

**Coordenação**

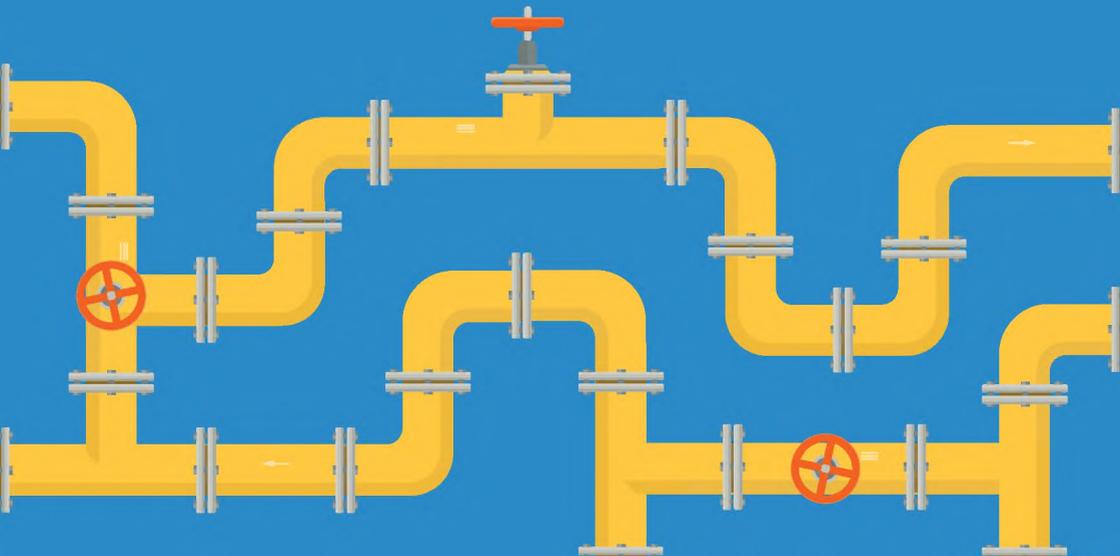
Leandro Mello Frota  
Rodrigo Santos Hosken

**Apresentação**

Felipe Santa Cruz

# CARTILHA SOBRE O NOVO MARCO LEGAL DO SANEAMENTO BÁSICO

LEI Nº 14.026/2020 – 2. EDIÇÃO  
REVISADA E ATUALIZADA



**CARTILHA SOBRE O  
NOVO MARCO LEGAL  
DO SANEAMENTO BÁSICO**

**LEI Nº 14.026/2020**

**2ª Edição - revisada e atualizada**

Leandro Mello Frota  
Rodrigo Santos Hosken  
(Coordenadores)

**CARTILHA SOBRE O  
NOVO MARCO LEGAL  
DO SANEAMENTO BÁSICO**

LEI Nº 14.026/2020

2ª Edição - revisada e atualizada



Brasília – DF, 2021

© Ordem dos Advogados do Brasil  
Conselho Federal, 2021  
Setor de Autarquias Sul - Quadra 5, Lote 1, Bloco M  
Brasília – DF CEP: 70070-939

Distribuição: Conselho Federal da OAB – GRE  
E-mail: oabeditora@oab.org.br

*O Conselho Federal da OAB – por meio da OAB Editora – ressalta que as opiniões emitidas nesta publicação, em seu inteiro teor, são de responsabilidade dos seus autores.*

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)  
(Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – Biblioteca Arx Tourinho)

---

C327

Cartilha sobre o novo marco legal do saneamento básico : Lei nº 14.026/2020 / coordenador: Leandro Mello Frota, Rodrigo Santos Hosken – 2. ed. rev. e atual. - Brasília: OAB Editora, 2021.

viii, 36 p.

ISBN: 978-65-5819-036-3.

1. Concessão de serviços públicos, regulação, Brasil. 2. Saneamento básico, regulação, aspectos jurídicos, Brasil. 3. Agência reguladora, saneamento, Brasil. 4. Serviço de água e esgotos, regulação, aspectos jurídicos, Brasil. I. Frota, Leandro Mello, coord. II. Hosken, Rodrigo Santos, coord. III. Brasil. Lei nº 14.026/2020. IV. Título.

CDDir: 341.353  
CDU: 628:35.078.2(81)

---

## Gestão 2019/2022

### Diretoria

Felipe Santa Cruz	Presidente
Luiz Viana Queiroz	Vice-Presidente
José Alberto Simonetti	Secretário-Geral
Ary Raghiant Neto	Secretário-Geral Adjunto
José Augusto Araújo de Noronha	Diretor-Tesoureiro

### Conselheiros Federais

**AC:** Cláudia Maria da Fontoura Messias Sabino; **AL:** Fernanda Marinela de Sousa Santos, Fernando Carlos Araújo de Paiva e Roberto Tavares Mendes Filho; **AP:** Alessandro de Jesus Uchôa de Brito, Felipe Sarmento Cordeiro e Helder José Freitas de Lima Ferreira; **AM:** Aniello Miranda Aufiero, Cláudia Alves Lopes Bernardino e José Alberto Ribeiro Simonetti Cabral; **BA:** Carlos Alberto Medauar Reis, Daniela Lima de Andrade Borges e Luiz Viana Queiroz; **CE:** André Luiz de Souza Costa; Hélio das Chagas Leitão Neto e Marcelo Mota Gurgel do Amaral; **DF:** Daniela Rodrigues Teixeira, Francisco Queiroz Caputo Neto e Ticiano Figueiredo de Oliveira; **ES:** Jedson Marchesi Maioli, Luciana Mattar Vilela Nemer e Luiz Cláudio Silva Allemand; **GO:** Marcello Terto e Silva, Marisvaldo Cortez Amado e Valentina Jungmann Cintra; **MA:** Ana Karolina Sousa de Carvalho Nunes, Charles Henrique Miguez Dias e Daniel Blume Pereira de Almeida; **MT:** Felipe Matheus de França Guerra, Joaquim Felipe Spadoni e Ulisses Rabaneda dos Santos; **MS:** Ary Raghiant Neto, Luís Cláudio Alves Pereira e Wander Medeiros Arena da Costa; **MG:** Antônio Fabrício de Matos Gonçalves, Bruno Reis de Figueiredo e Luciana Diniz Nepomuceno; **PA:** Afonso Marcius Vaz Lobato, Bruno Menezes Coelho de Souza e Jader Kahwage David; **PB:** Harrison Alexandre Targino, Odon Bezerra Cavalcanti Sobrinho e Rogério Magnus Varela Gonçalves; **PR:** Airton Martins Molina, José Augusto Araújo de Noronha e Juliano José Breda; **PE:** Leonardo Accioly da Silva, Ronnie Preuss Duarte e Sílvia Márcia Nogueira; **PI:** Andrey Lorena Santos Macêdo, Chico Couto de Noronha Pessoa e Geórgia Ferreira Martins Nunes; **RJ:** Carlos Roberto de Siqueira Castro, Luiz Gustavo Antônio Silva Bichara e Marcelo Fontes Cesar de Oliveira; **RN:** Ana Beatriz Ferreira Rebello Presgrave, Artêmio Jorge de Araújo Azevedo e Francisco Canindé Maia; **RS:** Cléa Anna Maria Carpi da Rocha, Rafael Braude Canterji e Renato da Costa Figueira; **RO:** Alex Souza de Moraes Sarkis, Andrey Cavalcante de Carvalho e Franciany D'Alessandra Dias de Paula; **RR:** Emerson Luis Delgado Gomes e Rodolpho César Maia de Moraes; **SC:** Fábio Jeremias de Souza, Paulo Marcondes Brincas e Sandra Krieger Gonçalves; **SP:** Alexandre Ogusuku, Guilherme Octávio Batochio e Gustavo Henrique Righi Ivahy Badaró; **SE:** Adélia Moreira Pessoa, Maurício Gentil Monteiro e Paulo Raimundo Lima Ralin; **TO:** Antônio Pimentel Neto, Denise Rosa Santana Fonseca e Kellen Crystian Soares Pedreira do Vale.

### **Conselheiros Federais Suplentes**

**AC:** Luiz Saraiva Correia, João Tota Soares de Figueiredo Filho e Odilardo José Brito Marques; **AL:** Ana Kilza Santos Patriota, João Luís Lôbo Silva e Sergio Ludmer; **AP:** Emmanuel Dante Soares Pereira, Maurício Silva Pereira e Paola Julien Oliveira dos Santos; **AM:** Daniel Fabio Jacob Nogueira; Márcia Maria Cota do Álamo e Sergio Rodrigo Russo Vieira; **BA:** Antonio Adonias Aguiar Bastos, Ilana Kátia Vieira Campos e Ubirajara Gondim de Brito Ávila; **CE:** Alcimor Aguiar Rocha Neto, André Rodrigues Parente e Leonardo Roberto Oliveira de Vasconcelos; **DF:** Raquel Bezerra Cândido, Rodrigo Badaró Almeida de Castro e Vilson Marcelo Malchow Vedana; **ES:** Carlos Magno Gonzaga Cardoso, Luiz Henrique Antunes Alochio e Ricardo Álvares da Silva Campos Júnior; **GO:** Dalmo Jacob do Amaral Júnior, Fernando de Paula Gomes Ferreira e Rafael Lara Martins; **MA:** Deborah Porto Cartágenes, João Batista Ericeira e Yuri Brito Corrêa; **MT:** Ana Carolina Naves Dias Barchet, Duilio Piato Junior e José Carlos de Oliveira Guimarães Junior; **MS:** Afeife Mohamad Hajj, Luiz Renê Gonçalves do Amaral e Vinícius Carneiro Monteiro Paiva; **MG:** Felipe Martins Pinto, Joel Gomes Moreira Filho e Róbison Divino Alves; **PA:** Luiz Sérgio Pinheiro Filho e Olavo Câmara de Oliveira Junior; **PB:** Marina Motta Benevides Gadelha, Rodrigo Azevedo Toscano de Brito e Wilson Sales Belchior; **PR:** Artur Humberto Piancastelli, Flavio Pansieri e Graciela Iurk Marins; **PE:** Carlos Antônio Harten Filho, Graciele Pinheiro Lins Lima e Gustavo Henrique de Brito Alves Freire; **PI:** Raimundo de Araújo Silva Júnior, Shaymmon Emanuel Rodrigues de Moura Sousa e Thiago Anastácio Carcará; **RJ:** Eurico de Jesus Teles Neto; Flavio Diz Zveiter e Gabriel Francisco Leonardos; **RN:** Fernando Pinto de Araújo Neto e Olavo Hamilton Ayres Freire de Andrade; **RS:** Greice Fonseca Stocker e Maria Cristina Carrion Vidal de Oliveira; **RO:** Jeverson Leandro Costa, Juacy dos Santos Loura Júnior e Veralice Gonçalves de Souza Veris; **RR:** Bernardino Dias de Souza Cruz Neto, Dalva Maria Machado e Stélio Dener de Souza Cruz; **SC:** José Sérgio da Silva Cristóvam, Sabine Mara Müller Souto e Tullo Cavallazzi Filho; **SP:** Alice Bianchini e Daniela Campos Liborio; **SE:** Glícia Thaís Salmeron de Miranda, Tatiane Gonçalves Miranda Goldhar e Vitor Lisboa Oliveira; **TO:** Alessandro de Paula Canedo, Cabral Santos Gonçalves e Luiz Tadeu Guardiero Azevedo.

