

# **SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL: perspectiva jurídica**

Eduardo Venâncio Rocha<sup>1</sup>

## **RESUMO**

Neste trabalho vamos entender a rede legal e todo o arcabouço jurídico que regulamenta o saneamento básico no Brasil e a legislação sobre o assunto, a Constituição Federal como norma superior que traça regras gerais, as competências dos entes federados até onde cada um deles pode proporcionar uma melhor condição de vida a todas as pessoas com a implementação de políticas públicas de saneamento como coleta de lixo, destinação de esgoto doméstico e de efluentes industriais, a captação e distribuição de água potável, dentre outros. O saneamento básico é essencial à sadia qualidade de vida que é um direito de todo cidadão, pois está intimamente ligado à dignidade humana. O Meio Ambiente deve ser observado criteriosamente, haja vista que a falta de saneamento básico ou seu mau planejamento afeta diretamente o ambiente podendo causar danos irreparáveis.

Palavras- chave: Saneamento Básico, Constituição Federal, Competências, Meio Ambiente.

## **INTRODUÇÃO**

O saneamento básico nas últimas décadas sofreu importantes alterações em consequência de uma política pública clara e apta para alcançar o equilíbrio do desenvolvimento nacional e regional, a busca do bem estar social da população e a promulgação de uma legislação recente e eficaz, derivada da Constituição Federal.

O risco de escassez de água doce em virtude da poluição no mundo fez com que a sociedade se voltasse não somente para as questões que envolvem a preservação dos recursos hídricos, mas também ao saneamento básico, em função de sua interferência no ciclo de uso das águas.

A presença desse serviço de saneamento básico ora desenvolvido, mesmo que de forma precária tem aparecido como influência positiva, determinante nos indicadores de saúde pública da população. A qualidade da água utilizada para consumo humano e para

---

<sup>1</sup> Bacharel em Direito, Especialista em Educação Ambiental, Mestrando no Instituto de Geografia / UFU. *Email:* evr74mg@hotmail.com.

higiene pessoal, a falta de redes de esgotos domésticos e águas potáveis, e a ausência de tratamento dos efluentes industriais e resíduos sólidos das empresas e residências, são verdadeiros vetores de doenças atentando contra a dignidade humana.

Analisaremos a inserção da matéria no âmbito da Constituição Federal. Em primeiro plano identificaremos o saneamento básico como política pública de direitos sociais fundamentais e de dignidade humana, a competência dos entes federados e o saneamento básico como serviço público essencial e indispensável.

Além dos dispositivos constitucionais, a Lei Federal nº 11.445 de 5 de janeiro de 2007 traz em seu art. 3º a definição de saneamento básico:

Art. 3º Para os efeitos desta Lei, considera-se:

I - saneamento básico: conjunto de serviços, infra-estruturas e instalações operacionais de:

a) abastecimento de água potável: constituído pelas atividades, infra-estruturas e instalações necessárias ao abastecimento público de água potável, desde a captação até as ligações prediais e respectivos instrumentos de medição;

b) esgotamento sanitário: constituído pelas atividades, infra-estruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, tratamento e disposição final adequados dos esgotos sanitários, desde as ligações prediais até o seu lançamento final no meio ambiente;

c) limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos: conjunto de atividades, infra-estruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destino final do lixo doméstico e do lixo originário da varrição e limpeza de logradouros e vias públicas;

d) drenagem e manejo das águas pluviais urbanas: conjunto de atividades, infra-estruturas e instalações operacionais de drenagem urbana de águas pluviais, de transporte, detenção ou retenção para o amortecimento de vazões de cheias, tratamento e disposição final das águas pluviais drenadas nas áreas urbanas. (BRASIL, 2007)

Não existe a pretensão de esgotar o assunto, mas demonstrar o saneamento básico no âmbito jurídico como uma rede legal protetora com todos seus conflitos à luz do federalismo cooperativo e do princípio da subsidiaridade, e como os entes federados na medida de suas competências legais podem efetivar os direitos das pessoas contempladas em nossa Constituição Federal e na Lei Federal nº 11.445 de 2007 que define saneamento básico e traz as diretrizes para sua implementação.

## **SANEAMENTO BÁSICO UMA ABORDAGEM JURÍDICA**

---

A Lei Federal 11.445 de 2007 define saneamento básico, modernamente também denominado saneamento ambiental como: “conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, manejo de resíduos sólidos e limpeza urbana e manejo das águas pluviais e drenagem urbanas”. A análise sobre o saneamento ambiental no Brasil mostra que quase a metade da população, 83 (oitenta e três) milhões de pessoas não são assistidas por redes de esgotos; 45 (quarenta e cinco) milhões de pessoas carecem de serviços de distribuição de água potável.

