



# IMPRESSÕES SOBRE AS PRINCIPAIS ALTERAÇÕES DO MARCO LEGAL DE SANEAMENTO

*Ernesto Cavalcanti Plastina*  
*Janaína Reis da Costa Nogueira*  
*Paulo Kubrusly Soares Terra*  
*Roberta Backer Gomes de Miranda*  
*Vivian Regina Costa Winkel\**

## RESUMO

Este trabalho tem como objetivo discorrer brevemente sobre as principais alterações promovidas na Lei 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico, a partir da promulgação da Lei 14.026, de 15 de julho de 2020, considerada o novo marco legal do saneamento no país. São abordados os temas da universalização do serviço, a proibição da celebração de novos contratos de programa, a estruturação da prestação regionalizada do serviço, bem como o aumento da segurança jurídica do setor. Conclui-se que os objetivos do novo marco legal estão vinculados à efetiva aplicação dos dispositivos legais e da interpretação jurisprudencial acerca deles.

**Palavras-chave:** Novo marco legal do saneamento. Lei 14.026/2020. Universalização do saneamento. Segurança jurídica.

---

\* Respectivamente, advogados, gerente e chefe do Departamento Jurídico de Infraestrutura do BNDES. O conteúdo desse trabalho é de exclusiva responsabilidade dos autores, não refletindo, necessariamente, a opinião do BNDES.

# INTRODUÇÃO

---

Em 28 de julho de 2010, a Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU) aprovou a Resolução A/RES/64/292 (UN, 2010), na qual, pela primeira vez, o direito à água potável limpa e ao saneamento foi reconhecido formalmente como direito essencial. Essa resolução apelou ainda aos Estados e às organizações internacionais para que intensifiquem os esforços para alcançar a efetivação desse direito.

Segundo a Organização Mundial da Saúde (OMS) (WHO, 2018), um sistema seguro de saneamento é fundamental para a saúde em vários aspectos, desde a prevenção de doenças até a preservação da saúde mental e social. A ausência de saneamento básico contribui para o crescimento de doenças que são, especificamente nos países pobres e em desenvolvimento, letais em crianças abaixo de cinco anos de idade. Esse conceito, disposto nas diretrizes sobre saneamento e saúde (WHO, 2018), estabelece um conjunto de medidas para estimular sistemas e práticas de saneamento seguros para a melhoria da saúde, além de evidenciar a conexão entre o tema e o bem-estar populacional.

Essa pauta se torna ainda mais urgente quando se verificam os índices no Brasil. Segundo o Painel Saneamento Brasil (TRATA BRASIL, [2019]), no ano de 2019, 16,3% da população não tinha acesso à água e 45,9% careciam de coleta de esgoto.

Nesse cenário de ausência de serviços públicos de saneamento, foi promulgada a Lei 14.026, de 15 de julho de 2020, a qual promoveu grandes alterações na Lei 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico. Os principais objetivos do novo regramento, denominado Marco Legal do Saneamento, consistem em viabilizar a universalização dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, bem como estimular maior eficiência e efetividade em sua prestação, conferindo a eles mais segurança jurídica, incluindo os serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos.

## I. PRINCIPAIS ALTERAÇÕES PROMOVIDAS PELA LEI 14.026/2020

---

Pode-se indicar quatro grandes pilares de mudanças nas diretrizes nacionais para o saneamento promovidas pela Lei 14.026/2020: (i) estabelecimento de metas visando a universalização dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário; (ii) proibição de celebração de novos contratos de programa; (iii) estruturação da prestação regionalizada dos serviços; e (iv) aumento da segurança jurídica do setor.

### A. UNIVERSALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA E ESGOTAMENTO SANITÁRIO

O artigo 11-B da Lei 11.445/2007, com nova redação dada pela Lei 14.026/2020, determina que os contratos de prestação dos serviços públicos de saneamento básico devem definir metas de universalização que garantam o atendimento a 99% da população com água potável e a 90% com coleta e tratamento de esgotos até 31 de dezembro de 2033. Obriga também que haja metas quantitativas de não intermitência do abastecimento, de redução de perdas e de melhoria dos processos de tratamento.

