



Ministério das Cidades
Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental
Departamento de Cooperação Técnica
Coordenação-Geral do Marco Legal do Saneamento

Parecer de mérito nº 21/2023/CGML-MCID/DCOT-MCID/SNSA-MCID

Referência: 80000.011379/2023-17

Interessado: Ministério das Cidades

Assunto: **Proposta de emenda ao Projeto de Lei do Congresso Nacional nº 4, de 2023.**

1. **SUMÁRIO EXECUTIVO**

1.1. Trata-se de proposta de emenda ao Projeto de Lei do Congresso Nacional nº 4, de 2023, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2024 e dá outras providências, com vistas a incluir cláusula para suspender restrição para transferências de recursos federais aos municípios em decorrência de inadimplementos perante o Serviço Auxiliar de Informações para Transferências Voluntárias (CAUC), quando tratar-se de ações e serviços de saneamento básico.

1.2. Este parecer foi produzido em conformidade ao art. 32 do Decreto nº 9.191, de 1º de novembro de 2017, que estabelece as normas e as diretrizes para elaboração, redação, alteração, consolidação e encaminhamento de propostas de atos normativos ao Presidente da República pelos Ministros de Estado.

2. **ANÁLISE DO PROBLEMA**

2.1. A falta de acesso aos serviços de saneamento básico tem sido um problema social histórico que atinge sobretudo os municípios de pequeno porte, ou seja, população menor que 50.000 habitantes. Segundo dados do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS) de 2021, 15,8% da população brasileira não têm acesso à água tratada, sendo a região norte com o menor índice de atendimento - 40% da população sem acesso a água tratada. No que diz respeito ao esgotamento sanitário, segundo esta mesma fonte, apenas 55,8% da população brasileira possui acesso à coleta de esgoto, e deste total coletado, somente 80,8% são tratados. Para limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, em 2021, estimou-se que 10,1% da população não possuía acesso aos serviços de coleta domiciliar no país. Para drenagem e manejo das águas pluviais urbanas, o (SNIS) de 2021 identificou, que 56,5% dos municípios não possuem sistema exclusivo para drenagem das águas pluviais urbanas, 95,8% dos municípios não possuem algum tipo de tratamento para águas pluviais e 11,90% dos municípios possuem sistema unitário (misto com esgotamento sanitário). Além disso, 66,2% dos municípios não possuem mapeamento de áreas de risco de inundação e 319,3 mil pessoas foram desabrigadas ou desalojadas devido a eventos hidrológicos impactantes no ano de 2021.

2.2. O país ainda enfrenta os graves problemas de acesso a esses serviços, estando longe do ideal para um país considerado a 10ª economia mundial e subjugada a 101ª no ranking de saneamento no mundo.

2.3. Dentre as causas da falta ou pouco acesso aos serviços de saneamento estão: o grande déficit de oferta e de investimentos, principalmente nas áreas rurais; gestão e prestação deficientes dos serviços; falhas na formulação, na implementação e na avaliação das políticas públicas; baixa conscientização dos gestores; baixo envolvimento da população; e baixa participação e controle social na gestão da política de saneamento básico.

2.4. Visando superar os problemas de acesso, foi publicada a Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2023, que altera e atualiza a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, de forma a criar alternativas para expandir o volume de investimentos nesse setor da infraestrutura. Dentre suas principais diretrizes estão a prestação regionalizada dos serviços de saneamento; a necessidade de comprovação da capacidade econômico-financeira dos prestadores públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário; a edição de normas de referências para regulação dos serviços; a sustentabilidade econômico-financeira dos serviços de resíduos sólidos urbanos; o estabelecimento de prazos para encerramento dos lixões; e o incentivo aos projetos e concessões estruturadas no

intuito de alcançar o maior objetivo do novo marco legal que é o atingimento das metas de universalização, sendo atender, até 2033, 99% da população com sistemas de abastecimento de água e 90% da população com sistemas de coleta e tratamento de esgotos sanitários.