Nas áreas rurais, mais de 80% (oitenta por cento) das moradias não são atendidas por redes de abastecimento de água e quase 60% (sessenta por cento) dos esgotos de todo o país são lançados, sem nenhum tratamento, diretamente nos mananciais de águas potáveis. Levando-se em conta as estimativas da produção média de esgoto por habitante da Pesquisa Nacional de Saneamento Básico - PNSB, é possível verificar que, na grande maioria das bacias hidrográficas, o volume de esgoto coletado é bastante baixo em relação ao produzido pelos municípios ali situados.

O maior número percentual de distritos-sede que coletam esgoto encontra-se nas bacias costeiras do Sudeste 95% (noventa e cinco por cento) e nas bacias hidrográficas dos rios São Francisco e da Prata, ambas com 63% (sessenta e três por cento), seguidas pelas bacias costeiras do Nordeste oriental 57% (cinquenta e sete por cento) e do Sul 49% (quarenta e nove por cento). As demais apresentam valores iguais ou inferiores a 20% (vinte por cento). A situação é mais grave quando se considera que, nas grandes bacias hidrográficas, menos de 50% (cinquenta por cento) do esgoto coletado recebe tratamento.

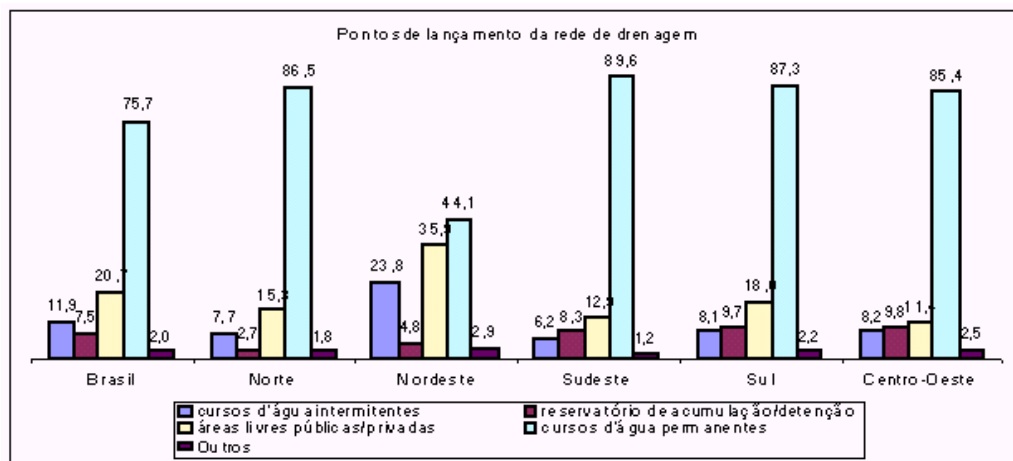
Em 2000, havia 116 municípios brasileiros sem serviço de abastecimento de água por rede geral (2% do total de municípios), a maior parte dos quais situada nas regiões Norte e Nordeste. Nessas regiões, embora tenha havido redução do número de municípios sem abastecimento desde 1989, registrou-se em 2000 um aumento de seu peso proporcional: passaram de 50% para 56% no Nordeste, e de 21,7% para 23,3% na região Norte, indicando que o investimento aí realizado na expansão da rede geral de abastecimento de água não ocorreu na mesma proporção que nas demais regiões. Esses municípios que não contam com rede distribuidora de água utilizam, como alternativa, chafarizes e fontes, poços particulares e abastecimento por caminhões-pipas, bem como uso direto de cursos d'água. (IBGE,2009)

O impacto brutal de tudo isso recai sobre a saúde pública: 65% (sessenta e cinco por cento) das internações hospitalares de crianças de 0 (zero) a 5 (cinco anos), registradas no Brasil decorrem da ausência ou da precariedade dos serviços de saneamento básico, oferecidos ou ausentes na maioria dos casos.

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística publicou em 2000, o Atlas de Saneamento, reunindo informações da Pesquisa Nacional de Saneamento Básico 2000 e do Censo Demográfico 2000, ambos do IBGE, e de fontes provenientes de outros órgãos e entidades. Verificaram as profundas desigualdades regionais existentes na infraestrutura de saneamento que fazem da universalização e da melhoria dos serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana, coleta de lixo e drenagem urbana, um objetivo a ser alcançado, ainda hoje, pelo Estado e conquistado pela sociedade brasileira. (IBGE,2009)

O saneamento básico também exerce um papel fundamental na preservação dos recursos hídricos, do desenvolvimento ambiental sustentável, pois com um saneamento básico bem estruturado, o Meio Ambiente sofre menos as consequências desse desequilíbrio. No âmbito das atividades de abastecimento de água, o tratamento, e o afastamento dos esgotos domésticos e efluentes industriais, do local de captação de água de mananciais superficiais e subterrâneos são essenciais, tendo em vista que águas residuais são devolvidas à natureza, interferindo, dessa forma, no ciclo hídrico, tanto nos aspectos quantitativos como qualitativos.