### **Ex-Presidentes**

**1.** Levi Carneiro (1933/1938) **2.** Fernando de Melo Viana (1938/1944) **3.** Raul Fernandes (1944/1948) **4.** Augusto Pinto Lima (1948) **5.** Odilon de Andrade (1948/1950) **6.** Haroldo Valladão (1950/1952) **7.** Atílio Viváqua (1952/1954) **8.** Miguel Seabra Fagundes (1954/1956) **9.** Nehemias Gueiros (1956/1958) **10.** Alcino de Paula Salazar (1958/1960) **11.** José Eduardo do P. Kelly (1960/1962) **12.** Carlos Povina Cavalcanti (1962/1965) **13.** Themístocles M. Ferreira (1965) **14.** Alberto Barreto de Melo (1965/1967) **15.** Samuel Vital Duarte (1967/1969) **16.** Laudo de Almeida Camargo (1969/1971) **17.** Membro Honorário Vitalício José Cavalcanti Neves (1971/1973) **18.** José Ribeiro de Castro Filho

(1973/1975) **19.** Caio Mário da Silva Pereira (1975/1977) **20.** Raymundo Faoro (1977/1979) **21.** Eduardo Seabra Fagundes (1979/1981) **22.** Membro Honorário Vitalício J. Bernardo Cabral (1981/1983) **23.** Mário Sérgio Duarte Garcia (1983/1985) **24.** Hermann Assis Baeta (1985/1987) **25.** Márcio Thomaz Bastos (1987/1989) **26.** Ophir Filgueiras Cavalcante (1989/1991) **27.** Membro Honorário Vitalício Marcello Lavenère Machado (1991/1993) **28.** Membro Honorário Vitalício José Roberto Batochio (1993/1995) **29.** Membro Honorário Vitalício Ernando Uchoa Lima (1995/1998) **30.** Membro Honorário Vitalício Reginaldo Oscar de Castro (1998/2001) **31.** Rubens Approbato Machado (2001/2004) **32.** Membro Honorário Vitalício Roberto Antonio Busato (2004/2007) **33.** Membro Honorário Vitalício Raimundo Cezar Britto Aragão (2007/2010) **34.** Membro Honorário Vitalício Ophir Cavalcante Junior (2010/2013) **35.** Membro Honorário Vitalício Marcus Vinicius Furtado Coêlho (2013/2016) **36.** Membro Honorário Vitalício Claudio Pacheco Prates Lamachia (2016/2019).

### **Presidentes Seccionais**

**AC:** Erick Venancio Lima do Nascimento; **AL:** Nivaldo Barbosa da Silva Junior; **AP:** Auriney Uchôa de Brito; **AM:** Marco Aurélio de Lima Choy; **BA:** Fabrício de Castro Oliveira; **CE:** José Erinaldo Dantas Filho; **DF:** Delio Fortes Lins e Silva Junior; **ES:** Jose Carlos Rizk Filho; **GO:** Lúcio Flávio Siqueira de Paiva; **MA:** Thiago Roberto Moraes Diaz; **MT:** Leonardo Pio da Silva Campos; **MS:** Mansour Elias Karmouche; **MG:** Raimundo Candido Junior; **PA:** Alberto Antonio de Albuquerque Campos; **PB:** Paulo Antonio Maia e Silva; **PR:** Cassio Lisandro Telles; **PE:** Bruno de Albuquerque Baptista; **PI:** Celso Barros Coelho Neto; **RJ:** Luciano Bandeira Arantes; **RN:** Aldo de Medeiros Lima Filho; **RS:** Ricardo Ferreira Breier; **RO:** Elton Jose Assis; **RR:** Ednaldo Gomes Vidal; **SC:** Rafael de Assis Horn; **SP:** Caio Augusto Silva dos Santos; **SE:** Inácio José Krauss de Menezes; **TO:** Gedeon Batista Pitaluga Júnior.

### **Coordenação Nacional das Caixas de Assistência dos Advogados – CONCAD**

Pedro Zanete Alfonsin	Coordenador Nacional
Aldenize Magalhães Aufiero	Coordenadora CONCAD Norte
Andreia de Araújo Silva	Coordenadora CONCAD Nordeste
Itallo Gustavo de Almeida Leite	Coordenador CONCAD Centro-Oeste
Luis Ricardo Vasques Davanzo	Coordenador CONCAD Sudeste

### **Presidentes das Caixas de Assistência dos Advogados**

**AC:** Thiago Vinícius Gwozdz Poerch; **AL:** Ednaldo Maiorano de Lima; **AP:** Jorge José Anaice da Silva; **AM:** Aldenize Magalhães Aufiero; **BA:** Luiz Augusto R. de Azevedo Coutinho; **CE:** Luiz Sávio Aguiar Lima; **DF:** Eduardo Uchôa Athayde; **ES:** Aloisio Lira; **GO:** Rodolfo Otávio da Mota Oliveira; **MA:** Diego Carlos Sá dos Santos; **MT:** Itallo Gustavo de Almeida Leite; **MS:** José Armando Cerqueira Amado; **MG:** Luís Cláudio da

Silva Chaves; **PA:** Francisco Rodrigues de Freitas; **PB:** Francisco de Assis Almeida e Silva; **PR:** Fabiano Augusto Piazza Baracat; **PE:** Fernando Jardim Ribeiro Lins; **PI:** Andreia de Araújo Silva; **RJ:** Ricardo Oliveira de Menezes; **RN:** Ricardo Victor Pinheiro de Lucena; **RS:** Pedro Zanete Alfonsin; **RO:** Elton Sadi Fulber; **RR:** Ronald Rossi Ferreira; **SC:** Claudia Prudencio; **SP:** Luis Ricardo Vasques Davanzo; **SE:** Hermosa Maria Soares França; **TO:** Sergio Rodrigo do Vale.

### **Fundo de Integração e Desenvolvimento Assistencial dos Advogados – FIDA**

Felipe Sarmento Cordeiro	Presidente
Gedeon Batista Pitaluga Júnior	Vice-Presidente
Andreia Araújo Silva	Secretária-Geral
José Augusto Araújo de Noronha	Representante da Diretoria

### **Membros**

Alberto Antonio Albuquerque Campos; Aldenize Magalhães Aufiero; Itallo Gustavo de Almeida Leite; Luciana Mattar Vilela Nemer; Luis Ricardo Vasques Davanzo; Paulo Marcondes Brincas; Pedro Zanette Alfonsin; Sílvia Marcia Nogueira; Thiago Roberto Morais Diaz; Afeife Mohamad Hajj; Lucio Flávio Siqueira de Paiva; Nivaldo Barbosa da Silva Junior; Raquel Bezerra Cândido; Thiago Vinicius Gwozdz Poersch.

### **ESA Nacional**

Ronnie Preuss Duarte	Diretor-Geral
Rafael Pontes de Miranda Alves	Diretor de Inovação e Tecnologia
Luis Cláudio Alves Pereira	Vice-Diretor

### **Conselho Consultivo:**

Alcimir Aguiar Rocha Neto; Auriney Uchôa de Brito; Carlos Enrique Arrais Caputo Bastos; Cristina Sílvia Alves Lourenço; Delmiro Dantas Campos Neto; Graciela Iurk Marins; Henrique de Almeida Ávila; Luciana Christina Guimarães Lóssio; Igor Clem Souza Soares; Paulo Raimundo Lima Ralin; Thais Bandeira Oliveira Passos.

### **Diretores (as) das Escolas Superiores de Advocacia da OAB**

**AC:** Renato Augusto Fernandes Cabral Ferreira; **AL:** Henrique Correia Vasconcellos; **AM:** Ida Marcia Benayon de Carvalho; **AP:** Verena Lúcia Corecha da Costa; **BA:** Thais Bandeira Oliveira Passos; **CE:** Eduardo Pragmácio de Lavor Telles Filho; **DF:** Rafael Freitas de Oliveira; **ES:** Alexandre Zamprogno; **GO:** Rafael Lara Martins; **MA:** Antonio de Moraes Rêgo Gaspar; **MT:** Bruno Devesa Cintra; **MS:** Ricardo Souza Pereira; **MG:** Silvana Lourenco Lobo; **PA:** Luciana Neves Gluck Paul; **PB:** Diego Cabral Miranda; **PR:** Adriana D'Avila Oliveira; **PE:** Mario Bandeira Guimarães Neto; **PI:** Aurelio Lobão Lopes; **RJ:** Sérgio Coelho e

Silva Pereira; **RN**: Daniel Ramos Dantas; **RS**: Rosângela Maria Herzer dos Santos; **RO**: Solange Aparecida da Silva; **RR**: Caroline Coelho Cattaneo; **SC**: Marcus Vinícius Motter Borges; **SP**: Jorge Cavalcanti Boucinhas Filho; **SE**: Kleidson Nascimento dos Santos.

