



O Plano Regional Dispensa a Necessidade de Elaboração de Plano Municipal de Saneamento Básico?

Does the Regional Plan Dispense with the Need to Prepare a Municipal Plan for Basic Sanitation?

Jéssyka Maria Nunes Galvão

Graduação, mestrado e doutorado em Direito – Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Advogada. Coordenadora Adjunta do Projeto Plansanear – Universidade Federal do Vale do São Francisco (UNIVASF), vinculado ao Ministério das Cidades. Gerente de Projetos do Núcleo Institucional de Estudos em Saneamento e Desenvolvimento Territorial (NIESADT).

Bianca Rodrigues Santos

Discente de Engenharia Agrícola e Ambiental – UNIVASF. Assistente da Coordenação Adjunta – Projeto Plansanear. Subcoordenadora de Prospecção – NIESADT.

Anderson Miranda de Souza

Graduação e doutorado – UNIVASF. Mestrado – Universidade Federal da Bahia (UFBA). Professor Adjunto – UNIVASF. Coordenador Geral – Projeto Plansanear. Diretor – NIESADT.

Resumo: O presente estudo visa discutir a necessidade da elaboração do Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB), mesmo diante da existência de estruturas regionalizadas que o dispensem, como a exemplo da existência de Plano Regional de Saneamento Básico (PRSB). O estudo aborda as problemáticas relacionadas à possível substituição do PMSB pelo PRSB, destacando os prejuízos no processo de planejamento local e a importância da autonomia municipal na gestão dos serviços de saneamento. Mais especificamente, busca explicar as bases constitucionais que definem a divisão de competências entre os diferentes níveis federativos; analisar a elaboração do PMSB e seus requisitos mínimos; explorar a estrutura e função do PRSB, discutindo os arranjos regionais e a cooperação interfederativa; e argumentar sobre o papel essencial do PMSB na garantia da eficiência e eficácia dos serviços de saneamento, mesmo em um contexto de regionalização. A metodologia utilizada foi exploratória e bibliográfica, fundamentada no raciocínio dedutivo. Foi realizada uma revisão de literatura e análise de documentos legais para construir a compreensão sobre a necessidade e os benefícios da elaboração do PMSB, mesmo sendo apenas facultativa sua interposição no contexto regional. A conclusão discorre que o PRSB pode complementar o PMSB, mas não o substituir, uma vez que este se trata um instrumento vital para o planejamento local e a garantia da efetiva participação social.

Palavras-chave: PMSB; PRSB; regionalização; saneamento básico.

Abstract: The present study aims to discuss the necessity of elaborating the Municipal Basic Sanitation Plan, despite the existence of regional structures that might dispense it, such as the Regional Basic Sanitation Plan. The article addresses the issues related to the possible replacement of the Municipal Plan by the Regional Plan, highlighting the drawbacks in local planning process and the importance of municipal autonomy in managing sanitation services. More specifically, it seeks to explain the constitutional foundations that define the division of competencies among different federal levels; analyze the elaboration of the Municipal Plan and its minimum requirements; explore the structure and function of the Regional Plan, discussing regional arrangements and inter-federal cooperation; and argue about the essential role of

the Municipal Plan in ensuring the efficiency and effectiveness of sanitation services, even in a context of regionalization. The methodology used was exploratory and bibliographic, based on deductive reasoning. A literature review and analysis of legal documents were conducted to build an understanding of the necessity and benefits of elaborating the Municipal Plan, even if its implementation in the regional context is optional. The conclusion states that the Regional Plan can complement the Municipal one, but cannot replace it, as the latter is a vital instrument for local planning and ensures effective social participation.

Keywords: Municipal Basic Sanitation Plan; Regional Basic Sanitation Plan; regionalization; basic sanitation.

INTRODUÇÃO

O Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB) é um instrumento crucial para a gestão local dos serviços de saneamento, garantindo que as especificidades e as particularidades de cada Município sejam atendidas de forma eficaz. Todavia, devido a alterações legislativas, sua elaboração não é mais exigida, em caso de existência de Plano Regional de Saneamento Básico (PRSB), o que pode gerar prejuízos no processo de planejamento no âmbito local.