#### Proporção dos municípios por pontos de lançamento da rede de drenagem, segundo as Grandes Regiões – 2000



Fonte: IBGE

Marçal Justem Filho em sua obra Curso de Direito Administrativo, (2005, p.478) nos traz que :

Serviço público é uma atividade pública administrativa de satisfação concreta de necessidades individuais ou transindividuais, materiais ou imateriais, vinculadas diretamente a um direito fundamental, destinada a pessoas indeterminadas e executada sob regime de direito público.

A prestação dos serviços públicos de saneamento básico está arraigada nesse conceito.

E uma concepção contemporânea, ele elenca os seguintes princípios do serviço público:

continuidade; igualdade; universalidade; neutralidade; isonomia nas tarifas; adequação do serviço (mutabilidade); transparência e participação dos usuários; ausência de gratuidade; e modicidade tarifária.

Não obstante, certamente princípios basilares consistem na continuidade, na universalização do atendimento, e na prestação adequada dos serviços. Os demais princípios, os doutrinadores apontam que decorrem desses principais.

## **CONSTITUIÇÃO DE 1988 E SANEAMENTO BÁSICO**

A democratização do saneamento básico tem papel decisivo na garantia dos direitos sociais e da dignidade humana previstos em nossa Carta Magna, como forma de conceder condições mínimas à pessoa humana como direito à saúde e ao bem estar, classificados como uma segunda geração dos direitos fundamentais. Os direitos da segunda geração também conhecidos como direitos de igualdade, surgiram após a 2ª Guerra Mundial com o advento do Estado Social.

São direitos econômicos, sociais e culturais que devem ser prestados pelo Estado por intermédio de políticas de justiça distributiva. Abrangem o direito à saúde, trabalho, educação, lazer, repouso, habitação, saneamento, greve, livre associação sindical, dentre outros.

“O direito ao meio ambiente sustentável, presente no rol dos direitos fundamentais de terceira geração, denominados como direitos de solidariedade, preservando para presente e futuras gerações. ( FERREIRA FILHO,2003,p. 310)

Os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, previstos no art. 3º, inciso III de nossa Carta Magna, destacam a redução das desigualdades sociais e regionais “[...] III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;” ( BRASIL, 1988)

O saneamento básico serve como ferramenta capaz de concretizar tais objetivos. Dessa forma, como leciona o doutrinador José Afonso da Silva (1997, p. 107) “O objetivo do Estado brasileiro, assinalado exemplificativamente pela Constituição Federal, vem efetivar, na prática, a dignidade da pessoa humana”.

Os direitos e garantias fundamentais garantidos constitucionalmente, com destaque aqui aos direitos sociais, devem estar contemplados dentre os objetivos a serem alcançados pelo Estado. Nas palavras do eminente jurista Alexandre de Moraes (2002) podem ser definidos como:

O conjunto institucionalizado de direitos e garantias do ser humano que tem por finalidade básica o respeito a sua dignidade, por meio de sua proteção contra o arbítrio do poder estatal e o estabelecimento de condições mínimas de vida e desenvolvimento da personalidade humana,

A materialização se dará por intermédio do estabelecimento das diretrizes e da implementação das políticas públicas pelos entes federados, isto é, pela União, Estados, Municípios e Distrito Federal cada um dentro de sua esfera de competência.

A Constituição Federal de 1988 é indispensável à atuação harmônica entre os entes, observados os limites de suas competências, sem que isso sirva de obstáculo ou embaraço para a solidificação das aspirações da sociedade.

A competência no que se refere ao saneamento básico encontra-se inserida na Constituição Federal como privativa da União:

Art. 21. Compete à União:  
[...] XX - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;" (BRASIL, 1988)

A competência comum, ou seja aos Estados, Distrito Federal e Municípios com intenção de melhoria das condições de saneamento básico:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:  
[...] IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;  
[...] Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional. (BRASIL, 1988)

Para os Estados, a competência legislativa residual e a possibilidade de implementar funções públicas de interesse comum estão dispostas no art. 25 § 1º e 3º :

Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.  
§ 1º - São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição.  
§ 3º - Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o

planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.(BRASIL,1988)

Com evidência na competência administrativa dos Estados, além daquelas exclusivas, também ficou definida a de natureza comum por força do art. 23 da Constituição Federal do Brasil. Nessa sistemática, os Estados compartilham com os outros entes da federação, competência ampla no setor, prestando serviços de saúde, proteção ao meio ambiente, programas habitacionais e de saneamento básico, combate às causas da pobreza e a fatores de marginalização, promovendo a integração dos setores desprezados.

