

MUNICÍPIOS E O NOVO MARCO LEGAL: DESAFIOS DA UNIVERSALIZAÇÃO DO SANEAMENTO BÁSICO

1. CONTEXTO

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 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 convir, 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.

Assim sendo, cabe destacar que, do ponto de vista da abrangência da prestação dos serviços, o art. 11-B da Lei 11.445/2007¹ restringiu a abordagem da universalização aos serviços de água e esgoto, estabelecendo o atendimento de 99% (noventa e nove por cento) da população com água potável e de 90% (noventa por cento) 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.

¹ Sempre que a Lei 11.445/2007 for citada nesta pesquisa, já será com as alterações promovidas pela Lei 14.026/2020.

Para evidenciar os desafios municipais da universalização do saneamento, a CNM apresenta pesquisa com dados recentes sobre as principais alterações do Novo Marco de Saneamento.

2. REGIONALIZAÇÃO DO SANEAMENTO BÁSICO

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.

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. Para isso existe 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, conseqüentemente, na poluição ambiental.

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

- **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 13.089/2015 (Estatuto da Metrópole);
- **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;
- **Bloco de referência:** agrupamento de Municípios não necessariamente limítrofes, estabelecido pela União nos termos do § 3º do art. 52 da Lei 11.445/2007 e formalmente criado por meio de gestão associada voluntária dos

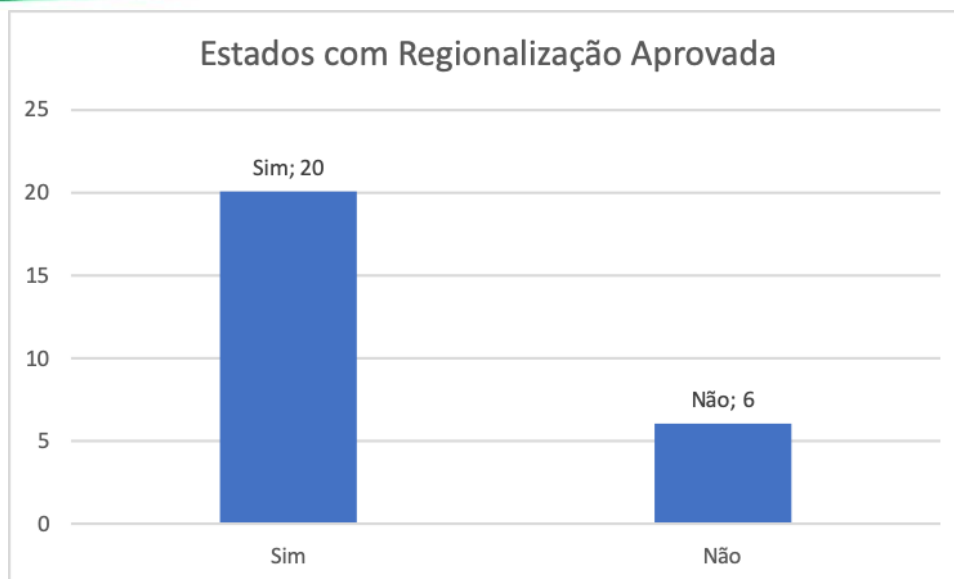
titulares.

A CNM destaca que, de acordo com o § 9º do art. 2º do Decreto 10.588/2020, 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.

2.1. Arranjos territoriais e autonomia municipal no saneamento

O prazo final para Estados instituírem lei com proposta de regionalizada encerrou em 15 de julho de 2021, com isso a CNM evidencia que seis Estados não o cumpriram e a União não atuou de forma subsidiária propondo blocos de referência. São eles: Acre, Goiás, Mato Grosso, Minas Gerais, Pará e Tocantins, onde os projetos de lei ainda estão em discussão nas assembleias ou nenhuma proposta foi apresentada ainda.