Nesse contexto, este estudo discute a necessidade da elaboração do PMSB, mesmo diante de estruturas regionalizadas, com o intuito de indicar que o PRSB pode complementar, mas não substituir, o PMSB; apresentando uma estrutura dividida em capítulos, cada um explicando aspectos fundamentais do tema. Assim, no primeiro capítulo, são abordadas as bases constitucionais que definem a divisão de competências entre os diferentes níveis federativos, destacando a importância da autonomia municipal na gestão dos serviços de saneamento. O segundo capítulo foca na elaboração do PMSB, explicando como este serve como condição para o acesso a recursos federais e para a validade dos contratos de prestação de serviços de saneamento básico e, ainda, seus requisitos mínimos. No terceiro capítulo explora-se a estrutura e a função do PRSB e discute-se a respeito dos arranjos regionais e a cooperação entre Municípios e Estados no contexto interfederativo. Finalmente, o quarto capítulo argumenta sobre o papel essencial do PMSB na garantia da eficiência e eficácia dos serviços de saneamento, mesmo em um contexto de regionalização.

A metodologia utilizada para a elaboração deste estudo é exploratória e bibliográfica, com a utilização do raciocínio dedutivo. Através da revisão de literatura e análise de documentos legais, foi possível construir uma compreensão sobre a necessidade e os benefícios da elaboração do PMSB, mesmo quando um PRSB estiver em vigor. Esta abordagem metodológica permitiu uma investigação fundamentada das normas e princípios que regem o saneamento básico no Brasil, fornecendo uma base para as conclusões apresentadas.

O SANEAMENTO BÁSICO E A REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS CONSTITUCIONAIS

A Carta Maior brasileira possui como um dos seus princípios fundamentais o intitulado pacto federativo discorrendo no artigo 1º que a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados, Municípios e Distrito Federal, constituindo-se como um Estado Democrático de Direito (Brasil, 1988). Tal forma de governo funda-se na autonomia dos entes federativos, sendo balizada através da repartição de competências constitucionais, a qual garante o equilíbrio na distribuição das atribuições constitucionais das entidades da Federação.

Nesse ensejo, a repartição das competências divide-se em legislativa e material, sendo a primeira pertinente ao processo normativo, subdividindo-se em privativa ou concorrente (a depender da possibilidade da participação legiferante de mais de um ente federativo); já a segunda diz respeito à competência administrativa, podendo ser exclusiva ou comum às entidades federativas. Dessa repartição decorrem diversas atribuições constitucionais, delimitadas através de temáticas de relevância nacional, a exemplo do meio ambiente, habitação, urbanismo e, ainda, saneamento básico.

Conforme o Marco Legal do Saneamento Básico – Lei n.º 11.445/2007, atualizado pela Lei n.º 14.026/2020, o saneamento refere-se ao conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e drenagem e manejo das águas pluviais urbanas (Brasil, 2007, art. 3º, I).

Assim, na ótica constitucional quando à competência material, a elaboração das diretrizes para o saneamento compete à União (Brasil, 1988, art. 21º, XX), já a promoção de programas de saneamento básico trata-se de competência comum entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios (Brasil, 1988, art. 23º, IX). Em relação à atividade legislativa, a temática do saneamento inclui-se primariamente no contexto da saúde, sendo competência concorrente entre a União, os Estados e o Distrito Federal, além de possuir correlação com o tema do meio ambiente (Brasil, 1988, art. 23º, VIII e XII).

Apesar da participação das diversas entidades federativas no contexto do saneamento básico, a titularidade da prestação dos serviços correlatos pertence aos Municípios, os quais prestam os serviços de saneamento, tidos como de interesse local, de maneira direta ou sob regime de concessão ou permissão (Brasil, 1988, art. 30º, V). Tal disposição é confirmada de maneira infraconstitucional pelo Marco Legal do Saneamento Básico (Brasil, 2007, art. 8º, I) discorrendo que exercem a titularidade dos serviços públicos de saneamento de interesse local os Municípios e o Distrito Federal.

