

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

*Parte 2: Impactos e oportunidades no papel dos municípios neste novo cenário legal*

Realização



Apoio



São Paulo, outubro de 2020

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

Escopo Parte 2: Explorar as possibilidades de atuação dos municípios na política pública de saneamento básico a partir das alterações do novo marco legal do saneamento, suas responsabilidades e possíveis articulações, explicitando eventuais riscos e oportunidades, bem como pontos ainda pouco claros e que merecem atenção.

## Sumário

<i>O município perde ou ganha protagonismo? .....</i>	<b>3</b>
<i>Os riscos de judicialização.....</i>	<b>7</b>
<i>As etapas da política de saneamento básico .....</i>	<b>9</b>
<i>A titularidade e o Estatuto da Metrópole .....</i>	<b>11</b>
<i>Regionalização e consórcios intermunicipais .....</i>	<b>13</b>
<i>A regulação e a tarifa.....</i>	<b>15</b>
<i>Fontes de recursos .....</i>	<b>18</b>
<i>Passado e Presente.....</i>	<b>20</b>
<i>Referências .....</i>	<b>22</b>

## Índice de imagens

Quadro 1. Funções do titular do serviço de saneamento básico.....	9
Quadro 2. Comparativo pré e pós novo marco legal.....	21
Gráfico 1. Investimentos em água e esgoto no Brasil (2009-2018).....	17
Figura 1. Mapa das microrregiões de saneamento básico da Bahia.....	12

## O município perde ou ganha protagonismo?

A questão enunciada não tem resposta simples, seja pela complexidade que o novo marco legal traz consigo, mas também porque há pontos que ainda não estão devidamente esclarecidos tanto do ponto de vista jurídico quanto político.

O primeiro ponto essencialmente central é esclarecer que **em nenhuma circunstância o município perde sua titularidade** (vale lembrar que o titular do serviço de saneamento tem a competência indelegável de planejá-lo). Decorrencia disso é que o município deverá seguir responsável, em alguma medida, pelo saneamento básico. O que fica alterado é o grau desta responsabilidade, sob determinadas circunstâncias e quem serão os demais interlocutores.

Fato é que do ponto de vista histórico, os municípios cumpriram mal essa responsabilidade titulares do serviço de saneamento básico, seja desde a Constituição Federal em 1988 que estabeleceu as competências dos municípios, ou desde 2007 quando foi criada a Lei do Saneamento (Lei 11.445/07). Os dados do IBGE apontam que **em 2018 3.256 municípios (58,4%) não tinham seus respectivos planos de saneamento básico**. Portanto, pelo menos ao longo de 13 anos, os municípios brasileiros vieram não cumprindo sua função exclusiva que lhe cabia de planejamento.

Em todos os locais onde a infraestrutura de saneamento estiver instalada de forma compartilhada entre mais de um município, haverá alterações importantes no papel desempenhado pela gestão local. Nestes locais o governo do estado deverá agrupar os municípios e criar blocos regionais definidos em lei. Por outro lado, se o município for completamente autossuficiente em termos de infraestrutura, a titularidade do serviço é municipal.

Estes aspectos descritos no parágrafo acima tratam especificamente de como a letra da lei definiu o que é interesse local e interesse comum.

A grande novidade é, portanto, a figura dos blocos regionais, criados pelos governos estaduais, configurando-se em um fórum dentro do qual o município deverá dialogar com outros atores. Estes outros atores são exatamente os demais municípios que estejam naquele território agrupado, bem como o estado. Nesse sentido, **uma vez que o**

**município não perde sua titularidade, mesmo estando dentro destes blocos, o que ele deve é se preparar para atuar em uma nova arena decisória dentro destes arranjos regionais.** Isso é o que caracteriza a governança interfederativa.

O fato é que esta arena nem tão nova é, a depender do local. Para os municípios que estejam em território de uma Região Metropolitana, Aglomeração Urbana ou Microrregião esta regra, de compartilhamento de competências, já existia desde 2015, quando da instituição do Estatuto da Metrópole (Lei 13.089/15). Essa legisla o esclarece que governança interfederativa se dá pelo “compartilhamento de responsabilidades e a es entre entes da Federa o em termos de organiza o, planejamento e execu o de fun es públicas de interesse comum”. Sendo saneamento básico uma delas, a depender das condi es da infraestrutura, como dito acima.

Lembrando que 1212 municípios brasileiros já estão em alguma das 73 Regiões Metropolitanas (RMs) no território nacional, o que representa 21% (Observatório das Metr poles). Vale dizer, não seria exatamente o novo marco legal do saneamento que geraria essa mudança. Na prática, para estes 1212 municípios, essa mudança já deveria estar acontecendo de forma gradual desde 2015. No entanto, a realidade expõe outras condi es.

Uma pergunta elementar que emerge  : **todos os municípios, onde haja interesse comum, estão obrigados a aderir aos blocos regionais e, portanto, a esta governança interfederativa?** Isso não está claro,   objeto de questionamentos legais (explorado na próxima se o) e eventuais puni es ou maiores defini es podem estar presentes nos atos regulamentadores que estão ainda por vir<sup>1</sup>.

Caso essa não adesão seja uma possibilidade do ponto de vista jurídico, seguramente algumas puni es muito provavelmente ocorrerão.

Especialmente porque todo o racional da estrutura o se dá pelo seguinte: existem municípios superavitários e outros deficitários, de modo que a união destes em blocos permitirá uma presta o conjunta e atrativa do ponto de vista econ mico. Se isso não houvesse sido estabelecido, haveria o suposto risco de haver interesse apenas e

---

<sup>1</sup> O Decreto que está sendo concebido, a princípio, tratar  apenas da metodologia de verifica o da capacidade técnico-financeira das empresas, e não do esclarecimento deste ponto. Vide: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2020-08/governo-preve-regulamentacao-do-marco-do-saneamento-em-setembro>

exclusivamente pelos municípios superavitários, deixando os deficitários em situação ruim.

