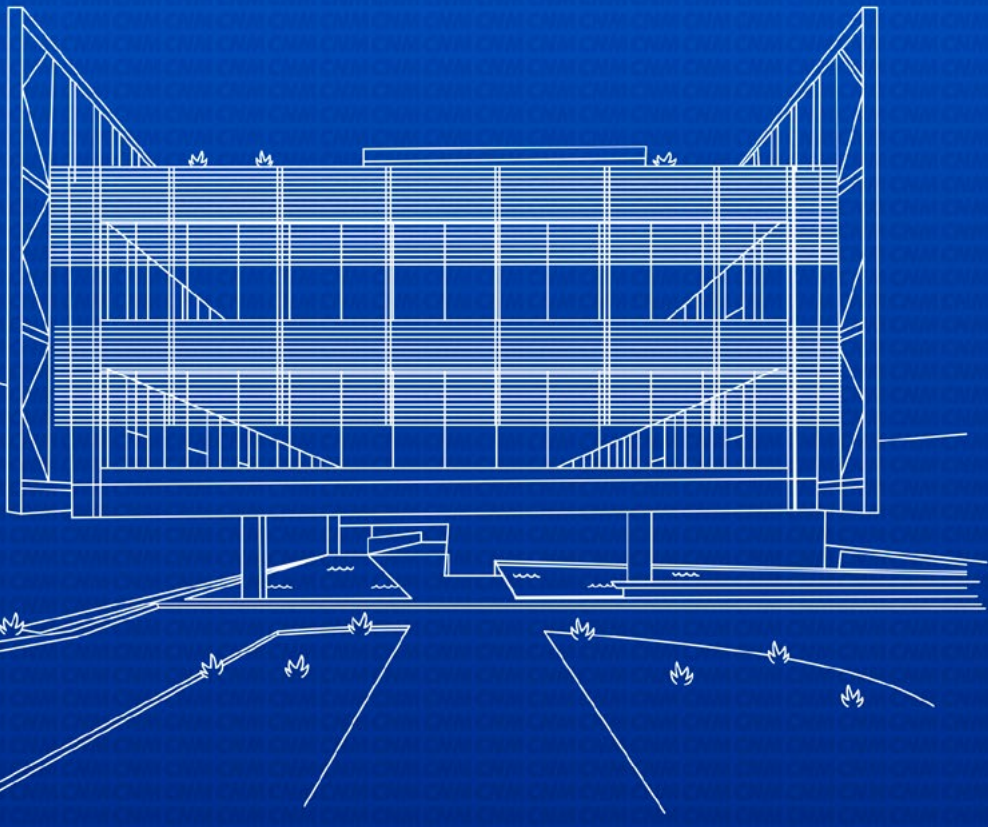


# NOVO MARCO LEGAL DO SANEAMENTO BÁSICO

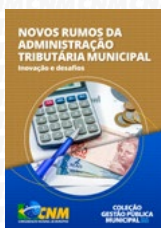
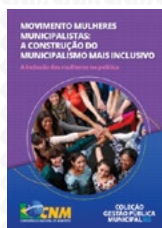
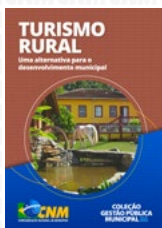
## Prazos e obrigações municipais





# COLEÇÃO GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL

EDIÇÃO  
2022



Disponível para download:

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



Qualquer parte desta publicação pode ser reproduzida, desde que citada a fonte. Todavia, a reprodução não autorizada para fins comerciais desta publicação, no todo ou em parte, constitui violação dos direitos autorais, conforme Lei 9.610/1998.

Impresso no Brasil. Disponível em: <<https://www.cnm.org.br>>

Catalogado na fonte pela Confederação Nacional de Municípios

D812n Duarte, Pedro Alves  
Novo marco legal do saneamento básico: Prazos e obrigações municipais / Pedro Alves Duarte -- Brasília: CNM, 2022.  
44 p. : il. -- (Coleção Gestão Pública Municipal: XXIII Marcha a Brasília em Defesa dos Municípios – Edição 2022)

Disponível em: <https://www.cnm.org.br>  
ISBN 978-65-88521-44-1

1. Saneamento básico, 2. Abastecimento de água, 3. Esgotamento sanitário, 4. Resíduos sólidos, 5. Águas pluviais. I. Título.

CDD 363.72

**Autor**

Pedro Alves Duarte

**Revisão de textos**

KM Publicações

**Revisão Técnica**

Cláudia Lins Lima

**Diagramação**

Themaz Comunicação e Publicidade

**Revisão Editorial**

Maiara Siqueira de Souza



**Conselho Diretor**

Presidente **Paulo Roberto Ziulkoski**  
1º Vice-Presidente **Julvan Lacerda**  
2º Vice-Presidente **Luiz Lázaro Sorvos**  
3º Vice-Presidente **Rosiana Lima Beltrão Siqueira**  
4º Vice-Presidente **Haroldo Naves Soares**  
5º Vice-Presidente **Jair Aguiar Souto**  
2º Secretário **Hudson Pereira de Brito**  
3º Secretário **Manoel Alves da Silva Júnior**  
1º Tesoureiro **Francisco Nélio Aguiar da Silva**  
2º Tesoureiro **Erlânio Furtado Luna Xavier**  
3º Tesoureiro **Francisco de Castro Menezes Júnior**

**Conselho Fiscal**

Titular **Silvany Yanina Mamlak**  
Titular **Joner Chagas**  
Titular **Diogo Borges de Araújo Costa**  
1º Suplente **Carlos Sampaio Duarte**  
2º Suplente **Wilson Tavares de Sousa Júnior**  
3º Suplente **Eduardo Gonçalves Tabosa Júnior**

**Conselho de Representantes Regionais**

Suplente da região Nordeste **Paulo César Rodrigues de Morais**  
Titular da região Sul **Clenilton Carlos Pereira**  
Titular da região Sudeste **Carlos Alberto Cruz Filho**  
Suplente da região Sudeste **Gilson Daniel**  
Titular da região Norte **Sebastião Bocalom Rodrigues**  
Suplente da região Norte **Célio de Jesus Lang**  
Titular da região Centro-Oeste **Valdir Couto de Souza**  
Suplente da região Centro-Oeste **Rafael Machado**

# CARTA DO PRESIDENTE

**Prezado(a) municipalista,**

A Confederação Nacional de Municípios atuou intensamente durante a tramitação do Novo Marco Legal do Saneamento para evitar maiores prejuízos aos gestores locais, ao mesmo tempo em que buscou inserir pleitos municipais importantes no texto. Porém, o conteúdo final sancionado não reflete a demanda dos gestores locais em sua totalidade, mas foi aprovado sob forte discurso da urgência na universalização do saneamento básico. Nesse sentido, depois de quase dois anos de promulgação da Lei 14.026/2020, a CNM evidencia a necessidade de intensa atuação federal para que os maiores déficits de saneamento sejam de fato enfrentados, principalmente na zona rural e nos Municípios do Norte e Nordeste.

Afinal, ainda que todos os gestores municipais optem pela regionalização, somente com recursos do setor privado não será possível avançar nos índices de saneamento. Nesse sentido, o art. 23 da Constituição Federal determina que é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios promover programas de melhoria das condições de saneamento básico. Portanto, a CNM ressalva que o Novo Marco de Saneamento não desobriga União e Estados de atuarem conjuntamente com os Municípios na melhoria do saneamento básico.

Dessa forma, cabe aos gestores locais conhecer novos prazos, obrigações e alterações advindos do Novo Marco Legal que impactam diretamente a gestão do saneamento nos Municípios e que devem ser analisados com rigor, principalmente no que diz respeito à regionalização instituída pelos Estados e às diretrizes de regulação federal. Para auxiliar nessa árdua missão, a Confederação produziu esta publicação, destacando os principais impactos da nova lei para subsidiar a tomada de decisão local sobre a melhor forma de prestação do serviço de saneamento.

