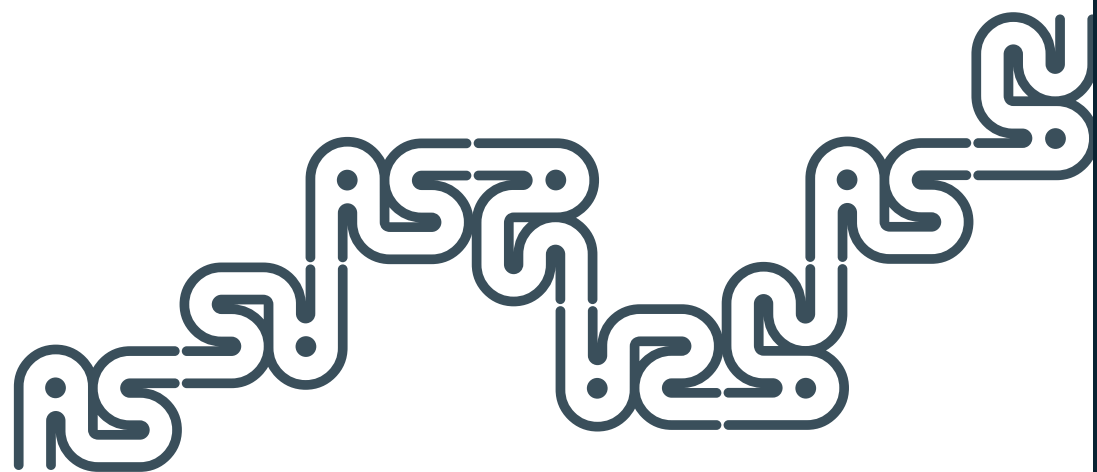


# SANEAMENTO 2021

Balanço e perspectivas após  
aprovação do novo Marco Legal  
Lei 14.026/2020



INSTITUTO ÁGUA  
E SANEAMENTO



# SANEAMENTO 2021

Balanço e perspectivas após aprovação  
do novo Marco Legal – Lei 14.026/2020

## FICHA CATALOGRÁFICA

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)  
Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil

Saneamento 2021 [livro eletrônico] : balanço e perspectivas após aprovação do novo marco legal Lei 14.026/2020 / Paula Pollini ... [et al.] ; coordenação Marussia Whately. – São Paulo: IAS, 2021. PDF.

Outros autores : Arminda Jardim, Carlos De Nicola, Eduardo Caetano, Mariana Clauzet, Marussia Whately.

Bibliografia.

ISBN 978-65-990908-1-3

1. Saneamento básico 2. Saneamento - Brasil 3. Saneamento - Legislação - Brasil I. Pollini, Paula. II. Jardim, Arminda. III. Nicola, Carlos De. IV. Caetano, Eduardo. V. Clauzet, Mariana. VI. Whately, Marussia.

21-92227

CDD-351.77(81)(094.98)

### Índices para catálogo sistemático:

1. Saneamento básico : Pareceres jurídicos : Brasil  
: Direito administrativo 351.77(81)(094.98)

Aline Grazielle Benitez - Bibliotecária - CRB-1/3129

## ÍNDICE

PÁG. 07 Apresentação

PÁG. 10 Introdução

PÁG. 14 **PARTE 1 - O que traz o novo Marco Legal do Saneamento**

PÁG. 16 CAPÍTULO 1 - A Lei 14.026/2020

PÁG. 26 CAPÍTULO 2 - Política Federal de Saneamento Básico

PÁG. 35 CAPÍTULO 3 - Eixos estruturantes de mudanças vindas com a nova lei

PÁG. 40 CAPÍTULO 4 - Reconhecimento da titularidade dos serviços

PÁG. 43 CAPÍTULO 5 - Gestão dos serviços públicos de saneamento básico

PÁG. 45 1 - Planejamento

PÁG. 47 2 - Regulação e fiscalização

PÁG. 52 3 - Prestação do serviço público de saneamento básico

PÁG. 56 4 - Controle social

PÁG. 59 CAPÍTULO 6 - Regionalização X prestação regionalizada

PÁG. 66 **PARTE 2 - Regionalização do saneamento nos estados**

PÁG. 68 CAPÍTULO 7 - A regionalização nos estados um ano após a Lei

PÁG. 82 CAPÍTULO 8 - Modelos de governança regional adotados nos estados

PÁG. 88 CAPÍTULO 9 - Arranjos para a prestação dos serviços

PÁG. 94 CAPÍTULO 10 - Processo de elaboração e discussão pública das regionalizações estaduais

PÁG. 99 Casos de regionalização

PÁG. 110 **PARTE 3 - Das expectativas à realidade**

PÁG. 112 CAPÍTULO 11 - Balanço da implementação do Marco Legal

PÁG. 118 CAPÍTULO 12 - Pontos de atenção para 2022

PÁG. 126 Considerações finais

PÁG. 130 Siglário

PÁG. 131 Referências bibliográficas

---

**SANEAMENTO 2021: BALANÇO E PERSPECTIVAS APÓS  
APROVAÇÃO DO NOVO MARCO LEGAL - LEI 14.026/2020**

**COORDENAÇÃO**

Marussia Whately

**AUTORES**

Paula Pollini,  
Arminda Jardim,  
Carlos De Nicola,  
Eduardo Caetano,  
Mariana Clauzet,  
Marussia Whately

**EDIÇÃO E REVISÃO EDITORIAL**

Maura Campanili

**PROJETO GRÁFICO E DIAGRAMAÇÃO**

Estúdio Nono

**REVISÃO DE TEXTO**

Arminda Jardim

São Paulo, novembro de 2021

[www.aguaesaneamento.org.br](http://www.aguaesaneamento.org.br)

---

**INSTITUTO ÁGUA E SANEAMENTO (IAS)**

**CONSELHO DIRETOR**

Beatriz Bracher (presidente),  
Mariana Moreau (vice-presidente),  
Gisela Moreau (diretoria),  
Marussia Whately (diretoria)

**DIRETORIA EXECUTIVA COLEGIADA**

Gisela Moreau  
Marussia Whately  
Moisés Pangoni

# APRESENTAÇÃO

**A PUBLICAÇÃO** *Saneamento 2021 - Balanço e perspectivas após*

*aprovação do novo Marco Legal da Lei 14.026/2020* traz uma análise sobre o que aconteceu com a política brasileira para saneamento básico passado pouco mais de um ano da aprovação do novo Marco Legal do Saneamento, sancionado em julho de 2020. Produzido pelo Instituto Água e Saneamento (IAS), o documento dá sequência ao compromisso da organização de monitorar, produzir e organizar conhecimento e disseminar informação por meio de estudos anuais sobre os principais acontecimentos do saneamento no Brasil (avanços ou retrocessos). A publicação de estreia, *Saneamento 2020*, marcou o início da atuação do IAS, com um panorama do passado do setor no Brasil e a situação do saneamento imediatamente anterior à aprovação do novo Marco Legal do Saneamento.

A primeira parte desta publicação, *O que traz o novo Marco Legal do Saneamento*, busca esclarecer as principais mudanças promovidas pela Lei, o que ela traz de novo e oportunidades perdidas, além de questões às quais não responde, como o não reconhecimento do acesso à água e ao esgotamento sanitário como Direitos Humanos. O ponto de partida é um apanhado histórico de sua tramitação e o impacto de cada um de seus 24 artigos. Para compreender como a Lei se dá na prática, são elucidadas questões sobre a Política Federal de Saneamento, as atribuições de cada instância pública e os instrumentos trazidos pelo novo Marco.

Também mostra como fica a titularidade e a gestão dos serviços públicos de saneamento básico, com destaque para a regionalização desses serviços. Na nova lei, o conceito sai do prestador e passa a abranger diferentes modelos de estrutura territorial para a integração da gestão dos serviços. Desse modo, o foco sai do prestador, num primeiro momento, e vai para os arranjos territoriais regionais.

Na segunda parte, *Regionalização do saneamento nos estados*, a publicação faz um balanço das novas legislações estaduais aprovadas ou em formulação para dar conta do novo Marco Legal no país que têm provocado uma reorganização do território com novos arranjos de gestão dos serviços públicos de saneamento básico. As novas regras, territórios, atores e estratégias vêm estabelecendo e construindo o que se pode chamar de um novo “tabuleiro do jogo” no saneamento.

A partir desta constatação, o IAS analisa os modelos de governança regional adotados nos estados e os arranjos que vêm sendo definidos para a prestação dos serviços. Mostra que as leis estaduais de regionalização, tanto as aprovadas como as em vias de aprovação, trabalharam de formas diferentes o objetivo do novo Marco Legal de transição para uma prestação regionalizada, por concessão. Além disso, destaca a importância e como têm sido conduzidos os processos participativos, que, no geral, ficaram aquém do que seria desejável.

Para ilustrar as diferentes propostas, este documento destaca como a regionalização tem acontecido em alguns estados: Bahia, Minas Gerais, Paraná, Alagoas, Amazonas e São Paulo, cujo debate público o IAS acompanhou mais de perto.

Na terceira e última parte, *Das expectativas à realidade*, a análise mostra que, após um ano do novo Marco do Saneamento, os avanços estão muito aquém da expectativa gerada por sua aprovação e os avanços insuficientes para o cumprimento das metas estabelecidas por ela para 2033.

A pandemia da Covid-19 ainda escancarou a urgência da garantia do direito ao saneamento, especialmente o acesso à água potável. As violações e privações e o consequente empobrecimento das populações são fatores de preocupação ainda maior diante da associação com a crise climática e a escassez hídrica. No contexto atual, portanto, o acesso adequado e universal à água, ao saneamento e às instalações de higiene é ainda mais urgente.

Nesse sentido, a publicação mostra que, mesmo que as mudanças trazidas pelo novo Marco Legal tenham como justificativa ou horizonte as metas de universalização do atendimento da população com água potável e coleta e tratamento de esgotos, é necessário cuidado com o entendimento sobre o que é atendimento e quem é contemplado nas metas definidas.

Por fim, este balanço lembra que garantir acesso à água e ao saneamento para todas as pessoas é um dos grandes desafios para o desenvolvimento e bem-estar social do Brasil no Século XXI, mas que está intimamente ligado à crise hídrica que já se impõe, resultado de uma conjunção de fatores extremamente desfavoráveis: de um lado, estiagem extrema, escassez de chuvas, desmatamento e queimadas de grandes proporções; e de outro lado, retrocessos na governança e má gestão dos reservatórios de hidrelétricas e dos recursos hídricos em geral. Acompanhar de perto como o novo Marco Legal pode ajudar a melhorar essa situação é um dever de todos e uma missão para o IAS.

**Boa leitura!**

# INTRODUÇÃO

**DO HIGIENISMO** à genialidade sanitaria de Saturnino de Brito, do governo Vargas ao processo de redemocratização, das privatizações à crise climática, a trajetória das leis e políticas para o saneamento básico ajudam a entender o profundo atraso desses serviços no Brasil de 2021 e as graves lacunas em seu acesso, principalmente pela população que vive em áreas urbanas precárias e na zona rural. É um assunto complexo e dinâmico, que inclui diversos arranjos de governança para uma boa gestão e, de forma estrutural, necessita ser incluído no rol de políticas públicas que garantam ações contínuas e prioridade de Estado, não de governos.

No último século, as tentativas de construir políticas públicas de saneamento básico no país foram marcadas pelo contínuo e sistemático conflito de visões e interesses sobre o papel do Estado. Outro traço dominante foi a priorização dos serviços de abastecimento de água em detrimento do esgotamento sanitário.

Não à toa, essas duas características continuam presentes no novo Marco do Saneamento Básico (Lei 14.026/2020), que altera o marco anterior (Lei 11.445/2007). Com isso, persiste a tendência de normas que não estruturam uma política que envolva os três níveis de governo (federal, estadual e municipal), com sistemas e instrumentos operacionais específicos, como ocorre em áreas como saúde, meio ambiente e recursos hídricos. Soma-se a isso a não incorporação dos Direitos Humanos à Água e ao Esgotamento Sanitário, reconhecidos pela Organização das Nações

Unidas (ONU) há mais de uma década e da qual o Brasil é signatário<sup>1</sup>.

Outra questão importante tem a ver com a motivação para alteração do Marco Legal, vinculada sobretudo à expectativa de alavancar investimentos e aumentar a participação privada na prestação dos serviços públicos. Prestação é uma parte importante, mas sozinha não resultará em melhoria do acesso ao saneamento. É fundamental também um bom ambiente de regulação e a priorização do saneamento como política pública que incentive soluções adaptadas às realidades locais e contemple mecanismos que assegurem o controle social, essencial para o desenvolvimento do país.

Desde a década de 1970, quando foi implementado o Plano Nacional de Saneamento (Planasa) e criadas as companhias estaduais de saneamento, até a aprovação da Lei 14.026, em 2020, foram vários os arranjos e leis de saneamento com uma característica comum: contínuo e sistemático conflito de visões e interesses sobre o papel do Estado. O resultado é que saneamento básico é a área de serviços de infraestrutura mais atrasada no Brasil. A falta de saneamento resulta em vários impactos negativos no direito humano ao bem-estar e qualidade de vida: mortalidade infantil; doenças de veiculação hídrica; desvalorização imobiliária; perda de patrimônio turístico. Apesar de todos esses fatores, o país não possui um Sistema Nacional de Saneamento.

O novo Marco Legal traz grandes mudanças para o setor e busca uma transformação embasada em quatro pontos principais: uniformização regulatória, buscando segurança jurídica para o prestador; incentivo à regionalização da gestão dos serviços públicos de saneamento básico; abertura do mercado de prestação para a iniciativa privada, por meio de concessões; e definição de metas de universalização para 2033.

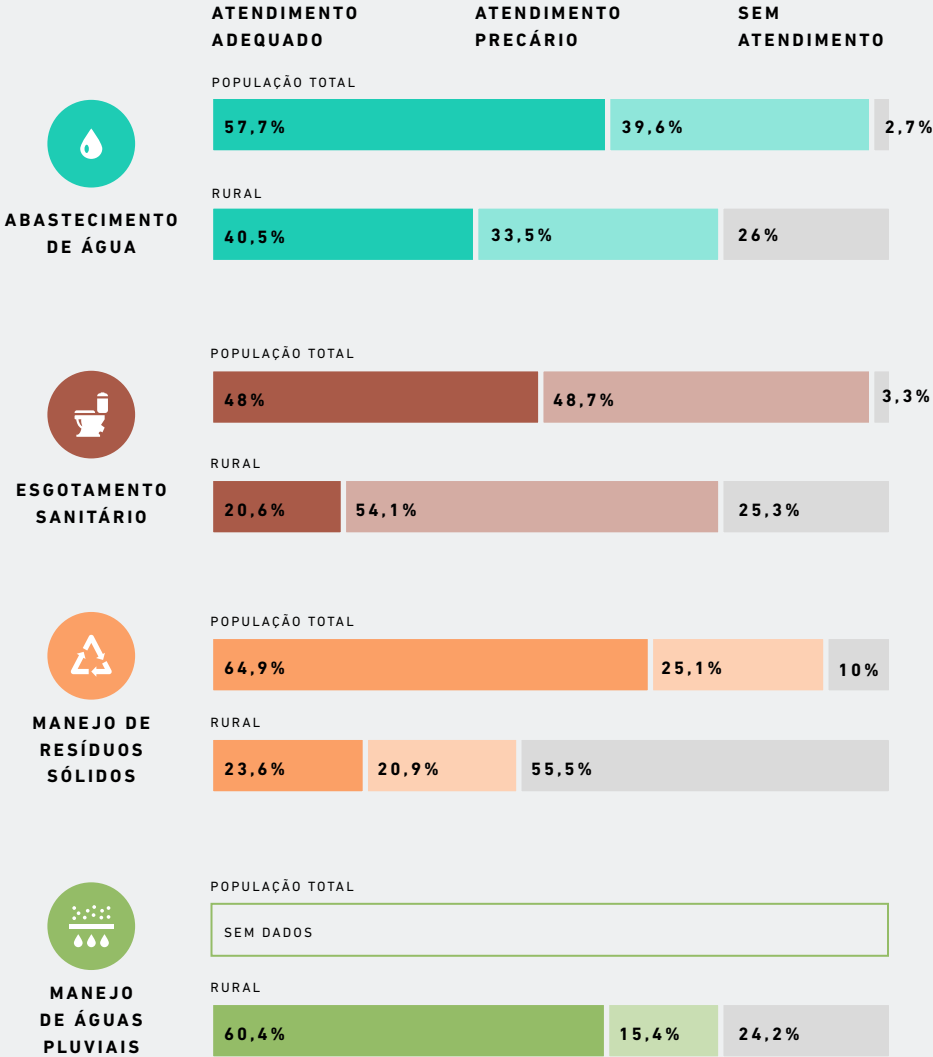
---

<sup>1</sup> Resolução A/RES/64/292, de 28 de julho de 2010. Disponível em: [https://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/64/292](https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/64/292).

O entendimento sobre o tamanho do problema e a extensão do desafio por trás da lei é impreciso, uma vez que utiliza indicadores que dizem respeito ao número de pessoas que estão na área de cobertura da rede pública, sem considerar, porém, se essas pessoas estão de fato conectadas à rede, possuem regularidade e qualidade no fornecimento de água potável, coleta e tratamento de esgoto, manejo de resíduos sólidos e manejo de águas pluviais. Nesse sentido, talvez os melhores indicadores sejam os do Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab), que classificam o atendimento em três categorias - adequado, precário e sem atendimento. Segundo esses critérios, apenas 57,7% da população brasileira contam com atendimento adequado de abastecimento de água, número bem diferente dos 83,7% atendidos pela rede pública (Plansab, 2019) divulgados largamente nos meios de comunicação.

Diante de tudo isso, a pergunta a ser respondida, passado um ano da sanção da nova Lei, é se o novo Marco Legal do Saneamento conseguirá resolver essa enorme dívida com a população brasileira. Esta publicação analisa alguns temas, sem esgotá-los, que ajudam a dar luz a algumas dessas questões.

**ACESSO AO SANEAMENTO SEGUNDO O PLANSAB.**

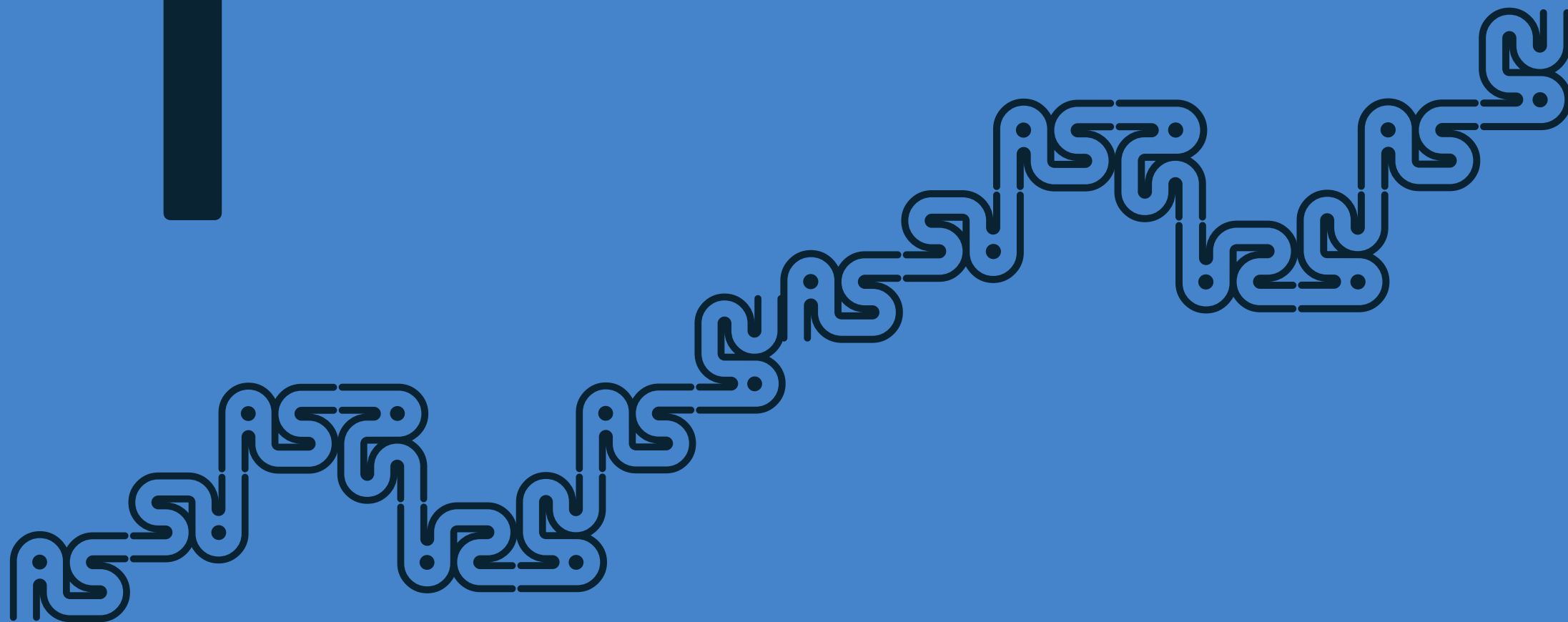


**População total:** 206 milhões (estimativa para 2016); domicílios (69.631).

**Fonte:** Elaboração IAS, adaptado de Plansab 2019 e PNSR 2019

# 1

## O QUE TRAZ O NOVO MARCO LEGAL DO SANEAMENTO





# A LEI 14.026/2020

**SANCIONADA EM** julho de 2020, a Lei Federal 14.026 tem sido chamada de o novo Marco Legal do Saneamento, o que será mantido nesta publicação e é sobre ela que se estará falando ao usar esse termo. É importante salientar, porém, que o país já contava com um Marco Legal do Saneamento – a Lei 11.445/2007 –, que não foi revogada pela nova lei, mas alterada e atualizada. Muitos dos conceitos presentes na legislação de 2007 foram mantidos no marco de 2020. A expectativa de que água e esgotamento sanitário fossem reconhecidos como Direitos Humanos, porém, não foi contemplada na nova lei. Incluí-los na legislação nacional de saneamento seria uma forma de regulamentar em nível nacional a resolução da ONU da qual o Brasil é signatário.

O processo que resultou na alteração do Marco Legal do Saneamento começou em 2018, no governo Michel Temer (MDB) e continuou no de Jair Bolsonaro (sem partido) com pelo menos quatro projetos legislativos, dois deles Medidas Provisórias (de números 844 e 868), que caducaram, entre outras razões, por falta de convergência política. Em 2019, foi proposto o Projeto de Lei (PL) 3.261, de iniciativa do senador Tasso Jereissati (PSDB), mas, para agilizar sua tramitação, o Poder Executivo apresentou

outro Projeto de Lei (PL 4.162/19), com conteúdo similar ao do Senado. A Câmara dos Deputados aprovou o PL em dezembro de 2019, o Senado em junho de 2020 e, em 15 de julho, a Lei 14.026 foi sancionada, com vetos, pela presidência da República. A Lei é composta por 24 artigos que alteram centenas de dispositivos em sete diferentes leis (ver Tabela 1).

Os vetos foram apreciados pelo Congresso e mantidos em março de 2021. Entre os vetos presidenciais, que atingiram total ou parcialmente 12 artigos, estão a possibilidade de reconhecimento e renovação de contratos de programa, instrumento pelo qual um município transfere a uma empresa estadual de saneamento básico a execução de serviços públicos sem necessidade de licitação<sup>2</sup>.

Considerando que se trata da modalidade predominante no país<sup>3</sup>, o artigo havia sido negociado no Senado e tinha o objetivo de garantir mais tempo e segurança para o processo de transição. O veto ao artigo, porém, apontou para direção contrária, de ruptura. Além disso, os oito meses até a apreciação pelo Senado criaram um hiato de insegurança na relação entre titulares e prestadores e colaborou para a não priorização e demora na realização de estudos e debates sobre a regionalização em diversos estados, que tinham um ano a partir da sanção da lei para aprovar suas leis de regionalização.

<sup>2</sup> A Lei dos Consórcios Públicos (Lei 11.107/2005) regula a figura jurídica do contrato de programa.

<sup>3</sup> Segundo o Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS, 2019), as empresas estaduais são responsáveis pelo abastecimento de água de 3.841 municípios (68% do total do país) e pelos serviços de esgotamento sanitário de 1.372 municípios (25%).

## ALTERAÇÕES PROVOCADAS PELA LEI 14.026/2020.

LEI N° 14.026/2020	LEIS ALTERADAS	CONTEÚDO
<b>ARTIGO 1º</b>		Descreve o conteúdo da lei: “Atualiza o Marco Legal do Saneamento Básico e altera a Lei 9.984/2000, para atribuir à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) competência para instituir normas de referência para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico; a Lei 10.768/2003, para alterar o nome e as atribuições do cargo de Especialista em Recursos Hídricos; a Lei 11.107/2005, para vedar a prestação por contrato de programa dos serviços públicos de que trata o art. 175 da Constituição Federal; a Lei 11.445/2007, para aprimorar as condições estruturais do saneamento básico no país; a Lei 12.305/2010, para tratar de prazos para a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos; a Lei 13.089/2015 (Estatuto da Metrópole), para estender seu âmbito de aplicação a unidades regionais; e a Lei 13.529/2017, para autorizar a União a participar de fundo com a finalidade exclusiva de financiar serviços técnicos especializados”.
<b>ARTIGO 2º</b>	Lei nº 9.984/2000, que cria a ANA	Altera o nome da Agência Nacional de Águas para Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico.
<b>ARTIGO 3º</b>	Lei nº 9.984/2000, que cria a ANA	Torna a ANA responsável pela instituição de normas de referência para a regulação dos serviços públicos de saneamento.
<b>ARTIGO 4º E 5º</b>	Lei nº 10.768/2003, que dispõe sobre o quadro de pessoal da ANA	Alteram o quadro de pessoal da ANA.
<b>ARTIGO 6º</b>	Lei nº 11.445/2007, que traz as Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico	Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico e cria o Comitê Interministerial de Saneamento Básico (Cisb).

Fonte: Elaboração IAS

LEI N° 14.026/2020	LEIS ALTERADAS	CONTEÚDO
<b>ARTIGO 7º</b>	Lei 11.445/2007, que traz as Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico	Altera diversos dispositivos, entre eles: a definição dos princípios com que serão prestados os serviços públicos de saneamento básico; questões acerca da titularidade dos serviços públicos de saneamento básico; a integração dos sistemas de informação sobre serviços públicos de saneamento básico e recursos hídricos; a definição da forma de contratação dos serviços de saneamento básico por concessão (mediante prévia licitação) e não mais por contrato de programa, convênio, termo de parceria, entre outros formatos; inclusão nos contratos de metas progressivas e graduais de expansão dos serviços; questões sobre regulação; questões tarifárias e de subsídios para populações de baixa renda; questões técnicas; questões sobre o controle social dos serviços públicos de saneamento; recomendações sobre sistema de esgotamento sanitário em programas habitacionais públicos federais; alterações nos objetivos da Política Federal de Saneamento Básico; mudanças relacionadas aos investimentos e financiamento do setor; novas competências para o Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR); apresenta as competências do Cisb, entre outras.
<b>ARTIGO 8º</b>	Lei 13.529/2017, que dispõe sobre a participação da União em concessões e parcerias público-privadas	Autoriza a União a participar de fundo que tenha por finalidade exclusiva financiar serviços técnicos profissionais especializados com vistas a apoiar a estruturação e o desenvolvimento de projetos de concessão e parcerias público-privadas.  Prevê, entre outras alterações, que os recursos destinados à assistência técnica relativa aos serviços públicos de saneamento básico serão segregados dos demais e não poderão ser destinados para outras finalidades do fundo.
<b>ARTIGO 9º</b>	Lei 11.107/2005, que dispõe sobre os consórcios públicos	Aplica aos convênios de cooperação as mesmas disposições de consórcios públicos. Veda a formalização de novos contratos de programa para a prestação dos serviços públicos de saneamento básico.
<b>ARTIGO 10º</b>	Lei 13.089/2015 - Estatuto da Metrópole	Inclui as unidades regionais de saneamento básico entre as regiões sujeitas às disposições de planejamento, gestão e execução das funções públicas de interesse comum com características predominantemente urbanas.

LEI N° 14.026/2020	LEIS ALTERADAS	CONTEÚDO
<b>ARTIGO 11°</b>	Lei 12.305/2010 - Lei dos Resíduos Sólidos	Traz mudanças relacionadas aos planos municipais de gestão integrada de resíduos, e apresenta alterações relacionadas às datas para os municípios procederem com a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos.
<b>ARTIGO 12°</b>	Autoriza transformação de cargos comissionados do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores (DAS), em 30 outros cargos comissionados, sem aumento de despesa, por ato do Poder Executivo federal.	
<b>ARTIGO 13°</b>	Dispõe sobre as regulamentações por decreto sobre o apoio técnico e financeiro da União à adaptação dos serviços públicos de saneamento básico às disposições constantes na lei.	
<b>ARTIGO 14°</b>	Dispõe sobre os contratos de programa ou de concessão em execução no caso da alienação de controle acionário de empresa pública ou sociedade de economia mista prestadora de serviços públicos de saneamento básico.	
<b>ARTIGO 15°</b>	Explicita que a União estabelecerá blocos de referência para a prestação regionalizada dos serviços públicos de saneamento básico caso as unidades regionais de saneamento básico não sejam estabelecidas pelo Estado no prazo de um ano da publicação da Lei.	
<b>ARTIGO 16°</b>	Vetado integralmente.	
<b>ARTIGO 17°</b>	Os contratos de concessão e de programa para prestação dos serviços públicos de saneamento básico existentes na data de publicação da Lei permanecem em vigor até seu termo contratual.	
<b>ARTIGO 18°</b>	Os contratos de parcerias público-privadas ou de subdelegações que tenham sido firmados por meio de processos licitatórios deverão ser mantidos pelo novo controlador, em caso de alienação de controle de empresa estatal ou sociedade de economia mista.	
<b>ARTIGO 19°</b>	Define a data máxima de 31 de dezembro de 2022 para os titulares de serviços públicos de saneamento básico publicarem seus planos de saneamento básico.	

