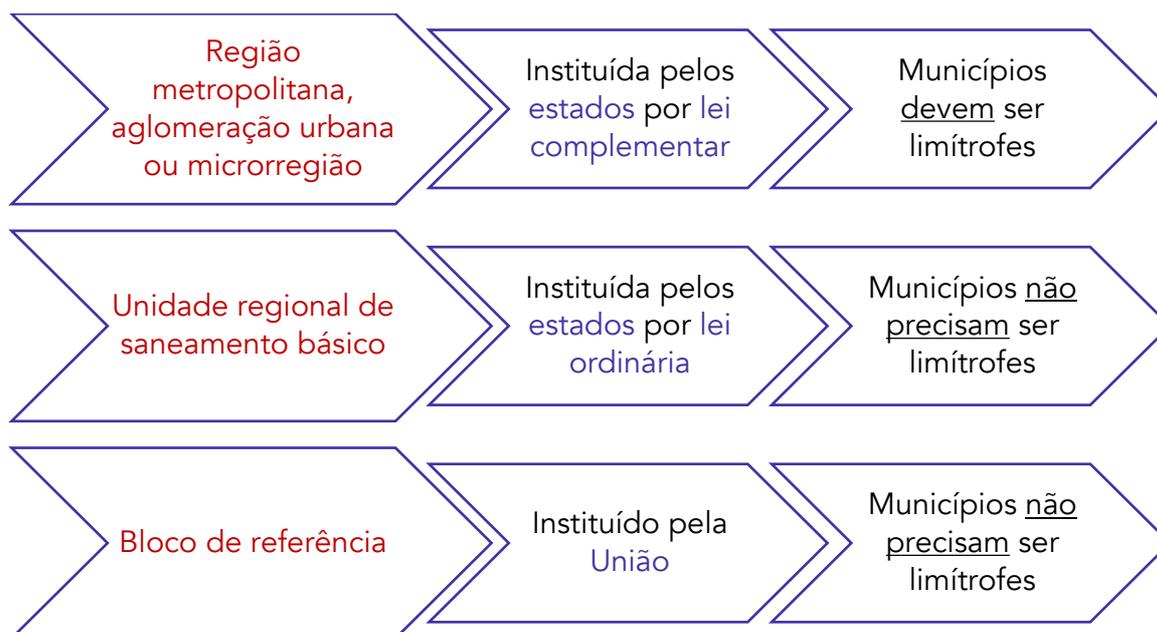
Nesse âmbito, mesmo os titulares dos serviços públicos de saneamento de interesse local tem a faculdade de aderir às estruturas das formas de prestação regionalizada (art. 8º-A).

A prestação regionalizada pode ser estruturada em **três** tipos:

**a) região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião:** unidade instituída pelos **estados** mediante lei complementar, composta de agrupamento de municípios limítrofes e instituída nos termos da Lei nº 13.089/15 (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.



Também é muito importante saber que, no caso de prestação regionalizada dos serviços, as responsabilidades **administrativa**, **civil** e **penal** são **exclusivamente** aplicadas aos **titulares** dos serviços públicos de saneamento (art. 8º-B).

Frise-se que a prestação regionalizada pode obedecer a **plano regional** de saneamento básico elaborado para o conjunto de municípios atendidos (art. 17). Esse plano regional de saneamento pode contemplar um ou mais componentes do saneamento básico, com vistas à otimização do planejamento e da prestação dos serviços.

Além disso, é importante destacar que, caso determinado município contemplado por um plano regional também tenha seu próprio plano municipal de saneamento, as disposições que **prevalecem** são as constantes do plano **regional**!

Nesse sentido, prevê-se que esse plano regional de saneamento básico **dispensa** a necessidade de elaboração e publicação de planos municipais de saneamento básico, podendo ser elaborado com suporte de órgãos e entidades das administrações públicas federal, estaduais e municipais, além de prestadores de serviço.

Exige-se, ainda, que os prestadores que atuem em mais de um município ou região ou que prestem serviços públicos de saneamento básico diferentes em um mesmo município ou região mantenham **sistema contábil** que permita registrar e demonstrar, **separadamente**, os custos e as receitas de cada serviço em cada um dos municípios ou regiões atendidas e, se for o caso, no Distrito Federal (art. 18).

Finalizando esta seção, saiba que o prestador dos serviços públicos 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 (art. 18-A).

Então, a agência reguladora deve instituir regras para que empreendedores imobiliários façam **investimentos** em redes de água e esgoto, identificando as situações nas quais os investimentos representam **antecipação de atendimento obrigatório** do operador local, fazendo jus ao **ressarcimento** futuro por parte da concessionária, por critérios de avaliação regulatórios.

Analogamente, também devem ser identificadas as situações nas quais os investimentos configuram-se como de **interesse restrito** do empreendedor imobiliário, situação na qual os empreendedores **não** farão jus ao ressarcimento.

## 5 - Planejamento

Para se efetivarem as diretrizes nacionais para o saneamento apresentadas pela Lei nº 11.445/07, a prestação desses serviços deve observar o chamado **plano de saneamento**.

É muito importante saber que tais planos devem ser aprovados por atos dos **titulares** dos serviços, que também devem consolidar e compatibilizar os planos específicos de cada serviço. Apesar disso, possibilita-se que os planos de saneamento sejam elaborados com base em **estudos** fornecidos pelos **prestadores** de cada serviço (art. 19, § 1º).



O planejamento dos serviços de saneamento **não** é algo que possa ser **concedido** nos contratos de concessão aos prestadores, isto é, devem ser realizados pelos titulares dos serviços por meio dos planos de saneamento!

Além disso, a delegação de serviço de saneamento básico **não dispensa** o cumprimento pelo prestador do respectivo **plano de saneamento** básico em vigor à época da delegação (art. 19, § 6º).