**Paulo Ziulkoski**  
Presidente da CNM



# SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	8
<b>1 UNIVERSALIZAÇÃO DO SANEAMENTO: PRAZOS E FINANCIAMENTO .....</b>	<b>10</b>
1.1 Os serviços do saneamento básico .....	10
1.2 Universalização do saneamento básico .....	11
1.3 Aspectos dos contratos de saneamento .....	13
<b>2 REGULAÇÃO .....</b>	<b>15</b>
2.1 Aspectos essenciais sobre a regulação .....	15
2.2 Objetivos da regulação .....	17
2.3 Obrigatoriedade aplicável aos Municípios .....	18
2.4 A Agência Reguladora Federal .....	19
2.5 As entidades reguladoras infranacionais .....	21
2.6 Entidades intermunicipais (consórcios de regulação).....	22
<b>3 REGIONALIZAÇÃO .....</b>	<b>24</b>
3.1 Conceito e formas de prestação regionalizada .....	24
3.2 Prazos da regionalização .....	26
3.3 Titularidade .....	28
<b>4 GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS: PRAZOS E COBRANÇA .....</b>	<b>30</b>
4.1 Prestação regionalizada.....	30
4.2 Cobrança pelo manejo de RSU.....	33
4.3 Opções para reduzir a cobrança .....	37
4.4 Prazos para a revisão dos PGIRS.....	39
4.5 Prazos para a implantação da disposição final ambientalmente adequada (aterros sanitários).....	39
<b>5 LEGISLAÇÃO APLICADA AO SANEAMENTO .....</b>	<b>42</b>
5.1 Legislação básica sobre o Saneamento Básico .....	42
5.2 Legislação básica sobre os Resíduos Sólidos Urbanos .....	43

# INTRODUÇÃO

Atualmente, cerca de 32 milhões de brasileiros ainda não têm acesso à água potável e aproximadamente 100 milhões de pessoas não contam com tratamento de esgoto, resultando em sérios impactos na saúde pública e no meio ambiente. Foi com base nesses dados que revelam déficit expressivo no setor, que a Lei 14.026/2020, conhecida como “Novo Marco Legal do Saneamento Básico” foi promulgada em julho de 2020, com o discurso de superar problemas crônicos no saneamento brasileiro. Para isso, modificou substancialmente o marco original do saneamento, a Lei 11.445/2007, entre outras leis importantes, como a Política Nacional de Resíduos Sólidos, Lei 12.305/2010.

É consenso que o Brasil precisa avançar expressivamente na oferta dos serviços de saneamento básico à população, demandando grandes esforços com vistas à universalização do acesso aos serviços até o final de 2033, prazo definido na nova lei. Porém, em que pese a necessidade de tornar o saneamento universal a todos os brasileiros e o reconhecimento pela Confederação Nacional de Municípios de alguns avanços na nova legislação, o recente marco impactou severamente os Municípios, pois feriu a titularidade municipal e a autonomia decisória do Município em optar pela forma de prestação do serviço que lhe convier, a partir do seu contexto.

A lei “impõe” a prestação regionalizada, para fins de recebimento de recursos federais, com a definição dos arranjos regionais pelos Estados e União sem a participação dos Municípios. Como resultado desta condição, os Municípios que não aderirem às estruturas de regionalização não serão elegíveis para receber recursos da União, inviabilizando o alcance da universalização do saneamento.

Outro problema decorre dos prazos inexecutáveis estabelecidos para uma série de medidas e obrigações aplicáveis aos Entes federados. Salienta-se, entretanto, que o descumprimento de prazos pela União e Estados não lhes prejudicam, ao contrário do que ocorre com os Municípios, que são penalizados.



Apesar de sua recente aprovação, já existem Projetos de Lei tramitando no legislativo federal propondo a dilação dos prazos do novo marco e outras alterações. Porém, enquanto os PLs não são votados, a Lei está vigendo na íntegra e foi declarada constitucional pelo Supremo Tribunal Federal, que julgou quatro (04) Ações Diretas de Inconstitucionalidade, requerendo dos gestores o conhecimento das principais alterações que impactam os Municípios brasileiros.

Este é o objetivo desta cartilha, apontar aos gestores municipais as suas principais responsabilidades e obrigações com os respectivos prazos definidos no novo marco do saneamento básico, a fim de que a gestão atual não seja prejudicada e os Municípios consigam avançar no saneamento.



### **FIQUE ATENTO!**

Sempre que a Lei 11.445/2007 for citada nesta cartilha, já será com as alterações promovidas pela Lei 14.026/2020.

# 1 UNIVERSALIZAÇÃO DO SANEAMENTO: PRAZOS E FINANCIAMENTO

Para uma abordagem didática sobre a universalização do saneamento básico, que é o princípio norteador da política, é importante definir previamente quais são os serviços que integram o saneamento, pois frequentemente o termo “saneamento básico” é empregado para fazer referência apenas aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

## 1.1 Os serviços do saneamento básico

A Lei 11.445/2007 define o saneamento básico como o conjunto de serviços públicos, infraestruturas e instalações operacionais de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, drenagem e manejo das águas pluviais urbanas.

### COMPONENTES DO SANEAMENTO BÁSICO



Nota-se que, no Brasil, a limpeza urbana e o manejo de resíduos sólidos, bem como a drenagem e o manejo das águas pluviais urbanas também integram o saneamento básico. Conseqüentemente, a aplicação do conceito de universa-

lização deve ser estendida a todos os serviços, apesar do apelo que a lei trouxe somente para água e esgoto.

Observa-se ainda, na figura acima, que o saneamento engloba quatro (04) componentes além dos seis (06) serviços listados na Lei, uma vez que os resíduos sólidos e as águas pluviais contam com dois serviços, cada.

É fundamental a compreensão que a **limpeza urbana** e o **manejo de resíduos sólidos** são serviços distintos, com implicações na cobrança dos usuários, como será detalhado no item 4.2 desta cartilha.

A **drenagem** e o **manejo** de águas pluviais urbanas também são serviços separados. Atualmente, o meio acadêmico estuda e dissemina as técnicas de manejo de águas pluviais que privilegiam os mecanismos de infiltração das águas da chuva, entre outros, em detrimento da lógica de escoamento implícita à drenagem, que acaba gerando efeitos prejudiciais pela transferência de água para porções mais baixas dos terrenos das cidades e até em outros Municípios. Na gestão das águas pluviais, o ideal é uma mistura das soluções de manejo e drenagem.

Os sistemas de **abastecimento de água potável** e **esgotamento sanitário** nas áreas urbanas contam com soluções convencionais, como redes e estações de tratamento, enquanto nas áreas rurais deve contar com soluções e tecnologias específicas, diferentes daquelas comumente usadas nas áreas urbanas.

## 1.2 Universalização do saneamento básico

A universalização do saneamento é um princípio fundamental do saneamento, definido na Lei como a ampliação progressiva do acesso de **todos os domicílios** ocupados ao saneamento básico, em todos os serviços previstos nos itens listados acima, incluídos o tratamento e a disposição final adequados dos esgotos sanitários (art. 3º, III, da Lei 11.445/2007). Importante citar que tanto os domicílios urbanos quanto os rurais se enquadram neste princípio, portanto, os planos de saneamento devem enxergar a população que reside fora da área urbana.

Cabe salientar que o desafio de universalizar o acesso de todos os domicílios aos quatro componentes do saneamento requer uma série de condições, além de elevados investimentos, devido ao déficit expressivo no país, ilustrados

a seguir a partir de dados do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS) referentes ao ano de 2019.

- Cerca de 32 milhões de brasileiros (16,3 %) ainda não tinham acesso à água potável.
- Mais de 100 milhões de pessoas (49,1%) não contavam com tratamento de esgoto.
- 105.142 mil pessoas foram desabrigadas ou desalojadas por causa de eventos hidrológicos impactantes.
- O Brasil ainda tem quase 3 mil lixões ativos (2022).

Do ponto de vista da abrangência da prestação dos serviços, o art. 11-B da Lei 11.445/2007 restringiu a abordagem da universalização aos serviços de água e esgoto, estabelecendo que:

Os contratos de prestação dos serviços públicos de saneamento básico **deverão definir metas de universalização que garantam o atendimento de 99% (noventa e nove por cento) da população com água potável e de 90% (noventa por cento) da população com coleta e tratamento de esgotos até 31 de dezembro de 2033**, assim como metas quantitativas de não intermitência do abastecimento, de redução de perdas e de melhoria dos processos de tratamento. (Grifos nossos).

A definição de metas de universalização que assegurem os serviços de coleta e tratamento de esgotos até 2033 para 90% da população parece contrariar o conceito legal que prevê o atendimento de todos os domicílios. Mas é importante salientar que uma parcela da população rural não precisa ser atendida necessariamente com rede coletora de esgoto como é na área urbana, recomendando-se o tratamento do esgoto mediante soluções individualizadas (unifamiliar) ou coletivas para poucas famílias, dispensando a necessidade de rede pública. Então, o desejável é que todos os domicílios tenham acesso ao tratamento de esgoto, mesmo quando não atendidos por redes coletoras públicas pela sua localização em área rural.