Figura 1 – Avanço da regionalização no Brasil



Por esse motivo, o governo federal editou o Decreto 11.030/2022 com várias alterações no Decreto 10.588/2020 sobre regularização de operações e o apoio técnico e financeiro federal para saneamento. Uma das alterações prorroga para 31 de março de 2023 o prazo final para Municípios acessarem recursos federais para saneamento, incluindo emendas parlamentares, em alguns casos, dentre eles:

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

A Confederação alerta que a opção por aderir às estruturas de regionalização propostas pelos Estados é uma faculdade quando for unidade regional, 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.

Nesse sentido, a pesquisa da CNM revela que o total de Municípios dos 6 Estados que ainda não fizeram proposta de regionalização corresponde a 27%, o que justifica a prorrogação do prazo para acesso a recursos federais. Sobre a possibilidade de aderir à regionalização, se incluirmos as propostas feitas pelo governo federal via Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) com as propostas estaduais de Unidades Regionais, a CNM evidencia que 26% dos Municípios não tiveram a autonomia ferida e podem decidir se irão aderir ou não à regionalização do saneamento básico.

Figura 2 – Distribuição dos Municípios por forma de regionalização

FORMA DE REGIONALIZAÇÃO	MUNICÍPIOS	
RM/MR/AU	2554	45,86%
Unidade regional	1283	23,04%
Modelagem governo federal via BNDES	187	3,36%
Não regionalizado	1545	27,74%
Total	5569	100%

No entanto, para 45% dos gestores municipais, a estruturação da regionalização estadual foi por meio de região metropolitana, microrregião ou aglomeração urbana. Nestes casos, a CNM evidencia que os Municípios tiveram adesão compulsória, independente dos índices de saneamento básico local. Ou seja, ainda que um Município com prestação direta do serviço já tenha atingido as metas da universalização, a titularidade não é mais exclusiva e passa a ser compartilhada com o Estado e os outros Municípios da regionalização, em um grave atentado à autonomia municipal.

Desta feita, se o gestor local não possui mais liberdade para gerir a prestação do serviço de saneamento, conforme entende ser melhor para sua população, não se pode dizer que há autonomia. A titularidade do serviço passa a ser compartilhada e a forma de prestação do serviço será regionalizada. Ademais os planos regionais se sobrepõem aos municipais, o que corrobora a visão da CNM de que não mais existe autonomia, nem mesmo em nível de planejamento do saneamento.

A Confederação reitera que a adesão à regionalização pelos Municípios não os fazem perder a titularidade dos serviços, mas há prejuízo ao perder a autonomia, que é o exercício da gestão dos serviços de saneamento sem interferência ou necessidade de anuência de outros entes desde o planejamento, captação de recursos e exceção dos serviços locais. Para 45% dos Municípios, a titularidade será exercida pelos Estados em conjunto com os Municípios que

fazem parte das regiões metropolitanas, microrregiões e aglomerações urbanas.

No entanto, para 23% dos Municípios que possuem a escolha de aderir às unidades regionais (UR) criadas pelos Estados, a titularidade será exercida apenas entre os gestores locais dos Municípios regionalizados. Porém, a CNM alerta que, apesar de legalmente os Estados não compartilharem a titularidade dos serviços de saneamento regionalizados, em todos os casos em que a estrutura de governança foi criada junto com a unidade regional, os Estados participam da governança com direito a voto e há casos em que possuem a maioria dos votos.

A estrutura de governança para as unidades regionais de saneamento básico precisa seguir o disposto na Lei 13.089/2015 (Estatuto da Metrópole) a qual trata apenas de governança interfederativa, sendo esta governança conceituada como *“compartilhamento de responsabilidades e ações entre entes da Federação em termos de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum”*. Ou seja, há claramente responsabilidades para os Estados por serem titulares nas regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões.

Porém, nas unidades regionais nenhuma responsabilidade administrativa, civil e penal será direcionada aos Estados, uma vez que a lei determina aplicabilidade aos titulares dos serviços públicos de saneamento em caso de prestação regionalizada dos serviços. Além disso o artigo 3º da Lei 11.445/2007 insere os Estados como titulares apenas nas regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, portanto, nas unidades regionais apenas os Municípios são titulares.