Outra exigência prevista na Lei nº 11.445/07 é que os planos de saneamento sejam **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 (art. 19, § 3º).

Em termos de **conteúdo**, o plano de saneamento básico deve abranger, no mínimo, **5** grandes itens (art. 19):

**I - 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;

**II - 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;

**III - 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;

**IV - ações para emergências e contingências;**

**V - mecanismos e procedimentos** para a avaliação sistemática da **eficiência** e **eficácia** das ações programadas.

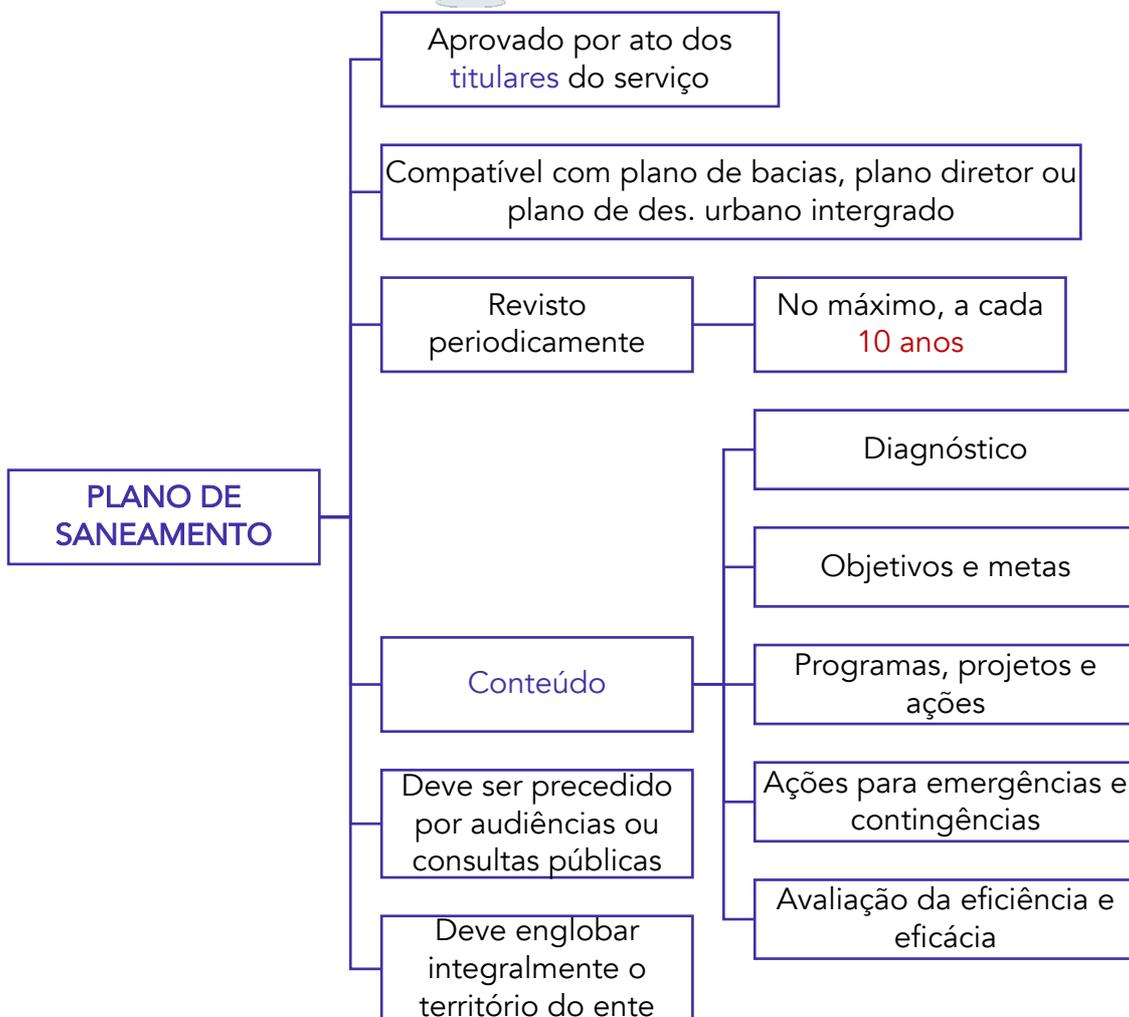
É importante destacar que os planos de saneamento básico devem ser revistos **periodicamente**, em prazo não superior a **10 anos** (art. 19, § 4º). Trata-se de importante alteração promovida pela Lei nº 14.026/20 na Lei nº 11.445/07, uma vez que o prazo de revisão periódica anterior era de 4 anos.

Além disso, quando da elaboração dos planos, deve ser assegurada **ampla divulgação** das propostas e dos estudos que as fundamentem, inclusive com a realização de **audiências** ou **consultas públicas** (art. 19, § 5º).

No que concerne à verificação do cumprimento dos planos de saneamento por parte dos prestadores de serviços, tal responsabilidade é atribuída à **entidade reguladora** e **fiscalizadora** dos serviços, na forma das disposições legais, regulamentares e contratuais (art. 20, parágrafo único).

Finalizando os aspectos mais relevantes sobre o plano de saneamento básico, saliente-se que, exceto quando regional, ele deve englobar **integralmente** o território do ente da Federação que o elaborou (art.

19, § 8º). Desse modo, não pode haver um plano de saneamento municipal para apenas parte de um município, por exemplo, embora possa haver um plano regional que englobe diversos municípios.



## 6 - Regulação

Uma das disposições mais importantes da Lei nº 11.445/07 diz respeito à necessidade de **regulação** dos serviços de saneamento básico prestados, ainda mais considerando a possibilidade de que tais atividades sejam prestadas por entidades que não as titulares.