## 1.3 Aspectos dos contratos de saneamento

As orientações a respeito de contratos de prestação dos serviços públicos de saneamento básico se encontram nos artigos 10 e 11 da Lei 11.445/2007 (art. 10, 10-A, 10-B, art. 11, 11-A e 11-B), recomendando-se aos gestores municipais a leitura na íntegra destes artigos.

A principal alteração em relação à forma de contratação, nos casos de prestação dos serviços por entidade que não integre a administração do titular, foi a **exigência de contrato de concessão, mediante prévia licitação. A lei vedou a celebração de novos contratos de programa**, instrumentos comumente usados pelos Municípios para contratar as companhias estaduais mediante dispensa de licitação.

Com o novo marco do saneamento, os prestadores estaduais precisarão concorrer com as empresas privadas nas licitações, devendo comprovar capacidade econômico-financeira para assegurar a universalização do saneamento, seguindo os critérios estabelecidos no Decreto 10.710/2021.

Importante ressaltar que os contratos de programa vigentes continuarão válidos até o fim do seu prazo de vigência, como atos jurídicos perfeitos, mas precisam se adequar aos preceitos da lei, como a comprovação da capacidade econômico-financeira e a inclusão de metas de expansão dos serviços, de redução de perdas na distribuição de água tratada, de qualidade na prestação dos serviços, de eficiência e de uso racional da água, da energia e de outros recursos naturais, do reúso de efluentes sanitários e do aproveitamento de águas de chuva, em conformidade com os serviços a serem prestados.

Os **contratos em vigor** que não possuem as metas de universalização objetivando 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 **terão até 31 de março de 2022 para viabilizar essa inclusão.**

Existe uma polêmica relacionada aos prazos para comprovação da capacidade econômico-financeira e, caso comprovada, para ajuste dos contratos de programa para sua permanência. Isso porque o Decreto 10.710, que deveria ter sido publicado até 13/10/2020, o foi somente em 31/5/2021, com atraso de quase oito meses, prejudicando os prazos subsequentes. O Decreto estabeleceu prazo para os atuais prestadores protocolarem os documentos comproba-

tórios da capacidade econômico-financeira junto à entidade reguladora até 31 de dezembro de 2021, limitando a sete meses todo o levantamento e estudos contábeis, prazo que poderia ser dobrado caso não houvesse atraso na publicação do decreto. Além disso, a entidade reguladora tem até 31 de março de 2022 para analisar toda a documentação do prestador, pois este é o prazo da lei para a inclusão das metas de universalização nos contratos.

## 2 REGULAÇÃO

A Lei 14.026/2020 também estabeleceu alterações relacionadas à regulação dos serviços públicos de saneamento básico. Mas, antes de entrar nas previsões e obrigações legais, é importante abordar alguns aspectos essenciais da regulação, tais como seu conceito, importância e sua relação com a função pública de fiscalização.

### 2.1 Aspectos essenciais sobre a regulação

**A regulação é todo e qualquer ato que discipline ou organize a prestação dos serviços de saneamento, incluindo suas características, padrões de qualidade, impacto socioambiental, direitos e obrigações dos usuários e dos responsáveis por sua oferta ou prestação e fixação e revisão do valor de taxas, tarifas e outros preços públicos** (art. 2º, II, do Decreto 7.217/2010). Para isso, a regulação deverá ser realizada por uma entidade reguladora, comumente instituída como agência reguladora.

A necessidade de regular os serviços se justifica, sobretudo, quando o Município delega a prestação para um terceiro, como uma empresa privada ou companhia estadual, caracterizando a prestação indireta. Nesses casos, naturalmente surge o conflito de interesses entre os envolvidos na prestação dos serviços, a saber:

- poder concedente (Município);
- concessionária ou prestador do serviço;
- usuários (municípios).

Cabe destacar que a legislação em vigor estabelece que **o Município deverá definir uma entidade reguladora**, mesmo quando optar por prestar o serviço diretamente.

O aspecto econômico-financeiro relacionado à prestação dos serviços e cobrança dos usuários é um exemplo típico de conflito de interesses no setor de saneamento básico. O prestador visa maximizar seu lucro enquanto os usuá-

rios pretendem minimizar o pagamento pela contraprestação dos serviços, por exemplo reduzindo o valor da conta de água e esgoto.

É papel da entidade reguladora harmonizar esses interesses conflitantes, considerando que o prestador precisa ser remunerado para conseguir ofertar um serviço de qualidade e o contrato ter equilíbrio econômico-financeiro, sem deixar de observar que há usuários com diferentes capacidades de pagamento no Município, estabelecendo a cobrança módica (moderada). Sem a participação ativa da entidade reguladora, o prestador pode estabelecer preços abusivos, que refletem na elevação da inadimplência e cortes no fornecimento de água, prejudicando os usuários e contrariando o interesse público da coletividade.

Importante destacar que esses conflitos surgem não apenas com relação aos aspectos financeiros e econômicos, mas também aos da oferta e qualidade dos serviços prestados, necessidade de expansão dos serviços para áreas periféricas, entre outros fatores, exigindo monitoramento e fiscalização pelas entidades reguladoras.

Para facilitar a compreensão desta ideia, recorre-se à figura do chamado “Triângulo da Regulação”, comumente empregado pelos reguladores para demonstrar a importância da regulação. Observa-se, na figura abaixo, que em cada ponta do triângulo há um dos interessados (Município, prestador e usuários) e no centro está a entidade reguladora, com a missão de harmonizar os interesses.

### TRIÂNGULO DA REGULAÇÃO



Fonte: CNM, 2022.



Nota-se que a entidade reguladora está representada no centro da figura com a mesma distância de cada um dos envolvidos, requerendo certo afastamento. Por isso, é necessário que a entidade reguladora possua autonomia ou independência política, financeira e administrativa, conforme previsto no art. 21 da Lei 11.445/2007.

Art. 21. A função de regulação, desempenhada por entidade de natureza autárquica dotada de **independência decisória e autonomia administrativa, orçamentária e financeira**, atenderá aos princípios de transparência, tecnicidade, celeridade e objetividade das decisões. (Grifos nossos)

Como conceituado previamente, regulação é todo e qualquer ato que discipline ou organize a prestação dos serviços de saneamento. Para isso, **as entidades reguladoras instituem normas regulatórias e promovem a fiscalização dos serviços** a fim de verificar se as normas estão sendo cumpridas pelos prestadores.

Além disso, as entidades devem figurar nos contratos de prestação dos serviços com obrigações e responsabilidades. Para isso, nos casos em que houver prestação por concessão, é importante o envolvimento da entidade reguladora desde o início dos estudos de estruturação da concessão para que futuramente a entidade consiga fiscalizar contratos pelos quais ela colaborou na estruturação.

## 2.2 Objetivos da regulação

O art. 22 da Lei 11.445/2007 define quatro objetivos da regulação que reiteram a importância da regulação conforme a abordagem introdutória.

Art. 22. São **objetivos** da regulação:

I – estabelecer **padrões e normas** para a adequada prestação e a expansão da qualidade dos serviços e para a satisfação dos usuários, com observação das normas de referência editadas pela ANA;  
II – **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;

III – **prevenir e reprimir o abuso do poder econômico**, ressalvada a competência dos órgãos integrantes do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência; e

IV – **definir tarifas que assegurem tanto o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos quanto a modicidade tarifária**, por mecanismos que gerem eficiência e eficácia dos serviços e que permitam o compartilhamento dos ganhos de produtividade com os usuários. (Grifos nossos).

## 2.3 Obrigatoriedade aplicável aos Municípios

Os arts. 8º e 9º da Lei 11.445/2007, que tratam sobre a titularidade dos serviços públicos de saneamento básico, estabelecem **o dever do Município em definir a entidade reguladora, independente da prestação direta ou indireta dos serviços**.

Art. 8º Exercem a titularidade dos serviços públicos de saneamento básico:

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

Art. 9º O titular dos serviços formulará a respectiva política pública de saneamento básico, devendo, para tanto:

II – prestar diretamente os serviços, ou conceder a prestação deles, **e definir, em ambos os casos, a entidade responsável pela regulação e fiscalização** da prestação dos serviços públicos de saneamento básico; [...] (Grifos nossos).

Cabe ressaltar que a redação original da Lei 11.445, promulgada em 2007, já previa que o Município deveria definir o Ente responsável por sua regulação e fiscalização somente nos casos em que delegasse a prestação do serviço (prestação indireta). Com a alteração da Lei 14.026/2020, o Município deverá delegar a entidade reguladora, independentemente da prestação direta ou indireta. Além disso, o Decreto 11.030/2022 condicionou a definição da entidade reguladora ao acesso à recursos federais.

