

Oportunidades e desafios para o apoio à gestão pública local à luz do novo marco legal do saneamento básico

Parte 1: Esclarecimentos sobre o novo marco legal

Realização



Apoio



São Paulo, setembro de 2020

Objetivo geral: Apresentar insumos e esclarecimentos técnicos para que o Instituto Votorantim (iV) possa compreender, de forma clara e objetiva, quais são os desafios e oportunidades que o novo marco legal traz consigo, com especial enfoque no papel protagonista dos municípios nessa política pública. De modo que esse trabalho auxilie na orientação dos esforços do iV de apoio à gestão pública local, mais especificamente nos municípios e regiões onde as empresas do grupo Votorantim operam.

Escopo Parte 1: O novo marco legal do saneamento básico, instituído pela Lei Federal No. 14.026, de 15 de julho de 2020, votado pelo Congresso Nacional e sancionado pelo Presidente da República (com vetos), altera sete legislações federações e um conjunto significativo de dispositivos que impactam as políticas públicas deste setor. O presente relatório irá esclarecer os principais elementos destas alterações legais e apontará as possíveis implicações práticas decorrentes dos mesmos.

Sumário

<i>A) Breve histórico do arranjo legal-normativo do saneamento no Brasil</i>	4
<i>B) Raio-x do saneamento básico no Brasil</i>	5
<i>C) Legislação em questão</i>	8
<i>D) Esclarecimentos sobre o novo marco legal</i>	8
A meta nacional de universalização	8
O papel dos municípios	9
Os blocos regionais	16
Os contratos.....	18
Os planos de saneamento	21
As condições de acesso a recursos da União.....	24
Prazos e linha do tempo	27
Ecossistema.....	31
<i>E) Glossário e siglas</i>	33
<i>F) Referências</i>	35

Índice de imagens

Quadro 1. Funções do titular do serviço de saneamento básico.....	10
Gráfico 1. Índices de saneamento básico no Brasil (2000-2018).....	5
Gráfico 2. Desembolsos de recursos não onerosos para o saneamento básico (2003-2017).....	6
Gráfico 3. Necessidade de investimentos para a universalização, por região, até 2033 ...	7
Gráfico 4. Número de Regiões Metropolitanas por região do Brasil.....	13
Gráfico 5. Situação dos Planos das RMs.....	14
Tabela 1. Saneamento básico, por região no Brasil (2018).....	6
Figura 1. Mapa dos municípios consorciados no Brasil.....	15

A) Breve histórico do arranjo legal-normativo do saneamento no Brasil

i) O Planasa

O Plano Nacional de Saneamento foi instituído em 1971 e a partir dele se deu a criação das Companhias Estaduais de saneamento (Cesbs), estabelecendo esse modelo fortemente baseado na atuação destas empresas. A coordenação nacional era feita pelo Banco Nacional da Habitação (BNH), empresa pública brasileira voltada ao financiamento de alguns setores do desenvolvimento urbano, inclusive o de saneamento.

ii) A Lei 11.445/2007

Inovação no estabelecimento de uma legislação federal para o setor, estabelecendo diretrizes e princípios fundamentais, tais como a universalização do acesso e a concepção de saneamento básico é concebido pelos serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário, manejo de águas pluviais e resíduos sólidos.

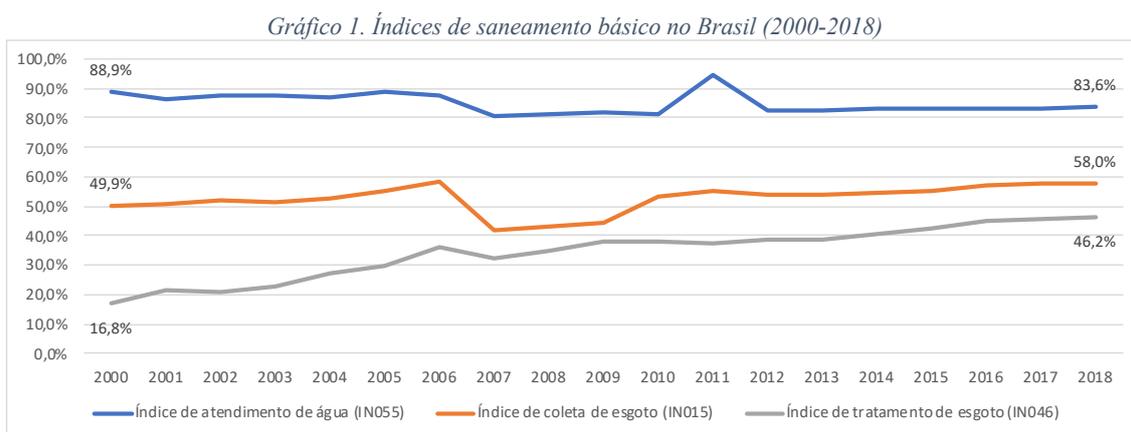
iii) O novo marco legal

Debate político tramitando desde 2018. Em 9 de julho de 2018 o governo de Michel Temer editou a Medida Provisória (MP) No. 844, a qual perdeu seu prazo de vigência em 19 de novembro. Após um mês e nove dias, mais uma MP veio à tona, a MP 868/18, também de autoria do governo Temer, tendo também seu prazo findado em 3 de junho de 2019. No mesmo dia, já no contexto do primeiro ano do governo do presidente Jair Bolsonaro, o Senador Tasso Jereissati (PSDB-CE) apresentou o Projeto de Lei (PL) 3.261/19, em regime de urgência. A matéria foi debatida no Senado Federal e na Câmara dos Deputados ao longo de 2019 e 2020, e apensada ao PL 4.162/19 apresentado pelo governo federal.

Na data de 24 de junho o Senado Federal aprovou o novo marco legal do saneamento, com 65 votos a favor e 13 contra. A matéria foi sancionada pelo Presidente da República em 15 de julho de 2020, com 11 vetos, dando origem a **Lei Federal No. 14.026**. E o Congresso Nacional, em sessão conjunta, tem a competência constitucional de 30 dias corridos para analisar os vetos presidenciais e eventualmente derrubar aqueles que julgar necessário.

B) Raio-x do saneamento básico no Brasil

A perspectiva a partir da série histórica dos últimos 10 anos permite compreender como o avanço do saneamento básico no Brasil está praticamente estagnada, ou até mesmo piorando. Em 2000 o índice de atendimento de água era de 88,9% e em 2018 caiu para 83,6%. O índice de coleta de esgoto, no mesmo período, saiu de 49,9% para meros 58%. O índice de tratamento de esgoto, em relação ao volume total de esgoto gerado, era 16,8% em 2000 e subiu para 46,2% (SNIS/MDR).



Fonte: SNIS. Elaboração própria.

Esses dados consubstanciam grande parte das críticas a respeito de eventual violação dos direitos humanos de acesso à água potável e ao esgotamento sanitário (IDS et al., 2018).

O retrato estático de 2018, último ano de divulgação dos dados oficiais do governo, aponta que 39 milhões de pessoas não têm acesso à água no Brasil e 101 milhões não têm sequer coleta de esgoto (Snis, 2018). E mais, de toda a água captada e tratada, perdemos na distribuição 38,4% (idem).

O mesmo quadro de 2018 ilustra uma desigualdade regional extremamente perversa no Brasil na agenda em questão. A tabela abaixo demonstra que a região Norte é a mais atrasada nos três principais índices de saneamento básico com apenas 57% de atendimento de água, 25% de coleta de esgoto e apenas 21% de tratamento de esgoto. A região Nordeste é a segunda pior, também nos três quesito. Enquanto as regiões Sul e Sudeste apresentam os melhores índices, mas, resta ressaltar, ainda também distantes da universalização do acesso, especialmente no que tange o esgotamento sanitário.