Por isso, cabe questionar as razões pelas quais os Estados, nas unidades regionais, devem ter direito a voto e a decidir como será feito o planejamento e a execução dos serviços de saneamento básico não sendo os titulares destes. Destaca-se ainda que segundo o novo marco de saneamento, a unidade regional de saneamento básico é apenas instituída pelos Estados mediante lei ordinária, e sua constituição é por agrupamento de Municípios não necessariamente limítrofes. Assim, resta claro que o novo marco de saneamento determinou aos Estados apenas a instituição da UR, não vinculando sua participação, sendo que a estrutura de governança nos moldes do Estatuto das metrópoles não atribui necessidade de inclusão dos Estados na governança, apenas entre os Entes que irão compartilhar responsabilidades e ações, ou seja, os titulares.

Ainda no que diz respeito às UR, a CNM alerta aos gestores locais dos Estados de Alagoas (exceto região metropolitana de Maceió), Rondônia, Rio Grande do Sul e São Paulo que 31 de março de 2022 foi o prazo limite para acessar recursos federais independente da regionalização. Agora, caso gestores locais optem por não aderir à proposta feita pelos Estados

citados, Municípios não conseguirão acessar recursos federais, incluindo emendas parlamentares para serviços de saneamento.

Porém, pesquisa da CNM feita com 2.959 gestores municipais evidencia que 91% dos Municípios dependem de recursos federais para universalizar os serviços de saneamento ou para realizar alguma melhoria nos serviços de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, drenagem e resíduos sólidos.

Figura 3 – Pesquisa CNM sobre universalização do saneamento

NECESSIDADE DE RECURSO FEDERAL PARA UNIVERALIZAR O SANEAMENTO	MUNICÍPIOS	
Sim	2704	91,4%
Não	133	4,5
Não sabe	38	1,3
Não respondeu	84	2,8
TOTAL	2959	100%

Portanto, para realizar melhorias e ampliação dos serviços, apenas 4,5% dos Municípios afirmaram que não dependem de apoio federal, incluindo emendas parlamentares para atingir a universalização do saneamento. É nesse contexto de altos custos relacionados à infraestrutura e aos equipamentos que a CNM alerta para a necessidade de gestores locais refletirem sobre a adesão às UR. Porém, cabe destacar que a adesão não é o único critério, pelo contrário. O Novo Marco Legal de Saneamento inclui diversos novos critérios para acessar recursos federais, incluindo a observância das diretrizes da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA), as quais tem sido elaboradas com atraso e pouco tempo de adaptação para os gestores locais.

2.2. Universalização do saneamento: uma meta distante

A CNM chama a atenção para o fato de que apesar de as alterações do Novo Marco de Saneamento terem focado nos serviços de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário, 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. Observa-se, então, na figura abaixo, que o saneamento engloba quatro (04) componentes além dos seis (06) serviços listados na lei, uma vez que os resíduos sólidos e as

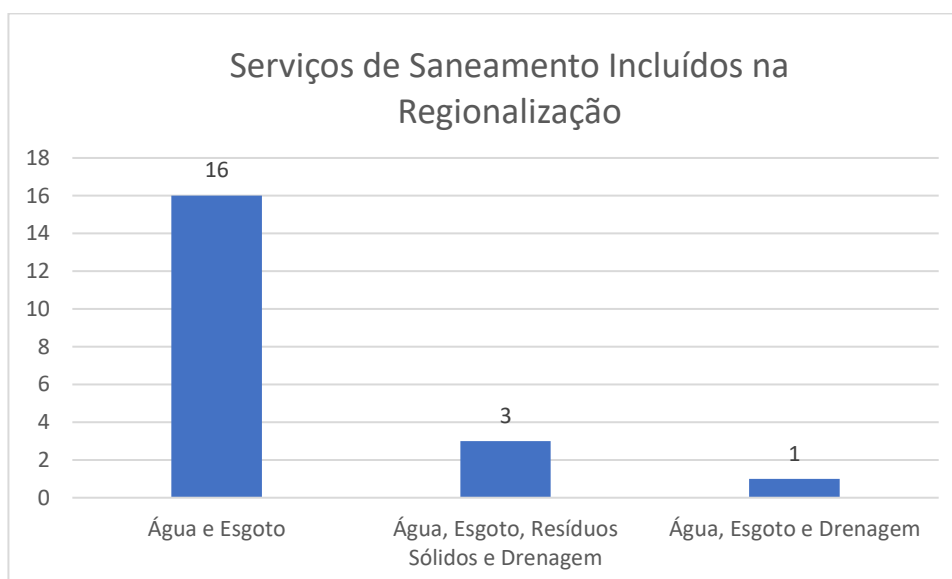
águas pluviais contam com dois serviços, cada.