Segundo o disposto no § 1º do artigo 11-B, os contratos de prestação de serviços de saneamento em vigor que não contiverem tais metas terão até 31 de março de 2022 para viabilizarem essa inclusão.

Contudo, de acordo com o § 2º do mesmo artigo 11-B, para os contratos firmados por meio de procedimentos licitatórios, a celebração de aditivo para a inclusão das metas será opcional, a critério

do titular do serviço, em comum acordo com a empresa contratada. O município, caso não proceda o aditamento do referido contrato de prestação de serviços, na forma do § 2º, inciso III, do citado dispositivo, deverá buscar alternativas, como a prestação direta da parcela remanescente ou a realização de licitação complementar para o atingimento da totalidade da meta (§ 2º, incisos I e II).

Já para os contratos de prestação de serviços de saneamento básico celebrados sem prévio procedimento licitatório, como é o caso dos contratos de programa formalizados entre as companhias estaduais de saneamento básico (CESB) e os municípios, a realização de aditamento para a inclusão das metas previstas no artigo 11-B é obrigatória até 31 de março de 2022.

Vale também ressaltar que, como condição precedente e indispensável à celebração de aditivo para a inclusão das metas de universalização dos serviços – seja para os contratos de programa (ante a obrigatoriedade, na forma do § 1º do art. 11-B), seja para os contratos de concessão precedidos de licitação (com aditamento opcional, na forma do § 2º, inciso III, do art. 11-B) –, será exigida a comprovação da capacidade econômico-financeira da empresa contratada, por recursos próprios ou por contratação de dívida, nos termos do artigo 10-B da Lei 11.445/2007, conforme redação dada pela Lei 14.026/2020.

A metodologia para comprovação da capacidade econômico-financeira das empresas prestadoras dos serviços de saneamento foi regulamentada por meio do Decreto 10.710, de 31 de maio de 2021. Segundo o artigo 1º, § 1º, devem comprovar tal capacidade com vistas a viabilizar a universalização dos serviços de abastecimento de água potável ou de esgotamento sanitário:

*Art. 1º. [...]*

*§1º [...]*

*I – os prestadores de serviço que o explorem com base em contrato de programa celebrado nos termos do disposto na Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005; e*

*II – os prestadores de serviço que o explorem com base em contrato, precedido de licitação e celebrado com o titular do serviço, de concessão comum regido pela Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, ou de concessão patrocinada ou administrativa regido pela Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, para fins de aditamento dos contratos para inclusão das metas de universalização, observado o caráter opcional para esses casos, conforme previsto no artigo 11-B, §2º, conforme já mencionado anteriormente (BRASIL, 2021).*

A avaliação da capacidade econômico-financeira das empresas prestadoras dos serviços de saneamento de água e esgoto será feita pela entidade reguladora responsável pela fiscalização de seus contratos em duas etapas sucessivas, conforme previsto no art. 4º do Decreto 10.710/2021:

*Art. 4º [...]*

*I – na primeira etapa, será analisado o cumprimento de índices referenciais mínimos dos indicadores econômico-financeiros; e*

*II – na segunda etapa, será analisada a adequação dos estudos de viabilidade e do plano de captação (BRASIL, 2021).*

Nos termos do art. 10 do decreto, a empresa prestadora do serviço deverá apresentar requerimento de comprovação de capacidade econômico-financeira junto a cada entidade reguladora de seus contratos até 31 de dezembro de 2021, acompanhado de toda a documentação prevista nos artigos 5º e 6º do dispositivo.

Caberá à entidade reguladora competente decidir sobre a capacidade econômico-financeira do prestador do serviço até 31 de março de 2022, conforme o art. 14 do regulamento.