Tabela 1. Saneamento básico, por região no Brasil (2018)

Regiões/Índices	Atendimento água potável	Atendimento coleta de esgoto	Tratamento de esgoto
Norte	57,05%	25,90%	21,70%
Nordeste	74,21%	39,68%	36,24%
Sudeste	91,03%	68,69%	50,09%
Sul	90,19%	46,80%	45,44%
Centro-oeste	88,98%	57,41%	53,88%

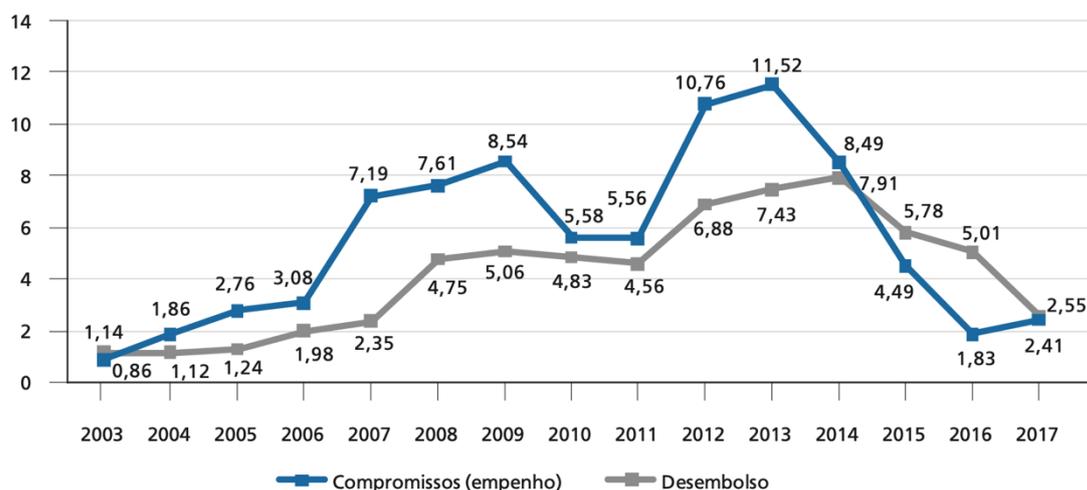
Fonte: SNIS, 2018. Elaboração própria.

Outros dados sintomáticos apontam o atraso deste setor. Os dados do IBGE indicam que 3.256 municípios (58,4%) não tinham seus respectivos planos de saneamento básico em 2018. Ainda, no mesmo ano foram registradas 233 mil internações decorrentes das chamadas “doenças de veiculação hídrica”, como dengue diarreia e verminoses (Datusus, Ministério da Saúde). Estima-se, a partir dos dados oficiais do Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), que são despejados diariamente 23,7 bilhões de litros de esgoto *in natura* na natureza em todo o Brasil (GTSCA2030, 2020).

Em termos de investimentos, o Plansab (2019) apresenta alguns dados a respeito do histórico de desembolsos de “recursos não onerosos” da União para o saneamento, ao longo do período de 2003 a 2017, conforme aponta o gráfico abaixo.

Gráfico 2. Desembolsos de recursos não onerosos para o saneamento básico (2003-2017)

Comprometimento e desembolso de recursos não onerosos para o saneamento (2003-2017)
(Em R\$ bilhões)



Fonte: Plansab (Brasil, 2019d, p. 64). Dados do Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI) Gerencial obtidos pelo MCI/MDR, corrigidos pelo Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI) da FGV para dezembro de 2017.

Fonte: Plansab, 2019.

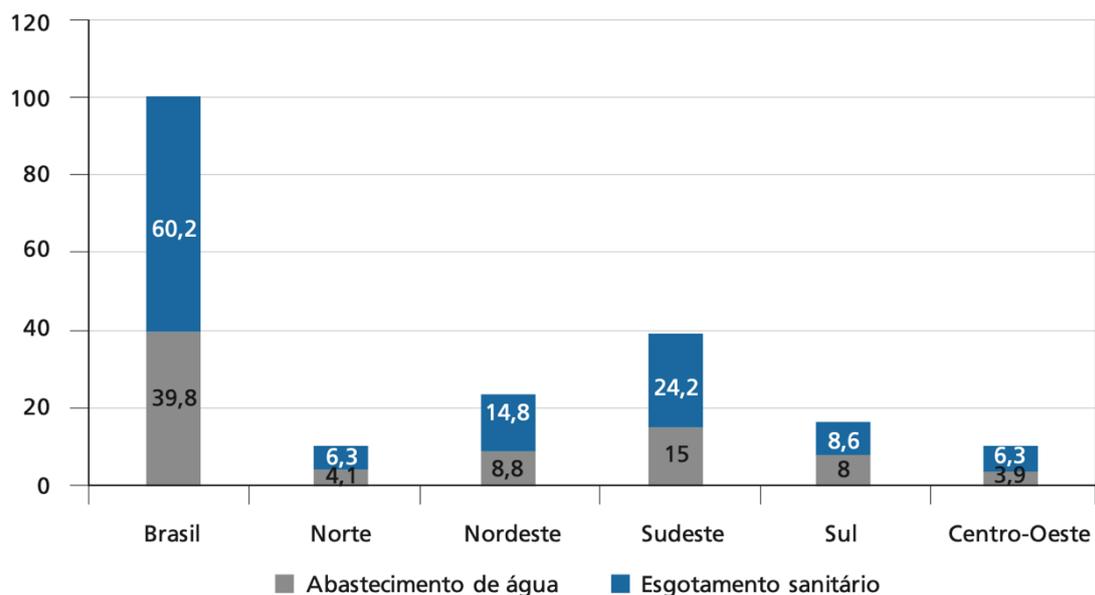
Ainda, a mesma fonte, indica uma projeção da necessidade de investimentos para o Brasil como um todo, e para cada uma das regiões, para alcançar a universalização do saneamento até 2033, meta posta no próprio Plansab. No total, estimava-se, na ocasião, a

necessidade de aportes na ordem de R\$357 bilhões ao longo deste período, conforme a distribuição (%) ilustrada no gráfico abaixo. Registra-se, entretanto, que o próprio governo federal refez essa estimativa em 2020, no âmbito do processo de criação do novo marco legal do setor, indicando a necessidade de investimento na ordem de R\$600-700 bilhões.

Gráfico 3. Necessidade de investimentos para a universalização, por região, até 2033

Necessidade de investimentos em água e esgoto, por região (2019-2033)

(Em %)



Fonte: Plansab (Brasil, 2019, p. 167).

Fonte: Plansab, 2019.

C) Legislação em questão

1. Lei Federal No. 11.445/07, diretrizes nacionais do saneamento básico;
2. Lei Federal No. 12.305/10, Política Nacional de Resíduos Sólidos;
3. Lei Federal No. 11.107/05, Lei dos Consórcios Públicos;
4. Lei Federal 13.089/15, Estatuto da MetrÓpole;
5. Lei Federal No. 9.984/00, cria a Agência Nacional de Águas (ANA);
6. Lei Federal No. 10.768/03, quadro de pessoal da ANA;
7. Lei Federal No. 13.529/17, participação da União em fundo de apoio à estruturação e ao desenvolvimento de projetos de concessões e parcerias público-privadas.

D) Esclarecimentos sobre o novo marco legal

A meta nacional de universalização

Um avanço muito significativo no novo marco legal é a inclusão na legislação do prazo da meta de universalização do acesso até **dezembro de 2033**. Anteriormente, este prazo constava apenas no Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANSAB), publicado em 2013 e atualizado em 2019.

Agora, esse compromisso com prazo tem força de lei e consequências claras caso não seja cumprido.

O prazo de dezembro de 2033 aparece em dois momentos na nova legislação, em ambos casos alterando dispositivos da Lei Federal 11.445/07 (de saneamento).

Em primeiro lugar no art. 10-B, ao determinar que todos os contratos (inclusive aqueles em vigor) “estarão condicionados à comprovação da capacidade econômico-financeira da contratada¹, 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”.

¹ Essa metodologia será determinada a partir de Decreto, ainda em fase de consulta pública (vide referências).

Já no art. 11-B a nova legislação reforça o mesmo prazo e esclarece o que entende por universalização do acesso: “**atendimento de 99% da população com água potável e 90% da população com coleta e tratamento de esgoto**”.

Todos os contratos em vigor deverão incluir expressamente essas metas até o prazo de **31 de março de 2022**.

Nota-se, portanto, que há uma vinculação clara entre a validade e condições dos contratos de prestação e o prazo formal de universalização até 2033. Além disso, estipula-se a necessidade de que as metas de universalização devem ser calculadas de forma progressiva (art. 11-B, § 3º, da Lei 11.445/07). Inclusive, no caso de não cumprimento das metas, a agência reguladora poderá declarar a **caducidade da concessão** (art. 11-B, §7º).