Importante reiterar o alerta já feito ao longo deste trabalho que as contas e fluxos financeiros que permitiram a construção desse racional, de forma objetiva e clara, nunca foram apresentados. Os elementos normalmente utilizados para a construção destes argumentos são o ganho de escala que a concentração populacional e nível de renda permitem ao prestador um equilíbrio econômico-financeiro da operação. Outros elementos como soluções descentralizadas, sustentabilidade e gestão de oferta não parecem compor o racional deste cálculo e argumentação.

Um caso empírico auxilia a compreender a lógica dos blocos. O município de São Paulo representa algo em torno de 55% da receita da Sabesp, segundo a própria empresa, que atua em mais de 370 municípios. O superávit gerado na capital viabiliza prestação do serviço em municípios menos atrativos do ponto de vista comercial. Se o município de São Paulo se recusar (caso isso seja uma possibilidade legal) a integrar o bloco da Região Metropolitana de São Paulo, seguramente isso impactará no cálculo da viabilidade econômico-financeira desta região.

Fica claro, portanto, o dano que eventual não adesão poderá causar. E o arranjo jurídico-normativo deverá tentar evitar ao máximo esse tipo de “evasão”<sup>2</sup>.

Outra mudança estrutural advinda com o novo marco legal é que, em qualquer ocasião onde a prestação do serviço não seja diretamente feita pelo titular, haverá a obrigatoriedade de abertura de processos de concorrência. Ainda que, **todos os contratos em vigor atualmente e que se adequem as cláusulas essenciais postas na lei, deverão ser cumpridos até o término de seu prazo oficial, mesmo os contratos de programa.**

Onde estiver caracterizado o interesse local e o município não for prestar diretamente o serviço, ele, município, deverá abrir processo de abertura de chamada de propostas para concorrência. Caso as Companhias Estaduais de Saneamento Básico (Cesbs) tenham interesse, poderão participar, bem como outros *players* privados.

Por outro lado, nos casos dos blocos regionais (interesse comum), a prestação deve ocorrer de forma agrupada para todo o território. Qualquer terceiro interessado em prestar

---

<sup>2</sup> Inclusive, o Estatuto da Metrópole já prevê a “prevalência do interesse comum sobre o local”.

o serviço ali, deverá participar da concorrência para o grupo como um todo. Quem fica responsável pela condução deste processo será a governança interfederativa.

A respeito dos Consórcios Intermunicipais, a legislação diz apenas que “fica admitida a formalização de consórcios intermunicipais de saneamento básico, exclusivamente composto de Municípios, que poderão prestar o serviço aos seus consorciados diretamente, pela instituição de autarquia intermunicipal” (art. 8º, § 1º, I, da Lei 11.445/07). Nestes casos dos Consórcios Intermunicipais, a titularidade é compartilhada entre os municípios que o compõem. De modo que, se houver uma entidade pública criada pelo conjunto dos municípios, ela poderá prestar diretamente os serviços de saneamento básico naquele território. Em qualquer outro caso, deverá ser aberta concorrência e licitação.

Considerando, portanto, que os municípios não perdem sua titularidade no saneamento básico em nenhuma situação, mas, sim, passam a compartilhá-la com outros atores em determinadas situações, não se pode afirmar que os municípios perdem completamente seu protagonismo e papel. Na verdade, eles precisam se adaptar para as novas regras do jogo e, mais do que isso, exercer uma atuação ativa. Caso não o façam, os interesses locais de seu território enfrentarão dificuldades de serem observados, especialmente em uma arena de decisão regional.

## Box

Destaque: **Os municípios seguem sendo titulares dos serviços de saneamento básico, sendo titulares exclusivos onde as instalações foram específicas para o seu território, ou então compartilhando essa titularidade com outros entes públicos a partir da governança interfederativa.**

Ponto de atenção: Historicamente, no geral, desde a Constituição Federal de 1988 os municípios não assumiram (por diversos motivos, inclusive financeiros) seu protagonismo no serviço de saneamento básico e isso encontra-se refletido no número de municípios ainda sem planos.

Questões em aberto: Quem é o responsável pela caracterização do interesse local ou comum? De quem será a palavra final? Isso será objeto de regulamentação via Decreto? A não adesão ao bloco será uma possibilidade do ponto de vista legal? Se sim, quais serão as punições? Como fica a possibilidade da gestão consorciada onde há o interesse comum? O consórcio será uma justificativa aceita para a não adesão ao bloco criado pelo governo estadual? Havendo conflito entre bloco regional e consórcio municipal, o que prevalece?

## Os riscos de judicialização

Desde as (poucas) audiências públicas que ocorreram no Congresso Nacional, de julho de 2018 (época da Medida Provisória No. 844/18) até julho de 2020 na consumação do novo marco legal, **não foi possível identificar nenhuma contestação oficial por parte das associações municipalistas em relação à eventual usurpação de competência constitucional do ente municipal**, seja a Confederação Nacional de Municípios (CNM), a Associação Brasileira de Municípios (AMB) ou a Frente Nacional de Prefeitos (FNP). Esse possível questionamento não foi feito nem no momento de construção da política, nem atualmente, após sua aprovação. O que indica uma certa sinalização de baixa vontade política em resguardar eventual protagonismo por parte dos municípios.

Isso não implica que municípios, outros atores ou até mesmo juristas façam algum tipo de contestação desta natureza.

Nota-se, entretanto, que até o presente momento há poucos questionamentos jurídicos nesse sentido.

O ponto em questão é exatamente o papel dos municípios no setor de saneamento básico. O município pode, por exemplo, fazer uso de sua prerrogativa referente ao interesse local e, portanto, de sua competência constitucional, e não aderir ao bloco regional criado pelo governo estadual? Ou se trata de uma obrigação e, portanto, uma adesão automática?

