

NOVO MARCO LEGAL DO SANEAMENTO BÁSICO E A OBRIGATORIEDADE DE LIGAÇÃO DAS EDIFICAÇÕES URBANAS ÀS REDES PÚBLICAS DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA E ESGOTAMENTO SANITÁRIO¹

José Rubens Morato Leite²

Leonardo Castro Maia³

1. Introdução

O presente artigo tem por escopo avaliar as modificações introduzidas pela Lei Federal 14.026/2020, que instituiu o chamado Novo Marco Legal do Saneamento Básico, na disciplina da ligação de edificações permanentes urbanas às redes públicas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário disponíveis.

Para tanto, os dispositivos introduzidos pela nova lei são examinados a partir do direito à água e ao saneamento básico, dos princípios regentes da matéria, sobretudo da universalização e da integração, bem como da doutrina e da jurisprudência relacionadas à obrigatoriedade da ligação e utilização das redes públicas de saneamento.

Afinal, a obrigatoriedade da ligação das edificações urbanas às redes públicas de saneamento favorece a universalização do acesso à água e ao saneamento básico? Como a universalização e a obrigatoriedade da ligação das

¹ Texto elaborado sob a supervisão do Prof. José Rubens Morato Leite.

² Professor Titular da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), do Programa de Pós Graduação em Direito e do Programa Interdisciplinar em Ciências Humanas, Pesquisador 1 C do CNPq, Bolsa de Produtividade e Coordenador do Grupo de Pesquisa Direito Ambiental e Ecologia Política na Sociedade de Risco, CNPq.

³ Doutorando em Ciências Humanas na Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Mestre em Gestão Integrada do Território pela Universidade Vale do Rio Doce (UNIVALE). Especialista em Direito Ambiental e Urbanístico pela Universidade Anhanguera (UNIDERP). Integrante da Associação Brasileira dos Membros Ministério Público de Meio Ambiente (ABRAMPA). Coordenador Estadual das Promotorias de Justiça de Habitação e Urbanismo do Ministério Público de Minas Gerais. Promotor de Justiça.

edificações às redes de água convivem com a alimentação destas edificações por fontes alternativas, a exemplo das águas subterrâneas? Como as cortes de Justiça vêm decidindo os casos relacionados à obrigatoriedade da ligação das edificações às redes? E quais foram as principais inovações do Novo Marco do Saneamento na disciplina do tema?

Com o advento do novo texto normativo e estas questões postas, o trabalho se desenvolve abordando o direito ao saneamento básico, a situação do acesso aos serviços de saneamento para abastecimento de água potável e esgotamento sanitário no País e a obrigatoriedade da ligação às redes de água e esgotos, ideias sintetizadas nas conclusões.

2. Direito ao saneamento básico

O acesso ao saneamento básico (e à água) é um direito humano essencial, assim reconhecido pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU)⁴, e, na sistemática constitucional brasileira, está intrinsecamente ligado à cidadania (art. 1º, II), à dignidade da pessoa humana (art. 1º, III), aos direitos à vida (art. 5º), à saúde, à alimentação, à moradia (art. 6º) e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225), cuja garantia se insere no primado da prevalência dos direitos humanos (art. 4º, II, todos da Constituição Federal).

A Declaração do Milênio já trazia a deliberação de reduzir pela metade a percentagem de pessoas que não têm acesso à água potável ou carecem de meios para o obter, até 2015⁵, consubstanciando, uma das metas para o atingimento do Objetivo do Desenvolvimento do Milênio⁶, preocupações ratificadas em 2012, por

⁴UNITED NATIONS. A/RES/64/292. Resolution adopted by the General Assembly on 28 July 2010. **The human right to water and sanitation.**, 2010. http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/64/292.

⁵ UNITED NATIONS. **Declaração do Milênio**. United Nations Information Centre, 2000. Disponível em: <<https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/library/ods/declaracao-do-milenio.html>>. Acesso em: 17 jan. 2021.

⁶ UNITED NATIONS. **United Nations Millennium Development Goals**. Disponível em: <<https://www.un.org/millenniumgoals/enviro.html>>. Acesso em: 17 jan. 2021.

ocasião da “Conferência Rio+20”, no Brasil, com a declaração sobre a essencialidade da água e do saneamento para o desenvolvimento sustentável, no documento “O futuro que queremos”⁷. Ainda no âmbito internacional, o acesso à “água potável e saneamento” figura entre os 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (como Objetivo n. 6)⁸, com metas para a promoção da acesso universal à água potável e a instalações sanitárias adequadas até 2030, a corroborar a importância do tema.

É bem de ver que na legislação brasileira “os níveis de saúde expressam a organização social e econômica do País, tendo a saúde como determinantes e condicionantes, entre outros, a moradia, o saneamento básico, o meio ambiente e o acesso aos bens e serviços essenciais” (art. 3º da Lei Federal 8.080/1990).

Para a Lei 11.445/2007, cuja abordagem não está voltada à disciplina do direito, em si, mas privilegia o funcionamento dos serviços públicos e estrutura necessária a sua operação, considera-se saneamento o conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, e drenagem e manejo das águas pluviais urbanas (art. 3º).

Assim, embora dispondo que os recursos hídricos não integram os serviços públicos de saneamento básico (art. 4º), a Lei 11.445/2007 prevê, dentre seus princípios fundamentais, que o abastecimento de água e o esgotamento sanitário sejam realizados de forma adequada à saúde pública, à conservação dos recursos naturais e à proteção do meio ambiente (inc. III do art. 2º da Lei).

