



Ministério das Cidades

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

Nota Técnica nº 15/2025/CMLS-MCID/CGMLS-MCID/DCT-MCID/SNSA-MCID-MCID

PROCESSO Nº 80000.008670/2025-70

1. **ASSUNTO**

1.1. Projeto de Lei nº 231/2025, de iniciativa do Deputado Napoleão Bernardes, que institui o Programa de Saneamento Catarinense e estabelece diretrizes para a universalização dos serviços públicos de saneamento básico no Estado de Santa Catarina.

2. **REFERÊNCIAS**

2.1. Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico, e dá outras providências;

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

2.3. Decreto nº 7.217, de 21 de junho de 2010. Regulamenta a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007; e

2.4. Decreto nº 11.599, de 12 de julho de 2023. Dispõe sobre o apoio técnico e financeiro da União.

3. **SUMÁRIO EXECUTIVO**

3.1. A presente Nota Técnica tem por objetivo analisar o Projeto de Lei nº 231/2025, de iniciativa do Deputado Napoleão Bernardes, que institui o Programa de Saneamento Catarinense e estabelece diretrizes para a universalização dos serviços públicos de saneamento básico no Estado de Santa Catarina, atualmente em tramitação na Assembleia Legislativa de Santa Catarina (ALESC).

3.2. A demanda foi encaminhada à Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental em razão de Requerimento de Diligência formulado pelo Relator do PL nº 231/2025 na Comissão de Constituição e Justiça da ALESC. A Primeira Secretaria da ALESC, por meio do Ofício nº 423/2025 (GPS/DL/423/2025), de 13 de agosto de 2025 (SEI nº 6036613), encaminhou ao Ministério das Cidades o referido Requerimento, com cópia do parecer da CCJ e demais peças (SEI nº 6036614). O expediente foi então distribuído internamente a esta Secretaria pelo Gabinete do Ministro das Cidades, por meio do Despacho GM-MCID (SEI nº 6036613 e nº 6036614), para emissão de manifestação técnica.

3.3. Em síntese, a proposta estadual pretende instituir programa inspirado no Marco Legal do Saneamento (Lei nº 14.026/2020), prevendo adesão voluntária de municípios por meio de gestão associada (consórcios e convênios), definição de critérios técnicos e operacionais, parâmetros de regionalização, diretrizes para alocação de recursos e regras sobre extinção de contratos com a Companhia Catarinense de Águas e Saneamento (CASAN), inclusive quanto à indenização.

3.4. Esta Nota Técnica examina, em especial, os seguintes pontos, conforme a solicitação no referido Requerimento de Diligência: (i) regionalização baseada em critérios geográficos e populacionais; (ii) condicionamento de adesão ao Programa para acesso a recursos estaduais; (iii) rescisão antecipada de contratos com a CASAN e indenização; (iv) modelo de concessão e ressarcimento de estudos de viabilidade; e (v) impactos sobre contratos vigentes e governança multientes.

4. **CONTEXTUALIZAÇÃO**

4.1. Trata-se do Requerimento de Diligência ao Projeto de Lei nº 0231/2025, apresentado pela Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina referente ao Projeto de Lei nº 231/2025, de autoria dos Deputados Napoleão Bernardes, Matheus Cadorin e Rodrigo Minotto, que tem por objeto instituir o Programa de Saneamento Catarinense e estabelecer diretrizes para a universalização dos serviços públicos de saneamento básico no Estado de Santa Catarina.

4.2. De acordo com o Requerimento, a proposta legislativa cria um programa estadual com base no Marco Legal do Saneamento (Lei Federal nº 14.026/2020), incentivando a adesão voluntária dos municípios por meio de consórcios públicos ou convênios de cooperação, estabelecendo critérios técnicos e operacionais, condicionantes para a adesão, parâmetros de regionalização, diretrizes de alocação de recursos, bem como regras específicas para a eventual rescisão de contratos vigentes com a Companhia Catarinense de Águas e Saneamento (CASAN), inclusive com previsão de indenização conforme o tempo remanescente de vigência contratual.

4.3. No referido Requerimento, foram destacados ainda como pontos principais para análise do Colegiado:

- a) as exigências de regionalização dos serviços com base em critérios geográficos e populacionais;
- b) a obrigatoriedade de adesão ao Programa como condição para acesso a recursos estaduais;
- c) a previsão de rescisão antecipada de contratos com a CASAN e os critérios de indenização;
- d) o modelo de concessão a ser adotado, inclusive quanto ao ressarcimento dos estudos de viabilidade pelo futuro concessionário;
- e) o impacto sobre os contratos vigentes e a governança multientes prevista.

4.4. Diante desse contexto, o Colegiado, antes de emitir parecer conclusivo e para melhor posicionamento acerca dos aspectos técnicos, operacionais, econômicos, jurídicos e federativos abordados na proposta, decidiu solicitar, com amparo no inciso XIV do art. 71 do Regimento Interno deste Poder, a promoção de diligência a um conjunto amplo de órgãos e entidades diretamente relacionados ao setor, incluindo prestadores estaduais e municipais, entidades representativas, agências reguladoras, órgãos de controle, entidades sindicais e técnicas, além da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (SNSA).