## B. PROIBIÇÃO DE CELEBRAÇÃO DE NOVOS CONTRATOS DE PROGRAMA

Os contratos de programa são disciplinados pela Lei 11.107, de 6 de abril de 2007, que trata de normas gerais de contratação de consórcios públicos, tendo como base o artigo 241 da Constituição Federal de 1988, o qual dispõe que

*a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos (BRASIL, 1988).*

Segundo o art. 13 da Lei 11.107/2007,

*deverão ser constituídas e reguladas por contrato de programa, como condição de sua validade, as obrigações que um ente da Federação constituir para com outro ente da Federação ou para com consórcio público no âmbito de gestão associada em que haja a prestação de serviços públicos ou a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal ou de bens necessários à continuidade dos serviços transferidos (BRASIL, 2005).*

Conforme dispõe o § 5º do artigo 13,

*mediante previsão do contrato de consórcio público, ou de convênio de cooperação, o contrato de programa poderá ser celebrado por entidades de direito público ou privado que integrem a administração indireta de qualquer dos entes da Federação consorciados ou conveniados (BRASIL, 2005).*

Assim, sob a égide desse regramento, foram celebrados os contratos de programa entre municípios e as CESBs, os quais, atualmente, representam a maioria dos contratos de prestação de serviços de saneamento firmados pelas companhias estaduais.

Todavia, com o advento da Lei 14.026/2020, essa realidade será alterada, pois, segundo a nova redação do artigo 10 da Lei 11.445/2007, a prestação dos serviços públicos de saneamento básico por entidade que não integre a administração do titular depende da celebração de contrato de concessão, por meio de prévia licitação, nos termos do art. 175 da Constituição Federal, sendo vedada a sua disciplina mediante contrato de programa, convênio, termo de parceria ou outros instrumentos de natureza precária.

A Lei 14.026/2020 também incluiu o parágrafo oitavo ao artigo 13 da Lei 11.107/2005 para estabelecer a mesma proibição de celebrar contratos de programas destinados à prestação de serviços públicos de saneamento básico.

Vale registrar que o legislador, ao aprovar a Lei 14.026/2020, previu em seu artigo 16 que

*os contratos de programa vigentes e as situações de fato de prestação dos serviços públicos de saneamento básico por empresa pública ou sociedade de economia mista, assim consideradas aquelas em que tal prestação ocorra sem a assinatura, a qualquer tempo, de contrato de programa, ou cuja vigência esteja expirada, poderão ser reconhecidas como contratos de programa e formalizadas ou renovados mediante acordo entre as partes, até 31 de março de 2022 (BRASIL, 2020b).*

Ainda no parágrafo único do artigo 16, estabeleceu que

*os contratos reconhecidos e os renovados terão prazo máximo de vigência de 30 (trinta) anos e deverão conter, expressamente, sob pena de nulidade, as*

*cláusulas essenciais previstas no art. 10-A e a comprovação prevista no art. 10-B da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, sendo absolutamente vedada nova prorrogação ou adição de vigência contratual (BRASIL, 2020b).*

Contudo, tanto o artigo 16, *caput*, quanto seu parágrafo único foram vetados pelo presidente da República ao promulgar a Lei 14.026/2020. Desse modo, a situação dos contratos de programas atualmente vigentes está regida pelos termos do artigo 17, *caput*, da Lei 14.026/2020: “os contratos de concessão e os contratos de programa para prestação dos serviços públicos de saneamento básico existentes na data de publicação desta Lei permanecerão em vigor até o advento do seu termo contratual” (BRASIL, 2020b).

As relações de prestação de serviços não formalizadas por meio de contrato ou os contratos de programa existentes que não sejam aditados para inclusão das metas de universalização, tendo como base a comprovação da capacidade econômico-financeira da respectiva CESB, serão considerados precários ou irregulares.

Sendo assim, a partir dessas novas regras, o cenário futuro da prestação de serviços por parte das CESBs tende a ser bastante alterado, pois para que uma companhia estadual possa continuar executando seus serviços em determinado município, após o advento do termo final de seu contrato de programa, terá que obedecer ao art. 10 da Lei 11.445/2007 e celebrar um contrato de concessão precedido de procedimento licitatório.