Sem perder a mirada da Lei 11.445/2007, atenta à prestação dos serviços de saneamento, importa destacar que os serviços de saúde são categorizados no texto

⁷ UNITED NATIONS. **The future we want — Rio + 20**. United Nations, 19 jun. 2012. Disponível em: <<http://www.rio20.gov.br/documentos/documentos-da-conferencia/o-futuro-que-queremos/index.html>>. Acesso em: 17 jan. 2021.

⁸ UNITED NATIONS. **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável | PNUD Brasil**. Disponível em: <<https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/sustainable-development-goals.html>>. Acesso em: 17 jan. 2021.

constitucional como de relevância pública (art. 197), que também atribui ao Sistema Único de Saúde a fiscalização e inspeção das águas para consumo humano (art. 200, I).

Não poderia ser diferente, considerando a água como componente essencial à vida, sendo certo que a carência de serviços de saneamento, afetam direta e negativamente cuidados básicos com a saúde, como o hábito de lavar as mãos⁹, acarretando doenças diarreicas, infecções variadas, desnutrição, entre outros problemas, sobretudo para famílias mais pobres, em situação vulnerável¹⁰.

Nessa linha, Alegre observa que “ao contrário de outros serviços públicos, a água e o esgoto têm conexão direta com a saúde das comunidades: uma rede coletora conectada de maneira clandestina (ou mesmo, não conectada) pode gerar riscos à saúde coletiva.”¹¹

No mesmo sentido, desta óbvia relação entre o saneamento e a saúde e a vida, Bertocelli não hesita em afirmar que o direito ao saneamento está previsto constitucionalmente¹².

De fato, a participação do Sistema Único de Saúde (SUS) na formulação da política e na execução de ações de saneamento básico (inc. II do art. 6º da Lei 8.080/1990) denota que saúde e saneamento são conceitos indissociáveis.

E considerando os direitos ao saneamento básico, à saúde, à dignidade da pessoa humana e ao meio ambiente equilibrado, importante precedente do Superior Tribunal de Justiça, no Recurso Especial n. 1.366.331 – RS, interposto pelo Ministério Público gaúcho, cujo voto condutor foi do Ministro Humberto

⁹ KHALIFA, M.; BIDAISEE, S. The Importance of Clean Water. **Scholar Journal of Applied Sciences and Research**, v. 1:7, 2018, p. 18.

¹⁰ HUTTON, G.; CHASE, C. Water Supply, Sanitation, and Hygiene. In: **Disease Control Priorities, Third Edition (Volume 7): Injury Prevention and Environmental Health**. Disease Control Priorities. [s.l.] The World Bank, 2017. p. 172.

¹¹ ALEGRE, A. P. Serviço Público de Saneamento Básico: abastecimento de água potável e esgotamento sanitário. Conceitos e implicações no novo marco regulatório. In: **O Novo Marco Regulatório do Saneamento Básico**. 1. ed. São Paulo: Thomas Reuters Brasil, 2020, p 128.

¹² BERTOCCELLI, R. DE P. Saneamento básico: a evolução jurídica do setor. In: **O Novo Marco Regulatório do Saneamento Básico**. 1. ed. São Paulo: Thomas Reuters Brasil, 2020, p. 20.

Martins, reconheceu a necessidade de satisfação de prestação relacionada ao saneamento básico – construção de rede de esgotamento sanitário – com fundamento na teoria do mínimo existencial, entendimento que prevaleceu sobre o argumento do município recorrido, de suposto afastamento da obrigação com base na reserva do possível¹³.

Na ocasião, anotou o Ministro Relator que, se a teoria da reserva do possível parte da premissa de que há permanentemente restrições orçamentárias resultantes de um perene processo de escolhas por parte do gestor público, é certo que não havendo recursos suficientes para prover todas as necessidades da população, tais escolhas devem sempre favorecer a satisfação das que são básicas, a exemplo das que dizem respeito aos interesses fundamentais, núcleo de direitos que, na dicção do STJ, “não pode, em hipótese alguma, ser preterido, pois constitui o objetivo e fundamento primeiro do Estado Democrático de Direito”, não havendo sobre a implementação (ou não) de tais direitos um autêntico juízo discricionário pena de “destrato da vida humana” e “ofensa ao princípio da dignidade da pessoa humana”¹⁴.

Ainda no âmbito infraconstitucional, vale lembrar que a Lei 7.783/1989, que define as atividades essenciais e regula o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade, entre outras providências, reconhece o tratamento e abastecimento de água, bem como a captação e tratamento de esgoto e lixo, como serviços públicos essenciais (art. 10, incisos I e VI), que devem ser prestados de forma contínua, sem interrupção, sob pena de responsabilidade civil, nos termos do art. 22 do Código de Defesa do Consumidor.

Não por acaso, são princípios da Lei 11.445/2007, entre outros: universalização do acesso e efetiva prestação do serviço (inc. I do art. 2º da Lei); a integralidade (inc. II do art. 2º); a adequação dos serviços de saneamento (inc.

¹³ MAIA, L. C. Mínimo existencial e meio ambiente. *Revista do Superior Tribunal de Justiça*, v. 239, Tomo 1. STJ, p. 446–452, jul./ago./set. 2015.

¹⁴ STJ. **REsp 1366331/RS**, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 16/12/2014, DJe 19/12/2014.

III); eficiência e sustentabilidade econômica (inc. VII); a segurança, qualidade, regularidade e continuidade (inc. XI); e a prestação concomitante dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário (inc. XVI).