4.5. Cabe esclarecer que a regionalização da prestação dos serviços públicos de saneamento básico consolidou-se, com a promulgação da Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020, como uma diretriz central do marco legal do setor. Importa ressaltar que, embora o artigo 25, §3º, da Constituição Federal já prevesse a possibilidade de os estados instituírem microrregiões para a gestão de funções públicas de interesse comum, foi a atualização normativa que conferiu caráter vinculante aos entes federativos de implementar os arranjos regionais. Essa mudança trouxe novos contornos à governança do saneamento, condicionando sua organização à busca por eficiência, escala e universalização.

4.6. A Lei nº 14.026/2020 promoveu alterações significativas na Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, redefinindo as diretrizes nacionais do saneamento básico. O novo marco buscou uniformizar a regulação, fomentar a competitividade e induzir a prestação regionalizada dos serviços. Nesse contexto, a instituição de microrregiões, regiões metropolitanas, unidades regionais e blocos de referência passou a constituir mecanismo essencial de articulação entre estados e municípios, tanto no exercício da titularidade quanto na prestação integrada dos serviços. A racionalidade que orientou a edição da norma foi ampliar a escala operacional, reduzir assimetrias regionais e viabilizar, em termos técnicos e financeiros, a universalização, erigida a princípio estruturante do marco legal.

4.7. Cabe lembrar que o Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab), instituído em 2013, já estabelecia metas de universalização. Contudo, a fragmentação dos arranjos institucionais e a insuficiência dos instrumentos de financiamento evidenciaram a necessidade de modelos mais robustos de coordenação federativa. Nesse sentido, a regionalização surge como resposta às limitações históricas de investimento, associando instrumentos de gestão e de regulação a estratégias de integração territorial. Dados recentes reforçam a pertinência dessa abordagem, ao demonstrar que, apesar dos avanços

alcançados, o déficit de acesso ainda é expressivo, sobretudo no que se refere à coleta e ao tratamento de esgoto.

4.8. Assim, esta evolução normativa foi antecedida pelas Medidas Provisórias nº 844 e nº 868, de 2018, que abriram o debate sobre a titularidade dos serviços e sobre a necessidade de maior coordenação centralizada, a ser exercida pela União por meio do Comitê Interministerial de Saneamento Básico (Cisb). Essas discussões revelaram a complexidade de harmonizar interesses municipais com a busca por eficiência, ao mesmo tempo em que apontaram a regionalização como eixo estratégico para a universalização. O processo se consolidou com a aprovação do Projeto de Lei nº 3.261/2019, convertido na Lei nº 14.026/2020.

4.9. Nesse novo arranjo, a prestação regionalizada dos serviços firmou-se como princípio fundamental. De acordo com o inciso IV do art. 3º da Lei nº 11.445/2007, alterada pela Lei nº 14.026/2020, a prestação regionalizada consiste na execução integrada de um ou mais componentes dos serviços públicos de saneamento básico em território que abranja mais de um município. Essa prestação pode ser estruturada em: (i) microrregiões ou regiões metropolitanas, instituídas por lei complementar estadual; (ii) unidades regionais, criadas por lei ordinária estadual; ou (iii) blocos de referência, definidos pela União em caráter supletivo, mediante solicitação dos estados que enfrentem dificuldades para aprovar arranjos próprios.

4.10. Posteriormente, o Decreto nº 11.599/2023 introduziu uma inovação relevante ao incluir expressamente as Regiões Integradas de Desenvolvimento (RIDE), estabelecidas por lei complementar federal e dotadas de natureza semelhante às regiões metropolitanas. A prestação de serviços de saneamento básico nessas áreas, contudo, depende da anuência dos municípios que as integram, conforme o § 5º do art. 3º da Lei nº 11.445/2007. Tal diversidade de instrumentos busca conciliar autonomia federativa com a exigência legal de escala, buscando que nenhum município fique isolado ou inviabilizado economicamente.

4.11. Assim, o Decreto ratifica as possibilidades de estruturas de regionalização em seu artigo 6º:

Art. 6º A prestação regionalizada de serviços de saneamento é a 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, com uniformização da regulação e da fiscalização e com compatibilidade de planejamento entre os titulares, com vistas à geração de ganhos de escala e à garantia da universalização e da viabilidade técnica e econômico-financeira dos serviços, e poderá ser estruturada em:

I - região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião - unidade instituída pelos Estados mediante lei complementar, de acordo com o disposto no [§ 3º do art. 25 da Constituição](#), composta de agrupamento de Municípios limítrofes e instituída nos termos do disposto na [Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015](#);

II - 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;

III - bloco de referência - agrupamento de Municípios não necessariamente limítrofes, estabelecido pela União nos termos do disposto no [§ 3º do art. 52 da Lei nº 11.445, de 2007](#), e formalmente criado por meio de gestão associada voluntária dos titulares; ou

IV - Região Integrada de Desenvolvimento - Ride - unidade análoga às regiões metropolitanas, porém, situada em mais de uma unidade federativa, instituída por lei complementar federal.

(...)

§ 5º Os blocos de referência a que se refere o § 4º serão estabelecidos por meio de resoluções do Comitê Interministerial de Saneamento Básico - CISB.

§ 6º Enquanto a União não editar as resoluções de que trata o § 5º, os convênios de cooperação e os consórcios intermunicipais de saneamento básico, formalizados na forma prevista na [Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005](#), serão considerados estruturas de prestação regionalizada, desde que o Estado não tenha aprovado nenhuma das leis previstas nos incisos I e II do **caput**.