**Presidente Executivo da OAB Editora**

José Roberto de Castro Neves

**Comissão Especial de Saneamento, Recursos Hídricos e Sustentabilidade**

Leandro Mello Frota	Presidente
Pasquale Perrini	Vice-Presidente
Vânia Siciliano Aieta	Secretária
Fábio Basílio Lima de Carvalho	Secretário-Adjunto

**Membros**

Ariana Garcia do Nascimento Teles, Francisco dos Santos Lopes, Gabriel Jamur Gomes, João Paulo Pessoa, Luciana Costa da Fonseca, Marcelo Queiroz, Paulo de Bessa Antunes, Tiago P Jacques Teixeira.

**Membros Consultores**

Gustavo Afonso Saboia Vieira, Jéssica Ferreira de Melo, Luciana Vilardo de Freitas Figueras, Maria Eduarda Senna Mury, Maria Tereza Couto Magrani, Pedro Gabriel Pereira Vianna, Rodrigo Santos Hosken, Rogerio Borba da Silva, Victor Diego Soares de Almeida.



## APRESENTAÇÃO

Felipe de Santa Cruz Oliveira Scaletsky\*

Os impactos da falta de saneamento básico sobre a população brasileira revelam-se perversos. Segundo o Ranking do Saneamento 2021, formulado pelo Instituto Trata Brasil, o cenário nacional é o seguinte: a) cerca de 35 milhões de brasileiros não tem acesso aos serviços de água; b) aproximadamente 100 milhões de pessoas não tem acesso à coleta de esgotos; c) o país ainda não trata metade dos esgotos que gera (49%), o que significa lançar na natureza cotidianamente 5,3 mil piscinas olímpicas de esgoto sem tratamento<sup>1</sup>.

Estes dados demonstram o abismo que existe entre o texto da Constituição de 1988 e a realidade concreta de milhões de brasileiros que vivem submetidos a um contexto de enorme descaso político por parte do Estado. Além do estabelecido no art. 186, no inciso IV do artigo 199, o constituinte atribuiu ao sistema único de saúde a função de participar da formulação da execução de políticas de saneamento básico, compreendendo-as como medidas de saúde pública integrante da agenda de política social.

Com o sancionamento da Lei 14.026/2020, sobre o novo Marco Regulatório do Saneamento Básico, o Estado brasileiro

---

\* Advogado e Presidente Nacional da Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil.

<sup>1</sup> Disponível em: <https://www.tratabrasil.org.br/blog/2021/03/23/55-milhoes-de-brasileiros-sem-agua-tratada-e-quase-22-milhoes-sem-esgotos-nas-100-maiores-cidades-segundo-novo-ranking-do-saneamento/>. Acesso em: 30 jul. 2021.

comprometeu-se a universalizar os serviços de água e esgoto até 2033, bem como oportunizou investimentos privados que impliquem na melhoria da qualidade de vida da população e na consequente preservação do meio ambiente.

Portanto, em sua segunda edição, esta cartilha apresenta-se com o intuito de informar e promover a disseminação desta temática de forma didática e compreensível para todos os perfis de leitores. Sob a organização dos advogados Leandro Mello Frota e Rodrigo Santos Hosken, esta publicação materializa o compromisso da Ordem dos Advogados do Brasil com as problemáticas que afetam a sociedade civil como um todo.

Afinal, nossa missão ancestral enquanto advogados e advogadas é garantir a construção de uma sociedade justa e fraterna por meio do estabelecimento de legislações comprometidas com a dignidade da pessoa humana. A Ordem seguirá atenta aos problemas sociais que impactam, especialmente, as populações mais vulneráveis do nosso País. Por este motivo, desejo a todas e a todos uma proveitosa leitura!

## OBJETIVO

Após a 1ª edição da Cartilha sobre o novo marco legal do saneamento básico, o qual serviu de supedâneo técnico para diversas agências reguladoras, concessionárias de serviços de abastecimento e esgotamento sanitário e diversas Seccionais da Ordem dos Advogados do Brasil, a Comissão Especial de Saneamento, Recursos Hídricos e Sustentabilidade do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CESRHS), diante do advento de um ano do novo Marco Legal do Saneamento Básico (lei nº 14.026/2020) e de seus desdobramentos fáticos e jurídicos no mercado nacional de saneamento básico, vem lançar a 2ª versão revisada e atualizada da presente CARTILHA abordando algumas das principais alterações apresentadas pela lei, bem como as novidades advindas desde 15 de julho de 2020.

Salienta-se que o saneamento básico, conforme disposto no inciso I do art. 3º<sup>1</sup> da lei nº 14.026/2020 é o conjunto de

---

<sup>1</sup> “Art. 3º Para fins do disposto nesta Lei, considera-se:

I - saneamento básico: conjunto de serviços públicos, infraestruturas e instalações operacionais de:

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

serviços públicos infraestruturas e instalações operacionais de: (i) abastecimento de água potável; (ii) esgotamento sanitário; (iii) limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e (iv) drenagem e manejo das águas pluviais urbanas.

Destaca-se que o desiderato da novel legislação busca atingir metas de universalização que garantam o atendimento de 99% (noventa e nove por cento) da população com água potável e de 90% (noventa por cento) da população com coleta e tratamento de esgotos até 31 de dezembro de 2033, assim como metas quantitativas de não intermitência do abastecimento, de redução de perdas e de melhoria dos processos de tratamento<sup>2</sup>.

Além de estabelecer acerca da disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos que deverá ser implantada até 31 de dezembro de 2020, exceto para os Municípios que até essa data tenham elaborado plano intermunicipal de resíduos sólidos ou plano municipal de gestão integrada de resíduos

---

de coleta, varrição manual e mecanizada, asseio e conservação urbana, transporte, transbordo, tratamento e destinação final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos domiciliares e dos resíduos de limpeza urbana; e

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

<sup>2</sup> “Art. 11-B. Os contratos de prestação dos serviços públicos de saneamento básico deverão definir metas de universalização que garantam o atendimento de 99% (noventa e nove por cento) da população com água potável e de 90% (noventa por cento) da população com coleta e tratamento de esgotos até 31 de dezembro de 2033, assim como metas quantitativas de não intermitência do abastecimento, de redução de perdas e de melhoria dos processos de tratamento.

sólidos e que disponham de mecanismos de cobrança que garantam sua sustentabilidade econômico-financeira.

Portanto, tendo em vista o profundo impacto na área de saneamento ambiental e em virtude desta Comissão possuir como incumbência a elaboração de trabalhos escritos que estimulem o estudo, a discussão e a defesa de temas afetos ao saneamento básico, recursos hídricos e sustentabilidade, realiza-se a atualização da presente Cartilha.



## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>BREVE HISTÓRICO .....</b>	<b>1</b>
<b>2</b>	<b>REGULAÇÃO DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO BÁSICO .....</b>	<b>3</b>
2.1	Normas de Referência da ANA .....	6
<b>3</b>	<b>PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS .....</b>	<b>7</b>
<b>4</b>	<b>TITULARIDADE E PRESTAÇÃO REGIONALIZADA .....</b>	<b>9</b>
<b>5</b>	<b>CONCESSÃO DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO BÁSICO .....</b>	<b>13</b>
5.1	A contratualização dos serviços de saneamento mediante concessão.....	13
5.2	Cláusulas essenciais dos contratos de prestação de serviços públicos de saneamento.....	14
5.3	Alienação do controle acionário de empresas de saneamento básico .....	15
<b>6</b>	<b>ACESSO AOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO BÁSICO PARA A POPULAÇÃO DE BAIXA RENDA.....</b>	<b>17</b>
<b>7</b>	<b>FISCALIZAÇÃO E CONTROLE SOCIAL DA PRESTAÇÃO DE SERVIÇO DE SANEAMENTO BÁSICO .....</b>	<b>21</b>

7.1	A Fiscalização do Serviço Público de Saneamento Básico.....	22
7.2	O Controle Social da Prestação do Serviço Público de Saneamento Básico .....	25
<b>8</b>	<b>DA ALTERAÇÃO NA POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS .....</b>	<b>27</b>
<b>9</b>	<b>MANUTENÇÃO DOS VETOS PRESIDENCIAIS .....</b>	<b>28</b>
<b>10</b>	<b>DECRETO Nº 10.430 DE 20 DE JULHO DE 2020 .....</b>	<b>31</b>
<b>11</b>	<b>DECRETO Nº 10.588 DE 24 DE DEZEMBRO DE 2020 .....</b>	<b>31</b>
<b>12</b>	<b>DECRETO Nº 10.710 DE 31 DE MAIO DE 2021 .....</b>	<b>33</b>
<b>13</b>	<b>AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE- ADI's.....</b>	<b>35</b>

## **1 BREVE HISTÓRICO**

O novo marco legal do saneamento básico (lei nº 14.026/2020) foi fruto de intensas discussões no setor nos últimos dois anos, desde a edição da medida provisória nº 844 de 06 de julho de 2018, que pretendia uma maior abertura do mercado de saneamento básico para empresas privadas, entre outras mudanças.

Contudo, devida a alta complexidade e capilaridade do setor, já que atinge diretamente todos os municípios do país e afeta a vida da população brasileira, a mudança por meio de medida provisória não foi bem aceita em virtude de provocar uma substancial alteração sem um profundo debate.

Apenas para se ter dimensão das dificuldades enfrentadas pela medida provisória nº 844/2018, esta foi objeto de propositura de duas ações diretas de inconstitucionalidade (ADIs nº 5993 e 6006), as quais foram extintas sem julgamento do mérito em virtude da perda de eficácia. Após tal fato, fora editada uma nova medida provisória, em 28 de dezembro de 2018, a Medida Provisória nº 868/2018, que também perdeu a validade sem ter sua apreciação realizada no Congresso Nacional em 2019.

Após, essa segunda perda de eficácia houve um novo projeto de lei (PL 4.162/2019), o qual o Senado aprovou o novo marco legal do saneamento básico, em 24/06/2020, tendo sido previamente aprovado em dezembro de 2019 na Câmara dos Deputados.