A universalização, citada em vários dispositivos da Lei, a maior parte deles com redação pelo Novo Marco do Saneamento, é conceituada pelo inc. III do art. 3º da Lei 11.445/2007 como “a ampliação progressiva do acesso de todos os domicílios ocupados ao saneamento básico”.

Negrini Neto e Negrini¹⁵ explicam que a leitura dos princípios demonstra o espírito da lei de reiterar diretrizes amplamente estudadas pelo direito administrativo, notadamente quanto aos serviços públicos essenciais, sendo que a referência à universalização diria respeito a uma forma de aplicação prática do conceito constitucional de isonomia.

A integralidade, por sua vez, referida no inc. II do art. 2º da Lei, é compreendida “como o conjunto de atividades e componentes de cada um dos diversos serviços de saneamento que propicie à população o acesso a eles em conformidade com suas necessidades e maximize a eficácia das ações e dos resultados”. Este princípio é corolário da universalização, significando a disponibilização e prestação concomitante de todos os serviços de saneamento, sendo enfatizada pelo inc. XVI do art. 2º da Lei 11.445/2007 quanto aos serviços de água e esgotamento.

O princípio da adequação, por sua vez, exprime a necessidade de conformidade da prestação dos serviços com as normas relativas à saúde pública, à conservação dos recursos naturais e à proteção do meio ambiente, bem como de garantia da segurança, qualidade, regularidade e continuidade, aspectos que foram especialmente frisados no inc. XI do art. 2º da Lei.

¹⁵ NEGRINI NETO, J.; NEGRINI, M. C. Princípios do Marco Legal do Saneamento Básico, com as alterações determinadas pela Lei 14.026, de 15 de julho de 2020. In: **O Novo Marco Regulatório do Saneamento Básico**. 1. ed. São Paulo: Thomas Reuters Brasil, 2020, p. 109.

A adequação também é princípio que decorre da universalização do saneamento e sua aplicação demanda a atividade regulatória da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) (art. 22 da Lei 11.445/2007), inclusive com repercussões na estrutura de remuneração e de cobrança pela prestação dos serviços (incs. III e IV do art. 30 da Lei), o que conduz aos princípios da eficiência (já consagrado no art. 37 da CF) e da sustentabilidade econômica dos serviços, cujo espectro projeta-se por todo o Novo Marco do Saneamento, como sucede em vários outros mecanismos voltados a tornar viáveis os investimentos para a disponibilização e manutenção de infraestrutura e instalações operacionais necessárias à prestação dos serviços de saneamento, a exemplo da prestação regionalizada dos serviços ou do agrupamento de municípios em blocos de referência, entre outros.

Este contexto normativo – (a) de direitos humanos essenciais e indisponíveis assegurados internacionalmente e pelas normas brasileiras, e (b) de acesso a bens e serviços necessários à vida, à saúde e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (a exemplo da água), assim como (c) o enfoque dado aos correspondentes serviços públicos pelo Novo Marco do Saneamento, marcados pela relevância, a essencialidade e a continuidade – conduz ao inequívoco sentido de imperiosidade, imprescindibilidade e obrigatoriedade na prestação dos serviços de saneamento básico.

3. Situação do acesso aos serviços de saneamento para abastecimento de água potável e esgotamento sanitário no Brasil

Não obstante o direito ao saneamento básico e o caráter essencial dos respectivos serviços, em uma realidade de 83,62% da população atendida com abastecimento de água tratada, ainda são quase 35 milhões de brasileiros sem acesso a este serviço básico, conforme dados do Instituto Trata Brasil.

Quando examinado o percentual da população atendida com rede de esgotamento sanitário, a situação revela-se ainda mais crítica, com apenas 54,1% da população com acesso a uma rede de esgotos, na média nacional, que compila extremos, conforme demonstra o mapa do Sistema Nacional de Informações de Saneamento, organizado por estados:



Figura 1 - Mapa do índice médio de atendimento urbano por rede coletora de esgotos dos municípios com prestadores de serviços participantes do SNIS em 2019, distribuído por faixas percentuais, segundo estado (BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL. SECRETARIA NACIONAL DE SANEAMENTO – SNS. SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES SOBRE SANEAMENTO, 2020)

Com efeito, quando vistos por macrorregiões, os números relativos ao acesso à água e ao esgoto saltam aos olhos, escancarando a desigualdade que caracteriza a sociedade brasileira e expressando o gigantesco déficit existente na implementação da universalização desses serviços (e direitos):

Macrorregião	Índice de atendimento com rede (%)				Índice de tratamento dos esgotos (%)	
	Água		Coleta de esgotos		Esgotos gerados	Esgotos coletados
	Total	Urbano	Total	Urbano	Total	Total
	IN055	IN023	IN056	IN024	IN046	IN016
Norte	57,5	70,4	12,3	15,8	22,0	82,8
Nordeste	73,9	88,2	28,3	36,7	33,7	82,7
Sudeste	91,1	95,9	79,5	83,7	55,5	73,4
Sul	90,5	98,7	46,3	53,1	47,0	94,6
Centro-Oeste	89,7	97,6	57,7	63,6	56,8	93,2
Brasil	83,7	92,9	54,1	61,9	49,1	78,5

Nota: a) Para o cálculo do índice de tratamento dos esgotos gerados (IN046) estima-se o volume de esgoto gerado como sendo igual ao volume de água consumido (AG010), excluindo-se o volume de água tratada exportado (AG019).