4.12. Observa-se que além de definir as estruturas de regionalização, o Decreto nº 11.599/2023, §6º, art. 6º, permite que, enquanto a União não editar as resoluções de que trata o §5º, os convênios e

consórcios intermunicipais formalizados nos termos da Lei nº 11.107/2005 serão considerados estruturas de prestação regionalizada, desde que o Estado não tenha aprovado as leis previstas nos incisos I e II do caput.

4.13. Tal particularidade está baseada em diversos dispositivos da Lei nº 11.445/2007:

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

II - gestão associada: associação voluntária entre entes federativos, por meio de consórcio público ou convênio de cooperação, conforme disposto no art. 241 da Constituição Federal; [\(Redação dada pela Lei nº 14.026, de 2020\)](#).

(...)

Art. 8º Exercem a titularidade dos serviços públicos de saneamento básico: [\(Redação dada pela Lei nº 14.026, de 2020\)](#).

I - os Municípios e o Distrito Federal, no caso de interesse local; [\(Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020\)](#).

II - o Estado, em conjunto com os Municípios que compartilham efetivamente instalações operacionais integrantes de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, instituídas por lei complementar estadual, no caso de interesse comum. [\(Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020\)](#).

§ 1º O exercício da titularidade dos serviços de saneamento poderá ser realizado também por gestão associada, mediante consórcio público ou convênio de cooperação, nos termos do art. 241 da Constituição Federal, observadas as seguintes disposições: [\(Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020\)](#).

I - fica admitida a formalização de consórcios intermunicipais de saneamento básico, exclusivamente composto de Municípios, que poderão prestar o serviço aos seus consorciados diretamente, pela instituição de autarquia intermunicipal; [\(Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020\)](#).

II - os consórcios intermunicipais de saneamento básico terão como objetivo, exclusivamente, o financiamento das iniciativas de implantação de medidas estruturais de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana, manejo de resíduos sólidos, drenagem e manejo de águas pluviais, vedada a formalização de contrato de programa com sociedade de economia mista ou empresa pública, ou a subdelegação do serviço prestado pela autarquia intermunicipal sem prévio procedimento licitatório. [\(Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020\)](#).

(...)

§ 4º Os Chefes dos Poderes Executivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios poderão formalizar a gestão associada para o exercício de funções relativas aos serviços públicos de saneamento básico, ficando dispensada, em caso de convênio de cooperação, a necessidade de autorização legal. [\(Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020\)](#).

(...)

Art. 24. Em caso de gestão associada ou prestação regionalizada dos serviços, os titulares poderão adotar os mesmos critérios econômicos, sociais e técnicos da regulação em toda a área de abrangência da associação ou da prestação.

4.13.1. Além disso, a Lei nº 14.026/2020 também reforçou os mecanismos de *enforcement* para induzir a adesão aos arranjos regionais. O art. 50 da LSB condiciona o acesso a recursos federais (inclusive financiamentos) a três exigências cumulativas quanto à regionalização, sendo essas bem detalhadas no Art. 7º do Decreto nº 11599/2023:

Art. 7º 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, de que trata o [art. 50 da Lei nº 11.445, de 2007](#), serão feitos em conformidade com as diretrizes e os objetivos estabelecidos nos art. 9º, art. 48 e art. 49 da referida Lei e com os planos de saneamento básico e ficarão condicionados:

(...)

VII - à **estruturação da prestação regionalizada**, nos termos do disposto no art. 6º, comprovada por meio da publicação:

a) da lei complementar correspondente, nas hipóteses de região metropolitana, aglomeração urbana, microrregião ou de RIDE;

- b) da lei ordinária correspondente, na hipótese de unidade regional de saneamento básico; ou
- c) da resolução do Comitê Interministerial de Saneamento Básico correspondente, na hipótese de bloco de referência;

VIII - à **adesão pelos titulares dos serviços públicos de saneamento básico à estrutura de governança correspondente**, no prazo de cento e oitenta dias, contado da data de instituição da estrutura de governança, comprovada por meio do instrumento de adesão dos titulares, ou por meio de formalização de convênio de cooperação ou de consórcio público pelos entes federativos, conforme o caso; e

IX - à **constituição da entidade de governança federativa** no prazo de cento e oitenta dias, contado da data de instituição da estrutura de governança, comprovada por meio da apresentação de regimento interno aprovado, ou de instrumento equivalente.

4.13.2. Essa vinculação de recursos expressa a diretriz de fortalecimento do princípio da prestação regionalizada e para promover a impulsão da adesão dos entes federados. Atualmente, praticamente todos os estados brasileiros implementaram processos de regionalização para as componentes de água e esgoto, com destaque para Bahia, Rio de Janeiro e Alagoas, que já haviam ensaiado modelos antes mesmo da vigência da lei.

4.14. É importante destacar que, atualmente, o Estado de Santa Catarina possui 11 regiões metropolitanas instituídas para a prestação regionalizada dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, conforme disposto na Lei Complementar nº 495, de 26 de janeiro de 2010, com alterações promovidas por outras leis complementares, e no Decreto nº 1.372, de 14 de junho de 2021, que define a estrutura da prestação regionalizada de serviços de saneamento no Estado. Embora a adesão dos municípios seja compulsória, abrangendo 295 municípios, ainda não foi constituída a estrutura de governança dessas regiões. A regionalização permanece questionada, tendo sido apresentados diversos projetos de lei na Assembleia Legislativa sobre o tema. Em contrapartida, não há prestação regionalizada para os serviços de limpeza pública, manejo de resíduos sólidos e drenagem de águas pluviais, exceto em algumas regiões atendidas por consórcios públicos intermunicipais.