Por fim, a prestação dos serviços tidos como de interesse comum, na qual se inclui o saneamento, pode ocorrer através de arranjos regionalizados, mediante lei complementar que institua o modelo de organização regional (Brasil, 1988, art. 25º, §3º). Nesse âmbito, a titularidade dos serviços caberá ao Estado, em conjunto com

os Municípios que compartilham as instalações operacionais integrantes do serviço de saneamento (Brasil, 2007, art. 8º, II).

O PLANO MUNICIPAL DE SANEAMENTO BÁSICO

Ao Município, como titular dos serviços de saneamento, cabe a elaboração do Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB), sendo este um instrumento de planejamento que visa garantir a prestação dos serviços públicos de saneamento de forma a respeitar os princípios fundamentais aduzidos pela legislação de referência, a exemplo da universalização do acesso, transparência das ações e ensejo ao efetivo controle social (Brasil, 2007, art. 2º, I, IX, X; art. 9º, I).

Tem-se, ainda, que o PMSB é tido como condição de acesso a recursos advindos da União, sendo também um instrumento jurídico obrigatório para a validade dos contratos de prestação dos serviços de saneamento básico (Brasil, 2007, art. 11º, I). Assim, a existência do Plano tem repercussões relevantes para o planejamento, a gestão e o acesso a recursos pelo Município.

Sendo o PMSB uma estratégia normativa de planejamento, há requisitos legais mínimos para a sua elaboração devendo abranger a totalidade do território municipal e incluir: diagnóstico da situação atual; objetivos e metas de curto, médio e longo prazo; programas, projetos e ações para atingir tais objetivos e metas; ações emergenciais e contingenciais; e mecanismos e procedimentos para a avaliação sistemática da eficiência e eficácia das ações programadas (Brasil, 2007, art. 19º, I a V; §8º).

Ainda sobre os requisitos básicos, o Plano deve ser intersetorial abrangendo os quatro componentes do saneamento, que conforme o Decreto n.º 7.217 são: abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, e manejo de águas pluviais; podendo o titular, a seu critério, elaborar planos específicos para um ou mais desses serviços (Brasil, 2010, art. 25º, §1º). Tem-se que a intersetorialidade pode ser definida como: “a articulação de saberes e experiências com vistas ao planejamento para a realização e a avaliação de políticas, programas e projetos, com o objetivo de alcançar resultados sinérgicos em situações complexas” (Gomes; Pena; Queiroz, 2022, p. 330). Portanto, remete à necessidade de um olhar integral para as problemáticas que tangenciam o saneamento. Além disso, o PMSB deve ser compatível com outros planos setoriais de planejamento do Município e da região, como o Diretor, de Desenvolvimento Urbano Integrado e de Bacia Hidrográfica, assegurando a integração das políticas públicas e a otimização dos recursos disponíveis (Brasil, 2007, art. 19º, §3º).

O PMSB deve ser elaborado garantindo a participação social através da transparência do processo e do envolvimento da comunidade na tomada de decisões. Destarte, devem ser instituídas maneiras de ensinar a mobilização, participação e controle societários, a exemplo da realização de audiências e consultas públicas (Brasil 2007, art. 19º, §5º).

No que tange à periodicidade de revisão do Plano, este deve ser revisto a cada dez anos, de modo a acompanhar as mudanças nas condições locais e ajustar as estratégias conforme necessário (Brasil, 2007, art. 19º, §4º). Todavia, não há impeditivo que haja revisão no decurso do prazo decenal caso haja necessidade, a exemplo de relevante crescimento populacional ou mudança substancial da infraestrutura de saneamento municipal.