Desse modo, a função de regulação deve ser desempenhada por entidade de **natureza autárquica** dotada de independência decisória e autonomia administrativa, orçamentária e financeira. Lembre-se que

cabe ao **titular** definir a entidade responsável pela regulação e fiscalização da prestação dos serviços públicos de saneamento básico, nos termos do art. 9º, II!

É importante saber que a função de regulação deve atender aos princípios de **transparência**, **tecnicidade**, **celeridade** e **objetividade** das decisões, sendo que tais princípios fundamentam todo o processo regulatório, inclusive quanto aos **objetivos** da regulação, que são apresentados pelo art. 22 da Lei nº 11.445/07 como sendo os seguintes:

**I** - 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;

Observação: este objetivo é bastante importante, pois já introduz a ideia de que a Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA)<sup>1</sup> deve editar normas para orientar a **regulação** do serviço, importante novidade introduzida pela Lei nº 14.026/20!

Corroborando tal disposição, o novel art. 25-A afirma que a ANA deve instituir normas de referência para a regulação da prestação dos serviços públicos de saneamento básico por seus titulares e suas entidades reguladoras e fiscalizadoras, observada a legislação federal pertinente.

**II** - 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;

**III** - prevenir e reprimir o abuso do poder econômico, ressalvada a competência dos órgãos integrantes do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência; e

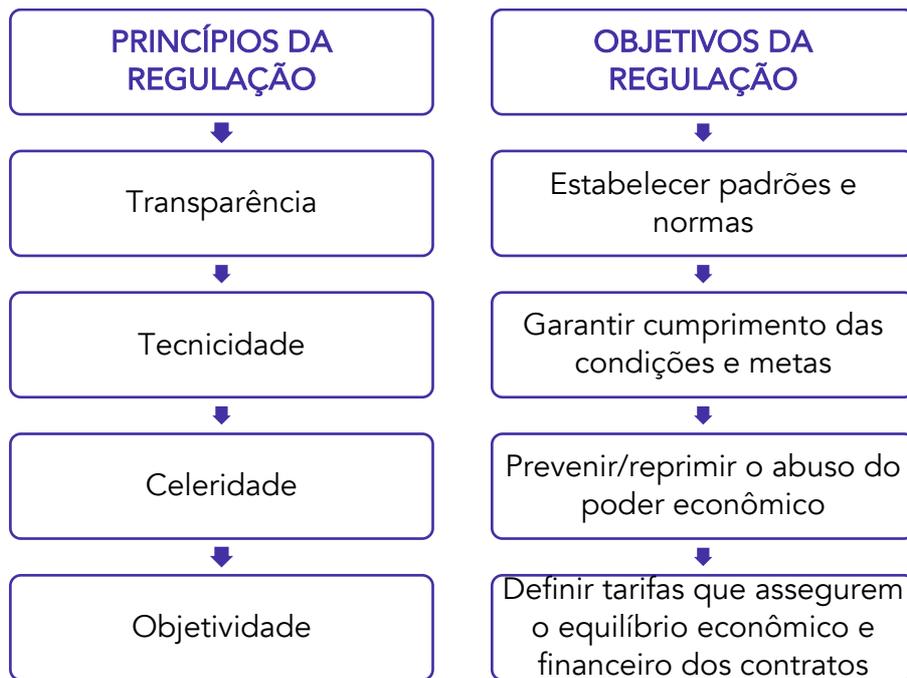
**IV** - definir tarifas que assegurem tanto o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos quanto a modicidade tarifária, por mecanismos que gerem eficiência e eficácia dos serviços e que permitam o compartilhamento dos ganhos de produtividade com os usuários

Cumprir frisar que a **interpretação** e a **fixação** de **critérios** para a fiel execução dos contratos, dos serviços e para a correta administração de subsídios também estão compreendidas nas atividades de regulação (art. 25, § 2º).



---

<sup>1</sup> Agora, a ANA passa a se chamar **Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico**, não somente Agência Nacional de Águas. Todavia, a sigla continua a mesma.



Note, pois, que as entidades reguladoras devem, observadas as diretrizes determinadas pela ANA, editar **normas** relativas às dimensões técnica, econômica e social de prestação dos serviços. Tais normas devem abranger, pelo menos, os seguintes aspectos (art. 23):

- I - padrões e indicadores de qualidade da prestação dos serviços;
- II - requisitos operacionais e de manutenção dos sistemas;
- III - as metas progressivas de expansão e de qualidade dos serviços e os respectivos prazos;
- IV - regime, estrutura e níveis tarifários, bem como os procedimentos e prazos de sua fixação, reajuste e revisão;
- V - medição, faturamento e cobrança de serviços;
- VI - monitoramento dos custos;
- VII - avaliação da eficiência e eficácia dos serviços prestados;
- VIII - plano de contas e mecanismos de informação, auditoria e certificação;
- IX - subsídios tarifários e não tarifários;
- X - padrões de atendimento ao público e mecanismos de participação e informação;
- XI - medidas de segurança, de contingência e de emergência, inclusive quanto a racionamento;

**XIII** - procedimentos de fiscalização e de aplicação de sanções previstas nos instrumentos contratuais e na legislação do titular; e

**XIV** - diretrizes para a redução progressiva e controle das perdas de água.

É importante destacar que a regulação desses serviços pode ser **delegada** pelos titulares a qualquer entidade reguladora, sendo que o ato de delegação deve explicitar a forma de atuação e a abrangência das atividades a serem desempenhadas pelas partes envolvidas.

O titular pode inclusive optar por aderir a uma agência reguladora em **outro estado** da Federação, mas para tanto algumas condições devem ser observadas. Primeiramente, o titular deve considerar uma relação de agências reguladoras mantidas pela Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA), nos termos do art. 4º-B da Lei nº 9.984/00, que dispõe sobre a ANA. Ademais, essa opção de escolher uma agência reguladora de outro estado só pode ocorrer nos casos em que (art. 23, § 1º-A):

**I** - **não exista** no estado do titular agência reguladora constituída que tenha aderido às normas de referência da ANA;

**II** - seja dada prioridade, entre as agências reguladoras qualificadas, àquela **mais próxima** à localidade do titular; e

**III** - haja **anuência** da agência reguladora escolhida, que poderá cobrar uma taxa de regulação diferenciada, de acordo com a distância de seu estado.