O novo marco ainda prevê que o Município poderá aderir à entidade de outro Estado, respeitadas as seguintes condições (art. 23, § 1º-A):

- caso não exista agência reguladora no Estado do titular constituída que tenha aderido às normas de referência da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA);
- seja dada prioridade, entre as agências reguladoras qualificadas, àquela mais próxima à localidade do titular; e
- haja anuência da agência reguladora escolhida, que poderá cobrar uma taxa de regulação diferenciada, de acordo com a distância de seu Estado.



### FIQUE ATENTO!

Com o novo marco do saneamento, **o Município deverá definir uma entidade reguladora**, mesmo quando optar por prestar o serviço diretamente.

📄 Para conhecer as agências existentes no seu Estado, acesse o seguinte *link*: <https://www.gov.br/ana/pt-br/assuntos/saneamento-basico/agencias-infranacionais>

## 2.4 A Agência Reguladora Federal

O novo marco modificou outras legislações, além da lei de saneamento, como a Lei 9.984/2000 que criou a Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA), entidade responsável por implementar a Política Nacional de Recursos Hídricos. Esta agência, que atuava exclusivamente no disciplinamento do uso dos recursos hídricos de domínio federal, incorporou o termo “Saneamento Básico” em seu nome e a função de instituir normas de referência para apoiar a regulação deste setor.

Art. 4º-A. A ANA **instituirá normas de referência para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico** por seus titulares e suas entidades reguladoras e fiscalizadoras, observadas as diretrizes para a função de regulação estabelecidas na **Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007**. (Grifo nosso)

Apesar do intuito em proporcionar uniformidade regulatória no setor, a CNM reforça que a ANA deve considerar a dimensão continental do Brasil no processo de instituição de normas de referência. O país apresenta diferentes contextos municipais e regionais, sob as óticas socioeconômica e ambiental, sendo imprescindível que as normas sejam passíveis de aplicação em todo o território nacional, evitando prejuízos aos Municípios. Nesse sentido, recomenda-se evitar a importação de normas europeias de difícil cumprimento pelos prestadores de serviço.

A ANA definiu uma agenda regulatória, com base no parágrafo 1º do art. 4º-A da Lei 9.984/2000. Porém, a agenda original não foi cumprida e precisou ser reformulada pela Resolução 105, de 18 outubro de 2021. Segue *link* para acessar a agenda regulatória da ANA: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/resolucao-ana-n-105-de-18-de-outubro-de-2021-353313855>

Sobre a relação da ANA com os Municípios e com as entidades reguladoras infranacionais, é imprescindível que os gestores observem três aspectos, abordados a seguir.

O primeiro é que a atuação da ANA se restringe à edição de normas de referência, não efetuando a regulação e fiscalização na ponta. Dessa forma, a ANA não esvaziará a função das agências infranacionais em regular efetivamente a prestação de serviços nos Municípios, com claras responsabilidades previstas nos contratos.

O segundo diz respeito à participação das entidades municipalistas no processo de formulação das normas de referência pela ANA, de acordo com o parágrafo 4º do artigo citado, devendo a ANA ouvir as entidades representativas dos Municípios, como a CNM e as estaduais.

§ 4º No processo de instituição das normas de referência, a ANA:  
I – avaliará as melhores práticas regulatórias do setor, **ouvidas** as entidades encarregadas da regulação e da fiscalização **e as entidades representativas dos Municípios;** [...] (Grifos nossos).

O terceiro, e não menos importante, é que o recebimento de recursos federais pelos Municípios e pelas entidades reguladoras infranacionais está condicionado ao cumprimento das normas de referências estabelecidas pela ANA, conforme estabelecido no art. 4º-B da Lei 11.445/2007.

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

A ANA também ficou incumbida em promover a capacitação de recursos humanos para a regulação adequada e eficiente do setor de saneamento básico, isto é, capacitar o corpo técnico das entidades infranacionais. Nesse sentido, a ANA publicou em março de 2021 o “Plano de Capacitação em Regulação no Saneamento” para o período de 2021 a 2024, mas o próprio documento apontou a ausência ou insuficiência de recursos para a sua implementação.

## 2.5 As entidades reguladoras infranacionais

As entidades infranacionais promoverão a efetiva regulação e fiscalização da prestação dos serviços no(s) Município(s), pois, como visto, a atuação da ANA não esvazia a função dessas entidades, que se dividem em:

- estaduais;
- intermunicipais;
- municipais.

Para definir a agência reguladora, o Município poderá escolher entre as entidades existentes no seu Estado, admitindo-se a adesão a uma agência de outro Estado da Federação, em casos excepcionais previstos no § 1º-A do art. 23 da Lei 11.445/2007, já apresentados no item 2.3.



### DICA DA CNM

Como visto anteriormente, as agências infranacionais deverão editar normas regulatórias com base nos temas estabelecidos no art. 23 da Lei 11.445/2007. Porém ressalta-se que as normas das agências **devem estar em conformidade com as da ANA, podendo ser mais rigorosas, nunca mais brandas que as da entidade federal.**

## 2.6 Entidades intermunicipais - Consórcios de regulação

As entidades intermunicipais são constituídas como consórcios públicos com finalidade exclusiva de regular a prestação dos serviços de saneamento básico, sendo uma alternativa interessante aos Municípios para o fortalecimento da gestão do saneamento.

A principal vantagem deste modelo é que as agências, quando bem estruturadas, conseguem realizar uma regulação e fiscalização de qualidade, pelo conhecimento da realidade local e regional. Mas é importante reiterar que essas entidades são criadas com finalidade exclusiva de regular o saneamento, não podendo prestar serviços, pois um consórcio não pode prestar serviço e regular a prestação, o que contraria a lógica da autonomia política da entidade reguladora.

O Brasil já tem alguns exemplos de consórcios de regulação com bom nível de estruturação e regulação, como as entidades listadas no quadro a seguir.

## Principais agências reguladoras constituídas como consórcios públicos intermunicipais

Nome da Agência	SIGLA	UF	Nº de Municípios	Site
Agência Intermunicipal de Regulação do Médio Vale do Itajaí	Agir	SC	16	<a href="https://www.agir.sc.gov.br">https://www.agir.sc.gov.br</a>
Agência Reguladora Intermunicipal de Saneamento	Aris	SC	209	<a href="https://www.aris.sc.gov.br">https://www.aris.sc.gov.br</a>
Consórcio Intermunicipal de Saneamento Básico da Zona da Mata de Minas Gerais	Cisab ZM	MG	39	<a href="https://www.cisab.com.br">https://www.cisab.com.br</a>
Agência Reguladora dos Serviços de Saneamento das Bacias dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiá	Ares- PCJ	SP	63	<a href="https://www.arespcj.com.br">https://www.arespcj.com.br</a>

## 3 REGIONALIZAÇÃO

Uma das alterações mais significativas no setor de saneamento estabelecida pela Lei 14.026/2020 foi a prestação regionalizada dos serviços de saneamento básico com vistas à geração de ganhos de escala e à garantia da universalização e da viabilidade técnica e econômico-financeira dos serviços.

Este item disporá sobre a prestação regionalizada dos serviços de saneamento, em especial, do abastecimento de água e esgotamento sanitário. A regionalização para os resíduos sólidos será citada neste item e detalhada no item 4.1 desta cartilha. As disposições sobre a regionalização serão feitas a partir das determinações da Lei 11.445/2007 e do Decreto 10.588/2020, que dispõe sobre a alocação de recursos públicos federais no setor de saneamento básico.

### 3.1 Conceito e formas de prestação regionalizada

A lei define a **prestação regionalizada** como modalidade de **prestação integrada de um ou mais componentes dos serviços públicos de saneamento básico em determinada região cujo território abranja mais de um Município**.

Como o saneamento tem quatro componentes (água, esgoto, resíduos sólidos e água pluvial), a regionalização poderá ser feita por componente isolado ou em conjunto, com uma ressalva: um dos princípios fundamentais da lei é a prestação concomitante dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, logo não faz sentido ter regionalizações distintas para estes dois componentes do saneamento. Como o esgoto sanitário advém do uso da água, este princípio pretende evitar investimentos somente no componente de abastecimento de água, resultando em esgotos não tratados e, consequentemente, na poluição ambiental.