Em relação ao processo de criação dos blocos regionais (criados sempre por lei estadual<sup>3</sup>), haverá obrigação de audiências e consultas públicas? A voz dos municípios será sempre ouvida e considerada?

Artigo do advogado Rubens Naves<sup>4</sup>, que trabalha há anos com o setor de saneamento básico, publicado na revista especializada Consultor Jurídico (ConJur) em 16 de agosto deste ano, explora alguns dos questionamentos postos nesta seção do relatório, especialmente a respeito das competências de cada dos entes federativos. No artigo intitulado “O Supremo Tribunal Federal deve sanear a nova lei do saneamento” Naves aponta algumas inconsistências jurídicas e constitucionais do novo marco legal. O jurista indica que já foram apresentadas duas Ações de Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs<sup>5</sup>) ao STF questionando determinados aspectos. O artigo apresenta elementos que apontam que **a excessiva concentração de funções na esfera federal “vai de encontro à titularidade municipal do saneamento prevista na Constituição”.**

**Naves aponta um risco relevante de insegurança jurídica com o novo marco legal, especialmente por conta de retirar especialmente dos municípios “atribuições e poderes lastreados na Constituição”.** E conclui, ainda Naves, sugerindo o seguinte encaminhamento: “Confirmação, conforme a Constituição, da titularidade pública dos serviços de saneamento, com prevalência da instância municipal”.

Portanto, ainda é cedo para afirmar que o novo marco legal do saneamento básico está alçado em bases legais completamente consolidadas. Leo Heller, relator especial da Organização das Nações Unidas (ONU) para saneamento básico, também aponta em artigo recente que “O futuro da política de saneamento e os efeitos do novo marco regulatório ainda são um campo aberto” (Uol, 23/08). Os questionamentos existem e são de diferentes naturezas, sendo que uma delas tem como base exatamente as competências

---

<sup>3</sup> Salvo a exceção de que a União criará os blocos caso os governos estaduais não o façam dentro do prazo de um ano.

<sup>4</sup> Advogado, ex-professor de Teoria Geral do Estado da PUC-SP, autor do livro "Água, crise e conflito em São Paulo" e sócio do escritório Rubens Naves Santos Jr. Advogados.

<sup>5</sup> ADI 6.492 protocolada pelo PDT e ADI 6.536 impetrada por PCdoB, PSOL, PSB e PT.



constitucionais dos municípios. O tempo, a decisão do STF e a vontade política possivelmente esclarecerão as dúvidas postas nesta seção.

### Box

**Destaque: Já há dois questionamentos em curso no STF, que ilustram o risco real de judicialização de diferentes aspectos da nova legislação.**

Ponto de atenção: A agilidade que o STF dirimir e decidir sobre essas questões influenciará no contexto de segurança jurídica e efetiva implementação da nova legislação.

Questão em aberto: A figura dos blocos regionais e o papel dado aos governos estaduais, configuram usurpação de competência constitucional dos municípios nesta política pública?

## As etapas da política de saneamento básico

Retomar o quadro ilustrativo é pedagógico no sentido de consolidar com clareza as quatro etapas do serviço de saneamento básico. Duas questões fundamentais que podem ser compreendidas a partir dele: (i) **o planejamento é competência indelegável do titular do serviço, ou seja, somente ele pode e deve fazê-lo**; (ii) a prestação do serviço é a última etapa e, portanto, do ponto de vista legal, só pode acontecer depois que o planejamento a regulação e fiscalização estiverem devidamente estabelecidos.

*Quadro 1. Funções do titular do serviço de saneamento básico*

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

*Fonte: Aliança pela Água, 2017.*

Neste novo cenário legal, compreender o papel dos municípios exige identificar para qual nível de governança, ou para qual território esse planejamento deverá ocorrer. Ou, no “jurisdiquês”, a questão é: “quem é o titular”?

E essa resposta está basicamente alicerçada em uma questão de engenharia. **Municípios são os titulares exclusivos apenas onde as “infraestruturas e instalações operacionais atendam a um único Município”**. Nas demais ocasiões, o município passa a compartilhar sua titularidade com outros entes públicos (ele não a perde completamente em nenhuma circunstância).

Portanto, **a elaboração de planos, mesmo depois do novo marco legal, ainda é central**. E, mais do que isso, o planejamento representa a tarefa No. 1 para toda a estruturação do serviço. Em outras palavras, independente de quem seja o titular, o planejamento segue sendo de extrema relevância. E mais, em qualquer uma das circunstâncias, seja no interesse local seja na governança interfederativa, o município segue tendo um papel relevante de participação e construção do planejamento.

**O ponto de atenção é que onde estiver caracterizado o interesse comum, o município deverá participar ativamente do planejamento, mas em um fórum ampliado, junto a outros entes públicos**. Nos locais onde houver RMs, Aglomerações Urbanas (AUs) e Microrregiões (MRs), bem como onde forem criadas as unidades regionais de saneamento (blocos), o planejamento passa a ser para todo este território de forma agrupada. E o município pode e deve ter voz nessa concertação regional.

E é a partir do planejamento que decorrem as demais etapas: fiscalização, regulação e, por fim, a própria prestação do serviço.

Ainda em relação ao planejamento, a nova legislação deixa clara a obrigação de que os **planos de saneamento devem respeitar os planos de bacias hidrográficas e os planos diretores (quando for de interesse local) ou os planos desenvolvimento urbano integrado (no caso de interesse comum)**. Duas possibilidades emergem a partir dessa integração entre instrumentos de planejamento. Em primeiro lugar o fato de que os municípios também têm assento e voz na elaboração dos outros planos citados, de bacias hidrográficas e de desenvolvimento urbano integrado (nas RMs, AUs e MRs). O segundo aspecto relevante é uma oportunidade para incluir a dimensão socioambiental no processo de construção dos planos.