4.15. Essa realidade evidencia a complexidade da regionalização em Santa Catarina, um dos últimos estados do país em que persiste insegurança jurídica decorrente da ausência de instituição e regulamentação de um modelo consolidado de regionalização. Tentativas anteriores de enfrentamento dessa questão, como o PLC nº 0001.8/2022 e o PLC nº 040/2023, não alcançaram solução definitiva, sendo o PL nº 231/2025, atualmente em tramitação, objeto desta análise.

5. PROJETO DE LEI

Proposição: PL./231/2025

Ementa: Institui o Programa de Saneamento Catarinense e estabelece diretrizes para a universalização dos serviços públicos de saneamento básico no Estado de Santa Catarina.

Art. 1º Fica instituído o Programa de Saneamento Catarinense que objetiva o cumprimento das metas de universalização dos serviços públicos de saneamento básico, fixadas pela Lei federal nº 14.026, de 15 de julho de 2020 (Marco Legal do Saneamento), mediante o fomento à participação dos Municípios ou pela associação voluntária entre eles, por meio de consórcio público ou convênio de cooperação.

Parágrafo único. O Programa de Saneamento Catarinense observará os seguintes princípios:

I - universalização do acesso ao saneamento;

II - efetiva prestação do serviço;

III - integralidade, compreendida como o conjunto de atividades e componentes de cada um dos diversos serviços de saneamento que propicie à população o acesso a eles em conformidade com suas necessidades e maximize a eficácia das ações e dos resultados;

IV - abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos realizados de forma adequada à saúde pública, à conservação dos recursos naturais e à proteção do meio ambiente;

V - disponibilização, nas áreas urbanas, de serviços de drenagem e manejo das águas pluviais, tratamento, limpeza e fiscalização preventiva das redes, adequados à saúde pública, à proteção do meio ambiente e à segurança da vida e do patrimônio público e privado;

VI - adoção de métodos, técnicas e processos que considerem as peculiaridades locais e regionais;

VII - articulação com as políticas de desenvolvimento urbano e regional, de habitação, de combate à pobreza e de sua erradicação, de proteção ambiental, de promoção da saúde, de recursos hídricos e outras de interesse social relevante, destinadas à melhoria da qualidade de vida, para as quais o saneamento básico seja fator determinante;

VIII - eficiência e sustentabilidade econômica;

IV - estímulo à pesquisa, ao desenvolvimento e à utilização de tecnologias apropriadas, consideradas a capacidade de pagamento dos usuários, a adoção de soluções graduais e progressivas e a melhoria da qualidade com ganhos de eficiência e redução dos custos para os usuários;

X - transparência das ações, baseada em sistemas de informações e processos decisórios institucionalizados;

XI - segurança, qualidade, regularidade e continuidade;

XII - integração das infraestruturas e dos serviços com a gestão eficiente dos recursos hídricos;

XIII - redução e controle das perdas de água, inclusive na distribuição de água tratada, estímulo à racionalização de seu consumo pelos usuários e fomento à eficiência energética, ao reúso de efluentes sanitários e ao aproveitamento de águas de chuva;

XIV - prestação associada dos serviços, com vistas à geração de ganhos de escala e à garantia da universalização e da viabilidade técnica e econômico-financeira dos serviços;

XV - seleção competitiva do prestador dos serviços;

XVI - prestação concomitante dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário; e

XVII - observância das disposições da Lei Federal nº 11.107, de 6 de abril de 2005.

Art. 2º A alocação de recursos públicos e os financiamentos, oriundos do Estado de Santa Catarina ou geridos por órgãos ou entidades estaduais, deverão observar as diretrizes e objetivos estabelecidos no Marco Legal do Saneamento.

§ 1º Os planos municipais de saneamento básico dos Municípios que aderirem ao Programa de Saneamento Catarinense deverão privilegiar a integração com a maior parcela populacional possível.

§ 2º A adesão ao Programa Catarinense de Saneamento implica aquiescência formal do Município, a obrigatoriedade de atendimento, **além da observância aos seguintes critérios e requisitos:**

I – a participação em consórcios públicos deverá considerar, preferencialmente, a divisão por sub-bacias hidrográficas e, na ausência de limites geográficos contíguos, respeitar um raio máximo de 100 quilômetros entre os Municípios, sem limitação populacional para sua constituição;

II - possuir população igual ou superior a 40.000 (quarenta mil) habitantes;

III – realizar a rescisão amigável e antecipada dos contratos vigentes com a Companhia Catarinense de Águas e Saneamento (CASAN), assegurando continuidade da prestação do serviço pela empresa até a adjudicação do contrato futuro com o vencedor do certame, nos termos desta Lei;

IV – existência de lei municipal específica, quando for o caso, até a data da conclusão dos estudos de viabilidade para a concessão dos serviços de saneamento básico.

§ 3º Os Municípios com população inferior a 40.000 (quarenta mil) habitantes poderão integrar-se voluntariamente a convênios e consórcios públicos com outros Municípios para viabilizar a

prestação dos serviços públicos de saneamento.

§ 4º Municípios, consorciados e convenientes com população inferior a 40.000 (quarenta mil) habitantes que não integrem nenhuma prestação regionalizada de serviço de saneamento poderão ser contemplados neste Programa, desde que submetidos a um agrupamento definido pelo Governo do Estado e condicionados à disponibilidade de recursos.