LEI N° 14.026/2020	LEIS ALTERADAS	CONTEÚDO
<b>ARTIGO 20°, 21° E 22°</b>		Vetados integralmente.
<b>ARTIGO 23°</b>		Lista de leis revogadas: § 2º do art. 4º da Lei 9.984/2000; § 1º (antigo parágrafo único) do art. 3º da Lei 10.768/2003; os seguintes dispositivos da Lei 11.107/2005: a) § 1º do art. 12 e b) § 6º do art. 13; os seguintes dispositivos da Lei 11.445/2007: a) §§ 1º e 2º do art. 10, b) arts. 14, 15 e 16, c) incisos I e II do caput do art. 21, d) inciso I do caput do art. 31, e) inciso I do caput do art. 35; os seguintes dispositivos da Lei 13.529/2017: a) parágrafo único do art. 1º e b) § 3º do art. 4º.
<b>ARTIGO 24°</b>		A Lei entra em vigor na data de sua publicação, 15 de julho de 2020.

Fonte: Elaboração IAS

# 10 PRINCIPAIS PONTOS PARA ENTENDER A NOVA LEI



**A LEI 14.026/2020** não revogou a lei anterior, a Lei 11.445/2007. Trata-se de uma atualização ampla, mas muitos dos conceitos se mantêm.



**POLÍTICA NACIONAL DE SANEAMENTO:** criação do CISB, MDR responsável pela coordenação nacional e regulamentação da política federal: financiamento e recursos federais; capacidade econômico-financeira; SINISA; PLANSAB. ANA responsável por normas de referência para regulação.



**PRIORIZA** serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário e enfraquece a abordagem de gestão integrada dos **quatro componentes do saneamento básico prevista na lei anterior.**



**OPORTUNIDADE PERDIDA:** a nova lei não incorporou abastecimento de água potável e esgotamento sanitário como Direitos Humanos.



**META 2033** de atendimento de 99% da população com água potável e de 90% da população com coleta e tratamento de esgotos até 31 de dezembro de 2033, com possibilidade de ampliar até 2040.



## Eixos estruturantes



**UNIFORMIZAÇÃO DA REGULAÇÃO:** ANA ficou responsável pela edição de normas de referência para regulação.



**INCENTIVO** à concessão da prestação de serviços (extinção dos contratos de programa).



**REGIONALIZAÇÃO DA GESTÃO** dos serviços de saneamento básico e definição da titularidade dos serviços nos casos de interesse comum e interesse local.



**GOVERNANÇA REGIONAL:** com as regionalizações, novas instâncias de governança serão criadas e serão responsáveis pelas funções de deliberar sobre a prestação dos serviços, a regulação, os planos regionais de saneamento básico e as formas e instrumentos de controle social.



**O CONTROLE SOCIAL** perde força no nível municipal e passa a ser regional (com grandes desafios); não há avanços em termos de instituição de conselhos e instrumentos de participação social.

2020

JULHO

15 JUL

Lei aprovada, com vetos.

20 JUL

**Publicação do Decreto 10.430/2020**

Dispõe sobre o Comitê Interministerial de Saneamento Básico.

DEZEMBRO

24 DEZ

**Publicação do Decreto 10.588/2020**

Dispõe sobre o apoio técnico e financeiro, e sobre a alocação de recursos públicos federais e os financiamentos com recursos da União ou geridos ou operados por órgãos ou entidades da União.

31 DEZ

**Prazo da Lei** para a garantia da disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos (com exceções previstas na Lei).

2021

JANEIRO

01 JAN

**Publicação do Decreto 10.639/2021**

Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos Comissionados da ANA e transforma e remaneja cargos em comissão.

MARÇO

17 MAR

Manutenção dos vetos presidenciais.

MAIO

31 MAI

**Publicação do Decreto 10.710/2021**

Estabelece a metodologia para comprovação da capacidade econômico-financeira dos prestadores de serviços públicos de abastecimento de água potável ou de esgotamento sanitário.

JULHO

15 JUL

**Prazo da Lei** para a instituição, pelos titulares, de cobrança para a prestação de serviço de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos.

15 JUL

**Prazo da Lei** para os estados estabelecerem suas regionalizações da gestão dos serviços públicos de saneamento.

2022

MARÇO

31 MAR

**Prazo da Lei** para a conclusão das regionalizações e acesso a recursos públicos federais e financiamentos com recursos da União (definido no Decreto 10.588/2020).

**Prazo da Lei** para inclusão das metas de universalização nos contratos de prestação de serviços públicos de saneamento básico em vigor.

DEZEMBRO

31 DEZ

**Prazo da Lei** para publicação dos planos de saneamento básico (municipais ou regionais).

2033

DEZEMBRO

31 DEZ

**Prazo da Lei** para que se atinja a meta de atendimento de 99% da população com água potável e de 90% da população com coleta e tratamento de esgotos.

# POLÍTICA FEDERAL DE SANEAMENTO BÁSICO

A **LEI** 14.026/2020 altera centenas de dispositivos em sete leis (ver capítulo 1). Sem pretensão de abordar as consequências de todas estas alterações, a análise a seguir se concentra nas mudanças e respectivos impactos relacionados com: a Política Federal de Saneamento Básico; e a gestão dos serviços públicos de saneamento.

## Instrumentos para implementação da política federal

O novo Marco Legal do Saneamento trouxe várias mudanças em relação às atribuições do governo federal, como a criação do Comitê Interministerial de Saneamento Básico (Cisb). Além disso, o MDR passou a ser o coordenador da política federal (antes era o Ministério das Cidades) e a ANA passou a ser responsável pela definição das normas de referência para a regulação.

Foram mantidos, porém, instrumentos já existentes, mas que ganharam novos objetivos e metas. Entre eles estão: o financiamento

como ferramenta indutora para a regionalização da gestão dos serviços públicos; a determinação do Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab) como referência para o planejamento, mas com metas incluídas na Lei para a universalização até 2033; e o Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico (Sinisa) como instrumento de monitoramento das metas previstas.

## Financiamento

A principal ferramenta indutora da Política Federal de Saneamento passou a ser a alocação de recursos públicos federais e financiamentos com recursos da União ou geridos ou operados por órgãos ou entidades da União como forma de incentivar os principais eixos de mudanças propostos na revisão do Marco Legal, **entre eles:**

→ observância das normas de referência de regulação da ANA;

→ estruturação de prestação regionalizada;

→ cumprimento de índice de perda de água na distribuição (na forma a ser estabelecida pelo MDR)<sup>4</sup>;

→ aprovação de planos de saneamento básico (prazo 31/12/22);

→ disponibilização de recursos para a elaboração dos planos para os municípios com processos avançados de concessão e privatização da prestação dos serviços públicos de saneamento básico.

<sup>4</sup> Decreto 10.588/2020, art. 4º inciso IV - (...) cumprimento do índice de perda de água na distribuição, comprovado na forma a ser estabelecida em ato do Ministro de Estado do Desenvolvimento Regional.

Os incentivos - apoio técnico e financeiro - estão detalhados no Decreto 10.588/2020, aprovado em 24 de dezembro, que trata de especificar os critérios trazidos pelo novo Marco Legal.

## Plano Nacional de Saneamento Básico

O Plansab é a principal referência do planejamento federal para a política de saneamento básico, considerando seus quatro componentes - água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e manejo de águas pluviais e drenagem - e com o horizonte de 20 anos (2014 a 2033). Ele estabelece macrodiretrizes e estratégias sobre cenários desenhados para a Política Federal de Saneamento Básico, definindo três programas: saneamento básico integrado, saneamento rural e saneamento estruturante (Brasil, 2019). Traz, também, os objetivos, indicadores e metas, nacionais e regionalizadas, para a universalização dos serviços de saneamento básico (com metas de curto, médio e longo prazos para cada componente e para a gestão), que devem ser compatíveis com os demais planos e políticas públicas da União.

## OS QUATRO COMPONENTES DO SANEAMENTO BÁSICO.



### ABASTECIMENTO DE ÁGUA

Disponibilização e manutenção de infraestruturas e instalações operacionais necessárias ao abastecimento público de água potável, desde a captação até as ligações prediais e seus instrumentos de medição.



### ESGOTAMENTO SANITÁRIO

Disponibilização e manutenção de infraestruturas e instalações operacionais necessárias à coleta, transporte, tratamento e disposição final adequados dos esgotos sanitários, desde as ligações prediais até sua destinação final para produção de água de reúso ou seu lançamento de forma adequada no meio ambiente.



### LIMPEZA URBANA E MANEJO DE RESÍDUOS SÓLIDOS

Disponibilização e manutenção de infraestruturas e instalações operacionais de coleta, varrição manual e mecanizada, asseio e conservação urbana, transporte, transbordo, tratamento e destinação final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos domiciliares e dos resíduos de limpeza urbana.



### MANEJO DE ÁGUAS PLUVIAIS E DRENAGEM

Disponibilização e manutenção de infraestrutura e instalações operacionais de drenagem de águas pluviais, transporte, detenção ou retenção para o amortecimento de vazões de cheias, tratamento e disposição final das águas pluviais drenadas, contempladas a limpeza e a fiscalização preventiva das redes.

**Fonte:** Elaboração IAS, a partir da Lei 11.445/2007, alterada pela Lei 14.026/2020, art. 3º inciso I.

O plano, cuja primeira edição é de 2013, deve contar com revisões a cada cinco anos e avaliações anuais. A segunda edição do Plansab teve início em 2018, um documento preliminar “em revisão” foi disponibilizado em 2019 e, atualmente (2021), está em fase final de avaliação<sup>5</sup>. A versão revisada do Plansab, de 2019, traz indicadores e respectivas metas a serem atingidas no período de 2019 a 2033, com metas intermediárias para o período 2019 a 2023 (IAS 2020, p. 124).

Na revisão do Marco Legal, foram incluídos alguns temas que o Plansab deve abranger, como a melhoria da salubridade ambiental, incluindo as terras indígenas, as reservas extrativistas da União e as comunidades quilombolas. Deve contemplar também programas específicos para: ações de saneamento básico em núcleos urbanos informais ocupados por populações de baixa renda, quando forem consolidados e não estiverem em situações de risco<sup>6</sup>; e ações de saneamento básico em áreas rurais. Não fica claro, no entanto, como será a articulação do programa específico para áreas rurais com o Programa Nacional de Saneamento Rural (PNSR). No PNSR, lançado em 2019, a Fundação Nacional de Saúde (Funasa) é o órgão responsável por apoiar técnica e financeiramente os municípios com até 50 mil habitantes, o que representa cerca de 80% dos municípios brasileiros.

<sup>5</sup> Dados do site do MDR. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/saneamento/plansab>.

<sup>6</sup> Lei 11.445/2007, alterada pela Lei 14.026/2020, art. 52, §1º novos incisos III, IV e V.

## Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico

O Sinisa<sup>7</sup> é o principal instrumento para monitorar o cumprimento das metas previstas na Lei 14.026/2020. Sua criação e gestão são de responsabilidade do MDR, por meio da Secretaria Nacional de Saneamento (SNS), e deve substituir o SNIS, a atual base de dados históricos derivada de informações autodeclaradas voluntariamente pelos prestadores dos serviços dos quatro componentes do saneamento. Trata-se da ampliação de escopo do SNIS, com coleta de informações realizada não só com prestadores de serviços, mas também com os titulares e agências reguladoras.

O Decreto 7.217/2010, que regulamenta a Lei 11.445/2007, detalha que “o Sinisa deverá ser desenvolvido e implementado de forma articulada ao Sistema Nacional de Informações sobre Recursos Hídricos (SNIRH) e ao Sistema Nacional de Informação sobre Meio Ambiente (Sinima)”.

O mesmo decreto indica que o Sinisa deve incorporar indicadores de monitoramento, de resultados e de impacto integrantes do Plansab e dos planos regionais, demandando novas informações, indicadores e metodologias não contempladas hoje pelo SNIS.

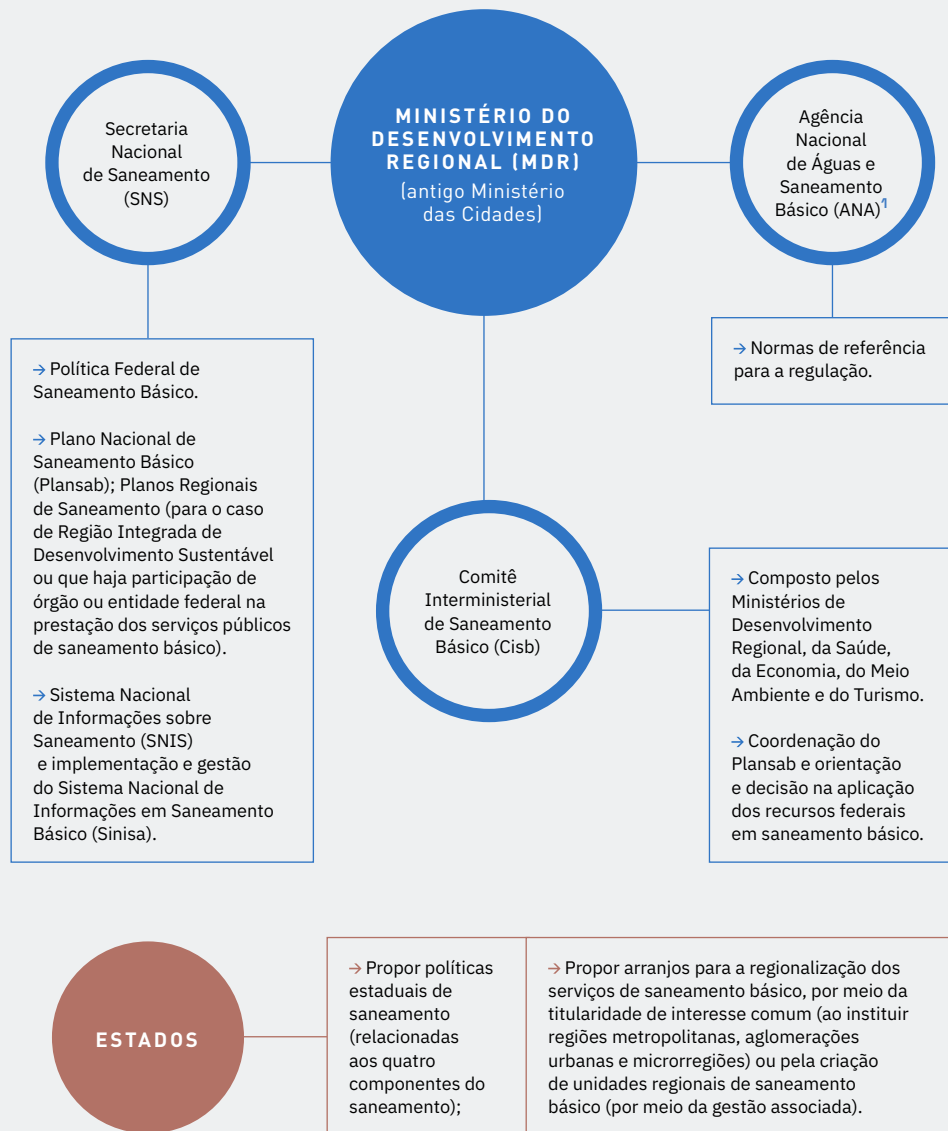
Na prática, 14 anos depois de instituído, o Sinisa ainda não é uma realidade. De acordo com o MDR<sup>8</sup>, o novo sistema deveria substituir o SNIS a partir de 2021. Não foram encontradas, porém, informações disponíveis sobre metodologia ou status de sua implementação.

<sup>7</sup> Instituído no art. 53 da Lei 11.445/2007.

<sup>8</sup> Disponível em: <http://www.snis.gov.br/implementacao> (acessado em 28/09/2021).



## ATRIBUIÇÕES FEDERAIS, ESTADUAIS E MUNICIPAIS: QUEM FAZ O QUE NO SANEAMENTO.



Fonte: Elaboração IAS, a partir de informações nos sites oficiais e na publicação Saneamento 2020 (IAS, 2020).



<sup>1</sup> Até então, a ANA era ligada ao Ministério do Meio Ambiente (MMA).

<sup>2</sup> O §1º do art. 43 da Lei nº 14.026/2020 define que cabe à União essa definição.

<sup>3</sup> IAS, 2020.

Com a nova lei, a implementação da Política Federal de Saneamento Básico e a alocação de recursos financeiros federais em ações de saneamento passam a ser definidas pelo Comitê Interministerial de Saneamento Básico (Cisb), presidido pelo MDR e regulamentado pelo Decreto 10.430/2020.

O Cisb é composto pelos Ministérios do Desenvolvimento Regional, da Saúde, da Economia, do Meio Ambiente e do Turismo, além da Casa Civil da Presidência da República, assessorados por grupos de trabalho, sem previsão de participação de sociedade civil, academia, municípios etc.

Desde a sua criação, o Comitê se reuniu uma única vez, em agosto de 2020<sup>9</sup>, e segundo o regimento interno divulgado pelo MDR em setembro, o Cisb deveria se reunir ordinariamente duas vezes ao ano<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> Disponível em: <https://www.gov.br/ana/pt-br/assuntos/noticias-e-eventos/noticias/ana-participa-da-1a-reuniao-do-comite-interministerial-de-saneamento> (consulta em 14 de outubro de 2021).

<sup>10</sup> Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/resolucao-n-1-de-4-de-setembro-de-2020-276155196>.

# EIXOS ESTRUTURANTES DE MUDANÇAS VINDAS COM A NOVA LEI

Abordamos abaixo as principais alterações na gestão dos serviços públicos de saneamento básico trazidas com o novo Marco Legal:

## Uniformização regulatória

A ANA é o órgão que ficou responsável pela coordenação da uniformização da regulação do setor de saneamento básico e divulgação de melhores práticas, com o objetivo de ampliar a segurança jurídica na prestação do serviço e a redução dos riscos regulatórios, com vistas a estimular investimentos públicos e privados.

Cabe à ANA a construção de normas de referência para orientar a regulação e uniformizar a atuação das agências reguladoras subnacionais (municipais, intermunicipais e estaduais). Importante destacar que a ANA não fiscalizará a prestação dos serviços de saneamento

nem possui competência para aplicar penalidades, o que continua sendo uma atribuição das agências reguladoras subnacionais.

O estímulo à adoção das normas de referência está vinculado a incentivos fiscais e de concessão de financiamentos, tanto para as agências reguladoras como para os novos contratos de prestação dos serviços. Para a ANA, é um grande desafio, considerando-se o escopo definido na lei, a estrutura atual da ANA e por se tratar de um ramo novo na sua atividade institucional.

As novas atribuições da ANA requerem capacidades institucionais, recursos humanos e recursos financeiros. Até o momento, infelizmente, a Agência não conseguiu ampliar significativamente seu quadro de pessoal nem orçamento, com impactos sobre o cronograma de elaboração das normas de referência.

## Regionalização

A prestação regionalizada dos serviços de saneamento (prestação integrada que envolve mais de um município) é um dos grandes eixos do novo Marco Legal.

A justificativa é garantir a viabilidade técnica e econômico-financeira dos serviços com o ganho de escala da prestação e a possibilidade de subsídios cruzados entre municípios mais superavitários e municípios menores e com população de menor poder aquisitivo (modelo comumente adotado pelas empresas estaduais). A lei busca impulsionar tal estratégia condicionando a alocação de recursos públicos federais e o financiamento com recursos da União à adesão dos municípios às regionalizações propostas pelos estados ou União.

Para tal, o novo Marco Legal apresenta diferentes arranjos de regionalização e incorpora o conceito de titularidade que, além da municipal, pode ser também por titularidade compartilhada (regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e

microrregiões) ou gestão associada (proposta na lei como unidades regionais de saneamento básico e blocos de referência).

## Incentivo à concessão da prestação de serviços

O novo Marco Legal incentiva a participação de empresas privadas na prestação dos serviços públicos de saneamento básico ao exigir a seleção competitiva do prestador para novos contratos. Para tal, altera as possibilidades de escolha pelo titular das formas de prestação, bem como estabelece novos critérios para a validação de contratos, tanto dos vigentes como dos novos contratos a serem firmados. A prestação, quando realizada por entidade que não integre a administração do titular, deve se dar necessariamente por meio de concessão, mediante prévia licitação.

---

### COMO ESTÍMULO ÀS CONCESSÕES, A LEI AINDA INCORPORA UM CONJUNTO DE ESTRATÉGIAS, COMO:

→ a proibição de novos contratos de programa entre municípios e empresas estaduais de saneamento básico (as antigas Cesb);

→ incentivos para financiamento e recursos para processos de concessão e parceria público-privada (PPP);

→ a exigência da capacidade econômico-financeira dos operadores e metas de atendimento para todos os contratos vigentes e novos, com base em uma metodologia definida por decreto<sup>11</sup>.

---

**11** A lei previa um prazo de 180 dias após a publicação da lei para a regulamentação da metodologia de capacidade econômico-financeira via decreto, mas a norma só foi publicada em maio de 2021, pelo Decreto 10.710/2021. A construção da norma foi feita de forma pouco transparente e sem participação social. Segundo o site do MDR, foi realizada consulta pública em agosto de 2020, mas não foi possível encontrar registros da publicização antecipada, nem dos resultados obtidos. Disponível em <https://antigo.mdr.gov.br/ultimas-noticias/13116-consulta-publica-colhera-contribuicoes-para-regulamentacao-do-marco-do-saneamento>, acesso em 21/10/2021.

## Metas de universalização 2033

O novo Marco Legal estipulou a meta de atendimento de 99% da população com água potável e de 90% da população com coleta e tratamento de esgotos até 31 de dezembro de 2033.

A universalização já existia enquanto princípio na Lei 11.445/07, e a meta de 2033 para se atingir a universalização estava definida no Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab). Agora, a meta foi incorporada no texto da Lei, o que é pouco usual, e todos os contratos, em vigor e novos, resultantes de licitação para a concessão da prestação, estão condicionados à comprovação da capacidade econômico-financeira para viabilizar a meta de 2033.

As metas deverão ser observadas no âmbito municipal, quando a titularidade é exercida de maneira independente, ou no âmbito da prestação regionalizada. As metas regionais, entretanto, devem ser observadas com ressalvas, pois os dados agregados de um conjunto de municípios não traduzem a realidade de cada município. A Região Metropolitana de São Paulo é um bom exemplo para ilustrar essas disparidades. Dos 39 municípios da metrópole paulista, 37 são atendidos pela Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (Sabesp). O atendimento total de água desse conjunto de municípios é de 98,4%, taxa muito próxima da meta de 99%. No entanto, a análise de cada município em separado permite verificar municípios com índices bem inferiores, como é o caso de Santa Isabel e Salesópolis, que possuem índices de atendimento de água próximos a 60%.<sup>12</sup>

Existe, ainda, a necessidade de se incluir nas metas a garantia de atendimento com água potável e esgotamento sanitário também nas áreas rurais. Da forma como é calculado pelo SNIS,

considerando apenas os dados fornecidos pelo prestador dos serviços, os índices de atendimento urbano tendem a ser melhores do que os índices totais, que considera na soma a população rural, com menor acesso a serviços públicos de saneamento. Por exemplo, o índice de atendimento urbano de esgoto na Região Metropolitana de Salvador é de 78%, mas, se for considerado o índice de atendimento total de esgoto, o índice cai para 70%.

Outro aspecto a ser observado é que muitos estados estão usando indicadores urbanos para modelagem de suas regionalizações, o que pode ocultar a população rural no efetivo cumprimento das metas, em especial naqueles municípios com menores taxas de urbanização. Segundo estimativa do SNIS 2019, que utiliza a taxa de urbanização do Censo de 2010, 1.619 municípios, ou 29% do total de municípios do país, possuem mais da metade de sua população rural. É preciso garantir que essas populações sejam consideradas nas metas.

<sup>12</sup> Painel IAS, elaborado a partir dos dados SNIS 2019. Disponível em: <https://aguaesaneamento.shinyapps.io/regionalizacao-estados/>, acesso em 21/10/2021.

# RECONHECIMENTO DA TITULARIDADE DOS SERVIÇOS

A **TITULARIDADE**, no caso de saneamento básico, diz respeito à responsabilidade de um ente público de organizar o conjunto de aspectos referentes à prestação dos serviços públicos.

Quem exerce a titularidade dos serviços públicos de saneamento básico são: municípios e o Distrito Federal, no caso de interesse local; e estados, em conjunto com os municípios que compartilham efetivamente instalações operacionais integrantes de regiões metropolitanas (RM), aglomerações urbanas (AU) e microrregiões (MR), instituídas por lei complementar estadual, no caso de interesse comum<sup>13</sup>.

<sup>13</sup> Art. 8º, da Lei 11.445/2007, alterada pela Lei 14.026/2020.

## COMO ERA E COMO FICOU

- A competência dos municípios como titulares dos serviços públicos de saneamento está garantida pela Constituição Federal, mas ao longo do tempo foram travadas muitas disputas jurídicas, por haver uma forte pressão dos estados pela titularidade, especialmente no caso das regiões metropolitanas.
- O próprio Plansab reconhece que “o setor é sistematicamente objeto de disputa por projetos confrontantes sobre o papel do Estado e, conseqüentemente, pelo desenho das políticas públicas para o saneamento” (Brasil, 2019)<sup>14</sup>.
- A concepção do novo Marco Legal alinha-se ao entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF) no acórdão sobre Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 1.842/RJ), de 2013. Na ocasião, foi reafirmada a titularidade municipal ao serviço de saneamento básico, em condição exclusiva ou de forma compartilhada com os estados nos municípios integrantes de RM, AU, MR (Neves, 2016).

## Gestão associada

Outra concepção importante, que se relaciona com o interesse comum e a possibilidade de cooperação entre entes da federação, é a da gestão associada, definida no novo Marco Legal como associação voluntária entre entes federativos por meio de consórcio público ou convênio de cooperação, nos termos do artigo 241 da Constituição Federal.

A definição de gestão associada já estava prevista no antigo Marco Legal, com a possibilidade de consórcios intermunicipais e prestação dos serviços de forma regional, e manteve-se, entretanto, sem o entendimento de se tratar de uma modalidade de titularidade.

<sup>14</sup> Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab), 2019.

Para a formalização de consórcios públicos intermunicipais, a nova lei determina restrições, ou seja, eles devem ser compostos exclusivamente por municípios que poderão prestar o serviço aos seus consorciados diretamente pela instituição de autarquia intermunicipal. Foi proibida a formalização de contratos de programa ou a subdelegação sem prévio procedimento licitatório.<sup>15</sup>

### Instância de governança regional

Com a inclusão da titularidade compartilhada dos serviços públicos de saneamento básico, as atribuições indelegáveis aos titulares também adquirem novos contornos. No caso da titularidade compartilhada (seja em RM, AU, MR ou nos modelos de gestão associada), há a necessidade de formatação legal de uma instância de governança interfederativa que vai deliberar sobre o que é possível e desejável delegar (organização, prestação dos serviços, contratos, fiscalização e regulação). As funções indelegáveis do titular, como o planejamento e o controle social, podem ser realizadas no âmbito municipal, mas devem, necessariamente, ter um planejamento metropolitano ou regional associado.

<sup>15</sup> Art. 8º §1º, inc. II., da Lei 11.445/2007 alterada pela Lei 14.026/2020.






# GESTÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE SANEAMENTO BÁSICO

**O MODELO** de prestação de serviços públicos no Brasil foi alterado em 1995 com o estabelecimento das leis 8.987/1995 e 9.074/1995, que trouxeram novas regras para concessão e permissão dos serviços, extinguindo o monopólio estatal até então vigente no modelo. Desde então, é possível diferenciar cinco funções na prestação do saneamento: planejamento, regulação, fiscalização, operação e financiamento, sendo planejamento, regulação e fiscalização competências exclusivas do titular do serviço (Neves, 2016). De acordo com a autora, a regulação da delegação dos serviços de saneamento tem papel crucial, já que envolve uma intrincada rede de relações entre usuários, prestadores e responsáveis por cada componente, incluindo organizações públicas e privadas.

Cabe ao titular do serviço público de saneamento básico formular a respectiva política pública de saneamento básico. Para tanto, deve elaborar o plano de saneamento básico, definir a forma de prestação dos serviços públicos de saneamento básico (diretamente

ou por meio de concessão), definir a entidade responsável pela regulação e fiscalização e os mecanismos e procedimentos para o controle social<sup>16</sup>.

### GESTÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE SANEAMENTO BÁSICO.

FUNÇÕES	LEI 11.445/2007	→	LEI 14.026/2020
	Interesse local (município)		Regionalização - Interesse comum ou por gestão associada
 PLANEJAMENTO	Indelegável		Compartilhado entre estado e municípios
 REGULAÇÃO	Delegável a órgão ou ente público		ANA (Normas de referência); Agências reguladoras estaduais, municipais e infranacionais
 FISCALIZAÇÃO			
 PRESTAÇÃO	Direta (Lei 8.666/1993 no caso de terceirização) ou delegada (Leis 8.987/1995, 11.079/2004 e 11.107/2005)		Direta ou por concessão (fim dos contratos de programa)
 CONTROLE SOCIAL	Indelegável		Reduzido drasticamente

Fonte: Elaboração do IAS, adaptado da publicação Saneamento 2020 (IAS, 2020).

<sup>16</sup> Lei 11.445/2007 alterada pela Lei nº 14.026/2020, art. 9º.

# 1. PLANEJAMENTO



## ATRIBUIÇÃO INDELEGÁVEL DO TITULAR

### Planos de saneamento básico: função

O plano de saneamento básico deve, preferencialmente, incluir os quatro componentes, mas pode ser específico para cada um. Deve, ainda, estabelecer objetivos e metas de curto, médio e longo prazos para a universalização dos serviços de saneamento básico, além de indicadores de desempenho e mecanismos de aferição de resultados, que devem ser obrigatoriamente observados na execução dos serviços prestados, seja de forma direta ou por concessão.

O plano também é um pré-requisito para a validade de contratos de prestação de serviços e, com essa finalidade, deve constar entre os conteúdos do plano um estudo que comprove a viabilidade técnica e econômico-financeira da prestação (universal e integral) dos serviços<sup>17</sup>.

No processo de elaboração e revisão dos planos de saneamento básico, devem ser garantidos: a divulgação do conjunto dos estudos que fundamentam o plano; o recebimento de sugestões e críticas por meio de consulta ou audiência pública; e, quando previsto na legislação do titular, a análise e opinião por parte de órgão colegiado<sup>18</sup>.

Os planos de saneamento básico devem ser compatíveis com os planos de bacia hidrográfica e com os planos diretores dos municípios em que estiverem inseridos ou com os planos de desenvolvimento urbano integrado das unidades regionais por eles abrangidas.

<sup>17</sup> Lei 11.445/2007, inciso I e II do art.11, com nova redação dada pela Lei 14.026/2020.

<sup>18</sup> Lei 11.445/2007, art. 47.

## Plano regional de saneamento básico

Enquanto na Lei 11.445/2007 o plano de saneamento era municipal e deveria preferencialmente (com o incentivo de recursos) abranger os quatro componentes do saneamento e ser revisto a cada quatro anos, o novo Marco Legal dá preferência aos planos regionais e aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Nesses casos, não é necessário haver plano municipal. O prazo de revisão, para planos municipais e regionais, passa a ser a cada dez anos e, no caso de municípios pequenos (abaixo de 20 mil habitantes), o plano pode ser simplificado (embora não haja explicação no texto da Lei sobre o que isso significa).

Com o novo Marco Legal, os planos devem ser apenas “aprovados” pelos titulares, e não mais “editados”, e os estudos elaborados para a fundamentação das concessões ou privatizações podem ser usados como sendo os próprios planos regionais, desde que contenham os requisitos legais necessários. Tal mudança desvincula ainda mais o titular de um protagonismo na edição dos planos.



### DESAFIO: ATENÇÃO PARA O PRAZO

O novo Marco Legal fixa 31 de dezembro de 2022 para a publicação dos planos de saneamento básico e também altera o prazo máximo para a revisão periódica dos planos de quatro anos para dez anos.

Há, na definição do intervalo de dez anos para as revisões, um descompasso entre a necessidade de avaliação do cumprimento das metas para a universalização dos serviços, com vistas a 2033, e a possibilidade de adequações, ou mesmo de recondução, que uma revisão intermediária do plano de saneamento básico traria.

Por outro lado, é dada grande importância para esses próximos planos de saneamento básico, municipais ou regionais, pois serão a base para o estabelecimento de metas realistas com vistas à universalização de água e esgoto e também para os novos contratos e concessões de prestação dos serviços. Por dez anos, esses planos ganharão autonomia, e o titular passará a ter importância enquanto garantidor da estrutura de controle social e da gestão da prestação dos serviços, a depender do grau de delegação definido.

Deve-se atentar também para a assimetria entre a importância dada à água e esgoto em detrimento dos demais componentes que, pela proposta, poderão ter planos separados, mas com os mesmos prazos, seja em planos regionais ou municipais.

## 2. REGULAÇÃO E FISCALIZAÇÃO



**AS ATRIBUIÇÕES DEVEM SER DELEGADAS PARA UMA ENTIDADE RESPONSÁVEL INDEPENDENTEMENTE DA MODALIDADE DE PRESTAÇÃO<sup>19</sup>**

### O papel do regulador

A regulação dos serviços públicos de saneamento básico tem papel muito importante, pois envolve uma intrincada rede de relações entre usuários, prestadores e responsáveis por cada componente, incluindo organizações públicas e privadas (IAS, 2020). A função de regulação inclui o estabelecimento de normas, regras ou padrões de como os serviços devem ser prestados em um determinado contexto, e as instituições responsáveis pelo monitoramento do cumprimento dessas normas e padrões. A

<sup>19</sup> Lei 11.445/2007, alterada pela Lei 14.026/2020, art. 8º §5º.



entidade reguladora é responsável por estabelecer padrões, aplicá-los e garantir seu cumprimento (Heller, 2017).

### A obrigatoriedade da regulação

A função de regulação deve ser desempenhada por entidade de natureza autárquica, com independência decisória e autonomia administrativa, orçamentária e financeira, que deverá atender aos princípios de transparência, tecnicidade, celeridade e objetividade das decisões<sup>20</sup>.

A regulação é condição inegociável para a validade dos contratos. Mesmo que o titular seja o prestador do serviço, ele deve definir o ente responsável pela regulação e fiscalização, obrigatoriamente uma entidade jurídica de direito público dotada de autonomia (Neves, 2016).

#### OS OBJETIVOS E RESPONSABILIDADES DA REGULAÇÃO SÃO:

→ verificar o cumprimento das metas de universalização presentes na nova lei e de não intermitência do abastecimento, de redução de perdas e de melhoria dos processos de tratamento;

→ definir padrões e normas para a adequada prestação e a expansão da qualidade dos serviços e para a satisfação dos usuários;

→ garantir o cumprimento das condições e metas estabelecidas nos contratos de prestação de serviços e nos planos municipais ou de prestação regionalizada de saneamento básico;

→ prevenir e reprimir o abuso do poder econômico;

→ definir tarifas que assegurem tanto o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos quanto a modicidade tarifária, por mecanismos

<sup>20</sup> Art. 21 da Lei 11.445/2007, nova redação dada pela Lei 14.026/2020.

que gerem eficiência e eficácia dos serviços e que permitam o compartilhamento dos ganhos de produtividade com os usuários<sup>21</sup>;

→ garantir o amplo acesso à informação (preferencialmente em sítio eletrônico), considerando os estudos e decisões sobre a regulação ou fiscalização dos serviços e os relatórios periódicos sobre a qualidade da prestação dos serviços;

→ estabelecer padrões e normas para a adequada prestação e a expansão da qualidade dos serviços e para a satisfação dos usuários, observadas as normas de referência da ANA.



**NÃO CONFUNDIR NORMAS DE REFERÊNCIA DA ANA COM A FUNÇÃO DE REGULAÇÃO**

O novo Marco Legal atribui à ANA a construção de normas de referência para orientar a regulação e uniformizar a atuação das agências reguladoras subnacionais (órgãos regulatórios regionais, microrregionais e municipais). Isso não quer dizer regulação centralizada.

O cumprimento das normas de referência publicadas pela ANA não é obrigatório, é uma recomendação. São diretrizes a partir das quais as agências subnacionais devem elaborar seus regulamentos. Por isso, a nova Lei busca, por meio de um conjunto de incentivos fiscais e de concessão de financiamentos, tanto para as agências reguladoras como para os novos contratos de prestação dos serviços, uma forma de ampliar e estimular essa adesão.

As normas a serem editadas pelas agências reguladoras subnacionais,

<sup>21</sup> Lei 11.445/2007, art. 22, nova redação dada pela Lei 14.026/2020.

observadas as normas de referência a serem editadas pela ANA, devem incluir<sup>22</sup>: padrões e indicadores de qualidade da prestação dos serviços; requisitos operacionais e de manutenção dos sistemas; metas progressivas de expansão e de qualidade dos serviços e os respectivos prazos; regime, estrutura e níveis tarifários, bem como procedimentos e prazos de sua fixação, reajuste e revisão; medição, faturamento e cobrança de serviços; monitoramento dos custos; avaliação da eficiência e eficácia dos serviços prestados; plano de contas e mecanismos de informação, auditoria e certificação; subsídios tarifários e não tarifários; padrões de atendimento ao público e mecanismos de participação e informação; medidas de segurança, de contingência e de emergência, inclusive quanto a racionamento; procedimentos de fiscalização e de aplicação de sanções previstas nos instrumentos contratuais e na legislação do titular; e diretrizes para a redução progressiva e controle das perdas de água.

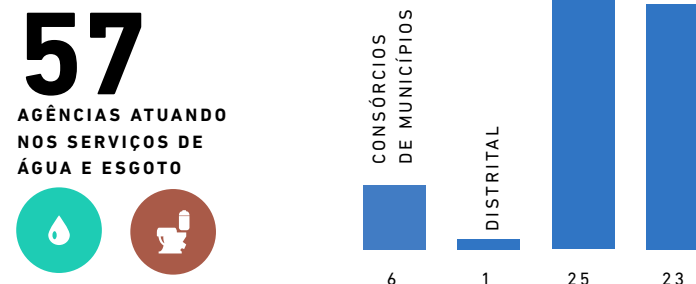
Para assegurar a possibilidade de controle social, a entidade reguladora deve garantir o amplo acesso à informação (preferencialmente em sítio eletrônico), considerando os estudos e decisões sobre a regulação ou fiscalização dos serviços e os relatórios periódicos sobre a qualidade da prestação dos serviços. Deve, ainda, disponibilizar o manual de prestação do serviço e de atendimento ao usuário (a ser elaborado pelo prestador e aprovado pela respectiva entidade de regulação) e os direitos e deveres dos usuários e prestadores.

<sup>22</sup> Aspectos já presentes na Lei 11.445/2007 e outros incluídos pela Lei 14.026/2020.

## Cenário da regulação hoje

(Abar, 2020)<sup>23</sup>.

A Associação Brasileira de Agências Reguladoras mapeou



Essas agências abrangem cerca de 3.000 dos 5.570 municípios brasileiros. Mais ainda, a atividade de regulação atinge principalmente as Cesb e empresas privadas. Menos de 10% dos serviços municipais são regulados.

## Desafios da regulação

Os números de titulares que delegaram a função de regulação ilustram o grande desafio e necessidade de estruturação do setor.

O saneamento básico tem particularidades e uma relação estreita com as condições ambientais e socioeconômicas locais - ainda mais em um país continental e diverso como o Brasil - e a regulação deve dar conta dessa diversidade de situações, de populações e territórios, o que torna pouco efetiva uma regulação centralizada, como acontece nos setores de energia e telecomunicações, por exemplo. Soma-se a isso a característica de "monopólio natural", especialmente dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário (sem possibilidade de escolha pelos usuários entre mais de um prestador, pois a infraestrutura é uma só), o que dá uma grande importância para uma regulação isenta e próxima do usuário dos serviços.

<sup>23</sup> ABAR - Associação Brasileira de Agências de Regulação. Regulação do Saneamento Básico, 2020.

### NESSA CONDIÇÃO DA OBRIGATORIEDADE DA REGULAÇÃO DO SETOR E DA UNIFORMIZAÇÃO DE NORMATIVAS, DEVE-SE GARANTIR:

- que aqueles que desempenham funções regulatórias sejam imunes a pressões de quaisquer interesses ilegítimos e que os principais objetivos da regulação sejam alinhados com os direitos humanos à água potável e ao esgotamento sanitário (Heller, 2017).
- que as normas não priorizem apenas a regulação econômica dos contratos de prestação, mas olhem para o saneamento de forma integrada e contextualizada com a realidade local, as desigualdades sociais e os impactos das mudanças climáticas, que tornam mais frequentes a ocorrência de eventos extremos, como enchentes e períodos de estiagem mais longos e secos. Nesse sentido, é fundamental, tanto para a ANA nas normas de referência, como para as agências reguladoras locais e regionais, a edição de normas de medidas de segurança, de contingência e de emergência, inclusive quanto a racionamento, de modo a orientar os municípios, prestadores (públicos e privados) e sociedade a agir nos momentos de crise e de forma preventiva.

## 3. PRESTAÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO DE SANEAMENTO BÁSICO



### FUNÇÃO REALIZADA DIRETAMENTE OU DELEGADA

#### Modalidades

O novo Marco Legal altera as possibilidades de escolha pelo titular das formas de prestação do serviço público de saneamento básico, bem como estabelece novos critérios para a validação de contratos, tanto dos vigentes, como dos novos a serem firmados.

Antes, na redação original da Lei 11.445/2007, os municípios podiam escolher entre três formas de prestação: pelo município, por meio de administração direta ou autarquia municipal; por empresa de economia mista controlada pelo governo estadual, por meio de contrato de programa; e por empresa privada por meio de concessão. A nova lei coloca apenas duas opções: a prestação pública pelo titular de forma direta ou indireta (por meio de autarquia, empresa pública ou sociedade de economia mista) ou a prestação privada por entidade não integrante da administração do titular.

Novos contratos de programa entre municípios e companhias estaduais de abastecimento de água e esgotamento sanitário ficam proibidos, os contratos vigentes devem se adequar às exigências da nova Lei e todos os novos processos de concessão da prestação dos serviços devem obrigatoriamente ser feitos por meio de licitação pública.

### MODALIDADES DE PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE SANEAMENTO BÁSICO.

Fonte: Elaboração IAS.

#### ADMINISTRAÇÃO DIRETA



Órgão da sua administração direta (exemplo: departamento).

#### ADMINISTRAÇÃO INDIRETA



Exemplos: autarquia, empresa pública ou sociedade de economia mista (empresa controlada pelo governo do estado).

Autarquia Intermunicipal.

#### ENTIDADE NÃO INTEGRANTE DA ADMINISTRAÇÃO DO TITULAR (EMPRESAS PRIVADAS)





Concessão mediante licitação (podendo ser uma concessão geral ou no modelo PPP).

Três modalidades: comum, patrocinada e administrativa.

### MUNICÍPIOS ATENDIDOS POR MODALIDADE DE PRESTAÇÃO.

Fonte: Elaboração IAS, com base no SNIS 2019.

		
MODALIDADE DE PRESTAÇÃO	ABASTECIMENTO DE ÁGUA	ESGOTAMENTO SANITÁRIO
Entidade não integrante da administração do titular (empresas privadas)	198	99
Prestação direta	610	759
Prestação indireta (autarquia ou empresa pública)	593	390
Prestação indireta (sociedade de economia mista controlada pelo governo estadual)	3.842	1.372
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>5.243</b>	<b>2.620</b>

### Contratos vigentes

Os contratos regulares vigentes poderão permanecer em vigor até o término do contrato<sup>24</sup> desde que se adequem às metas de universalização da Lei. Foram excluídos da possibilidade de permanência os contratos considerados irregulares e precários<sup>25</sup>, como os contratos provisórios, os não formalizados e os vigentes prorrogados em desconformidade com os regramentos estabelecidos na Lei.

Todos os contratos vigentes (mesmo os provenientes de licitações ou concessões) estão condicionados à comprovação da capacidade econômico-financeira para viabilizar a universalização

<sup>24</sup> Lei 11.445/2007, alterada pela Lei 14.026/2020, § 3º do art. 10.

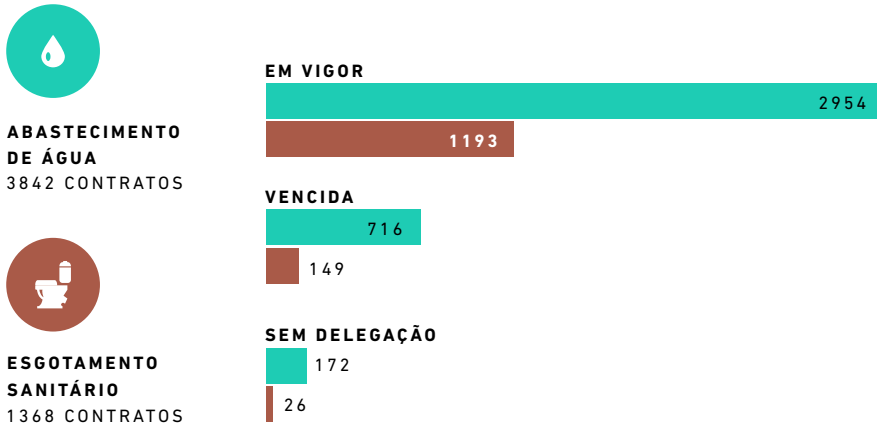
<sup>25</sup> Lei 11.445/2007 alterada pela Lei 14.026/2020, § 8º do art. 11B.

dos serviços na área atendida até 31 de dezembro de 2033<sup>26</sup>.

O novo Marco Legal definiu que a metodologia de cálculo a ser usada para a comprovação da capacidade econômico-financeira (por recursos próprios ou contratação de dívida) das prestadoras de serviços de saneamento básico será estabelecida por meio de decreto do poder executivo. O prazo dado na Lei era de 90 dias após sua publicação, ou seja, outubro de 2020. Todavia, o Decreto 10.710 só foi publicado no Diário Oficial da União de 1º de junho de 2021.

Apenas para novos contratos, em que os estudos para a licitação da prestação regionalizada dos serviços públicos apontarem para a inviabilidade econômico-financeira da universalização em 2033, mesmo após o agrupamento de municípios de diferentes portes, será permitida a dilação do prazo, para janeiro de 2040<sup>27</sup>.

### SITUAÇÃO DOS CONTRATOS DE PROGRAMA (2019).



Fonte: Elaboração IAS, com base em SNIS 2019.

<sup>26</sup> Lei 11.445/2007 alterada pela Lei 14.026/2020, art. 10-B.

<sup>27</sup> Lei 11.445/2007, alterada pela Lei 14.026/2020, art. 11-B (..) § 9º.

## 4. CONTROLE SOCIAL



### ATRIBUIÇÃO INDELEGÁVEL DO TITULAR

O controle social está definido no novo Marco Legal como: "conjunto de mecanismos e procedimentos que garantem à sociedade informações, representações técnicas e participações nos processos de formulação de políticas, de planejamento e de avaliação relacionados aos serviços públicos de saneamento básico"<sup>28</sup>.

O novo Marco Legal mantém a diretriz de que o controle social “poderá incluir” a participação de órgãos colegiados de caráter consultivo, novos ou já existentes. Passados mais de dez anos do Marco Legal anterior, poucos municípios criaram instâncias colegiadas na área de saneamento<sup>29</sup>. Esses órgãos colegiados podem ser de âmbito estadual, distrital e municipal e foi acrescida, na nova Lei, a possibilidade de ser também nacional, “em especial”, o Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH). A nova redação dá destaque para o CNRH como se tivesse as condições de ser um bom modelo, ou mesmo, ser o próprio conselho participante nos órgãos de controle social de incidência nos territórios locais ou regionais, definidos pelos titulares<sup>30</sup>.

O Decreto Federal 7.217/2010, que regulamenta a Lei 11.445/2007, detalhou os mecanismos que podem ser adotados no controle social dos serviços públicos de saneamento básico, como audiências públicas, consultas públicas, conferências das cidades ou a participação por meio de órgãos colegiados de caráter consultivo na formulação da política de saneamento básico, bem como no seu planejamento e avaliação.

Provavelmente esse decreto será revisto com ênfase nas mudanças advindas com a Lei 14.026/2020, o que até o momento não ocorreu. Espera-se, nesse sentido, que se mantenha, com novos prazos e regramentos, algum incentivo para a consolidação efetiva das instâncias de controle social.

O controle social é, ainda, condição para a validação dos contratos de prestação mediante concessão ou contrato de programa nas atividades de planejamento, regulação e fiscalização dos serviços<sup>31</sup>. Desse modo, se entende que a regulação também tem um papel importante na normatização dos mecanismos de controle social, seja para a sua efetiva consolidação, seja na garantia do cumprimento dos princípios e definições contidas na legislação.

### Conselhos em números<sup>32</sup>

# 17,20%

dos municípios possuem conselho (compartilhado ou exclusivo) para lidar com as questões de saneamento:

**816**  
municípios, 14,65%,  
possuem Conselho Municipal  
de Saneamento exclusivo.

**142**  
municípios, 2,55%,  
possuem Conselho Municipal de  
Saneamento compartilhado.

<sup>28</sup> Lei 14.026/2020, art. 3º inciso IV.

<sup>29</sup> Ver Conselhos em números, pág. 57.

<sup>30</sup> Lei 11.445/2007, alterada pela Lei 14.026/2020, art. 47.

<sup>31</sup> Lei 11.445/2007, alterada pela Lei 14.026/2020, inciso V, §2º do art. 11.

<sup>32</sup> Suplemento Munic (IBGE, 2017), apud Saneamento 2020 (IAS, 2020).

O controle social já era difícil, mas agora ganhou maiores desafios em termos regionais, pela perda de importância das instâncias locais, dificuldade de representatividade regional e distância das instâncias de decisão e controle das realidades locais, onde se dão as soluções para o saneamento, a prestação ou a ausência do serviço.

Outro desafio, no caso da gestão regionalizada, é a relação de outras instâncias municipais participativas em temas correlatos ao saneamento básico (como conselhos de habitação, representantes da defesa civil, conselho de meio ambiente, entre outros) e as instâncias de governança regionais do saneamento (já instituídas e a serem criadas). Não fica claro no texto da Lei como se dará o acompanhamento da gestão dessas políticas integradas sobre o território.

Como se sabe, a participação social é fundamental para qualquer avanço, inclusive para melhorar e assegurar os Direitos Humanos nas legislações municipais, regionais ou estaduais. Havendo instrumentos de diálogo democrático e participação, sempre existe a possibilidade de mudanças e transformações ocorrerem de baixo para cima. E, em especial no caso do saneamento, que é algo que se resolve localmente, a participação social na tomada de decisão deve passar por um processo de construção democrática, o que é fundamental para o bem viver.

# REGIONALIZAÇÃO X PRESTAÇÃO REGIONALIZADA

**O NOVO** Marco Legal do Saneamento Básico modifica o conceito da Lei 11.445/2007, que era relacionado à prestação de serviço e agora está ligado à gestão de serviços públicos de saneamento básico. Na nova Lei, o conceito sai do prestador e passa a abranger diferentes modelos de estrutura territorial para a integração da prestação dos serviços. Desse modo, o foco sai do prestador, num primeiro momento, e vai para os arranjos territoriais regionais.

O novo Marco Legal tem a intenção clara de incentivar a prestação regionalizada dos serviços de saneamento básico, e esse termo é reiteradamente colocado no texto legal. As estruturas de regionalização e suas instâncias de governança, já existentes e as novas a serem criadas, no entanto, têm uma função maior do que apenas a definição da forma de prestação dos serviços públicos de saneamento básico: cabe a elas a organização de um conjunto de aspectos da política pública do saneamento, o que inclui o planejamento regional, a definição da entidade

reguladora, a fiscalização e também a definição da forma de prestação.

Ademais, foi reiterado que as modalidades de prestação regionalizada podem ser de vários tipos, não necessitando ser unificada em um único prestador, algo que as instâncias de governança, de forma colegiada, irão deliberar.

O decreto 10.588/2020, que trata da alocação de recursos públicos federais e os financiamentos com recursos da União, ao definir as formas de regionalização que cumprem a exigência da lei de prestação regionalizada, também mistura os conceitos, pois fala em prestação regionalizada, mas as exigências dizem respeito à gestão e seu conjunto de funções.

### Arranjos de regionalização previstos na lei

A regionalização no novo Marco Legal do Saneamento Básico se apoia no que o Estatuto da Metrópole (Lei 13.089/2015) estabelece para as regiões metropolitanas, aglomerados urbanos e microrregiões, e cria – a partir do artigo 241 da Constituição Federal, que trata da gestão associada – um novo arranjo que são as unidades regionais de saneamento básico, estabelecidos pelos estados, e os blocos regionais de saneamento básico, a serem criados pela União.

## Regiões metropolitanas, aglomerados urbanos e microrregiões

### **SÃO AGRUPAMENTOS DE MUNICÍPIOS LIMÍTROFES QUE INTEGRAM A ORGANIZAÇÃO, O PLANEJAMENTO E A EXECUÇÃO DE FUNÇÕES PÚBLICAS DE INTERESSE COMUM:**

- devem seguir o disposto no § 3º do art. 25 da Constituição Federal e o conjunto de normativas do Estatuto da Metrópole;
- são instituídas pelos estados por meio de lei complementar;
- o saneamento básico deve estar presente como função pública de interesse comum;
- devem estabelecer uma estrutura de governança interfederativa própria (modelo Estatuto da Metrópole) na qual o Estado é um dos entes participantes;
- deve necessariamente haver o compartilhamento de instalações operacionais de infraestrutura de abastecimento de água e/ou de esgotamento sanitário entre dois ou mais municípios (condição trazida pela Lei 14.026/2020);
- a lei complementar deve ser precedida de estudos técnicos e audiências públicas que envolvam todos os municípios pertencentes à unidade territorial<sup>33</sup>.

<sup>33</sup> Lei 13.089/2015, § 2º do art. 3º.

DEFINIÇÕES E CONCEITOS  
DO ESTATUTO DA METRÓPOLE

Regiões metropolitanas (definição complementar ao conceito de metrópole): espaço urbano com continuidade territorial que, em razão de sua população e relevância política e socioeconômica, tem influência nacional ou sobre uma região que configure, no mínimo, a área de influência de uma capital regional, conforme os critérios adotados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Aglomerações urbanas: unidade territorial urbana constituída pelo agrupamento de dois ou mais municípios limítrofes, caracterizada por complementaridade funcional e integração das dinâmicas geográficas, ambientais, políticas e socioeconômicas. Quando se verifica que a influência da AU se dá no âmbito nacional ou sobre área de influência de uma capital regional ela passa a ter característica de RM (com base nos critérios do IBGE).

Microrregião: a conceituação de microrregião não é precisa. O Estatuto da Metrópole apenas incorporou as mesmas disposições das RM e AU às microrregiões e não trouxe uma definição. No voto do ministro do STF, Nelson Jobim, na ADI 1.842/RJ, é feita uma clara distinção entre os três tipos de região: “Na região metropolitana, há uma relação de desigualdade entre os municípios, tendo em vista a ligação entre ‘centro’ e ‘periferia’, entre ‘capital’ e ‘cidades adjacentes’. Nos aglomerados urbanos, a regra é a igualdade econômica e de importância sociopolítica entre municípios próximos. Já as microrregiões sugerem o agrupamento de municípios sem o fenômeno da conurbação”.

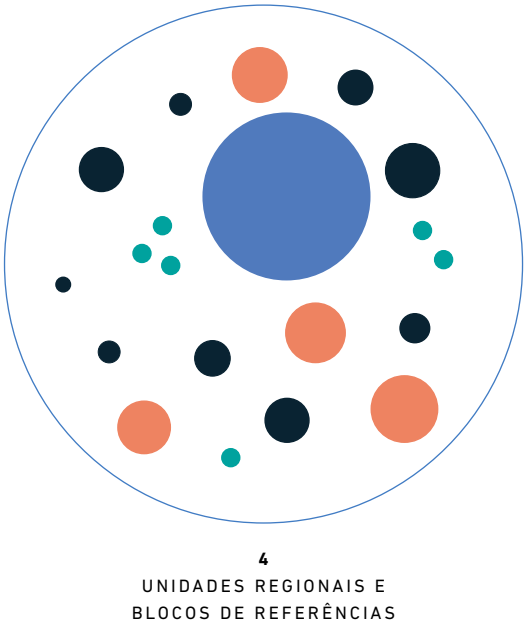
ARRANJOS DE REGIONALIZAÇÃO PREVISTOS NA LEI.

Fonte: Elaboração IAS

**ARRANJO 1, 2 E 3**  
Arranjos definidos no Estatuto da Metrópole. Diferença de RM e AU é o município sede.



**ARRANJO 4**  
Municípios não precisam ser limítrofes. Idealmente, deve contar com uma região metropolitana



Municípios isolados  
que não aderirem,  
não terão prioridade  
de acesso a  
recursos federais



## Unidade regional de saneamento básico

Agrupamento de municípios não necessariamente limítrofes instituído pelo Estado mediante lei ordinária. Descrito no Marco Legal como: “para atender adequadamente às exigências de higiene e saúde pública, ou para dar viabilidade econômica e técnica aos municípios menos favorecidos”<sup>34</sup>.

São fatores condicionantes para sua instituição: ter sustentabilidade econômico-financeira; contemplar, preferencialmente, pelo menos uma região metropolitana<sup>35</sup>, e instituir uma estrutura de governança na forma definida pelo Estatuto da Metrópole. A adesão pelos municípios é voluntária e a formalização do arranjo proposto por lei estadual se dá por meio da gestão associada (consórcio público ou convênio de cooperação).