A única exceção à data determinada na meta de universalização está prevista nos casos onde os estudos apontarem a inviabilidade econômico-financeira, mesmo após a formação dos blocos regionais. Nestes casos a data limite é de **1º de janeiro de 2040**.

Box

Destaque: **Agora a meta de universalização está posta na lei e significa alcançar os índices de acesso de 99% da população com água e 90% com esgoto até 2033.**

Ponto de atenção: Nos locais onde ficar caracterizada a inviabilidade econômico-financeira a própria lei já prevê uma exceção à meta, alterando para 2040.

O papel dos municípios

Dois esclarecimentos iniciais são elementares para compreender o papel dos municípios no saneamento básico.

O primeiro deles está relacionado aos conceitos de interesse local e interesse comum (art. 30 e art. 25, § 3º da Constituição Federal, respectivamente), sendo que o primeiro está no

âmbito das competências dos municipais e o segundo relacionado às regiões metropolitanas (RMs), aglomerações urbanas (AUs) e microrregiões (MRs). E o novo marco legal avança² no sentido de esclarecer o que estes conceitos significam no setor do saneamento básico. Já no art. 3 da Lei No. 11.445/07 estabelece o seguinte:

“XIV - serviços públicos de saneamento básico de interesse comum: serviços de saneamento básico prestados em regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões instituídas por lei complementar estadual, em que se verifique o compartilhamento de instalações operacionais de infraestrutura de abastecimento de água e/ou de esgotamento sanitário entre 2 (dois) ou mais Municípios, denotando a necessidade de organizá-los, planejá-los, executá-los e operá-los de forma conjunta e integrada pelo Estado e pelos Municípios que compartilham, no todo ou em parte, as referidas instalações operacionais;
XV - serviços públicos de saneamento básico de interesse local: funções públicas e serviços cujas infraestruturas e instalações operacionais atendam a um único Município”.

Portanto, a tradução prática do conceito de interesse no setor do saneamento se relaciona basicamente com uma questão de infraestrutura.

É a partir deste conceito que se estabelece a titularidade do serviço de saneamento básico, explorada no novo art. 8 da Lei Federal 11.445/07 (explorado a seguir). O quadro abaixo é bastante ilustrativo a respeito das quatro etapas dos serviços de saneamento básico e as responsabilidades que o titular tem em relação a cada uma delas. Destaca-se o fato de que o planejamento é uma função indelegável por parte do titular, de modo que o plano seja a pedra fundamental de todo o estabelecimento do setor e das demais etapas destacadas (regulação, fiscalização e a própria prestação do serviço).

Quadro 1. Funções do titular do serviço de saneamento básico

Funções	Serviços públicos de saneamento básico			
	Abastecimento de água	Esgotamento sanitário	Manejo de resíduos sólidos	Manejo de águas pluviais
Planejamento	Indelegável			
Regulação	Delegável a órgão ou ente público			
Fiscalização	Delegável a órgão ou ente público			
Prestação	Direta (lei n. 8.666, no caso de terceirização) ou delegada (leis n. 8.987, n. 11.079 e n. 11.107)			

² Existem questionamentos de ordem legal a respeito desta interpretação de dispositivo constitucional, que será explorado no relatório Parte 2 do presente trabalho.

O segundo esclarecimento é o histórico para a construção do arranjo jurídico que permitiu a concepção da titularidade compartilhada onde está posto o interesse comum. Já em 2013 o Supremo Tribunal Federal (STF) tomou a decisão, no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.842 no Rio de Janeiro (ADI 1842/RJ), legitimando que os serviços de saneamento básico dizem respeito ao interesse comum da Região Metropolitana do Rio de Janeiro. E em 2015 foi instituído legalmente o Estatuto da Metrôpole que estabelece as diretrizes gerais para as políticas de interesse comum em RMs e AUs, sendo saneamento básico um deles.

Aterrisando todo esse preâmbulo ao novo marco legal do saneamento básico, o art. 8 da Lei No. 11.445 é central para entender o papel dos municípios. Basicamente fica definido que o município é o titular do serviço apenas nos locais onde esteja caracterizado o interesse local, vale dizer, onde as “infraestruturas e instalações operacionais atendam a um único Município”. Nos demais locais, essa titularidade é compartilhada. Ou seja, nas RMs, AUs e MRs, a titularidade dos serviços passa a ser compartilhada entre os municípios daquele território juntamente com o governo estadual.

A leitura na íntegra deste artigo é importante:

“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.

§ 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.

§ 2º Para os fins desta Lei, as unidades regionais de saneamento básico devem apresentar sustentabilidade econômico-financeira e contemplar,

preferencialmente, pelo menos 1 (uma) região metropolitana, facultada a sua integração por titulares dos serviços de saneamento.

§ 3º A estrutura de governança para as unidades regionais de saneamento básico seguirá o disposto na Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da Metrópole).

§ 4º Os Chefes dos Poderes Executivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios poderão formalizar a gestão associada para o exercício de funções relativas aos serviços públicos de saneamento básico, ficando dispensada, em caso de convênio de cooperação, a necessidade de autorização legal.

§ 5º O titular dos serviços públicos de saneamento básico deverá definir a entidade responsável pela regulação e fiscalização desses serviços, independentemente da modalidade de sua prestação." (NR)

É importante destacar o fato de que esse dispositivo legal não significa que o município perde sua titularidade, interpretação essa muitas vezes feitas. Na verdade, ele passa a compartilhá-la³ com outros atores, mais especificamente, os demais municípios de seu bloco regional e o estado. Essa questão da titularidade terá desdobramentos no processo de elaboração e aplicação dos planos de saneamento e delegação do ente regulador (descritos na sequência), uma vez que, conforme o Quadro 1 ilustra, (i) é de competência indelegável do titular a elaboração do planejamento e (ii) o titular pode realizar a fiscalização e regulação do serviço ou delegar tal função a outro ente público.

Também merece destaque a figura dos **consórcios públicos**⁴ e sua relação neste arranjo jurídico relacionado à titularidade, também descrita no mesmo art. 8 acima exposto. Mesmo com toda a concepção de titularidade compartilhada relacionada aos territórios previstos no Estatuto da Metrópole (RMs, AUs e MRs), a possibilidade da gestão consorciada municipal não está excluída do arranjo jurídico do saneamento básico. Os destaques dados preveem duas possibilidades nestes territórios: ou a prestação direta pela autarquia intermunicipal ou a abertura de processo licitatório. A prestação via contratos de programa com sociedade de economia mista ou empresa pública está peremptoriamente proibida.

Sempre que estiver caracterizado o interesse local⁵, onde, portanto, o município é titular, a adesão aos blocos regionais é facultativa (art. 8º-A, da Lei 11.445/07). Já nos casos de interesse comum caracterizado, a adesão por parte dos municípios à “prestação

³ Esse é outro ponto de atenção fundamental, a ser aprofundado na Parte 2 do presente trabalho.

⁴ Este é outro ponto que merece atenção e será detalhado na Parte 2: como fica o acesso a recursos da União por parte dos municípios consorciados (e que estejam em territórios de interesse comum, portanto, com potencial de participação dos governos estaduais)?

⁵ A responsabilidade sobre essa definição, de caracterização do interesse local ou comum tampouco está clara e será abordada na Parte 2 do presente trabalho.