Art. 3º A rescisão antecipada entre o ente municipal e a Companhia Catarinense de Águas e Saneamento (CASAN) será condicionada à quitação integral das obrigações assumidas entre as partes, utilizando-se, para esse fim, o valor da outorga futura, do qual caberá à CASAN um percentual como indenização das parcelas dos investimentos vinculados a bens reversíveis, ainda não amortizados ou depreciados, realizados para garantir a continuidade e atualidade do serviço concedido.

§ 1º A indenização será realizada nos seguintes percentuais e condições:

I – nos contratos vencidos e ainda em operação, ou com prazo máximo de vencimento até 2026, a divisão do valor da outorga será de 5% para a CASAN;

II – nos contratos com prazo de vencimento entre os anos de 2027 e 2033, caberá à CASAN o percentual de 10% (sessenta por cento) do valor da outorga.

III – nos contratos com prazo de vencimento a partir do ano de 2034, caberá à CASAN um percentual de 15% (setenta por cento) do valor da outorga.

§ 2º A indenização de que trata este artigo somente será devida à CASAN nos casos em que a empresa seja a atual prestadora dos serviços de saneamento básico.

Art. 4º Os Municípios consorciados e convenientes terão o prazo de até 60 (sessenta) dias, a partir da promulgação desta Lei, para aderirem ao Programa de Saneamento Catarinense e indicarem o seu respectivo consórcio público ou convênio, do qual constará o líder, suas atribuições, direitos, obrigações e responsabilidades das partes.

Parágrafo único. Após a publicação da lista de inscritos, será aberto um novo prazo de 30 (trinta) dias para adesão dos municípios interessados, que ficarão condicionados ao cumprimento dos requisitos estabelecidos no art. 2º.

Art. 5º O Estado contratará, no prazo de até 30 (trinta) dias, após o prazo final da adesão, os estudos para modelagem e licitação para a concessão dos serviços de água e esgoto, sendo ressarcido pelo vencedor das licitações no ato da adjudicação do objeto do certame.

Parágrafo único. A alocação dos recursos deverão priorizar critérios relacionados ao atendimento da população abrangida e a ampliação da cobertura de saneamento.

Art. 7º O Estado será responsável pela supervisão da execução dos estudos mencionados no art. 6º, e pelo fornecimento do suporte necessário às etapas de consulta pública, audiência pública e revisão das minutas de editais, contratos e estudos técnicos para posterior remessa ao Tribunal de Contas.

Art. 8º Os interessados deverão lançar os editais de licitação para a concessão do serviço público de saneamento básico (água e esgoto), em conformidade com os estudos técnicos contratados, no prazo de 30 (trinta) dias, contados a partir do seu recebimento formal, prorrogável uma única vez por igual período, sob pena de ressarcimento integral dos valores despendidos com a contratação dos estudos.

Art. 9º Os Municípios que aderirem ao Programa de Saneamento Catarinense estarão obrigados a permanecer vinculados ao Programa até o integral cumprimento das obrigações dele decorrentes, inclusive as de natureza financeira.

Parágrafo único. A adesão ao Programa de Saneamento Catarinense é irrevogável e irretratável, para todos os fins legais.

Art. 10. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Observação: Embora o art. 7º faça referência ao art. 6º, no arquivo enviado Anexo PL. 0231-2025-1 (SEI nº 6036614) não consta este dispositivo. Não é possível determinar se trata-se de um erro de numeração ou se o artigo foi suprimido de forma equivocada. Além disso,

6. ANÁLISE

6.1. Examina-se o Projeto de Lei nº 231/2025, que institui o “Programa de Saneamento Catarinense”, à luz do arcabouço federal de saneamento básico e dos parâmetros constitucionais de titularidade, regionalização, regulação e contratação. O art. 1º do PL indica como objetivo o cumprimento das metas de universalização do Marco Legal do Saneamento (Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020) e, no parágrafo único, elenca “princípios” aplicáveis ao Programa. Nota-se, todavia, que a seleção de princípios não replica nem justifica as opções frente ao catálogo legal da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, em especial a ausência de referência explícita ao controle social como princípio e como mecanismo de participação, embora a Lei nº 11.445/2007 consagre “controle social” como conceito e diretriz, além de dedicar capítulo específico à participação de órgãos colegiados (arts. 2º e 47). O princípio de “transparência” constante do PL não substitui as exigências materiais de controle social previstas em lei federal (acesso à informação, representação técnica e participação nos processos de formulação, planejamento e avaliação), de observância obrigatória pelos titulares e prestadores. A exclusão, sem fundamento técnico expresse, vulnera a aderência do Programa às diretrizes nacionais e recomenda-se a recomposição do rol de princípios para contemplar, ao menos, o controle social em termos compatíveis com a norma federal.

6.2. A redação do inciso XIV do parágrafo único do art. 1º do PL, “prestação associada dos serviços, com vistas à geração de ganhos de escala e à garantia da universalização e da viabilidade técnica e econômico-financeira dos serviços”, não se confunde com a prestação regionalizada definida na Lei nº 11.445/2007. A “prestação regionalizada” é instituto jurídico específico, que se refere à “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” (art. 3º, VI, redação consolidada), e pode ser estruturada em regiões metropolitanas, aglomerações urbanas ou microrregiões (lei complementar estadual), unidades regionais de saneamento básico (lei ordinária estadual), blocos de referência (ato da União) e Rides (lei complementar federal). Além disso, nos termos do Decreto nº 11.599, de 12 de julho de 2023, convênios de cooperação e consórcios intermunicipais constituem, por si, estruturas de prestação regionalizada enquanto não forem instituídas as leis ou resoluções correspondentes e, mesmo após a instituição dessas estruturas, devem ser considerados e integrados, podendo formalizar a gestão associada e a governança interfederativa. Substituir o termo técnico por “prestação associada” tende a restringir indevidamente as formas reconhecidas de regionalização, além de causar insegurança jurídica quanto à elegibilidade a recursos federais condicionados à estruturação de prestação regionalizada (art. 50, VII).