Também cumpre ressaltar que, uma vez selecionada a agência reguladora mediante contrato de prestação de serviços, em regra ela não pode ser alterada até o encerramento contratual. As exceções possíveis são duas (art. 23, § 1º-B):

**1)** caso a agência reguladora deixar de adotar as normas de referência da ANA; e

**2)** caso seja estabelecido acordo com o prestador de serviços.

Em caso de gestão associada ou prestação regionalizada dos serviços, o art. 24 da Lei nº 11.445/07 prevê que os titulares podem adotar os **mesmos critérios** econômicos, sociais e técnicos da regulação em **toda a área** de abrangência da associação ou da prestação.

Para que a entidade reguladora possa exercer sua competência de maneira adequada, os prestadores de serviços públicos de saneamento básico devem fornecer a ela todos os **dados e informações** necessários para o desempenho de suas atividades, na forma das normas legais, regulamentares e contratuais (art. 25).

Cabe colocar que, entre esses dados e informações, incluem-se aquelas produzidas por empresas ou profissionais contratados para executar serviços ou fornecer materiais e equipamentos específicos (art. 25, § 1º).

Para fins de maior **transparência** e fundamentando-se no princípio do **controle social** mencionado no início deste e-book, deve ser assegurada **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 (art. 26).

Desse modo, ainda que não haja uma pessoa não tenha interesse que lhe afete diretamente em relação a algum dado ou informação, ela poderá requerer o acesso a tais. Frise-se que essa publicidade deve se efetivar, preferencialmente, por meio de **sítio** mantido na rede mundial de computadores - **internet** (art. 26, § 2º).

Entretanto, há uma importante **exceção** quanto à publicidade de dados e informações: os documentos considerados **sigilosos** em razão de **interesse público relevante**, mediante prévia e motivada decisão, podem ter seu acesso restringido a pessoas autorizadas (art. 26, § 1º).

Ainda no tocante à transparência, é assegurado aos usuários de serviços públicos de saneamento básico, na forma das normas legais, regulamentares e contratuais, as seguintes possibilidades (art. 27):

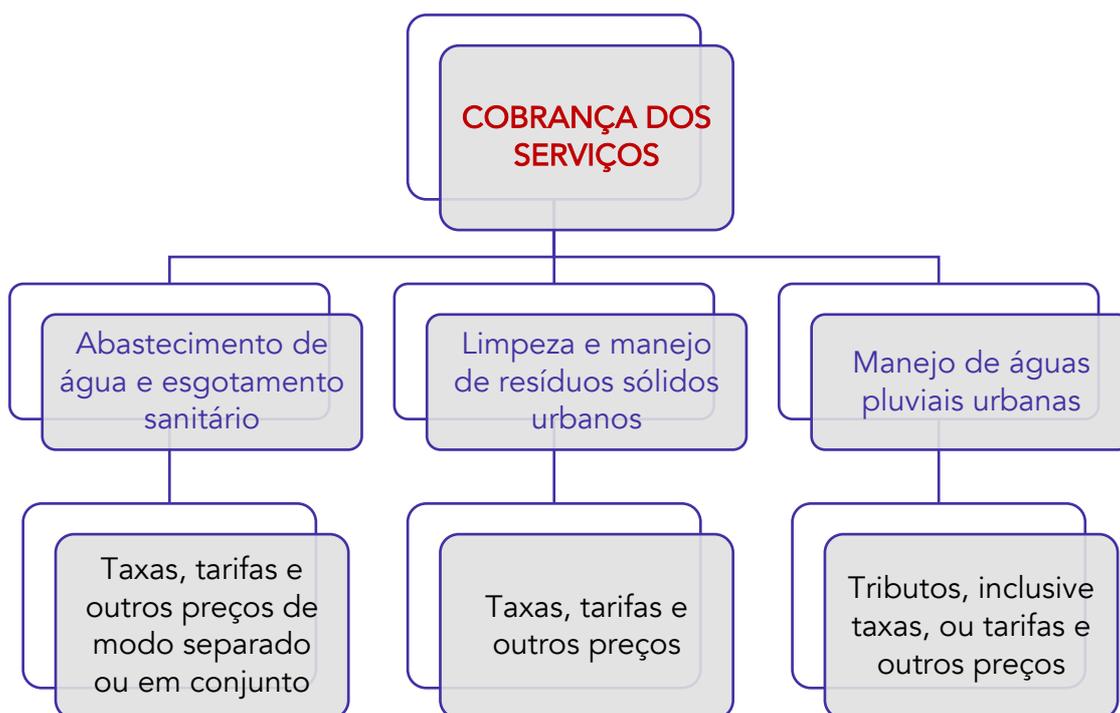
- I - amplo **acesso** a **informações** sobre os serviços prestados;
- II - prévio **conhecimento** dos seus **direitos** e **deveres** e das penalidades a que podem estar sujeitos;
- III - acesso a **manual de prestação** do serviço e de atendimento ao usuário, elaborado pelo prestador e aprovado pela respectiva entidade de regulação;
- IV - acesso a **relatório periódico** sobre a qualidade da prestação dos serviços.

## 7 - Aspectos econômicos e sociais

Para que os serviços públicos de saneamento básico possam ser mantidos, é importante que possuam a sua **sustentabilidade econômico-financeira** assegurada. Isso pode ser feito por meio de **remuneração** pela cobrança dos serviços, e, quando necessário, por outras formas adicionais, como **subsídios** ou **subvenções**. Todavia, é **vedada** a cobrança em duplicidade de custos administrativos ou gerenciais a serem pagos pelo usuário, que poderá pagar pelos seguintes serviços:

- I - **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;
- II - **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
- III - **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.