Por fim, cabe destacar que o novo marco legal exige que, sempre que a prestação do serviço não for realizada diretamente pelo titular, deve ser aberto um processo de concorrência para que qualquer prestador habilitado possa participar. Lembrando que essa fase da prestação exige que as etapas prévias devam ter sido perfeitamente estabelecidas.

#### Box

**Destaque: O planejamento segue sendo uma competência indelegável do titular e, portanto, deve ocorrer para toda sua área. De modo que onde for criado o bloco regional, o planejamento deve ser para todo o território daquele agrupamento.**

Ponto de atenção: Os municípios devem se preparar e atuar de forma ativa, especialmente nos casos onde isso ocorrer a partir da estrutura de governança interfederativa.

Questão em aberto: Quem define onde há interesse local ou comum?

## A titularidade e o Estatuto da MetrÓpole

Seguramente o novo marco legal trouxe consigo alterações estruturantes para a organização deste setor e da sua política pública. E como posto de forma reiterada uma das estratégias é a organização regional dos municípios, com o objetivo declarado de que, a partir dos agrupamentos, haja viabilidade econômica atraente e que nenhum município supostamente deficitário não fique excluído.

Ocorre que, do ponto de vista legal, não houve grande alterações para os municípios que já compunham RMs e AUs. Isso porque, desde 2015 já existe o Estatuto da MetrÓpole, criado pela Lei Federal No. 13.089/15, que determina a chamada **governança interfederativa**.

Isso quer dizer que, **nestas regiões criadas por força de lei estadual, os serviços públicos caracterizados de interesse comum, passam a ser de responsabilidade compartilhada entre os municípios daquele território e o estado.**

Isso é o que está posto na lei, que é relativamente recente. Na prática, nosso federalismo brasileiro ainda não sabe exatamente como operar essas responsabilidades compartilhadas, como as decisões devem ser tomadas, entre outros aspectos.

De modo que é muito provável que essa dificuldade já vivenciada ao longo destes últimos cinco anos, se transponha para a complexidade do arranjo legal do saneamento básico.

Cabe ainda explorar o exemplo prático (e único) do estado da Bahia que, mesmo antes do novo marco legal, já organizou em 2019 todo o seu território a partir dos blocos regionais, denominados em sua legislação estadual de “microrregiões de saneamento básico”. Segundo o próprio governo estadual “A integração regional é imprescindível para a garantia do equilíbrio na prestação dos serviços de saneamento básico em todo o Estado”. Os critérios considerados para a criação destes agrupamentos na Bahia, representados no mapa abaixo, foram: os Territórios de Identidade<sup>6</sup> e a localização dos Sistemas Integrados de Abastecimento de Água. Foram, portanto, criadas 19 Microrregiões de saneamento básico, representadas abaixo.

*Figura 1. Mapa das microrregiões de saneamento básico da Bahia*



*Fonte: Bahia, 2019.*

<sup>6</sup> Metodologia que, a partir do sentimento de pertencimento das comunidades, organizou o território estadual da Bahia a partir da realidade local e especificidades de cada região. Ver mais em: <http://www.seplan.ba.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=17>

## Box

Destaque: **Nas RMs, AUs, MRs e unidades regionais o interesse comum significa que a titularidade é compartilhada entre todos os municípios daquele território mais o governo estadual.**

Ponto de atenção: A governança interfederativa exige a criação de um fórum de concertação política que o Estado brasileiro ainda não sabe muito bem operacionalizar.

Questão em aberto: Como, de fato, implementar essa governança interfederativa?

## Regionalização e consórcios intermunicipais

O primeiro ponto em relação à estruturação do saneamento básico a partir de agrupamentos regionais de municípios é exatamente em relação ao processo de identificação de onde isso ocorrerá, como isso ocorrerá e sob quais condições.

O usual fetiche pela lei não pode nos deixar cair na tentação de pensar que a lei resolverá todos os problemas estruturais e históricos do Brasil neste setor. Mas, nesse caso, o fato é que a redação da legislação não deixa claro vários elementos referentes a estes processos em questão, e até o presente o governo federal tampouco deixou claro se esses esclarecimentos serão ou não objeto de regulamentação.

Primeira questão: **o interesse comum, os blocos regionais e a adesão dos municípios.**

A redação da lei dá a entender que, onde estiver caracterizado o interesse comum, os municípios têm sim a possibilidade de não aderirem os blocos regionais criados pelos governos estaduais. O art. 50 da Lei 11.445/07, que trata dos critérios de alocação de recursos da União coloca que, entre eles, está “**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**”.

Entretanto, a existência ou não de fato desta possibilidade não está clara e cristalina ainda. Especialmente porque, em outra passagem da lei é colocado que apenas onde estiver

caracterizado o interesse local, os municípios podem escolher a adesão às estruturas regionais: “Art. 8º-A. É facultativa a adesão dos titulares dos serviços públicos de saneamento de interesse local às estruturas das formas de prestação regionalizada”.

Além disso, tampouco estão claras as punições que decorrerão dessa não adesão, para além do não acesso a recursos.

Segunda questão: **os consórcios intermunicipais e os blocos regionais.**

A grande diferença entre essas duas formas de organização é, na primeira os municípios são os únicos atores que lideram o processo, enquanto nos blocos regionais há a adição da participação do governo estadual. Mais do que isso, nos blocos regionais o estado tem um peso relevante, especialmente porque ele criará essas regiões a partir de lei estadual.

O novo marco legal deixa muito clara sua orientação e preferência para o modelo de blocos regionais. Por exemplo, entre os objetivos da política federal (art. 59 da Lei 11.445/07) está a promoção da “promover a regionalização dos serviços, com vistas à geração de ganhos de escala, por meio do apoio à formação dos blocos de referência e à obtenção da sustentabilidade econômica financeira do bloco” (inciso XIV). Ou então as normas de referência para a regulação a serem pela Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) devem também incentivar a regionalização (art. 4º-A, § 3º, V da Lei 9.984/00).