Torna-se necessário assentar que segundo dados da Organização Mundial da Saúde (OMS) calcula-se que, para cada R\$ 1,00 (um real) investido em saneamento básico, gera-se uma economia de R\$ 4,00 (quatro reais) em gastos com saúde. A OMS

também estima que, anualmente, 15 mil pessoas morram e 350 mil sejam internadas no Brasil devido a doenças ligadas à precariedade do saneamento básico.

A pandemia do coronavírus ajudou a evidenciar as mazelas causadas pela falta de saneamento básico, de modo que cerca de 35 milhões de brasileiros não possui acesso ao serviço de água potável e 100 milhões de brasileiros não tem serviços de coleta e tratamento de esgoto.

Um dado importante de ser destacado, desde a aprovação do novo marco legal do saneamento básico, trata-se do crescimento da participação do setor privado no mercado de saneamento. Até o advento do marco, o setor privado possuía 6% de participação no mercado nacional, atualmente já atende cerca de 15% da população brasileira, após os leilões envolvendo as operações dos serviços das companhias Casal (Alagoas), Sanesul (Mato Grosso do Sul), Cedae (Rio de Janeiro) e do município de Cariacica (ES), podendo expandir a participação até 40% por volta de 2030<sup>1</sup>.

Diante desse cenário, a presente cartilha não irá esgotar todos os temas abordados no novo marco legal do saneamento básico, mas destacar alguns pontos relevantes, tais como a regulação dos serviços de saneamento básico pela Agência Nacional de Águas e Saneamento (ANA), os princípios fundamentais do setor, a titularidade e prestação regionalizada dos serviços de saneamento básico, formas de concessão dos serviços e contratualização, acesso aos serviços de saneamento básico para a população de baixa renda, fiscalização e controle social da prestação dos serviços de saneamento

---

<sup>1</sup> Disponível em: <https://www.abconsindcon.com.br/noticias/setor-atrai-r-60-bilhoes-em-investimentos-apos-novo-marco/>. Acesso em: 05 out. 2021.

básico, além da alteração na Política Nacional de Resíduos Sólidos, a manutenção dos vetos presidenciais, bem como a edição dos Decretos Federais que regulamentam pontos importantes, tais como a prestação regionalizada dos serviços e ainda a metodologia para comprovação da capacidade econômico-financeira dos prestadores de serviços públicos de abastecimento de água potável ou de esgotamento sanitário, considerados os contratos regulares em vigor.

Por fim, ainda será abordada a algumas ações diretas de inconstitucionalidade já propostas, bem como outras discussões jurídicas que estão em curso.

## **2 REGULAÇÃO DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO BÁSICO**

Existem dois pressupostos relevantes que devem ser levados em consideração na prestação dos serviços de saneamento básico. O primeiro deles se refere ao caráter essencial da atividade, ligado à consecução de direitos fundamentais de segunda e terceira dimensão, isto é, a direitos sociais (eg. saúde, alimentação, moradia adequada, dentre outros.) e a direitos ligados à proteção do meio ambiente, sob uma perspectiva intergeracional. O segundo aspecto é que o saneamento básico é uma atividade econômica que, embora possa ser segmentada e subdelegada a prestação de determinados elementos constitutivos, constitui monopólio natural. Ou seja, não admite a implementação de infraestruturas simultâneas que atuem em competição.

Devido a esses aspectos, é de grande importância a regulação dos serviços. Por esse motivo, a Lei nº 11.445/2007,

por meio da reforma implementada pela Lei nº 14.026/2020, determina em seu artigo 8º, §5º, e artigo 9º, inciso II, a obrigatoriedade da regulação. Tais dispositivos determinam ao titular que seja designado um regulador mesmo quando os serviços são prestados diretamente pelo seu titular.

Além disso, foi alterado o artigo 21, que estabelecia de forma genérica apenas princípios para a “função de regulação”. A nova redação do dispositivo é específica em determinar que essa função deve ser exercida por "entidade de natureza autárquica dotada de independência [...]”. A mudança busca a melhoria da governança regulatória do setor com o reforço da institucionalidade dos órgãos reguladores e a sua efetiva autonomia e independência em relação ao poder público -- tanto na condição deste como prestador direto quanto na de Poder Concedente (no caso de contratos de concessão). A definição do órgão regulador também passa a ser condição de validade para os contratos no setor de saneamento, conforme a nova redação do artigo 11, inc. III, da LNSB.

A reforma do marco busca ainda enfrentar os seguintes problemas da atual estrutura de regulação do setor: (i) Ausência de uniformidade na regulação dos serviços de saneamento em nível nacional; (ii) falhas de governança regulatória; (iii) reduzida capacidade institucional de parte das agências (sobretudo municipais, de pequeno porte); (iv) captura do regulador (principalmente pública).

O mecanismo definido para tanto é o estabelecimento de novas atribuições à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA). Esta, além de sua tradicional atuação na Política Nacional de Recursos Hídricos, passa a "instituir normas de referência para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico" (cf. art. 3º da

Lei da ANA). Tais normas deverão versar sobre os temas fundamentais do setor, como, por exemplo, tarifas, relação com os usuários, governança regulatória, metas, padronização de instrumentos contratuais, metodologias de cálculo de indenizações.

Há aqui relevante inovação na estrutura regulatória do setor. As mudanças implementadas pela Lei nº 14.026/2020 não transformam a ANA no regulador e fiscalizador imediato da atividade. Isso seria inviável tendo em vista a capacidade institucional da ANA e a capilaridade dos serviços em âmbito nacional. Além disso, outro óbice relevante seria a titularidade constitucionalmente definida aos Municípios.

A solução adotada pela reforma do marco de saneamento é de uma regulação por indução em relação aos órgãos regulatórios regionais, microrregionais e municipais. As normas de referência e boas práticas fixadas pelo órgão federal passam a ser adotadas e implementadas pelos demais. Tem-se aqui a construção de uma regulação nacional da atividade de saneamento e não a sua simples federalização.

Para assegurar a constitucionalidade da medida, estabeleceu-se mecanismo de implementação a adesão voluntária dos titulares às regras da ANA. Como incentivo para tanto definiu-se no art. 50, inc. III, da Lei nº 11.445/2007 que a observância dessas normas é condição para a alocação de recursos federais ou financiamento com recursos da União. Ou seja, o acesso às principais formas de financiamento público do setor depende de tal adesão. Inclusive, para tal finalidade, o art. 4º-B da Lei nº 9.984/2000 determina à ANA a implementação de

mecanismos de monitoramento e publicização da adoção dessas normas de referência pelos serviços de saneamento básico.

Embora seja uma solução salutar para reduzir a atual fragmentação da regulação setorial, há aqui um grande desafio para a ANA, tendo em vista as suas limitações de estrutura e a abertura de ramo inteiramente novo na sua atividade institucional.

## **2.1 Normas de Referência da ANA**

A ANA diante dos enormes desafios que lhe foram outorgados pela nova legislação, vem adotando de maneira bastante salutar a participação social por meio de audiências e consultas públicas pelo seu sítio<sup>2</sup> para colher subsídios de modo a elaborar normas de referência que detalhem de maneira abrangente e técnica, levando em consideração o desenvolvimento regulatório de cada Ente Federativo, bem como sua realidade atual.

Nesse diapasão, já foram realizadas a Tomada de Subsídios nº 01/2021 para colher contribuições da sociedade durante fase preliminar no processo regulatório da ANA de elaboração da norma de referência sobre metodologia de cálculo de indenizações de ativos para os segmentos de água e esgoto, a Audiência Pública nº 001/2021 para obter contribuições para definição do escopo do instrumento regulatório que oriente a adaptação, para o novo marco legal do saneamento, dos contratos de programa para prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário e a Consulta

---

<sup>2</sup> Disponível em: <https://participacao-social.ana.gov.br/>. Acesso em: 05 out. 2021.

Pública nº 05/2021 sobre a Norma de Referência que dispõe sobre a padronização dos aditivos aos Contratos de Programa e de Concessão para prestação de serviços de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário para incorporação das metas previstas no caput do Art. 11-B da Lei nº 11.445/2007, modificada pela Lei nº 14.026/2020.

Por fim, é importante mencionar que a Resolução ANA nº 79<sup>3</sup>, de 14 de junho de 2021 aprovou a Norma de Referência nº 1/2021 que dispõe sobre o regime, a estrutura e parâmetros da cobrança pela prestação do serviço público de manejo de resíduos sólidos urbanos, bem como os procedimentos e prazos de fixação, reajuste e revisões tarifárias. Trata-se da primeira norma de referência aprovada pela ANA já na vigência do novo marco regulatório do saneamento.

### 3 PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS

A Assembleia Geral das Nações Unidas, através da Resolução nº A/RES/64/292<sup>4</sup>, reconheceu o acesso à água potável e segura e ao saneamento básico como direitos essenciais para o gozo pleno da vida e de todos os direitos humanos.

---

<sup>3</sup> Disponível em: [https://arquivos.ana.gov.br/\\_viewpdf/web/?file=https://arquivos.ana.gov.br/resolucoes/2021/0079-2021\\_Ato\\_Normativo\\_14062021\\_20210615084026.pdf?11:32:01](https://arquivos.ana.gov.br/_viewpdf/web/?file=https://arquivos.ana.gov.br/resolucoes/2021/0079-2021_Ato_Normativo_14062021_20210615084026.pdf?11:32:01). Acesso em: 05 out. 2021.

<sup>4</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral. **Resolução A/RES/64/292, de 28 de julho de 2010**. [S. l.], ONU, 2010.

A saúde, como insculpido no art. 196 da CRFB<sup>5</sup>, é direito de todos e dever do Estado, sendo indiscutível a relevância do serviço público de saneamento básico<sup>6</sup> para tal desiderato.

Nesse diapasão, torna-se fundamental a busca pelo princípio da universalização, que consiste na ampliação progressiva do acesso ao saneamento básico<sup>7</sup> para os domicílios, em especial para população de baixa renda, já que é a que mais sofre com os efeitos deletérios da ausência dos serviços de saneamento básico.