### FIQUE ATENTO!

Um dos princípios do Novo Marco é a prestação concomitante dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

A lei estabelece as seguintes formas de prestação regionalizada dos serviços de saneamento, a saber:

a) **região metropolitana, aglomeração urbana** ou **microrregião**: unidade instituída pelos Estados mediante lei complementar, de acordo com o § 3º do art. 25 da Constituição Federal, composta de agrupamento de **Municípios limítrofes** e instituída nos termos da Lei 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da Metrópole);

b) **unidade regional de saneamento básico**: unidade instituída pelos Estados mediante lei ordinária, constituída pelo agrupamento de Municípios **não necessariamente limítrofes**, para atender adequadamente às exigências de higiene e saúde pública, ou para dar viabilidade econômica e técnica aos Municípios menos favorecidos;

c) **bloco de referência**: agrupamento de Municípios **não necessariamente limítrofes**, estabelecido pela União nos termos do § 3º do art. 52 desta Lei e formalmente criado por meio de gestão associada voluntária dos titulares.

De acordo com o § 9º do art. 2º do referido Decreto, os serviços de limpeza pública e de manejo de resíduos sólidos urbanos poderão ser prestados na mesma unidade de prestação regionalizada de água e esgotamento sanitário ou em unidades de dimensões distintas para cada serviço. O Decreto ainda estabelece, no § 11 do art. 2º, que a exigência de prestação regionalizada para serviços de limpeza pública e de manejo de resíduos sólidos urbanos **poderá ser atendida por meio de consórcios públicos**.

Resumindo, **a lei admite 6 (seis) formas de regionalização**, a saber:

1. Região Metropolitana;
2. Aglomeração Urbana;
3. Microrregião;

4. Unidade Regional de Saneamento Básico;
5. Bloco de Referência; e
6. Consórcio Público.

A prestação regionalizada pressupõe a definição de arranjos regionais pelos Estados e/ou União, ou seja, a formação de agrupamentos de Municípios seguindo critérios técnicos e econômicos. Ocorre que a falta de uma orientação normativa específica para a regionalização resultou em ampla variação entre os critérios adotados pelos Estados para a definição dos arranjos regionais, dando margem para questionamentos sobre a qualidade dos estudos e seus resultados.

Este problema decorre da intenção de brusca alteração do modelo de gestão do saneamento, sem uma transição gradual, trazendo obrigações aos Entes federados em prazos exíguos, antes mesmo de regulamentar as alterações do marco. Como visto na introdução desta cartilha, os prazos definidos na lei se configuram como um dos graves problemas do marco. Certamente a existência de uma norma estabelecendo os critérios para a definição de arranjos regionais e, somente após a sua publicação, o estabelecimento de prazos factíveis para a realização dos estudos de regionalização prevendo a participação dos Municípios resultaria em bons arranjos regionais, maior adesão dos Municípios e, por fim, segurança jurídica.

## 3.2 Prazos da regionalização

Os Estados tiveram até o dia **15 de julho de 2021** para propor as Unidades Regionais de Saneamento Básico, com atuação subsidiária da União definindo os Blocos de Referência nos casos do descumprimento do referido prazo pelos Estados. A lei não estipulou prazo para a União realizar os estudos de regionalização do saneamento.

Com a exclusão dos Municípios do processo de definição dos arranjos regionais, restou apenas a opção por adesão. Assim, os Municípios têm **até 180 dias para aderir às estruturas** propostas por Estados e/ou União, no caso de unidade regional de saneamento básico, bloco de referência e gestão associada. **Ressalta-se que, nos casos de prestação regionalizada por região metropolitana, aglomeração urbana e microrregião, a integração dos municípios**

**é compulsória, nos termos do § 3º do art. 25, da CF.** Ainda que os Estados estipulem prazos diferentes para adesão aos arranjos regionais, o novo marco legal de saneamento garante 180 dias para adesão.

O Decreto Federal 10.588/2020 estabeleceu o prazo-limite de 31 de março de 2022 para adesão às unidades regionais propostas pelos estados com vistas ao acesso a recursos do Orçamento-Geral da União, bem como financiamentos com recursos federais ou geridos por órgãos federais para ações de saneamento. Entretanto, como alguns Estados não atuaram, nem a União, no sentido de propor os arranjos regionais, o Decreto 11.030/2022 prorrogou este prazo por um ano, para 31 de março de 2023, nas seguintes condições:

- Caso o Município pertença a Estado que o Poder Executivo estadual não tenha submetido projeto de lei de regionalização à assembleia legislativa.
- Caso o Poder Executivo estadual tenha submetido projeto de lei que ainda esteja em tramitação na assembleia legislativa.
- Caso o processo de adesão dos Municípios às unidades regionais de saneamento básico, já aprovadas pelo Estado, ainda esteja em curso.
- Caso a proposta de regionalização ou o estudo para concessão regionalizada dos serviços esteja em fase de desenvolvimento com apoio do Governo federal.

Importante destacar que é o art. 50 da Lei que condiciona o acesso a recursos federais, incluindo emendas parlamentares, à prestação regionalizada, conforme segue.

Art. 50. A alocação de recursos públicos federais e os financiamentos com recursos da União ou com recursos geridos ou operados por órgãos ou entidades da União serão feitos em conformidade com as diretrizes e objetivos estabelecidos nos arts. 48 e 49 desta Lei e com os planos de saneamento básico e condicionados:

[...]

VII – à estruturação de prestação regionalizada;

VIII – à adesão pelos titulares dos serviços públicos de saneamento básico à estrutura de governança correspondente em até 180 (cento e oitenta) dias contados de sua instituição, nos casos de unidade regional de saneamento básico, blocos de referência e gestão associada; e [...]

Por fim, é importante frisar que a lei **“impõe” a prestação regionalizada para fins de recebimento de recursos federais**, com a definição dos arranjos regionais pelos Estados e União, sem a participação dos Municípios. O termo foi escrito entre aspas, pois, embora o art. 8º-A do novo marco estabeleça como facultativa a adesão dos titulares dos serviços públicos de saneamento de interesse local às estruturas das formas de prestação regionalizada, os Municípios que não aderirem às estruturas de regionalização não serão elegíveis para receber recursos da União, inviabilizando o alcance da universalização do saneamento.

A Confederação alerta os gestores que a opção por aderir às estruturas de regionalização propostas pelos Estados é uma faculdade, entretanto, também é uma condição de acesso a recursos federais pelos Municípios. Por isso, é necessário que os gestores municipais analisem as propostas dos Estados e promovam uma avaliação pormenorizada se conseguirão universalizar o saneamento individualmente até o final de 2033, para uma tomada de decisão estratégica.



#### **FIQUE ATENTO!**

A adesão às unidades regionais de saneamento básico depende de manifestação do prefeito.

A adesão às regiões metropolitanas, microrregiões e aglomerações urbanas é compulsória, uma vez promulgada a lei estadual que cria estas formas de regionalização.

### **3.3 Titularidade**

Com o novo marco, a titularidade do saneamento passa a não ser exclusiva dos Municípios, sendo conjunta com os Estados em algumas situações. Para isso, a lei definiu os conceitos de serviços públicos de saneamento de “interesse comum” e de “interesse local”.

XIV – serviços públicos de saneamento básico de **interesse comum**: serviços de saneamento básico prestados em **regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões** instituídas por lei complementar estadual, em que se verifique o **compartilhamento**

**de instalações operacionais de infraestrutura de abastecimento de água e/ou de esgotamento sanitário entre 2 (dois) ou mais Municípios**, denotando a necessidade de organizá-los, planejá-los, executá-los e operá-los de forma conjunta e integrada pelo Estado e pelos Municípios que compartilham, no todo ou em parte, as referidas instalações operacionais;

XV – serviços públicos de saneamento básico de **interesse local**: funções públicas e serviços cujas infraestruturas e instalações operacionais atendam a um único Município; [...] (Grifos nossos).

O art. 8º da Lei define que exercem a titularidade dos serviços públicos de saneamento básico:

- I – os Municípios e o Distrito Federal, no caso de interesse local;
- II – o Estado, em conjunto com os Municípios que compartilham efetivamente instalações operacionais integrantes de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, instituídas por lei complementar estadual, no caso de interesse comum.

O marco admite que o exercício da titularidade dos serviços de saneamento poderá ser realizado também por consórcios públicos compostos exclusivamente por Municípios.

Considerando que o novo marco estabeleceu que a titularidade é compartilhada entre Municípios e Estados nos casos de região metropolitana, aglomeração urbana e microrregião, a CNM contribuiu com a redação da lei prevendo o compartilhamento da responsabilização dos Estados também nos casos de descumprimento das exigências legais.

Art. 8º-B. No caso de prestação regionalizada dos serviços de saneamento, as responsabilidades administrativa, civil e penal são exclusivamente aplicadas aos titulares dos serviços públicos de saneamento, nos termos do art. 8º desta Lei.