2.5. Destaca-se, portanto, que o déficit a ser reduzido para o alcance das metas estabelecidas a serem cumpridas até 2033, é de 14,8% para abastecimento de água e 34,2% para os serviços de coleta de esgoto, o que corresponde a uma população de 31,6 milhões de hab e 72,9 milhões de hab respectivamente. Com relação aos serviços de tratamento de esgotos, considerando que apenas 80,84% do esgoto coletado é tratado, a ampliação necessária até 2033 é de 43,4%.

2.6. Destaca-se, ainda, que a implementação de ações e serviços de saneamento geram diversas externalidades, dentre as quais destacamos as externalidades econômicas, ambientais, na educação e na saúde pública.

2.7. Como externalidades econômicas, o saneamento tem influência direta no mercado de trabalho e sobre as atividades econômicas que dependem das condições ambientais para o seu exercício, interferindo na produtividade do trabalho, acarretando efeitos a longo prazo na renda das famílias.

2.8. Dentre as externalidades ambientais, a ampliação dos serviços de saneamento tem impacto direto no meio ambiente. A exemplo disso, podemos mencionar que a destinação adequada de esgotos sanitários e de resíduos sólidos reduzem as fontes de poluição e consequentemente reduzem a contaminação do solo, ar e água. Ao se considerar que 44,19% da população que não conta com coleta e tratamento de esgotos e, ainda, que do total de esgoto coletado apenas 80,84% é tratado, sabe-se o quão grande é o impacto ambiental negativo decorrente o lançamento de esgotos in natura nos solos ou corpos hídricos.

2.9. Quanto às externalidades na educação, sabe-se que a falta ou dificuldade no acesso aos serviços de saneamento podem refletir no afastamento da escola em decorrência de doenças e, por consequência, no baixo desempenho escolar dos estudantes. O afastamento dos estudos, pode, no futuro, afetar o desempenho dessas pessoas no mercado de trabalho e na remuneração das mesmas.

2.10. Com relação às externalidades na saúde pública, a Política Pública de Saneamento tem impactos muito relevantes na vida da população. As intervenções refletem de maneira forte e positiva sobre as condições de saúde da população, especialmente para aquelas pessoas de renda mais baixa que não possuem condições de recorrer por meios próprios a melhores condições de saneamento

2.11. A ausência ou pouco acesso a serviços adequados de saneamento expõe a população a condições de degradação ambiental e à ocorrência de problemas de saúde pública, visto a relação direta da falta de saneamento e a proliferação de doenças parasitárias e infecciosas, contribuindo, assim, para o aumento nos índices de morbimortalidade e dos custos de atenção à saúde.

2.12. A nível mundial, segundo a ONU (2021), cerca de 3,6 bilhões de pessoas não tem acesso a saneamento seguro, o que ameaça a saúde, o meio ambiente e compromete o desenvolvimento econômico local. Ainda, conforme dados divulgados pela ONU (2021), todos os dias morrem mais de 700 crianças com menos de cinco anos de idade devido a doenças relacionadas ao acesso inadequado à água e aos serviços de saneamento.

2.13. No Brasil, a falta de saneamento nos levou a conviver com a morte prematura de milhares de brasileiros todos os anos. Em 2020, o número de mortes ocasionadas por doenças relacionados ao saneamento ambiental inadequado foi da ordem de 10 mil (MS, 2022).

2.14. Contudo, apesar de ser consenso a relação do saneamento básico com a saúde preventiva o acesso aos recursos públicos, a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, estabelece em seu art. 25, as exigências para realização de transferências voluntárias da União, dentre elas destaca-se a comprovação do pagamento de tributos, empréstimos e financiamentos devidos ao ente transferidor, bem como quanto à prestação de contas de recursos anteriormente dele recebidos:

Art. 25. Para efeito desta Lei Complementar, entende-se por transferência voluntária a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde.

(...)

IV - comprovação, por parte do beneficiário, de:

a) que se acha em dia quanto ao pagamento de tributos, empréstimos e financiamentos devidos ao ente transferidor, bem como quanto à prestação de contas de recursos anteriormente dele recebidos (grifo nosso);

(...)