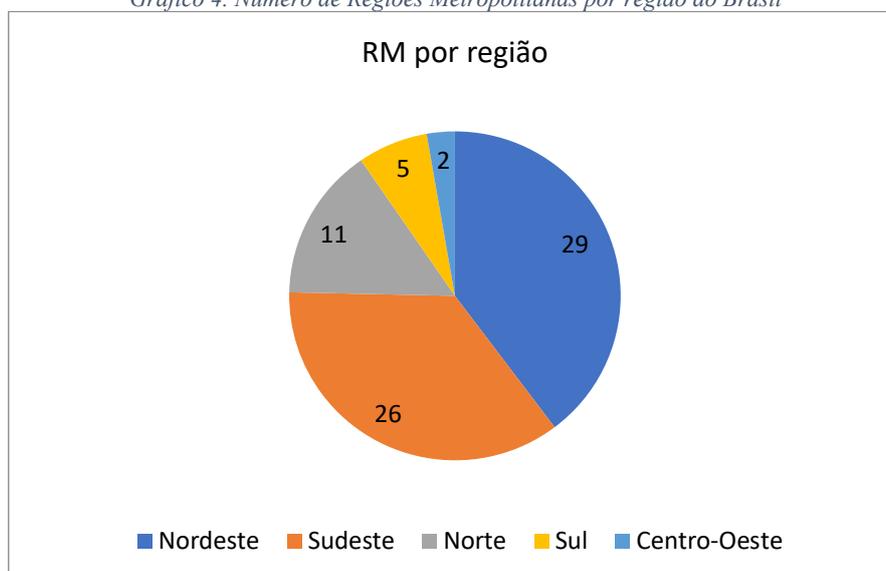
regionalizada” é fortemente induzida, com possibilidade de penalização de diferentes naturezas, inclusive, no acesso a recursos públicos federais e linhas de financiamento da União.

Um indicativo de toda a complexidade destes arranjos de cooperação interfederativa e o rebatimento na titularidade do saneamento é o tratamento diferenciado para as Regiões Integrada de Desenvolvimento (Rides), que são territórios similares às RMs, porém situadas em mais de um estado. Já no art. 3 da Lei No. 11.445, que trata da definição de conceitos, fica estabelecido no § 5º que: “No caso de Região Integrada de Desenvolvimento (Ride), a prestação regionalizada do serviço de saneamento básico estará condicionada à anuência dos Municípios que a integram (NR)”.

De forma geral, ao investigar o papel dos municípios no novo marco legal do saneamento é preciso ter claro **a dificuldade estrutural de implantar a chamada “governança interfederativa” determinada para os locais com interesse comum. O fato é que, do ponto de vista legal, essa determinação já existe pelo menos desde 2015 a partir do Estatuto da MetrÓpole. Entretanto, na prática há uma dificuldade enorme de construir os instrumentos e operar essas responsabilidades compartilhadas entre municípios e estados.**

Em termos conjunturais do Brasil, 1212 municípios estão em alguma das 73 RMs no território nacional, sendo que a maioria destes arranjos está nas regiões Sudeste Nordeste, conforme o gráfico abaixo (Observatório das MetrÓpoles).

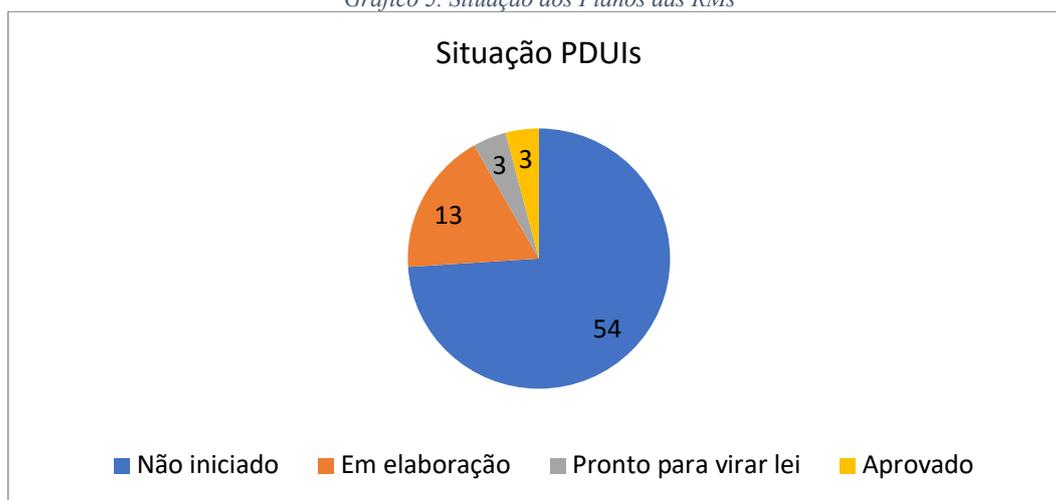
Gráfico 4. Número de Regiões Metropolitanas por região do Brasil



Fonte: Observatório das Metrôpoles. Elaboração própria.

E o retrato do atraso e fragilidade desta cooperação interfederativo pode ser compreendido, por exemplo, por conta da implementação de seu principal instrumento que é o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado. Somente três dessas RMs têm seu respectivo PDUI devidamente elaborado e aprovado pela Assembleia Legislativa, conforme o Gráfico 2 aponta.

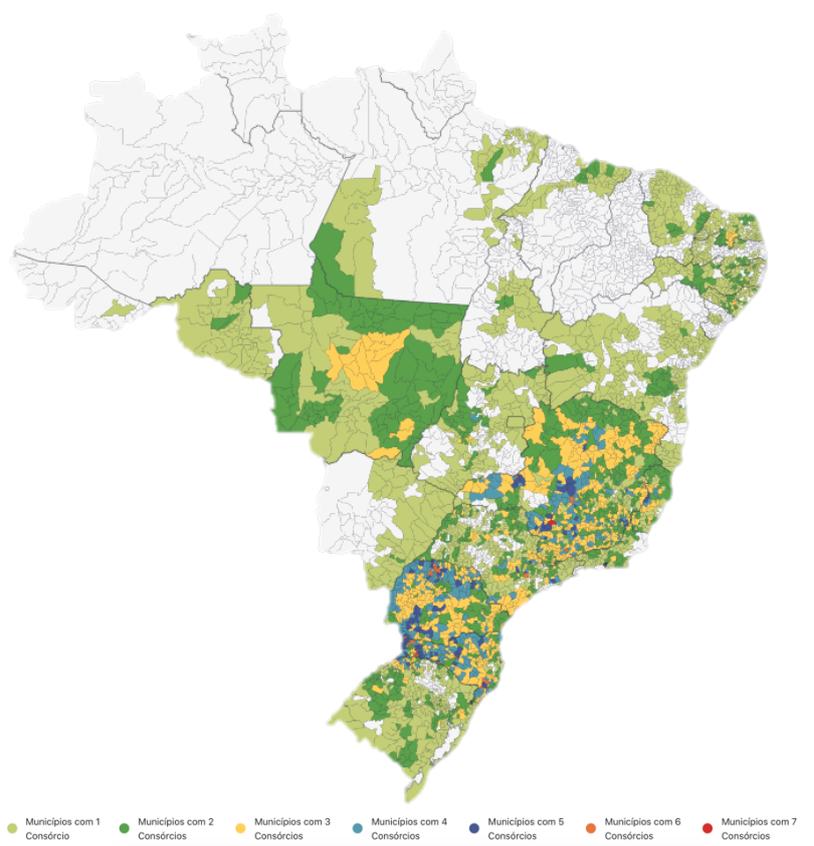
Gráfico 5. Situação dos Planos das RMs



Fonte: Observatório das Metrôpoles. Elaboração própria.

E, como a figura dos consórcios públicos também é tratada no marco legal do saneamento, destaca-se que, segundo o Observatório dos Consórcios Públicos Intermunicipais, liderado pela Confederação Nacional dos Municípios, existem 487 consórcios públicos no Brasil, sendo que 4082 municípios integram os mesmos, conforme o Mapa abaixo indica.

Figura 1. Mapa dos municípios consorciados no Brasil



Fonte: Observatório dos Consórcios Públicos Intermunicipais.

Por fim, um olhar cuidadoso para o Decreto regulamentador de parte do novo marco legal do saneamento (Decreto Federal No. 10.430, de 20 de julho de 2020), que criou o **Comitê Interministerial de Saneamento Básico**, colegiado com especial atenção à coordenação desta política e na definição da alocação de recursos financeiros. Sua composição ficou restrita aos Ministérios do Desenvolvimento Regional, Casa Civil, Saúde, Economia, Meio Ambiente e Turismo. Nota-se, portanto, que não há qualquer representação mais direta por parte dos municípios.

A lei também determina que mesmo nos casos de prestação regionalizada os prestadores devem manter sistema contábil, especificando custos e receitas de cada serviço e cada um dos municípios (art. 18 da Lei 11.445).