### **C. ESTRUTURAÇÃO DA PRESTAÇÃO REGIONALIZADA DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO**

O artigo 3º, inciso VI, da Lei 11.445/2007, com a alteração promovida pela Lei 14.026/2020, assim define prestação regionalizada:

*Art. 3º Para fins do disposto nesta Lei, considera-se: [...]*

*VI – prestação regionalizada: 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, podendo ser estruturada em:*

*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 nº 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 (BRASIL, 2020b).*

Por sua vez, o Decreto 10.588, de 24 de dezembro de 2020, que dispõe sobre o apoio técnico e financeiro da União previsto no art. 13 da Lei 14.026/2020 e sobre a alocação de recursos públicos federais e os financiamentos com recursos da União, ou geridos ou operados por órgãos ou en-

tidades da União, de que trata o art. 50 da Lei 11.445/2007, definiu a prestação regionalizada nos seguintes termos:

*Art. 2º A prestação regionalizada de serviços de saneamento visa à geração de ganhos de escala e à garantia da universalização e da viabilidade técnica e econômico-financeira dos serviços, com uniformização do planejamento, da regulação e da fiscalização.*

*§ 1º Para fins de alocação de recursos públicos federais e de financiamentos com recursos da União, ou com recursos geridos ou operados por órgãos ou entidades da União, será considerada cumprida a exigência de prestação regionalizada:*

- I. na hipótese de região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião, com a aprovação da lei complementar correspondente;*
- II. na hipótese de unidade regional de saneamento básico, com a declaração formal, firmada pelo Prefeito, de adesão aos termos de governança estabelecidos na lei ordinária; ou*
- III. na hipótese de bloco de referência, com a assinatura de convênio de cooperação ou com a aprovação de consórcio público pelo ente federativo (BRASIL, 2020a).*

A partir do cotejo dos dispositivos legal e regulamentar supra, é possível constatar que o artigo 2º do Decreto 10.588/2020 limitou a definição das formas de prestação regionalizada dos serviços de saneamento básico àquelas previstas em seus incisos, pois dispõe que será considerada cumprida a exigência de prestação regionalizada nas hipóteses de constituição de: (i) região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião; (ii) unidade regional de saneamento básico; ou (iii) bloco de referência.

Já a redação do artigo 3º, inciso VI, da Lei 11.445/2007 define prestação regionalizada como modalidade de prestação integrada de serviços públicos de saneamento em área cujo território abranja mais de um município.

O inciso VI traz em suas alíneas o que poderia ser entendido como uma relação não exaustiva das formas de prestação regionalizada. Por outro lado, há quem entenda que a enumeração do referido inciso é exaustiva, portanto, os consórcios públicos e convênios de cooperação não estariam abrangidos entre as formas de prestação regionalizada para todos os fins dessa lei.

A propósito, nos termos do artigo 2º, § 11, do Decreto 10.588/2020, a prestação regionalizada sob a forma de consórcios públicos ou convênios de cooperação poderá ser utilizada para os serviços de limpeza pública, de manejo de resíduos sólidos urbanos ou de drenagem urbana e manejo de águas pluviais, desde que cumpram os objetivos listados no *caput* do artigo 2º, *in verbis*:

*Art. 2º [...]*

*§ 11. Para serviços de limpeza pública, de manejo de resíduos sólidos urbanos ou de drenagem urbana e manejo de águas pluviais, a exigência de prestação regionalizada poderá ser atendida por meio de consórcios públicos, na forma prevista na Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, ou por meio de gestão associada decorrente de acordo de cooperação, desde que observados os objetivos previstos no *caput* (BRASIL, 2020a).*

Assim, para os casos específicos de limpeza urbana, manejo de resíduos sólidos e de águas pluviais, o decreto previu expressamente outras possibilidades de prestação regionalizada que não

as listadas em seu artigo 2º, § 1º, permitido a interpretação de que excluiu, *a contrario sensu*, essa aplicação aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