Tabela 1 - Atendimento com água e esgotos por macrorregião (BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL. SECRETARIA NACIONAL DE SANEAMENTO – SNS. SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES SOBRE SANEAMENTO, 2020)

Quando comparado com outros países, o Brasil, 7^a maior economia do mundo, aparece na 112^a posição no ranking mundial de saneamento, entre 200 países considerados em estudo do CEBDS e do Instituto Trata Brasil, de 2014, que levou em conta dados de 2011¹⁶, situação que também evidencia extremos e o grande desafio que se coloca para a universalização do saneamento e que conduziu até a edição do Novo Marco Legal.

Araújo e Silva apontam a falta de gestão e planejamento das áreas urbanas, bem como à informalidade na ocupação do espaço, com o crescimento das populações das favelas, especialmente vulneráveis e com baixa resiliência,

¹⁶ CONSELHO EMPRESARIAL BRASILEIRO PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL; INSTITUTO TRATA BRASIL. **Benefícios Econômicos da Expansão do Saneamento Brasileiro**. Disponível em: <<https://cebds.org/publicacoes/beneficios-economicos-da-expansao-saneamento-brasileiro/>>. Acesso em: 17 jan. 2021.

como fatores que agravam os problemas ligados ao saneamento e abastecimento de água potável, dada a necessidade de planejamento e de instalação de infraestrutura para a boa prestação desses serviços¹⁷, demonstrando o descompasso entre o crescimento do tecido urbano e a oferta de serviços de saneamento, notadamente à disponibilização das redes públicas de água e de esgotamento sanitário.

4. Obrigatoriedade da ligação às redes de água e esgotos

Não houvesse uma disposição explícita na Lei 11.445/2007 sobre a obrigatoriedade de ligação das edificações às redes de água e esgoto, esta necessidade já decorreria dos princípios regentes citados – da universalização, integralidade, adequação, segurança, qualidade, regularidade e continuidade – bem como das obrigações do Poder Público associadas à manutenção da saúde da coletividade.

Afinal, como seria possível ao Poder Público, titular de serviços marcados pela relevância pública e pela essencialidade, como sucede com os serviços de saneamento, garantir sua segurança e qualidade, sem que houvesse a plena adesão dos usuários às redes públicas de captação e distribuição de água e de afastamento e tratamento de esgotos?

Como poderia o Poder Público sequer desincumbir-se de suas responsabilidades quanto ao saneamento, a saúde e o meio ambiente se fosse possível ao particular, com rede de água disponível e conhecimento da

¹⁷ ARAÚJO, L. M. DE; SILVA, J. A. T. E. Os Recursos Hídricos e o Paradigma da Sustentabilidade. In: **Direito ambiental, recursos hídricos e saneamento: estudos em comemoração aos 20 anos da política nacional de recursos hídricos e aos 10 anos da política nacional de saneamento**. 1. ed. São Paulo: Letras Jurídicas, 2017. p. 391.

Administração Pública, optar por abastecer-se em manancial de procedência duvidosa ou lançar esgotos *in natura*, onde bem lhe aprouvesse?

Considerada a questão sob o ângulo da viabilidade técnica e econômico-financeira dos serviços, também é lógico concluir pela indispensabilidade da ligação das edificações às redes de água e esgoto, já que os correspondentes serviços demandam a execução em escala e a disponibilização e manutenção de infraestrutura e instalações operacionais onerosas.

É de se anotar que a obrigatoriedade das edificações urbanas às redes, associada ao pagamento das respectivas taxas, tarifas e preços públicos – assegurados os casos de gratuidade e modicidade destes valores – também milita em favor da preservação ambiental e da disponibilidade (e da segurança) hídrica, concretizando um dos princípios da Lei 9.433/1997 (Leis dos Recursos Hídricos), segundo o qual a água é um recurso natural limitado, dotado de valor econômico (inc. II do art. 1º da Lei), de modo a racionalizar o seu uso e desestimular seu desperdício, o que também favorece a concepção do meio ambiente em sua totalidade, considerando a interdependência entre o meio natural, o socioeconômico e o cultural, sob o enfoque da sustentabilidade, princípio da educação ambiental (inc. II do art. 4º da Lei 9.795, de 27 de abril de 1999).

Averbe-se que, em se tratando de rede de abastecimento de água, a manutenção dos serviços envolve, além da infraestrutura, uma série de outros custos e recursos materiais e humanos associados a sua distribuição, com o emprego de insumos variados (cloro, floculantes, flúor etc.), atividade de monitoramento e diversos procedimentos para seu tratamento, em conformidade com padrões normativos.

De fato, não haveria sentido em se reconhecer a obrigação do Poder Público (ou de terceiro, seu delegado) de conceber e instalar uma rede universal, disponível para todas as edificações permanentes urbanas, caso fosse admitida a adesão de apenas uma parte dos usuários alcançados pela rede.

Aqui, a exemplo do que sucede com a segurança pública e com o direito de punir estatal, em que somente o Poder Público pode atuar, de forma institucional, pautada em princípios da Administração e com respeito às garantias fundamentais, é de se considerar, guardadas as proporções, que os serviços de saneamento básico somente podem ser prestados pelo próprio Poder Público ou por terceiro por ele autorizado, mediante rigorosa regulação pública do setor.

Com efeito, o art. 45 da Lei 11.445/2007 tratou especificamente da questão da ligação das edificações urbanas às redes públicas de água e esgoto.