Mas, o ponto mais importante deste debate é a convivência e relação entre consórcios intermunicipais e blocos regionais. Isso tampouco está claro. O novo marco legal apenas “admite” a existência de consórcios intermunicipais. No art. 8º da Lei 11.445/07, que trata exatamente da titularidade dos serviços de saneamento básico é posto que:

“§ 1º O exercício da titularidade dos serviços de saneamento poderá ser realizado também por gestão associada, mediante consórcio público ou convênio de cooperação, nos termos do art. 241 da Constituição Federal, observadas as seguintes disposições:

I - fica admitida a formalização de consórcios intermunicipais de saneamento básico, exclusivamente composto de Municípios, que poderão prestar o serviço aos seus consorciados diretamente, pela instituição de autarquia intermunicipal”.

Vale lembrar que já existem 487 consórcios públicos intermunicipais no Brasil, sendo que 4082 municípios integram os mesmos (Observatório dos Consórcios Públicos Intermunicipais).

## Box

Destaque: **Os consórcios intermunicipais são considerados e reconhecidos na nova legislação como um arranjo possível para o setor de saneamento básico.**

Ponto de atenção: A lei não deixou claro como será a convivência dos consórcios intermunicipais e os blocos regionais.

Questões em aberto: Onde já estiverem consórcios intermunicipais estabelecidos, haverá sobreposição de bloco regional? Nestes locais, a adesão ao bloco regional é obrigatória? E os municípios que decidirem se organizar de forma consorciada? Ou que já estão consorciados? Posto o interesse comum, prevalecerá a gestão associada via consórcios, decidida pelos municípios, ou a unidade regional criada pelo governo estadual?

## A regulação e a tarifa

Mais uma vez, a ilustração do quadro com as etapas dos serviços de saneamento básico auxilia na compreensão desta política pública (Quadro 1). A tarefa No. 1 é a realização do planejamento, função indelegável do titular. Na sequência, o titular deve definir quem será responsável pela regulação e fiscalização do serviço. Esse alguém pode ser o próprio titular ou ele pode delegar essa função a um terceiro. De modo que **a regulação/fiscalização sempre é realizada por um ente público.**

**O ente regulador na prática, deve lastrear toda a sua atuação com base em dois documentos basilares, a saber, o contrato de prestação do serviço que deve ser elaborado à luz do que está no planejamento.** E aqui se configura o entrelaçamento entre todas as quatro etapas do serviço: planejamento, regulação, fiscalização e prestação do serviço.

Nos locais onde há o interesse local, o município é o titular e ele exclusivamente é quem deve definir quem será o regulador. Pode ser ele mesmo, município, na figura de uma agência reguladora municipal. Ou, o município pode delegar essa função para uma agência reguladora de outro ente público. Essa segunda possibilidade é o que já ocorre em vários locais no Brasil onde os municípios delegam a função da regulação para

agências reguladoras vinculadas aos governos estaduais, por exemplo, a Arce (CE), Adasa (DF), Arsae (MG) e Arsesp (SP).

Posto o interesse comum, portanto, é a titularidade compartilhada entre a governança interfederativa, ou seja, aquele agrupamento de municípios (no caso de consórcios) ou o agrupamento de municípios mais o estado, que deverá definir quem será o agente regulador do serviço. Mais uma vez, essa agência pode ser criada especificamente para aquele território regional. Algo similar com o que já acontece, por exemplo, na bacia hidrográfica dos rios Piracicaba, Capivari e Jundiá (PCJ), onde a regulação é feita pela Ares-PCJ de forma específica para aquele território. Ou então, a outra opção, é que o bloco regional pode resolver delegar a função da regulação para um terceiro, por exemplo, uma agência reguladora vinculada apenas ao governo do estado.

Portanto, **a regulação e a definição da tarifa (uma das funções centrais da regulação, aprofundada a seguir) serão feitas especificamente para o bloco, para o agrupamento.** Isso não significa dizer que todos os usuários, de todos os municípios, pagarão exatamente a mesma tarifa. Isso já é o que acontece normalmente. Por exemplo, quando a Agenera, agência reguladora vinculada ao governo do estado do Rio de Janeiro, define a tarifa da Cedae, empresa estadual de saneamento, isso não significa que em todos os municípios onde a empresa atua a tarifa será exatamente mesma. É calculado um “bolo” geral<sup>7</sup> para todo o bloco e isso é distribuído de forma desigual a partir de um conjunto de critérios. É assim que opera (parte) dos chamados subsídios cruzados.

Compreendida inicialmente a lógica e papel da regulação, a pergunta subsequente é: **qual a importância da regulação?**

**É possível dizer que a regulação é um dos principais bastiões do interesse público no dia-a-dia da prestação dos serviços de saneamento básico,** tanto nas ações de fiscalização, quanto propriamente na regulação. Sendo a regulação a responsável por definir o preço do serviço (a tarifa), mais do que isso, ela tem a incumbência de criar e definir uma série de incentivos para o prestador. E a calibragem disso é de extrema relevância e com impactos diretos na vida das pessoas. É nesta etapa que a tarifa social é definida em grande medida e operada, por exemplo.

---

<sup>7</sup> Normalmente a regulação econômica deste setor utilizada a metodologia de *price cap* para definição da tarifa média máxima (que seria o “bolo” geral, em termos não técnicos).



