

6.2.



INFORMAÇÃO TÉCNICA-JURÍDICA 3015949

REPERCUSSÕES DOS PRAZOS ESTABELECIDOS NO NOVO MARCO DO SANEAMENTO BÁSICO E A RESPONSABILIDADE CIVIL POR DANOS PROVOCADOS AO MEIO AMBIENTE

Referência: SEI 19.16.2167.0060145/2022-37

Assunto: Repercussões dos prazos estabelecidos nos arts. 10-B e 11-B da Lei 11.445/2007, segundo a redação dada pela Lei 14.026/2020, conhecida como Novo Marco do Saneamento Básico, sobre a configuração da responsabilidade civil de titulares e de prestadores de serviços públicos de saneamento básico, quanto à prevenção e reparação de danos socioambientais decorrentes de poluição causada por essas atividades.

1. OBJETO

A presente Informação Técnico-Jurídica visa a analisar as possíveis repercussões dos prazos estabelecidos nos arts. 10-B e 11-B da Lei 11.445/2007, segundo a redação dada pela Lei 14.026/2020, conhecida como Novo Marco do Saneamento Básico, sobre a configuração da responsabilidade civil de titulares e de prestadores de

serviços públicos de saneamento básico, quanto à prevenção e reparação de danos socioambientais decorrentes de poluição causada por essas atividades.

Com efeito, a Lei 14.026/2020 introduziu disposições na Lei 11.445/2007, fixando a necessidade de metas em contratos de concessão de serviços de saneamento básico, bem como de comprovação de capacidade econômico-financeira da contratada para a universalização dos serviços de saneamento básico até 2033 (ou 2040):

Art. 10-B. Os contratos em vigor, incluídos aditivos e renovações, autorizados nos termos desta Lei, bem como aqueles provenientes de licitação para prestação ou concessão dos serviços públicos de saneamento básico, estarão condicionados à comprovação da capacidade econômico-financeira da contratada, por recursos próprios ou por contratação de dívida, **com vistas a viabilizar a universalização dos serviços na área licitada até 31 de dezembro de 2033**, nos termos do § 2º do art. 11-B desta Lei. (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020) (Regulamento)

(...)

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. (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)

§ 1º Os contratos em vigor que não possuírem as metas de que trata o caput deste artigo terão até 31 de março de 2022 para viabilizar essa inclusão. (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)

§ 2º Contratos firmados por meio de procedimentos licitatórios que possuam metas diversas daquelas previstas no caput deste artigo, inclusive contratos que tratem, individualmente, de água ou de esgoto, permanecerão inalterados nos moldes licitados, e o titular do serviço deverá buscar alternativas para atingir as metas definidas no caput deste artigo, incluídas as seguintes: (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)

I - prestação direta da parcela remanescente; (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)

II - licitação complementar para atingimento da totalidade da meta; e (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)

III - aditamento de contratos já licitados, incluindo eventual reequilíbrio econômico-financeiro, desde que em comum acordo com a contratada. (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)

§ 3º As metas de universalização deverão ser calculadas de maneira proporcional no período compreendido entre a assinatura do contrato ou do termo aditivo e o prazo previsto no caput deste artigo, de forma progressiva, devendo ser antecipadas caso as receitas advindas da prestação

eficiente do serviço assim o permitirem, nos termos da regulamentação. (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)

§ 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. (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)

§ 5º 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. (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)

§ 6º As metas previstas neste artigo deverão ser observadas no âmbito municipal, quando exercida a titularidade de maneira independente, ou no âmbito da prestação regionalizada, quando aplicável. (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)

§ 7º No caso do não atingimento das metas, nos termos deste artigo, deverá ser iniciado procedimento administrativo pela agência reguladora com o objetivo de avaliar as ações a serem adotadas, incluídas medidas sancionatórias, com eventual declaração de caducidade da concessão, assegurado o direito à ampla defesa. (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)

§ 8º Os contratos provisórios não formalizados e os vigentes prorrogados em desconformidade com os regramentos estabelecidos nesta Lei serão considerados irregulares e precários. (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)

§ 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. (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)

Assim, resta saber se, no contexto das disposições acima, há alguma causa de exclusão da responsabilidade civil de titulares e prestadores de serviços públicos pelos danos decorrentes da poluição associada às atividades de saneamento.

