

Paulo Affonso Leme Machado

**DIREITO DO
SANEAMENTO
BÁSICO**

2021



Rua Território Rio Branco, 87 – Pituba – CEP: 41830-530 – Salvador – Bahia
Tel: (71) 3045.9051
• Contato: <https://www.editorajuspodivm.com.br/sac>

Copyright: Edições JusPODIVM

Capa: Ana Caquetti

Diagramação: Lupe Comunicação e Design (lupecomunicacao@gmail.com)

M149d Machado, Paulo Affonso Leme.
Direito do Saneamento Básico / Paulo Affonso Leme Machado – Salvador:
Editora JusPodivm, 2021.
208 p.

Bibliografia.
ISBN 978-65-5680-670-9.

1. Direito constitucional. 2. Direito ambiental. 3. Direito administrativo. 4. Direito econômico. I. Machado, Paulo Affonso Leme. II. Título.

CDD 341.2

Todos os direitos desta edição reservados a Edições JusPODIVM.

É terminantemente proibida a reprodução total ou parcial desta obra, por qualquer meio ou processo, sem a expressa autorização do autor e das Edições JusPODIVM. A violação dos direitos autorais caracteriza crime descrito na legislação em vigor, sem prejuízo das sanções civis cabíveis.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	19
1. ESTABELECIMENTO DAS DIRETRIZES NACIONAIS PARA O SANEAMENTO BÁSICO E PARA A POLÍTICA FEDERAL DE SANEAMENTO BÁSICO.....	21
2. PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS DO SANEAMENTO BÁSICO.....	23
2.1. Princípio fundamental do saneamento básico da universalização do acesso e efetiva prestação do serviço público de saneamento básico – art. 2º, inciso I	23
2.2. Princípio fundamental do saneamento básico da integridade – art. 2º, inciso II	24
2.3. Princípio fundamental do saneamento básico consistente na adequação dos elementos que compõem o saneamento básico à conservação da saúde pública, à conservação dos recursos naturais e à proteção do meio ambiente – art. 2º, inciso III	25
2.4. Princípio fundamental do saneamento básico focalizando as atividades nas áreas urbanas – art. 2º, inciso IV	25
2.5. Princípio fundamental do saneamento básico preconizando a adoção de métodos, técnicas e processos que considerem as peculiaridades locais e regionais – art. 2º, inciso V	26

2.6.	Princípio fundamental do saneamento básico determinando a articulação da política federal de saneamento básico com as outras políticas públicas – art. 2º, inciso VI...	26
2.7.	Princípio fundamental do saneamento básico da eficiência e da sustentabilidade econômica – art. 2º, inciso VII	27
2.8.	Princípio fundamental do saneamento básico de estímulo à pesquisa, ao desenvolvimento e à utilização de tecnologias apropriadas – art. 2º, inciso VIII	27
2.9.	Princípio fundamental do saneamento básico da transparência das ações – art. 2º, inciso IX.....	28
2.10.	Princípio do controle social – art. 2º, inciso X.....	28
2.11.	Princípio fundamental do saneamento básico da segurança, da qualidade, da regularidade e da continuidade – art. 2º, inciso XI.....	29
2.12.	Princípio fundamental do saneamento básico da integração das infraestruturas e dos serviços com a gestão eficiente dos recursos hídricos – art. 2º, inciso XII.....	30
2.13.	Princípio fundamental do saneamento básico concernente ao uso devido das águas e do esgotamento sanitário – art. 2º, inciso XIII.....	31
2.14.	Princípio fundamental do saneamento básico indicando a opção da prestação regionalizada dos serviços – art. 2º, inciso XIV.....	31
2.15.	Princípio fundamental do saneamento básico concernente à seleção competitiva do prestador dos serviços – art. 2º, inciso XV.....	32
2.16.	Princípio fundamental do saneamento básico é o da prestação concomitante dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário – art. 2º, inciso XVI.....	32
3.	ABRANGÊNCIA DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE SANEAMENTO BÁSICO	33
3.1.	Serviços públicos de abastecimento de água.....	33
3.2.	Serviços públicos de esgotamento sanitário.....	33