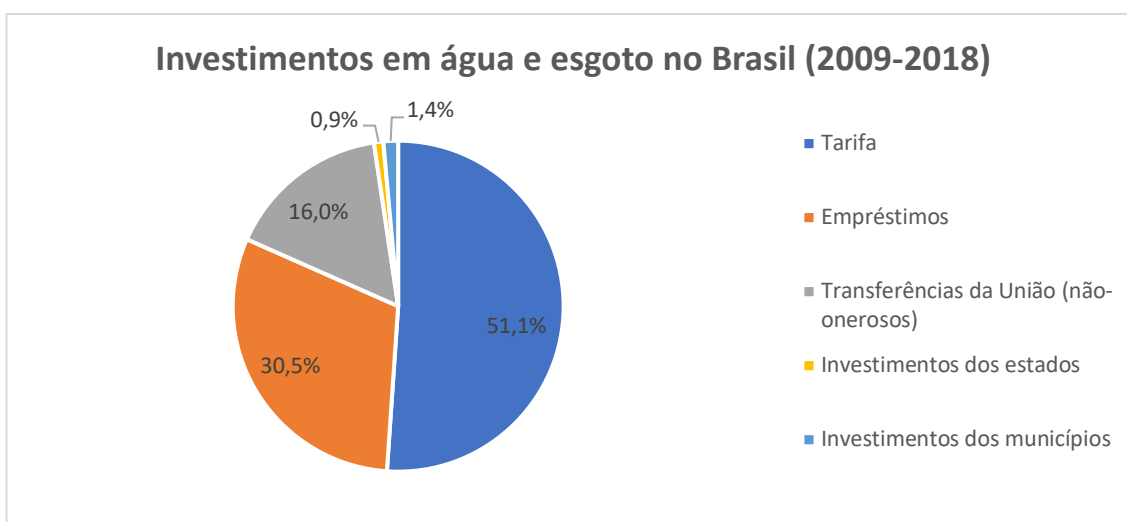
Especialmente no cenário do novo marco legal do saneamento, onde há um enorme potencial para o aumento da participação de prestadores privados, a regulação-fiscalização ganha ainda mais importância.

**E, é o titular que define quem exercerá essa função. E, como o município não perde sua titularidade em nenhuma circunstância, ele exerce papel central neste processo.**

Ainda em relação à definição da tarifa, um esclarecimento e dimensionamento são centrais. No Brasil, é a tarifa, definida pelo regulador, e paga diretamente pelos usuários, que financia uma enorme parte dos investimentos em água e esgoto.

Os dados apresentados no gráfico abaixo, sistematizados a partir da base oficial do Ministério do Desenvolvimento Regional, apontam que nos últimos 10 anos a tarifa é responsável por pelo 51,1% de todos os investimentos em água e esgoto no país. Isso sem considerar que a tarifa também é responsável em grande parte pelo pagamento dos empréstimos feitos, que totalizam mais 30,5% dos investimentos. Tais dados são inequívocos ao ilustrar a relevância da tarifa, instrumento este definido pelo regulador à luz do contrato e do plano.

Gráfico 1. Investimentos em água e esgoto no Brasil (2009-2018)



Fonte: SNIS. Elaboração própria.

De modo que fica evidente a importância do diálogo e relação próxima do município e do titular com o regulador.

**Portanto, o município, mesmo no novo marco legal, independente se seja interesse local ou comum, tem um papel relevante na definição do regulador e deve participar**

**de forma muito ativa deste processo.** Por diversos motivos, mas um deles é que esta definição impactará, por exemplo, na definição da tarifa e, portanto, nos recursos que viabilizarão os investimentos em prol da universalização até 2033.

Em relação ao perfil das fontes dos recursos para os investimentos, ainda não está claro como será o futuro. Esse padrão onde a tarifa é a principal fonte de recursos parece que será mantido.

#### Box

**Destaque: A regulação é uma atividade extremamente relevante, especialmente porque ela é a responsável pela definição e calibragem da tarifa. E o município, mesmo no âmbito da governança interfederativa, deve exercer um papel relevante e ter uma relação próxima com a regulação.**

Ponto de atenção: A tarifa é a principal fonte de investimentos em água e esgoto no Brasil.

Questões em aberto: Como ficarão os investimentos e financiamentos públicos, em especial da União e seus bancos de fomento? Os investimentos públicos, historicamente baixos, serão mantidos ou haverá impacto? Para mais ou para menos? A Funasa, vinculada ao Ministério da Saúde, seguirá sendo responsável pelo apoio técnico e financeiro aos municípios com menos de 50.000 habitantes?

## Fontes de recursos

Essa seção pretende apresentar uma análise exploratória de conjuntura e instrumentos práticos, portanto, para além da leitura *strictu sensu* do novo marco legal. De modo que seguramente ela demanda maiores aprofundamentos para eventuais futuras fases do trabalho.

Os dados aqui apresentados partem basicamente do material construído conjuntamente entre IDS e a Rede de Ação Política pela Sustentabilidade (RAPS), elaborado em agosto de 2020 e intitulado “**Guia Temático: Segurança Hídrica Municipal**”, que teve como um de seus objetivos auxiliar no processo de formação de candidatos e gestores locais no

âmbito das eleições municipais de 2020. Neste material são apresentadas seis prioridades para a gestão local nesta agenda, além de ser explorado o exemplo do município de Extrema (MG) como um caso inspirador. E uma abordagem do material foi exatamente apresentar ações sustentáveis nesta agenda que representassem, ao mesmo tempo, uma oportunidade de saúde fiscal para o orçamento municipal.

Antes de explorar algumas dessas possibilidades, é importante tratar de duas premissas conjunturais elementares. A primeira delas é, conforme o Gráfico 1 ilustrou, o fato de que a tarifa é de longe a principal fonte de recursos. Além disso, considerar em segundo lugar que os investimentos públicos neste setor, especialmente os recursos da União vêm diminuindo constantemente. Segundo os dados do Painel do Orçamento do Ministério da Economia, se em 2010 a União investiu efetivamente R\$4,4 bilhões, em 2018 esse montante diminuiu para apenas R\$ 1,9 bilhão, ambos em valores correntes corrigidos pelo IPCA.