No entanto, a Constituição ainda definiu a probabilidade dos Estados, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse público.

Quanto aos Municípios, a Carta Magna registra a competência municipal de assuntos que afetam o interesse local, tanto na competência legislativa, quanto na gestão dos serviços públicos :

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

[...]

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial. (BRASIL,1988)

Essa autonomia concede aos Municípios novas capacidades de auto-organização, de normatização, autoadministração e autogoverno.

De forma clara Hely Lopes Meirelles define que :

o critério do interesse local é sempre relativo ao das demais entidades estatais. Se sobre determinada matéria predomina o interesse do Município em relação ao do Estado-membro e ao da União, tal matéria é de competência do Município. (MEIRELLES 1998, p.262)

Agora há um evidente entrelaçamento entre as questões de saúde pública, preservação dos recursos hídricos e a universalização da prestação dos serviços de saneamento básico, todos alicerçados constitucionalmente como de competência comum dos entes federados. A crescente carência da água, a que se soma também a elevação dos custos necessários para desenvolver-se adequadamente e racionalmente o ciclo de uso da água, tem levado à ampliação do seu tratamento político e jurídico, de modo a que seja possível continuar garantindo a generalidade com baixo custo para a população e uma melhor qualidade.

Há predominância do interesse comum, pois os interesses sociais somente poderão ser atendidos com a integração técnica e econômica dos serviços, sendo dessa forma otimizados, atendendo princípios da assiduidade, ajustamento, universalização do saneamento básico.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Há uma rede legal jurídica que dá suporte para que políticas públicas de saneamento básico sejam implantadas em todas as esferas, ou seja, federal, estadual e municipal com competências definidas na Constituição Federal.

Analisando toda essa rede legal, nota-se a falta de interesse político em por em prática toda a legislação permanente em prol do interesse público, a rede de saneamento básico não é uma tarefa fácil, pois envolve um contexto de alta complexidade, devendo se levar em conta o Meio Ambiente, ou seja, para onde vai o esgoto doméstico e efluentes industriais.

Como descartar o lixo doméstico sem afetar o ambiente, criando o chamado planeta paralelo que são os conhecidos aterros sanitários? Mais todas essas questões devem ser pensadas e adequadas às legislações pertinentes, pois estamos falando da dignidade da pessoa humana.

## ABSTRACT

In this work we understand the legal network and the whole legal framework that regulates basic sanitation in Brazil, the legislation on the subject. The Federal Constitution as the higher standard that outlines general rules. The powers of counties. As far as each can provide better living conditions for all persons with the implementation of public policies on sanitation and garbage collection and disposal of domestic sewage and industrial wastewater, the capture and distribution of drinking water, among others. Sanitation is essential to a healthy quality of life that is a right of every citizen, because it is closely connected to human dignity. The environment should be observed carefully, considering the lack of sanitation or your poor planning directly affects the environment may cause permanent damage.

Keywords - basic sanitation, the Federal Constitution, powers, Environment

## REFERÊNCIAS

BARROSO, Luis Roberto. Saneamento Básico: Competências Constitucionais da União, Estados e Municípios. **Revista Diálogo Jurídico** – Número 13, 2002. Disponível no site: <[www.direitopublico.com.br](http://www.direitopublico.com.br)>. Acesso em 15/11/2009.



BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES. Temas. **Água e Esgoto**. Disponível em <<http://www.cidades.gov.br/index.php?option=content&task=category&id=420>>. Acesso em 02/11/2009.

BRASIL. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Atlas do Saneamento**. Introdução. Disponível em <<http://www.ibge.gov.br/população>>. Acesso em 02/11/2009.

BRASIL. **Constituição Federal**. Brasília, 1988.

BRASIL. **Lei Federal n.º 11.445**. Brasília, 2007.

DE MELLO, CELSO ANTONIO BANDEIRA. **Curso de Direito Administrativo**. 17ª ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

DA SILVA, JOSÉ AFONSO. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 13ª ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

FERREIRA FILHO, MANOEL GONÇALVES. **Curso de Direito Constitucional**. 30ª ed. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 310.

MEIRELLES, HELY LOPES. **Direito Administrativo Brasileiro**. 20ª ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

MORAES, Alexandre de. **Direitos humanos fundamentais: Teoria Geral**. 4ªed. São Paulo: Atlas, 2002.

JUSTEM FILHO, MARÇAL. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2005.

ZIMMERMANN, AUGUSTO. **Teoria geral do federalismo democrático**. Rio de Janeiro: Lúmen Jures Ltda., 1999.