O PLANO REGIONAL DE SANEAMENTO BÁSICO

O Marco do Saneamento teve alterações relevantes decorrentes da Lei n.º 14.026/2020, principalmente no que concerne à prestação regionalizada dos serviços, a qual pode abranger um ou mais dos componentes do saneamento básico em determinada região, com vistas à otimização do planejamento e da execução (Brasil, 2007, art. 17º, §1º).

Destarte, podem ser instituídas as seguintes formas de prestação regionalizada dos serviços de saneamento: 1 — região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião, que são unidades instituídas pelos Estados mediante lei complementar, (Brasil, 1988, art. 25º, §3), de adesão compulsória, composta por agrupamento de Municípios limítrofes e instituídas nos termos do Estatuto da Metrópole, Lei n.º 13.089/2015; 2 – unidade regional de saneamento básico, instituída pelos Estados mediante lei ordinária, de adesão voluntária, 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; 3 – bloco de referência, que se trata de agrupamento de Municípios não necessariamente limítrofes, estabelecido pela União, e formalmente criado por meio da gestão associada voluntária dos titulares (CNM, 2024, p. 5 a 6).

Tem-se, também, que a gestão associada por meio de consórcios públicos ou convênios de cooperação, com prestação direta dos serviços por autarquias intermunicipais, não foi considerada como regionalização no sentido pleno. Apesar disso, o Marco do Saneamento reconhece genericamente a gestão associada como prestação regionalizada para diversos fins (Brasil, 2007, arts. 3º, II; 8º, § 4º). Na gestão associada, através de consórcios intermunicipais, não há participação de qualquer dos Estados, havendo a prestação direta dos serviços por meio de autarquias intermunicipais, a qual depende da celebração de contrato de concessão mediante prévia licitação, sendo vedados os contratos de programa, convênios, termos de parceria ou outros instrumentos de natureza precária (CNM, 2024, p. 7 a 8).

A regionalização possui como instrumento de planejamento o Plano Regional de Saneamento Básico (PRSB), que poderá abranger um ou mais dos componentes do saneamento básico. O conteúdo deverá contemplar diagnósticos, objetivos e metas de curto, médio e longo prazo, programas, projetos e ações, além de mecanismos e procedimentos para a avaliação sistemática da eficiência e eficácia

das ações programadas. Tem-se, ainda, que as disposições do Plano Regional prevalecerão sobre as dos PMSBs, quando estes existirem ((Brasil, 2007, arts. 17º, §1º, §2º; 19º, I a V).

O Marco Legal, como forma de condicionar a formação de estruturas regionalizadas, instituiu a priorização da aplicação de recursos federais à viabilização da regionalização (Brasil, 2007, art. 50º, VII, §1º); o que foi aprofundado via Decreto n.º 11.599, que estabeleceu o limite de até 31 de dezembro de 2025 para Municípios não regionalizados acessarem recursos federais na área de saneamento (Brasil, 2023, art. 11º). Tais medidas visam pressionar as entidades municipais na adesão (quando voluntária), ou regularização (se compulsória) da prestação regional dos serviços de saneamento, acelerando o processo de regionalização.

Com esse azo, observa-se que a compulsoriedade da adesão é objeto de críticas afirmando que esta ocorre em detrimento da autonomia municipal, a exemplo da interposição abaixo realizada pela Confederação Nacional de Municípios:

nos casos em que a adesão dos Municípios foi compulsória, estes foram incluídos independentemente dos índices de cobertura, qualidade e modalidade atual da prestação dos serviços. Com isso, ainda que um Município com prestação direta do serviço já tenha atingido as metas de universalização ou esteja próximo de alcançá-las, a titularidade não é mais exclusiva e passa a ser compartilhada com o Estado e outros Municípios da regionalização, ferindo a autonomia municipal. (...) A Confederação reitera que a adesão à regionalização pelos Municípios não os fazem perder a titularidade do serviços, mas há prejuízo em sua autonomia, que é o exercício da gestão dos serviços de saneamento sem interferência ou necessidade de anuência de outros Entes nas etapas de planejamento e execução dos serviços locais, bem como na captação de recursos (CNM, 2024, p. 12).