## Bloco regional de saneamento básico

Agrupamento de municípios não necessariamente limítrofes, estabelecido pela União e formalmente criado por meio de gestão associada voluntária dos titulares (convênio de cooperação ou consórcio público). A Lei expressa que a instituição dos blocos se dará de forma subsidiária aos estados<sup>36</sup>. Nesse ponto, o entendimento é que, caso os estados não cumpram o prazo dado pela Lei para a formalização de um dos modelos de prestação regionalizada, a União o fará por meio dos blocos de referência.

As unidades regionais de saneamento básico e os blocos de referência são estruturas regionais similares em termos de objetivo, mas diferentes em termos de formalização. Os estados devem criar as unidades de saneamento básico por meio de leis ordinárias, o que inclui debate e aprovação nas assembleias legislativas. A União poderá criar os blocos apenas por ato do executivo.

<sup>34</sup> Lei 11.445/2007, alterada pela Lei 14.026/2020, inciso VI-b do art. 3º.

<sup>35</sup> Lei 11.445/2007, alterada pela Lei 14.026/2020, §2º do art. 8º.

<sup>36</sup> Lei 11.445/2007, alterada pela Lei 14.026/2020, §3º do art. 52.

## A ESTRUTURA DE GOVERNANÇA DEFINIDA NO ESTATUTO DA METRÓPOLE

O Estatuto da Metrópole define como governança interfederativa das funções públicas de interesse comum o compartilhamento de responsabilidades e ações entre entes da Federação em termos de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum, mediante a execução de um sistema integrado e articulado de planejamento, de projetos, de estruturação financeira, de implantação, de operação e de gestão.

O sistema de governança trazido pelo Estatuto da Metrópole, para além de um modelo de estrutura formal, segue princípios e diretrizes balizadoras de uma gestão compartilhada. Entre os princípios destacam-se: a prevalência do interesse comum sobre o local; a autonomia dos entes da federação; o compartilhamento de responsabilidades e gestão; a observância das peculiaridades regionais e locais e a gestão democrática (como expresso no Estatuto da Cidade).

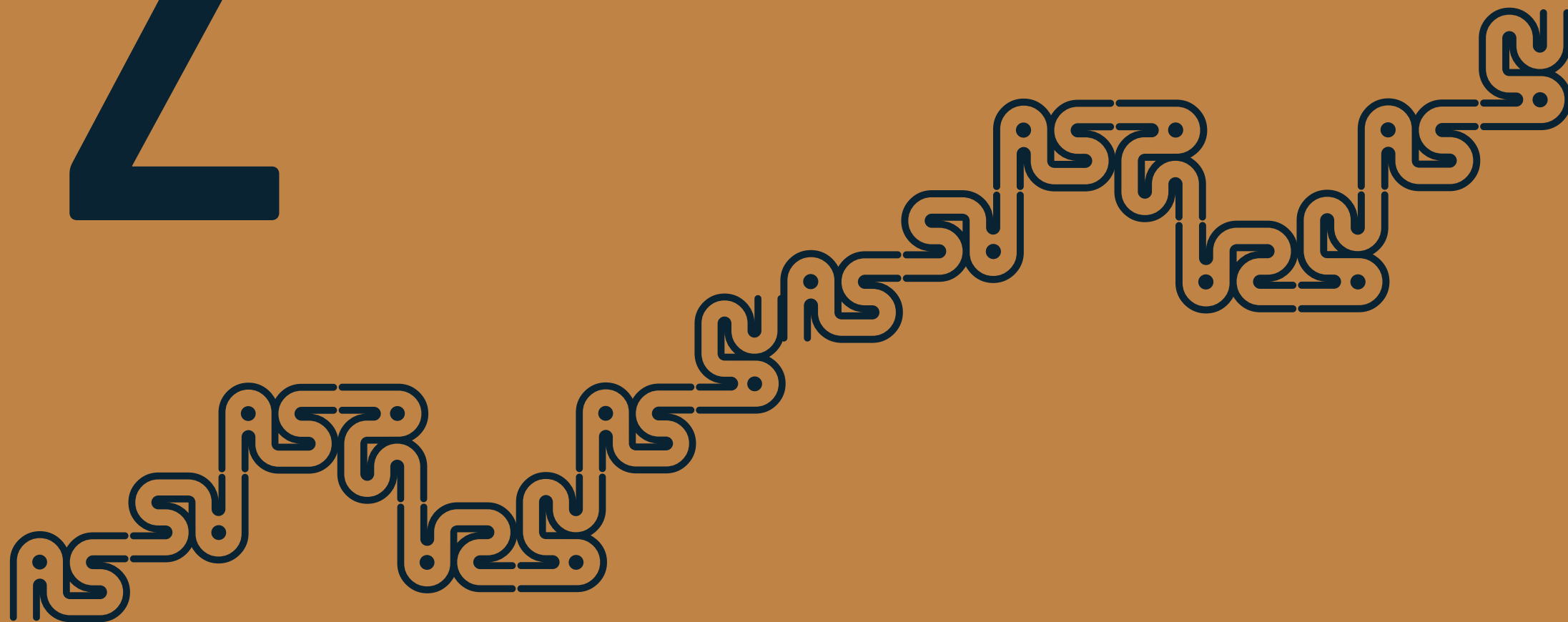
Em relação às diretrizes, observa-se a presença constante do termo “compartilhamento”: compartilhamento de um processo permanente de planejamento e de tomada de decisão; compartilhamento de organização administrativa; compartilhamento da execução. Destaca-se também a diretriz da participação de representantes da sociedade civil nos processos de planejamento e de tomada de decisão.

A aplicação dessas diretrizes deve considerar ainda as especificidades dos municípios integrantes no agrupamento urbano quanto à população, à renda, ao território e às características ambientais.

A estrutura básica de governança interfederativa é a seguinte: instância executiva composta pelos representantes do poder executivo dos entes federativos integrantes das unidades territoriais urbanas; instância colegiada deliberativa com representação da sociedade civil; organização pública com funções técnico-consultivas; e sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas.

# 2

## REGIONALIZAÇÃO DO SANEAMENTO NOS ESTADOS



# A REGIONALIZAÇÃO NOS ESTADOS UM ANO APÓS A LEI

As novas legislações estaduais aprovadas ou em formulação para dar conta do novo Marco Legal do Saneamento Básico no país têm provocado uma reorganização do território e novos modelos de gestão dos serviços públicos de saneamento básico, o que alterou o que se pode chamar de “tabuleiro do jogo” no saneamento. Dos 26 estados brasileiros, 15 têm legislação aprovada e cinco estão em vias de aprovação, o que resulta em mais de 127 arranjos regionais com agrupamentos de municípios diversos, justificativas variadas para as propostas e debates públicos desiguais, mas que comungam o fato de terem tramitado apressadamente.

A expectativa do novo Marco de que os blocos propostos pelos estados teriam como base a sustentabilidade econômico-financeira da prestação regionalizada não está garantida nas novas leis e projetos de leis. Cada processo tratou de justificar seus arranjos territoriais de modo diverso, alguns com estudos

detalhados e outros sem apresentar justificativa técnica.

O debate sobre a prestação dos serviços públicos ganha centralidade nos objetivos das diferentes regionalizações, seja visando à preservação dos contratos com as companhias estaduais, seja para rapidamente iniciar novos processos de concessão, seja para tentar dar garantia aos serviços municipais de água e esgoto.

Do conjunto, não há uma metodologia comum que tenha servido de base para os estados fazerem estudos e proposições; as leis são bastante distintas em termos de concepção e detalhamento; as propostas de estruturação das instâncias de governança interfederativa dos blocos também variam e, desse conjunto, saem pontos de atenção que deverão nortear o monitoramento da implementação das regionalizações nas diferentes regiões do país.

O prazo oficial, no novo Marco Legal do Saneamento, para os estados criarem suas unidades regionais de saneamento terminou em 15 de julho de 2021. A conclusão dos processos de regionalização (nos diferentes arranjos trazidos pelo novo Marco Legal) deve ocorrer até 31 de março de 2022, de acordo com o Decreto 10.588/2020. Sem isso, estados, municípios, Distrito Federal e prestadores de serviços não poderão acessar recursos do Orçamento Geral da União, bem como financiamentos com recursos federais ou geridos por órgãos federais para ações de saneamento.

No caso das unidades regionais de saneamento básico propostas por lei estadual e dos blocos de referência (a serem criados pela União para os estados que não se movimentaram ainda), o prazo para a adesão dos municípios e para a formalização da entidade de governança interfederativa é de 180 dias a partir da promulgação da regionalização. Há casos em que o prazo já venceu, como em Alagoas. Em outros, o prazo é final de 2022, como em São Paulo. Os estados que não terminaram seus processos de regionalização, bem como aqueles que não o fizeram

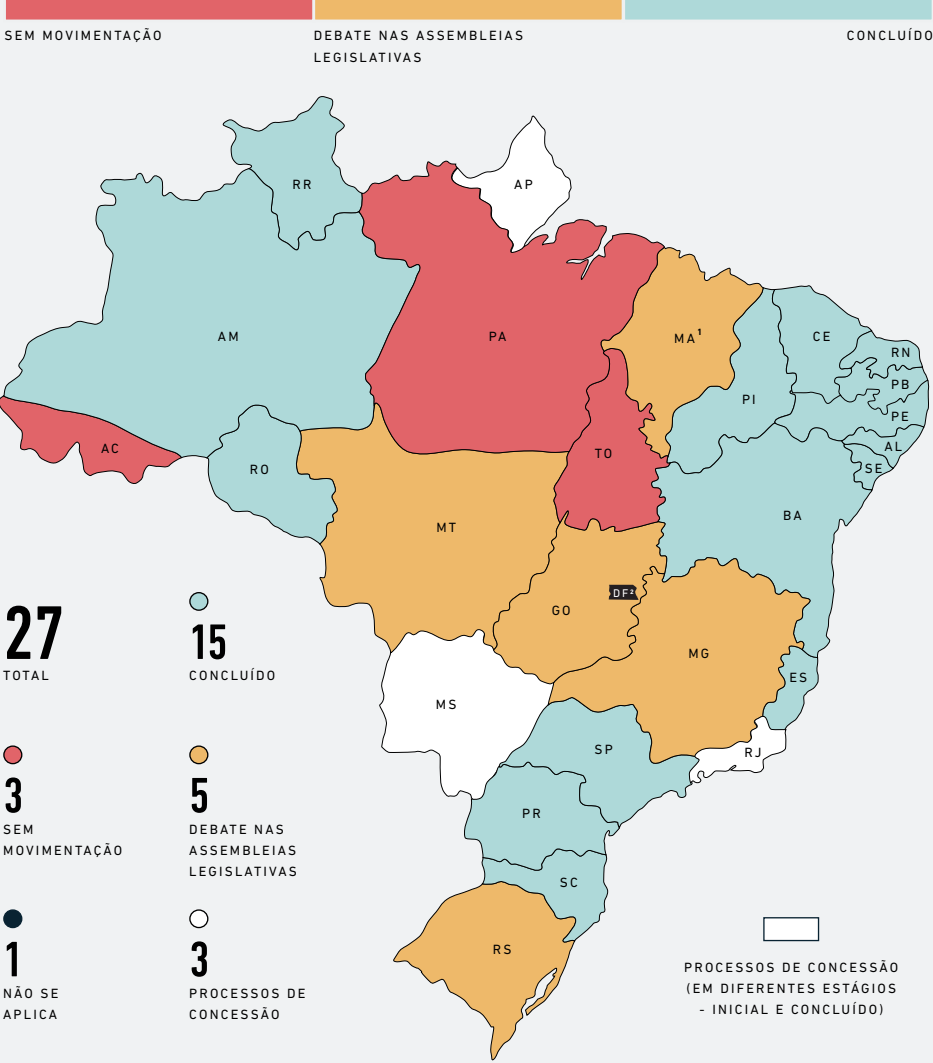
e a União<sup>37</sup> trabalhará de forma subsidiária na criação de blocos de referência, deverão ficar atentos ao prazo máximo de 31 de março de 2022, incluindo o tempo de 180 dias para a adesão dos municípios.

O mapa a seguir apresenta a situação da regionalização no país um ano após a publicação da Lei 14.026/2020, tendo como data de referência pesquisa de setembro de 2021. Dos 26 estados, 15 estão com legislação aprovada (Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte, Rondônia, Roraima, Santa Catarina, São Paulo e Sergipe), cinco estão em andamento, em vias de aprovação (Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Maranhão, Goiás e Mato Grosso), três estão sem movimentação (Acre, Pará e Tocantins) e três estados estão desenvolvendo processos de concessão junto ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) (Rio de Janeiro, Mato Grosso do Sul e Amapá). A concessão da Companhia Estadual de Águas e Esgotos do Rio de Janeiro (Cedae) não envolve o conjunto dos municípios do estado e, no caso de Mato Grosso do Sul, envolve apenas o serviço de esgotamento sanitário, assim, esses estados podem ser também considerados parcialmente como “sem movimentação”.

**37** Em 1º de julho de 2021, o MDR lançou edital para contratação de consultoria voltada à regionalização dos serviços de saneamento com o objetivo de apoiar municípios que não conseguirem cumprir o prazo estipulado no novo Marco Legal.

COMO ESTÁ A REGIONALIZAÇÃO NOS ESTADOS UM ANO APÓS A LEI.

STATUS EM 15/07/2021



**1** Movimentação no estado posterior à data de 15/07/2021 **2** O Distrito Federal faz parte da Região Integrada de Desenvolvimento (Ride) do Distrito Federal e Entorno, que envolve mais de 30 municípios de Goiás e Minas Gerais, além do Distrito Federal. O novo Marco Legal define que, no caso de Ride, a prestação regionalizada do serviço de saneamento básico estará condicionada à anuência dos municípios que a integram (art. 3º § 5º da Lei 11.445/2007, alterada pela Lei 14.026/2020). No caso do Distrito Federal, as metas de universalização, com base no SNIS de 2019, estão praticamente atendidas: a Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal (Caesb) atende 99% da população com rede de água, além de coletar 89,4% do esgoto, dos quais trata 100%. A Caesb só não atende áreas não regularizadas. Disponível em: Painel IAS, disponível em <https://aguasaneamento.shinyapps.io/regionalizacao-estados/>, e <https://www.agenciabrasilia.df.gov.br/2020/11/25/df-tem-melhor-indice-de-universalizacao-do-saneamento-basico-no-pais/>. **Fonte:** Elaboração do IAS, a partir de pesquisas nos meios eletrônicos e assembleias legislativas dos estados da Federação, entre junho e setembro de 2021.



## NÃO CONFUNDIR REGIONALIZAÇÃO COM MODELAGENS DO BNDES

Os grandes leilões de concessão da prestação dos serviços públicos de água e esgoto com base em modelagem desenvolvida pelo BNDES, como os ocorridos na Região Metropolitana de Maceió (setembro de 2020), no Rio de Janeiro (abril de 2021) - com a concessão de três dos quatro blocos de municípios com os serviços prestados pela Cedae - e no Amapá, com a Companhia de Água e Esgoto do Amapá (Caesa), não são resultados do novo Marco Legal. São processos iniciados anteriormente, talvez na expectativa de sua aprovação, mas não seguiram os arranjos de prestação regional presentes na Lei, motivo pelo qual o Decreto 10.588/2020 enquadrou esses casos como regimes de exceção para fins de acesso aos recursos da União. Exceção se faz no caso de Alagoas que, por ter adotado a unidade territorial da região metropolitana, se enquadra nas exigências da nova lei.

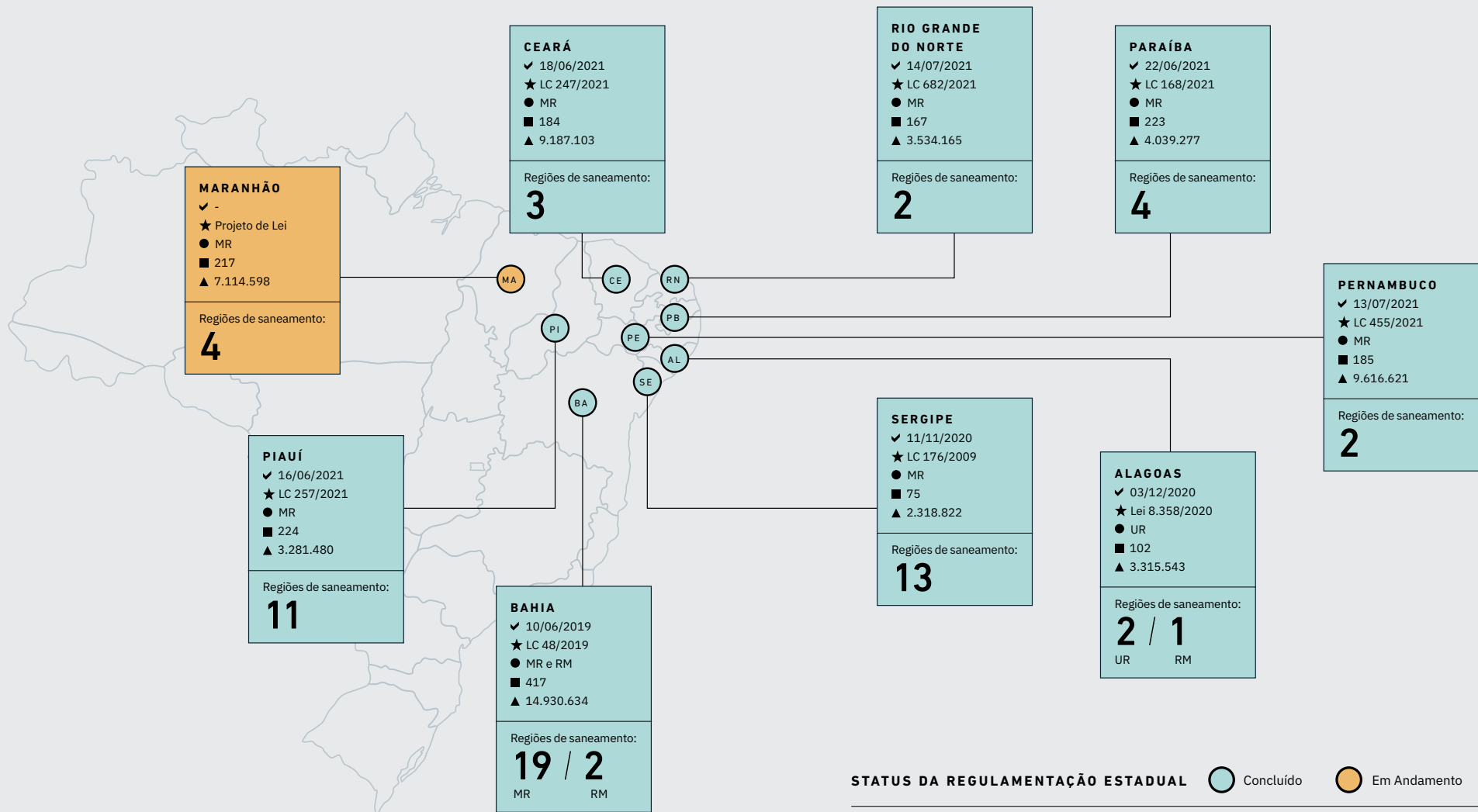
No caso do Rio de Janeiro, para além do processo de concessão da Cedae, que envolveu 35 dos 92 municípios do Estado, não há proposta de regionalização debatida publicamente. Ou seja, os municípios não incluídos na concessão ficarão sem possibilidade de acesso a recursos federais para o saneamento básico ou a União atuará na formação de blocos regionais.

O mesmo observa-se em Mato Grosso do Sul, que promoveu um leilão para um contrato de parceria público-privada para a concessão dos serviços de infraestrutura em esgotamento sanitário (fevereiro de 2021), que envolve 68 dos 79 municípios do Estado. Os demais municípios e serviços que compõem o saneamento básico, principalmente abastecimento de água, ficaram sem proposta de regionalização.

O Amapá que, em setembro de 2021, realizou o leilão para a concessão da prestação dos serviços de água e esgotamento sanitário também iniciou estudos de modelagens com o BNDES antes do novo Marco, mas, diferentemente do Rio de Janeiro e Mato Grosso do Sul, envolveu todos os municípios do Estado.

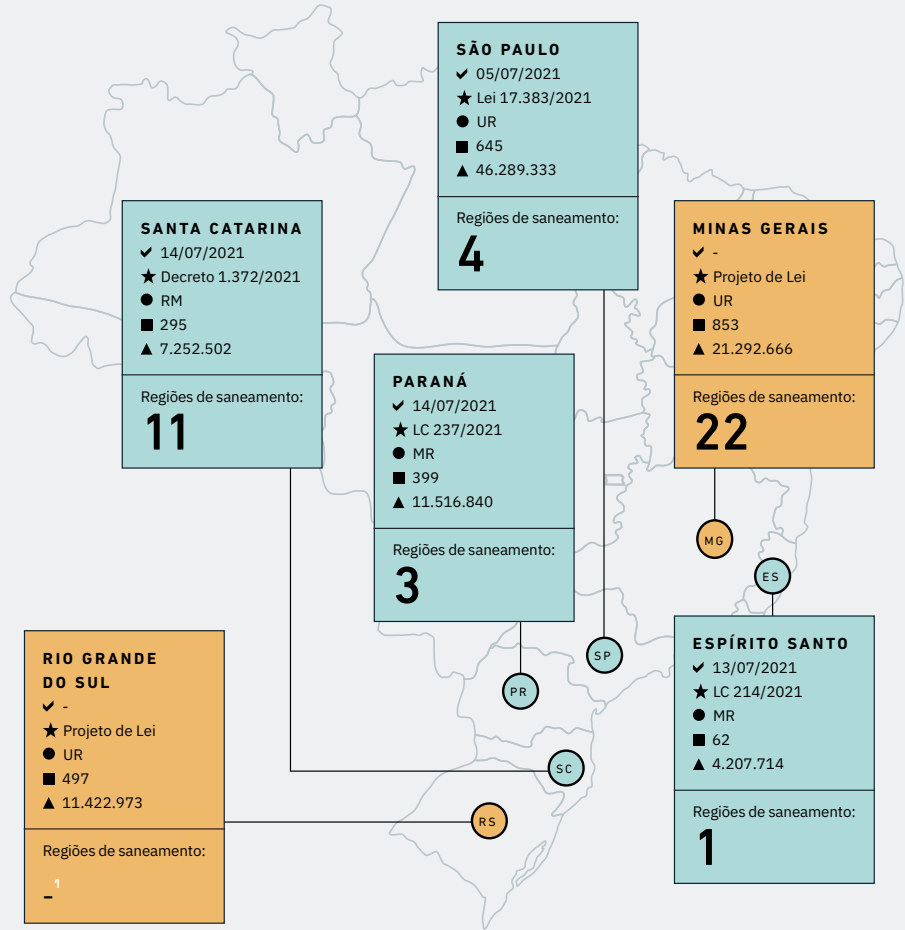
A partir das aprovações das leis estaduais das regionalizações, os novos processos de concessão para prestação regional, com modelagens do BNDES ou outros bancos de desenvolvimento, seguem o conjunto de regramentos do novo Marco Legal em termos de formação e deliberação por uma instância de governança regional. Esse fato traz novos e grandes desafios, como se observa no caso de Alagoas, que recentemente colocou em consulta pública a concessão da prestação em duas unidades regionais de saneamento básico, em um processo no qual se questiona: a força do governo do estado sobre os demais municípios na tomada de decisão (mesmo que a adesão ao bloco seja voluntária por parte dos prefeitos); a rapidez e a qualidade dos estudos desenvolvidos para a concessão e adotados como sendo o plano regional de saneamento básico; e a falta de participação social no processo.

NORDESTE



Fonte: Elaboração IAS, a partir de pesquisas em sites diversos e dados do IBGE.

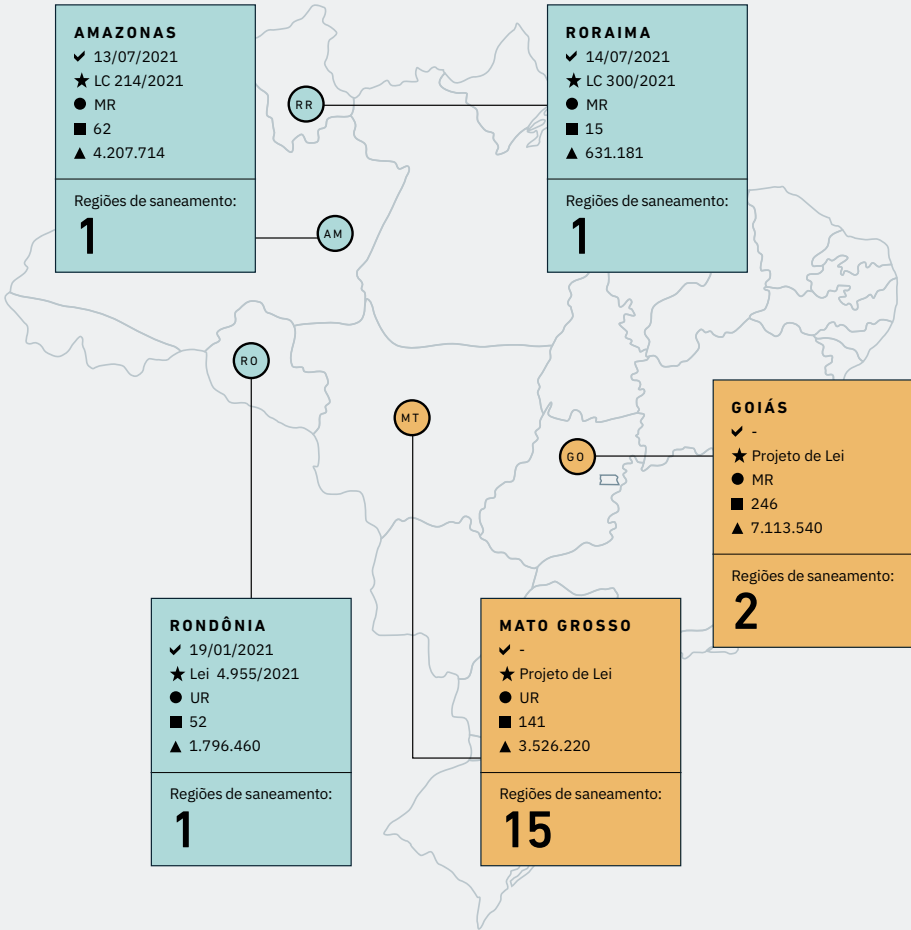
# SUL E SUDESTE



1 O governo do Estado do Rio Grande do Sul encaminhou à Assembleia Legislativa dois projetos de lei (PL 210/2021 e PL 234/2021) que criam 4 unidades regionais de saneamento básico, no entanto a proposta está sendo amplamente revista no legislativo com uma nova proposta de apenas 2 unidades regionais, uma com todos os municípios atendidos pela companhia estadual, Corsan, e outra com os demais municípios. Os projetos de lei seguem ainda em discussão.

Fonte: Elaboração IAS, a partir de pesquisas em sites diversos e dados do IBGE.

# NORTE E CENTRO-OESTE



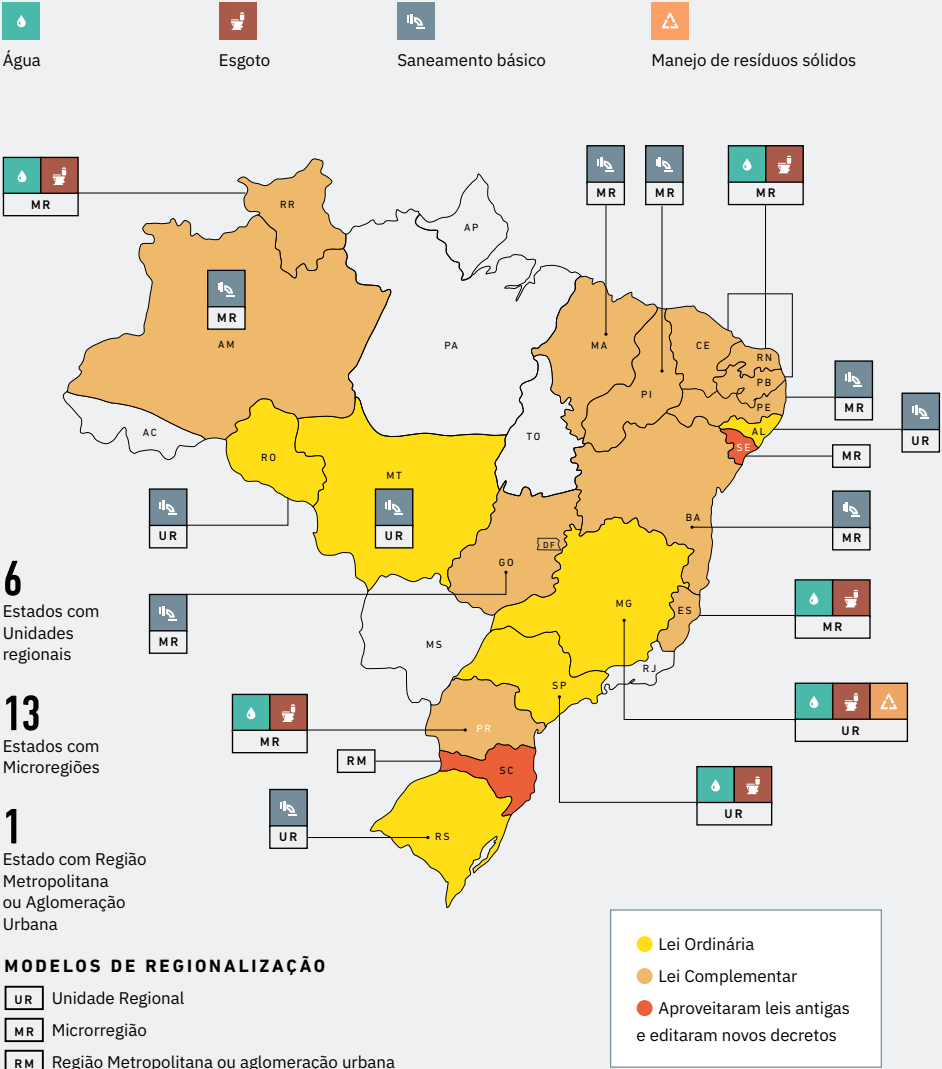
STATUS DA REGULAMENTAÇÃO ESTADUAL Concluído Em Andamento

- ✓ Data da aprovação
- ★ Lei ou dispositivo de regulamentação
- Número total de municípios do estado (IBGE)
- ▲ População total (IBGE)

- Modelos de regionalização:
  - Unidade Regional
  - Região Metropolitana
  - Microrregião

Conforme mostra a Figura abaixo, os arranjos de regionalização adotados ou ainda em processo de aprovação nas assembleias legislativas seguem dois principais modelos: 12 optaram pelas microrregiões de saneamento básico; dois mantiveram as divisões dos estados em regiões metropolitanas e microrregiões criadas previamente ao novo Marco Legal; e seis estados optaram pelas unidades regionais de saneamento básico.