Em sua redação original, o dispositivo já preconizava que toda edificação deveria ser conectada às redes públicas disponíveis, estando sujeitas ao pagamento das tarifas e de outros preços públicos decorrentes da conexão e do uso dos respectivos serviços, ressalvadas eventuais disposições em contrário definidas em normas do titular do serviço, da entidade de regulação e dos órgãos ambientais.

As Medidas Provisórias 844 e 868, de 2018, modificaram o dispositivo, com a supressão da referida exceção à obrigatoriedade das ligações.

A Medida Provisória 844 alterou a disposição que estabelecia a sujeição dos usuários ao pagamento de taxas, tarifas e outros preços públicos somente a partir da conexão e do uso desses serviços, para estabelecer sua sujeição ao pagamento em decorrência da simples disponibilização da rede, ainda que a edificação não esteja nela conectada, disposição mantida, em linhas gerais, pelo Novo Marco Legal do Saneamento, sem prejuízo da obrigatoriedade de ligação às redes disponíveis.

Além do *caput* do art. 45 da Lei 11.445/2020, diversos parágrafos do citado dispositivo também definiram o caráter compulsório da ligação, conforme redação dada pelo Novo Marco do Saneamento.

Assim, mantidas a disposição relativa à situação de ausência de redes públicas de saneamento, na qual se admitem as soluções individuais (§1º do art.

45), bem como a proibição geral de alimentação de instalações prediais ligadas à rede pública por outras fontes de água (§2º do art. 45), foram introduzidas as seguintes disposições:

a) Nova redação para o §3º do art. 45, que passou a definir a instalação hidráulica predial referida na vedação do §2º, como sendo a rede ou tubulação que se inicia na ligação de água da prestadora e finaliza no reservatório de água do usuário;

b) Nova redação para o §4º, estabelecendo que, uma vez disponibilizada a rede pública de esgotamento sanitário, o usuário estará sujeito ao pagamento das respectivas taxas, tarifas ou preços públicos, mesmo que a edificação ainda não esteja conectada à rede, assegurado nesta hipótese, o pagamento de um valor mínimo;

c) Nova redação para o §5º, que reforçou a obrigatoriedade de ligação à rede de esgoto, ao dispor que o pagamento de taxa ou tarifa não isenta o usuário da obrigação de conectar-se à rede, além de estabelecer que o descumprimento da obrigação sujeitará o usuário ao pagamento de multa e demais sanções previstas na legislação, ressalvados apenas os casos de reúso e de captação de água de chuva, nos termos de regulamento.

d) Nova redação para o §6º, também em reforço à obrigatoriedade da ligação às redes públicas de saneamento, ao dispor que a entidade reguladora ou o titular dos serviços públicos de saneamento deverão estabelecer prazo não superior a 1 (um) ano para que os usuários conectem suas edificações à rede de esgotos, onde disponível, sob pena de o prestador do serviço realizar a conexão mediante cobrança do usuário.

e) Nova redação para o §7º do dispositivo, deixando claro que a previsão da ligação pelo prestador do serviço, em caso de inércia do titular, não se trata de uma faculdade, mas de um dever legal:

A entidade reguladora ou o titular dos serviços públicos de saneamento básico deverá, sob pena de responsabilidade administrativa, contratual e ambiental, até 31 de dezembro de 2025, verificar e aplicar o procedimento previsto no § 6º deste artigo a todas as edificações implantadas na área coberta com serviço de esgotamento sanitário.

f) Inclusão dos §§8º e 9º, versando sobre a possibilidade de gratuidade do serviço de conexão de edificação ocupada por família de baixa renda à rede de esgotamento sanitário, observado o reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos e a regulamentação de critérios para enquadramento das famílias de baixa renda pelo titular do serviço, consideradas as peculiaridades locais e regionais, que corrobora a busca pela universalização.

g) Inclusão dos §§11 e 12 que excepcionam a proibição prevista no §2º, de ligação das edificações a fontes alternativas de abastecimento, incluindo águas subterrâneas, de reúso ou pluviais, para as hipóteses de uso não residencial e em condomínios em edificações e incorporações imobiliárias, mas desde que: (i) autorizados pelo “órgão competente”; (ii) instalado medidor para contabilizar o consumo; (iii) seja pago o uso dos recursos hídricos, quando devido; (iv) seja pago pelo uso da rede de coleta e tratamento de esgoto, na quantidade equivalente ao volume de água captado.

Vale notar, a partir das condições estabelecidas para as situações excepcionadas nos parágrafos, o fito de se evitar o prejuízo para os princípios da água como bem escasso e de valor econômico, bem como da sustentabilidade ambiental, econômica e financeira dos serviços de saneamento, já que a alimentação da rede por fontes alternativas prioriza as águas de reúso e pluviais, que atendem plenamente aos citados princípios, sendo que, em todo caso, inclusive quanto às águas subterrâneas, será exigida a instalação de medidor do consumo e de pagamento pelo uso do recurso hídrico, quando devido.

Adicione-se que o lançamento das águas provenientes das fontes alternativas nas redes de esgotos também ensejará o pagamento pelo uso da rede de coleta e tratamento de esgoto na respectiva quantidade captada nas fontes alternativas (§12 do art. 45 da Lei).

O equipamento medidor indica ao usuário e aos órgãos públicos o volume de água consumido, como também permite a cobrança não apenas pelo uso dos recursos hídricos, como também da tarifa de coleta, afastamento e tratamento de esgotos.

h) Finalmente, outra inovação foi a inclusão do §10 no art. 45 da Lei 11.445/2007, que faz uma remissão às disposições da Lei 13.465/2017 (Lei de Regularização Fundiária), para os casos de conexão de edificações situadas em núcleo urbano, núcleo urbano informal e núcleo urbano informal consolidado.