2. ANÁLISE

Nota-se, claramente, que os artigos 10-B e 11-B da Lei nº. 11.445/07 têm por objetivo estipular que contratos de concessão tenham metas para se alcançar a universalização dos serviços em determinado período de tempo, ou seja, até o ano de 2033.

Assim, os dispositivos possuem nítido escopo de disciplinar contratos de concessão de serviços públicos de saneamento básico, estabelecendo requisitos e conteúdo mínimos para esses instrumentos contratuais.

Lado outro, os citados artigos não afastam a responsabilidade civil e as obrigações relacionadas à prevenção ou reparação de danos ocasionados por poluição do meio ambiente.

A propósito da responsabilidade civil, desde a edição da Lei de Política Ambiental (Lei 6.938/1981), é incontroverso que “o poluidor está obrigado, independentemente de existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade” (art. 14, §1º da Lei), determinação recepcionada pela Constituição Federal de 1988 que assegurou a todos “o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado” e “determinou que as condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados” (art. 225, caput e §3º da CF).

Portanto, especificamente no que se refere aos serviços de esgotamento sanitário, permanece inalterado o dever de os municípios darem destinação final ambientalmente adequada a resíduos e a efluentes sanitários.

A propósito, destaque-se que a jurisprudência do Tribunal de Justiça de Minas Gerais tem reconhecido as obrigações de preservação do meio ambiente e de cessação da poluição, independentemente das alterações legislativas trazidas pelo chamado Novo Marco do Saneamento Básico (todos os acórdãos abaixo referidos foram prolatados depois da vigência da Lei nº. 14.026/2020):

REMESSA NECESSÁRIA E APELAÇÕES CÍVEIS. PRELIMINAR DE INTEMPESTIVIDADE DO SEGUNDO RECURSO REJEITADA. CERCEAMENTO DE DEFESA: NÃO OCORRÊNCIA. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. **DEFESA E PRESERVAÇÃO DO MEIO AMBIENTE. SANEAMENTO BÁSICO. IMPLANTAÇÃO DE ESTAÇÃO DE TRATAMENTO DE ESGOTO (ETE).** MUNICÍPIO DE CONCEIÇÃO DOS OUROS. **LANÇAMENTO DOS DEJETOS ‘IN NATURA’ EM CURSOS D’ÁGUA. DESCUMPRIMENTO DAS OBRIGAÇÕES CONTRATUAIS E NORMAS REGULAMENTARES. IMPACTO AMBIENTAL RECONHECIDO. PRAZO PARA CUMPRIMENTO DA OBRIGAÇÕES: RAZOABILIDADE.** TERMO INICIAL: TRÂNSITO EM JULGADO DA SENTENÇA. MODULAÇÃO DOS EFEITOS E LEI DE INTRODUÇÃO ÀS NORMAS DO DIREITO BRASILEIRO: ADMISSIBILIDADE. SENTENÇA CONFIRMADA.

- Nos termos do art. 370 do CPC: “caberá ao juiz, de ofício ou a requerimento da parte, determinar as provas necessárias ao julgamento do mérito”. O parágrafo único do referido dispositivo estabelece que “o juiz indeferirá, em decisão fundamentada, as diligências inúteis ou meramente protelatórias.”