Na hipótese de prestação dos serviços sob regime de concessão, as tarifas e preços públicos serão arrecadados pelo prestador **diretamente** do usuário, e essa arrecadação será facultativa em caso de taxas (art. 29, § 4º).

Quando disponibilizada rede pública de esgotamento sanitário, o usuário fica sujeito aos pagamentos pelo serviço, sendo-lhe assegurada a cobrança de um valor mínimo de utilização dos serviços, **ainda que** a sua edificação **não** esteja conectada à rede pública (art. 45, § 4º).

Aliás, o pagamento de taxa ou de tarifa **não isenta** o usuário da obrigação de conectar-se à rede pública de esgotamento sanitário, e o descumprimento dessa obrigação sujeita o usuário ao pagamento de multa e demais sanções previstas na legislação (art. 45, § 5º).

Desse modo, a entidade reguladora ou o titular dos serviços públicos de saneamento básico devem estabelecer prazo não superior a **1 ano** para que os usuários conectem suas edificações à rede de esgotos, sob pena de o prestador do serviço realizar a conexão mediante cobrança do usuário (art. 45, § 6º).

Inobstante tais exigências de cobrança, o serviço de conexão de edificação ocupada por família de **baixa renda** à rede de esgotamento sanitário pode gozar de **gratuidade**. Essa gratuidade é prevista inclusive para os serviços públicos de saneamento básico que sejam prestados mediante **concessão**, devendo-se observar, contudo, o **reequilíbrio econômico-financeiro** dos contratos (art. 45, § 8º).

Para fins dessa gratuidade, o titular deve regulamentar os critérios para enquadramento das famílias de baixa renda, consideradas as peculiaridades locais e regionais.

Quando falamos em universalização, vimos que é facultado à entidade reguladora do serviço prever hipóteses em que o prestador poderá utilizar **métodos alternativos** e **descentralizados** para os serviços de

abastecimento de água e de coleta e tratamento de esgoto em **áreas rurais, remotas** ou em **núcleos urbanos informais consolidados**.

Outro tipo de unidade que pode utilizar fontes e métodos alternativos de abastecimento de água, incluindo águas subterrâneas, de reúso ou pluviais, são as **edificações** para uso **não residencial** ou **condomínios** regidos pela Lei nº 4.591/64 (dispõe sobre condomínios em edificações e incorporações imobiliárias).

Para tanto, tais unidades devem ser autorizadas pelo órgão gestor competente e promover o pagamento pelo uso de recursos hídricos, quando devido. Ademais, os usuários de tais fontes e métodos alternativos devem instalar **medidor** para contabilizar o seu consumo, bem como arcar apenas com o pagamento pelo uso da rede de coleta e tratamento de esgoto na quantidade equivalente ao volume de água captado (art. 45, § 12).

Independentemente do tipo de serviço cobrado, a instituição das tarifas, preços públicos e taxas para os serviços de saneamento básico deve observar as seguintes **diretrizes** (art. 29, § 1º):

- I** - prioridade para atendimento das **funções essenciais** relacionadas à saúde pública;
- II** - **ampliação** do **acesso** dos cidadãos e localidades de baixa renda aos serviços;
- III** - geração dos recursos necessários para realização dos **investimentos**, objetivando o cumprimento das metas e objetivos do serviço;
- IV** - **inibição** do **consumo supérfluo** e do **desperdício** de recursos;
- V** - **recuperação** dos **custos** incorridos na prestação do serviço, em regime de eficiência;
- VI** - **remuneração adequada** do capital investido pelos prestadores dos serviços;
- VII** - estímulo ao uso de **tecnologias modernas** e **eficientes**, compatíveis com os níveis exigidos de qualidade, continuidade e segurança na prestação dos serviços;
- VIII** - incentivo à **eficiência** dos prestadores dos serviços.

É importante ressaltar, ainda, que podem ser adotados **subsídios tarifários** e **não tarifários** para os usuários que não tenham capacidade de pagamento suficiente para cobrir o custo integral dos serviços (art. 29, § 2º).

Tais subsídios necessários ao atendimento de usuários determinados de baixa renda devem ser, dependendo da origem dos recursos (art. 31):

- I** - **tarifários**, quando integrarem a estrutura tarifária, ou fiscais, quando decorrerem da alocação de recursos orçamentários, inclusive por meio de subvenções; e
- II** - **internos** a cada titular ou entre titulares, nas hipóteses de **prestação regionalizada**.

Nesse âmbito de cobrança pelos serviços outras exigências introduzidas pela Lei nº 14.026/20 são que as novas edificações condominiais devem adotar padrões de sustentabilidade ambiental que incluam, entre outros procedimentos, a **medição individualizada** do consumo hídrico por unidade imobiliária, conforme exige a Lei nº 13.312/16 (art. 29, § 3º).

Em outras palavras, a partir da vigência da Lei nº 13.312/16 (12 de julho de 2021) os novos edifícios não poderão mais ter um hidrômetro geral que atenda a todos os apartamentos, devendo haver a medição individualizada de cada apartamento!

Não obstante, os prédios, edifícios e condomínios que foram e forem construídos **sem** a individualização da medição **até** a entrada em vigor da **Lei nº 13.312/16** (12 de julho de 2021), ou em que a individualização for **inviável**, pela **onerosidade** ou por **razão técnica**, podem instrumentalizar **contratos especiais** com os prestadores de serviços, nos quais devem ser estabelecidos as responsabilidades, os critérios de rateio e a forma de cobrança (art. 29, § 5º).