A alteração legislativa pretende que até 31 de dezembro de 2033 haja universalização dos serviços de saneamento, fazendo com que 99% da população tenha acesso à água potável e ao tratamento e à coleta de esgoto, podendo tal prazo ser estendido até 2040.

Outro princípio regente do saneamento é a integralidade dos serviços compreendida como o conjunto de atividades e componentes de cada um dos diversos serviços de saneamento (todos prestados concomitantemente) que propiciem à população o acesso a eles em conformidade com suas necessidades e maximize a eficácia das ações e dos resultados.

---

<sup>5</sup> Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

<sup>6</sup> Art. 200. Ao sistema único de saúde compete, além de outras atribuições, nos termos da lei: (...)

IV - participar da formulação da política e da execução das ações de saneamento básico;

<sup>7</sup> Art. 3º (...)

III - universalização: ampliação progressiva do acesso de todos os domicílios ocupados ao saneamento básico, em todos os serviços previstos no inciso XIV do caput deste artigo, incluídos o tratamento e a disposição final adequados dos esgotos sanitários;

Ademais, dever-se-á observar a segurança, qualidade, regularidade e continuidade dos serviços, evitando a intermitência no abastecimento de água, bem como promovendo a redução e o controle da perda de águas na distribuição.

O estímulo à racionalização do consumo de água pelos usuários e fomento à eficiência energética, ao reuso de efluentes sanitários e ao aproveitamento de águas de chuva, acarretará em uma maior conscientização quanto à importância de se utilizar racionalmente todo e qualquer recurso de natureza ambiental.

Ainda se destaca que há um grande estímulo à 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, sendo que para tanto irá haver a seleção competitiva dos prestadores de serviços.

Por fim, após a aprovação do novo marco legal, torna-se imperioso que toda interpretação dos dispositivos legais, tenha como fundamento de validade o atendimento ao princípio da universalização que é a meta a ser atingida até 2033.

#### **4 TITULARIDADE E PRESTAÇÃO REGIONALIZADA**

O novo marco legal do saneamento básico trouxe no artigo 8<sup>o</sup>, que a competência para o exercício da titularidade

---

<sup>8</sup> “Art. 8º Exercem a titularidade dos serviços públicos de saneamento básico:  
I - os Municípios e o Distrito Federal, no caso de interesse local;  
II - o Estado, em conjunto com os Municípios que compartilham efetivamente instalações operacionais integrantes de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, instituídas por lei complementar estadual, no caso de interesse comum.

do saneamento básico é dos municípios e do Distrito Federal no caso de interesse local.

Esse dispositivo legal consagrou o entendimento proferido pelo Supremo Tribunal Federal, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.842/RJ, na qual assentou que a competência sobre os serviços de saneamento básico é municipal, mas quando a função pública deste serviço extrapolar o interesse local passa a ter natureza de interesse comum, no caso de instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, hipótese em que os municípios ou o Distrito Federal irão exercer a titularidade em conjunto com o estado, na forma da respectiva lei complementar estadual.

Destaca-se ainda a previsão legal de exercício da titularidade dos serviços de saneamento também por ocorrer por meio gestão associada<sup>9</sup> conforme disposto no art. 241 da Constituição Federal, através da formalização de consórcios intermunicipais de saneamento básico.

---

<sup>9</sup> Art. 8º (...) § 1º O exercício da titularidade dos serviços de saneamento poderá ser realizado também por gestão associada, mediante consórcio público ou convênio de cooperação, nos termos do art. 241 da Constituição Federal, observadas as seguintes disposições:

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.

A definição da titularidade dos serviços de saneamento com base no entendimento do STF e, também, por meio de instrumentos de gestão associada, está em linha com um dos princípios basilares do novo marco legal, qual seja, a prestação regionalizada dos serviços<sup>10</sup>, modalidade de prestação integrada de um ou mais componentes dos serviços públicos de saneamento básico em determinada região cujo território alcance mais de um município, inclusive pormenorizada por meio do Decreto federal nº 10.588 de 24 de dezembro de 2020.

Dessa forma, previu-se três formas de prestação regionalizada: (i) das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas ou microrregiões; (ii) **unidade regional de saneamento básico**, instituída pelos estados, mediante lei ordinária, e

---

<sup>10</sup> “Art. 3º Para fins do disposto nesta Lei, considera-se:

(...)

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

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

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

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

composta por municípios não necessariamente limítrofes para atender às exigências de higiene e saúde pública, ou para dar viabilidade econômica e técnica aos municípios menos favorecidos; e (iii) dos **blocos de referência** estabelecido pela União, subsidiariamente aos estados, e formalmente criado por meio de gestão associada voluntária dos municípios titulares dos serviços, sendo que somente será exercida caso as unidades regionais de saneamento básico não sejam estabelecidas pelo Estado no prazo de 1 (um) ano da publicação a lei nº 14.026/2020.

O novo marco apresenta uma série de vantagens para adoção da prestação regionalizada, tais como, a flexibilização do prazo para atingimento das metas de universalização até 1º janeiro de 2040<sup>11</sup>; a priorização à alocação dos recursos públicos federais não onerosos, entre outros.

O estímulo à formação de blocos de municípios para realizar o desenvolvimento regionalizado dos serviços de saneamento básico tem o escopo de gerar de ganhos de escala e garantir a viabilidade técnica e econômico-financeira dos serviços, com o desiderato de universalização, inclusive mantendo assim o princípio do subsídio cruzado que possibilita que municípios com menor porte econômico e a população de baixa renda tenham acesso aos serviços.

---

<sup>11</sup>Art. 11-B (...) § 9º Quando os estudos para a licitação da prestação regionalizada apontarem para a inviabilidade econômico-financeira da universalização na data referida no caput deste artigo, 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, deverá observar o princípio da modicidade tarifária.

Após um ano de vigência, alguns estados já criaram as unidades regionais de saneamento, tais como São Paulo<sup>12</sup>, Alagoas e Rondônia, entre outros.

## **5 CONCESSÃO DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO BÁSICO**

### **5.1 A contratualização dos serviços de saneamento mediante concessão**

O artigo 10 do novo marco impõe que a prestação dos serviços públicos de saneamento básico se dê por contrato de concessão, exceto quando a prestação for feita por entidade que integre a administração do titular.

A contratualização, mediante concessão, deverá ser precedida de licitação e estará condicionada à comprovação da capacidade econômico-financeira da contratada, com vistas a viabilizar a universalização dos serviços na área licitada até 31 de dezembro de 2033.

Com essa alteração, foi vedada a delegação da prestação dos serviços de saneamento por contrato de programa, bem como por convênio, termo de parceria ou qualquer outro instrumento de natureza precária.

A mudança impede a contratação sem licitação feita pelos municípios junto a empresas públicas estatais e impõe a

---

<sup>12</sup> Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/noticia/?07/07/2021/governo-estadual-sanciona-lei-que-cria-unidades-regionais-de-saneamento-basico-em-sao-paulo>. Acesso em: 05 out. 2021.

concorrência no setor como ferramenta para alcançar condições mais eficientes, com vistas a atender às metas fixadas.

Prestigiando a segurança jurídica, o novo marco respeita o ato jurídico perfeito ao estabelecer que os contratos de programa regulares permanecem em vigor até o advento do seu termo contratual.

## **5.2 Cláusulas essenciais dos contratos de prestação de serviços públicos de saneamento**

O novo marco legal do saneamento elegeu o contrato de concessão como a principal forma de execução indireta dos serviços e para dotá-lo de segurança jurídica, impôs as cláusulas mínimas que deve conter.

Além das cláusulas essenciais dos contratos de concessão, prescritas pelo art. 23 da Lei nº 8.987/95 que, dentre outras, exigem a disciplina dos critérios, indicadores, fórmulas e parâmetros definidores da qualidade do serviço; do preço do serviço e dos critérios e procedimentos para o reajuste e a revisão das tarifas; além dos direitos, garantias e obrigações do poder concedente e da concessionária, exigiu que sejam estabelecidas: (i) as metas de expansão dos serviços, de redução de perdas na distribuição de água tratada, de qualidade na prestação dos serviços e outras que digam respeito ao uso racional dos recursos naturais; (ii) possíveis fontes de receitas alternativas, complementares ou acessórias, bem como as provenientes de projetos associados; (iii) metodologia de cálculo de indenização

relativa aos bens reversíveis não amortizados por ocasião da extinção do contrato; e (iv) repartição de riscos entre as partes.

Além disso, são condições de validade dos contratos a existência de plano de saneamento básico, a existência de normas de regulação, e a realização prévia de audiência e de consulta públicas sobre o edital de licitação.

Para garantir que os contratos em vigor adiram às novas prescrições, especialmente no que toca ao alcance das metas de universalização, a Lei nº 14.026/20 impôs que os contratos em vigor que não possuírem metas de universalização de 99% de água potável e de 90% de coleta e tratamento de esgoto, terão até 31/03/2022 para fazer essa inclusão.

Para alcançar essas metas até março de 2022, os titulares dos serviços poderão prestar diretamente a parcela remanescente ou, no caso de contratos antecedidos de licitação, poderão realizar certame complementar para atingimento da totalidade da meta ou, ainda, aditar os contratos já licitados, desde que em comum acordo com a contratada.

### **5.3 Alienação do controle acionário de empresas de saneamento básico**

As Companhias estaduais de saneamento básico (CESBs) atualmente estão vinculadas por meio de convênios de cooperação e contratos de programa com os municípios com espeque no artigo 241 da Constituição, inclusive essa modelagem encontrava respaldo na lei 11.445/07 e é hipótese de dispensa de licitação, nos termos do art. 24, XXVI da lei 8.666/93

Frisa-se que o convênio de cooperação e o contrato de programa representam modalidades de ajuste administrativo entre entes federativos para consecução de objetivos comuns, bem como para a gestão associada de serviços públicos de saneamento básico.