Box

Destaque: **Os municípios seguem tendo um papel importante na política de saneamento básico. Eles não perdem sua titularidade, apenas passam a compartilhá-la nos locais onde houver interesse comum.**

Ponto de atenção: Os conceitos de interesse local e interesse comum são centrais para compreender qual o papel efetivo o município desempenhará. E os mesmos tratam especificamente sobre uma questão de infraestrutura operacional.

Questão em aberto: Quem será responsável por definir e caracterizar onde o interesse é local ou comum?

Os blocos regionais

Três explicações elementares são necessárias para compreender os blocos regionais: a justificativa para sua inclusão, o que eles são e como serão implementados.

A defesa da figura dos agrupamentos de municípios aparece já no art. 2 da Lei 11.445/07, que trata dos princípios fundamentais do setor de saneamento básico: “XIV - 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**”. Também é reiterado essa opção pela regionalização nos objetivos da Política Federal de Saneamento (art. 49, XIV), e que terá rebatimento nos critérios de acesso a recursos federais (subcapítulo específico sobre isso).

O modelo de negócios historicamente construído no Brasil e no mundo avalia em seus cálculos de escala majoritariamente dois fatores, a saber, a concentração e adensamento populacional, bem como a renda daquele grupo social. Este sempre foi o principal argumento para justificar o modelo baseado nas Cesbs e que em contrapartida questionava o “apetite” dos prestadores privados em contratualizar com municípios pequenos e com baixa escala. Na linguagem cotidiana esse debate ficou conhecido como “filet mignon Vs

osso”⁶. Inclusive, a viabilidade econômico-financeira é uma das pré-condições para que os prestadores participem da licitação, bem como uma condição de validade dos contratos (a ser explorado na próxima seção deste relatório).

Em relação ao “o quê” a nova legislação estabelece três possibilidades para que a prestação regionalizada seja estruturada. A primeira opção refere-se ao **Estatuto da Metrópole**, nos formatos de RMs, AUs e MRs. Em seguida, a prestação regionalizada pode ser estabelecida a partir de uma “**unidade regional de saneamento básico**”. Por fim, o “**bloco de referência** estabelecido pela União (...) e formalmente criado por meio de gestão associada voluntária dos titulares” (art. 3º, VI, Lei No. 11.445/07).

Importante destacar que nas duas primeiras possibilidades, **são os governos estaduais que detêm o protagonismo** e que há a obrigação de que esses agrupamentos sejam institucionalizados por lei, portanto, votados pelas respectivas Assembleias Legislativas. No caso das RMs e similares, via lei complementar, e para as unidades regionais via lei ordinária. A respeito dos blocos de referência e o papel da União, voltaremos a este ponto na sequência deste trabalho.

Por fim, um destaque importante a estratégia federativa de implementação destes agrupamentos de municípios com vistas a geração de escala e sustentabilidade econômico-financeira da operação. Fica evidente que os governos estaduais têm muita relevância nesse processo de criação dos blocos⁷. Mas é importante também sublinhar que **a União passa a ter a competência subsidiária da União para criar os blocos, após o prazo de 1 ano de publicação da lei do novo marco legal do saneamento** (art. 52, § 3º, Lei No. 11.445/07; art. 15, Lei No. 14.026/20). Ou seja, caso os governos estaduais não sejam capazes de regionalizar todo seu território e agrupar seus respectivos municípios, será alguém em Brasília que o fará.

⁶ Alguns questionamentos a respeito dessa lógica e desse *modus operandi* podem ser feitos ao longo do presente trabalho, caso necessário, especialmente a partir da inclusão da dimensão da sustentabilidade.

⁷ Aqui está mais um dos pontos a ser aprofundado na Parte 2 do relatório, tratando de potencial conflito jurídico em termos de competência legal entre os entes federativos.

Box

Destaque: O novo marco legal está substancialmente estruturado a partir da figura dos blocos regionais e a lógica destes reside na justificativa de que em determinados locais é necessário agrupar municípios para que haja atratividade financeira para a prestação do serviço.

Ponto de atenção: A responsabilidade de regionalização e criação dos blocos é dos governos estaduais.

Questões em aberto: No processo de criação dos blocos regionais: Como de fato, na prática, se dará a criação dos blocos? Os municípios e a sociedade vão participar? Haverá audiências e consultas públicas¹? Elas serão obrigatórias ou não?

Os contratos

Compreender as alterações a respeito da figura jurídica dos contratos de prestação de serviços exige ter em mente o breve histórico do saneamento básico no Brasil retratado no começo deste relatório. Isso porque grande parte das críticas que acompanharam a negociação do novo marco legal se estabelecerem em relação aos chamados “contratos de programa”.

Desde o Planasa a prestação dos serviços esteve majoritariamente dominada pelas Cesbs. E, por serem empresas criadas pelos governos estaduais⁸ os municípios podiam celebrar contratos, de programa, com elas sem a necessidade de licitação e concorrência. Os críticos identificavam neste modelo uma espécie de mercado cativo das Cesbs, e que gerava consequências negativas não exigindo que as mesmas fossem eficientes. Os defensores alegavam que esse modelo baseado nas Cesbs garantia os subsídios cruzados⁹ e o atendimento de municípios não-superavitários.

⁸ Cada empresa estadual (Cesb) possui uma determinada composição de capital social, mas sempre o governo estadual tem participação majoritária. A título de exemplo, a Sabesp (SP) tem 50,3% do seu capital social de propriedade do governo estadual, enquanto a Cedae (RJ) essa participação é de 99,9%.

⁹ Esclarecimentos sobre o instrumento de subsídios cruzados podem ser feitos na Parte 2 ou 3 do presente trabalho.

Uma das mudanças estruturais impostas pelo novo marco legal é, portanto, em relação aos contratos.

Já na ementa do novo marco legal fica clara a decisão política tomada: **“Altera a Lei No. 11.107, de 6 de abril de 2005, para vedar a prestação por contrato de programa dos serviços públicos de que trata o art. 175 da Constituição Federal”**. A referida legislação é conhecida como a Lei dos Consórcios Públicos, enquanto o artigo da CF trata da incumbência do poder público em prestar diretamente determinado serviço público ou então a partir do regime de concessão, “sempre através de licitação”.

Portanto, em relação aos contratos a alteração se dá tanto na Lei dos Consórcios Públicos quanto na Lei do saneamento básico (2007).

A Lei No. 11.445/07 também deixa explícita a proibição dos contratos de programa:

“A prestação dos serviços públicos de saneamento básico por entidade que não integre a administração do titular depende da celebração de contrato de concessão, mediante prévia licitação, nos termos do art. 175 da Constituição Federal, vedada a sua disciplina mediante contrato de programa, convênio, termo de parceria ou outros instrumentos de natureza precária” (art. 10, grifo nosso).

Os arts. 10-A e 11 da referida Lei avançam no sentido de estabelecer **cláusulas essenciais** e **condições de validade** dos contratos. Entre as cláusulas essenciais destacam-se as **metas de expansão dos serviços, de redução de perdas, de uso racional da água, do reuso e do aproveitamento de água de chuva**. Também são cláusulas essenciais dos contratos a identificação de possíveis fontes de receitas alternativas, a metodologia de cálculo de eventual indenização relativa aos bens reversíveis não amortizados por ocasião da extinção do contrato (em consulta pública atualmente¹⁰) e, por fim, a repartição de riscos entre as partes (titular e contratado). **Tanto a existência de estudo que comprove a viabilidade técnica e econômico-financeira da prestação quanto as metas e cronograma de universalização são duas condições de validade dos contratos**.

Como já exposto na seção que tratou da universalização, o novo marco avançou ao colocar um compromisso legal para com a universalização, sendo que isso está refletido especialmente nas cláusulas essenciais dos contratos e com a meta nacional de universalização até 2033 (art. 11-B, Lei 11.445/07). A respeito disso, merece destaque

¹⁰ Vide referência.

que: “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” (art. 11-B, § 1º), sendo que o caput refere-se às metas de 99% de acesso à água e 90% de acesso ao esgoto até 2033. Sendo essa regra válida para todos os tipos de contrato, sejam de programa ou concessões.

Além desse marco temporal específico até 2022, o novo marco legal estabelece uma regra duradoura de que, **em qualquer momento, caso as metas não sejam atingidas a agência reguladora pode determinar “eventual declaração de caducidade da concessão”** (art. 11-B, § 7º).

