Enap Escola Nacional de Administração Pública

Programa de Acesso aos Recursos de Saneamento

Curso 1 - Regras Gerais para Acesso aos Recursos de Saneamento

Módulo 3 Especificidades da política do saneamento básico

Brasília - 2014
Atualizado em: dezembro de 2013.

Conteúdo para impressão

Fundação Escola Nacional de Administração Pública

Presidente
Paulo Sergio de Carvalho

Diretor de Desenvolvimento Gerencial
Paulo Marques

Coordenadora-Geral de Educação a Distância
Natália Teles da Mota

Conteudista: Raildy Martins (2013).

Diagramação realizada no âmbito do acordo de Cooperação TécnicaFUB/CDT/Laboratório Latitude e ENAP.

© Enap, 2015

Enap - Escola Nacional de Administração Pública
Diretoria de Comunicação e Pesquisa
SAIS – Área 2-A – 70610-900 — Brasília, DF
Telefone: (61) 2020 3096 – Fax: (61) 2020 3178

SUMÁRIO

Objetivos 5

Introdução 5

1. Da competência do titular dos serviços 6

1.1 Do Planejamento das ações de saneamento básico 6

2. Da composição dos Serviços Públicos de Saneamento Básico 6

Introdução 6

2.1 Dos Serviços Públicos de Abastecimento de Água 6

2.2 Dos Serviços Públicos de Esgotamento Sanitário 8

2.3 Dos Serviços Públicos de Manejo de Resíduos Sólidos Urbanos 9

2.4 Dos Serviços Públicos de Manejo de Águas Pluviais Urbanas 10

3. Da gestão associada dos serviços públicos de saneamento: a importância dos consórcios públicos e dos convênios de cooperação 11

3.1 Da gestão associada 11

3.2 Consórcios públicos e convênios de cooperação 11

3.2.1 Consórcios Públicos *11*

3.2.2 Convênios de Cooperação *13*

4. Do Planejamento do Saneamento Básico 13

Introdução 13

4.1 O Plano de Saneamento Básico (municipais e regionais) 15

4.2 O Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANSAB) 16

4.3 Planos Regionais de Saneamento Básico (RIDES) 17

5. Das atividades de regulação, organização, fiscalização e prestação dos serviços 17

Introdução..... 17

5.1 As atividades de regulação e fiscalização..... 18

5.2 A competência para a prestação dos serviços de saneamento básico 19

5.3 Condições de validade dos contratos de prestação
de serviços públicos de Saneamento básico..... 23

5.4 Da prestação regionalizada 27

6. Dos aspectos econômicos e financeiros 28

7. Do Financiamento do Saneamento Básico..... 30

8. Do Controle Social 31

Finalizando Módulo 3 33

Módulo 3 Especificidades da política do saneamento básico

Objetivos

Neste módulo vamos discriminar as especificidades da Política de Saneamento Básico. Ao final do módulo você terá entrado em contato com elementos sobre a composição dos serviços públicos de saneamento básico, a gestão compartilhada, o planejamento, as peculiaridades das atividades de regulação, organização, fiscalização e prestação dos serviços, assim como os aspectos relacionados ao financiamento e ao controle social.

Introdução

De acordo com as normas estabelecidas pela Política de Saneamento Básico, a responsabilidade pela formulação da respectiva política pública (federal, estadual e municipal) de saneamento básico cabe ao ente da federação, denominado titular dos serviços, que possua por competência a prestação de serviço público de saneamento básico. Nos termos da Lei nº 11.445/07:

Art. 9º O titular dos serviços formulará a respectiva política pública de saneamento básico, devendo, para tanto:

I - elaborar os planos de saneamento básico, nos termos desta lei;

II - prestar diretamente ou autorizar a delegação dos serviços e definir o ente responsável pela sua regulação e fiscalização, bem como os procedimentos de sua atuação;

III - adotar parâmetros para a garantia do atendimento essencial à saúde pública, inclusive quanto ao volume mínimo per capita de água para abastecimento público, observadas as normas nacionais relativas à potabilidade da água;

IV - fixar os direitos e os deveres dos usuários;

V - estabelecer mecanismos de controle social, nos termos do inciso IV do caput do art. 3º desta lei;

VI - estabelecer sistema de informações sobre os serviços, articulado com o Sistema Nacional de Informações em Saneamento;

VII - intervir e retomar a operação dos serviços delegados, por indicação da entidade reguladora, nos casos e condições previstos em lei e nos documentos contratuais.

Enap

Enap

1. Da competência do titular dos serviços

1.1 Do Planejamento das ações de saneamento básico

Sobre a elaboração dos planos de saneamento básico, é importante esclarecer que a prestação de serviços públicos de saneamento básico observará o plano respectivo, que poderá ser específico para cada serviço, conforme as disposições da Lei nº 11.445/05 (art. 19), devendo conter, no mínimo:

Art. 19. A prestação de serviços públicos de saneamento básico observará plano, que poderá ser específico para cada serviço, o qual abrangerá, no mínimo:

I - diagnóstico da situação e de seus impactos nas condições de vida, utilizando sistema de indicadores sanitários, epidemiológicos, ambientais e socioeconômicos e apontando as causas das deficiências detectadas;

II - objetivos e metas de curto, médio e longo prazos para a universalização, admitidas soluções graduais e progressivas, observando a compatibilidade com os demais planos setoriais;

III - programas, projetos e ações necessárias para atingir os objetivos e as metas, de modo compatível com os respectivos planos plurianuais e com outros planos governamentais correlatos, identificando possíveis fontes de financiamento;

IV - ações para emergências e contingências;

V - mecanismos e procedimentos para a avaliação sistemática da eficiência e eficácia das ações programadas.