2.15. Destaca-se, ainda, que tais exigências são excetuadas para as transferências que se destinam a ações de educação, saúde e assistência social, conforme § 3º do art. 25 da Lei nº 101/2000:

Art. 25. Para efeito desta Lei Complementar, entende-se por transferência voluntária a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde.

§ 3º Para fins da aplicação das sanções de suspensão de transferências voluntárias constantes desta Lei Complementar, excetuam-se aquelas relativas a ações de educação, saúde e assistência social (grifo nosso).

2.16. Nesse sentido é importante desenvolver estratégias para facilitar o acesso ao recebimento de transferências voluntárias da União para pequenos municípios dentre dos muitos desafios podemos citar que 47,67% dos municípios brasileiros estão com alguma pendência no CAUC- Sistema de Informações sobre Requisitos Fiscais, conforme pesquisa na base de dados setembro/2023, se formos analisar os municípios menores que 50.000 habitantes esse percentual é ainda maior de 49,12% (2.411 municípios), conforme quadro abaixo:

UF	QUANTIDADE DE MUNICÍPIOS APONTADOS NO CAUC POR UF (SET/2023)						
	QUANTIDADES DE APONTAMENTOS				TOTAL	%	QUANT. MUN. POR UF
	1	2	3	MAIS 3			
AC	8	3	4	5	20	90,91%	22
AL	17	16	6	40	79	77,45%	102
AP	0	2	0	13	15	93,75%	16
AM	15	4	2	29	50	80,65%	62
BA	108	64	31	51	254	60,91%	417
CE	51	16	7	1	75	40,76%	184
ES	18	13	4	3	38	48,72%	78
GO	51	24	16	43	134	54,47%	246
MA	68	32	17	24	141	64,98%	217
MT	29	10	6	21	66	46,81%	141
MS	11	3	5	2	21	26,58%	79
MG	164	58	7	30	259	30,36%	853
PA	23	30	12	60	125	86,81%	144
PB	66	43	19	23	151	67,71%	223
PR	73	38	21	66	198	49,62%	399
PE	54	20	8	7	89	48,37%	184
PI	36	29	16	41	122	54,46%	224
RJ	20	9	5	22	56	60,87%	92
RN	47	25	11	16	99	59,28%	167
RS	69	13	5	15	102	20,52%	497
RO	9	1	2	0	12	23,08%	52
RR	1	0	2	8	11	73,33%	15
SC	45	17	7	27	96	32,54%	295
SP	131	59	25	60	275	42,64%	645
SE	15	19	15	11	60	80,00%	75
TO	39	20	17	30	106	76,26%	139
BR	1168	568	270	648	2654	47,67%	5568

*Exceto:
Brasília/DF
e
Fernando
de
Noronha/PE.

2.17. Destaca-se que a Lei nº 14.136, de 9 de agosto de 2022, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2023, prevê no § 4º do art. 90 a possibilidade de que a emissão de empenho, a realização de transferências voluntárias de recursos e a assinatura dos instrumentos não dependam da adimplência do Município de até cinquenta mil habitantes:

Art. 90. O ato de entrega dos recursos a outro ente federativo a título de transferência voluntária é caracterizado no momento da assinatura do convênio ou instrumento congênere e dos aditamentos que impliquem aumento dos valores a serem transferidos e não se confunde com as efetivas liberações financeiras, as quais devem obedecer ao respectivo cronograma de desembolso.

(...)

§ 4º A emissão de nota de empenho, a realização das transferências de recursos e a assinatura dos instrumentos a que se refere o caput, bem como a doação de bens, materiais e insumos, não dependerão da situação de adimplência do Município de até cinquenta mil habitantes. [\(Promulgação partes vetadas\)](#)

2.18. Importante, ainda, destacar que segundo o Plansab, estima-se a necessidade de cerca de R\$ 598 bilhões para cumprimento das metas de universalização, sendo R\$ 357,15 para os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, dos quais R\$ 235,3 seriam aplicados por agentes federais e R\$ 362,6 por agentes públicos de nível estadual ou municipal ou, ainda, por agentes privados.