Nessa forma de arranjo institucional, a alienação do controle acionário da CESB importaria na extinção do contrato de programa, contudo com a revogação do disposto no § 6º do art. 13 da Lei nº 11.107/05, que impunha a extinção automática do contrato de programa no caso do contratado *“não mais integrar a administração indireta do ente da federação que autorizou a gestão associada de serviços públicos”*, a possibilidade de privatização de empresa estatal responsável pela prestação dos serviços de saneamento básico sem extinção dos respectivos contratos de programa, tornou-se muito mais atrativa.

Salienta-se que em caso de alienação de controle acionário de empresa pública ou sociedade de economia mista prestadora de serviços públicos de saneamento básico, os contratos de programa ou de concessão em execução poderão ser substituídos por novos contratos de concessão, observando-se, quando aplicável, o Programa Estadual de Desestatização, inclusive caso, não haja alteração dos prazos e metas estipulados nos contratos de programa, fica dispensada a obtenção de anuência dos demais Entes públicos que formalizaram os respectivos contratos para que o controlador aliene sua participação majoritária.

Por fim, assenta-se que os contratos de parcerias público-privadas ou de subdelegações que tenham sido firmados por meio de processos licitatórios deverão ser mantidos pelo novo

controlador, em caso de alienação de controle de empresa estatal ou sociedade de economia mista.

## **6 ACESSO AOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO BÁSICO PARA A POPULAÇÃO DE BAIXA RENDA**

A leitura do novo marco legal de saneamento deve ser realizada sempre a partir dos princípios da universalização e da integralidade de acesso aos serviços de saneamento, pois são decorrentes diretos do princípio da dignidade da pessoa humana<sup>13</sup>, demonstrando assim a imperiosa necessidade de acesso aos serviços de saneamento básico para os mais vulneráveis economicamente.

Nesse aspecto, a novel legislação trouxe uma série de conceitos, obrigações e direitos para que a população de baixa renda tenha efetivo acesso aos serviços de saneamento básico, sejam em núcleos urbanos informais consolidados<sup>14</sup> ou não.

---

<sup>13</sup> Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: (...)

III - a dignidade da pessoa humana;

<sup>14</sup> X - núcleo urbano: assentamento humano, com uso e características urbanas, constituído por unidades imobiliárias com área inferior à fração mínima de parcelamento prevista no art. 8º da Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972, independentemente da propriedade do solo, ainda que situado em área qualificada ou inscrita como rural;

XI - núcleo urbano informal: aquele clandestino, irregular ou no qual não tenha sido possível realizar a titulação de seus ocupantes, ainda que atendida a legislação vigente à época de sua implantação ou regularização;

XII - núcleo urbano informal consolidado: aquele de difícil reversão, considerados o tempo da ocupação, a natureza das edificações, a localização

Destaca-se que o Plano Nacional de Saneamento Básico deverá contemplar ações de saneamento básico em núcleos urbanos informais ocupados por populações de baixa renda, quando estes forem consolidados e não se encontrarem em situação de risco<sup>15</sup>.

Nesse sentido uma das possibilidades constantes no Marco está prevista no parágrafo único do art 3º, o qual assenta que nas “*Zonas Especiais de Interesse Social (Zeis)*”<sup>16</sup> 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.”

---

das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos, entre outras circunstâncias a serem avaliadas pelo Município ou pelo Distrito Federal;

<sup>15</sup> Art. 52. (...)

§ 1º O Plano Nacional de Saneamento Básico deverá: (...)

V - contemplar ações de saneamento básico em núcleos urbanos informais ocupados por populações de baixa renda, quando estes forem consolidados e não se encontrarem em situação de risco.

<sup>16</sup> Lei nº 13.465/2017:

Art. 18. O Município e o Distrito Federal poderão instituir como instrumento de planejamento urbano Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), no âmbito da política municipal de ordenamento de seu território.

§ 1º Para efeitos desta Lei, considera-se ZEIS a parcela de área urbana instituída pelo plano diretor ou definida por outra lei municipal, destinada preponderantemente à população de baixa renda e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo.

Além disso, estabeleceu-se a possibilidade de instituição de subsídios<sup>17</sup> e subvenções, quando necessários, como instrumentos para assegurar a sustentabilidade econômico-financeira da prestação dos serviços e também para garantir o acesso aos usuários que não tenham condições de arcar com o pagamento integral dos serviços<sup>18</sup>, mantendo-se o princípio do subsídio cruzado<sup>19</sup> (tarifários e/ou internos).

No que tange a prestação dos serviços, foi permitida a utilização de 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<sup>20</sup>, desde que autorizados pelo órgão regulador.

---

<sup>17</sup> VII - subsídios: instrumentos econômicos de política social que contribuem para a universalização do acesso aos serviços públicos de saneamento básico por parte de populações de baixa renda;

<sup>18</sup> “Art. 29. (...) § 2º Poderão ser adotados subsídios tarifários e não tarifários para os usuários que não tenham capacidade de pagamento suficiente para cobrir o custo integral dos serviços.

<sup>19</sup> “Art. 31. Os subsídios destinados ao atendimento de usuários determinados de baixa renda serão, dependendo da origem dos recursos:

I - (revogado);

II - tarifários, quando integrarem a estrutura tarifária, ou fiscais, quando decorrerem da alocação de recursos orçamentários, inclusive por meio de subvenções; e

III - internos a cada titular ou entre titulares, nas hipóteses de prestação regionalizada.” (NR)

<sup>20</sup> § 4º É facultado à entidade reguladora 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.

Ainda destaca-se que fora garantida gratuidade às famílias de baixa renda para que seus edifícios sejam ligados à rede pública de esgotamento sanitário, desde que observadas as prescrições do órgão regulador e as peculiaridades locais e regionais<sup>21</sup>.

Ainda consta que na aplicação de recursos não onerosos da União, serão priorizados os investimentos de capital que viabilizem a prestação regionalizada dos serviços, por meio de blocos regionais, quando a sua sustentabilidade econômico-financeira não for possível apenas com recursos oriundos de tarifas ou taxas, mesmo após agrupamento com outros Municípios do Estado, e os investimentos que visem ao atendimento dos Municípios com maiores déficits de saneamento cuja população não tenha capacidade de pagamento compatível com a viabilidade econômico-financeira dos serviços.

Já na política federal de saneamento básico ficou estabelecida a execução de obras de infraestrutura básica de esgotamento sanitário e abastecimento de água potável em núcleos urbanos formais, informais e informais consolidados<sup>22</sup>.

---

<sup>21</sup> Art. 45. (...)

§ 8º O serviço de conexão de edificação ocupada por família de baixa renda à rede de esgotamento sanitário poderá gozar de gratuidade, ainda que os serviços públicos de saneamento básico sejam prestados mediante concessão, observado, quando couber, o reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos.

§ 9º Para fins de concessão da gratuidade prevista no § 8º deste artigo, caberá ao titular regulamentar os critérios para enquadramento das famílias de baixa renda, consideradas as peculiaridades locais e regionais.

§ 10. A conexão de edificações situadas em núcleo urbano, núcleo urbano informal e núcleo urbano informal consolidado observará o disposto na Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017.

<sup>22</sup> “Art. 53-D. Fica estabelecida como política federal de saneamento básico a execução de obras de infraestrutura básica de esgotamento sanitário e

Portanto, é importante salientar que a universalização proposta pelo novo marco legal do saneamento básico visa a atender a todos os cidadãos brasileiros, sendo totalmente ilegal qualquer modelagem de concessão que não considere os núcleos informais consolidados para fins de atingimento das metas de universalização dos serviços de saneamento básico.

## **7 FISCALIZAÇÃO E CONTROLE SOCIAL DA PRESTAÇÃO DE SERVIÇO DE SANEAMENTO BÁSICO**

Um dos grandes desafios para gestão do serviço público de saneamento básico é a fiscalização e o controle social do cumprimento das metas e adequação aos princípios e objetivos da política de saneamento.

Para compreender as novas disposições sobre essa questão, é necessário observar que o artigo 8º da Lei Federal 11.445/200, com a redação dada pela lei nº 14.026/2020, dispõe expressamente sobre a titularidade dos serviços públicos de saneamento básico, que vinha sendo debatida há muitos anos pela doutrina e pela jurisprudência.

---

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, de 11 de julho de 2017, salvo aqueles que se encontrarem em situação de risco.

Parágrafo único. 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.”

A definição de competências está prevista na Constituição da República Federativa do Brasil – CRFB, que no artigo 30, V define a competência do Município para prestação dos serviços públicos de interesse local.

Assim, a prestação de serviço público de saneamento básico, inicialmente era compreendida como sendo sempre do Município porque seria de interesse local. Porém, a intensa transformação decorrente do crescimento e integração dos centros urbanos exigiu soluções conjuntas, de interesse de mais de um município ou de toda a região metropolitana, não se encaixando na noção de interesse local.

Assim, seguindo a interpretação que já vinha sendo dada pela doutrina e pela jurisprudência, o artigo 8º da Lei 11.445/2007 esclarece a titularidade dos serviços públicos de saneamento básico da seguinte forma: a) a competência é dos Municípios e do Distrito Federal, no caso de interesse local; e b) a competência é do Estado, em conjunto com os Municípios que compartilham efetivamente instalações operacionais integrantes de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, instituídas por lei complementar estadual, no caso de interesse comum.

## **7.1 A Fiscalização do Serviço Público de Saneamento Básico**

O titular do serviço público de saneamento (seja ele o Município, Distrito Federal ou o Estado em conjunto com os Municípios da região metropolitana), deverá definir a entidade responsável pela regulação e fiscalização desses serviços,

independentemente da modalidade de sua prestação (artigo 8, § 5º da Lei 11.445/2007).

Essa competência do titular para definir o órgão responsável pela fiscalização é um poder-dever fixado em vários dispositivos da Lei 11.445/2007. O artigo 9º exige que o titular dos serviços formule a respectiva política pública de saneamento básico, devendo 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<sup>23</sup>.

A Agência Nacional de Águas e Saneamento (ANA) é o órgão que deve instituir as normas de referência para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico por seus titulares e suas entidades reguladoras e fiscalizadoras, observadas as diretrizes para a função de regulação estabelecidas na Lei nº 11.445/2007<sup>24</sup>.