Segundo dispõe o artigo 2º, *caput*, do Decreto 10.588/2020, a estruturação da prestação regionalizada dos serviços públicos de saneamento básico visa gerar ganhos de escala e garantir a universalização e a viabilidade técnica e econômico-financeira dos municípios, incluindo aqueles menos capacitados nesses aspectos. Possibilita-se, assim, que também esses municípios sejam atendidos pelas empresas prestadoras de serviços, que não poderão se encarregar apenas daqueles potencialmente lucrativos; pelo contrário, terão que oferecer os serviços para todos os municípios que compõem a estrutura regionalizada, inclusive os deficitários.

Como forma de estimular a estruturação da prestação regionalizada pelos titulares dos serviços públicos de saneamento básico, o legislador estabeleceu, no artigo 50 da Lei 11.445/2007, com redação dada pela Lei 14.026/2020, que a alocação de recursos públicos federais e os financiamentos com recursos da União (ou geridos ou operados por órgãos ou entidades da União) está condicionada, entre outras obrigações, à comprovação das seguintes exigências:

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

IX – à constituição da entidade de governança federativa no prazo estabelecido no inciso VIII do *caput* deste artigo (BRASIL, 2020b).

Nada obstante, os artigos 7º e 8º do Decreto 10.588/2020 – que, lembremos, dispõe, dentre outros, sobre a alocação de recursos públicos federais e sobre os financiamentos com recursos da União ou geridos ou operados por órgãos ou entidades da União de que trata o art. 50 da Lei 11.445/2007 – estabelecem:

Art. 7º O disposto nos incisos VII, VIII e IX do *caput* do art. 50 da Lei nº 11.445, de 2007, não se aplica:

I – aos recursos alocados por emendas parlamentares por meio da transferência especial prevista no inciso I do *caput* do art. 166-A da Constituição, hipótese em que os recursos serão repassados diretamente ao ente federativo beneficiado independentemente de celebração de convênio ou instrumento congênere, na forma prevista no § 2º do art. 166-A da Constituição, observado o disposto na Lei de Diretrizes Orçamentárias; e

II – à alocação de recursos públicos federais e financiamentos com recursos da União ou com recursos geridos ou operados por órgãos ou entidades da União em Municípios onde a prestação do serviço público de saneamento básico não esteja regionalizada até o prazo a que se refere o § 1º do art. 11-B da Lei nº 11.445, de 2007.

Art. 8º O disposto nos incisos VII, VIII e IX do *caput* do art. 50 da Lei nº 11.445, de 2007, aplica-se aos contratos de concessão e de parcerias público-privadas precedidos de licitação, nos termos do disposto no art. 175 da Constituição, firmados posteriormente à data de publicação deste Decreto, exceto às concessões e parcerias público-privadas que:

I – tenham sido licitadas ou submetidas à consulta pública anteriormente à data de publicação deste Decreto; ou

II – sejam objeto de estudos já contratados pelas instituições financeiras federais anteriormente à data de publicação deste Decreto (BRASIL, 2020a).<sup>1</sup>

Observa-se que os artigos do Decreto 10.588/2020, acima transcritos, definem balizas temporais para a exigência das condições impostas pelo artigo 50, incisos VII, VIII e IX, da Lei 11.445/2007.<sup>2</sup>

Segundo previsto pelo artigo 7º do decreto, seria desnecessário observar as condições impostas pelos incisos VII a IX da Lei 11.445/2007 para a destinação de recursos federais e financiamentos com recursos da União ou com recursos geridos ou operados por órgãos ou entidades da União: (i) em caso de projeto de saneamento originário de emenda parlamentar prevista no inciso I do *caput* do art. 166-A da Constituição; ou (ii) quando a prestação do serviço público de saneamento básico não estiver regionalizada até o prazo a que se refere o § 1º do art. 11-B da Lei 11.445/2007 (31 de março de 2022).<sup>3</sup>