2.19. Existem, ainda, outros levantamentos realizados acerca da necessidade de investimentos necessários para universalização dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, sendo:

a) Estudo Necessidade de Investimentos realizado, contratado pelo Ministério das Cidades: indica a necessidade de R\$ 550,07 bilhões; e

b) Documento Atualização dos valores de investimentos para a universalização dos serviços de saneamento, realizado pela Abcon Sindcon: indica necessidade de R\$ 893,3 bilhões.

2.20. É notória, portanto, a necessidade de investimentos para universalização dos serviços de saneamento, não podendo delegar tal competência exclusivamente aos entes federados infranacionais e à iniciativa privada, sendo imprescindível a atuação do Governo Federal na alocação de recursos junto aos municípios, principalmente naqueles em que os estudos de modelagem para concessão dos serviços não apontam pela viabilidade econômico-financeira de delegação.

3. OBJETIVOS DA PROPOSIÇÃO

3.1. A presente minuta de Resolução (SEI nº 4640624) tem como objetivo deliberar pela proposição de emenda ao Projeto de Lei do Congresso Nacional nº 4, de 2023, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2024, com vistas a incluir cláusula para suspender restrição para transferências de recursos federais aos municípios em decorrência de inadimplementos perante o Serviço Auxiliar de Informações para Transferências Voluntárias (CAUC).

3.2. Dessa forma, a minuta de resolução ora proposta visa garantir a possibilidade de transferências voluntárias da União aos municípios com vistas a promover a ampliação do acesso e o cumprimento das metas de universalização.

4. CONTEÚDO DA RESOLUÇÃO

4.1. A minuta de Resolução de deliberação do Cisb (SEI nº 4640624) apresenta como conteúdo a informação de que o tema foi analisado e deliberado pelo referido comitê, cujo resultado recomenda o envio da proposta de emenda ao Projeto de Lei do Congresso Nacional nº 4, de 2023, ao Congresso Nacional.

4.2. A proposição de minuta de Resolução do Cisb prevê a assinatura dos ministros que integram o comitê, ou seus substitutos legais, que deliberarem pelo envio da proposta de emenda ao Projeto de Lei do Congresso Nacional nº 4, de 2023, ao Congresso Nacional, desde que cumprida maioria simples para aprovação do pleito, nos moldes estabelecidos pela Resolução Cisb nº 03/2023.

5. IDENTIFICAÇÃO DOS ATINGIDOS

5.1. Os principais atingidos pela Resolução proposta serão os municípios, cuja alocação de recursos públicos que visem a ampliação da cobertura dos serviços de saneamento dependem em grande parte do repasse de recursos da União, bem como os órgãos e entidades que atuam na alocação recursos públicos federais e financiamentos com recursos da União ou recursos geridos ou operados por órgãos ou entidades da União.

6. ANÁLISE DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRO E AMBIENTAL

6.1. Quanto à dimensão orçamentário-financeira, destaque-se que a Resolução proposta possui função regulamentar que implica na possibilidade de transferências de recursos da União aos municípios, cujas ações

orçamentárias já estão previstas nas Leis Orçamentárias Anuais, não havendo a necessidade incremento ou de geração de nova despesa.

6.2. Quanto à dimensão ambiental, a proposta terá relevante impacto, uma vez que a ampliação do acesso e da qualidade dos serviços de saneamento básico reduzirá substancialmente a pressão sobre os mananciais hídricos existentes, especialmente em decorrência da diminuição de perdas nos sistemas de abastecimento, e da redução de volume de lançamento de esgotos não tratados em rios e lagos.

6.3. Não são se aplicam à proposta em tela os demais requisitos do parecer de mérito listados no art. 32 do Decreto nº 9.191/2017.

7. ANÁLISE DO IMPACTO REGULATÓRIO

7.1. O Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020, estabelece a exigência da realização de procedimento de AIR quando da proposição de atos normativos pelos órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional a depender das hipóteses e critérios dispostos na norma mencionada.

7.2. Tendo em vista que a proposta de Resolução delibera pelo envio de emenda para ser discutida no Congresso Nacional, entende-se ser possível a inexigibilidade de AIR, de acordo com o § 3º do art. 1º do Decreto nº 10.411, de 2020, do transcrito abaixo.