## 4 GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS: PRAZOS E COBRANÇA

O Novo Marco Legal do Saneamento Básico alterou quatro aspectos relativos à gestão de resíduos sólidos nos Municípios brasileiros, sendo:

- necessidade de prestação regionalizada;
- definição de prazo para instituição da cobrança pelo manejo de RSU;
- ampliação do prazo para a revisão dos Planos de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PGIRS);
- estabelecimento de novos prazos para a implantação da disposição final ambientalmente adequada em aterros sanitários.

### 4.1 Prestação regionalizada

O Decreto 10.588/2020, que dispõe sobre a alocação de recursos públicos federais no setor de saneamento básico, estabeleceu as disposições sobre a prestação regionalizada dos serviços de limpeza pública e de manejo de resíduos sólidos urbanos.

Salienta-se que, assim como mencionado no item 3 para abastecimento de água e esgotamento sanitário, **a prestação regionalizada dos serviços relativos aos resíduos sólidos urbanos também é condição para acessar os recursos federais** e os financiamentos com recursos da União, sendo o prazo-limite para a regionalização **31 de março de 2022**. Dessa forma, o Município que optar por prestar o serviço de maneira individualizada estará inelegível para o recebimento de recursos federais a partir do prazo citado.

De acordo com o § 9º do art. 2º do referido Decreto, os serviços de limpeza pública e de manejo de resíduos sólidos urbanos **poderão ser prestados na mesma unidade de prestação regionalizada de água e esgotamento sanitário ou em unidades de dimensões distintas para cada serviço**. O Decreto ainda estabelece, no § 11 do art. 2º, que a exigência de prestação regionalizada para serviços de limpeza pública e de manejo de resíduos sólidos urbanos **poderá ser atendida por meio de consórcios públicos**.

A CNM destaca a possibilidade de utilização dos consórcios públicos para a regionalização da prestação dos serviços relativos aos resíduos sólidos, pois esses instrumentos de gestão (consórcios) vêm sendo empregados por Municípios há cerca de 11 anos, desde a promulgação da Política Nacional de Resíduos Sólidos. Conclui-se, a partir da experiência acumulada no país, que os Municípios pequenos e médios que integraram os consórcios públicos conseguiram avanços mais significativos que aqueles que optaram pela prestação individualizada dos serviços.

A experiência tem mostrado que aterros sanitários regionalizados, de grande porte, possibilitam menores investimentos *per capita* e menor custo operacional que os aterros pequenos, em função da economia de escala que possibilita o compartilhamento de infraestruturas e equipamentos. Da mesma forma, as unidades para triagem (segregação) e tratamento de resíduos sólidos, bem como os caminhões coletores e as estações de transbordo (transferência) de resíduos também podem ser compartilhados entre Municípios, gerando economia de escala.

Caso o Município, que ainda presta serviço individualmente, opte pela prestação por consórcio público intermunicipal, ele terá três opções apresentadas a seguir, dependendo do contexto da região:

- a) aderir a um consórcio já existente, desde que a atuação com resíduos sólidos figure como uma finalidade no Contrato de Consórcio. Para que haja a inclusão de um novo Município, é necessário que a assembleia-geral do consórcio aprove o ingresso, devendo ser observada a Lei 11.107/2005 e seu Decreto 6.017/2007;
- b) caso o consórcio não atue na área de resíduos sólidos, os Municípios integrantes poderão deliberar sobre a possibilidade de ampliar o escopo de atuação do consórcio. Caso optem por incluir resíduos sólidos como uma finalidade, deverão seguir as exigências da Lei 11.107/2005 quanto aos trâmites legais nas Câmaras Municipais;
- c) na ausência de consórcio na região atuando com resíduos sólidos, ou caso exista com outras finalidades e sua assembleia-geral tenha deliberado por não incluir os resíduos sólidos, os Municípios deverão envidar esforços para constituir um consórcio, preferencialmente finalitário, ou seja, que atue apenas com resíduos sólidos.

A CNM ressalta que cabe aos Municípios a definição da melhor alternativa entre as três apresentadas. Recomenda-se realizar uma avaliação criteriosa do(s) consórcio(s) já existente(s), verificando seu funcionamento, a qualidade da prestação dos serviços e analisar o impacto da inclusão dos resíduos sólidos como área de atuação. Avaliação similar deve ser feita para a opção de constituir um novo consórcio.



#### **SAIBA MAIS:**

Para conhecer os consórcios públicos em sua região e suas respectivas áreas de atuação, basta acessar o Observatório Municipalista de Consórcios Públicos, que apresenta os consórcios existentes no país, podendo selecionar por Estado,

Município, além da área de atuação.

 O site é: <https://consorcios.cnm.org.br>

Ainda sobre a regionalização, o § 10 do art. 2º do Decreto 10.588/2020 estabelece que a destinação ambientalmente adequada dos resíduos sólidos urbanos é o critério orientador para definição das unidades de prestação regionalizada.

Embora a redação do Decreto use o termo “destinação ambientalmente adequada”, acredita-se que deveria ter sido empregado o termo “disposição final ambientalmente adequada” em aterros sanitários.

A Lei 12.305/2010 também define o aterro sanitário como uma forma de destinação ambientalmente adequada, assim como a unidade de triagem para os resíduos recicláveis e a unidade de compostagem para os resíduos orgânicos. Entretanto, como os critérios locais de implantação de aterros sanitários são mais restritivos que das outras unidades, os aterros ficam mais afastados dos centros de geração de resíduos. Além disso, no curto e médio prazo, o aterro receberá a maior parcela dos resíduos gerados nos Municípios, portanto, estes dois fatores fazem com que a disposição final ambientalmente adequada (aterros) seja o principal critério de definição de arranjos regionais, sobretudo em razão da logística e do custo associado ao transporte de resíduos até o aterro.



## 4.2 Cobrança pelo manejo de RSU

O novo marco do saneamento definiu que a **sustentabilidade econômico-financeira** do manejo de resíduos sólidos urbanos será assegurada pela remuneração mediante **cobrança dos serviços prestados**, dentre outros instrumentos. A lei ainda estabeleceu que **a não proposição de instrumento de cobrança pelo titular do serviço (Municípios), até 15 de julho de 2021, configura renúncia de receita**, resultando em possíveis penalidades aos gestores e aos Municípios nos termos da Lei Complementar 101/2000, a chamada “Lei de Responsabilidade Fiscal”.

Além da Lei, a cobrança foi disciplinada por Norma de Referência da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico, que é o principal documento que orienta o estabelecimento da cobrança pelos Municípios. A NR1/ANA/2021 dispõe sobre “o regime, a estrutura e os parâmetros da cobrança pela prestação do serviço público de manejo de resíduos sólidos urbanos, bem como os procedimentos e prazos de fixação, reajuste e revisões tarifárias”.



### FIQUE ATENTO!

[📄](https://participacao-social.ana.gov.br/api/files/Resolucao_ANA_79-2021_-_Aprova_Norma_de_Refereencia_N_1_-_cobranca_RSU-1623872066281.pdf) Link para *download* da norma de referência da ANA:  
[https://participacao-social.ana.gov.br/api/files/Resolucao\\_ANA\\_79-2021\\_-\\_Aprova\\_Norma\\_de\\_Refereencia\\_N\\_1\\_-\\_cobranca\\_RSU-1623872066281.pdf](https://participacao-social.ana.gov.br/api/files/Resolucao_ANA_79-2021_-_Aprova_Norma_de_Refereencia_N_1_-_cobranca_RSU-1623872066281.pdf)

A primeira observação da referida norma é sobre seu escopo de aplicação, **restringindo a cobrança pela prestação do serviço público de manejo de resíduos sólidos urbanos (SPMRSU) e não se aplicando aos serviços públicos de limpeza urbana (SLU)** diferenciados na figura a seguir. Os serviços de limpeza continuarão sendo custeados integralmente pela municipalidade com os recursos fiscais disponíveis.

## COBRANÇA DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS

### Manejo de RSU (Pode cobrar)

- Coleta e Transporte
- Transbordo (transferência)
- Triagem (separação)
- Tratamento
- Disposição em aterros

### Limpeza Pública Urbana (Não pode cobrar)

- Varrição
- Poda
- Capina
- Roçada
- Congêneres

Os serviços limpeza urbana não integraram o escopo da NR, pois, por serem indivisíveis, não podem ser cobrados mediante **taxas e tarifas**, que são os dois instrumentos de cobrança admitidos pela norma. Os **serviços indivisíveis** são aqueles prestados para toda a coletividade sem distinção, ou seja, o poder público não consegue identificar, de forma individualizada, as pessoas beneficiadas por um serviço prestado. Considerando a varrição de uma via pública específica, por exemplo, é impossível atribuir a prestação do serviço a determinado usuário, afinal várias pessoas usufruem daquela via.