- Nos termos do art. 225 da Constituição Federal, todos têm direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.
- **O esgotamento sanitário, parte integrante do saneamento básico, constitui serviço público essencial, que deve ser assegurado a todos os cidadãos, evitando-se que os dejetos atinjam os cursos d'água, sob pena de ofensa a direitos constitucionais como o da dignidade da vida e da pessoa humana, saúde pública e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.**
- **Inexiste discricionariedade do Poder Público na implementação de obras de saneamento básico. E no caso ficou comprovado que a postura omissa do réu, consistente na ausência de implementação do sistema de tratamento de esgoto, muito embora se tenha comprometido a tanto, ensejou a ocorrência de dano ao meio ambiente, consubstanciado no despejo de esgoto sanitário "in natura" nos cursos d'água, expondo a população e o próprio meio ambiente a risco.**
- **Em que pese a publicação da Lei nº 14.026, em 15 de julho de 2020 - que atualizou o marco legal do saneamento básico -, a proibição do lançamento de esgoto sem tratamento nos cursos de água é antiga (Lei Estadual nº 2.126/1960, Lei Federal nº 6.938/1981, Lei Estadual nº 13.199/1999 e Lei Federal nº 11.445/2007), não se podendo, de fato, permitir que o Poder Administrativo prolongue a sua obrigação num tempo indefinido.**
- O prazo fixado na sentença para cumprimento da obrigação mostra-se razoável, não se justificando mais a protelação incerta dessa providência, notadamente em razão da urgência da necessidade da obra, sob pena de perpetuação da contaminação do meio ambiente e manutenção da degradação do ecossistema local.
- A hipótese em exame não é, no entanto, a de mera execução provisória, cujas possibilidades/requisitos são aqueles previstos no art. 520 do CPC. Trata-se, na verdade, de modulação da decisão, isto é, de conferir prazo razoável para o cumprimento da obrigação de fazer de largo espectro, como aqui ocorre, conforme previsto na nova redação conferida ao art. 23 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.
- Diante da complexidade da obra para a implantação do sistema de tratamento de esgoto é razoável que os prazos fixados na sentença passem a fluir apenas a partir do seu trânsito em julgado, de modo a possibilitar as adaptações necessárias pelo Município. (TJMG - Ap Cível/Rem Necessária 1.0000.21.014756-7/001, Relator(a): Des.(a) Wander Marotta, 5ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 13/05/2021, publicação da súmula em 14/05/2021) [g. n.]

REEXAME NECESSÁRIO - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - MUNICÍPIO DE CASA GRANDE - **SISTEMA DE TRATAMENTO DE ESGOTO URBANO - AUSÊNCIA - DANOS AO MEIO AMBIENTE E À QUALIDADE DE VIDA DA POPULAÇÃO LOCAL - REGULARIZAÇÃO - DEMORA - MULTA COMINATÓRIA - REDUÇÃO - SENTENÇA REFORMADA EM PARTE.** Como cediço, a obrigatoriedade de o Município implantar sistema de esgotamento sanitário está amparada nos artigos 23, VI, 24, VI e 225, da CR/88, e também no art. 214 da Constituição Estadual. Tratando-se de providência necessária à proteção do Meio Ambiente e garantia à saúde e qualidade de vida da população. Verificando-se a demora da municipalidade em providenciar adequado sistema de tratamento de esgoto urbano, havendo injustificável inércia estatal e continuada negligência quanto à resolução da questão ao longo do tempo, revelando que o executivo local não vem cumprindo seu dever jurídico de evitar danos ao meio ambiente e à saúde pública, impende ao Judiciário impor-lhe o cumprimento da obrigação em prazo razoável e adequado. As astreintes têm por fito exclusivo coagir o réu a cumprir a obrigação imposta, devendo, para tanto, observar a razoabilidade e a proporcionalidade. Revelando-se excessiva a multa arbitrada, prudente e necessária a redução do valor cominado na sentença. (...) Como cediço, **a obrigatoriedade de o Município implantar sistema de esgotamento sanitário está amparada nos artigos 23, VI, 24, VI e 225, todos da CR/88, e também no art. 214 da Constituição Estadual. Além disso, é certo que a falta de prévio tratamento do esgoto antes de seu despejo nos cursos d'água ofende o art. 3º da Lei nº 6.938/81, as Resoluções CONAMA nº 20/86 e nº 430/2011, a Deliberações Normativas COPAM n.º 86/2006 e 128/2008 e a própria Lei Estadual nº 13.199/99.** O caso dos autos não envolve apenas procedimento isolado da Administração Pública em benefício de parcela destacada de um grupo de indivíduos/cidadãos. O que se verifica é o interesse e prejuízo a toda a população e comunidade municipal, em pleito que visa garantir, em resumo e ao final, não apenas a proteção ao meio ambiente, à saúde e a qualidade de vida, mas o mínimo em dignidade da pessoa, protegido pela Constituição da República. Portanto, o não lançamento "in natura" de esgotos e dejetos provenientes da área urbana em cursos d'água sem prévio tratamento e o tratamento do esgoto da área urbana de todo município, não são apenas desejos, mas direito do cidadão - pessoa humana; ademais, depois de várias notificações e promessas descumpridas. Quanto ao prazo definido na sentença para o cumprimento da obrigação (dois anos a contar do trânsito em julgado da sentença), tem-se que se revela razoável e não merece majoração, notadamente porque não se trata de demanda nova/recente. **Em que pesem as disposições da recém publicada Lei nº 14.026, em 15 de julho de 2020, que atualizou o marco legal do saneamento básico, é antiga a proibição de lançamento de esgoto sem tratamento nos cursos de água, conforme previsto na Lei Estadual nº 2.126/1960, Lei Federal nº 6.938/1981, Lei Estadual nº 13.199/1999 e Lei Federal nº 11.445/2007, não havendo que se prolongar ainda mais a obrigação da administração,**