Deve-se notar que, no caso da região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião, a adesão municipal ao formato regionalizado é compulsória, instituindo o regramento legal que a elaboração de PMSB é dispensada no caso de haver Plano Regional de Saneamento Básico (Brasil, 2007, art. 17º, §3º). Tal dispensa é passível de diversas críticas, uma vez que desestimula a construção do PMSB, que é um instrumento relevante para a etapa de planejamento dos serviços municipais.

A IMPORTÂNCIA DO PMSB DIANTE DA REGIONALIZAÇÃO

O PRSB visa planejar a estrutura regional sendo, portanto, um documento de visão abrangente que se preocupa com a inter-relação entre as entidades municipais e como a governança interfederativa afeta a prestação dos serviços de saneamento. Nesse sentido, nota-se que o escopo do Plano Regional é o de ser um instrumento de planejamento para as relações que afetem mais de uma entidade federativa, desconsiderando as realidades locais e específicas de cada Município.

Dessa premissa percebe-se que a existência de PRSB não pode ensejar a dispensa do PMSB, que delimita de maneira minuciosa o planejamento dos Municípios, os quais são os titulares da prestação de serviços de saneamento básico.

Outro argumento que aponta para as fragilidades do PRSB encontra-se na generalidade do documento, o qual preocupa-se primariamente com o contexto regional, logo não há o necessário estudo sobre a compatibilidade com outros planos setoriais, como o Plano Diretor, a nível exclusivamente municipal. A falta de coerência entre diferentes planos pode resultar, dessa maneira, em políticas públicas fragmentadas e ineficazes, prejudicando a otimização dos recursos e a eficiência das ações. A elaboração de PMSBs ajuda a evitar essa fragmentação e garante a coerência nas ações, promovendo uma gestão otimizada dos serviços de saneamento básico.

Outra preocupação leva em consideração a participação social, uma vez que apesar de existente na elaboração do PRSB, na prática, a mobilização e o envolvimento efetivo da comunidade são frequentemente insuficientes se comparados com a metodologia adotada para os PMSBs. Com a facultatividade da elaboração do Plano Municipal, ficam fragilizados a participação e o controle social no seu processo de planejamento. Tal previsão representa um retrocesso significativo, já que a dispensa do plano participativo, angariada pelo PMSB, debilita os rumos da universalização, da fiscalização e do controle social da prestação dos serviços (Gomes; Pena; Queiroz, 2022, p. 346).

Percebe-se, portanto, que enquanto o PRSB possui um escopo mais abrangente, focado na inter-relação entre diferentes entidades municipais, o PMSB permite um planejamento detalhado e específico, levando em consideração as particularidades e características únicas de cada localidade. Isso é essencial para alcançar as metas de universalização de forma eficiente e otimizar o uso dos recursos disponíveis.

Os Planos Municipais são essenciais para preservar a autonomia municipal na gestão dos serviços de saneamento básico. Mesmo com a regionalização, é importante que os Municípios mantenham a capacidade de gerenciar seus próprios serviços sem interferência excessiva de outros entes federativos, garantindo uma administração mais próxima das necessidades locais. Tem-se também que, apesar da regionalização poder proporcionar um maior acesso a recursos financeiros federais, apresenta desafios na distribuição equitativa destes. Nesse ensejo, o PMSB, como instrumento de planejamento local, pode contribuir na alocação desses recursos, uma vez que detalha a aplicação a nível municipal de maneira mais detalhada e precisa.

Tem-se, portanto, que apesar da existência do PRSB dispensar a necessidade de elaboração e publicação de PMSB, faz-se relevante que cada Município tenha plano próprio pelas razões já aduzidas. A responsabilidade pela elaboração do PMSB é de cada Município individualmente, retratando o seu contexto local; e a do PRSB é da entidade de governança federativa da prestação regionalizada, mas sempre contando com a participação de cada municipalidade pertencente à região, analisando a prestação dos serviços de interesse comum (Gomes; Pena; Queiroz, 2022, p. 468 a 469).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As interposições da atualização do Marco Legal do Saneamento a respeito da prestação regionalizada dos serviços apresentaram diversos aspectos que têm sido objeto de questionamentos, principalmente no que tange à conservação da autonomia municipal, cuja competência é delimitada na Constituição.

