



CARTILHA – NOVO MARCO LEGAL DO SANEAMENTO BÁSICO¹

BOOKLET – NEW SANITATION LEGAL FRAMEWORK

Henrique Savonitti Miranda²

 <https://orcid.org/0000-0002-1397-4766>

 <http://lattes.cnpq.br/7210345879445236>

Università di Udine (ITA)

E-mail: savonitti@savonitti.net

Resumo

O presente estudo, em formato de cartilha, foi elaborado por solicitação da Fundação Ulysses Guimarães, Filial de Goiás, para ser apresentado aos candidatos às eleições municipais de outubro de 2020. Nele foram apresentados os principais desafios a serem enfrentados pelos municípios brasileiros após a edição do Novo Marco Legal do Saneamento Básico, aprovado em junho de 2020

Palavras-chave: Saneamento básico. Marco legal. Princípios. Titularidade. Responsabilidades. Formas de prestação.

Abstract

The current study, in booklet format, was elaborated by request of the Ulysses Guimarães Foundation, Branch of Goiás, to be presented to the candidates running in the municipal elections of October 2020. It presented the main challenges to be faced by Brazilian municipalities after the edition of the New Sanitation Legal Framework, approved in June 2020

Keywords: Sanitation. Legal framework. Principles. Ownership. Responsibilities. Forms of provision.

1. Introdução

No dia 24 de junho de 2020, o Senado Federal aprovou o *Novo Marco Legal do Saneamento Básico*.

¹ Este artigo é fruto de solicitação realizada pela Fundação Ulysses Guimarães, Filial de Goiás, para ser transmitido aos candidatos às eleições municipais de outubro de 2020. O trabalho foi apresentado na série de eventos “Encontros Temáticos Virtuais: O Novo Marco Legal do Saneamento”, realizado em julho de 2020. O texto em PowerPoint da apresentação está disponível em <https://www.fundacaoulysses.org.br/wp-content/uploads/2020/08/Enio-Salviano-Apresentacao.pdf>.

² Doutor em Direito pela *Università di Udine* (ITA) e pela *Université de Toulon* (FRA). Mestre em Direito Administrativo e Gestão Pública (*Master di II Livello in Organizzazione, management, innovazione nelle Pubbliche Amministrazioni*) pela *Università La Sapienza* (ITA). Mestre em Direito Empresarial pela Universidade de Franca. Especialista em Direito Tributário pelo IBET/PUC-SP e IBDT/USP. Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito de São Carlos. Bacharelado em Filosofia pelo Centro Universitário Claretiano. Membro do *Centre de Droit et de Politique Comparés Jean-Claude Escarras – CDPC*. Autos de diversas publicações jurídicas no Brasil e no exterior. Professor do Centro Universitário UniProcessus nas disciplinas de Introdução ao Estudo do Direito, Teoria Geral do Direito, Direito Constitucional II e Direito Administrativo II. ORCID 0000-0002-1397-4766. E-mail: savonitti@savonitti.net. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7210345879445236>.

O projeto de lei (PL nº 4.162/2019) é de iniciativa do Presidente da República e foi apresentado após a Medida Provisória nº 868, de 27 de dezembro de 2018, *perder a eficácia* por decurso de prazo.

No mundo inteiro, cerca de 2 *bilhões de pessoas* não possuem acesso a água potável. No Brasil, aproximadamente 39 *milhões de pessoas* não têm acesso aos sistemas de abastecimento público. A falta de coleta de esgoto, por sua vez, atinge 48% da população, sujeitando cerca de 100 *milhões de brasileiros* a doenças relacionadas à falta de saneamento, como diarreias graves.

A Lei Federal nº 14.026, de 15 de julho de 2020, atualiza o denominado *marco legal do saneamento básico*, disciplinado pela Lei Federal nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007.

2. O que é saneamento básico?

A água é um recurso natural imprescindível para a existência humana!

Segundo a Lei Federal nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007 (alterada pela Lei Federal nº 14.026, de 15 de julho de 2020), que estabelece as diretrizes nacionais e a política federal sobre o tema, *saneamento básico* é o conjunto de todas as atividades relacionadas ao “abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos” (inciso III do art. 2º), além dos serviços de drenagem e manejo das águas pluviais, tratamento, limpeza e fiscalização preventiva das respectivas redes (inciso IV do art. 2º), visando a garantia da *saúde pública*, o combate à *pobreza* e sua *erradicação*, a *proteção ambiental* e à *segurança da vida* e do *patrimônio público* e privado.

Desse modo, o saneamento básico deve contemplar, prioritariamente, 4 (*quatro*) espécies de serviços:

- ✓ Abastecimento de água potável;
- ✓ Coleta e tratamento de esgoto;
- ✓ Limpeza urbana e destinação adequada dos resíduos; e
- ✓ Drenagem e manejo de águas pluviais.