Uma novidade importante é a criação de dispositivo legal que impede que os prestadores distribuam lucros e dividendos, relativos ao contrato, caso ele não esteja cumprindo as metas e cronograma (art. 11, § 5º, Lei 11.445/07).

Por fim, três pontos de atenção sobre os contratos.

Em primeiro lugar, **ainda que a nova lei esteja vedando os contratos de programa, ela também garante que estes contratos que estejam regulares e vigentes permanecerão em vigor até o advento de seu respectivo prazo** (art. Art. 10, § 3º, Lei 11.445).

Entretanto, e aqui está o segundo alerta, **o grande debate político ainda em aberto é sobre a possibilidade das Cesbs renovarem seus atuais contratos de programa**. Essa possibilidade de renovação estava prevista no art.16¹¹ da Lei 14.026. Conforme a redação que o Congresso Nacional havia acordado, os contratos de programa que estivessem em consonância com as demais exigências e cláusulas contratuais, inclusive com a meta progressiva de universalização, poderiam ser renovados uma única vez tendo o prazo máximo até 2052. Este artigo foi vetado pelo Presidente da República no ato de sanção da legislação. E, especialmente este veto, pode ser derrubado pelo Congresso Nacional, em sessão conjunta, em um prazo constitucional máximo de 30 dias corridos.

Na prática todo este debate acerca do art. 16 implica se haverá ou não em um período de transição mais alongado do atual arranjo dos serviços de saneamento básico no Brasil.

¹¹ A negociação política no Congresso chegou a um acordo, antes da sanção presidencial, para manutenção deste artigo. Especialmente por conta de pressão de parte significativa dos governadores e da Associação Brasileira das Empresas Estaduais de Saneamento (Aesbe), preocupados com a desvalorização das empresas estaduais de saneamento (vide referências).

O último ponto de destaque refere-se ao cenário de transferência do contrato antes da amortização completa dos bens reversíveis:

“A transferência de serviços de um prestador para outro será condicionada, em qualquer hipótese, à indenização dos investimentos vinculados a bens reversíveis ainda não amortizados ou depreciados, nos termos da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, facultado ao titular atribuir ao prestador que assumirá o serviço a responsabilidade por seu pagamento (Art. 42, § 5º)”.

O Quadro 1, que ilustra as quatro etapas dos serviços de saneamento básico, auxilia na compreensão da função do titular em relação aos contratos. É importante lembrar que a prestação (e contrato, portanto) representa a última etapa. Para que ela aconteça de forma adequada e legal, é necessário que haja um planejamento e que seja definidas o ator responsável pela regulação e fiscalização. Todas estas etapas prévias à prestação exigem uma atuação muito ativa do titular.

Box

Destaque: **Os contratos em vigor deverão incorporar explicitamente a meta nacional de universalização, até março de 2022, e deverão ser cumpridos até findo seu prazo.**

Ponto de atenção: Está em aberto a análise do veto presidencial do art. 16. Com o veto fica proibida a renovação dos contratos de programa das Cesbs. O Congresso Nacional ainda irá analisar o veto e pode, eventualmente, derrubá-lo.

Os planos de saneamento

Há uma relação direta e próxima entre os processos de elaboração dos planos e de criação dos blocos regionais. Isso porque é função precípua do titular elaborar o plano (como o Quadro 1, é uma **competência indelegável**). E, onde esteja caracterizado o interesse comum, se dará a prestação regionalizada, e a titularidade é compartilhada no âmbito do arranjo interfederativo.

Do ponto de vista das etapas do processo, o art. 13 da Lei 14.026/20 determina que é necessário primeiramente criar os blocos regionais, para então elaborar os respectivos planos daqueles territórios.

O art. 9 da Lei 11.445/07 deixa claro que titular tem como função número 1 a elaboração dos planos e, ao mesmo tempo, determina itens obrigatórios que devem compor os planos: “I - elaborar os planos de saneamento básico, nos termos desta Lei, bem como estabelecer metas e indicadores de desempenho e mecanismos de aferição de resultados, a serem obrigatoriamente observados na execução dos serviços prestados de forma direta ou por concessão”.

Mais uma vez, o Quadro 1 é didático ao nos relembrar as quatro etapas básicas dessa política pública. Sendo o plano a tarefa número um e é uma condição para que as demais ocorram, a saber, a regulação/fiscalização e a própria prestação dos serviços. **A regulação e fiscalização da prestação devem ocorrer à luz dos planos.**

Conforme posto, quem deve elaborar é o titular e a titularidade passa a ser compartilhada entre municípios e estado onde esteja caracterizado o interesse comum. De toda sorte, restam ainda algumas questões em aberto:

- **Como serão feitos os planos nesse modelo de governança interfederativa?**
- **Como se dará essa cooperação com compartilhamento de responsabilidades?**

Importante lembrar que a possibilidade de celebração de consórcios intermunicipais não está excluída. Resta ainda esclarecer como será o convívio entre essas duas estruturas, os consórcios municipais e os blocos regionais (com participação do estado).

A correlação de forças entre o local e o regional fica bem ilustrada no instrumento (central) do plano. O art. 17 da Lei 11.445/07, em seu § 2º afirma que **nos locais onde esteja estabelecido o bloco regional (interesse comum) o plano regional de saneamento prevalecerá sobre os planos municipais.**

Outras dúvidas emergem da redação da nova legislação: “O serviço regionalizado de saneamento básico poderá obedecer a plano regional de saneamento básico elaborado para o conjunto de Municípios atendidos” (art. 17). Por que “poderá obedecer”? Essa não é uma obrigação? Por que “para os municípios”? Os municípios serão atores passivos e não participarão desse processo?

O novo art. 19 da Lei 11.445/07 detalha que **os titulares devem publicar seus planos de saneamento até o prazo de 31 de dezembro de 2022**, dando publicidade ao mesmo (e comunicando à ANA para que as informações sejam incluídas no sistema nacional de informações). O mesmo artigo esclarece o que deve representar este instrumento: **“Serão considerados planos de saneamento básico os estudos que fundamentem a concessão ou a privatização, desde que contenham os requisitos legais necessários”** (art. 19, Lei 11.445/07). Sendo que os municípios com população inferior a 20.000 habitantes poderão apresentar planos simplificados, com menor nível de detalhamento (Art. 19, §9º, Lei 11.445/07).

Um ponto importante da redação da lei é que ela **obriga os planos de saneamento a respeitar os planos de bacias hidrográficas (responsabilidade dos Comitês de Bacias Hidrográficas), os planos diretores (dos municípios) ou os planos desenvolvimento urbano integrado (no nível de governança interfederativo)** (art. 19, § 3º, da Lei No. 11.4445/07). Esse ponto representa uma oportunidade relevante para incluir a dimensão socioambiental no processo de construção dos planos¹². E o plano de saneamento básico poderá contemplar um ou mais componentes do saneamento básico (água, esgoto, resíduos sólidos e drenagem) (Art. 17, § 1º, Lei 11.445/07).

O novo prazo para a revisão dos planos é de 10 anos (anteriormente a periodicidade era de quatro anos) (Art. 19, § 4º, Lei 11.445/07).

Por fim, dois destaques em relação aos planos e ao acesso aos recursos financeiros e apoio institucional da União.

Está prevista a possibilidade da **União “criar cursos de capacitação técnica dos gestores públicos municipais, em consórcio ou não com os Estados, para a elaboração e implementação dos planos de saneamento básico”** (art. 50, § 11, Lei 11.445/07).

O art. 13 da Lei 14.026/20 esclarece que haverá decreto regulamentador específico tratando do apoio técnico e financeiro da União, sendo que a elaboração dos planos é uma das condições para tanto (III). Chama a atenção o fato de que **a regra legal já estabelece de antemão que nos municípios onde houver concessão ou privatização, bem como nos casos onde a regulação for feita por outro ente federativo, terão acesso**

¹² A ser aprofundado na Fase 3 deste trabalho.

prioritário aos recursos da União para a elaboração do plano municipal. Onde houver prestação direta municipal ou consorciada, isso não ocorrerá? Por qual motivo?