6.3. Para além disso, o caput do art. 2º do PL subordina a alocação de recursos públicos estaduais e financiamentos geridos por órgãos ou entidades estaduais às diretrizes do Marco Legal, o que, em tese, é compatível com o art. 50 da Lei nº 11.445/2007 quanto aos recursos federais. Entretanto, a estrutura do PL e os dispositivos subsequentes revelam nítido viés de indução à concessão e de centralização estadual de etapas críticas, contratação de estudos, supervisão, prazos e sanções, que transbordam o papel de apoio e coordenação e ingressam na esfera de competências municipais (titularidade, poder concedente e escolha do arranjo). O desenho normativo precisa distinguir apoio técnico-financeiro (facultativo e condicional a requisitos federais) de ingerência na modelagem e nos prazos das licitações municipais.

6.4. É importante ressaltar que os §§ 1º a 4º do art. 2º do PL introduzem critérios de adesão e de elegibilidade que não encontram paralelo direto nas normas federais: raio máximo de 100 km entre municípios para consórcios; exigência de população mínima de 40.000 habitantes; e possibilidade de agrupamento compulsório de municípios menores por ato do Estado, “condicionados à disponibilidade de recursos”. A legislação federal e seus decretos procuram promover a regionalização com vistas a ganhos de escala e viabilidade, mas não estabelecem tais condicionantes espaciais ou demográficos rígidos; ao contrário, admitem múltiplas geometrias (regiões metropolitanas, microrregiões, blocos de referência, consórcios e convênios) estruturadas por critérios técnico-econômicos e pactuações federativas. A criação, por lei estadual, de limites de distância e portas demográficas para acesso a apoio estadual pode discriminar municípios e frustrar o objetivo federal de inclusão de sistemas pequenos e deficitários por meio de subsídios cruzados e de estruturas de governança.

6.5. A exigência do inciso III do § 2º do art. 2º, rescisão amigável e antecipada de contratos vigentes com a Companhia Catarinense de Águas e Saneamento (CASAN) como condição de adesão é particularmente sensível. A extinção antecipada de contratos de programa ou de concessão e a indenização por bens reversíveis não amortizados submetem-se a regras federais. A Lei nº 11.445/2007 (art. 42) e a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995 (art. 36) asseguram indenização das parcelas de investimentos vinculadas a bens reversíveis ainda não amortizadas; ademais, a Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico - ANA aprovou Norma de Referência nº 3 (Resolução ANA nº 161, de 3 de agosto de 2023), que estabelece metodologia de cálculo e documentação a ser observada pelas entidades reguladoras infranacionais. O art. 3º do PL, ao “condicionar a quitação integral das obrigações” ao “valor da outorga futura”, fixando percentuais padronizados da outorga em função do prazo remanescente, prescinde da verificação técnico-contábil dos ativos não amortizados e ignora o papel da entidade reguladora competente na condução do processo indenizatório. Essa técnica normativa contraria a Lei nº 11.445/2007, a Lei de Concessões e a própria Norma de Referência nº 3, da ANA, e expõe o Programa a alto risco de judicialização.

6.6. Adicionalmente, o bloco procedimental dos arts. 4º, 5º, 7º e 8º do PL desloca para o Estado a contratação, em até 30 dias, dos estudos de modelagem e licitação, atribui-lhe a supervisão de sua execução, bem como a revisão de minutas de editais e contratos, e impõe aos “interessados” o lançamento dos editais em 30 dias, sob pena de ressarcimento integral dos estudos. Ainda que o apoio estadual seja legítimo, a titularidade dos serviços permanece municipal, salvo quando validamente integrada a estrutura regionalizada com governança colegiada; assim, a definição do modelo, dos prazos e das condições do certame integra o núcleo de competências do poder concedente. A previsão de ressarcimento compulsório em caso de não lançamento do edital, com prazo exíguo e vinculado a estudos encomendados por terceiro, configura sanção indireta e indevida restrição à autonomia municipal na gestão e contratação de seus serviços públicos. Eventual papel coordenador do Estado deve ser exercido por instrumentos de cooperação (consórcios, convênios, unidades regionais) e por apoio técnico-financeiro, e não por comando verticalizado sobre fases e prazos licitatórios, sob pena de inconstitucionalidade por violação à autonomia municipal e à repartição de competências fixada pela Constituição e pela jurisprudência do STF sobre funções públicas de interesse comum. Além disso, o art. 8º do PL, ao impor o lançamento do edital em prazo peremptório de 30 dias (prorrogável uma única vez) “sob pena de ressarcimento integral dos valores despendidos”, tangencia ainda as normas gerais de licitações e contratos, pois condiciona a conveniência e oportunidade do Município a uma sanção pecuniária por estudos que ele não contratou, e cujo conteúdo pode não atender às especificidades locais. A Lei nº 11.445/2007 e os decretos federais orientam que apoios e condicionantes estejam vinculados a objetivos federais (universalização, regionalização, capacidade econômico-financeira, governança regulatória), e não a prazos uniformes e sanções vinculantes que comprimam a discricionariedade administrativa do titular.