7.3. Art. 1º Este Decreto regulamenta a análise de impacto regulatório, de que tratam o art. 5º da Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, e o art. 6º da Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019, e dispõe sobre o seu conteúdo, os quesitos mínimos a serem objeto de exame, as hipóteses em que será obrigatória e as hipóteses em que poderá ser dispensada.

7.4. § 3º O disposto neste Decreto não se aplica às propostas de edição de decreto ou aos atos normativos a serem submetidos ao Congresso Nacional (grifo nosso).

8. PRAZO DE IMPLEMENTAÇÃO

8.1. Tendo em vista a necessidade de o cumprimento das metas arrojadas e dos prazos exíguos estabelecidos pela Lei nº 14.026, de 2020, a inclusão da proposta como emenda ao Projeto de Lei nº 4, cuja votação deverá ser realizada ainda em 2023 pelo Congresso Nacional, sugere-se a vigência da Lei, quando aprovada, tenha efeitos a partir de sua publicação.

9. INTERAÇÃO COM OUTRAS POLÍTICAS PÚBLICAS

9.1. A Política Federal de Saneamento Básico, Lei nº 11.445/2007 está associada a outras políticas públicas, bem como aos demais decretos regulamentadores da própria política, os quais destacam-se:

I - Decreto nº 10.430, de 20 de julho de 2020, dispõe sobre o Comitê Interministerial de Saneamento Básico;

II - Decreto nº 11.598, de 12 de julho de 2023. 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, considerados os contratos em vigor, com vistas a viabilizar o cumprimento das metas de universalização.

III - Decreto nº 11.599, de 12 de julho de 2023. Dispõe sobre a prestação regionalizada dos serviços públicos de saneamento básico, o apoio técnico e financeiro de que trata o art. 13 da Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020, 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, e a alteração do Decreto nº 7.217, de 21 de junho de 2010, e do Decreto nº 10.430, de 20 de julho de 2020.

IV - Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020. Atualiza o marco legal do saneamento básico.

10. CONCLUSÃO

10.1. Ante o exposto, recomenda-se o envio da Exposição de Motivos (SEI nº 4640793) e da Minuta de Resolução (SEI nº 4640624) ao Ministro das Cidades para avaliação e decisão.

Em 09 de outubro de 2023.

(assinado eletronicamente)

CAROLINE ALVARENGA PERTUSSATTI

Coordenadora

Coordenação do Marco Legal do Saneamento
Coordenação-Geral do Marco Legal do Saneamento

(assinado eletronicamente)

PATRÍCIA VALÉRIA VAZ AREAL

Coordenadora-Geral

Coordenação-Geral do Marco Legal do Saneamento
Departamento de Cooperação Técnica

De acordo. Solicito encaminhar para SNSA.

(assinado eletronicamente)

MARCELLO MARTINELLI DE MELLO PITREZ

Diretor

Departamento de Cooperação Técnica
Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental

De acordo. À Consultoria Jurídica para providências cabíveis.

(assinado eletronicamente)

LEONARDO CARNEIRO MONTEIRO PICCIANI

Secretário Nacional de Saneamento Ambiental
Ministério das Cidades



Documento assinado eletronicamente por **Caroline Alvarenga Pertussatti, Coordenador(a) do Marco Legal do Saneamento**, em 09/10/2023, às 10:45, com fundamento no art. 4º, § 3º, do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



Documento assinado eletronicamente por **Patrícia Valéria Vaz Areal, Coordenador(a) Geral do Marco Legal do Saneamento**, em 09/10/2023, às 10:47, com fundamento no art. 4º, § 3º, do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



Documento assinado eletronicamente por **Marcello Martinelli de Mello Pitrez, Diretor do Departamento de Cooperação Técnica**, em 09/10/2023, às 10:59, com fundamento no art. 4º, § 3º, do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



Documento assinado eletronicamente por **Leonardo Carneiro Monteiro Picciani, Secretário Nacional de Saneamento Ambiental**, em 10/10/2023, às 08:04, com fundamento no art. 4º, § 3º, do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site https://sei.mi.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0 informando o código verificador **4640684** e o código CRC **4DEE963B**.