ARRANJOS ADOTADOS OU EM DEBATE.



Fonte: Elaboração IAS, a partir de pesquisa em sites diversos.

Microrregiões de saneamento básico

O modelo de criação de microrregiões de saneamento básico foi amplamente adotado nas regionalizações estaduais para a gestão do saneamento. Primeiro a ser editado, em 2019, o da Bahia tem sido usado como referência, atualizado em leis muito semelhantes, como no Paraná, na região Sul, e vários estados do Nordeste (Pernambuco, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba). No caso do Amazonas e Roraima, no Norte, a microrregião ganhou novos contornos ao ser proposta uma única microrregião, que envolve todos os municípios de cada um desses estados.<sup>38</sup>

A Bahia definiu as microrregiões e separou as regiões metropolitanas já criadas (Salvador e Feira de Santana), mas, nos demais estados, as microrregiões englobam as RM existentes. Houve, no entanto, o cuidado, nas leis complementares que criaram as microrregiões, de evitar sobreposições de competências, ao excluírem a função pública de interesse comum do saneamento básico das RM e AU existentes, definida como função exclusiva das microrregiões.

Unidades regionais de saneamento básico

No caso das unidades regionais de saneamento básico, o novo Marco Legal preconiza que seja incluída preferencialmente uma região metropolitana por unidade, para favorecer o subsídio cruzado entre regiões com maior população e potencial de pagamento aos municípios pequenos e mais pobres.

No entanto, o que se viu nos casos de São Paulo e Rio Grande do Sul (ainda sem aprovação) foi que as unidades regionais de abastecimento de água e esgotamento sanitário (Uraes) propostas não seguiram uma lógica territorial, mas dos municípios atendidos por Sabesp e Corsan, e acabaram por fragmentar as regiões metropolitanas em diferentes unidades. Esse novo desenho do território interfere diretamente nas instâncias de governança metropolitanas já instituídas, que permanecem com a prerrogativa da gestão da função pública de interesse comum do saneamento básico. Sendo assim, haverá uma duplicação

38 Ver Definições e conceitos do Estatuto da Metrópole, pág. 62.



entre as instâncias de governança a serem criadas para cada unidade, a depender da adesão dos municípios, e as já existentes nas RM e AU.

No caso de Alagoas, foram definidas três regiões, sendo uma delas a RM de Maceió, as outras duas unidades regionais não envolvem regiões metropolitanas.

## BACIAS HIDROGRÁFICAS NA GESTÃO DO SANEAMENTO

Enquanto alguns estados incorporaram nas regionalizações do saneamento divisões territoriais existentes, como regiões metropolitanas e bacias hidrográficas, que já contam com colegiados e planejamentos estruturados, outros foram em direção contrária, promovendo fragmentação desses territórios. O Marco Legal do Saneamento anterior, Lei 11.445/2007, reconhece que os quatro componentes do saneamento básico devem ser tratados de forma integrada, observando o ciclo das águas, os sistemas de recursos hídricos e de meio ambiente, que tem a bacia hidrográfica como unidades de planejamento e gestão. O novo Marco Legal, porém, dá destaque à viabilidade econômico-financeira da prestação e separa água e esgotamento sanitário dos outros dois componentes (manejo de resíduos sólidos e águas pluviais). Com isso, o Estado de São Paulo, por exemplo, considerado avançado em termos de políticas de recursos hídricos, ignorou as bacias hidrográficas e os conselhos gestores já instituídos ao propor a regionalização do saneamento básico.

Os comitês de bacia hidrográfica abordam, em seus planos de bacia, aspectos relacionados com saneamento, desde metas para melhoria da qualidade da água até esforços para implementação de sistemas de coleta e tratamento de esgotos. A falta de articulação entre a regionalização do saneamento e a gestão de recursos hídricos pode resultar em um retrocesso em termos de segurança hídrica, impactando o planejamento territorial e construção de políticas públicas integradas.



## REGIONALIZAÇÃO POR DECRETO: USO DE DIVISÕES REGIONAIS INSTITUÍDAS

As regionalizações do saneamento básico feitas por decreto do executivo aconteceram em dois estados da federação, Sergipe e Santa Catarina. Nesses casos, foram usadas divisões regionais anteriores, já estabelecidas, mas que precisam ainda ser regulamentadas ou adaptadas às novas legislações, como o Estatuto da Metrópole e o novo Marco Legal do Saneamento.

**SERGIPE:** a Lei Complementar (LC) 176/2009 criou 13 microrregiões no Estado, que envolvem todos os municípios. Aproveitando essa divisão, o governo estadual editou o Decreto 40.715/2020, que institui uma comissão de adequação ao Marco Regulatório do Saneamento Básico (multiparticipativa e intersetorial). Entre os objetivos estão: realizar estudos de viabilidade institucional, técnica e econômico-financeira; e incluir estudos para a política estadual de resíduos sólidos e de gestão de recursos hídricos. O prazo de 120 dias terminou em 11 de março de 2021.

**SANTA CATARINA:** a LC 495/2010 criou 11 regiões metropolitanas, que englobam todos os municípios do Estado. Aproveitando essa divisão, o Decreto 1.372, de 14 de julho de 2021, definiu que a prestação regionalizada de abastecimento de água e esgotamento sanitário será estruturada por essas 11 RM e deu o prazo de 180 dias para a criação das instâncias de governança interfederativas (por processo legislativo) para as regiões metropolitanas que ainda não tenham criado sua governança.

# MODELOS DE GOVERNANÇA REGIONAL ADOTADOS NOS ESTADOS

**SEJA NA** instituição de microrregiões e regiões metropolitanas, seja na criação de unidades regionais de saneamento básico, é imprescindível a composição de uma governança entre os entes federados participantes. Em ambos os modelos, a estrutura de governança deve seguir o Estatuto da Metrópole (Lei 13.089/2015). Essa lei define como governança interfederativa das funções públicas de interesse comum o compartilhamento de responsabilidades e ações em termos de organização, planejamento e execução dessas funções. O sistema de governança trazido pelo Estatuto da Metrópole, para além

de um modelo de estrutura formal, segue princípios e diretrizes balizadoras de uma gestão compartilhada.<sup>39</sup>

Analisando as estruturas de governança presentes nas regionalizações estaduais, nota-se uma similaridade entre as leis complementares que criaram as microrregiões de saneamento básico e concepções bem distintas nas leis ordinárias (ou ainda em tramitação) que propõem unidades regionais de saneamento básico.

Foram selecionados alguns exemplos de leis estaduais para ilustrar as diferenças. De modo geral, no entanto, verifica-se que a diretriz de compartilhamento do poder decisório com representantes da sociedade civil está muito prejudicada, num plano apenas consultivo. Além disso, o poder decisório (ou de voto na instância deliberativa) do governo do estado em relação aos municípios integrantes é bastante variado e desproporcional, em alguns casos, não configurando um real compartilhamento e equilíbrio nas tomadas de decisões.

## Modelo adotado pelas microrregiões

Todas as leis complementares que dividiram os estados em microrregiões de saneamento básico utilizaram um modelo semelhante para suas estruturas de governança interfederativas: colegiado microrregional, composto por um representante de cada município e por um representante do estado; comitê técnico, composto por três representantes do estado e dos municípios; conselho participativo, composto por representantes da sociedade civil - escolhidos, na maior parte dos estados, e eleitos na lei do Rio Grande do Norte; um secretário-geral.

<sup>39</sup> Ver “A estrutura da governança”, cap. 6, pág. 65.

## Modelos adotados pelas unidades regionais de saneamento básico

No caso das unidades regionais de saneamento básico, as propostas de estrutura de governança diferem entre elas:

→ **RONDÔNIA E ALAGOAS** - Ambas as leis colocam um formato simplificado de governança dos serviços titularizados por seus integrantes; inclusive mediante a centralização no estado do exercício de funções públicas e da responsabilidade pela gestão dos contratos de concessão celebrados.

→ **SÃO PAULO** - Reproduz a estrutura básica de governança interfederativa do Estatuto da Metrópole, mas sem nenhuma diretriz ou detalhamento.

→ **RIO GRANDE DO SUL** (proposta ainda na Assembleia Legislativa - ALRS) - Na proposta do governo, a estrutura de governança é instituída por meio dos instrumentos de gestão associada, ou seja, pela assinatura de um contrato, que garante a participação dos titulares integrantes em colegiado dotado com, no mínimo, função consultiva. Com isso, não garante a estrutura exigida pelo Estatuto da Metrópole.

Na ALRS, está em debate, ainda, uma nova versão de projeto de lei que, além de uma nova divisão territorial com base nas bacias hidrográficas, propõe um novo sistema de governança regional integrada com a presença de 50% dos municípios, 30% do governo do estado e 20% das sub-bacias. Os dois projetos de lei sobre a regionalização do saneamento básico (PL 210/2021 e PL 234/2021) foram entregues em meados de julho e, em setembro de 2021, retirados do regime de urgência, porque trancavam a pauta da ALRS. O que se observa é que a falta de consistência da proposta do executivo e a falta de um debate público adequado com os municípios fizeram com que o processo tivesse que ser revisto e reconduzido à Assembleia Legislativa.

→ **MINAS GERAIS** - Propõe uma instância executiva e uma instância colegiada, cuja composição inova ao incluir um representante dos comitês de bacia hidrográfica na qual a unidade regional está inserida,

além dos prefeitos e uma participação diminuta do estado (com peso no voto de apenas 15%). Todavia, não está garantida, no conselho deliberativo, a participação direta da sociedade civil, por meio de processos democráticos de escolha.

## Como fica a gestão compartilhada?

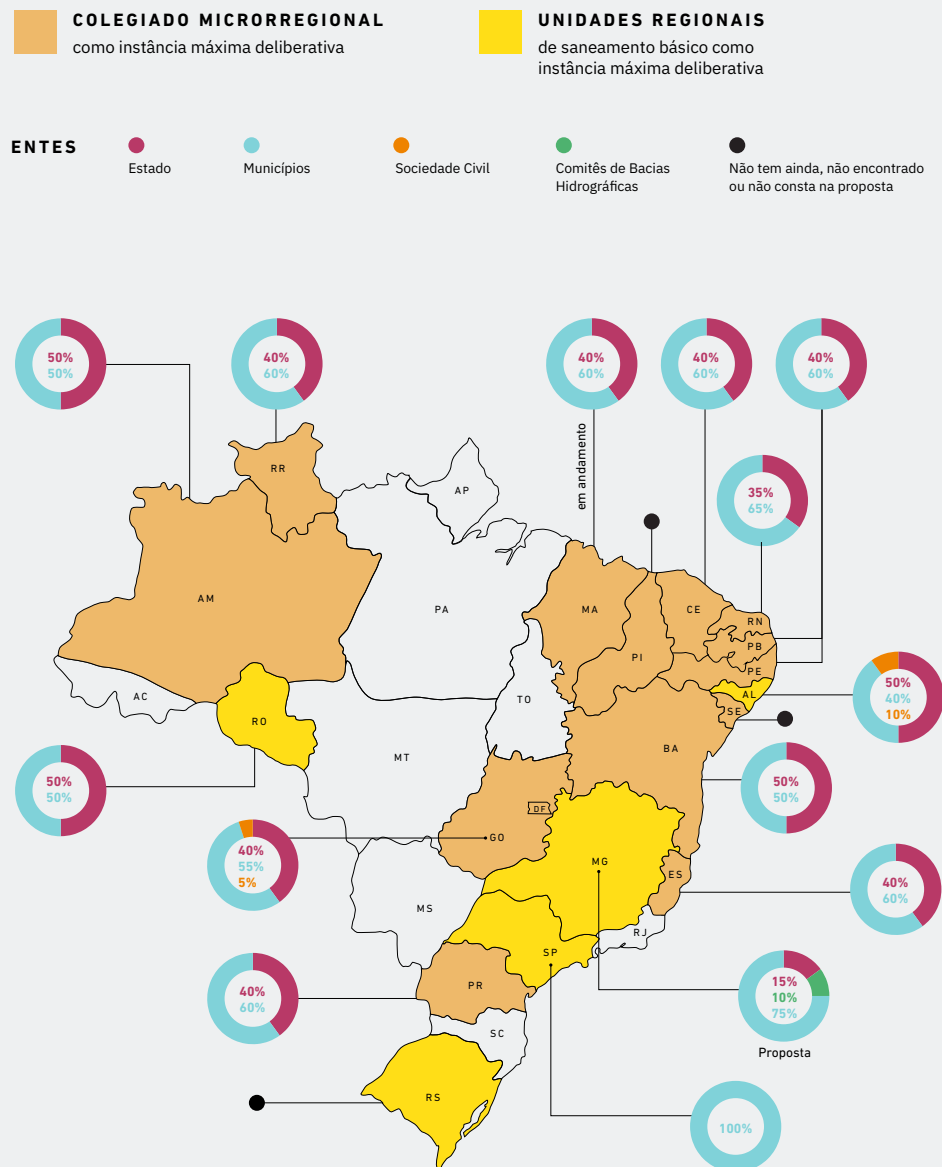
Uma das questões chaves na estruturação das instâncias de governança para as regiões metropolitanas, aglomerações urbanas, microrregiões, e que vale também para as unidades de saneamento básico e blocos de referência, como determina o novo Marco Legal do Saneamento, é a efetivação da gestão compartilhada, uma vez que ela deve buscar um real equilíbrio e distribuição dos poderes decisórios, e não comporta a ideia de concentração de poder de um ou alguns entes federados, como o estado ou o município de maior poderio econômico.

Sobre esse equilíbrio na gestão sobre funções de interesse comum, como é o caso do saneamento básico, uma decisão do STF (na ADI 1.842/RJ<sup>40</sup>) ilustra: “o parâmetro para aferição da constitucionalidade reside no respeito à divisão de responsabilidades entre municípios e estado. É necessário evitar que o poder decisório e o poder concedente se concentrem nas mãos de um único ente para preservação do autogoverno e da autoadministração dos municípios.” No mesmo julgamento, a Corte se posicionou no sentido de que o estado não pode ter poder de veto, ter 50% ou ter a maioria dos votos na governança, pois qualquer dessas hipóteses equivaleria a ter poder ratificador (Santos, 2018).

Como demonstrado na Figura abaixo, o peso do voto do estado nos colegiados deliberativos varia entre 40% e 50%, o que facilmente dá a garantia de aprovação das propostas do estado. Caberá aos participantes desses colegiados deliberativos buscar formas de reverter o poder decisório e garantir negociações e votações mais equilibradas.

<sup>40</sup> Decisão na ADI 1.842/RJ, que trata da instituição de região metropolitana e competência para saneamento básico. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-jul-09/associacao-questiona-dispositivos-marco-legal-saneamento>; <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754566805>.

## PESO DO VOTO DE CADA ENTE PARTICIPANTE (MUNICÍPIOS E ESTADO) NOS COLEGIADOS DE DECISÃO REGIONAIS.



Fonte: Elaboração IAS, a partir de pesquisas nas legislações estaduais

## Como fica a participação da sociedade civil nas instâncias de governança regionais?

A estrutura da governança interfederativa trazida pelo Estatuto da Metrópole<sup>41</sup> e que, pela Lei 14.026/2020, deve ser seguida em todos os modelos de regionalização, determina que a participação da sociedade civil deve se dar na instância deliberativa. O que se observa, no entanto, é que todas as propostas estaduais criam uma instância específica de participação popular, apenas consultiva, e sem diálogo direto com quem toma de fato as decisões.

A definição dos representantes da sociedade civil, na maior parte das leis estaduais que contêm seu detalhamento, é realizada por meio de indicação, pelo governo do estado ou pelas assembleias legislativas. Um exemplo distinto é a lei do Rio Grande do Norte, que propõe a realização de conferência regional de saneamento básico para a eleição de delegados para a definição dos representantes no conselho participativo.

Nesse sentido, deve-se ter claro que o caráter deliberativo da participação da sociedade civil não está garantido nas regionalizações estaduais e é fundamental que se tenha atenção às formas de elegibilidade dos representantes e de um espaço real para o debate e influência nas decisões colegiadas.

<sup>41</sup> Ver Box “a estrutura de governança” cap.6, pág. 65.

# ARRANJOS PARA A PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS

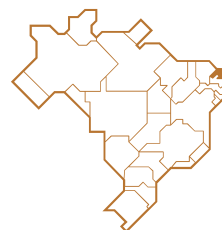
As leis estaduais de regionalização, tanto as aprovadas como as em vias de aprovação, trabalharam de formas diferentes o objetivo do novo Marco Legal de transição para uma prestação regionalizada, por concessão. Em alguns arranjos, houve cuidado com as empresas municipais, ou serviços autônomos de água e esgoto (Saae), ao permitir que o poder de decisão sobre a permanência dessas empresas fique com o município e não com o colegiado regional. Em outros, buscou-se interpretações legais que possibilitassem a permanência dos contratos com as empresas estaduais de saneamento básico (Cesb). Há, ainda, arranjos em que os estudos para a regionalização andam juntos - ou são os mesmos - daqueles para a concessão dos serviços.

Esse é um tema amplo, em disputa e em constante mudança, pois os interesses políticos e as interpretações jurídicas variam muito. Busca-se aqui traçar algumas tendências:

## 1. SERVIÇOS AUTÔNOMOS DE ÁGUA E ESGOTO

Na maior parte das leis estaduais que criaram microrregiões, houve atenção especial aos municípios com serviços autônomos de água e esgoto (Saae) consolidados, existentes há mais de dez anos. As leis definem que, nesses casos, a decisão de unificação dos serviços em uma prestação regional não é dada apenas pelo colegiado microrregional, mas pelo prefeito ou até pela câmara de vereadores. Desse modo, há uma garantia maior para esses municípios, já que a inclusão e a participação nas instâncias de governança microrregionais são compulsórias, de que tenham voz ativa na decisão de uma concessão dos seus serviços autônomos.

### EXEMPLO: RIO GRANDE DO NORTE



Lei Complementar 682/2021, art. 9º: (..) § 4º - A unificação dos serviços em municípios que possuem entidade ou órgão prestador de serviços públicos de abastecimento de água ou de esgotamento sanitário há pelo menos dez anos dependerá da aquiescência expressa do município, por meio de manifestação inequívoca de seu representante no colegiado microrregional.

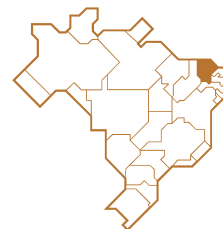
## 2. MICRORREGIÕES E COMPANHIAS ESTADUAIS DE SANEAMENTO BÁSICO

Em uma tentativa de manutenção dos contratos de programa, principalmente aqueles considerados “precários” pelo novo Marco Legal, com contratos vencidos, foram estudadas formas de contornar a proibição de revisão e prorrogação desses contratos. A nova lei proibiu estatais do setor de fechar novos contratos sem licitação com os municípios.

Há o entendimento de que, na titularidade de interesse comum, que inclui regiões metropolitanas, aglomerados urbanos e microrregiões, é permitida a prestação dos serviços por uma empresa ou entidade - seja administração direta ou indireta - de um dos entes participantes da governança interferativa. Ou seja, como o estado é também titular, no caso das RM, AU e microrregiões, pode ser admitida a prestação direta para essa região de empresa do estado, onde se enquadram as companhias estaduais de saneamento básico sem a necessidade de um processo de concorrência pública por licitação.

Outro arranjo em estudo é o de transferir para os colegiados intermunicipais, por meio da doação ou venda, ações das companhias estaduais. Assim, a empresa de saneamento estadual passaria a ser também intermunicipal e poderia prestar diretamente o serviço para o bloco regional.

### EXEMPLOS



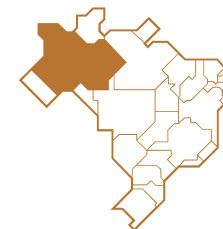
#### Ceará

A Lei Complementar 214/2021 deixa a possibilidade de unificação dos contratos em uma mesma microrregião e a diluição do prazo dos contratos:

##### ART. 7º (...)

§ 1º No caso de o colegiado microrregional deliberar pela unificação na prestação de serviço público, em dois ou mais municípios que integram a microrregião, ou de atividades dele integrante, o representante legal da microrregião subscreverá, caso necessário, o respectivo ato de delegação da prestação dos serviços.

§ 2º A unificação mencionada no inciso III do caput pode se realizar mediante a fusão ou consolidação dos instrumentos contratuais ou de adesão à prestação regionalizada existentes.



#### Amazonas

Na justificativa do projeto de Lei Complementar 4/2021, o governador reforçou que a criação da microrregião era para dar “maior segurança jurídica à prestação dos serviços, no âmbito do Estado do Amazonas, inclusive considerando a existência de titularidade interferativa (estado e municípios) na microrregião, o que autoriza a prestação direta dos serviços públicos de saneamento básico pela Cosama, em razão desta integrar a administração indireta de um dos entes da entidade microrregional, conforme estabelece o artigo 8.º, inciso II e artigo 10 da Lei Federal 11.445/2007, atualizada pela Lei 14.026/2020”.

### 3.

## REGIONALIZAÇÕES COM OBJETIVO EXPLÍCITO DE PRESTAÇÃO REGIONALIZADA POR CONCESSÃO

Alguns processos de debate público sobre a regionalização deixam explícita a intenção de adotar prestação regionalizada e privatização de empresas estaduais, como é o caso de Minas Gerais e Rio Grande do Sul, e processos de concessão já mais avançados, como Alagoas e Amapá. No caso de São Paulo, essa opção de desestatização da Sabesp não foi pautada no debate, mas foi iniciado estudo para analisar a sua viabilidade<sup>42</sup>.

Outro exemplo é o Rio Grande do Sul, onde tramitam juntos dois projetos de lei para a criação de unidades regionais de saneamento básico e um outro projeto de lei para a privatização da Corsan<sup>43</sup>. Uma das unidades regionais engloba todos os municípios com contratos de prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário com a Corsan. Como já citado, os projetos de lei das unidades regionais continuam em tramitação na Assembleia Legislativa, enquanto a lei de autorização do processo de privatização da Corsan foi aprovada em 31/08/2021.

---

<sup>42</sup> <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2021/06/11/sp-contrata-ifc-do-banco-mundial-para-analisar-privatizacao-da-sabesp.ghtml>.

<sup>43</sup> <https://www.diariooficial.rs.gov.br/materia?id=599880>.

### 4.

## O CASO DO AMAZONAS E A EXCLUSÃO DE MANAUS

Na regionalização de saneamento do Amazonas, que criou apenas uma microrregião e excluiu a capital Manaus, a cidade cogita estudar a viabilidade de encerramento do contrato de concessão de abastecimento de água e esgotamento sanitário com a empresa Águas de Manaus<sup>44</sup>. Se a concessão for revista, Manaus ficará sem possibilidade de dispor de recursos da União, por não pertencer a nenhuma regionalização. Seja qual for a estratégia de prestação regionalizada, reitera-se a importância da voz ativa dos municípios, para que não sejam cooptados pela força do estado e sua tentativa de preservar sua empresa estatal ou fazer a concessão integral.

---

<sup>44</sup> <https://amazonasatual.com.br/prefeitura-pede-estudo-para-encerrar-contrato-com-aguas-de-manaus-valido-ate-2045/>.

# PROCESSO DE ELABORAÇÃO E DISCUSSÃO PÚBLICA DAS REGIONALIZAÇÕES ESTADUAIS

Todos os projetos de lei dos estados foram encaminhados às assembleias legislativas em regime de urgência, e até requerimento de urgência urgentíssima, como no caso da Paraíba.

Sobre os processos participativos, entre os meses de junho de 2020 a agosto de 2021, foram abertas dez consultas públicas nos sites oficiais dos estados que iniciaram processos de regionalização da gestão do saneamento e foram encontradas notícias ou a divulgação da realização de dez audiências públicas (Figura abaixo).

Somente dois estados, Minas Gerais e Espírito Santo, divulgaram as devolutivas desses processos de escuta da população, com as devidas respostas, comentários e explicação sobre o que foi ou não incorporado ao projeto de lei. No caso do Rio Grande do Sul, uma consulta pública foi proposta pela Assembleia Legislativa já com os dois projetos de lei enviados pelo executivo.



## MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DAS LEIS NOS ESTADOS.

ESTADOS	Realizou consultas públicas prévias?	Realizou audiências públicas?	Divulgou os estudos para as propostas de regionalização	Detalhamento da justificativa que acompanhou o Projeto de Lei	Os estudos estavam detalhados?
ALAGOAS	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	✗	<input type="checkbox"/>	✗
AMAPÁ	✓	✓	✓	😊	✓
AMAZONAS	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
BAHIA	<input type="checkbox"/>	✓	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	✗
CEARÁ	✓	✓	✓	😞	✗
ESPÍRITO SANTO	✓	Parcial	✓	😞	Parcial
GOIÁS	<input type="checkbox"/>	✓	✓	😞	✓
MARANHÃO	✓	<input type="checkbox"/>	✓	😞	✓
MATO GROSSO	✓	Em andamento	Em andamento	Em andamento	Em andamento
MINAS GERAIS	✓	✓	✓	😊	✓
PARAÍBA	✓	✓	✓	😊	Parcial
PARANÁ	✓	✓	✓	😊	✓
PERNAMBUCO	✓	✓	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
PIAUÍ	✗	✓	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
RIO GRANDE DO NORTE	✓	✓	✗	<input type="checkbox"/>	✗
RIO GRANDE DO SUL	Parcial	<input type="checkbox"/>	✗	<input type="checkbox"/>	✗
RONDÔNIA	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	✗
RORAIMA	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	✗	<input type="checkbox"/>	✗
SANTA CATARINA	✗	✗	✗	<input type="checkbox"/>	✗
SÃO PAULO	✗	✓ <sub>na AL</sub>	✓	😞	✗
SERGIPE	✗	✗	✗	<input type="checkbox"/>	✗

RESPOSTAS ✓ SIM ✗ NÃO ☐ NÃO ENCONTRADO 😊 BOM 😞 MÉDIO 😞 RUIM

Para esta análise, foram levantados estudos técnicos e justificativas disponibilizados pelos estados - seja de forma transparente nos meios eletrônicos dos governos estaduais, ou protocolados pelas assembleias legislativas - que embasam as propostas de regionalização e a viabilidade econômico-financeira dos arranjos. **O que foi observado:**

→ as justificativas técnicas da regionalização consideradas mais detalhadas, que envolveram a apresentação de alternativas e de estudos de viabilidade econômico-financeira, foram as dos estados de Minas Gerais, Paraná e Paraíba;

→ Goiás, Maranhão e Espírito Santo tiveram processos com estudos considerados médios, ou pouco aprofundados;

→ Ceará e São Paulo tiveram processos com estudos muito simplificados, sendo que, no caso de São Paulo, o estudo não foi amplamente disponibilizado, compartilhado apenas nas apresentações das audiências públicas;

→ em processos mais antigos, como nos casos de Bahia, Sergipe e Santa Catarina, não foram desenvolvidos estudos sobre a viabilidade econômico-financeira das microrregiões e regiões metropolitanas;

→ no caso da Paraíba, o estudo de viabilidade econômico-financeira das microrregiões (muito bem detalhado, contendo 214 páginas) foi disponibilizado apenas no momento do envio do projeto de lei complementar à Assembleia Legislativa, em 16 de junho de 2021, e o projeto foi aprovado no dia seguinte, ou seja, sem tempo hábil para análise e debate<sup>45</sup>;

→ no Rio Grande do Sul, em paralelo à criação das unidades regionais, foi apresentada proposta de privatização da Companhia Riograndense de Saneamento (Corsan), o que requer um conjunto detalhado de estudos para serem apresentados ao mercado. No entanto, para justificar as propostas de criação de quatro unidades regionais de saneamento básico (em dois projetos de leis, sendo um deles com todos os municípios com prestação pela Corsan), o estado não apresentou nenhum desses estudos para o debate público e no legislativo.