6.7. No tocante à titularidade e à governança, cumpre recordar que, como regra, os serviços de saneamento são de titularidade municipal, e, nas hipóteses de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões instituídas por lei complementar estadual, o saneamento pode configurar função pública de interesse comum, exigindo governança colegiada com participação de Estado e Municípios, sem concentração decisória em um único ente. A intervenção estadual prevista no PL, sem ancoragem em estrutura de governança colegiada já instituída, aproxima-se de um regime de dirigismo incompatível com os parâmetros da ADI 1.842/RJ (que trata da Ação direta de inconstitucionalidade contra Lei Complementar n. 87, de 16 de dezembro de 1997, Lei n. 2.869, de 18 de dezembro de 1997 e Decreto n. 24.631, de 2 de setembro de 1998, todos do Estado do Rio de Janeiro, que instituem a Região Metropolitana do Rio de Janeiro e a Microrregião dos Lagos e transferem a titularidade do poder concedente para prestação de serviços públicos de interesse metropolitano ao Estado do Rio de Janeiro), que reconheceu a titularidade compartilhada no âmbito metropolitano, mas refutou a transferência do poder concedente ao Estado e a concentração de poder decisório. Assim, qualquer função coordenadora do Estado deve operar por meio de colegiado e instrumentos de gestão associada, com respeito aos votos e às competências dos Municípios.

6.8. É importante salientar ainda que a cláusula de “irrevogabilidade e irretratabilidade” da adesão ao Programa até o cumprimento integral das obrigações (art. 9º, parágrafo único) é

materialmente conflitante com o regime jurídico da gestão associada e dos consórcios públicos (Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005 - Lei de Consórcios), que prevê a possibilidade de retirada do ente federado do consórcio por ato formal de seu representante, observado o estatuto e a preservação de obrigações assumidas e da continuidade do serviço. Vincular indefinidamente o Município a um “programa” estadual, inclusive em caso de concessão ou privatização, sem ajuste de governança e sem previsão de saída ordenada, colide com os arts. 30, V, e 241 da Constituição Federal e com a disciplina da referida Lei de Consórcios.

6.9. Em síntese, o PL 231/2025 acerta ao reconhecer a necessidade de universalização e de ganho de escala, mas incorre em vícios de técnica e de compatibilidade normativa: (i) utiliza terminologia (“prestação associada”) que não se confunde com “prestação regionalizada” da Lei nº 11.445/2007, fragilizando a aderência a objetivos e condicionantes federais e, por consequência, o acesso a recursos; (ii) omite o controle social como princípio e mecanismo obrigatório; (iii) cria barreiras demográficas e espaciais para adesão e apoio que não constam do direito federal e podem discriminar municípios menores; (iv) condiciona a adesão à rescisão com a CASAN e fixa percentuais de indenização atrelados à outorga futura, em desconformidade com a Lei nº 11.445/2007, a Lei de Concessões e a Norma de Referência nº 3/2023 da ANA, além de marginalizar a entidade reguladora; (v) centraliza, com prazos e sanções, etapas típicas do poder concedente municipal, sem amparo em governança colegiada previamente instituída; e (vi) engessa a permanência no Programa com cláusula de irrevogabilidade que contraria a disciplina dos consórcios e a autonomia municipal. Recomenda-se, para sanar as inconstitucionalidades e ilegalidades apontadas, a reescrita dos dispositivos para: alinhar terminologia e estruturas à prestação regionalizada; reinserir o controle social; substituir cortes demográficos/espaciais por critérios técnico-econômicos compatíveis com os decretos federais; suprimir os percentuais fixos de indenização e vincular a extinção contratual à metodologia da ANA e à atuação da entidade reguladora; reconfigurar o apoio estadual como cooperação técnica e financeira, com governança colegiada e cronogramas pactuados; e adequar a disciplina de adesão/saída à Lei nº 11.107/2005, garantindo continuidade do serviço e segurança jurídica dos contratos.

6.10. Por fim, em relação aos pontos principais a serem analisados pela Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina, conforme Requerimento de Diligência apresentado pelo Colegiado, tem-se objetivamente:

6.10.1. a) **as exigências de regionalização dos serviços com base em critérios geográficos e populacionais** - As exigências de regionalização com base em “raio máximo de 100 km” e “população mínima de 40 mil habitantes” não encontram respaldo nas normas gerais federais, que orientam a prestação regionalizada por critérios de viabilidade técnico-econômica, ganhos de escala e governança interfederativa. Ao estabelecer cortes rígidos de distância e população, os §§ 1º e 2º do art. 2º do PL criam uma diferenciação potencialmente arbitrária entre municípios, com risco de excluir pequenos sistemas e comprometer os subsídios cruzados.

6.10.2. b) **a obrigatoriedade de adesão ao Programa como condição para acesso a recursos estaduais** - Condicionar o apoio financeiro estadual à adesão ao Programa é juridicamente possível como diretriz de política pública, desde que não implique substituição do poder decisório municipal nem imposição de arranjos fora dos instrumentos de gestão associada. O caput do art. 2º vincula a alocação de recursos às diretrizes da norma, o que é compatível com a lógica federativa, mas a adesão prevista no § 2º não pode converter o Estado em poder concedente de fato nem impor cronogramas e sanções sem prévio convênio ou consórcio que delegue competências. Neste caso, a solução poderia ser explicitar que a atuação estadual se dá como apoio técnico-financeiro condicionado, preservada a autonomia do titular e a governança colegiada quando houver função pública de interesse comum.