Ainda em relação à cobrança pelos serviços, frise-se que a **estrutura** de remuneração e cobrança pode levar em consideração os seguintes fatores (art. 30):

- I - categorias de usuários, distribuídas por faixas ou quantidades crescentes de utilização ou de consumo;
- II - padrões de uso ou de qualidade requeridos;
- III - 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;
- IV - custo mínimo necessário para disponibilidade do serviço em quantidade e qualidade adequadas;
- V - ciclos significativos de aumento da demanda dos serviços, em períodos distintos; e
- VI - capacidade de pagamento dos consumidores.

Desse modo, cada um desses fatores pode influenciar os valores a serem cobrados pela prestação dos serviços.

Especificamente em relação às **taxas** ou às **tarifas** decorrentes da prestação de serviço de **limpeza urbana** e de manejo de **resíduos sólidos**, saiba que elas devem levar em conta a **destinação adequada** dos resíduos coletado, o **nível de renda** da população da área atendida, de forma isolada ou combinada, bem como considerar ainda **4 fatores** (art. 35):

- 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.

Analogamente, a cobrança pela prestação do serviço público de **drenagem** e manejo de **águas pluviais** urbanas também pode considerar o nível de **renda** da população da área atendida e as **características** dos **lotes** urbanos e as áreas que podem ser neles edificadas. Neste caso, porém, também devem ser considerados, em cada lote urbano, os percentuais de **impermeabilização** e a existência de dispositivos de **amortecimento** ou de **retenção** de água de chuva (art. 36).

No que tange à alteração dos valores a serem cobrados, guarde que os reajustes de tarifas de serviços públicos de saneamento básico devem ser realizados observando-se o intervalo mínimo de **12 meses**, de acordo com as normas legais, regulamentares e contratuais (art. 37).

Evidentemente, as tarifas devem ser fixadas de forma **clara** e **objetiva**. Desse modo, exige-se que os reajustes e as revisões sejam tornados públicos com antecedência mínima de **30 dias** com relação à sua aplicação (art. 39).

Nesse contexto, as **revisões tarifárias** devem compreender a reavaliação das condições da prestação dos serviços e das tarifas praticadas e podem ser de **2 tipos** (art. 38):

**I - periódicas**, objetivando a distribuição dos ganhos de produtividade com os usuários e a reavaliação das condições de mercado;

**II - extraordinárias**, quando se verificar a ocorrência de fatos não previstos no contrato, fora do controle do prestador dos serviços, que alterem o seu equilíbrio econômico-financeiro.

É importante frisar que as revisões tarifárias devem ter suas pautas definidas pelas respectivas entidades reguladoras, mas devem ser ouvidos os titulares, os usuários e os prestadores dos serviços (art. 38, § 1º).

Ressalte-se, ainda, que a entidade de regulação pode autorizar o prestador de serviços a **repassar** aos usuários custos e encargos tributários não previstos originalmente e por ele não administrados (art. 38, § 4º).

É bastante importante que você, **Estrategista**, também saiba as hipóteses em que os serviços podem ser **interrompidos** pelo prestador, segundo o art. 40 da Lei nº 11.445/07. Vejamos quais são elas:

- » situações de **emergência** que atinjam a segurança de pessoas e bens: evidentemente os serviços podem ser interrompidos para que se assegure a segurança das pessoas e de bens importantes;
- » necessidade de efetuar **reparos**, **modificações** ou **melhorias** de qualquer natureza nos sistemas, respeitados os padrões de qualidade e continuidade estabelecidos pela regulação do serviço: exemplo - para fazer um reparo no sistema de abastecimento de água, muitas vezes é necessário interromper o fluxo de água do encanamento que será retificado;

- » **negativa** do usuário em **permitir** a **instalação** de **dispositivo** de leitura de água consumida, **após** ter sido previamente notificado a respeito: caso o usuário negue permissão para instalação de hidrômetro (relógio de água) em sua residência, poderá ter o abastecimento interrompido diante da falta de possibilidade de mensuração da água por ele consumida. Para tanto, ele deve ser notificado em prazo não inferior a **30 dias** da data prevista para a suspensão;
- » **manipulação indevida** de qualquer tubulação, medidor ou outra instalação do prestador, por parte do usuário: exemplo - são recorrentes as tentativas de burlar o sistema de água por parte dos usuários para que deixem de pagar ou paguem uma tarifa menor. Se tal situação for constatada, o abastecimento também poderá ser interrompido; e
- » **inadimplemento** do usuário do serviço de abastecimento de água ou de esgotamento sanitário, do pagamento das tarifas, **após** ter sido formalmente notificado: a falta de pagamento das tarifas também pode ensejar a interrupção do fornecimento do serviço de saneamento, mas essa paralisação deve ser previamente notificada ao usuário. Neste caso, a interrupção também deve ser precedida de prévio aviso ao usuário, não inferior a **30 dias** da data prevista para a suspensão. Ademais, em caso de coleta, afastamento e tratamento de esgoto, a interrupção dos serviços deve preservar as **condições mínimas** de manutenção da saúde dos usuários, de acordo com norma de regulação ou norma do órgão de política ambiental.

Em qualquer caso de **interrupção programada** do serviço, os usuários e o regular devem ser previamente comunicados (art. 40, § 1º). Especificamente nos casos de interrupção ou 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, devem ser obedecidos alguns prazos e critérios que preservem condições mínimas de manutenção da **saúde** das pessoas atingidas (art. 40, § 3º).

Uma importante possibilidade trazida pela Lei nº 11.445/07 aos **grandes usuários** é a de **negociar** suas tarifas com o prestador dos serviços. Isso tem de estar previsto nas normas de regulação e deve ocorrer mediante contrato específico, com oitiva prévia do órgão regulador (art. 41).