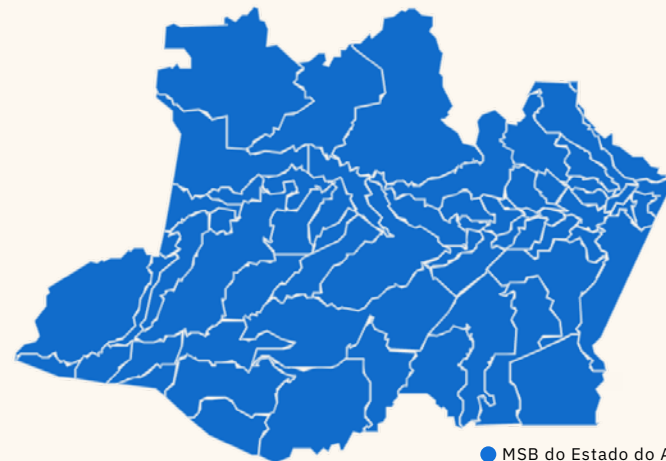
<sup>45</sup> <https://ondasbrasil.org/a-regionalizacao-do-saneamento-na-paraiba-deficit-democratico-e-de-participacao-social/>.

# CASOS DE REGIONALIZAÇÃO

Do conjunto de propostas para a regionalização da gestão do saneamento básico apresentada pelos estados, as soluções de arranjos e agrupamentos de municípios são bastante distintas. Em comum, as leis já aprovadas envolveram todos os municípios de seus estados, consideraram os componentes de abastecimento de água e esgotamento sanitário e atenderam ao prazo de 15 de julho de 2021.

Para ilustrar as diferentes propostas, destacamos alguns estados: a Bahia, por ter sido pioneira na proposta de microrregiões; Minas Gerais (mesmo com o projeto de lei ainda em debate), apresentou uma proposta com um grande número de regiões; o Paraná, como representante de um modelo de lei complementar de microrregiões que muitos estados adotaram; Alagoas, por ter sido o primeiro estado a aprovar unidades regionais; Amazonas, por propor uma única microrregião envolvendo todo o estado; e São Paulo, cujo debate público o IAS acompanhou mais de perto.

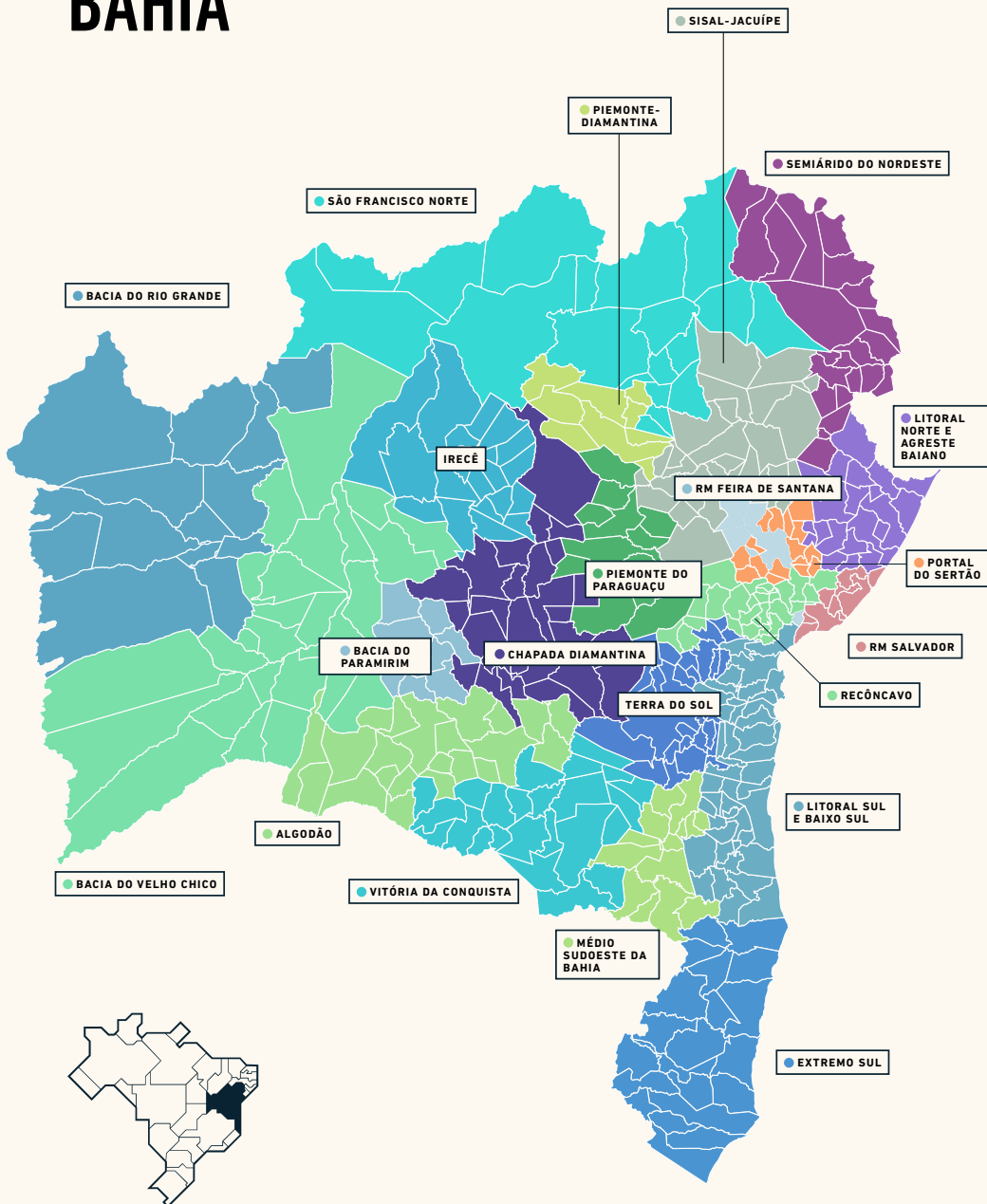
## AMAZONAS



A Lei Complementar 214/2021, aprovada em 13 de julho de 2021 e sancionada em 4 de agosto de 2021, cria uma única microrregião no Amazonas, que inclui os 61 municípios do Estado, mas deixa de fora a capital Manaus, que tem um contrato de concessão com a empresa privada dos serviços de água e esgoto (Águas de Manaus, do grupo Aegea), até o ano de 2044.

Não há estudo técnico ou justificativa para a proposta. De acordo com mensagem do governador Wilson Lima ao Legislativo, a motivação da regionalização foi dar acesso aos municípios de recursos da União e maior segurança jurídica à prestação dos serviços, considerando a titularidade interfederativa da microrregião, o que autoriza a prestação direta dos serviços públicos de saneamento básico pela Companhia de Saneamento do Amazonas (Cosama) em razão de integrar a administração indireta de um dos entes da entidade microrregional.

# BAHIA



A Bahia fez a proposta de regionalização do saneamento básico antes da revisão do Marco Legal, por meio da Lei Complementar 48/2019. O Estado considerou estudos e planejamentos territoriais anteriores, que vinham sendo realizados há décadas, como os Territórios de Identidade, que remetem a 2007, quando o governo do Estado incorporou essas unidades regionais em suas políticas públicas, assim como as divisões de bacias hidrográficas. Seus 417 municípios foram divididos em 19 microrregiões, previstas em lei complementar, e duas regiões metropolitanas (de Salvador e de Feira de Santana). As instâncias de governança nas microrregiões de saneamento básico foram instituídas e, atualmente, seus planos regionais de saneamento básico estão em desenvolvimento.

## TERRITÓRIOS DE IDENTIDADE

Os Territórios de Identidade remetem ao ano de 2007, quando o governo da Bahia reconheceu essa divisão territorial e passou a adotá-la como unidade de planejamento de suas políticas públicas. O critério para chegar a essa divisão foi a necessidade de priorizar temáticas a partir da realidade local, considerando a especificidade de cada região. A metodologia participativa considerou o sentimento de pertencimento, ouvindo as representações de cada comunidade.<sup>46</sup>

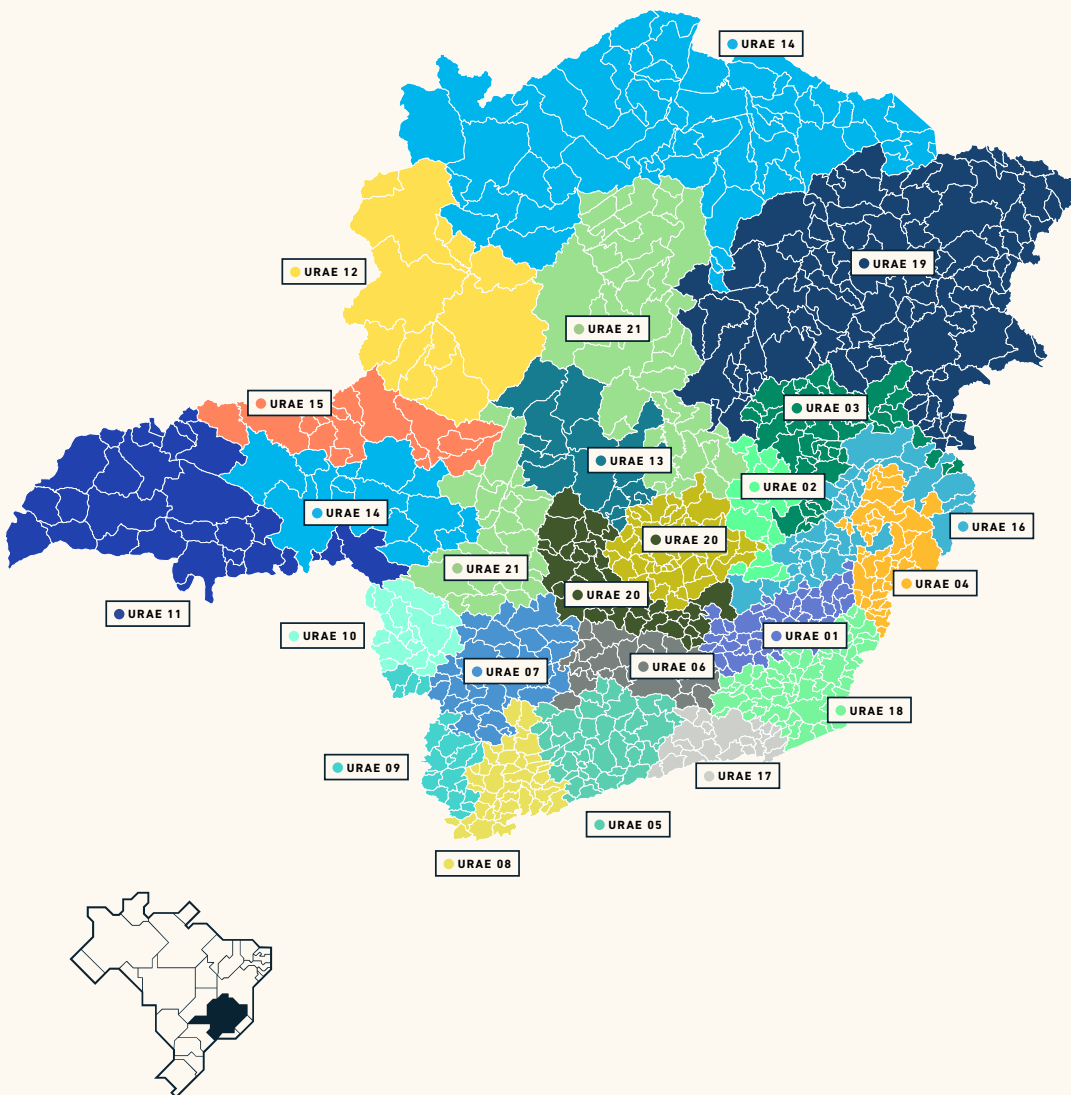
<sup>46</sup> Saiba mais em: <http://www.seplan.ba.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=17>; <https://www.codeterbaciadoriogrande.com.br/politica-territorial>.

# MINAS GERAIS

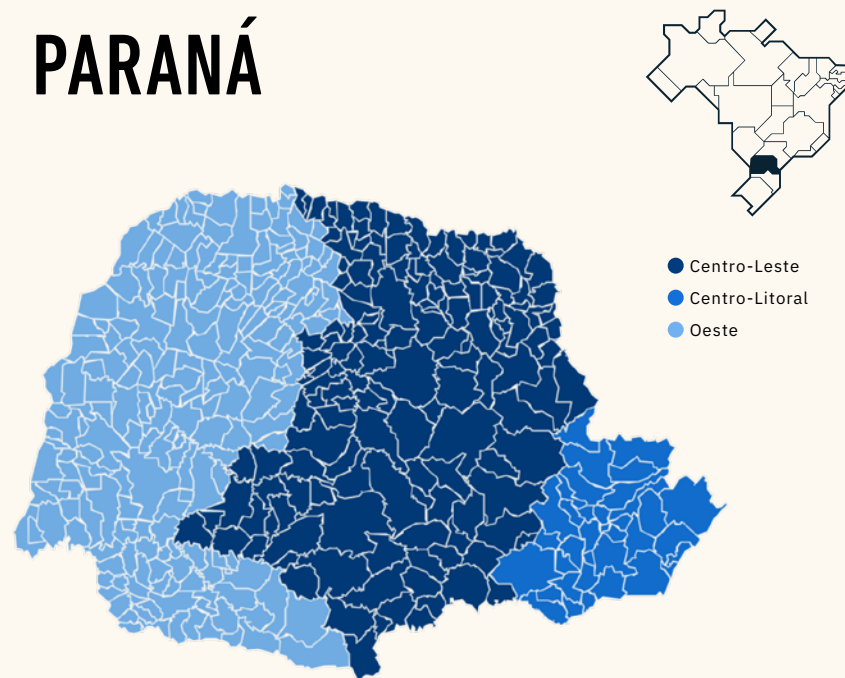
O projeto de lei de regionalização do saneamento básico de Minas Gerais está em tramitação na Assembleia Legislativa do Estado. De acordo com a proposta, os 853 municípios do Estado foram divididos em 34 unidades regionais de gestão de resíduos (URGR) e 22 unidades regionais de abastecimento de água e esgotamento sanitário (Uraes). No projeto de lei, o manejo de águas pluviais não é tratado.

Os critérios e premissas utilizados para a divisão das regiões foram: os limites das unidades de planejamento e gestão de recursos hídricos (UPGRH); agrupamentos populacionais de 300 mil habitantes; a localização das infraestruturas compartilhadas entre municípios; os indicadores financeiros; a não divisão de regiões metropolitanas; o agrupamento de municípios com acordos específicos para investimento em saneamento na mesma unidade regional (como Mariana e Brumadinho, áreas afetadas por desastres ambientais); e abranger todo o Estado de Minas Gerais. No caso das URGR, soma-se: manter os consórcios de gestão de resíduos urbanos existentes dentro da mesma unidade regional.

Um dos destaques do projeto de lei é que a proposta evidencia que o objetivo da prestação regionalizada são as novas concessões. Além disso, Minas Gerais é o estado com o maior número de unidades de água e esgoto (22), a participação do Estado na instância deliberativa das unidades tem poder de decisão pequeno (15% dos votos) e um papel de integrador das políticas. O projeto de lei determina, ainda, que a outorga adquirida nas concessões será usada para investimentos em áreas correlatas à saúde pública e ao saneamento básico (resultado de contribuição aceita da consulta pública realizada).

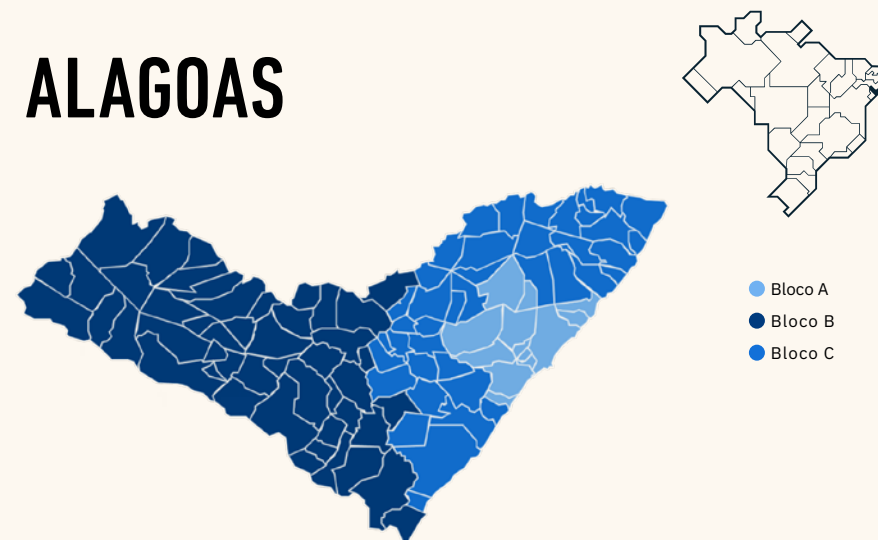


# PARANÁ



A Lei Complementar 237/2021 cria, no Paraná, três microrregiões de águas e esgoto, que envolvem os 399 municípios do Estado. A regionalização proposta trata dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário e menciona o manejo de águas pluviais. A divisão buscou homogeneidade de indicadores e de população, com um pouco mais de 3,5 milhões de pessoas em cada bloco, o que inclui divisão da infraestrutura operacional dos serviços, consideração das particularidades sociais, econômicas e geopolíticas, e conter, em cada microrregião, pelo menos uma das regiões metropolitanas do Estado. A LC ainda traz estudo de viabilidade econômico-financeira de cada uma das três microrregiões propostas, garante a possibilidade do município permanecer com uma prestação individual dos serviços, ou seja, os serviços autônomos municipais de água e esgoto, e contém instrumentos e princípios de controle social.

# ALAGOAS

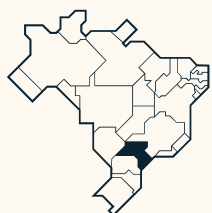
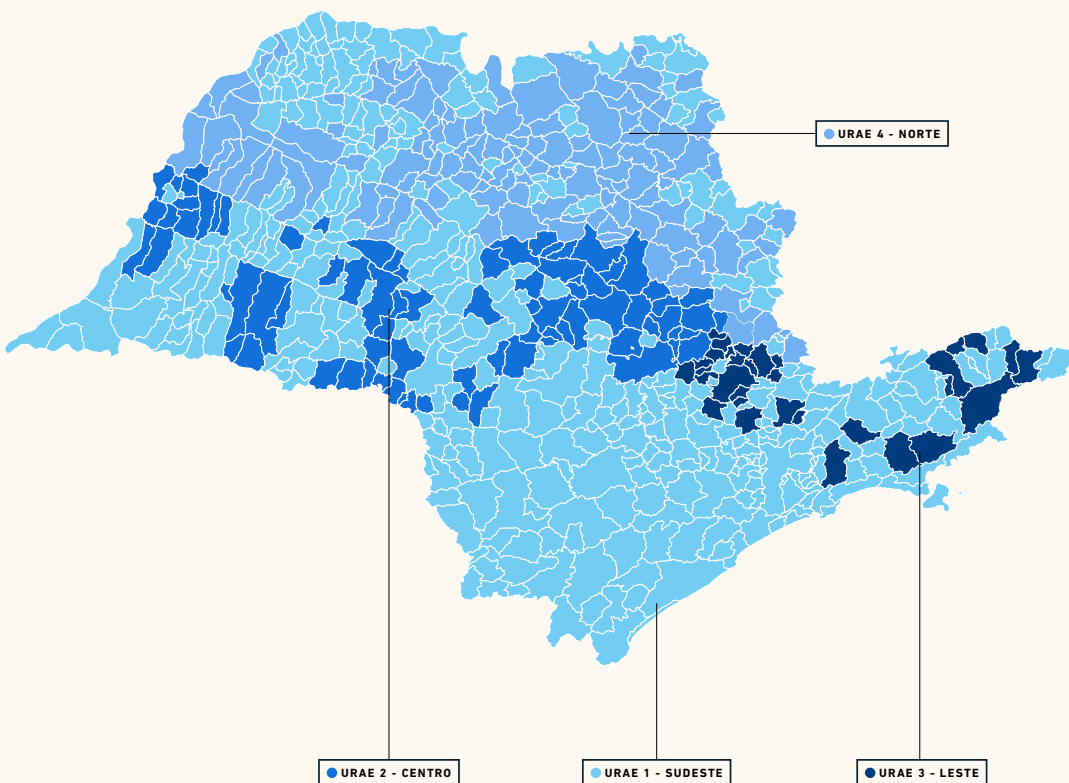


A regionalização do Estado de Alagoas é composta pela Região Metropolitana de Maceió e pela Lei 8.358/2020, aprovada em dezembro de 2020, que criou duas unidades regionais de saneamento básico, que englobam os demais municípios do Estado. Para o bloco da RM de Maceió, foi realizada a concessão dos serviços de água e esgoto prestados anteriormente pela companhia estadual (Casal), em leilão ocorrido em setembro de 2020. Em maio de 2021, a lei foi regulamentada pelo Decreto 74.261, que detalhou a instância de governança das duas unidades regionais, com forte participação do Estado nas decisões.

As modelagens econômicas de viabilidade das concessões das duas unidades foram realizadas pelo BNDES e estão em fase de conclusão, com consulta pública e posterior leilão. O prazo formal para a adesão dos municípios, de 180 dias após a aprovação da lei, expirou em junho de 2021.

Os municípios que aderem à unidade assinam também um contrato de gerenciamento e um convênio de cooperação que delega ao Estado a organização e a gestão da prestação dos serviços. Na prática, o colegiado da unidade regional terá um papel bastante diminuto, uma vez que o Estado cuidará da prestação. Os estudos para concessão são o próprio plano regional de saneamento e a regulação é delegada à Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado de Alagoas (Arsal).

# SÃO PAULO



- URAE 1 - Sudeste
- URAE 2 - Centro
- URAE 3 - Leste
- URAE 4 - Norte

O Estado de São Paulo optou pelo modelo das unidades regionais de saneamento básico, mas sua principal diretriz foi juntar, em uma mesma unidade, todos os 370 municípios com contratos vigentes com a Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (Sabesp), o que resultou em uma divisão do território fragmentada. A Lei 17.383, sancionada em 5 de julho de 2021, após tramitação em regime de urgência na Assembleia Legislativa do Estado (Alesp), organiza todo o território estadual a partir de quatro unidades regionais de abastecimento de água e esgotamento sanitário (Uraes). Diferentemente da maior parte dos estados, a proposta do governo de São Paulo não teve qualquer processo prévio de consulta pública. Apenas na Assembleia Legislativa o projeto de lei foi debatido em três audiências públicas, e foi questionado por municípios, comitês de bacia, sociedade civil e Ministério Público. A lei aprovada retrata a ausência de diálogo ampliado, justamente no estado que inovou a gestão de recursos hídricos no Brasil, que conta com comitês de bacias hidrográficas atuantes e, também, debates internos dentro do próprio governo, pois está em curso, na Secretaria Estadual de Desenvolvimento Regional, a proposição de uma outra regionalização do Estado, na qual está sendo discutida a criação de novas regiões metropolitanas. A justificativa técnica da divisão em São Paulo é a viabilidade econômico-financeira do arranjo (com base em indicadores do SNIS 2019). O que se observa, porém, é que o critério de maior peso foi o da vigência de contratos com a Sabesp, no qual se enquadram 370 municípios e resultou em: fragmentação de oito das nove regiões metropolitanas e aglomerações urbanas existentes no Estado; divisão de parte de municípios de 18 unidades de gestão de recursos hídricos (UGRHI) e a totalidade dos municípios de três UGRHI; e o agrupamento deixou alguns municípios "ilhados", ou seja, cercados por municípios da Urae Sudeste, mas que fazem parte de outras Uraes.

Para as demais três Uraes, o uso do critério de viabilidade econômico-financeira (resultado positivo entre a divisão do total de despesas pela receita) também é uma simplificação, pois mistura desempenho financeiro de prestadores com diferentes naturezas jurídicas. Um exemplo é a Urae Centro, composta por 98 municípios, atendidos por 88 prestadores, sendo 46 por administração direta, 32 autarquias, oito empresas privadas, uma empresa pública e uma empresa mista (Sabesp). Os titulares devem aderir



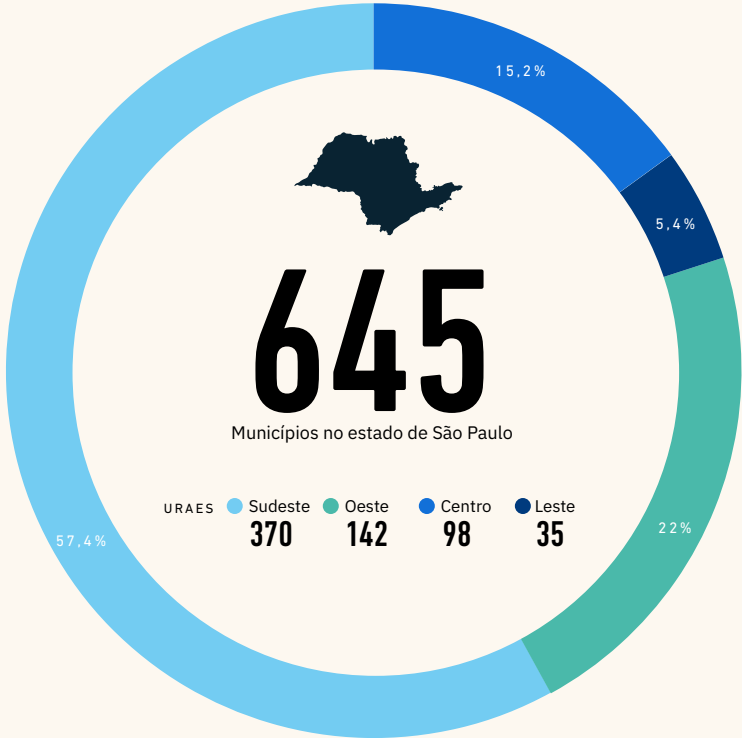
às estruturas de governanças das Uraes em até 180 dias a partir da promulgação da lei (ou seja, 31 de dezembro de 2021), no entanto, a Lei 17.383/2021 não define as diretrizes, os prazos, o funcionamento e as formas de participação da sociedade civil nessas novas instâncias interfederativas a serem criadas. O texto da lei não é explícito, mas dá a entender que o governo do Estado não estará presente nas estruturas de governança das Uraes. Nesse sentido, é concedida uma autonomia aos municípios para se estruturarem, mas sem nenhum dispositivo legal de apoio, seja em termos de recursos, seja de estrutura institucional. Além disso, poderão haver questionamentos legais pela fragmentação de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas e duplicação de instâncias de governanças que tratam do saneamento básico, com o agravante das RM e AU serem instituídas por lei complementar, portanto, hierarquicamente superiores às Uraes, que são criadas por lei ordinária.

### O IAS E O PROCESSO EM SÃO PAULO

O Instituto Água e Saneamento (IAS) acompanhou o processo de discussão pública do Projeto de Lei 251/2021, que deu origem à Lei 17.383/2021 e tramitou em regime de urgência na Assembleia Legislativa de São Paulo. A convite do mandato da deputada estadual Marina Helou (Rede), o IAS participou da audiência pública virtual convocada pela Assembleia Legislativa em 13 de maio de 2021 e reforçou a importância do projeto de regionalização estadual voltar-se para as cinco funções da gestão do saneamento básico: planejamento, fiscalização, regulação, prestação de serviço e controle social, sem confundir gestão com prestação. Após análise do PL 251/2021, o IAS elaborou uma nota técnica que foi enviada a todos os deputados estaduais antes da votação do PL, na qual estavam levantados pontos de inconsistências e de atenção, com cruzamentos de dados que reforçaram a inadequação da proposta.<sup>47</sup>

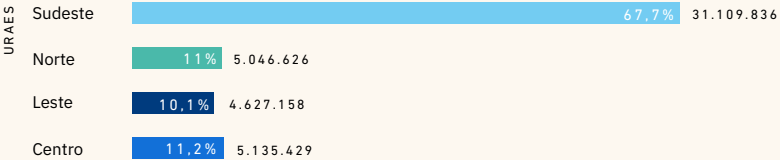
<sup>47</sup> <https://www.aguasaneamento.org.br/regionalizacao-do-saneamento-de-sao-paulo-nao-atende-as-necessidades-da-populacao/>

### MUNICÍPIOS E POPULAÇÃO POR URAES.



População total de habitantes no estado de São Paulo

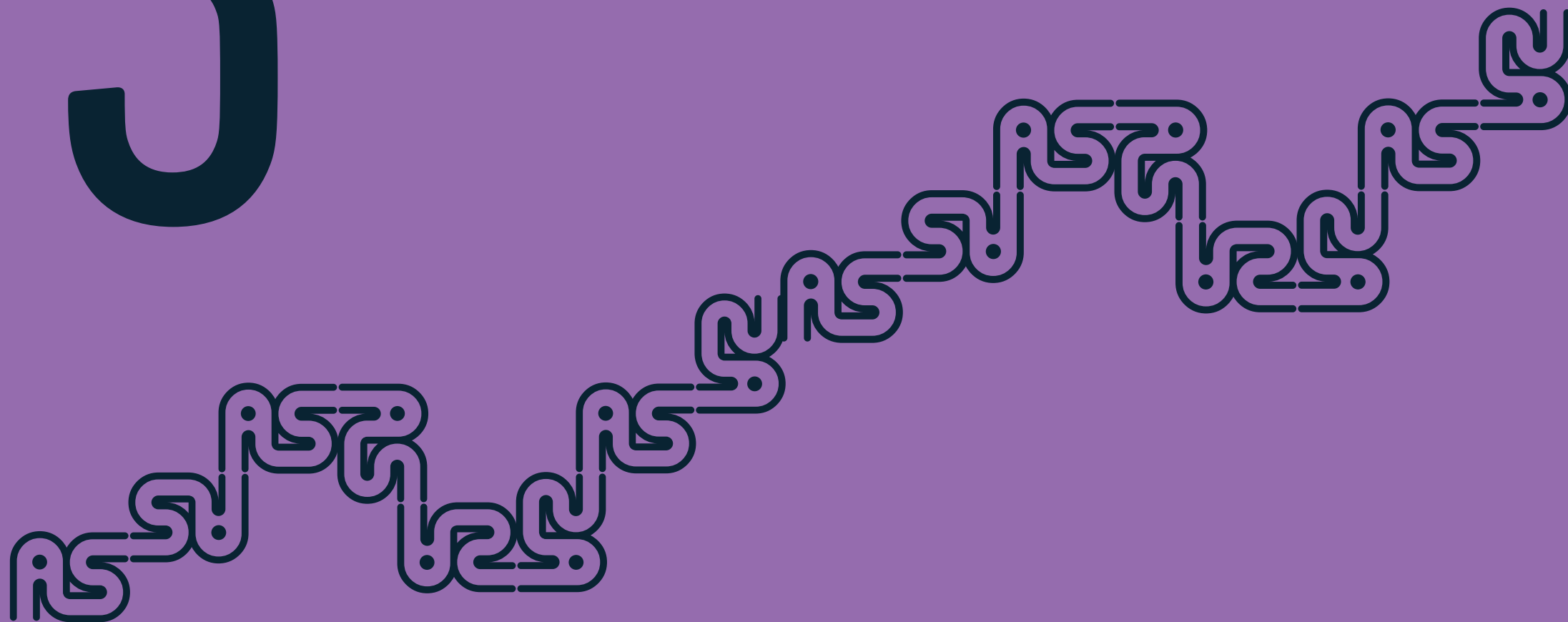
45.919.049



Fonte: PAINEL Marco Legal IAS 2021, com base nos dados do SNIS 2019.