A propósito do §10 do art. 45 da Lei 11.445/2007, vale lembrar que, na mesma linha do Novo Marco do Saneamento, o §7º do art. 13 da Lei 13.465/2017 (Lei da Regularização Fundiária) dispõe que, partir da disponibilidade de equipamentos e infraestrutura para prestação dos serviços públicos de abastecimento de água e coleta de esgoto, entre outros serviços públicos, é obrigatório aos beneficiários da regularização fundiária realizarem a conexão da edificação à respectiva rede, adotando todas as demais providências necessárias à utilização do serviço, salvo disposição em contrário na legislação municipal.

Ou seja, em qualquer contexto, havendo rede pública disponível, é obrigatória a ligação e sua utilização, seja para o usuário, seja para o Poder Público.

Afinal, conforme já assentado pelo STJ, no julgado acima referido, “não pode haver discricionariedade do Poder Público na implementação das obras de saneamento básico”, sendo certo que “a não observância de tal política pública fere aos princípios da dignidade da pessoa humana, da saúde e do meio ambiente equilibrado”¹⁸.

Questão relevante, associada especificamente à obrigatoriedade da ligação à rede pública de abastecimento de água potável, reside na mencionada

¹⁸ STJ. **REsp 1366331/RS**, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 16/12/2014, DJe 19/12/2014.

proibição da alimentação das edificações urbanas por outras fontes, a exemplo dos mananciais de águas subterrâneas.

De fato, mesmo quando disponível a rede de abastecimento de água, a perfuração de poços vem sendo frequentemente utilizada, sobretudo como alternativa para diminuir custos com as tarifas cobradas pelos prestadores do correspondente serviço público¹⁹.

Neste contexto, e investigando a jurisprudência dos tribunais quanto à aplicação do art. 45 da Lei 11.445/2007, Villar e Hirata distinguem as ações judiciais relacionadas ao assunto em duas categorias, a saber: 1ª) as que visam o fechamento de poços sem outorga em áreas servidas por rede pública de água, que identificam como ilegais, em razão da impossibilidade de ser outorgado o uso, ante a citada proibição do §2º do art. 45; e 2ª) as que buscam o fechamento dos poços sem outorga em áreas sem rede pública de água, definidas como irregulares, eis que passíveis de regularização²⁰.

A propósito, observam os citados autores que os tribunais somente têm admitido a captação de água e alimentação das edificações urbanas com água de poço quando não há rede pública disponível e a captação foi outorgada ou, à míngua da outorga, cumpre as formalidades específicas para os usos isentos²¹.

Havendo rede pública de água disponível, a corrente jurisprudencial majoritária orienta-se no sentido da vedação da alimentação da edificação por fontes alternativas. Esse é, sem sombra de dúvidas, o entendimento assentado na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, conforme se depreende do seguinte excerto:

¹⁹ VILLAR, Pilar Carolina; HIRATA, Ricardo. A INTERPRETAÇÃO DOS TRIBUNAIS FRENTE AO ARTIGO 45 DA LEI 11.445/2007 E A PERFURAÇÃO DE POÇOS COMO FONTES ALTERNATIVAS DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA. *Águas Subterrâneas*, 2018, p. 1. Disponível em: <<https://aguassubterraneas.abas.org/asubterraneas/article/view/29420>>. Acesso em: 7 jan. 2021.

²⁰ Ob. cit., p. 2.

²¹ Ob. cit., p. 2.

AMBIENTAL E PROCESSUAL CIVIL. RECURSOS HÍDRICOS. EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA. CONDOMÍNIO RESIDENCIAL. POÇO ARTESIANO. FEDERALISMO HÍDRICO-AMBIENTAL. REGIME JURÍDICO DAS ÁGUAS SUBTERRÂNEAS. ART. 12, II, DA LEI 9.433/1997 E ART. 45, §2º, DA LEI 11.445/1997. NECESSIDADE DE OUTORGA E AUTORIZAÇÃO AMBIENTAL. PRECEDENTES. HISTÓRICO DA DEMANDA

1. Trata-se, na origem, de Ação de Obrigação de Fazer proposta pelo Condomínio do Parque Residencial Ypiranga que, sob o argumento de haver insuficiência do abastecimento público de água, realizou perfuração de poço artesiano para uso dos condôminos, sem outorga e autorização ambiental.

2. A sentença julgou procedentes os pedidos. O Tribunal de origem negou provimento à Apelação, entendendo, em síntese, que inexistia na legislação federal ou estadual obrigação de outorga ou autorização do órgão público competente para uso de água extraída de poços artesianos.

3. O INEA interpôs Recurso Especial alegando violação do art. 45, §2º, da Lei federal 11.445/2007 (Lei do Saneamento Básico) que veda a quem possui instalação hidráulica predial ligada à rede pública abastecer-se de fontes alternativas.