Finalizando os aspectos econômicos do serviço de saneamento, destaca-se que, em situação **crítica** de escassez ou contaminação de recursos hídricos que obrigue à adoção de racionamento, declarada pela autoridade gestora de recursos hídricos, o ente regulador pode adotar mecanismos tarifários de **contingência**, com objetivo de cobrir custos adicionais decorrentes, garantindo o equilíbrio financeiro da prestação do serviço e a gestão da demanda (art. 46).

Em outras palavras, nessas situações críticas a tarifa do serviço pode subir para garantir que o serviço continue a ser prestado!

Além disso, uma novidade na Lei nº 11.445/07 introduzida pela Lei nº 14.026/20 é que a **ANA** pode recomendar, independentemente da dominialidade dos corpos hídricos que formem determinada bacia hidrográfica, a restrição ou a interrupção do uso de recursos hídricos e a prioridade do uso para o **consumo humano** e para a **dessedentação de animais**.

Isso porque esses usos da água são os mais nobres possíveis e devem ser priorizados em situações de escassez, conforme preconizado na Política Nacional de Recursos Hídricos.



## 8 - Aspectos técnicos

Entrando mais nos aspectos técnicos da prestação do serviço de saneamento, é importante que tal atividade atenda a requisitos mínimos de **qualidade**, incluindo a **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 (art. 43).

Um exemplo clássico de requisito mínimo de qualidade para o abastecimento de água são os **padrões de potabilidade** definidos atualmente pela Portaria de Consolidação nº 5 do Ministério da Saúde (antiga Portaria MS nº 2.911/11). Com efeito, o § 1º do art. 43 da Lei nº 11.445/07 assevera que cabe à **União** definir parâmetros mínimos de potabilidade da água.

Outra exigência é que a entidade reguladora estabeleça limites máximos de **perda** na distribuição de água tratada, que poderão ser reduzidos gradualmente, conforme se verificarem avanços tecnológicos e maiores investimentos em medidas para diminuição desse desperdício (art. 43, 2º).

Em termos de **licenciamento ambiental** das 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, devem-se considerar 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 (art. 44).

Não obstante, a autoridade ambiental competente deve assegurar **prioridade** e estabelecer procedimentos **simplificados** de **licenciamento** para as unidades de tratamento de esgotos e água em função do **porte** das unidades, dos **impactos** ambientais esperados e da **resiliência** de sua área de implantação (art. 44, § 1º).

Nesse contexto, a autoridade ambiental competente deve estabelecer **metas progressivas** para que a qualidade dos efluentes de unidades de tratamento de esgotos sanitários atenda aos **padrões** das classes dos corpos hídricos em que forem lançados, a partir dos níveis presentes de tratamento e considerando a capacidade de pagamento das populações e usuários envolvidos (art. 44, § 2º).

Analogamente, a agência reguladora competente deve estabelecer **metas progressivas** para a **substituição** do sistema unitário pelo sistema separador absoluto, sendo **obrigatório** o tratamento dos esgotos coletados em períodos de estiagem, enquanto durar a transição.



### SISTEMA UNITÁRIO X SEPARADOR ABSOLUTO

O sistema de esgotamento **unitário**, também chamado **combinado**, envolve a coleta de **águas residuárias** (domésticas e industriais) e **águas pluviais** (das chuvas) em um **único coletor**. Esse tipo de sistema possui a **vantagem** de planejamento e implantação de apenas um sistema e é aplicado principalmente quando for previsto o lançamento do esgoto bruto em um corpo receptor próximo.

Uma das **desvantagens** desse sistema é o maior custo de tratamento dos efluentes em razão de maiores volumes a serem tratados e eventuais problemas de deposições de material nos coletores quando o volume de chuvas é baixo (estiagem).

Já o sistema de esgotamento **separador absoluto** contém um sistema de esgoto sanitário (águas residuárias) totalmente **independente** do sistema de drenagem das águas pluviais. É esse tipo de sistema que é majoritariamente adotado no Brasil e, por isso, a Lei nº 14.026/20 introduziu a exigência de que a agência reguladora estabeleça metas progressivas para a substituição do sistema unitário pelo sistema separador absoluto e que seja feito o tratamento dos esgotos coletados em períodos de estiagem, enquanto durar a transição entre os sistemas.

Outra exigência é que as edificações permanentes urbanas sejam 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, conforme já vimos.

Nesse contexto, a instalação hidráulica predial ligada à rede pública de abastecimento de água **não** pode ser também alimentada por outras fontes (art. 45, § 2º). Frise-se que essa hidráulica predial constitui a rede ou tubulação que se inicia na **ligação de água** da prestadora e finaliza no **reservatório de água** do usuário.

Inobstante tais previsões, há que ressaltar que em muitos locais ainda não há redes públicas de saneamento básico. Por isso, nessas áreas são 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 (art. 45, § 1º).

## 9 - Política federal de saneamento básico

Além das disposições já apresentadas, a Lei nº 11.445/07 também estabelece algumas diretrizes acerca da **política federal de saneamento básico**. Ressalte-se que os entes estaduais, distrital e até municipais podem estabelecer políticas próprias de saneamento desde que, evidentemente, obedeçam à política federal.

Os **objetivos** da Política Federal de Saneamento Básico são descritos pelo art. 49 da Lei nº 11.445/07 como sendo:

*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 **autossustentação 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**.

Note que vários dos objetivos da política federal de saneamento básico são voltados a aspectos **sociais** a serem alcançados. Para o alcance de tais objetivos, a União deve observar as seguintes **diretrizes** (art. 48):

**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 9.984/00 [dispõe sobre a ANA];

**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**.

Em relação aos **planos nacionais de saneamento básico** (PLANSAB), ressalte-se que o processo de elaboração e revisão deve prever sua divulgação em conjunto com os **estudos** que os fundamentarem, o recebimento de sugestões e críticas por meio de **consulta** ou **audiência pública** e, quando previsto na legislação do titular, análise e opinião por órgão colegiado (art. 51).