3. Princípios fundamentais do saneamento básico

São *princípios fundamentais* das políticas de saneamento básico, nos termos prescritos pelo art. 2º do *Novo Marco Legal do Saneamento Básico*:

- ✓ a *universalização* do acesso e a efetiva prestação do serviço; e
- ✓ a *integralidade*, compreendida como o conjunto de atividades e componentes de cada um dos diversos serviços de saneamento básico, propiciando à população o acesso na conformidade de suas necessidades e maximizando a eficácia das ações e resultados.

4. De quem é a titularidade do serviço de saneamento básico?

Durante muito tempo discutiu-se sobre a *titularidade* do serviço público de saneamento básico!

Apesar de todos os Estados possuírem empresas estatais de saneamento, a *titularidade* do serviço pertence, em regra, aos *Municípios*,

conforme determinação constante do art. 30, inciso V, da Constituição Federal de 1988, que lhes confere a prerrogativa de “organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local”.

Nesse sentido foi o entendimento proferido pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI nº 1.842/RJ.

Com o objetivo de encerrar definitivamente a discussão e suprimindo lacuna que constava da legislação até então, o *Novo Marco Legal do Saneamento Básico* passa a prever, *expressamente*, que a *titularidade* dos serviços públicos de saneamento básico pertence:

- ✓ Aos *Municípios* e ao *Distrito Federal*, no caso de interesse local; ou
- ✓ Aos *Estados*, em conjunto com os *Municípios*, quando compartilharem, efetivamente, instalações operacionais integrantes de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, instituídas por lei complementar estadual, no caso de interesse comum.

Cabe à União, porém, estabelecer “diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos” (inciso II do art. 21 da Constituição da República), o que se dá por meio da Lei Federal nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007 (alterada pela Lei Federal nº 14.026, de 15 de julho de 2020), bem como pela atividade desenvolvida pela Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA), que dispõe de competência para editar *normas de referência* sobre a matéria, com o objetivo de orientar a atuação das empresas prestadoras de serviços.

5. Quais as principais inovações introduzidas pelo Novo Marco Legal?

Dentre as principais inovações inseridas pelo *Novo Marco Legal do Saneamento Básico* destacam-se:

- ✓ Novos prazos para o *fechamento* dos “lixões”, que deveria ocorrer até 31 de dezembro de 2020, salvo para os municípios que já elaboraram seus planos de gestão de resíduos sólidos, situação na qual os prazos para a adequação variam de agosto de 2021 a agosto de 2024, dependendo da localização e do tamanho do município;
- ✓ 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;
- ✓ Fim da possibilidade de celebração dos *contratos de programa*, que eram formalizados diretamente com as concessionárias, sem licitação, e privilegiavam as companhias estaduais de saneamento;
- ✓ Prioridade no recebimento de *incentivos e subsídios tarifários e não tarifários* aos Municípios que efetuarem concessão dos seus serviços;

- ✓ Obrigatoriedade da realização de *licitação* para todas as concessões de serviços ou para alienação do controle acionário das estatais prestadoras, com a substituição de todos os contratos vigentes;
- ✓ Os contratos de programa ou de concessão *regulares*, celebrados em *estrita observância* às regras até então vigentes, permanecerão em vigor até o advento do seu termo contratual.

6. Quais as principais responsabilidades dos municípios?

A partir da edição do *Novo Marco Legal do Saneamento Básico*, consoante dicção de seu art. 9º, os Municípios ficam *obrigados* a:

- ✓ elaborar os *planos de saneamento básico*, publicando-os até 31 de dezembro de 2022;
- ✓ estabelecer *metas e indicadores de desempenho* e mecanismos de aferição de *resultados*, a serem obrigatoriamente observados na execução dos serviços prestados de forma direta ou por concessão;
- ✓ *prestar diretamente* os serviços, ou *conceder a prestação* a particulares, e definir, em ambos os casos, a *entidade responsável pela regulação e fiscalização* da prestação dos serviços públicos de saneamento básico;
- ✓ definir os *parâmetros* a serem adotados para a garantia do atendimento essencial à saúde pública, inclusive quanto ao volume mínimo *per capita* de água para abastecimento público, observadas as normas nacionais relativas à potabilidade da água;
- ✓ estabelecer os *direitos* e os *deveres* dos usuários;
- ✓ estabelecer os *mecanismos* e os procedimentos de *controle social*;
- ✓ implementar *sistema de informações* sobre os serviços públicos de saneamento básico, observadas a metodologia e a periodicidade estabelecidas pelo Ministério do Desenvolvimento Regional; e
- ✓ *intervir e retomar a operação* dos serviços delegados, por indicação da entidade reguladora, nas hipóteses e nas condições previstas na legislação e nos contratos.