REGIME JURÍDICO DAS ÁGUAS SUBTERRÂNEAS 4. Qualquer que seja o ângulo pelo qual se examine a questão, justifica-se a disciplina normativa, pela União, das águas subterrâneas - reputadas ora federais, ora estaduais -, por constituírem recurso natural, público, limitado, não visível a olho nu (ao contrário das águas de superfície), e indispensável à concretização dos direitos fundamentais à vida, à saúde e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

5. Na disciplina dos recursos hídricos, dois diplomas federais são de observância obrigatória para Estados, Distrito Federal e Municípios: a Lei 9.433/1997 (Lei da Política Nacional de Recursos Hídricos) e a Lei 11.445/2007 (Lei do Saneamento Básico). A Lei 9.433/1997 condiciona a extração de água subterrânea - quer para "consumo final", quer como "insumo de processo produtivo" - à prévia e válida outorga pelo Poder Público, o que se explica pela notória escassez desse precioso bem, literalmente vital, de enorme e crescente valor econômico, mormente diante das mudanças climáticas (art. 12, II). Já o art. 45, §2º, da Lei 11.445/2007 prevê categoricamente que "a instalação hidráulica predial ligada à rede pública de abastecimento de água não poderá ser também alimentada por outras fontes".

6. Assim, patente a existência de disciplina normativa expressa, categórica e inafastável de lei geral federal, que veda captação de água subterrânea para uso de núcleos residenciais, sem que haja prévia outorga e autorização ambiental do Poder Público. As normas locais devem seguir as premissas básicas definidas pela legislação federal. Estatuto editado por Estado, Distrito Federal ou Município que contrarie as diretrizes gerais fixadas nacionalmente padece da mácula de inconstitucionalidade e ilegalidade, por afrontar a distribuição de competência feita pelo constituinte de 1988: "Compete privativamente à União legislar sobre ... águas" (art. 22, IV, da Constituição Federal, grifo acrescentado). Precedentes do STJ.

CONCLUSÃO 7. Embargos de Divergência conhecidos e providos.

(REsp 1335535/RJ, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 26/09/2018, DJe 03/09/2020)

No mesmo sentido do julgado acima, posicionam-se os precedentes, a saber: AgRg no REsp 1352664/RJ, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 14/05/2013, DJe 20/05/2013; REsp 1296193/RJ, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 28/05/2013, DJe 07/11/2016; REsp 1306093/RJ, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 28/05/2013, DJe

07/11/2016; REsp 1345403/RS, Rel. Ministro FRANCISCO FALCÃO, SEGUNDA TURMA, julgado em 16/02/2017, DJe 08/03/2017.

O posicionamento jurisprudencial predominante harmoniza-se, assim, com tudo que foi acima exposto, compatibilizando-se com a necessidade de investimentos em escala, a garantia da universalização e da viabilidade técnica e econômico-financeira dos serviços, bem como com a prestação de serviços de forma regular, contínua e de qualidade, que não ponham em risco a saúde dos usuários.

Demais disto, a posição perfilhada pelos tribunais também enfatiza a preocupação com o meio ambiente, sobretudo com a preservação do recurso hídrico, dada a escassez deste bem, vital e de crescente valor econômico.

Neste cenário, *ex vi* do Novo Marco Legal do Saneamento, caberá aos órgãos de saneamento básico e de meio ambiente aplicarem de forma cuidadosa as exceções introduzidas no texto da Lei 11.445/2007: uso não residencial e em condomínios em edificações e incorporações imobiliárias, sempre se exigindo a instalação de medidor para contabilizar o consumo e o pagamento pelo uso da rede de coleta e tratamento de esgoto, na quantidade equivalente ao volume de água captado (§§11 e 12 do art. 45 da Lei).

5. Considerações finais

Em face do exposto, é possível concluir que:

1) O acesso à água e ao saneamento básico é um direito humano fundamental que se identifica e se funde com à ideia de cidadania, de dignidade da pessoa humana e de mínimo existencial, essencial aos direitos à vida, à saúde, à alimentação, à moradia e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, cuja prestação deve ser obrigatória, universal, integrada e adequada.

2) Há gigantesco déficit para a implementação da universalização da prestação dos serviços de saneamento básico no País, marcado pela profunda desigualdade na disponibilidade de redes públicas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário entre as regiões brasileiras.

3) Não obstante, a obrigatoriedade da ligação das edificações às redes de água e esgoto, quando disponíveis, é essencial e favorece a consecução da universalização dos serviços de saneamento básico, sua integralidade, adequação, segurança, qualidade, regularidade e continuidade, sendo definitivamente consagrada pelo Novo Marco Legal do Saneamento Básico, associada à obrigações do Poder Público necessárias à garantia da saúde da coletividade.

4) A obrigatoriedade da ligação tem relação com a viabilidade técnica e econômico-financeira dos serviços de saneamento, eis que eles demandam a disponibilização e manutenção de infraestrutura e instalações operacionais onerosas.

5) A obrigatoriedade está em conformidade com o primado da preservação ambiental e da disponibilidade (e da segurança) hídrica, considerando a água como um recurso natural limitado, dotado de valor econômico, promovendo a racionalização do seu uso e desestimulando seu desperdício, além de prestigiar a ideia de sustentabilidade.

6) O Novo Marco Legal do Saneamento também manteve alteração antes introduzida pela Medida Provisória 844/2018, que possibilita a sujeição dos usuários ao pagamento de taxas, tarifas e outros preços públicos decorrentes da disponibilização da infraestrutura e independentemente da efetiva conexão da edificação à rede, sem prejuízo do estabelecimento de hipóteses de gratuidade e modicidade dos respectivos valores.

7) O Novo Marco do Saneamento definiu uma proibição geral à alimentação de instalações prediais ligadas à rede pública por outras fontes de

água, bem como correspectivas obrigações para a entidade reguladora e o titular dos serviços públicos de saneamento, dispondo que eles deverão estabelecer prazo para que os usuários conectem suas edificações à rede, sem prejuízo da ligação levada a efeito pelo prestador do serviço, com verificação pelo titular ou agência reguladora e sob pena de responsabilidade para estes.