Componentes do Saneamento Básico



Como resultado, as 20 propostas estaduais de regionalização focaram, em sua maioria, na universalização dos serviços de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário, conforme gráfico abaixo evidencia.

Figura 4 – Serviços de saneamento



A pesquisa da CNM analisou as legislações estaduais e demonstra preocupação com o direcionamento de esforços estaduais e federais para atrair a iniciativa privada apenas para os serviços mais lucrativos, enquanto resíduos sólidos e drenagem ficam relegados e sem previsão de apoio estadual e federal para serem universalizados. Sobre a necessidade de atuação federal no tema, a CNM traz à tona que o Plano Nacional de Saneamento Básico tem como diretrizes claras, dentre outras:

- buscar a universalização do acesso à limpeza urbana e ao manejo de resíduos sólidos e promover a sua destinação final ambientalmente adequada;
- buscar a universalização da drenagem e manejo das águas pluviais urbanas, minimizando a ocorrência de problemas críticos de inundação, enchentes ou alagamentos, incentivando a gestão integrada de bacias hidrográficas. (Plansab, 2019²)

Portanto, considerando que apenas quatro propostas incluem drenagem e apenas três propostas incluem resíduos sólidos, a CNM alerta para a necessidade de esforços conjuntos da União, Estados e Municípios para melhoria e ampliação dos serviços de saneamento, sob o risco de não atingir as metas da universalização.

Ademais, a análise das legislações estaduais de regionalização revela ainda arranjos territoriais que não se configuram como microrregiões de fato ou que abrem brecha para universalização dos serviços nas áreas urbanas. Como exemplo Sergipe, que utilizou lei de 2009 para fins de cumprir com o prazo da regionalização, mas dentre as 13 propostas de arranjos territoriais existem duas microrregiões em Sergipe com apenas um Município em cada. Se o objetivo maior da regionalização é justamente atrair investimento com o ganho de escala, a probabilidade de arranjos como os de Sergipe terem sucesso é mínima.

Outro grave problema é que o Decreto 10.588/2020 considerou as modelagens feitas pelo BNDES para concessão dos serviços de saneamento como equivalentes à regionalização, porém, são anteriores ao Novo Marco de Saneamento. Como resultado há casos que contrariam as disposições legais. Apesar de a lei determinar que a regionalização deve englobar todo o território municipal e estadual, no Amapá a proposta de concessão foca a universalização dos serviços de água e esgoto apenas na área urbana. Fica, então o questionamento: quem arcará com os custos da universalização desses serviços na área rural, onde os custos são mais altos e justamente onde os déficits são maiores?

² Disponível em:

https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSDRU/ArquivosPDF/Versao_Conselhos_Resolu%C3%A7%C3%A3o_Alta_-_Capa_Atualizada.pdf

3. COBRANÇA PELOS SERVIÇOS DE RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS

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”.

Outro aspecto importante a ser destacado 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.