Postas as premissas, fica evidente a necessidade de, além de um debate nacional estrutural para viabilizar os R\$ 700 bilhões estimados pelo governo para alcançar a universalização em 2033, pensar em instrumentos inovadores que permitam gerar recursos na escala local.

Uma primeira possibilidade é de natureza regulatória. É a criação dos chamados **Fundos Municipais de Saneamento**. Esse foi um instrumento criado por algumas agências reguladoras, por exemplo, a Arsesp e a Arsa, em São Paulo e Minas Gerais, respectivamente.

Este mecanismo cria as possibilidades para que os municípios recebam 4% da receita que o prestador gerou em seu próprio território municipal. Para que isso seja possível, algumas regras regulatórias foram criadas, tais como criar o Fundo específico a partir de uma legislação, ter o plano de saneamento básico e estar atualizado, ter a celebração formal em um contrato a respeito da prestação do serviço, bem como ter um órgão gestor do fundo.

A segunda oportunidade para geração de recursos e investimentos no nível local está atrelada aos Comitês de Bacias Hidrográficas (CBHs), importante fórum de concertação e gestão descentralizada dos recursos hídricos, no qual os municípios têm assento instituído. Para além propriamente de uma possibilidade de fonte de recursos, é

importante lembrar que o novo marco legal do saneamento obriga que os planos de saneamento respeitem e estejam integrados com os planos de bacias hidrográficas.

E, do ponto de vista financeiro, uma maior integração dos municípios com os CBHs pode viabilizar recursos para a gestão local neste enfoque do saneamento, ou então, da segurança hídrica. O caso do CBH São Francisco é interessante e relevador neste sentido, uma vez que o Comitê viabilizou em 2019, a partir de recursos oriundos da cobrança pelo uso dos recursos hídricos, a contratação para a elaboração dos planos de saneamento de 48 municípios de sua bacia hidrográfica. Trata-se, portanto, de uma relação ganha-ganha entre município e bacia hidrográfica, com uma maior integração com potencial benefícios socioambientais e que permite, ainda, viabilizar recursos financeiros. Este tipo de relação ainda é algo pouco explorado na realidade brasileira, que conta com 235 CBHs e com um valor arrecadado pela cobrança pelo uso da ordem de R\$ 2,84 bilhões somente em 2019, segundo o relatório de conjuntura da ANA.

#### Box

Destaque: **Existe uma diversidade de fontes de recursos, para além da tarifa, que o município pode viabilizar para que investimentos em seu território.**

Ponto de atenção: A articulação em fóruns como o CBHs é central para a boa governança e gestão da água, inclusive representando potencial financeiro.

## Passado e Presente

A tabela abaixo apresenta um primeiro exercício de sistematizar em tópicos, algumas das mudanças estruturais advindas com a nova legislação, comparando como era e como passa a ficar.

Quadro 2. Comparativo pré e pós novo marco legal

	Lei 11.445/07 (Pré novo marco legal)	Lei 14.026/20 (pós novo marco legal)
<b>Universalização</b>	A meta até 2033 estava posta apenas no Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab).	Agora, a meta de universalizar 99% da população com acesso à água e 90% ao esgoto até 2033, está tanto na Lei quanto deve ser internalizada em todos os contratos de prestação de serviços.
<b>Etapas dos serviços de saneamento básico</b>	Planejamento (função indelegável do titular), regulação/fiscalização (passível de delegação a um terceiro, sempre ente público) e prestação do serviço (própria, delegada via contrato de programa ou concessão)	Planejamento (função indelegável do titular), regulação/fiscalização (passível de delegação a um terceiro, sempre ente público) e prestação do serviço (própria ou a partir de concorrência)
<b>Titularidade*</b>	A CF define que os serviços de interesse local são de titularidade municipal.  Desde 2013 o STF define que os serviços de saneamento básico podem ser de interesse comum, portanto, de titularidade compartilhada entre entes públicos. Isso se consolida no Estatuto da Metrópole (2015), a partir do qual fica colocada a figura da governança interfederativa (que na prática enfrenta dificuldades para ser efetivamente implementada).	Municípios seguem sendo titulares onde há o interesse local.  A gestão associada (consórcios intermunicipais) segue sendo uma possibilidade.  Avanço da governança interfederativa no sentido de consolidar o estabelecido no Estatuto da Metrópole e criar a figura de "unidades regionais" (a partir de lei estadual) também como outra forma de agrupamento de municípios.
<b>Plano como condição de acesso a recursos da União</b>	O Decreto 7.217/10 (ref. Lei 11.445/07) estabeleceu inicialmente o prazo de 2014 para que os planos municipais fossem publicados, sendo uma condição central para acesso aos recursos da União.  Esse prazo foi postergado por cinco vezes, sendo o prazo final de dezembro de 2022.	O art. 50 da Lei 11.445/07 mantém os planos como condição de acesso a recursos da União.  E o art. 19 do novo marco (Lei 14.026/20) estabelece o prazo de 31/12/2022 para que os planos de saneamento sejam publicados pelos titulares.
<b>Contratos de programa</b>	Viabilizavam a prestação das Companhias Estaduais de Saneamento Básico (Cesbs) sem concorrência.	Esse tipo de contratação passa a ser vedada. Sendo que os atuais contratos em vigência devem obrigatoriamente incluir as metas de universalização até Março de 2022 (essa obrigação vale para todos tipos de contratos, e seu não cumprimento pode gerar a nulidade do contrato), e sendo assim devem ser cumpridos até seu prazo final contratual**.
<b>Prestação de serviços</b>	Podia se dar sem concorrência, via prestação direta ou delegação (via contratos de programa) ou concessão para empresas privadas.	A prestação direta pelo titular ainda é uma possibilidade. Caso contrário, obrigatoriamente processos de concorrência devem acontecer.
<b>Resíduos sólidos</b>	A Lei 12.305/10 determinou o prazo inicial de dezembro de 2014 para extinção dos lixões à céu aberto, sendo que o mesmo foi prorrogado algumas vezes seguidas. Em 2015 foram determinados prazos escalonados, a depender das condições dos municípios: 2019 (capitais e RMs), 2020 (municípios médios) e 2021 (pequenos).	Até 31/12/2020 é necessário ter o planejamento, bem como mecanismos de cobrança para a sustentabilidade econômico-financeira.  A disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos devem acontecer em: Ago/21 para capitais, RMs e Rides; Ago/22 em municípios com mais de 100 mil habitantes; Ago/23 para municípios com população entre 50 mil e 100 mil habitantes; e Ago/24 para municípios com menos de 50 mil hab.