Nesse contexto, a divulgação das propostas dos planos de saneamento básico e dos estudos que os fundamentarem deve-se dar por meio da disponibilização **integral** de seu teor a todos os interessados, inclusive por meio da **internet** e por **audiência pública** (art. 51, parágrafo único).

Ainda acerca do PLANSAB, deve-se salientar que a União o deve elaborar sob a coordenação do **Ministério do Desenvolvimento Regional** (ou órgão equivalente). Tal documento deve conter o seguinte **conteúdo** (art. 52):

**a)** 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;

**b)** 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;

**c)** 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;

**d)** 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.

É exigido que o PLANSAB abranja 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 (art. 52, § 1º, I).

Ademais, o PLANSAB também deve tratar especificamente das ações da União relativas ao saneamento básico nas áreas **indígenas**, nas **reservas extrativistas** da União e nas **comunidades quilombolas** (art. 52, § 1º, II).

Além do Plano Nacional de Saneamento Básico, a União também deve elaborar **planos regionais**, 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 (art. 52, II).

É muitíssimo importante que você saiba que tanto o plano nacional quanto os planos regionais de saneamento devem ser elaborados com horizonte de **20 anos**, avaliados **anualmente** e revisados a cada **4 anos**, preferencialmente em períodos **coincidentes** com os de vigência dos planos plurianuais (art. 52, § 2º).



## NÃO CONFUNDA!

Anteriormente, estudamos que os planos de saneamento de forma geral devem ser revisados em prazos não superiores a **10 anos**.

Todavia, eles podem, evidentemente, ser revisados em prazo menor! É o caso do plano nacional, para o qual exige-se revisão a cada **4 anos**!



### PLANO NACIONAL DE SANEAMENTO BÁSICO

- Fundamentado em estudos
- Precedido de consultas ou audiências públicas
- Deve tratar do saneamento em terras indígenas, extrativistas e quilombolas
- Deve ter horizonte de **20 anos**, ser revisado a cada **4 anos** e avaliado **anualmente**

Finalizando os aspectos acerca da política federal de saneamento, o art. 53 da Lei nº 11.445/07 institui o **Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico** (SINISA), com os seguintes objetivos:

**I** - coletar e sistematizar dados relativos às condições da prestação dos serviços públicos de saneamento básico;

**II** - disponibilizar estatísticas, indicadores e outras informações relevantes para a caracterização da demanda e da oferta de serviços públicos de saneamento básico;

**III** - permitir e facilitar o monitoramento e avaliação da eficiência e da eficácia da prestação dos serviços de saneamento básico.

Ressalta-se que as informações do SINISA são **públicas, gratuitas, acessíveis** a todos e devem ser publicadas na **internet**, em formato de dados abertos (art. 53, § 1º).

Frise-se que os titulares, os prestadores de serviços públicos de saneamento básico e as entidades reguladoras devem fornecer as informações a serem inseridas no SINISA, mas quem organiza, implementa e gere o Sistema é o **Ministério do Desenvolvimento Regional** - MDR (ou órgão equivalente).

Destarte, o MDR também é responsável pelo estabelecimento dos **critérios**, dos **métodos** e da **periodicidade** para o preenchimento das informações pelos titulares, pelas entidades reguladoras e pelos

prestadores dos serviços e para a auditoria própria do sistema, devendo ainda estabelecer mecanismo sistemático de **auditoria** das informações inseridas no SINISA.

Além disso, o MDR deve dar ampla **transparência** e **publicidade** aos sistemas de informações por ele geridos e considerar as demandas dos órgãos e das entidades envolvidos na política federal de saneamento básico para fornecer os dados necessários ao desenvolvimento, à implementação e à avaliação das políticas públicas do setor.

A Lei nº 14.026/20 também trouxe a exigência de que ANA e o Ministério do Desenvolvimento Regional promovam a **interoperabilidade** do Sistema Nacional de Informações sobre Recursos Hídricos (**SNIRH**) com o **SINISA** (art. 53, § 4º).

Outra inovação é a criação do **Comitê Interministerial de Saneamento Básico** (CISB), colegiado que, sob a presidência do Ministério do Desenvolvimento Regional, tem a finalidade de assegurar a implementação da política federal de saneamento básico e de articular a atuação dos órgãos e das entidades federais na alocação de recursos financeiros em ações de saneamento básico (art. 53-A).

O CISB tem as seguintes competências (art. 53-B):

*I - coordenar, integrar, articular e avaliar a gestão, em âmbito federal, do Plano Nacional de Saneamento Básico;*

*II - acompanhar o processo de articulação e as medidas que visem à destinação dos recursos para o saneamento básico, no âmbito do Poder Executivo federal;*

*III - garantir a racionalidade da aplicação dos recursos federais no setor de saneamento básico, com vistas à universalização dos serviços e à ampliação dos investimentos públicos e privados no setor;*

*IV - elaborar estudos técnicos para subsidiar a tomada de decisões sobre a alocação de recursos federais no âmbito da política federal de saneamento básico; e*

*V - avaliar e aprovar orientações para a aplicação dos recursos federais em saneamento básico.*

Para finalizar, o novel art. 53-D estabelece como política federal de saneamento básico a execução de obras de infraestrutura básica de esgotamento sanitário e abastecimento de água potável em **núcleos urbanos formais, informais e informais consolidados**, passíveis de serem objeto de **Regularização Fundiária Urbana** (Reurb), nos termos da Lei nº 13.465/17 (dispõe sobre regularização fundiária), **salvo** aqueles que se encontrarem em **situação de risco**.

Nesse contexto, admite-se, prioritariamente, a implantação e a execução das obras de infraestrutura básica de abastecimento de água e esgotamento sanitário mediante **sistema condominial**, entendido como a participação comunitária com tecnologias apropriadas para produzir soluções que conjuguem redução de custos de operação e aumento da eficiência, a fim de criar condições para a universalização.