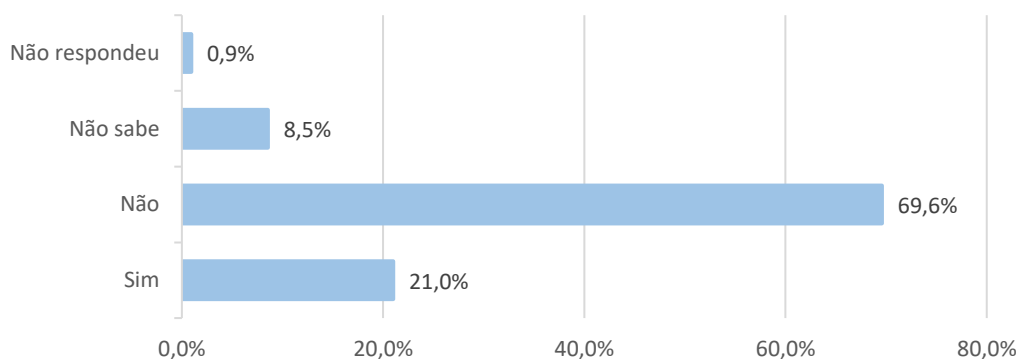
Diante disso, pesquisa da CNM com 2959 Municípios contatados revela que 46% dos gestores não cumpriram com o prazo da lei. A pesquisa focou apenas na cobrança pelos serviços de coleta, tratamento e disposição final de lixo para diferenciar da limpeza urbana e totalizou 1509 Municípios com cobrança.

Figura 5 – Cobrança da taxa de lixo



Ademais, dos que responderam realizar a cobrança, a CNM perguntou também se a arrecadação era suficiente em relação aos custos com o serviço de manejo de resíduos sólidos, totalizando 21% com sustentabilidade econômico-financeira. Isso significa que 317 Municípios que realizam a cobrança conseguem de fato cobrir todos os gastos com essa arrecadação, enquanto a grande maioria (1.050) não atinge a sustentabilidade, conforme gráfico abaixo evidencia.

Figura 6 – Sustentabilidade econômica da taxa de lixo



4. CONSIDERAÇÕES MUNICIPALISTAS

A presente pesquisa buscou destacar que a regionalização, do ponto de vista de legislação, avançou no país, mas ainda traz dúvidas se será suficiente para atrair investimentos e de fato contribuir para a universalização do saneamento. Portanto, depois de quase dois anos de promulgação da Lei 14.026/2020, a CNM evidencia a necessidade de intensa atuação interfederativa para que os maiores déficits de saneamento sejam de fato enfrentados, principalmente na zona rural e nos Municípios das regiões Norte e Nordeste, onde os desafios são maiores. Afinal, ainda que todos os gestores municipais optem pela regionalização, somente com recursos do setor privado não será possível avançar nos índices de saneamento devido à necessidade de investimento alto para alcançar as metas da universalização.

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 feita pelos Estados e às diretrizes de regulação federal.

Área Técnica de Saneamento
saneamento@cnm.org.br
(61) 2101-6024/6025

ANEXO

Diagnóstico da regionalização do saneamento básico: arranjos territoriais³

UF	Regionalização	Forma	Total Municípios
AC	Não	-	22
AL	Sim	URSB	89
	Sim	RM	13
AM	Sim	Microrregião	62
AP	Sim	Governo Federal	16
BA	Sim	MR e RM	417
CE	Sim	Microrregião	184
ES	Sim	Microrregião	78
GO	Não	-	246
MA	Sim	Microrregião	217
MG	Não	-	853
MS	Sim	Governo Federal	79
MT	Não	-	141
PA	Não	-	144
PB	Sim	Microrregião	223
PE	Sim	Microrregião	185
PI	Sim	Microrregião	224
PR	Sim	Microrregião	399
RJ	Sim	Governo Federal	92
RN	Sim	Microrregião	167
RO	Sim	URSB	52
RR	Sim	Microrregião	15
RS	Sim	URSB	497
SC	Sim	Microrregião	295
SE	Sim	Microrregião	75
SP	Sim	URSB	645
TO	Não	-	139

³ Regionalização finalizada até 25 de abril de 2022