\*Em ambos os casos os municípios não perdem sua titularidade. Apenas passam a compartilhá-la em um arranjo de cooperação quando há interesse comum.

\*\*O veto presidencial ao art. 16 proíbe a renovação destes contratos de programa por mais um período. O Congresso Nacional ainda analisará esse e demais vetos.

Fonte: Elaboração própria.

## Referências

Agência Brasil. “Governo prevê regulamentação do marco do saneamento em setembro”. 19/ago/2020. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2020-08/governo-preve-regulamentacao-do-marco-do-saneamento-em-setembro>

Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA). Relatório de conjuntura dos recursos hídricos do Brasil, 2019. Disponível em: <http://conjuntura.ana.gov.br/gestaoagua>

Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo (Arseps). Critérios regulatórios para reconhecimento, nas tarifas, dos repasses aos fundos municipais de saneamento básico (NT.F-0009-2019). Disponível em: [https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUK Ewi0wrfwg7nrAhWsJLkGHVMDukQFjAAegQIBRAB&url=http%3A%2F%2Fwww.arsesp.sp.gov.br%2FConsultasPublicasBiblioteca%2FNT.F-0009-2019.pdf&usg=AOvVaw272w\\_5xYqUwnAOwsRK-XLr](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUK Ewi0wrfwg7nrAhWsJLkGHVMDukQFjAAegQIBRAB&url=http%3A%2F%2Fwww.arsesp.sp.gov.br%2FConsultasPublicasBiblioteca%2FNT.F-0009-2019.pdf&usg=AOvVaw272w_5xYqUwnAOwsRK-XLr)

Agencia Reguladora de Serviços de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário do Estado de Minas Gerais (Arsae-MG). Mecanismo de reconhecimento dos repasses tarifários para fundos de saneamento básico (NT.GRT No. 08/2018). Disponível em: [https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwispeKzhLnrAhWsJ7kGHbZBD-QQFjAAegQIBRAB&url=http%3A%2F%2Farsae.mg.gov.br%2Fimages%2Fdocumentos%2Faudiencia\\_publica%2FNT\\_GRT\\_08\\_2018\\_Reconhecimento\\_Repasses.pdf&usg=AOvVaw0Be1UKA6EDIDg\\_5H4LTdo\\_](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwispeKzhLnrAhWsJ7kGHbZBD-QQFjAAegQIBRAB&url=http%3A%2F%2Farsae.mg.gov.br%2Fimages%2Fdocumentos%2Faudiencia_publica%2FNT_GRT_08_2018_Reconhecimento_Repasses.pdf&usg=AOvVaw0Be1UKA6EDIDg_5H4LTdo_)

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

Comitê da bacia hidrográfica do São Francisco. Jornal A Travessia, ed. Set/2019. Disponível em: <https://cbhsaofrancisco.org.br/noticias/novidades/jornal-travessia-edicao-de-setembro-2019/>

GOVERNO DO ESTADO DA BAHIA. Lei Estadual Complementar No. 48 de 10 de junho de 2019, Institui as Microrregiões de Saneamento Básico. Disponível em: <http://www.legislabahia.ba.gov.br/documentos/lei-complementar-no-48-de-10-de-junho-de-2019>

\_\_\_\_\_. Microrregiões de Saneamento Básico. Disponível em: <http://www.sih.ba.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=25>

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

Heller, L. et al. “A nova lei de saneamento: atiraram no público e acertaram o privado”. In UOL, 23/ago/20. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/colunas/2020/08/23/a-nova-lei-de-saneamento-atiraram-no-publico-e-acertaram-o-privado.htm>

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

Instituto Democracia e Sustentabilidade (IDS) e Rede de Ação Política pela Sustentabilidade (RAPS). “Guia Temático: Segurança Hídrica Municipal”, agosto de 2020. Disponível em: [http://ids-ecostage.s3.amazonaws.com/media/Guia\\_Temático\\_RAPS\\_Segurança\\_H%C3%ADrica.pdf](http://ids-ecostage.s3.amazonaws.com/media/Guia_Temático_RAPS_Segurança_H%C3%ADrica.pdf)

Ministério da Economia. Painel do Orçamento, consulta livre e pagamento efetivo. Disponível em: [https://www1.siof.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opensoc.htm?document=IAS%2FExecucao\\_Orcamentaria.qvw&host=QVS%40pqlk04&anonymous=true](https://www1.siof.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opensoc.htm?document=IAS%2FExecucao_Orcamentaria.qvw&host=QVS%40pqlk04&anonymous=true)

Ministério do Desenvolvimento Regional. Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS): <http://www.snis.gov.br>

NAVES, R. “O Supremo Tribunal Federal deve sanear a nova lei do saneamento” IN Revista Consultor Jurídico (ConJur). 16/ago/2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-ago-16/rubens-naves-stf-sanear-lei->

[saneamento?fbclid=IwAR2P62e\\_NSjmJw9MsJyR7CBRSwi1MaIAwmKwsOWM8IKuXIIDB1iFYZjheVA/](https://www.facebook.com/saneamento/?fbclid=IwAR2P62e_NSjmJw9MsJyR7CBRSwi1MaIAwmKwsOWM8IKuXIIDB1iFYZjheVA/)

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

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