Por sua vez, o artigo 8º do decreto estabelece que as condições impostas pelos incisos VII, VIII e IX do artigo 50 da Lei 11.445/2007 se aplicam aos contratos de concessão e de parcerias público-privadas (PPP) precedidos de licitação, nos termos do disposto no art. 175 da Constituição Federal, firmados posteriormente à data de sua publicação, com exceção daqueles celebrados posteriormente a 24 de dezembro de 2020, relativos às concessões e PPPs que atendam uma das duas condições previstas em seus incisos.

Os artigos 7º, inciso II, e 8º tratam de situações distintas. Pode-se inferir do artigo 7º, inciso II, que 31 de março de 2022 é o termo final para a dispensa das condicionantes previstas nos incisos VII, VIII e IX do artigo 50 da Lei 11.445/2007 para a alocação de recursos públicos federais e financiamentos com recursos da União (ou com recursos geridos ou operados por órgãos ou entidades da União) a todos os contratos de prestação de serviços públicos de saneamento básico, independentemente de sua natureza.

Depreende-se ainda do artigo 8º que os contratos de concessão e de PPPs precedidos de licitação, firmados após 24 de dezembro de 2020 e que cumpram uma das condições previstas nos incisos I e II igualmente não se sujeitariam, durante toda sua vigência, às exigências impostas pelos incisos VII, VIII e IX do *caput* do artigo 50 da Lei 11.445/2007.

Ainda no tocante aos contratos mencionados no parágrafo acima, é possível interpretar o *caput* do artigo 8º do Decreto 10.588/2020 no sentido de que as exigências constantes nos incisos VII, VIII e IX do artigo 50 da Lei 11.445/2007 não se aplicariam a tais contratos por todo o seu prazo.

## D. AUMENTO DA SEGURANÇA JURÍDICA DO SETOR

Antes da promulgação da Lei 14.026/2020, a fragmentação regulatória diante da competência municipal do serviço de saneamento consistia em fator de insegurança para investidores privados, assim como para a estruturação e implantação de projetos e, em última esfera, para a gestão dos contratos.

---

1 A redação do inciso I do art. 8º foi alterada pelo Decreto 10.710/2021 para deixar explícito que as condições da exceção prevista nesse artigo não são cumulativas.

2 Importante destacar que somente o disposto no inciso II do artigo 7º do Decreto 10.588/2020 se aplica aos contratos de financiamento; o inciso I destina-se aos recursos alocados por meio de emendas parlamentares.

3 “§ 1º Os contratos em vigor que não possuírem as metas de que trata o *caput* deste artigo terão até 31 de março de 2022 para viabilizar essa inclusão” (BRASIL, 2007).

A esse respeito, cabe a transcrição de trecho constante da mensagem de encaminhamento do Projeto de Lei 4.162/2019 ao presidente da República:<sup>4</sup>

11. *A grande variabilidade de regras regulatórias se consolidou como um obstáculo ao desenvolvimento do setor e à universalização dos serviços. A Constituição Federal atribui a titularidade dos serviços de saneamento básico aos municípios, atribuição acolhida pela Lei n. 11.445/2007, que faculta aos titulares regular diretamente ou delegar a regulação desse setor. Esse arranjo explicitou as diferentes capacidades regulatórias dos diferentes titulares, resultando numa miríade de situações.*

12. *Doze anos após a edição da Lei n. 11.445, de 2007, o país continua convivendo com um arranjo institucional de mais de 49 agências reguladoras responsáveis pela regulação de 2.906 municípios dos 5.570 existentes, ou seja, 48% dos municípios não possuem nenhum tipo de regulação e num ambiente em que cada município pode ter a sua agência reguladora.*