perpetuando a lesão aos administrados. No tocante à multa cominatória diária, arbitrada pela sentença, ressalta-se que, em alteração do entendimento já manifestado anteriormente, admite-se a sua fixação em desfavor de entes públicos, com esteio no art. 537, do CPC e no julgamento do Recurso Especial 1.474.665/RS, sob o rito dos recursos repetitivos, que declarou a possibilidade de imposição de multa cominatória à Fazenda Pública em caso de descumprimento de decisão judicial relativa ao fornecimento de medicamentos. (TJMG - Apelação Cível 1.0000.20.555385-2/001, Relator (a): Des.(a) Geraldo Augusto, 1ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 27/04/2021, publicação da súmula em 30/04/2021) [g. n.]

Adicione-se que o acesso ao saneamento básico é um direito humano essencial, assim reconhecido pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU) 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 Lei 7.783/1989 também reconhece a captação e tratamento de esgoto e lixo como serviços públicos essenciais (art. 10, incisos I e VI), que, conforme o Código de Defesa do Consumidor (art. 6º, X), a Lei 8.987/95 (art. 6º) e a Lei de Saneamento Básico (11.445/2007, arts. 2º, III e IV, e 43), devem ser prestados pelo Poder Público e seus eventuais concessionários de forma adequada à saúde pública e à proteção do meio ambiente, contínua, eficiente e segura.

Obviamente, não atende a tais requisitos a prestação de serviços causadora de poluição ambiental, de riscos à saúde humana, de degradação da qualidade das águas, prejuízo para usos a jusante, possibilitando a proliferação de doenças de veiculação hídrica e provocando a geração de maus odores etc., como ocorre com o lançamento de esgoto *in natura* nos cursos d'água ou com a disposição irregular de resíduos urbanos.

Exegese contrária conduziria à conclusão de ser a deliberação normativa ilegal e inconstitucional, neste último caso por manifesta ofensa ao *caput* e ao §3º do art. 225 do CF/1988, já que um ato infraconstitucional não pode, em hipótese alguma, admitir a prática de atos lesivos ao meio ambiente, bem de natureza transindividual e indisponível.

3. CONCLUSÃO

Em face do exposto, conclui-se que os artigos 10-B e 11-B da Lei 11.445/2007, com a redação dada pela Lei 14.026/2020, que fixaram a necessidade de estabelecimento de metas em contratos de concessão de serviços de saneamento básico, bem como de comprovação de capacidade econômico-financeira da contratada para a universalização dos serviços de saneamento básico até o ano de 2033, não afastaram a responsabilidade civil de titulares e de prestadores de serviços públicos de saneamento básico quanto à prevenção e reparação de danos socioambientais decorrentes de poluição causada por essas atividades.

Sendo o que cumpria fazer no momento, os coordenadores signatários expedem a presente, sem caráter vinculante, respeitada a independência funcional dos Órgãos de Execução do Ministério Público do Estado de Minas Gerais.

Belo Horizonte, 23 de maio de 2022.

Leonardo Castro Maia

Promotor de Justiça

Coordenador Estadual de Habitação e Urbanismo