Os mecanismos de controle social nas atividades de planejamento, regulação e fiscalização dos serviços são condições de validade dos contratos que tenham por objeto a prestação de serviços públicos de saneamento básico e os contratos não poderão conter cláusulas que prejudiquem as atividades de regulação e de fiscalização ou o acesso às informações sobre os serviços.

---

<sup>23</sup> Art. 9º (...) 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;

<sup>24</sup> A ANA instituirá normas de referência para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico por seus titulares e suas entidades reguladoras e fiscalizadoras, observadas as diretrizes para a função de regulação estabelecidas na Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007.

O artigo 11-B da Lei 11.445/2007, como já dito, fixou novo prazo para o cumprimento da meta de universalização que garanta o atendimento de 99% (noventa e nove por cento) da população com água potável e de 90% (noventa por cento) da população com coleta e tratamento de esgotos até 31 de dezembro de 2033.

O § 5º do artigo 11-B determinou o cumprimento das metas de universalização e não intermitência do abastecimento, de redução de perdas e de melhoria dos processos de tratamento deverá ser verificado anualmente pela agência reguladora, observando-se um intervalo dos últimos 5 (cinco) anos, nos quais as metas deverão ter sido cumpridas em, pelo menos, 3 (três), e a primeira fiscalização deverá ser realizada apenas ao término do quinto ano de vigência do contrato.

Questão complexa é interpretar qual seria a diferença entre verificação e fiscalização adotada pelo dispositivo legal. É evidente que a prestação de serviço deve ser submetida ao controle social e à fiscalização permanente, inclusive pela autoridade ambiental, conforme previsto no artigo 44, § 4º e § 5º da Lei 11.445/2007.

Outra questão a ser observada é que o parágrafo único do artigo 20 da Lei 11.445/2007 (que teve o caput vetado), fixa a incumbência da entidade reguladora e fiscalizadora dos serviços para verificação do cumprimento dos planos de saneamento por parte dos prestadores de serviços, na forma das disposições legais, regulamentares e contratuais. É a entidade reguladora que irá determinar os procedimentos de fiscalização e de aplicação de sanções previstas nos instrumentos contratuais e na legislação do titular, seguindo as diretrizes determinadas pela ANA.

É importante observar que desde o texto original, a Lei 11.445/2007 já trazia a exigência de publicidade aos relatórios, estudos, decisões e instrumentos que se refiram à regulação ou à fiscalização dos serviços, podendo ter acesso qualquer do povo, independentemente da existência de interesse direto, preferencialmente, por meio de sítio mantido na rede mundial de computadores – internet<sup>25</sup>.

## **7.2 O Controle Social da Prestação do Serviço Público de Saneamento Básico**

O controle social é um princípio fundamental constante na Política Nacional de Saneamento Básico e é um dos pilares do Estado democrático de Direito.

Para a política, o controle social é 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.

---

<sup>25</sup> Art. 26. Deverá ser assegurado 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. (...)

§ 2º A publicidade a que se refere o caput deste artigo deverá se efetivar, preferencialmente, por meio de sítio mantido na rede mundial de computadores - internet.

É dever do titular dos serviços estabelecer os mecanismos e os procedimentos de controle social (art. 9º, V da 11.445/2007), inclusive como condição de validade nos casos de serviços prestados mediante contratos de concessão ou de programa<sup>26</sup>.

A Lei 11.445/2007 dedicou um capítulo específico para tratar da participação de órgãos colegiados no controle social. O texto original do artigo 47 já previa a possibilidade de participação de órgãos colegiados de caráter consultivo, estaduais, do Distrito Federal e municipais, e a alteração introduzida pela Lei nº 14.026, de 2020 permite a participação de órgãos colegiados de caráter consultivo nacional também, em especial o Conselho Nacional de Recursos Hídricos, nos termos da Lei nº 9.433/97, assegurada a representação: I - dos titulares dos serviços; II - de órgãos governamentais relacionados ao setor de saneamento básico; III - dos prestadores de serviços públicos de saneamento básico; IV - dos usuários de serviços de saneamento básico; V - de entidades técnicas, organizações da sociedade civil e de defesa do consumidor relacionadas ao setor de saneamento básico.

---

<sup>26</sup> § 2º Nos casos de serviços prestados mediante contratos de concessão ou de programa, as normas previstas no inciso III do caput deste artigo deverão prever (...)V - mecanismos de controle social nas atividades de planejamento, regulação e fiscalização dos serviços;

## **8 DA ALTERAÇÃO NA POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS**

O novo marco legal trouxe algumas alterações na Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), dentre elas, tratou sobre o prazo para a destinação final ambientalmente adequada.

A Lei nº 14.026/2020, no art. 54 estendeu, como regra geral, para 31 de dezembro de 2020 o prazo para a adoção destes mecanismos de disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, adiando o prazo estabelecido na PNRS.

Contudo ainda dispôs que os municípios que já tenham elaborado plano intermunicipal de resíduos sólidos ou plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos, terão prazos diferenciados para cumprimento desta determinação, definidos entre 02 de agosto de 2021 e 02 de agosto de 2024, e aplicáveis de acordo com critérios como tamanho e localização do município, inclusão deste em região metropolitana, entre outros<sup>27</sup>.

---

<sup>27</sup> Art. 54. A disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos deverá ser implantada até 31 de dezembro de 2020, exceto para os Municípios que até essa data tenham elaborado plano intermunicipal de resíduos sólidos ou plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos e que disponham de mecanismos de cobrança que garantam sua sustentabilidade econômico-financeira, nos termos do art. 29 da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, para os quais ficam definidos os seguintes prazos:

I - até 2 de agosto de 2021, para capitais de Estados e Municípios integrantes de Região Metropolitana (RM) ou de Região Integrada de Desenvolvimento (Ride) de capitais;

II - até 2 de agosto de 2022, para Municípios com população superior a 100.000 (cem mil) habitantes no Censo 2010, bem como para Municípios cuja mancha urbana da sede municipal esteja situada a menos de 20 (vinte) quilômetros da fronteira com países limítrofes;

Esse novo prazo prolonga ainda mais o prazo inicial constante na PNRS (lei nº 12.305/2010), que estabelecia no art. 54 o prazo de 4 a partir da publicação da lei, que fora no dia 02 de agosto de 2010.

## 9 MANUTENÇÃO DOS VETOS PRESIDENCIAIS

Importante destacar que quando da promulgação da lei, houve a oposição de alguns vetos presidenciais na lei nº 14.026/2020, conforme mensagem presidencial nº 396 de 15 e julho de 2020<sup>28</sup>, sendo que se destaca três destes.

O primeiro relativo ao § 4º do art. 3º da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, alterado pelo art. 7º do projeto de Lei<sup>29</sup> que estabelecia a faculdade de participação dos municípios na prestação regionais dos serviços de saneamento básico em virtude da compulsoriedade da participação dos Municípios em regiões metropolitanas, microrregiões e aglomerações urbanas, na forma do §3º do art. 25 da CF<sup>30</sup>.

---

III - até 2 de agosto de 2023, para Municípios com população entre 50.000 (cinquenta mil) e 100.000 (cem mil) habitantes no Censo 2010; e

IV - até 2 de agosto de 2024, para Municípios com população inferior a 50.000 (cinquenta mil) habitantes no Censo 2010.

<sup>28</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/Msg/VEP/VEP-396.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Msg/VEP/VEP-396.htm). Acesso em: 27 jul. 2020.

<sup>29</sup> “§ 4º Fica facultado aos Municípios, detentores da titularidade do serviço, a participação nas prestações regionalizadas de que trata o inciso VI do caput deste artigo.”

<sup>30</sup> **Razões do veto**

“A propositura legislativa, ao estabelecer por intermédio de emenda parlamentar, a facultatividade dos Municípios, detentores da titularidade do serviço, a participação nas prestações regionalizadas, viola o § 3º do art. 25 da

Já o segundo veto destacado, tange ao artigo 16 da lei nº 14.026/2020<sup>31</sup> que possibilitava uma mudança mais gradual no setor de saneamento, dando até o dia 31 de março de 2022 para que os contratos de programa, vigentes, e as situações de fato fossem devidamente regularizados.

Entretanto, o veto ocorreu em virtude do fato de que esse prazo iria prolongar de forma demasiada a situação atual,

---

Constituição da República, ante a compulsoriedade da participação dos Municípios em regiões metropolitanas, microrregiões e aglomerações urbanas (v. g. ADI 1842, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 28/02/2013).”

<sup>31</sup> “Art. 16. Os contratos de programa vigentes e as situações de fato de prestação dos serviços públicos de saneamento básico por empresa pública ou sociedade de economia mista, assim consideradas aquelas em que tal prestação ocorra sem a assinatura, a qualquer tempo, de contrato de programa, ou cuja vigência esteja expirada, poderão ser reconhecidas como contratos de programa e formalizadas ou renovados mediante acordo entre as partes, até 31 de março de 2022.

Parágrafo único. Os contratos reconhecidos e os renovados terão prazo máximo de vigência de 30 (trinta) anos e deverão conter, expressamente, sob pena de nulidade, as cláusulas essenciais previstas no art. 10-A e a comprovação prevista no art.10-B da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, sendo absolutamente vedada nova prorrogação ou adição de vigência contratual.”

#### **Razões do veto**

“A propositura legislativa, ao regularizar e reconhecer os contratos de programa, situações não formalizadas de prestação de serviços públicos de saneamento básico por empresa pública ou sociedade de economia mista, bem como possibilitar a prorrogação por 30 anos das atuais avenças, prolonga de forma demasiada a situação atual, de forma a postergar soluções para os impactos ambientais e de saúde pública decorrentes da falta de saneamento básico e da gestão inadequada da limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos. Ademais, a proposta, além de limitar a livre iniciativa e a livre concorrência, está em descompasso com os objetivos do novo marco legal do saneamento básico que orienta a celebração de contratos de concessão, mediante prévia licitação, estimulando a competitividade da prestação desses serviços com eficiência e eficácia, o que por sua vez contribui para melhores resultados.”

postergando soluções para os impactos ambientais e de saúde pública decorrentes da falta de saneamento básico e da gestão inadequada da limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, entendeu ainda que feria a livre iniciativa e livre concorrência.