Box

Destaque: A elaboração do plano é competência indelegável do titular e o mesmo deverá ser publicado até dezembro de 2022.

Ponto de atenção: O planejamento deve ser feito à luz da titularidade, ou seja, planos municipais quando for de interesse local e planos para o bloco regional como um todo quando for de interesse comum. E a nova orientação legal é para que os planos sejam revisados a cada 10 anos.

Questões em aberto: Como serão feitos os planos nesse modelo de governança interfederativa? Como se dará essa cooperação com compartilhamento de responsabilidades?

As condições de acesso a recursos da União

Pode-se afirmar que o principal instrumento utilizado pelo governo federal para induzir a transformação desejada, especialmente relacionada aos incentivos em prol das concessões e privatizações, refere-se aos requisitos mínimos e prioridades para acessar os recursos da União. E esse incentivo é apresentado em algumas passagens da nova legislação.

Fundamentalmente são centrais dois aspectos para acessar tais recursos, a saber, **a adesão dos municípios à prestação regionalizada** e igualmente **a adoção pelos titulares e suas respectivas agências reguladoras das normas de referência nacional a serem editadas pela Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA).**

O art. 50 da Lei 11.445/07 versa especificamente sobre condições de alocação de recursos públicos federais, os financiamentos com recursos da União e recursos geridos ou operados por órgãos da União. São nove condições mínimas dispostas nos incisos deste artigo sendo que quatro retratam exatamente (III) a observância das normas de referência

para a regulação expedidas pela ANA, (VII) a estruturação de prestação regionalizada, (VIII) a adesão pelos titulares à estrutura de governança interfederativa no prazo máximo de 180 dias e (IX) a constituição da própria entidade de governança federativa.

E segue o mesmo art. 50 em seu primeiro parágrafo:

“Na aplicação de recursos não onerosos da União, serão priorizados os investimentos de capital que viabilizem a prestação de serviços regionalizada, 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” (art. 50, § 1º, Lei 11.445/07, grifo nosso).

As exceções estabelecidas na lei para o cumprimento das normas de referência de regulação estabelecidas pela ANA, dispostas no inciso III do art. 50, são apenas **as áreas rurais, comunidades tradicionais e quilombolas e terras indígenas** (art. 50, § 10, Lei 11.445/07).

Todo o funcionamento e as regras de como irá operar na prática esse apoio financeiro ainda precisa ser devidamente descrito e regulamentado em Decreto, “observadas as seguintes etapas: I - adesão pelo titular a mecanismo de prestação regionalizada; II - estruturação da governança de gestão da prestação regionalizada; III - elaboração ou atualização dos planos regionais de saneamento básico, os quais devem levar em consideração os ambientes urbano e rural” (art. 13, Lei 14.026/20). Em outras palavras, há uma sequência lógica que será observada, sendo que o primeiro ato é a criação dos blocos regionais a partir de lei estadual, estabelecendo como será sua governança, para que então possam ser publicados os planos de saneamento para aquela região.

Esse mesmo artigo citado acima explicita mais uma vez que os casos de concessão ou privatização serão priorizados pra obter recursos federais para a “elaboração do plano municipal de saneamento básico” (§ 3º). Mais ainda, apresenta uma novidade ao indicar que **titulares que elegerem “entidade de regulação de outro ente federativo” (§ 4º) também terão prioridade**. Não está clara a justificativa técnica essa última priorização, a não ser um eventual desejo político e indução para que a ANA não só crie as normas nacionais de regulação, mas que também passe a atuar como agência reguladora efetivamente/diretamente.

Por fim, como visto a adesão às normas de referência para a regulação a serem editadas pela ANA representam um critério fundamental para acesso aos recursos. A Agência passa a ter essa nova função a partir de alteração de sua própria lei de criação (Lei 9.984/2000). As “normas de referência para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico” devem observar diretrizes, entre as quais, redução das perdas, metodologia de cálculo de indenizações e reuso de efluentes (são 13 incisos no total).

E a adesão às normas será mantida pública, sendo um dos instrumentos para viabilizar ou não o acesso a recursos, sendo que haverá verificação periódica e obrigatória no momento da contratação dos financiamentos com recursos da União:

“Art. 4º-B. A ANA manterá atualizada e disponível, em seu sítio eletrônico, a relação das entidades reguladoras e fiscalizadoras que adotam as normas de referência nacionais para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico, com vistas a viabilizar o acesso aos recursos públicos federais ou a contratação de financiamentos com recursos da União ou com recursos geridos ou operados por órgãos ou entidades da administração pública federal, nos termos do art. 50 da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007” (art. 4º-B, Lei 9.984/00).

Por fim, uma remarca histórica importante é levar em consideração que antes deste novo marco legal, uma das principais condições de acesso a recursos da União era exatamente o plano municipal de saneamento básico. O Decreto regulamentador da Lei No. 11.445/07 (Decreto 7.217/10) estabeleceu inicialmente o prazo de 2014 para que os planos municipais fossem publicados e viabilizassem, portanto, o acesso dos municípios a recursos da União. Ocorre que esse prazo foi alterado nada menos que cinco vezes, sendo a última delas em janeiro de 2020, alargando mais uma vez este prazo, agora para dezembro de 2022. Não por acaso, esse desestímulo político-financeiro certamente contribuiu para o triste cenário de que **em 2018, segundo o IBGE, 3.256 municípios (58,4%) não tinham seus respectivos planos de saneamento básico.**

Box

Destaques: O novo arranjo legal determina uma forte indução, inclusive sob o ponto de vista de recursos, para a adesão à lógica dos blocos regionais. A adoção das diretrizes regulatórias expedidas pela ANA representa o segundo principal critério para acesso a recursos da União.

Ponto de atenção: Pode ser que, assim como na legislação anterior, a regulamentação determine que a publicação dos respectivos planos de saneamento sejam também um critério de acesso a recursos da União.

Questão em aberto: Como fica o acesso a recursos da União por parte dos municípios consorciados (portanto, fora dos blocos regionais criados pelos estados)? Onde houver prestação direta municipal ou consorciada, estes locais sequer poderão solicitar recursos da União ou então não terão prioridade?

Prazos e linha do tempo

√ **31/12/2033**: universalização do acesso aos serviços de água (99%) e esgoto (90%) (arts. 10-B e 11-B, Lei 11.445/07);

√ **01/01/2040**: única exceção prevista para a meta de universalização, nos casos onde os estudos apontarem a inviabilidade econômico-financeira, mesmo após a formação dos blocos regionais (art. 11-B, § 9º, Lei 11.445/07);

√ **31/03/2022**: inclusão da meta nacional de universalização em todos os contratos (art. 11-B, § 1º, Lei 11.445/07);

√ **15/10/2020 (90 dias)**, publicação de Decreto com a metodologia de comprovação de capacidade econômico-financeiro do prestador para atingir a meta nacional de universalização (art. 10-B, Lei 11.445/07)¹³;

√ **15/07/2021 (1 ano)** para que os blocos regionais sejam criados por lei estadual (art. 15, Lei 14.026/20);

➤ Após esse prazo, a União tem competência subsidiária para conduzir a criação dos blocos (art. 52, § 3º, Lei 11.445/07);

√ **180 dias**, após a criação do bloco, para que, nos casos onde há o interesse comum (unidade regional de saneamento), os titulares possam aderir à estrutura de governança (art. 50, VIII, Lei 11.445/07);

√ **31/12/2022** para que os planos de saneamento sejam publicados pelos titulares (art. 19, Lei 14.026/20);

√ **A cada 10 anos, no máximo**, os planos devem ser atualizados e revistos (art. 19, § 4º, Lei 11.445/07);

√ **Prazo não superior a 1 ano** para que as agências reguladoras garantam que os usuários se conectem as edificações à rede de esgoto, onde disponível (art. 45, § 6º, Lei 11.445/07);

Especificamente a respeito da Lei de Resíduos Sólidos (Lei No. 12.305/10), são restabelecidos novos prazos. O primeiro deles é a obrigação de até **31/12/2020** os municípios tenham elaborado o plano intermunicipal de resíduos sólidos ou plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos, bem como disponham de mecanismos de cobrança. Ou seja, até o final deste há a obrigação de ter duas coisas: o plano e uma tarifa/taxa de lixo. Além disso também são estabelecidos novos prazos para a extinção dos lixões à céu aberto (“disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos”):

“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:

¹³ Isso será importante porque irá ter consequências como a possível nulidade do contrato e a retirada de um conjunto grande de *players* do mercado.