# 3

## DAS EXPECTATIVAS À REALIDADE





# BALANÇO DA IMPLEMENTAÇÃO DO MARCO LEGAL

**DE ACORDO** com o novo Marco Legal, a universalização do acesso aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário até 2033 será atingida por meio da implementação dos "eixos estruturantes"<sup>48</sup>: uniformização regulatória, regionalização, incentivos à concessão. Para compatibilizar os processos de implementação das mudanças com a meta de 2033, a Lei 14.026 definiu datas e prazos, contados a partir de sua aprovação, ou seja, julho de 2020 (Linha do Tempo do Novo Marco Legal). A nova Lei incorporou a meta de universalização definida na primeira versão do Plansab, de 2013, que previa um horizonte de 20 anos para seu cumprimento. O prazo para o cumprimento na nova Lei é bem menor, entre 12 e 13 anos. A inclusão no texto da lei é pouco usual e com efeitos práticos questionáveis: o que acontece se a lei não for cumprida? Ela será alterada?

A definição de metas e prazos é importante, mas eles devem ser revistos constantemente e adequados à conjuntura. Por isso, é mais comum que a definição de metas e prazos seja parte do planejamento, implementação e aprimoramento de políticas públicas. Outro ponto importante: não basta definir, é preciso implementar,

<sup>48</sup> Ver Capítulo 3, pág. 35.

e, para tal, é necessário criar as condições institucionais, alocar recursos, coordenar esforços e promover a articulação entre os diferentes envolvidos.

A nova Lei trouxe expectativas de mudanças significativas para o setor. Passado mais de um ano desde sua aprovação, porém, os avanços estão muito aquém da expectativa.

## Política Nacional de Saneamento

O MDR é o responsável pela coordenação da política nacional de saneamento e pela condução dos processos para a implementação efetiva da Lei, o que não vem ocorrendo. O Cisb, responsável pela implementação da política nacional, reuniu-se apenas uma vez, em agosto de 2020. Até o momento, não existe prazo para divulgação do Plansab versão 2021 e não há informações sobre a implementação efetiva do Sinisa. Não houve orientação e apoio para os estados criarem suas leis estaduais de regionalização. O decreto de capacidade financeira, uma das principais diretrizes para regionalização, foi publicado no final de maio, sete meses após o prazo previsto na Lei, e muito próximo do prazo para os estados aprovarem suas leis. Esses processos concomitantes e desconectados evidenciam a falta de coordenação da política nacional e desarticulação entre governo federal com os demais entes federativos.

## Atrasos na implementação dos eixos estruturantes

A Lei 14.026 foi aprovada em julho de 2020, mas os vetos só foram apreciados pelo Congresso em março de 2021, ou seja, oito meses após a sanção. O tempo para cumprimento dos prazos foi reduzido e mereceria uma revisão, o que não ocorreu. Entre os vetos estava a possibilidade de prorrogação de contratos de programa, aspecto relevante para a maioria dos estados, e que, provavelmente, contribuiu para a não priorização de estudos e debates prévios à aprovação das leis estaduais de regionalização.

A nova Lei criou também uma nova atribuição para a Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA), que é instituir normas de referência

para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico. No segundo semestre de 2020, a ANA realizou consulta pública para definir as normas de referências prioritárias. Em março de 2021, publicou a Agenda Regulatória para 2021-2022, com previsão de editar 13 normas de referência até o final do ano, condicionadas à efetiva implementação das capacidades institucionais, como recursos humanos e financeiros.

Das quatro normas de referência previstas para o primeiro semestre de 2021, apenas uma foi editada, evidenciando a falta de estrutura da ANA para dar conta da sua nova atribuição. Em outubro de 2021, a agência divulgou nova Agenda Regulatória, na qual o conjunto de normas prioritizadas e programadas para ocorrerem entre 2021 e 2022 passaram para 2023<sup>49</sup>.

A regulamentação da metodologia para a comprovação da capacidade econômico-financeira dos contratos em vigor<sup>50</sup> atrasou mais de sete meses: deveria ser publicada em 90 dias após aprovação da Lei, o que seria em outubro de 2020, mas o decreto só foi editado em 31 de maio de 2021<sup>51</sup>.

Apesar desses atrasos, o prazo para os estados criarem suas regionalizações de saneamento básico foi mantido como aprovado na lei, ou seja, julho de 2021.

A definição de novos arranjos para a gestão regional do saneamento é complexa: deve atender a critérios nacionais definidos pelo novo Marco Legal, em especial sobre sustentabilidade econômico-financeira, e, ao mesmo tempo, contemplar as especificidades estaduais e/ou regionais, que vão de aspectos geográficos e ambientais a arranjos territoriais legalmente constituídos.

A lei é clara sobre a responsabilidade dos estados na regionalização da gestão do saneamento, mas, considerando que se trata de um dos pilares para atingir a meta de universalização e o atraso na publicação

<sup>49</sup> Fonte: site da ANA, <https://www.gov.br/ana/pt-br/assuntos/noticias-e-eventos/noticias/ana-atualiza-agenda-de-edicao-das-normas-de-referencia-para-o-saneamento-ate-2023>

<sup>50</sup> Lei 14.026/2020, art. 10-B.

<sup>51</sup> Consta, no site do MDR, que foi feita consulta pública para contribuições nessa regulamentação entre 31 de julho e 21 de agosto de 2020, mas não há divulgação de como se deu a participação, nem dos resultados - contribuições recebidas e acatadas.

do decreto sobre capacidade-financeira, seria desejável contar com diretrizes e apoio técnico por parte do MDR<sup>52</sup>, na qualidade de coordenador da política nacional de saneamento, o que não ocorreu.



#### MOBILIZAÇÃO SOCIAL PARA ENFRENTAMENTO DE CRISES DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA

- No segundo semestre de 2020, a ANA abriu consulta pública para a participação social em torno de uma proposta de cronograma para as novas normas de referência para a regulação do saneamento da Agenda Regulatória 2021-2022. O IAS mobilizou a sociedade civil, setores da academia, do terceiro setor, entre outros, e foi possível incluir normas relativas à emergência e contingência dentro do calendário de curto prazo, ou seja, com emissão da norma até o final de 2022. A despeito da crise sanitária decorrente da pandemia de Covid-19 e potencial escassez hídrica em função do cenário de queimadas e secas em diferentes partes do país, medidas de segurança hídrica não foram consideradas prioritárias na agenda de curto prazo da ANA.
- Preocupados com a lacuna, o IAS e parceiros – Instituto Democracia e Sustentabilidade (IDS), The Nature Conservancy (TNC) e Observatório da Governança das Águas (OGA) – realizaram mobilização de suas redes para adesão coletiva de uma mesma proposta: incluir medidas de segurança, emergência e contingência, inclusive racionamento, na pauta de normas a serem reguladas entre o segundo semestre de 2020 e o primeiro semestre de 2021. A consulta pública recebeu 154 contribuições de 47 atores diferentes, o que incluiu 21 propostas para inclusão de medidas de segurança hídrica.

<sup>52</sup> O Decreto 10.588/2020, capítulo III, art 3, inciso I, prevê apoio técnico ou financeiro por parte do MDR para a definição de unidades regionais de saneamento pelos estados.

## Regulamentação da regionalização pelos estados

Os processos de regionalização da gestão do saneamento se deram de forma heterogênea e motivados, principalmente, pelo cumprimento do prazo. Em comum, foram processos acelerados e pouco debatidos com municípios, conselhos instituídos e sociedade civil interessada.

Como resultado, mais de um ano depois da promulgação do novo Marco, o “placar” das regionalizações nos estados é: 15 estados com leis aprovadas, cinco com leis em tramitação nas assembleias legislativas estaduais e três com processos incipientes ou sem movimentação<sup>53</sup>.

O resultado das regionalizações concluídas ou em vias de conclusão é uma colcha de retalhos, com concepções de divisões territoriais muito distintas, detalhamento das novas regras muito desiguais e grandes desafios e pontos de atenção para o próximo ano: de estruturação das instâncias de governança regionais, de desenvolvimento de planos regionais de saneamento básico, de definição sobre a forma de prestação dos serviços a ser adotada e de envolvimento da sociedade civil no efetivo controle social desses processos.

A partir do entendimento do novo Marco Legal sobre a titularidade de interesse comum, as regionalizações nos estados resultarão em novas instâncias de governança para a gestão dos serviços públicos de saneamento básico. Cada estado está propondo uma forma de organizar os colegiados de tomada de decisão entre municípios, estados e representantes da sociedade civil. O que se vê, entretanto, em grande parte das leis estaduais, é uma forte centralização do poder decisório na mão dos estados. Algumas leis deixaram esse aspecto pouco definido nas leis estaduais e caberá às regulamentações a definição do funcionamento desses espaços.

<sup>53</sup> Somam-se, ainda, três estados que passaram por processos de concessão da prestação de serviços, com modelagens do BNDES anteriores à nova legislação. Desses, apenas o Amapá fez a concessão de água e esgoto envolvendo todos os municípios do estado. Rio de Janeiro e Mato Grosso do Sul fizeram concessões parciais. No caso do RJ a concessão da Cedae envolveu apenas 26 municípios (no primeiro leilão), ficando os demais 38 municípios sem nenhuma proposta de regionalização, e a concessão no MS tratou apenas do serviço de esgotamento sanitário e envolveu 68 dos 79 municípios do estado. De modo que não podem ser considerados processos de regionalização concluídos.

## PRAZOS PARA A GESTÃO DE RESÍDUOS

Embora esta publicação não analise, especificamente, manejo de resíduos sólidos, é importante ressaltar que também venceram dois prazos relacionados à implantação pelos municípios da disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, conhecida como “o fim dos lixões”. O prazo definido pela Política Nacional de Resíduos Sólidos era 2014, mas o novo Marco Legal do Saneamento o ampliou para 31 de dezembro de 2020, para municípios que não elaboraram planos de resíduos sólidos, e para 2 de agosto de 2021, para municípios capitais de estado e/ou integrantes de regiões metropolitanas ou região integrada de desenvolvimento (Ride).<sup>54</sup> Outro prazo da Política de Resíduos Sólidos que venceu é 15 de julho de 2021 para a instituição, pelos titulares, de cobrança para a prestação de serviço de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos. Embora, nesse caso, tenha havido uma maior divulgação de materiais de capacitação pelo MDR, a movimentação entre as prefeituras é baixa.

A primeira norma de referência editada pela ANA traz diretrizes, parâmetros e estrutura para a instituição de cobrança pela prestação do serviço público de manejo de resíduos sólidos urbanos pelos municípios. Segundo a ANA, a cobrança viabilizará a destinação final e o manejo adequado dos resíduos sólidos, contribuindo para o fim dos lixões.

Uma cartilha do MDR traz um “roteiro para a sustentabilidade do serviço público de manejo de resíduos sólidos urbanos”. As prefeituras, no entanto, resistem na instituição da “taxa do lixo”, pois alegam que os prazos são irrealistas, principalmente no contexto da pandemia da Covid-19.<sup>55</sup>

<sup>54</sup> Em relação aos municípios que já elaboraram planos de resíduos sólidos, o prazo segue até 2 de agosto de 2022, para municípios com população superior a 100.000 habitantes (pelo Censo de 2010) e municípios cuja mancha urbana da sede municipal esteja situada a menos de 20 km da fronteira com países limítrofes; até 2 de agosto de 2023, para municípios com população entre 50.000 e 100.000 habitantes; e até 2 de agosto de 2024, para municípios com população inferior a 50.000 habitantes.

<sup>55</sup> Links de referência sobre o tema: <https://www.gov.br/ana/pt-br/assuntos/noticias-e-eventos/noticias/ana-aprova-norma-de-referencia-para-contribuir-para-o-fim-dos-lixoes>; <https://valor.globo.com/empresas/noticia/2021/07/22/mesmo-com-lei-prefeituras-resistem-a-taxas-de-lixo.ghtml>; [https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/saneamento/webinar/RoteiroparaaSustentabilidadeDoServicoPublicoDeManejoDeRSU\\_19.03.21.pdf](https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/saneamento/webinar/RoteiroparaaSustentabilidadeDoServicoPublicoDeManejoDeRSU_19.03.21.pdf); <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2021-09/vinte-lixoes-foram-desativados-entre-marco-e-junho-no-brasil#>.

# PONTOS DE ATENÇÃO PARA 2022

## EDIÇÃO DAS NORMAS DE REFERÊNCIA PELA ANA.

Em outubro, a agência divulgou um adiamento do cronograma, prevendo a finalização do primeiro conjunto de normas até o final de 2023, uma vez que, segundo a agência, estas estavam condicionadas a quatro fatores ainda não implementados: autorização de concurso público para a ANA, movimentação de pessoal em número adequado para funcionamento dos processos referentes ao saneamento, inserção de R\$ 10 milhões na Proposta de Lei Orçamentária Anual (PLOA) para despesas relacionadas à atribuição regulatória da agência para o setor de saneamento básico e criação de 26 cargos comissionados para a estruturação de setores para atuarem no tema<sup>56</sup>.

Entre os impactos da mudança do calendário, cabe destacar a retirada

<sup>56</sup> <https://www.gov.br/ana/pt-br/assuntos/noticias-e-eventos/noticias/ana-atualiza-agenda-de-edicao-das-normas-de-referencia-para-o-saneamento-ate-2023>

de duas medidas importantes do calendário de 2022 a 2023: a ANA adiou para 2024 a edição de norma sobre medidas de segurança, contingência e emergência, inclusive racionamento, e sobre redução de perdas. Considerando o contexto de crise hídrica e que, em algumas regiões do país, se configura como crise de abastecimento, o adiamento destas medidas é bastante preocupante, uma vez que as diretrizes para lidar com racionamento de água são fundamentais para apoiar os titulares, as agências reguladoras e os prestadores de serviços para enfrentar situações de escassez hídrica.



**O ENFRENTAMENTO DA CRISE HÍDRICA ATUAL DEVE SER NORTEADO POR TRÊS PRINCÍPIOS ESSENCIAIS<sup>57</sup>:**

**1. DIREITOS HUMANOS À ÁGUA E AO ESGOTAMENTO SANITÁRIO**, declarados pela Resolução da ONU 70/69, de 2015, em que “o acesso à água limpa e segura e ao saneamento básico são direitos fundamentais”. Nesse sentido, defendemos que a distribuição de água na escassez seja absolutamente equânime e sem nenhuma forma de discriminação social, racial, étnica ou territorial, combatendo qualquer tipo de artifício operacional que dissimule um racionamento injusto. Esse princípio vai ao encontro das possibilidades das normas de referência sob responsabilidade de edição pelas quais cabe à ANA editar, para regular o setor do saneamento no Brasil.

**2. SEGURANÇA HÍDRICA QUE, SEGUNDO A UN-WATER (2013)**, centra-se na garantia de água em quantidade, qualidade e acessibilidade (física e financeira), proteção das pessoas da poluição, dos desastres naturais e climáticos, proteção dos ecossistemas, garantia do clima de paz e

<sup>57</sup> Chamado à Ação: <https://www.aliancapelaagua.com.br>.

resolução de conflitos no uso da água em situações de escassez hídrica. Assim, garantir que haja água para consumo humano e para a produção de alimentos pela agricultura familiar e a dessedentação de animais é prioridade máxima.

**3. TRANSPARÊNCIA**, uma vez que, nas últimas crises de abastecimento de água que ocorreram desde 2014 em várias partes do Brasil, o público em geral não recebeu informações precisas, transparentes e diretas dos órgãos gestores sobre a real situação em cada momento da crise e sobre as decisões tomadas, as quais, lamentavelmente, muitas vezes privilegiaram o fornecimento de água para setores econômicos em detrimento da população mais pobre, especialmente a negra e periférica.

#### PONTOS DE ATENÇÃO PARA 2022

## REGULAMENTAÇÃO DAS REGIONALIZAÇÕES DO SANEAMENTO ATÉ MARÇO DE 2022

O Decreto 10.588/2020 definiu março de 2022 como prazo para que as regionalizações estejam concluídas. Isso inclui a definição dos municípios integrantes e a constituição das instâncias de governança. A regulamentação da regionalização é condição para o recebimento de recursos públicos federais e financiamentos provenientes da União.

A formalização da regionalização compreende a constituição da entidade de governança federativa e sua estruturação, que, na maior parte dos casos, ocorrerá por decreto regulamentador. Há, ainda, leis não aprovadas (nas assembleias legislativas), o prazo de

180 dias para a adesão ou não dos municípios, no caso das unidades regionais, e estados que não iniciaram seus processos de regionalização. Existem muitos processos atrasados e muito trabalho ainda por fazer.

A consolidação dos novos arranjos depende de vontade política, debate e compartilhamento de poder, o que é um desafio, considerando a motivação da junção de municípios para viabilizar a prestação regionalizada, tratada muitas vezes sob a figura de linguagem do “filé e osso”, ou seja, a relação entre municípios com maior população e poder econômico de pagamento de tarifas (mais atrativos para prestadores regionais) e municípios pequenos ou mais pobres e com maiores déficits de atendimento. As desigualdades socioespaciais também se refletem enquanto desigualdades políticas.

Finalmente, a estruturação dessas instâncias vai ocorrer em um ano politicamente conturbado, com período eleitoral, o que demandará ainda mais disponibilidade e vontade política dos envolvidos.

---

#### QUESTÕES:

Há um vácuo institucional enquanto as estruturas de governança regionais são formadas, o que gera dúvidas e limita a atuação dos titulares dos serviços - os municípios -, que têm que rever suas políticas específicas e esperar as definições regionais.

→ Serão desenvolvidos os blocos de referência de forma subsidiária pela União nos três estados que ainda não apresentaram projetos de lei em suas casas legislativas e no Rio de Janeiro e em Mato Grosso do Sul, que desenvolveram processo incompletos de concessão? Esses blocos de referência estarão prontos, com a adesão dos municípios e instituição das governanças regionais, no prazo definido pelo Decreto Federal 10.588/2020, de 31 de março de 2022?

---

→ Como ficará a autonomia dos municípios com a estruturação das novas instâncias de governança regionais, seja a inclusão compulsória, como nas microrregiões, ou adesão voluntária, como nas unidades regionais de saneamento e blocos de referência? Haverá espaço para o debate e para processos reais de compartilhamento de poder de decisão?

---

→ As desigualdades socioeconômicas e de poder político entre os municípios de uma mesma região e entre os municípios e o estado serão mantidas e aprofundadas nas instâncias de governança?

---

→ Os planos de saneamento básico (regionais ou municipais) trarão uma visão integrada dos quatro componentes do saneamento, sem priorizar apenas o detalhamento de água e esgoto?

---

→ Os planos de saneamento básico conseguirão articular o planejamento do setor com outros instrumentos de planejamento do território urbano, como planos diretores, planos de bacias e planos de desenvolvimento urbanos integrados (obrigatórios para regiões metropolitanas já existentes)?

---

→ Nessa perspectiva de gestão regional e vácuo institucional, o controle social sairá enfraquecido? Pouco se sabe sobre como os conselhos municipais de saneamento básico serão ouvidos regionalmente ou como se dará a participação popular nos novos conselhos deliberativos regionais.

---

#### PONTOS DE ATENÇÃO PARA 2022

## PLANOS REGIONAIS BASEADOS EM DADOS IMPRECISOS

O SNIS Água e Esgoto é a fonte de dados adotada com mais frequência para estimar déficits de acesso a serviços, mas, infelizmente, não é suficiente para diagnósticos precisos em âmbito regional e local.

Segundo a última versão disponível, de 2019, 87,3% da população do país têm acesso à água potável e 54,1% possui seu esgoto coletado. O SNIS tem periodicidade anual e é composto por dados fornecidos pelos prestadores para o município como um todo. A versão mais atual, de 2019, traz informações sobre os serviços de água em 5.177 e de esgotamento sanitário em 2.591 municípios<sup>58</sup>. O SNIS Resíduos e o SNIS Drenagem e Águas Pluviais possuem séries históricas menores, metodologias e responsáveis pelo preenchimento diferentes e não compreendem a totalidade dos municípios.

O acesso a serviços de saneamento é marcado por desigualdades entre as diferentes regiões, entre os estados, dentro dos estados, entre população rural e urbana, e dentro de um mesmo município. Outro aspecto importante é que o índice de atendimento constante no SNIS diz respeito à população na área de existência do serviço, e não necessariamente à população efetivamente atendida. Além disso, diferentemente da metodologia adotada no Plansab (ver introdução), os dados do SNIS não permitem identificar se o atendimento é adequado ou precário.

Para a elaboração de diagnóstico dos planos regionais de

---

<sup>58</sup> Fonte: Municípios e Saneamento, site IAS, considerando os municípios que preencheram formulários completos do SNIS. Existe um extenso debate sobre sua metodologia, pois a pesquisa considera atendida toda a população que habita o entorno da rede pública de abastecimento de água e coleta de esgoto e não aquela efetivamente ligada à rede, sem intermitência ou longas interrupções de fornecimento.

saneamento é fundamental o uso de informações desagregadas por unidades menores que os municípios, como os setores censitários, que, para escala nacional, são contemplados no Censo do IBGE, tornando ainda mais urgente a sua realização ao longo de 2022.



#### **DESDOBRAMENTOS: QUESTIONAMENTOS JUDICIAIS PARA TODOS OS LADOS**

Algumas das alterações vindas com o novo Marco Legal do Saneamento têm sido judicializadas por meio de ADI junto ao Supremo Tribunal Federal (STF). Grande parte é resultado dos vetos presidenciais, que passaram por cima de acordos feitos no Congresso Nacional para a aprovação da Lei 14.026/2020. Por outro lado, interpretações legais com base no que foi aprovado estão buscando soluções para a manutenção dos contratos de programa, em outro formato, das companhias estaduais com as novas instâncias regionais. Esse fato tem alarmado os defensores do fim dos contratos de programa e da abertura do mercado da prestação dos serviços públicos de saneamento básico.

#### **AÇÕES DE INCONSTITUCIONALIDADES ENCAMINHADAS AO STF:**

→ **ADI 6.492**, protocolada pelo PDT, pede a suspensão imediata dos artigos 3º, 5º, 7º, 11º e 13º, dentre outros, por arrastamento. A ação diz que o novo Marco Legal induz as empresas privadas de saneamento a participar de concorrências apenas em municípios superavitários;

→ **ADI 6.536**, impetrada por PCdoB, PSOL, PSB e PT, pede a concessão de medida cautelar para suspender a integralidade do texto da nova lei e todos os seus efeitos jurídicos, até o julgamento final da ADI.

As legendas argumentam que a lei libera “privatização forçada” do sistema de saneamento básico de forma inconstitucional e antidemocrática. Além disso, defendem que o objetivo da prestação do serviço “não pode ser a lucratividade particular, e sim a primordial satisfação do interesse público”;

→ **ADI 6.583**, protocolada pela Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento – Assemae, busca manter a titularidade municipal no saneamento;

→ **ADI 6.882**, protocolada pela Associação Brasileira das Empresas Estaduais de Saneamento (Aesbe), argumenta que a lei finda a gestão compartilhada do serviço de saneamento básico por consórcio público ou convênio de cooperação, impondo a concessão como único modelo de se delegar o serviço. Segundo a entidade, a imposição afronta as competências asseguradas aos municípios pelo artigo 30 da Constituição Federal.

#### **PROPOSTA DE ALTERAÇÃO DA LEI:**

Projeto de Lei 414/2021, que objetiva prorrogar alguns dos prazos previstos no novo Marco Legal em razão da pandemia de Covid-19. O PL pretende alterar o prazo para inclusão das metas de universalização de 31 de março de 2022 para 30 de novembro de 2022 e prorrogar de 15 de julho de 2021, para 15 de julho de 2022 o prazo para que os entes titulares implementem a cobrança pelos serviços de coleta de resíduos sólidos.

Há previsão de judicializações, também, sobre as novas interpretações da Lei sobre permanência das companhias estaduais de saneamento básico: as contestações devem ser relacionadas aos novos arranjos para manter a prestação com as companhias públicas de saneamento sem a necessidade de realizar novas licitações. O que se está gestando é que a microrregião é de titularidade compartilhada entre os municípios integrantes e o estado. Nesse entendimento, a empresa estadual, enquanto pertencente a um dos titulares, passaria a ter direito de prestar o serviço sem concorrência.

# CONSIDERAÇÕES FINAIS

**COM A** aprovação do novo Marco Legal do Saneamento, o Brasil assume, por meio de uma lei, o compromisso de universalizar o acesso aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário até 2033. Para dar conta desse desafio, a lei prevê a implementação dos seguintes eixos estruturantes<sup>59</sup>: uniformização regulatória, buscando segurança jurídica para o prestador; regionalização da gestão dos serviços públicos de saneamento básico; incentivo a concessões; e aumento da participação privada.

O desafio é gigantesco e complexo: é direito humano, é política pública, é saúde pública, é prestação de serviço. Para dar conta desse desafio, o Brasil precisa priorizar o saneamento como política pública e criar um sistema nacional de saneamento, que promova integração e defina claramente os papéis de cada ente federativo, dos reguladores e prestadores de serviços, sejam eles públicos ou privados.

As metas e o planejamento regional devem incluir os assentamentos urbanos precários, independentemente da fase em que se encontra o processo de regularização fundiária, pois é fundamental que uma estimativa de custo e recursos para a infraestrutura de saneamento das áreas irregulares seja garantida no plano, mesmo que a implantação não dependa exclusivamente

da prestadora, mas de uma articulação entre um conjunto de atores. Para tal, a participação das secretarias municipais de Habitação e dos movimentos sociais é fundamental para garantir inclusão e acesso aos serviços para todos, bem como para garantir os princípios dos Direitos Humanos de participação e de igualdade e não discriminação.

O desafio das regionalizações é também garantir que as especificidades locais não sejam tratadas de forma homogênea em termos de infraestrutura de saneamento. Em especial para esgotamento sanitário, é fundamental incluir soluções descentralizadas, que podem ser menos custosas e mais adaptadas às especificidades locais.

A pandemia da Covid-19 escancarou a urgência da garantia do direito ao saneamento, especialmente o acesso à água potável (GTSC A2030, 2021). As violações e privações e o consequente empobrecimento das populações são um fator de preocupação ainda maior diante da associação com a crise climática e a escassez hídrica. No contexto atual, portanto, o acesso adequado e universal à água, ao saneamento e às instalações de higiene é ainda mais urgente.

Garantir acesso à água e ao saneamento para todas as pessoas é um dos grandes desafios para o desenvolvimento e bem-estar social do Brasil no Século XXI. O país possui 12% da água doce superficial do planeta e importantes aquíferos e, portanto, não deveria ter problemas de escassez. Essa ideia, no entanto, é um equívoco. Isso porque a distribuição da água é desigual pelo território, com grande concentração na Amazônia, e muitas regiões já vivem em situação de estresse hídrico por conta do uso excessivo, da poluição e do desmatamento.

A crise de 2014-2015 na região Sudeste trouxe importantes aprendizados: é preciso agir de forma preventiva; as decisões devem ser baseadas em conhecimentos científicos e nos prognósticos meteorológicos cada vez mais precisos e detalhados; as populações em situação de vulnerabilidade devem receber atenção prioritária

<sup>59</sup> Ver Capítulo 3, pág. 35.



e permanente, pois são as mais afetadas, em flagrante violação aos Direitos Humanos; a comunicação e a transparência das informações são essenciais.