Já o terceiro veto, que ora se destaca, diz respeito ao artigo 20<sup>32</sup> e fora realizado em virtude deste artigo afastar dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, a aplicação do § 8º, do art. 13 da Lei nº 11.107, de 2005 (normas gerais de contratação de consórcios públicos) e dos artigos 8º, 10 e 10-A, da Lei nº 11.445, de 2007 (diretrizes nacionais para o saneamento básico), quebrando assim a isonomia entre as atividades de saneamento básico, de forma a impactar negativamente na competição saudável entre os interessados na prestação desses serviços<sup>33</sup>.

---

<sup>32</sup> “Art. 20. Aplicam-se apenas aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário os seguintes dispositivos:

I - da Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, o § 8º do art. 13;

II - da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007:

a) o art. 8º;

b) o art. 10;

c) o art. 10-A.”

<sup>33</sup> **Razões do veto**

“A propositura legislativa, ao afastar para os serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, a aplicação do § 8º, do art. 13 da Lei nº 11.107, de 2005 (normas gerais de contratação de consórcios públicos) e dos artigos 8º, 10 e 10-A, da Lei nº 11.445, de 2007 (diretrizes nacionais para o saneamento básico), quebra a isonomia entre as atividades de saneamento básico, de forma a impactar negativamente na competição saudável entre os interessados na prestação desses serviços, além de tornar menos atraente os investimentos, em descompasso com a almejada universalização dos serviços, foco do novo marco do saneamento, que busca promover ganhos de qualidade, efetividade e melhor relação custo-benefício para a população atendida.”

Importante destacar que o Congresso Nacional manteve todos os vetos presidenciais, de modo que a promulgação da lei, com os vetos, está plenamente válida.

## **10 DECRETO Nº 10.430 DE 20 DE JULHO DE 2020**

O primeiro Decreto editado, logo após o advento do novo marco legal, foi o Decreto Federal 10.430/2020, do dia 20 de julho de 2021, o qual dispõe sobre a instalação do Comitê Interministerial de Saneamento Básico (CISB), órgão colegiado instituído pelo art. 53-A da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, cuja finalidade é assegurar a implementação da política federal de saneamento básico, de que trata a Lei nº 11.445, de 2007, e de articular a atuação dos órgãos e das entidades da administração pública federal quanto à alocação de recursos financeiros em ações de saneamento básico.

O referido Decreto no art. 7º assenta que o CISB poderá convidar especialistas, pesquisadores e representantes de órgãos e entidades públicas ou privadas para participar de suas reuniões, prestar informações ou apoiar a execução dos trabalhos, sem direito a voto.

## **11 DECRETO Nº 10.588 DE 24 DE DEZEMBRO DE 2020**

O Decreto nº 10.588 de 24 de dezembro de 2020 dispõe sobre o apoio técnico e financeiro de que trata o art. 13 da Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020, sobre a alocação de recursos públicos federais e os financiamentos com recursos da União ou

geridos ou operados por órgãos ou entidades da União de que trata o art. 50 da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007.

Além disso, o mencionado Decreto assenta sobre a prestação regionalizada dos serviços de saneamento básico, em seu art. 2º, bem como sobre os requisitos necessários para que a União preste o apoio técnico e financeiro para a adaptação dos serviços públicos de saneamento básico às disposições da Lei nº 14.026, de 2020, em seu art. 3º

Compete destacar sobre a origem da alocação de recursos públicos e dos financiamentos com recursos da União ou com recursos geridos ou operados por órgãos ou entidades da União de que trata este Decreto serão oriundos: I - do Orçamento Geral da União; II - de fundos de natureza pública; III - de fundos de natureza privada; IV - de doações de entidades nacionais e internacionais; V - de acordos de empréstimo com organismos financeiros internacionais; VI - de fontes próprias de entidades financeiras nacionais; e VII - de outras fontes de recursos que vierem a ser constituídas para essa finalidade.

Destaca-se que o art. 6º do mencionado Decreto respeita o ato jurídico perfeito ao instituir que os financiamentos ou instrumentos firmados com recursos geridos ou operados por órgãos ou entidades da União, tais como operações de crédito, contratos de repasse, acordos, convênios e ajustes bilaterais de qualquer natureza, firmados anteriormente à data de publicação deste Decreto, não serão descontinuados em razão do disposto na Lei nº 14.026, de 2020, exceto por iniciativa das partes, respeitados os dispositivos legais aplicáveis.

Por fim, destaca-se que os recursos advindos de emendas parlamentares por meio da transferência especial prevista no inciso I do caput do art. 166-A da Constituição<sup>34</sup>, hipótese em que os recursos serão repassados diretamente ao ente federativo beneficiado independentemente de celebração de convênio ou instrumento congênere, na forma prevista no § 2º do art. 166-A da Constituição<sup>35</sup>, observado o disposto na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

## **12 DECRETO Nº 10.710 DE 31 DE MAIO DE 2021**

O Decreto nº 10.710 de 31 de maio de 2021 regulamenta o art. 10-B da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, para estabelecer a metodologia para comprovação da capacidade econômico-financeira dos prestadores de serviços públicos de abastecimento de água potável ou de esgotamento sanitário que detenham contratos regulares em vigor, com vistas a viabilizar o cumprimento das metas de universalização previstas no caput do art. 11-B da Lei nº 11.445, de 2007.

São obrigados a comprovarem a sua capacidade econômico-financeira: (i) os prestadores de serviço que o explorem com base em contrato de programa celebrado nos termos do disposto

---

<sup>34</sup> Art. 166-A. As emendas individuais impositivas apresentadas ao projeto de lei orçamentária anual poderão alocar recursos a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios por meio de:

I - transferência especial

<sup>35</sup> § 2º Na transferência especial a que se refere o inciso I do caput deste artigo, os recursos:

I - serão repassados diretamente ao ente federado beneficiado, independentemente de celebração de convênio ou de instrumento congênere;

na Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005; e (ii) os prestadores de serviço que o explorem com base em contrato, precedido de licitação e celebrado com o titular do serviço, de concessão comum regido pela Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, ou de concessão patrocinada ou administrativa regido pela Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, para fins de aditamento dos contratos para inclusão das metas de universalização.

Já as Autarquias, empresas públicas ou sociedades de economia mista municipais não estão obrigados ao Decreto.

A avaliação da capacidade econômico-financeira será feita pela entidade reguladora em duas etapas sucessivas, sendo que na primeira etapa, será analisado o cumprimento de índices referenciais mínimos dos indicadores econômico-financeiros e na segunda etapa, será analisada a adequação dos estudos de viabilidade e do plano de captação.

No que tange à segunda etapa, as prestadoras deverão apresentar um estudo de viabilidade e plano de captação de recursos, na forma dos arts. 7º e 8º do Decreto.

O prestador deverá apresentar requerimento de comprovação de capacidade econômico-financeira junto a cada entidade reguladora responsável pela fiscalização de seus contratos até 31 de dezembro de 2021, sendo que a entidade reguladora deverá emitir decisão fundamentada que conclua pela comprovação ou não da capacidade econômico-financeira do prestador de serviços, § 1º A decisão que concluir pela comprovação de capacidade econômico-financeira depende da aprovação do interessado nas duas etapas de análise já mencionadas.

Importante destacar que a comprovação de capacidade econômico-financeira é requisito indispensável para a celebração de termos aditivos para a incorporação das metas de universalização aos respectivos contratos de prestação de serviços públicos de abastecimento de água potável ou de esgotamento sanitário previstos no § 1º e no inciso III do § 2º do art. 11-B da Lei nº 11.445, de 2007.

Por fim, serão considerados irregulares os contratos de programa de prestação de serviços públicos de abastecimento de água potável ou de esgotamento sanitário caso o prestador não comprove sua capacidade econômico-financeira nos termos do disposto do referido Decreto, conforme se afere do art. 20 do mesmo.

### **13 AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE- ADI's**

O novo marco legal do saneamento básico já foi objeto de ajuizamento de três Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI): (i) nº 6.492, ajuizada pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT); (ii) nº 6.573 ajuizada pelo Partido dos Trabalhadores (PT) e (iii) nº 6.583 ajuizada pela Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento – (ASSEMAE).

Compete aqui destacar o indeferimento do pedido de liminar ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Partido Democrático Trabalhista - PDT tendo por objeto os artigos 3º – na parte em que acrescentou o artigo 4º-A, § 1º, I, II e III, à Lei Federal 9.984/2000 –; 5º – na parte em que alterou o artigo 1º, caput e I, da

Lei federal 10.768/2003 –; 7º – nas partes em que acrescentou os artigos 10-A e 53-A, caput, e alterou os artigos 17, § 3º; 22, III e IV; 29; caput, I, II, III e §§ 2º, 3º e 4º; 35, caput, II, IV e V e §§ 1º e 2º; 44, caput e § 1º; e 45, caput e § 4º, da Lei federal 11.445/2007 –; 11 – na parte em que alterou o artigo 54, caput, I, II, III e IV, da Lei federal 12.305/2010 –; 13, caput, V, VI e § 2º; 14, caput e §§ 1º e 2º; e 18, caput, da Lei federal 14.026/2020.

Como parâmetro de controle, foram indicados os artigos 3º, III e IV; 21, XX; 23, IX; 29, caput; 30, I e V; 37, caput e XXI; 165, § 7º; 170, VII; e 241 da Constituição Federal e o artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT.

Por fim, importante destacar que para a segurança jurídica e estabilidade do novo marco legal de saneamento é fundamental o julgamento dessas Ações Diretas de Inconstitucionalidade, de modo mais célere possível para que o setor continue evoluindo e finalmente atinjamos a tão sonhada universalização dos serviços.



Editora

Comissão Especial de Saneamento,  
Recursos Hídricos e Sustentabilidade