A CNM elaborou Nota Técnica que apresenta os conceitos de taxa, tarifa e justifica porque a limpeza pública não pode ser cobrada pelos instrumentos citados, abordando, inclusive, decisão do Supremo Tribunal Federal sobre este tema, entre outros aspectos da versão preliminar da norma da ANA submetida à consulta pública. *Link para download* da Nota Técnica elaborada pela CNM: <https://www.cnm.org.br/biblioteca/exibe/14923>



### ATENÇÃO!

A cobrança só se aplica aos serviços de manejo de resíduos e não aos serviços de limpeza pública, sendo fundamental segregar os custos desses dois serviços, o que reduz o valor cobrado dos munícipes!

Outro aspecto importante definido na legislação é a **sustentabilidade econômico-financeira**, a qual pode ser compreendida como a arrecadação

mediante cobrança que possibilite cobrir integralmente os custos dos investimentos prudentes e necessários (Capex) e de operação e manutenção (Opex), bem como a justa remuneração do capital investido para a prestação adequada dos serviços públicos de manejo de resíduos sólidos urbanos no longo prazo.

Como exemplo de Capex, citam-se a aquisição de caminhões, bem como a construção de galpão de triagem, pátios de compostagem e aterros sanitários. O Opex é representado pelos custos operacionais da coleta convencional e seletiva e da operação diária das unidades de tratamento e disposição de resíduos, incluindo a remuneração da mão de obra e a manutenção de equipamentos.

Além do Capex, do Opex e do capital investido, também devem ser remunerados na cobrança:

- a entidade reguladora definida pelo Município para regular e fiscalizar a prestação dos serviços;
- as cooperativas e associações de catadores de materiais recicláveis que prestarem serviços de coleta seletiva e/ou triagem de resíduos;
- o prestador de serviços de água ou energia elétrica, somente nos casos em que a cobrança de RSU for feita pelo prestador de um desses dois serviços citados, conforme será visto a seguir.

É importante salientar que poderá ser instituída Tarifa Social para a parcela da população que se encontra vulnerável e até isenção para as famílias em extrema vulnerabilidade. Entretanto, não se pode esquecer da exigência de sustentabilidade econômico-financeira; portanto, os descontos e as isenções deverão ser compensados por uma parcela da população para cobrir os custos do serviço de manejo de RSU.

Quanto ao **documento de cobrança**, a norma prevê que a arrecadação deve ser realizada, preferencialmente, por meio de um dos seguintes documentos, independentemente do regime de prestação dos serviços:

- fatura específica de manejo de resíduos sólidos urbanos; ou
- cofaturamento com o serviço de abastecimento de água ou outro serviço público, como fornecimento de energia elétrica.

Somente na impossibilidade de utilização desses documentos, poderá ser utilizado o carnê ou guia de Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU). En-

tretanto, há um risco elevado na utilização desta opção pela probabilidade de elevada inadimplência, não assegurando a sustentabilidade econômico-financeira. Caso isso ocorra, o Município poderá ser acionado pelos órgãos de controle externo, como tribunais de contas estaduais.

Além do prazo legal de propor o instrumento de cobrança até 15/7/2021, o item 7 da norma, sobre vigência e aplicação, traz algumas previsões acerca dos prazos, com destaque para os subitens 7.2, 7.3 e 7.5, transcritos a seguir.

7.2. No caso de prestação do SMRSU por contrato, **esta norma será aplicada aos contratos celebrados a partir de 1º de janeiro de 2022.**

7.3. Os TITULARES, as ESTRUTURAS DE PRESTAÇÃO REGIONALIZADA e as ENTIDADES REGULADORAS DO SMRSU que possuírem legislação ou regulamentação incompatíveis com o disposto nesta Norma de Referência **terão até 31 de dezembro de 2022 para realizarem as adequações.**

7.5. O INSTRUMENTO DE COBRANÇA instituído ou o seu cronograma de implementação deve ser informado pelo TITULAR ou pela ESTRUTURA DE PRESTAÇÃO REGIONALIZADA à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico – ANA e à respectiva ENTIDADE REGULADORA DO SMRSU, quando existente, até 31 de dezembro de 2021, conforme orientação a ser emitida pela ANA. (Grifos nossos).

Atendendo a um pleito municipalista da CNM, no dia 31/12/2021 a ANA publicou a Resolução 114/2021 prorrogando o prazo previsto no item 7.5 da norma para o dia **28 de fevereiro de 2022** a fim de que os gestores municipais preencham o formulário *on-line* criado pela agência para que os titulares informem o instrumento de cobrança ou seu cronograma. Caso contrário, ficarão sem acesso a recursos federais, incluindo emendas parlamentares para Saneamento.



Para outras orientações sobre a cobrança, a Confederação Nacional de Municípios produziu dois *Bate-Papo com a CNM*:

 <https://www.youtube.com/watch?v=0j-Tx5KZzlg>

 [https://www.youtube.com/watch?v=\\_hdHn6q9Emo](https://www.youtube.com/watch?v=_hdHn6q9Emo)

## 4.3 Opções para reduzir a cobrança

Alguns Municípios brasileiros e cidades de outros países que instituíram a cobrança relataram que essa medida refletiu num efeito redutor na geração de resíduos, uma vez que a população passou a compreender o manejo de resíduos sólidos como serviço público que tem um custo associado. Nesse sentido, a cobrança está alinhada com duas diretrizes da Política Nacional de Resíduos Sólidos: a não geração e a redução da geração de resíduos.

Além disso, uma recomendação para Municípios de pequeno e médio porte com consequências na redução dos valores cobrados é o estímulo à compostagem caseira (ou doméstica). Essa medida possibilita o aproveitamento dos resíduos orgânicos com produção de alimentos nas residências a partir do uso do composto, com dupla vantagem para os municípios. Com isso, os resíduos orgânicos gerados e aproveitados são desviados das atividades de manejo de RSU (coleta, transporte, tratamento e disposição), reduzindo custos da prestação dos serviços e consequentemente o valor cobrado dos usuários.

A medida citada no parágrafo anterior também pode ser aplicada em grandes metrópoles, pois a composteira caseira tem sido utilizada mesmo em apartamentos. Entretanto, o nível de horizontalização dos Municípios pequenos e médios associado ao menor rendimento econômico das famílias e, em alguns casos, as características rurais dos Municípios favorecem o estímulo à compostagem.



### BOA PRÁTICA

Como exemplo de boa prática nesse sentido cita-se a experiência do Município de Rancho Queimado, em Santa Catarina (SC), que conseguiu reduzir em cerca de 60% a quantidade de resíduos orgânicos que são descartados no aterro sanitário com a implantação do projeto R4 – Rancho Reduz, Recicla, Recomeça.

 Acesse matéria da CNM: <https://www.cnm.org.br/comunicacao/noticias/boas-praticas-rancho-queimado-sc-reduz-descarte-de-residuos-organicos-em-60>

Também podem ser criados incentivos fiscais e econômicos na estrutura de cobrança para a parcela da população que participa da coleta seletiva, porém essa medida requer cautela e um bom sistema de fiscalização, além de não poder prejudicar a sustentabilidade econômico-financeira.

Por fim, além de sensibilizar a população que a limpeza pública não é passível de cobrança, um instrumento importante que pode refletir na redução da cobrança é o **ICMS Ecológico**, o qual deve ser instituído por lei estadual.

Este instrumento, que também recebe outras denominações como ICMS Verde, Ambiental e Socioambiental, possibilita que uma parcela dos recursos arrecadados com o ICMS seja destinada para os Municípios que promoverem a gestão adequada de resíduos e de unidades de conservação, de acordo com critérios estabelecidos na lei, podendo ser para resíduos:

- existência e/ou implementação de Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos;
- implantação da coleta seletiva;
- compostagem de resíduos;
- disposição em aterros sanitários.

Atualmente, os 17 Estados listados a seguir já instituíram o ICMS Ecológico: Acre, Amapá, Ceará, Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Rondônia, São Paulo, e Tocantins. Se o seu Estado ainda não regulamentou, não deixe de cobrar do governo estadual.

Em Pernambuco, por exemplo, 103 dos 184 Municípios receberam repasse de recursos em 2020. Já no Rio de Janeiro há uma previsão de que os 92 Municípios receberão recursos em 2022.



### SAIBA MAIS

Quer saber mais sobre o ICMS Ecológico, acesse a cartilha *Meio Ambiente e Saneamento: O que o gestor municipal precisa saber?*, disponível na biblioteca da CNM.