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;

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” (art. 54, Lei 12.305/10).

Vale aqui também uma lembrança referente aos resíduos sólidos no Brasil, em especial o fato de que o prazo para extinção dos lixões no Brasil vem sendo historicamente postergado. Com a Lei criada em 2010 (Lei 12.305), o prazo inicial era dezembro de 2014. O não cumprimento levou o Senado Federal em 2015 criar prazos escalonados, a depender das características do município, de 2019 (capitais e RMs), 2020 (municípios médios) e 2021 (pequenos).



Ecossistema¹⁴

Agências reguladoras: Entes públicos responsáveis tanto pela fiscalização da prestação do serviço, quanto pela sua regulação. Entre as suas funções está a definição do preço do serviço, a partir da tarifa. Normalmente as tarifas são definidas, sofrem ajustes anuais (a partir da inflação e outros mecanismos regulatórios) e são revisadas a cada ciclo tarifário (geralmente de quatro anos). O ente regulador pode ser vinculado ao próprio titular, ou pode ser feito por um terceiro (sempre ente público), a partir da delegação desta função. Além da fiscalização propriamente, a regulação tem a função de criar mecanismos de incentivos aos prestadores (uma vez que definem a forma que este irá se remunerar) para que aspectos como a universalização, o atendimento de metas e indicadores socioambientais sejam perseguidos constantemente. A regulação deve acontecer sempre à luz dos planos de saneamento e dos respectivos contratos de prestação dos serviços. Com um potencial aumento de *players* privados no setor de saneamento após o novo marco legal, a regulação ganha ainda mais relevância, com o dever de sempre colocar o interesse público como prioridade.

Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA): autarquia sob regime especial, com autonomia administrativa e financeira, vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Regional. Seu nome passa a ter oficialmente a dimensão do saneamento básico. Ela ganha uma nova competência, de instituir normas de referência para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico. Seu quadro de pessoal também ganha 239 profissionais dotados legalmente para o cargo de especialista em Regulação de Recursos Hídricos e Saneamento Básico (Lei 10.768/03).

Consórcios intermunicipais: Configuram a gestão associada entre municípios. Este tipo de arranjo não está descartado dentro das regras do novo marco legal do saneamento.

Governos estaduais: Responsáveis pela criação, por lei, dos blocos regionais de prestação dos serviços de saneamento básico, nos locais onde ficar caracterizado o interesse comum. Nestes territórios, o estado compõe a titularidade dentro da governança interfederativa.

¹⁴ A Fundação Nacional de Saúde (Funasa) não é citada no novo marco legal.

Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR): Responsável pela elaboração do Plano Nacional de Saneamento Básico, presidência do Comitê Interministerial de Saneamento Básico (Cisb) e implementação e gestão do Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico (Sinisa).

Municípios: Seguem tendo uma função importante no saneamento básico, mesmo após o novo marco. Os municípios são os titulares exclusivos do serviço nos locais onde há o interesse local. Já onde estiver caracterizado o interesse comum, os municípios passam a compartilhar sua titularidade com os demais municípios e o governo estadual daquele território, compondo a chamada governança interfederativa.

E) Glossário e siglas

Blocos regionais: Organização do território a partir de agrupamento de municípios, com vistas a viabilizar a operação do serviço de saneamento básico a partir da sustentabilidade econômico-financeira da prestação. Essa função é de responsabilidade dos estados, mas a União pode atuar de forma subsidiária após o prazo de um ano. Os governos estaduais, onde houver interesse comum, passam a compor essa estrutura do bloco na figura da governança interfederativa.

Interesse local: o novo marco legal estabelece que são os locais “cujas infraestruturas e instalações operacionais atendam a um único Município”.

Interesse comum: o novo marco legal, estabelece que são os “serviços de saneamento básico prestados em regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões instituídas por lei complementar estadual, em que se verifique o compartilhamento de instalações operacionais de infraestrutura de abastecimento de água e/ou de esgotamento sanitário entre 2 (dois) ou mais Municípios, denotando a necessidade de organizá-los, planejá-los, executá-los e operá-los de forma conjunta e integrada pelo Estado e pelos Municípios que compartilham, no todo ou em parte, as referidas instalações operacionais”.

Governança interfederativa: Espaço de concertação entre diferentes entes federativos, a partir do qual os mesmos passam a compartilhar a titularidade e, portanto, devem exercer a mesma a partir desta cooperação. Sendo que o planejamento daquela determinada política pública é a função precípua e indelegável do titular. O novo marco do saneamento estabelece que esta governança interfederativa deve ser criada e composta sempre que estiver caracterizado o interesse comum.

Titular: Responsável primário pela política pública de saneamento básico. O titular tem a competência indelegável de planejar a política. O titular deve também definir se a regulação do serviço será executada por ele próprio ou se será delegada a um terceiro, ente público. Ainda, o titular deve definir se a prestação do serviço será feita por ele próprio (de forma direta) ou se será concedida a um terceiro. Em caso de concessão da prestação, tanto a um ator público ou privado, a nova lei obriga que sempre seja aberto processo de concorrência. Onde houver interesse local, o município é o titular exclusivo.

Onde for de interesse comum, o titular são os municípios mais o estado (titularidade compartilhada).

Cesbs: Companhias estaduais de saneamento básico.

MDR: Ministério do Desenvolvimento Regional

Plansab: Plano Nacional de Saneamento Básico.

F) Referências

Aliança pela Água. Governança da água doce, 2017. Disponível em: <https://www.aliancapelaagua.com.br/wp-content/uploads/2017/04/relatorio-governanca.pdf>

Associação Brasileira das Empresas Estaduais de Saneamento (Aesbe). Carta dos governadores referente ao veto ao art. 16. Disponível em: <https://aesbe.org.br/carta-dos-governadores-possibilidade-de-veto-ao-art-16-do-projeto-de-lei-no-4162-2019-que-altera-a-lei-do-saneamento/>

GOVERNO FEDERAL. Decreto Federal No. 10.430, de 20 de julho de 2020. Dispõe sobre o Comitê Interministerial de Saneamento Básico. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-10.430-de-20-de-julho-de-2020-267731158>

_____. Decreto Federal No. 7.2171 de 21 de junho de 2010. Regulamenta a Lei No. 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7217.htm

_____. Lei Federal No. 14.026, de 15 de julho de 2020. “Novo Marco Legal”. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.026-de-15-de-julho-de-2020-267035421>

Grupo de Trabalho da Sociedade Civil (GTSCA2030). Relatório Luz, 2020. Disponível em: https://brasilnaagenda2030.files.wordpress.com/2020/08/por_rl_2020_web-1.pdf

Ministério do Desenvolvimento Regional. Consulta pública referente à “elaboração do Decreto que estabelecerá a metodologia para comprovação da capacidade econômico-financeira na prestação de serviços públicos de saneamento”. Disponível em: <https://www.mdr.gov.br/ultimas-noticias/13116-consulta-publica-colhera-contribuicoes-para-regulamentacao-do-marco-do-saneamento>

_____. Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANSAB), versão atualizada, 2019. Disponível em: https://www.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSDRU/ArquivosPDF/Versao_Conselhos_Resolucao_Alta_-_Capa_Atualizada.pdf

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Perfil dos municípios brasileiros: saneamento básico, 2017 (com atualização em 2018). Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101610.pdf>

Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP). Lançamento do Observatório do Novo Marco Legal. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=b_Qef112kgU

Instituto Democracia e Sustentabilidade (IDS), Artigo 19, Instituto Ethos e Conectas. “Violação dos direitos humanos no Brasil: acesso à água potável e ao esgotamento sanitário”, 2018. Disponível em: http://ids-ecostage.s3.amazonaws.com/media/Violação_dos_direitos_humanos_no_Brasil.pdf

Observatório das Metrópoles: <https://www.observatoriodasmetroles.net.br>

Observatório Municipalista de Consórcios Públicos: <https://consorcios.cnm.org.br>

Supremo Tribunal Federal (STF). Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 1842. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=232209>