6.10.3. c) **a previsão de rescisão antecipada de contratos com a CASAN e os critérios de indenização** - A previsão de rescisão antecipada com a CASAN como requisito de adesão e a fixação de indenização por percentuais sobre a “outorga futura” conflitam com o regime setorial de extinção contratual, que exige apuração técnico-contábil dos investimentos vinculados a bens reversíveis não amortizados, sob supervisão da entidade reguladora infranacional competente. Percentuais padronizados não substituem a metodologia legal e regulatória, elevando o risco de judicialização e de desequilíbrio econômico-financeiro. A redação deve remeter expressamente à apuração do ativo regulatório e ao

procedimento regulatório de indenização, com decisão da agência competente, em vez de percentuais de outorga.

6.10.4. d) **o modelo de concessão a ser adotado, inclusive quanto ao ressarcimento dos estudos de viabilidade pelo futuro concessionário** - O modelo de concessão proposto atribui ao Estado a contratação dos estudos em 30 dias, o suporte às consultas/audiências e a revisão de minutas, com ressarcimento dos estudos pelo vencedor no ato da adjudicação, além de compelir os “interessados” a lançar editais em 30 dias sob pena de ressarcimento integral. Tais comandos são incompatíveis com a repartição de competências quando inexistente gestão associada que delegue o exercício do poder concedente, além de fixarem prazos manifestamente exíguos para o ciclo regulatório-licitatório (análise técnica, controle externo e participação social). A atuação estadual deve ser condicionada a convênio/consórcio com delegação de competências e prazos realistas pactuados; o ressarcimento de estudos, quando cabível, deve decorrer do edital e do contrato do titular, não de imposição unilateral do estado.

6.10.5. e) **o impacto sobre os contratos vigentes e a governança multientes prevista** - Quanto aos contratos vigentes e à governança "multientes", a vinculação “irrevogável e irretratável” ao Programa e a possibilidade de agrupamento de municípios por ato do Estado tensionam a autonomia municipal, a disciplina dos consórcios públicos e a lógica de governança colegiada das funções de interesse comum. Deveriam haver dispositivos compatibilizando a permanência com regras de transição e de retirada previstas em instrumentos de gestão associada, garantindo continuidade dos serviços, alocação de riscos e eventual recomposição econômico-financeira. A redação que engessa a permanência, somada à centralização de fases licitatórias, amplifica o risco de inconstitucionalidade material e de insegurança contratual.

7. CONCLUSÃO

7.1. Diante da análise apresentada, verifica-se que o PL nº 231/2025, embora aborde temas centrais do setor, apresenta desconformidades relevantes com o marco federal e riscos jurídicos e regulatórios, conforme apontado no item 6 desta Nota Técnica. A resposta ao requerimento de diligência deve consignar que eventual manifestação técnica favorável fica condicionada à apresentação de substitutivo que corrija os pontos indicados e adeque o texto às Leis nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007 e nº 14.026, de 15 de julho de 2020, ao Decreto nº 11.599, de 12 de julho de 2023 e às normas de referência da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico; na falta de acolhimento, recomenda-se posicionamento técnico contrário ao texto atual.

7.2. Nesse sentido, submetemos o presente processo para dar prosseguimento ao andamento do assunto, conforme proposto.

7.3. À consideração superior.

(assinatura eletrônica)
ANA ELISA MARTINELLI FINAZZI
Coordenadora
Coordenação do Marco Legal do Saneamento

(assinatura eletrônica)
MARCO TOURINHO
Coordenador
Coordenação de Diretrizes Regulatórias

(assinatura eletrônica)
ALEXANDRE ARAÚJO GODEIRO CARLOS
Assessor Técnico
Coordenação-Geral do Marco Legal do Saneamento

(assinatura eletrônica)
PATRÍCIA VALÉRIA VAZ AREAL
Coordenadora-Geral
Coordenação-Geral do Marco Legal do Saneamento

De acordo. Solicito encaminhar para SNSA.

(assinatura eletrônica)
MARCELLO MARTINELLI DE MELLO PITREZ
Diretor
Departamento de Cooperação Técnica

De acordo. Solicito encaminhar para ASPAR.

(assinatura eletrônica)
LEONARDO CARNEIRO MONTEIRO PICCIANI
Secretário Nacional de Saneamento Ambiental



Documento assinado eletronicamente por **Marco Tourinho Gama, Coordenador de Diretrizes Regulatórias**, em 16/09/2025, às 11:24, com fundamento no art. 4º, § 3º, do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



Documento assinado eletronicamente por **Ana Elisa Martinelli Finazzi, Coordenador(a) do Marco Legal do Saneamento**, em 16/09/2025, às 11:30, com fundamento no art. 4º, § 3º, do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



Documento assinado eletronicamente por **Alexandre Araújo Godeiro Carlos, Assessor(a) técnico**, em 16/09/2025, às 11:48, 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-Geral(a) do Marco Legal do Saneamento**, em 16/09/2025, às 11:48, 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 16/09/2025, às 20:10, 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 **6086977** e o código CRC **C5C3BB3E**.