Nesse sentido, é essencial considerar o contexto da autonomia municipal, uma vez que a gestão independente do saneamento básico permite que os Municípios tomem decisões mais alinhadas com suas necessidades específicas, evitando a generalização excessiva que pode ocorrer com os Planos Regionais. A autonomia fortalecida pelo PMSB é um fator determinante para a eficiência administrativa ao permitir que cada Município desenvolva e execute suas próprias políticas de saneamento. O PMSB assegura uma adaptação mais precisa às realidades locais, o que é inviável em PRSBs abrangentes.

Ademais, o PMSB desempenha um papel vital na promoção da participação social, o que não é observado na elaboração dos Planos Regionais, pois estes não conseguem engajar a comunidade de maneira efetiva. O PMSB, por outro lado, facilita a mobilização local e o envolvimento direto dos cidadãos no planejamento e na fiscalização dos serviços de saneamento. Esta participação é fundamental para a transparência e para a construção de políticas públicas que realmente atendam às expectativas e às necessidades da população.

Outro ponto crítico é a integração com outros planos setoriais municipais. A falta de coerência entre o PRSB e planos específicos, como o Plano Diretor, pode levar a políticas fragmentadas e ineficazes. O PMSB, ao ser elaborado com um foco exclusivo no contexto municipal, garante maior compatibilidade e sinergia entre diferentes estratégias de desenvolvimento urbano e ambiental.

Além disso, a alocação equitativa de recursos financeiros é amplamente beneficiada pela existência do PMSB. Embora a regionalização possa facilitar o acesso a financiamentos federais, a distribuição desses recursos frequentemente carece de equidade. O PMSB detalha de forma precisa as necessidades financeiras de cada Município, promovendo uma distribuição mais justa e eficiente dos recursos.

Assim, apesar da legislação dispensar a obrigatoriedade do PMSB em face do PRSB, a essencialidade do Plano Municipal permanece evidente. O PMSB não só preserva a autonomia e a especificidade local, mas também fortalece a governança participativa e a eficácia administrativa, aspectos cruciais para o alcance das metas de universalização do saneamento básico.

Portanto, é imperativo que se mantenha a elaboração do PMSB, independentemente da existência de Planos Regionais. Apenas através de um planejamento municipal detalhado e adaptado às realidades locais, os Municípios poderão gerir de forma eficiente os serviços de saneamento, otimizando recursos e promovendo a efetiva participação social.

REFERÊNCIAS

BRASIL, República Federativa do. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 13 mar. 2025.

BRASIL, República Federativa do. **Decreto n.º 7.217, de 21 de junho de 2010**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/D7217.htm. Acesso em: 13 mar. 2025.

BRASIL, República Federativa do. **Decreto n.º 11.599, de 12 de julho de 2023**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/d11599.htm. Acesso em: 17 mar. 2025.

BRASIL, República Federativa do. **Marco Legal do Saneamento Básico – Lei n. 11.445, de 05 de janeiro de 2007**. Redação dada pela Lei n.º 14.026, de 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11445.htm. Acesso em: 13 mar. 2025.

CNM – Confederação Nacional de Municípios. **Estudo Técnico – Panorama da Regionalização do Saneamento Básico no Brasil**. Estudo Técnico. Brasília: Assessoria Comunicação – CNM, 2024.

GOMES, Uende Aparecida Figueiredo; PENA, João Luiz; QUEIROZ, Josiane Teresinha Matos de (Org.). **Dicionário de saneamento básico: pilares para uma gestão participativa nos municípios**. Belo Horizonte: Projeto SanBas, 2022.