13. *Um primeiro problema decorrente deste arranjo, se deve à baixa capacidade regulatória dos titulares do serviço, o que afeta negativamente a eficiência e desenvolvimento do setor de saneamento básico, e influencia na qualidade e preço dos serviços de forma inadequada. Uma segunda consequência da falta de padronização regulatória é a existência de custos de transação relevantes aos prestadores, públicos e privados, que trabalham para diferentes titulares. Estes são obrigados a se adaptar a regras regulatórias potencialmente muito diferentes na prestação de um mesmo serviço.*

14. *O Projeto de Lei proposto atribui à Agência Natural de Águas (ANA) a competência de elaborar normas nacionais de referência regulatória para o setor de saneamento básico, que servirão como balizadores das melhores práticas para os normativos dos diferentes reguladores de saneamento básico do País. Espera-se assim uma elevação na qualidade das normas regulatórias para o setor de saneamento básico e uma maior uniformização regulatória em todo território nacional, enfrentando os problemas apontados acima (BRASIL, 2019).*

Ampliando de forma significativa a competência da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA), o novo marco legal lhe outorga atribuição para regular o saneamento básico integralmente por meio da edição de normas de referência (como padrões de qualidade e eficiência na prestação), da manutenção e da operação, da regulação tarifária, das metas de universalização dos serviços de saneamento básico, entre outras.

Nesse sentido, o artigo 4-A da Lei 9.984, de 17 de julho de 2000, incluído pela Lei 14.026/2020, dispõe:

*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.*

*§ 1º Caberá à ANA estabelecer normas de referência sobre:*

- I. *padrões de qualidade e eficiência na prestação, na manutenção e na operação dos sistemas de saneamento básico;*

---

<sup>4</sup> Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1787462&filename=Tramitacao-PL+4162/2019](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1787462&filename=Tramitacao-PL+4162/2019). Acesso em: 20 set. 2021.

- II. *regulação tarifária dos serviços públicos de saneamento básico, com vistas a promover a prestação adequada, o uso racional de recursos naturais, o equilíbrio econômico-financeiro e a universalização do acesso ao saneamento básico;*
- III. *padronização dos instrumentos negociais de prestação de serviços públicos de saneamento básico firmados entre o titular do serviço público e o delegatário, os quais contemplarão metas de qualidade, eficiência e ampliação da cobertura dos serviços, bem como especificação da matriz de riscos e dos mecanismos de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro das atividades;*
- IV. *metas de universalização dos serviços públicos de saneamento básico para concessões que considerem, entre outras condições, o nível de cobertura de serviço existente, a viabilidade econômico-financeira da expansão da prestação do serviço e o número de Municípios atendidos;*
- V. *critérios para a contabilidade regulatória;*
- VI. *redução progressiva e controle da perda de água;*
- VII. *metodologia de cálculo de indenizações devidas em razão dos investimentos realizados e ainda não amortizados ou depreciados;*
- VIII. *governança das entidades reguladoras, conforme princípios estabelecidos no art. 21 da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007;*
- IX. *reúso dos efluentes sanitários tratados, em conformidade com as normas ambientais e de saúde pública;*
- X. *parâmetros para determinação de caducidade na prestação dos serviços públicos de saneamento básico;*
- XI. *normas e metas de substituição do sistema unitário pelo sistema separador absoluto de tratamento de efluentes;*
- XII. *sistema de avaliação do cumprimento de metas de ampliação e universalização da cobertura dos serviços públicos de saneamento básico;*
- XIII. *conteúdo mínimo para a prestação universalizada e para a sustentabilidade econômico-financeira dos serviços públicos de saneamento básico (BRASIL, 2020b).*

O propósito da nova competência da ANA é, portanto, incentivar a uniformização das normas regulatórias e, dessa maneira, aumentar a segurança jurídica do setor, impulsionando os investimentos.