Clique na imagem para baixar.



## 4.4 Prazos para a revisão dos PGIRS

O Marco do Saneamento não alterou o prazo-limite, de **2 de agosto de 2012**, definido na Lei 12.305/2010 para a elaboração do Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PMGIRS) ou equivalente. Entretanto, o prazo para a revisão periódica dos PGIRS, assim como para os Planos de Saneamento Básico, foi aumentado para **o período máximo de dez anos**. Sendo assim, duas considerações devem ser feitas com relação a essa mudança na legislação.

Primeiro, salienta-se que o legislador atendeu um pleito municipalista, incluindo a proposição da CNM em ampliar o prazo, de 4 anos, que vigorava até então, para a revisão dos Planos em até 10 anos. Esse curto prazo prejudicava os Municípios que deveriam revisar um plano, com todo o custo associado, antes mesmo de a população notar as principais melhorias na gestão de resíduos. Além disso, note-se que a redação da Lei trata de um período máximo, portanto, fica facultado ao(s) Município(s) a revisão do PGIRS num prazo inferior a 10 anos, em função da sua conveniência e contexto.

No contexto da prestação regionalizada condicionado pelo novo marco do saneamento, é importante que os Municípios observem a disposição do parágrafo 9º do art. 19 da Lei 12.305/2010, que se mantém inalterado com o novo marco, com relação aos planos equivalentes aos municipais, que podem inclusive dispensá-lo.

## 4.5 Prazos para a implantação da disposição final ambientalmente adequada (aterros sanitários)

De acordo com o art. 54, da Lei 12.305/2010, a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos **deverá ser implantada até 31 de dezembro de 2020**, exceto para os **Municípios** que até essa data **tenham elaborado plano intermunicipal de resíduos sólidos ou plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos e que disponham de mecanismos de cobrança que garantam sua sustentabilidade econômico-financeira**, nos termos do art. 29 da Lei 11.445, de 5 de janeiro de 2007, para os quais ficam definidos os seguintes prazos:

- I – **até 2 de agosto de 2021**, para capitais de Estados e Municípios integrantes de Região Metropolitana (**RM**) ou de Região Integrada de Desenvolvimento (**Ride**) de capitais;
- II – **até 2 de agosto de 2022**, para Municípios com **população superior a 100 mil** habitantes no Censo 2010, bem como para Municípios cuja mancha urbana da sede municipal esteja situada a menos de 20 quilômetros da fronteira com países limítrofes;
- III – **até 2 de agosto de 2023**, para Municípios com **população entre 50 mil e 100 mil** habitantes no Censo 2010;
- IV – **até 2 de agosto de 2024**, para Municípios com **população inferior a 50 mil** habitantes no Censo 2010.

A Lei 14.026/2020 estabelece ainda que, nos casos em que a disposição de rejeitos em aterros sanitários for economicamente inviável, poderão ser adotadas outras soluções, observadas normas técnicas e operacionais estabelecidas pelo órgão competente, de modo a evitar danos ou riscos à saúde pública e à segurança e a minimizar os impactos ambientais. Entretanto, ainda não existem outras soluções mais baratas que o aterro sanitário para a disposição de rejeitos, mas esse dispositivo legal estimula as instituições de pesquisas na busca de novas soluções para os rejeitos, sempre observando aspectos técnicos e financeiros.

É importante destacar que a Confederação Nacional de Municípios inseriu no texto do Congresso a previsão de apoio técnico e financeiro, o qual foi aprovado, porém vetado pela Presidência da República. A CNM lutou para derrubar o veto do § 1º do art. 54 da Lei 14.026/2020, pois julga imprescindível a União e os Estados manterem ações de apoio técnico e financeiro aos Municípios para o alcance da completa erradicação dos lixões e aterros controlados do país atrelados à implantação de aterros sanitários.

A CNM entende que, apesar de a lei ter flexibilizado o prazo para Municípios com menos de 50 mil habitantes até 2 de agosto de 2024, condicionou equivocadamente a ampliação do prazo à existência do plano municipal e do mecanismo de cobrança, exigindo dos Municípios, na ausência dos dois instrumentos de gestão citados, a implementação da disposição final adequada até



31 de dezembro de 2020, prazo já transcorrido. Nota-se a insensibilidade do legislador em exigir instrumentos que os Municípios pequenos não possuem, dependendo de apoio técnico e financeiro do governo federal e estaduais para adequação à PNRS.

Cabe ainda citar que a lei foi sancionada em 15 de julho de 2020, impondo aos Municípios prazo de somente seis meses até 31 de dezembro deste mesmo ano para a elaboração de seus planos de gestão integrada de resíduos sólidos (PGIRS) e o estabelecimento do mecanismo de cobrança para habilitá-los à ampliação dos prazos para a implantação da disposição final de resíduos. Entretanto, esse prazo de 6 meses para adequação foi absolutamente inviável, pois desconsiderou uma série de aspectos administrativos e técnicos fundamentais para a elaboração de um bom PGIRS. A elaboração do plano requer uma série de ações sequenciais, desde a estruturação de equipes e formação de grupos de trabalho, inclusive para o controle social, sua elaboração propriamente dita e submissão à análise técnica, correções e adequações, realização de audiências e consultas públicas, até, finalmente, a aprovação e mediante ato do Poder Executivo (decreto). A realização de todas essas ações certamente extrapola o período de seis meses, mesmo para planos simplificados permitidos na PNRS para Municípios com menos de 20 mil habitantes.

Como temos alertado frequentemente, o excesso de exigências aliado ao estabelecimento de prazos inexecutáveis criam problemas insolúveis para os Municípios pequenos e médios, que ficam num ciclo interminável de irregularidade, nunca conseguindo cumprir com as obrigações estabelecidas na PNRS e receber recursos para investir na gestão de resíduos.

## 5 LEGISLAÇÃO APLICADA AO SANEAMENTO

Esta cartilha foi elaborada com o intuito de apresentar os principais aspectos do Novo Marco Legal do Saneamento Básico, sem a pretensão de esgotar todas as novidades estabelecidas pela lei, mesmo porque ela não foi integralmente regulamentada.

O arcabouço da legislação aplicada ao saneamento é extenso. Contudo, a CNM reforça que todos os gestores municipais devem conhecer a legislação básica que rege o saneamento no país, inclusive os instrumentos normativos que foram publicados no ano passado instituindo e regulamentando o novo marco.

### 5.1 Legislação básica sobre o Saneamento Básico

- Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico: Lei 11.445/2007 – [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)
- Atualização do Marco Legal do Saneamento Básico: Lei 14.026/2020 – [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)
- Decreto 7.217/2010 – [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)
- Decreto 8.211/2014 – [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8211.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8211.htm)
- Decreto 10.203/2020 – [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/Decreto/D10203.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Decreto/D10203.htm)
- Decreto 10.588/2020 – [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)
- Decreto 10.710/2021 – [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)
- Portaria 490/2021 – <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-490-de-22-de-marco-de-2021-309988760>

- Resolução 106/2021 (aprovando NR2/ANA/2021) – [https://participacao-social.ana.gov.br/api/files/Res\\_ANA\\_106\\_04\\_11\\_2021\\_NR\\_2\\_Padronizacao\\_de\\_Aditivos\\_CP\\_e\\_CC\\_\(1\)-1636136530583.pdf](https://participacao-social.ana.gov.br/api/files/Res_ANA_106_04_11_2021_NR_2_Padronizacao_de_Aditivos_CP_e_CC_(1)-1636136530583.pdf)

## 5.2 Legislação básica sobre os Resíduos Sólidos Urbanos

Embora os resíduos sólidos urbanos integrem o saneamento básico, sendo parcialmente tratado na legislação acima, optou-se por separar a legislação básica que trata exclusivamente sobre este tema para facilitar a visualização dos *links* da legislação.

- Política Nacional de Resíduos Sólidos: Lei 12.305/2010 – [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)
- Decreto 10.936/2022 – [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2022/Decreto/D10936.htm#art91](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2022/Decreto/D10936.htm#art91)
- Resolução 79/2021 (aprovando NR1/ANA/2021) – [https://arquivos.ana.gov.br/resolucoes/2021/0079-2021\\_Ato\\_Normativo\\_14062021\\_20210615084026.pdf](https://arquivos.ana.gov.br/resolucoes/2021/0079-2021_Ato_Normativo_14062021_20210615084026.pdf)



 /PortalCNM

 /TVPortalCNM

 Instale nosso app:  
app.cnm.org.br

 @portalcnm

 /PortalCNM

 Visite nossa galeria de imagens:  
flickr.com/PortalCNM

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