SUMÁRIO

3.3.	Serviços públicos especializados de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos.....	34
3.4.	Serviços públicos de manejo de água pluviais urbanas....	35
4.	DO EXERCÍCIO DA TITULARIDADE	37
4.1.	Titulares dos serviços públicos de saneamento básico.....	37
4.2.	Gestão associada de serviços públicos, mediante consórcio ou convênio de cooperação	38
4.3.	Unidade regional de saneamento básico.....	40
4.4.	A gestão associada e a desnecessidade de autorização legal.....	41
5.	RECURSOS HÍDRICOS E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SANEAMENTO BÁSICO	43
5.1.	A outorga do direito de uso dos recursos hídricos	43
5.2.	Entrosamento entre a outorga hídrica e o edital de licitação dos serviços públicos de saneamento básico	44
6.	FORMULAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE SANEAMENTO BÁSICO	47
6.1.	Elaboração dos planos de saneamento básico – art. 9º, I, da Lei n. 11.445/2007.....	47
6.2.	Definição da entidade responsável pela regulação e fiscalização – art. 9º, II, da Lei n. 11.445/2007	48
6.3.	Definição de parâmetros – art. 9º, III, da Lei n. 11.445/2007	48
6.4.	Estabelecimento dos direitos e dos deveres dos usuários – art. 9º, IV, da Lei n. 11.445/2007	49
6.5.	Procedimentos de controle social – art. 9º, V, da Lei n. 11.445/2007	49
6.6.	Sistema de informações sobre os serviços públicos de saneamento básico – art. 9º, VI, da Lei n. 11.445/2007 ...	50
6.7.	Intervenção nos serviços delegados – art. 9º, VII, da Lei n. 11.445/2007	50

7. PLANEJAMENTO DA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE SANEAMENTO BÁSICO.....	53
7.1. Formulação do plano de saneamento básico	53
7.2. Conteúdo do plano de saneamento básico	53
7.2.1. Diagnóstico da situação e causas das deficiências encontradas – art. 19, I, da Lei n. 11.445/2007 ...	54
7.2.2. Objetivos e metas para a universalização e planos setoriais: gradualismo e progressividade – art. 19, II, da Lei n. 11.445/2007.....	55
7.2.3. Programas, planos plurianuais e financiamento – art. 19, III, da Lei n. 11.445/2007	55
7.2.4. Ações para emergência e contingências – art. 19, IV, da Lei n. 11.445/2007.....	56
7.2.5. Procedimentos para a avaliação sistemática da eficiência e eficácia das ações programadas – art. 19, V, da Lei n. 11.445/2007	56
7.3. Aprovação dos planos de saneamento básico.....	57
7.4. Compatibilização entre planos de saneamento básico e outros planos: exemplo da associação de catadores.....	57
7.5. Os planos de saneamento básico e as audiências públicas e consultas públicas	58
7.6. Duração dos planos de saneamento básico.....	58
7.7. Abrangência do plano de saneamento básico	59
7.8. O plano de saneamento básico e os contratos	59
7.9. A União e o plano nacional de saneamento básico	59
8. DA REGULAÇÃO E DA ENTIDADE REGULADORA E FISCALIZADORA	61
8.1. Definição da entidade de regulação e de fiscalização	61
8.2. Regulação desempenhada por entidade dotada de independência decisória e de autonomia.....	62
8.3. Objetivos da regulação, conforme o art. 22 da Lei n. 11.445/2007, com redação da Lei 14.026/2020	64

SUMÁRIO

8.3.1.	Estabelecimento de padrões e normas, com observação das normas de referência editadas pela ANA: limites dos poderes da ANA e a Constituição	64
8.3.2.	Função de dar garantia aos contratos de prestação de serviços e aos planos municipais ou de prestação regionalizada	67
8.3.3.	Prevenção e repressão do abuso do poder econômico.....	68
8.3.4.	Definir tarifas	68
8.4.	Edição pela entidade reguladora de normas relativas às dimensões técnica, econômica e social de prestação dos serviços públicos de saneamento básico.....	68
9.	CONTRATO DE CONCESSÃO	71
9.1.	Obrigação de licita�o e proibi�o de contratos de natureza precária.....	71
9.2.	Condi�es de validade prévias � celebra�o do contrato de concessão de presta�o de serviços públicos de saneamento básico	72
9.2.1.	Plano de saneamento básico	72
9.2.2.	Estudo que comprove a viabilidade técnica e econ�mico-financeira	73
9.2.3.	Normas de regula�o	73
9.2.4.	Prévia audiência pública e consulta pública em dois momentos: edital de licita�o e minuta do contrato	73
9.2.5.	Metas e cronograma de universaliza�o dos serviços de saneamento básico	74
9.3.	Normas de regula�o nos contratos de concessão	74
9.3.1	Autoriza�o para a contrata�o dos serviços.....	75
9.3.2.	Prioridades de a�o, compatíveis com as metas estabelecidas.....	76
9.3.3.	Condi�es de sustentabilidade e equilíbrio econ�mico-financeiro da presta�o dos serviços.....	76