Por fim, cumpre registrar que, visando estimular a observância das normas de referência expedidas pela ANA, assim como fez em relação à estruturação da prestação regionalizada, o legislador condicionou 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) à observância das referidas normas, conforme dispõe o inciso III do artigo 50 da Lei 11.445/2007, incluído pela Lei 14.026/2020.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

---

A definição do novo marco regulatório do saneamento básico impõe enormes desafios. O estabelecimento da prestação regionalizada dos serviços, a demonstração da capacidade econômico-financeira dos prestadores para atingir a universalização e a impossibilidade de prorrogação ou celebração de novos contratos de programa, dentre outras diretrizes, exigirão organização, planejamento e transparência dos agentes do setor.

É certo que tais desafios passam pela efetiva aplicação da legislação, assim como pela interpretação a ser conferida pelo Poder Judiciário e pelos órgãos de controle. Nessa toada, espera-se que o Supremo Tribunal Federal não tarde a julgar o mérito das Ações Diretas de Inconstitucionalidade 6.492, 6.536, 6.583 e 6.882, ajuizadas contra a Lei 14.026/2020.

Tanto quanto de projetos, investimento e financiamento, o setor necessita de segurança jurídica para se expandir.

Espera-se, portanto, que o novo marco legal seja também o marco da participação ativa de todos os atores do setor – entes públicos, empresas privadas e financiadores –, para que, enfim, o serviço essencial e fundamental do saneamento se torne um direito básico consolidado de cada brasileiro.

## REFERÊNCIAS

- BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 10 nov. 2021.
- BRASIL. Decreto n. 10.588, de 24 de dezembro de 2020. Dispõe sobre o apoio técnico e financeiro de que trata o art. 13 da Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020, sobre a alocação de recursos públicos federais e os financiamentos com recursos da União ou geridos ou operados por órgãos ou entidades da União de que trata o art. 50 da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. *Diário Oficial da União*: seção 1 extra B, Brasília, DF, ed. 246-B, p. 32, 24 dez. 2020a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/decreto/D10588.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10588.htm). Acesso em: 1 set. 2021.
- BRASIL. Decreto n. 10.710, de 31 de maio de 2021. Regulamenta o art. 10-B da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, para estabelecer a metodologia para comprovação da capacidade econômico-financeira dos prestadores de serviços públicos de abastecimento de água potável ou de esgotamento sanitário [...]. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, ed. 102, p. 3, 31 maio 2021. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/decreto/D10710.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/decreto/D10710.htm). Acesso em: 1 set. 2021.
- BRASIL. Lei n. 9.984, de 17 de julho de 2000. Dispõe sobre a criação da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) [...]. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, p. 1, 18 jul. 2000. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19984.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19984.htm). Acesso em: 11 nov. 2021.
- BRASIL. Lei n. 11.107, de 6 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, p. 1, 7 abr. 2005.
- BRASIL. Lei n. 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nºs 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, p. 3, 8 jan. 2007. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/11445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/11445.htm). Acesso em: 1 set. 2021.
- BRASIL. Lei n. 14.026, de 15 de julho de 2020. Atualiza o marco legal do saneamento básico [...]. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, p. 1, 16 jul. 2020b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/14026.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/14026.htm). Acesso em: 1 set. 2021.
- BRASIL. *Projeto de Lei n. 4.162/2019*. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2019. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1787462&filename=Tramitacao-PL+4162/2019](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1787462&filename=Tramitacao-PL+4162/2019). Acesso em: 20 set. 2021.
- TRATA BRASIL. Indicadores por ano: 2019. *Painel saneamento Brasil*, São Paulo, [2019]. Disponível em: <https://www.painelsaneamento.org.br/explore/ano?SE%5Ba%5D=2019>. Acesso em: 1 set. 2021.
- UN – UNITED NATIONS. A/RES/64/292: Resolution adopted by the General Assembly on 28 July 2010. New York: UN, 2010. Disponível em: [https://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/64/292](https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/64/292). Acesso em: 1 set. 2021.
- WHO – WORLD HEALTH ORGANIZATION. *Guidelines on sanitation and health*. Geneva: WHO, 2018. Disponível em: <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/274939/9789241514705-eng.pdf>. Acesso em: 1 set. 2021.