7. Como os serviços de saneamento básico podem ser prestados?

A partir da edição do *Novo Marco Legal do Saneamento Básico*, a *titularidade* e a *responsabilidade* pela prestação dos serviços pertencem aos Municípios, que deverão executá-los por meio de uma das seguintes *modalidades*:

- ✓ *prestação direta*, por meio da criação de autarquia ou empresa estatal instituídas para essa finalidade específica;
- ✓ *delegação* para prestação, pela iniciativa privada, mediante contrato de *concessão* simples, mediante prévia *licitação*, vedada sua disciplina mediante contrato de programa;
- ✓ *delegação* para prestação, pela iniciativa privada, mediante *parceria público-privada - PPP*, sempre através de *licitação*; ou
- ✓ formalização de *consórcios intermunicipais de saneamento básico*, compostos *exclusivamente* por Municípios, que poderão prestar o

serviço diretamente aos seus consorciados (por meio da criação de uma *autarquia intermunicipal*) ou *delegá-los* à iniciativa privada, mediante *licitação*, vedada a formalização de contrato de programa com sociedade de economia mista.

Em caso de execução mediante contrato (concessão simples ou PPP), o *contratado* poderá *subdelegar*, por meio de *licitação*, até o limite de 25% (vinte e cinco por cento) do valor do contrato, desde que seja autorizado pelo Município e mediante comprovação técnica dos benefícios em termos de *eficiência e qualidade* dos serviços.

O *Novo Marco Legal do Saneamento Básico* estimula a *alienação* do controle acionário das empresas estatais de saneamento básico, na medida em que passa a vedar, expressamente, que sejam contratadas pelos Municípios sem a realização de *licitação*.

8. Quais as fontes disponíveis para o financiamento dos serviços?

Existem diversas *fontes de investimento* disponíveis para o setor de saneamento básico no Brasil. As *principais* são:

- ✓ *recursos não onerosos*, derivados da Lei Orçamentária Anual (LOA);
- ✓ *empréstimos de longo prazo*, operados pela *Caixa*, com recursos provenientes do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS;
- ✓ *empréstimos de longo prazo*, operados pelo *BNDES*, com recursos oriundos do Fundo de Amparo ao Trabalhador – Fat;
- ✓ recursos oriundos de *empréstimos internacionais*, contraídos junto às agências multilaterais de crédito, tais como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (Bid) e o Banco Mundial (Bird);
- ✓ recursos provenientes da *cobrança* pela utilização dos recursos hídricos (Fundos Estaduais de Recursos Hídricos), nos Estados em que já foram instituídos; e
- ✓ a partir da edição do *Novo Marco Legal*, recursos originários de *fundos* criados, com a participação da União, exclusivamente para financiar serviços técnicos profissionais especializados de estruturação e desenvolvimento de projetos na área.

Ressalte-se que, conforme já mencionado, os Municípios que optarem pela *concessão* dos seus serviços terão *prioridade* no recebimento de auxílio federal para a elaboração do plano municipal de saneamento básico.

9. Considerações finais

A aprovação do *Novo Marco Legal do Saneamento Básico*, ocorrida em 24 de junho de 2020, traz à tona uma série de desafios que devem ser enfrentados pelos municípios brasileiros nos próximos anos.

No modelo anterior, era muito comum a contratação das empresas estaduais de água e esgoto para a prestação dos aludidos serviços, *sem* a necessidade da realização de *licitações*. O novo marco jurídico abre as portas à *privatização* dessas empresas – presentes em todos os Estados da federação – cuja qualidade dos serviços é objeto de muitos questionamentos.

A nova legislação estabelece, ainda, os *princípios fundamentais* das políticas de saneamento básico, define as *responsabilidades* e as *formas de prestação*, reafirma a *titularidade* dos Municípios e do Distrito Federal, prescreve as *fontes de recursos* disponíveis para o financiamento dos serviços, além de ampliar a *importância* do papel desenvolvido pela Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA).

Trata-se, sem sombra de dúvidas, de uma *legislação inovadora* e que oferece as *condições jurídicas* ao cumprimento da *meta* nela estabelecida de que, até 2033, 99% dos brasileiros tenham acesso à água potável e, 90%, ao tratamento e à coleta de esgoto.

REFERÊNCIAS

GONÇALVES, Jonas Rodrigo. Como escrever um Artigo de Revisão de Literatura. **Revista JRG de estudos acadêmicos**, Ano II, Vol. II, n.5, 2019.