Ao que tudo indica, a crise hídrica de 2021-2022 é mais grave do que as anteriores, ameaçando um contingente maior de população, com impactos negativos para a recuperação da economia e com potencial de aumentar ainda mais as tensões sociais no País. Por conta disso, não se deve minimizar o problema e trabalhar com cenários de curto prazo. É necessário considerar os piores cenários no seu enfrentamento - e comemorar se eles não se concretizarem. É sempre bom lembrar que tomar decisões durante a crise é muito mais difícil, por isso é preferível adotar medidas preventivas.

Água é o principal insumo para o setor de saneamento. Cuidar das fontes de água, zelar por sua qualidade, evitar o desperdício e reutilizá-la o máximo possível deveria ser regra e não exceção. O novo Marco Legal prevê instrumentos para melhorar a eficiência e a qualidade dos serviços de saneamento, o que é fundamental, mas insuficiente para momentos de escassez de água.

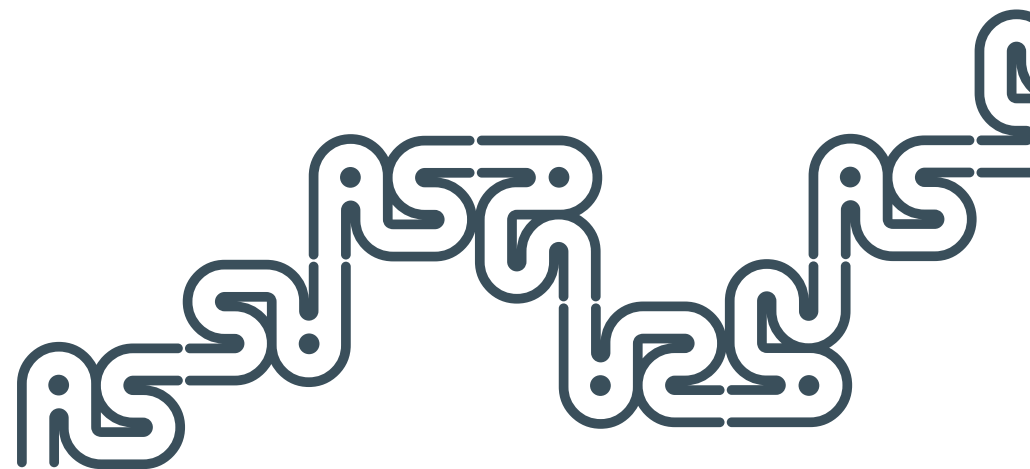
Nesse contexto, a principal contribuição que a nova Lei pode proporcionar está relacionada às Normas de Referência sob responsabilidade da ANA, em especial, a que trata de diretrizes para situações de emergência e contingência, inclusive racionamento de água, que está prevista no calendário de regulação para o período de 2021/2022<sup>60</sup>.

Diante da situação de emergência hídrica no Brasil, é essencial que a norma seja debatida e regulamentada o mais rápido possível e possa orientar todos os atores do setor de saneamento sobre as melhores estratégias e ações preventivas para evitar crises de abastecimento de água em 2022.

Acelerar e melhorar o acesso a saneamento é urgente e inquestionável. A questão é como chegar lá.

---

<sup>60</sup> Em 2021, a ANA abriu consulta pública para discutir o calendário do Eixo 5, referente a saneamento básico, de sua Agência Regulatória das normas de referência. A partir de uma ação de incidência capitaneada pelo IAS, foi possível pautar para até 2022 a emissão daquelas normas relativas às medidas de emergência e contingência, que dizem respeito a situações extremas, como, por exemplo, escassez hídrica, seja realizada.



## SIGLÁRIO

**ADI** – Ação Direta de Inconstitucionalidade  
**ANA** – Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico  
**Anvisa** – Agência Nacional de Vigilância Sanitária  
**AU** – Aglomerações Urbanas  
**BNDES** – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social  
**Caesa** – Companhia de Água e Esgoto do Amapá  
**Caesb** – Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal  
**Casal** – Companhia de Saneamento de Alagoas  
**Cedae** – Companhia Estadual de Águas e Esgotos do Rio de Janeiro  
**Cesb** – Companhia Estadual de Saneamento Básico  
**Cisb** – Comitê Interministerial de Saneamento Básico  
**CNRH** – Conselho Nacional de Recursos Hídricos  
**CNS** – Comitê Nacional de Saneamento  
**Corsan** – Companhia Riograndense de Saneamento  
**Cosama** – Companhia de Saneamento do Amazonas  
**DAS** – Grupo-Direção e Assessoramento Superiores  
**Funasa** – Fundação Nacional de Saúde  
**IAS** – Instituto Água e Saneamento  
**IBGE** – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
**LC** – Lei Complementar  
**MDR** – Ministério do Desenvolvimento Regional  
**MMA** – Ministério do Meio Ambiente  
**MR** – Microrregião  
**ONU** – Organização das Nações Unidas  
**PL** – Projeto de lei  
**PLC** – Projeto de lei complementar  
**Planasa** – Plano Nacional do Saneamento  
**Plansab** – Plano Nacional de Saneamento Básico  
**PNSR** – Plano Nacional de Saneamento Rural  
**PPP** – Parceria Público-Privada  
**Ride** – Região Integrada de Desenvolvimento  
**RM** – Região Metropolitana  
**SAAE** – Serviços Autônomos de Água e Esgoto  
**Sabesp** – Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo  
**Sesai** – Secretaria Especial de Saúde Indígena  
**Sinima** – Sistema Nacional de Informação sobre Meio Ambiente  
**Sinisa** – Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico  
**SNIRH** – Sistema Nacional de Informações sobre Recursos Hídricos

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABAR - Associação Brasileira de Agências de Regulação. **Regulação do Saneamento Básico, 2020**. Disponível em: <<http://abar.org.br/?mdocs-file=57024>>. Acesso em 10 fev. 2020.

ALAGOAS. DECRETO Nº 74.261, DE 7 DE MAIO DE 2021. **Dispõe sobre a regulamentação da Estrutura de Governança das Unidades Regionais de Saneamento Básico da Zona da Mata Litoral Norte e do Agreste Sertão, e dá outras providências**. Maceió, maio de 2021. Disponível em: <https://www.imprensaoficial.al.gov.br/storage/files/diary/2021/05/DOEAL-2021-05-10-SUPLEMENTO-SPaKQTijLOxLQQHeU2gfAusGqjyd4ScVAGvVatMyRzTHe5SgrAmAe.pdf>. Acesso em 18 de out. 2021.

ALAGOAS. LEI ORDINÁRIA Nº 8.358, DE 3 DE DEZEMBRO DE 2020. **Institui as unidades regionais de saneamento básico no estado de Alagoas, e dá outras providências**. Assembleia Legislativa do Estado de Alagoas. Maceió, AL, dezembro de 2020. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/al/lei-ordinaria-n-8358-2020-alagoas-institui-as-unidades-regionais-de-saneamento-basico-no-estado-de-alagoas-e-da-outras-providencias>. Acesso em 8 out. 2021.

AMAZONAS. LEI COMPLEMENTAR N.º 214, DE 4 de AGOSTO DE 2021. **Institui a Microrregião de Saneamento Básico do Estado do Amazonas, e dá outras providências**. Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas. Manaus, AM, agosto de 2021. Disponível em: [https://legisla.imprensaoficial.am.gov.br/diario\\_am/10/2021/8/4950](https://legisla.imprensaoficial.am.gov.br/diario_am/10/2021/8/4950). Acesso em 8 out. 2021.

BAHIA. LEI COMPLEMENTAR Nº 48, DE 10 DE JUNHO DE 2019. **Institui as Microrregiões de Saneamento Básico do Estado da Bahia**. Assembleia Legislativa do Estado da Bahia. Salvador, junho de 2019. Disponível em: [http://www.sih.ba.gov.br/arquivos/File/PLC\\_48\\_Microrregioes.pdf](http://www.sih.ba.gov.br/arquivos/File/PLC_48_Microrregioes.pdf). Acesso em 8 out. 2021.

BOS, Robert e outros coautores. **Manual sobre os Direitos Humanos à Água Potável e Saneamento para Profissionais**. Reino Unido: Iwa Publishing, 2017.

BRASIL. DECRETO Nº 10.588, DE 24 DE DEZEMBRO DE 2020. **Dispõe sobre o apoio técnico e financeiro de que trata o art. 13 da Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020, sobre a alocação de recursos públicos federais e os financiamentos com recursos da União ou geridos ou operados por órgãos ou entidades da União de que trata o art. 50 da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007**. Brasília, DF, dez 2020. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/decreto/D10588.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10588.htm). Acesso em 19 out. 2021.

BRASIL. DECRETO Nº 10.710, DE 31 DE MAIO DE 2021. **Regulamenta o art. 10-B da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, para estabelecer a metodologia para**

comprovação da capacidade econômico-financeira dos prestadores de serviços públicos de abastecimento de água potável ou de esgotamento sanitário, considerados os contratos regulares em vigor, com vistas a viabilizar o cumprimento das metas de universalização previstas no caput do art. 11-B da Lei nº 11.445, de 2007. Brasília, DF, mai 2021. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/decreto/D10710.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/decreto/D10710.htm). Acesso em 19 out. 2021.

BRASIL. DECRETO Nº 10.639, DE 1º DE MARÇO DE 2021. **Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos Comissionados da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico - ANA e transforma e remaneja cargos em comissão.** Brasília, DF, mar 2021. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/decreto/D10639.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/decreto/D10639.htm). Acesso em 19 out. 2021.

BRASIL. DECRETO Nº 10.430, DE 20 DE JULHO DE 2020. **Dispõe sobre o Comitê Interministerial de Saneamento Básico.** Brasília, DF, jul 2020. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/decreto/D10430.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10430.htm). Acesso em 19 out. 2021.

BRASIL. DECRETO Nº 7.217, DE 21 DE JUNHO DE 2010. **Regulamenta a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico, e dá outras providências.** Brasília, DF, jun 2010. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/decreto/d7217.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7217.htm). Acesso em 19 out. 2021.

BRASIL. DECRETO Nº 591, DE 6 DE JULHO DE 1992. **Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação.** Brasília, DF, jul 1992. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0591.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm). Acesso em 20 out. 2021.

BRASIL. DECRETO Nº 10.588, DE 24 DE DEZEMBRO DE 2020. **Dispõe sobre o apoio técnico e financeiro de que trata o art. 13 da Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020, sobre a alocação de recursos públicos federais e os financiamentos com recursos da União ou geridos ou operados por órgãos ou entidades da União de que trata o art. 50 da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007.** Brasília, DF, dez 2020. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/decreto/D10588.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10588.htm). Acesso em 15 nov 2021.

BRASIL. LEI Nº 14.026, DE 15 DE JULHO DE 2020. **Atualiza o marco legal do saneamento básico e altera a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, para atribuir à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) competência para editar normas de referência sobre o serviço de saneamento, a Lei nº 10.768, de 19 de novembro de 2003, para alterar o nome e as atribuições do cargo de Especialista em Recursos Hídricos, 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 Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, para aprimorar as condições estruturais do saneamento básico no País, a Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, para tratar**

**dos prazos para a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, a Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da Metrópole), para estender seu âmbito de aplicação às microrregiões, e a Lei nº 13.529, de 4 de dezembro de 2017, para autorizar a União a participar de fundo com a finalidade exclusiva de financiar serviços técnicos especializados.** Brasília, DF, jul 2020. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/l14026.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l14026.htm). Acesso em 8 out. 2021.

BRASIL. LEI Nº 11.445, DE 5 DE JANEIRO DE 2007. **Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico; cria o Comitê Interministerial de Saneamento Básico; altera as Leis nos 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.666, de 21 de junho de 1993, e 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; e revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978** (Redação dada pela Lei nº 14.026, de 2020), Brasília, DF, jan 2007. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm). Acesso em 8 out. 2021.

BRASIL. LEI Nº 9.984, DE 17 DE JULHO DE 2000. **Dispõe sobre a criação da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA), entidade federal de implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, integrante do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (Singreh) e responsável pela instituição de normas de referência para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico.** (Redação dada pela Lei nº 14.026, de 2020), Brasília, DF, jul 2000. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9984.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9984.htm). Acesso em 8 out. 2021.

BRASIL. LEI Nº 10.768, DE 19 DE NOVEMBRO DE 2003. **Dispõe sobre o Quadro de Pessoal da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) e dá outras providências.** (Redação dada pela Lei nº 14.026, de 2020), Brasília, DF, nov 2003. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/2003/l10.768.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/l10.768.htm). Acesso em 8 out. 2021.

BRASIL. LEI Nº 11.107, DE 6 DE ABRIL DE 2005. **Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências.** Brasília, DF, abr 2005. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/l11107.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11107.htm). Acesso em 8 out. 2021.

BRASIL. LEI Nº 12.305, DE 2 DE AGOSTO DE 2010. **Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências.** Brasília, DF, abr 2010. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm). Acesso em 8 out. 2021.

BRASIL. LEI Nº 13.089, DE 12 DE JANEIRO DE 2015. **Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências.** Brasília, DF, jan 2015. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13089.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13089.htm). Acesso em 8 de out. 2021.

BRASIL. LEI Nº 13.529, DE 4 DE DEZEMBRO DE 2017. **Dispõe sobre a participação da União em fundo de apoio à estruturação e ao desenvolvimento de projetos de concessões e parcerias público-privadas; altera a Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, que institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada na administração pública, a Lei nº 11.578, de 26 de novembro de 2007, que dispõe sobre a transferência obrigatória de recursos financeiros para a execução pelos Estados, Distrito Federal e Municípios de ações do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), e a Lei nº 12.712, de 30 de agosto de 2012, que autoriza o Poder Executivo a criar a Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias S.A. (ABGF)**, Brasília, DF, dez 2017. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13529.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13529.htm). Acesso em 8 de out. 2021.

BRASIL. LEI Nº 8.666, DE 21 DE JUNHO DE 1993. **Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências**. Brasília, DF, jun 1993. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm). Acesso em 19 de out. 2021.

BRASIL. LEI Nº 8.987, DE 13 DE FEVEREIRO DE 1998. **Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências**. Brasília, DF, fev 1998. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8987cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8987cons.htm). Acesso em 19 de out. 2021.

BRASIL. LEI Nº 11.079, DE 30 DE DEZEMBRO DE 2004. **Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública**. Brasília, DF, dez 2004. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/l11079.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l11079.htm). Acesso em 19 de out. 2021.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 3261, de 2019**. Atualiza o marco legal do saneamento básico e altera a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000. Senado Federal. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/137118>>. Acesso em 11 fev. 2020.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 4162, de 2019**. Poder Executivo. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2213200>>. Acesso em 11 fev. 2020.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em 10 fev. 2020.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. Secretaria Nacional de Saneamento – SNS. Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento: 25º Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos – 2019. Brasília: SNS/MDR, 2020. Disponível em: <http://www.snis.gov.br/diagnosticos>. Acesso em 20 de out. 2021.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. Secretaria Nacional de Saneamento. **Plano Nacional de Saneamento Básico**. Brasília, DF, 25 jul 2019. Disponível em: [https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSDRU/ArquivosPDF/Versao\\_Consehos\\_Resolu%C3%A7%C3%A3o\\_Alta\\_-\\_Capa\\_Atualizada.pdf](https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSDRU/ArquivosPDF/Versao_Consehos_Resolu%C3%A7%C3%A3o_Alta_-_Capa_Atualizada.pdf). Acesso em 21 out. 2019.

BRASIL. Ministério da Saúde. Fundação Nacional de Saúde. **Programa Nacional de Saneamento Rural**. Disponível em: [http://www.funasa.gov.br/documents/20182/38564/MNL\\_PNSR\\_2019.pdf/08d94216-fb09-468e-ac98-afb4ed0483eb](http://www.funasa.gov.br/documents/20182/38564/MNL_PNSR_2019.pdf/08d94216-fb09-468e-ac98-afb4ed0483eb)>. Acesso em 12 dez. 2019.

CEARÁ. LEI COMPLEMENTAR Nº 247, DE 18 DE JUNHO DE 2021. **Institui, no Estado do Ceará, as microrregiões de água e esgoto do oeste, do centro-norte e do centro-sul e suas respectivas estruturas de governança**. Assembleia Legislativa do Estado do Ceará. Fortaleza, CE, junho de 2021. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=416053>. Acesso em 8 out. 2021.

GTSC A2030 - V Relatório Luz (2021). **Relatório Luz do Grupo de Trabalho da Sociedade Civil para a Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável Brasil**. Artigo 19 Brasil e América Latina e Gestos - Soropositividade, Comunicação e Gênero (Org). 124p. Disponível em: <https://gtagenda2030.org.br/relatorio-luz/relatorio-luz-2021/>. Acesso em 20 de out. de 2021.

HELLER, Leo. **Relatório do Relator Especial sobre o direito humano à água potável segura e ao esgotamento sanitário (Sexto relatório – A/HRC/36/45)**. Assembleia Geral das Nações Unidas, 2017.

HELLER, Leo. **Realização progressiva dos direitos humanos à água e ao esgotamento sanitário (Décimo segundo relatório – A/HRC/45/10)**. Assembleia Geral das Nações Unidas, 2020.

IAS - INSTITUTO ÁGUA E SANEAMENTO. **Saneamento 2020: Presente, Passado e Possibilidades de Futuro para o Brasil**. Marussia Whately (org.) São Paulo: Instituto Água e Saneamento, 2020 (livro eletrônico). Disponível em: <https://www.aguaesaneamento.org.br/saneamento-2020-publicacao/>. Acesso em 8 out. 2021.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Suplemento Munic - Pesquisa de Informações Básicas Municipais (2017)**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/financas-publicas/19879-suplementos-munic2.html?=&t=o-que-e>. Acesso em 20 de out. 2021.

NEVES, Estela Maria S. C. Água para Consumo Humano. In: Aliança pela Água (org.). **Quem cuida da água? Governança da água doce: a moldura jurídica-institucional nacional, 2016**. 2016. Disponível em: <https://www.aliancapelaagua.com.br/wp-content/uploads/2017/04/relatorio-governanca.pdf>. Acesso em 8 out. 2021.

NEVES, Estela Maria S. C. Municípios, atribuições constitucionais e governança da água. In: Aliança pela Água (org.). **O município e a governança da água – Subsídios para a agenda municipal de cuidado com a água**. 2017. Disponível em: <https://www.aliancapelaagua.com.br/wp-content/uploads/2017/04/relatorio-municipios.pdf>. Acesso em 8 out. 2021.

ONU - Organização das Nações Unidas. Assembleia Geral. **Resolution adopted by the General Assembly on 28 July 2010**. Disponível em: [https://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/64/292](https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/64/292). Acesso em 21 de out. 2021

ONU - Organização das Nações Unidas. Assembleia Geral. **Resolution adopted by the General Assembly on 17 December 2015**. Disponível em: <https://undocs.org/pdf?symbol=en/A/RES/70/169>). Acesso em 20 de out. 2021.

PARAÍBA. LEI COMPLEMENTAR Nº 168, DE 22 DE JUNHO DE 2021. **Institui as Microrregiões de Água e Esgoto do Alto Piranhas, do Espinharas, da Borborema e do Litoral e suas respectivas estruturas de governança.** Assembleia Legislativa do Estado da Paraíba. João Pessoa, PB, junho de 2021. Disponível em: [http://sapl.al.pb.leg.br/sapl/sapl\\_documentos/norma\\_juridica/14119\\_texto\\_integral](http://sapl.al.pb.leg.br/sapl/sapl_documentos/norma_juridica/14119_texto_integral). Acesso em 19 out. 2021.

PARANÁ. LEI COMPLEMENTAR Nº 237, DE 9 DE JULHO DE 2021. **Institui as Microrregiões dos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário do Oeste, do Centro-leste e do Centro-litoral e suas respectivas estruturas de governança.** Assembleia Legislativa do Estado do Paraná. Curitiba, PR, julho de 2021. Disponível em: [http://portal.assembleia.pr.leg.br/modules/mod\\_legislativo\\_arquivo/mod\\_legislativo\\_arquivo.php?leiCod=56555&tipo=L&tplei=0](http://portal.assembleia.pr.leg.br/modules/mod_legislativo_arquivo/mod_legislativo_arquivo.php?leiCod=56555&tipo=L&tplei=0). Acesso em 8 out. 2021.

PERNAMBUCO. LEI COMPLEMENTAR Nº 455, DE 13 DE JULHO DE 2021. **Institui as Microrregiões de Água e Esgoto do Sertão e da RMR do Pajeú e respectivas estruturas de governança.** Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco. Recife, PE, julho de 2021. Disponível em: <https://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?id=56009>. Acesso em 18 out. 2021.

PIAUI. LEI COMPLEMENTAR Nº 257, DE 16 DE JULHO DE 2021. **Altera a Lei Complementar nº 246, de 30 de dezembro de 2019, para promover a sua adequação ao novo marco legal dos serviços públicos de saneamento básico e instituir as microrregiões de saneamento básico que especifica.** Assembleia Legislativa do Estado do Piauí. Teresina, PI, julho de 2021. Disponível em: [https://www.pi.gov.br/wp-content/uploads/2021/07/DIARIO16\\_80a0354471\\_210716\\_213529-p%C3%A1ginas-1-3\\_210716\\_214007-1.pdf](https://www.pi.gov.br/wp-content/uploads/2021/07/DIARIO16_80a0354471_210716_213529-p%C3%A1ginas-1-3_210716_214007-1.pdf). Acesso em 18 out. 2021.

RIO GRANDE DO NORTE. LEI COMPLEMENTAR Nº 682, DE 15 DE JULHO DE 2021. **Institui as Microrregiões de Águas e Esgotos do Centro-Oeste e do Litoral-Seridó e suas respectivas estruturas de governança, no âmbito do Estado do Rio Grande do Norte, e dá outras providências.** Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Norte. Natal, RN, julho de 2021. Disponível em: <http://www.al.rn.gov.br/storage/legislacao/2021/mjj2p7esodv2wcm4jp3qfzdjoq7jt0.pdf>. Acesso em 8 out. 2021.

RONDÔNIA. LEI Nº 4.955, DE 19 DE JANEIRO DE 2021. **Institui a Unidade Regional de Saneamento Básico no Estado de Rondônia.** Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia. Porto Velho, RO, janeiro de 2021. Disponível em: <https://sapl.al.ro.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2021/9639/l4955.pdf>. Acesso em 18 de out. 2021.

RORAIMA. LEI COMPLEMENTAR Nº 300, DE 14 DE JULHO DE 2021. **Institui a Microrregião de Água e Esgoto no âmbito do Estado de Roraima e suas respectivas estruturas de Governança, e dá outras providências.** Assembleia Legislativa do Estado de Roraima. Boa Vista, RR, julho de 2021. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=417487>. Acesso em 18 de out. 2021.

ESPÍRITO SANTO. LEI ORDINÁRIA Nº 11.332, DE 14 DE JULHO DE 2021. **Dispõe sobre a criação de unidades regionais de gestão de resíduos sólidos, com fundamento na Lei Federal nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, alterada pela Lei Federal nº 14.026, de 15 de julho de 2020, e dá providências correlatas.** Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo. Vitória, ES, julho de 2021. Disponível em: <http://www3.al.es.gov.br/legislacao/norma.aspx?id=78963>. Acesso em 18 de out. 2021.

ESPÍRITO SANTO. LEI COMPLEMENTAR Nº 968, DE 14 DE JULHO DE 2021. **Institui a Microrregião de Águas e Esgoto no Estado do Espírito Santo e sua respectiva estrutura de governança.** Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo. Vitória, ES, julho de 2021. Disponível em: <http://www3.al.es.gov.br/legislacao/norma.aspx?id=78977&tipo=4>. Acesso em 18 de out. 2021.

SANTA CATARINA. DECRETO Nº 1.372, DE 14 DE JULHO DE 2021. **Define a estrutura da prestação regionalizada dos serviços de saneamento básico no Estado de Santa Catarina.** Florianópolis, SC, julho de 2021. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/sc/decreto-n-1372-2021-santa-catarina-define-a-estrutura-da-prestacao-regionalizada-dos-servicos-de-saneamento-no-estado-de-santa-catarina>. Acesso em 18 de out. 2021.

SANTA CATARINA. LEI COMPLEMENTAR Nº 495, DE 26 DE JANEIRO DE 2010. **Institui as Regiões Metropolitanas de Florianópolis, do Vale do Itajaí, do Alto Vale do Itajaí, do Norte/Nordeste Catarinense, de Lages, da Foz do Rio Itajaí, Carbonífera, de Tubarão, de Chapecó, do Extremo Oeste e do Contestado.** Florianópolis, SC, janeiro de 2010. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/sc/lei-complementar-n-495-2010-santa-catarina-institui-as-regioes-metropolitanas-de-florianopolis-do-vale-do-itajai-do-norte-nordeste-catarinense-de-lages-da-foz-do-rio-itajai-carbonifera-e-de-tubarao>. Acesso em 18 de out. 2021.

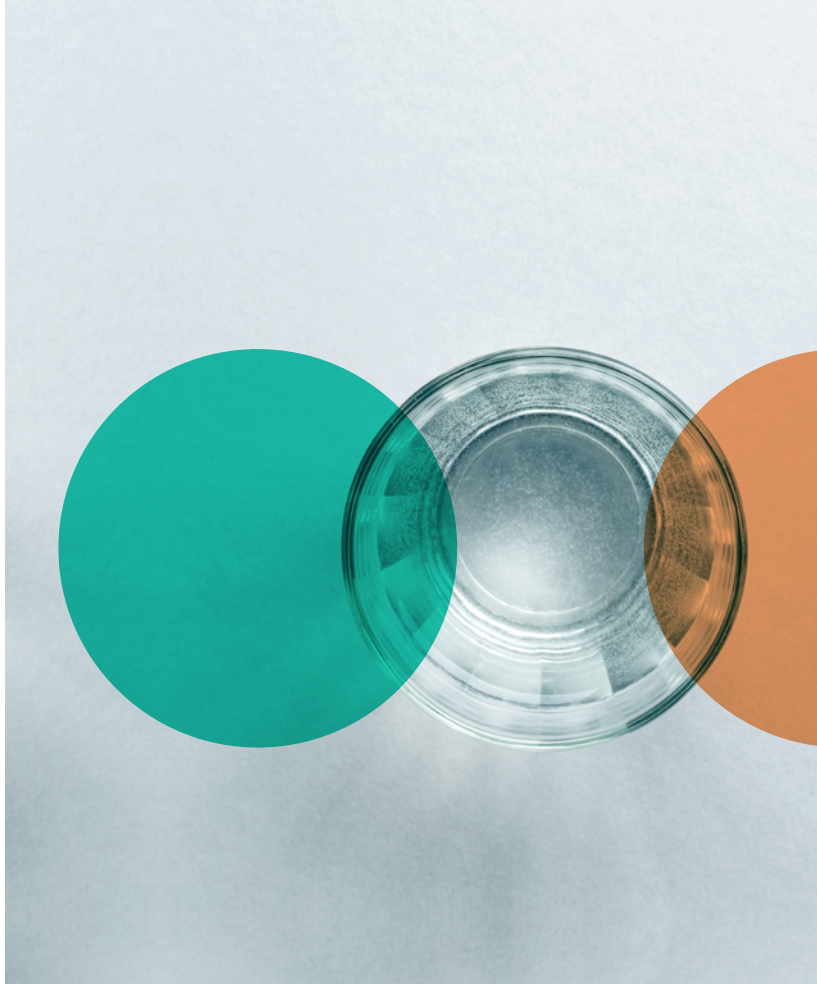
SANTOS, Marcela de Oliveira. **Análise Institucional: Estatuto da Metrópole e outros instrumentos normativos que tratam da questão metropolitana**, in Marguti, B. O.; Costa, M. A.; Favarão, C. B. org. Brasil Metropolitano em foco Desafios à implementação do Estatuto da Metrópole, IPEA, vol 4 (disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/180410\\_brasil\\_metropolitano\\_em\\_foco.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/180410_brasil_metropolitano_em_foco.pdf))

SÃO PAULO. LEI Nº 17.383, DE 5 DE JULHO DE 2021. **Dispõe sobre a criação de unidades regionais de saneamento básico, com fundamento nos artigos 2º, inciso XIV, e 3º, inciso VI, alínea "b", da Lei Federal nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, e dá providências correlatas.** Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. São Paulo, SP, julho de 2021. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/norma/198980>. Acesso em 8 out. 2021.

SERGIPE. LEI COMPLEMENTAR Nº 176, DE 18 DE DEZEMBRO DE 2009. **Dispõe sobre a instituição das Microrregiões de Saneamento Básico, relativas aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, e dá providências correlatas.** Assembleia Legislativa do Estado de Sergipe. Aracaju, SE, dezembro de 2009. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1ZhD0lefKa1R9Gy4d-qlZZ-KcLRLdri-3/view>. Acesso em 19 de out. 2021.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **ADI 1.842/2013 - Rio de Janeiro.** Relator do Acórdão Ministro Gilmar Mendes. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=630026>. Acesso em 20 de out. 2021.

UN-WATER. **Poster What is Water Security? (2013).** Disponível em: <https://www.unwater.org/publications/water-security-infographic/>; Acesso em 20 de out. 2021.



# SANEAMENTO 2021

Balanço e perspectivas após  
aprovação do novo Marco Legal  
Lei 14.026/2020