8) O Superior Tribunal de Justiça, última instância para a revisão de questões relacionadas à aplicação das normas federais, firmou jurisprudência pacífica no sentido da vedação da alimentação da edificação por fontes alternativas de água, quando disponível a rede pública de abastecimento.

9) A proibição geral à alimentação das edificações permanentes urbanas por fontes alternativas, quando disponível a rede pública, foi corroborada pelo número limitado de exceções estabelecidas pelo Novo Marco do Saneamento, a saber: para as edificações para uso não residencial e para os condomínios regidos pela Lei 4.591/1964, desde que autorizados pelo órgão gestor competente e que promovam o pagamento pelo uso de recursos hídricos, quando devido, observados os princípios da água como bem escasso e de valor econômico, bem como da sustentabilidade ambiental, econômica e financeira dos serviços de saneamento, sem embargo do pagamento pelo uso da rede de coleta e tratamento de esgoto na respectiva quantidade das águas captadas nas fontes alternativas

10) As edificações dos núcleos urbanos informais também devem ser ligadas às redes públicas de saneamento.

11) A leitura das exceções à obrigatoriedade de ligação das edificações urbanas às redes de saneamento deve ser feita de forma restritiva e mediante a adoção das condições estabelecidas na nova Lei, de modo a não prejudicar a universalização destes serviços públicos, a saúde dos usuários e a proteção do meio ambiente.

Referências

ALEGRE, A. P. Serviço Público de Saneamento Básico: abastecimento de água potável e esgotamento sanitário. Conceitos e implicações no novo marco regulatório. In: **O Novo Marco Regulatório do Saneamento Básico**. 1. ed. São Paulo: Thomas Reuters Brasil, 2020.

ARAÚJO, L. M. DE; SILVA, J. A. T. E. Os Recursos Hídricos e o Paradigma da Sustentabilidade. In: **Direito ambiental, recursos hídricos e saneamento: estudos em comemoração aos 20 anos da política nacional de recursos hídricos e aos 10 anos da política nacional de saneamento**. 1. ed. São Paulo: Letras Jurídicas, 2017. p. 384-407.

BERTOCCELLI, R. DE P. Saneamento básico: a evolução jurídica do setor. In: **O Novo Marco Regulatório do Saneamento Básico**. 1. ed. São Paulo: Thomas Reuters Brasil, 2020. p. 17–33.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL. SECRETARIA NACIONAL DE SANEAMENTO – SNS. SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES SOBRE SANEAMENTO. **24º Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos – 2019**. Brasília: SNS/MDR, 2020. Disponível em:

<http://www.snis.gov.br/downloads/diagnosticos/ae/2019/Diagnostico_AE2019.pdf>. Acesso em: 5 jan. 2020.

CONSELHO EMPRESARIAL BRASILEIRO PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL; INSTITUTO TRATA BRASIL. **Benefícios Econômicos da Expansão do Saneamento Brasileiro**. Disponível em: <<https://cebds.org/publicacoes/beneficios-economicos-da-expansao-saneamento-brasileiro/>>. Acesso em: 17 jan. 2021.

HUTTON, G.; CHASE, C. Water Supply, Sanitation, and Hygiene. In: **Disease Control Priorities, Third Edition (Volume 7): Injury Prevention and Environmental Health**. Disease Control Priorities. [s.l.] The World Bank, 2017. p. 171–198.

INSTITUTO TRATA BRASIL. **Água - Trata Brasil**. Disponível em: <<http://www.tratabrasil.org.br/saneamento/principais-estatisticas/no-brasil/agua>>. Acesso em: 6 jan. 2021.

KHALIFA, M.; BIDAISEE, S. The Importance of Clean Water. **Scholar Journal of Applied Sciences and Research**, v. 1:7, p. 17–20, 2018.

MAIA, L. C. Mínimo existencial e meio ambiente. **Revista do Superior Tribunal de Justiça**, v. 239, Tomo 1. STJ, p. 446–452, jul./ago./set. 2015.

NEGRINI NETO, J.; NEGRINI, M. C. Princípios do Marco Legal do Saneamento Básico, com as alterações determinadas pela Lei 14.026, de 15 de julho de 2020.

In: **O Novo Marco Regulatório do Saneamento Básico**. 1. ed. São Paulo: Thomas Reuters Brasil, 2020.

UNITED NATIONS. A/RES/64/292. **The human right to water and sanitation**. 28 jul. 2010.

UNITED NATIONS. **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável | PNUD Brasil**. Disponível em: <https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/sustainable-development-goals.html>. Acesso em: 17 jan. 2021.

UNITED NATIONS. **The future we want — Rio + 20**. United Nations, 19 jun. 2012. Disponível em: <http://www.rio20.gov.br/documentos/documentos-da-conferencia/o-futuro-que-queremos/index.html>. Acesso em: 17 jan. 2021.

UNITED NATIONS. **United Nations Millennium Development Goals**. Disponível em: <https://www.un.org/millenniumgoals/enviro.html>. Acesso em: 17 jan. 2021.

VILLAR, Pilar Carolina; HIRATA, Ricardo. A INTERPRETAÇÃO DOS TRIBUNAIS FRENTE AO ARTIGO 45 DA LEI 11.445/2007 E A PERFURAÇÃO DE POÇOS COMO FONTES ALTERNATIVAS DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA. **Águas Subterrâneas**, 2018. Disponível em: <https://aguassubterraneas.abas.org/asubterraneas/article/view/29420>. Acesso em: 7 jan. 2021.