9.3.4. Mecanismos de controle social nas atividades de planejamento, regulação e fiscalização dos serviços.....	77
9.4. O contrato de concessão mediante prévia licitação.....	77
9.5. Cláusulas essenciais dos contratos de prestação dos serviços públicos de saneamento básico.....	77
9.6. Cláusulas especiais do contrato de concessão dos serviços públicos de saneamento básico – art. 10-A da Lei n. 11.445/2007	78
9.6.1 Metas.....	79
9.6.2. Fontes de receitas alternativas.....	79
9.6.3. Metodologia de cálculo de eventual indenização...	79
9.6.4. Repartição de risco entre as partes	80
10. UNIVERSALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE SANEAMENTO BÁSICO.....	81
10.1. Extensão e temporalidade da universalização	81
10.2. Fiscalização da universalização	82
10.2.1. Introdução	82
10.2.2. Enfraquecimento da obrigação de fiscalizar e a possível inconstitucionalidade de parte do § 5º do art. 11-B	84
10.2.3. As metas e o Município.....	86
10.2.4. Não atingimento das metas de universalização....	86
10.2.5. Estudos para licitação e inviabilidade da universalização.....	86
11. ASPECTOS FINANCEIROS DO CONTRATO DE CONCESSÃO DE SERVIÇOS PÚBLICO DE SANEAMENTO BÁSICO.....	89
11.1. Remuneração pela cobrança dos serviços	89
11.2. Diretrizes para a instituição das tarifas, preços públicos e taxas para serviços de saneamento básico	89
11.3. Incapacidade de pagamento do custo dos serviços de saneamento básico.....	91

SUMÁRIO

11.4. Revisões e reajustes das tarifas dos serviços públicos de saneamento básico.....	92
11.4.1. Formas da revisão tarifária.....	92
11.4.2. Revisão tarifária: convocação e entidades participantes	93
11.4.3. Repasse de custos e encargos tributários	93
11.5. Gratuidade da conexão à rede de esgotamento sanitário...	94
12. FUNDOS DE CUSTEIO DA UNIVERSALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE SANEAMENTO BÁSICO	95
13. DA INTERRUPTÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE SANEAMENTO BÁSICO	97
14. ASPECTOS AMBIENTAIS E TÉCNICOS DO SANEAMENTO BÁSICO	101
14.1. Requisitos mínimos dos serviços públicos de saneamento básico	101
14.2. A potabilidade da água e a competência da união	102
14.3. Licenciamento ambiental de serviços públicos de saneamento ambiental: a diferença de padrões para os bairros populares e resiliência	102
15. INFORMAÇÃO E PARTICIPAÇÃO NO PLANEJAMENTO, REGULAÇÃO E EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE SANEAMENTO BÁSICO	105
15.1. Legislação sobre informação e participação anterior à Lei n. 14.026/2020	105
15.2. Lei de Diretrizes de Saneamento Básico, informação e participação.....	107
15.3. A informação no saneamento básico e a invocação de sigilo: inconstitucionalidade flagrante do § 1º do art. 26.....	111
16. ESPECIFICIDADES DA LEI DE SANEAMENTO BÁSICO	113
16.1. Grandes usuário.....	113

16.2. Bens reversíveis.....	113
16.3. Conexão às redes públicas de abastecimento de água e destinação de esgotos e pagamento	113
16.4. Ausência de redes públicas de saneamento básico	114
16.5. Instalação hidráulica predial ligada à rede pública	114
16.6. Disponibilização da rede pública de esgotamento sanitário e cobrança	114
16.7. Obrigação de conexão com a rede pública de esgotamento sanitário e sanção.....	115
17. DA PARTICIPAÇÃO DE ÓRGÃOS COLEGIADOS NO CONTROLE SOCIAL	117
18. DA POLÍTICA FEDERAL DE SANEAMENTO BÁSICO...	121
18.1. Diretrizes da Política Federal de Saneamento Básico	121
18.2. Priorização e apoio do saneamento integrado: um dos objetivos da Política Federal de Saneamento Básico	122
18.3. Plano Nacional de Saneamento Básico e abrangência de cinco setores	123
18.3.1 Apoio sanitário para populações de baixa renda ...	123
18.3.2. Saneamento básico nas áreas indígenas, nas reservas extrativistas e nas comunidades quilombolas...	123
18.3.3. Saneamento básico em áreas rurais	124
18.3.4. Ações visando à segurança hídrica	124
18.3.5. Ações de saneamento básico em núcleos urbanos informais.....	124
18.4. Financiamento federal, a prestação regionalizada de serviços de saneamento básico e os Municípios fora do sistema	125
18.5. Estabelecimento pela união de blocos de referência.....	127
18.5.1. Regionalização, ganhos de escala e gigantismo da prestadora de serviços	127
18.5.2. Os blocos de referência e a alocação ou financiamento federal da operação regular.....	129

SUMÁRIO

19. SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES EM SANEAMENTO BÁSICO – SINISA	131
19.1. Objetivos do Sinisa	131
19.2. Auditoria das informações	131
20. COMITÊ INTERMINISTERIAL DE SANEAMENTO BÁSICO – CISB.....	133
20.1. Criação do CISB	133
20.2. Competência do Comitê Interministerial de Saneamento Básico.....	133
21. REGIME ESPECIAL DE INCENTIVOS PARA O DESENVOLVIMENTO DO SANEAMENTO BÁSICO – REISB ...	135
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	137
ANEXO – DIRETRIZES NACIONAIS PARA O SANEAMENTO BÁSICO	139