Os planos de saneamento básico devem abranger os quatro componentes do saneamento básico e ser compatibilizados aos planos já existentes.

2. Da composição dos Serviços Públicos de Saneamento Básico

Introdução

Os serviços públicos de saneamento básico compreendem o conjunto dos serviços públicos de (i) abastecimento de água, (ii) esgotamento sanitário, (iii) limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e (iv) drenagem e manejo de águas pluviais, bem como infraestruturas destinadas exclusivamente a cada um desses serviços, conforme detalhados a seguir.

2.1 Dos Serviços Públicos de Abastecimento de Água

Constituem serviços públicos de abastecimento de água a sua distribuição mediante ligação predial, incluindo eventuais instrumentos de medição, bem como quando vinculadas a esta finalidade, as atividades de captação e tratamento de água, adução de água bruta e tratada e ainda de reservação de água bruta e tratada.

Os parâmetros e padrões de potabilidade da água, bem como os procedimentos e responsabilidades relativos ao controle e à vigilância da qualidade da água para consumo humano são definidos pelo Ministério da Saúde.

SAIBA MAIS

Os procedimentos de controle e de vigilância da qualidade da água para consumo humano e seu padrão de potabilidade encontram-se disciplinados pela Portaria nº 2.914 , de 12 de dezembro de 2011, do Ministério da Saúde.

De acordo com a referida Portaria, toda água destinada ao consumo humano, distribuída coletivamente por meio de sistema ou solução alternativa coletiva de abastecimento de água, deve ser objeto de controle e vigilância da qualidade da água.

Complementarmente, toda água destinada ao consumo humano proveniente de solução alternativa individual de abastecimento de água, independentemente da forma de acesso da população, está sujeita à vigilância da qualidade da água.

Para melhor compreensão, conceitua-se como:

I – Água para consumo humano: água potável destinada à ingestão, preparação e produção de alimentos e à higiene pessoal, independentemente da sua origem.

II - Água potável : água que atenda ao padrão de potabilidade estabelecido pela referida Portaria e que não ofereça riscos à saúde.

III - Padrão de potabilidade : conjunto de valores permitidos como parâmetro da qualidade da água para consumo humano, conforme definido pela referida Portaria.

IV - Solução alternativa coletiva de abastecimento de água para consumo humano: modalidade de abastecimento coletivo destinada a fornecer água potável com captação subterrânea ou superficial, com ou sem canalização e sem rede de distribuição.

V - Solução alternativa individual de abastecimento de água para consumo humano: modalidade de abastecimento de água para consumo humano que atenda a domicílios residenciais com uma única família, incluindo seus agregados familiares.

VI - Controle da qualidade da água para consumo humano: conjunto de atividades exercidas regularmente pelo responsável pelo sistema ou por solução alternativa coletiva de abastecimento de água, destinado a verificar se a água fornecida à população é potável, de forma a assegurar a manutenção dessa condição.

VII - Vigilância da qualidade da água para consumo humano: conjunto de ações adotadas regularmente pela autoridade de saúde pública para verificar o atendimento à referida Portaria, considerados os aspectos socioambientais e a realidade local para avaliar se a água consumida pela população apresenta risco à saúde humana.

Enap

DICA

O controle da qualidade da água é de responsabilidade do prestador dos serviços públicos, enquanto a vigilância da qualidade da água para consumo humano cabe à autoridade de saúde pública.

Quanto à autoridade de saúde pública, o termo refere-se ao representante do órgão de saúde respectivo, seja da estrutura do ente federativo ou do Sistema Único de Saúde, com competência para tal. É utilizado, em geral, para os profissionais da Vigilância Sanitária.

Para que o Poder Público possa garantir o fornecimento e a qualidade da água, toda edificação permanente urbana será conectada à rede pública de abastecimento de água disponível, exceto os casos previstos nas normas do titular, da entidade de regulação e de meio ambiente (artigo 45 da Lei 11445).

Complementarmente, na ausência de redes públicas de abastecimento de água, serão admitidas soluções individuais, observadas as normas editadas pela entidade reguladora e pelos órgãos responsáveis pelas políticas ambiental, sanitária e de recursos hídricos.

Nesse sentido, as normas de regulação dos serviços poderão prever prazo para que o usuário se conecte à rede pública, preferencialmente não superior a noventa dias. Encerrado o prazo fixado nas normas de regulação dos serviços, o usuário estará sujeito às sanções previstas na legislação do titular.

A instalação hidráulica predial ligada à rede pública de abastecimento de água não poderá ser também alimentada por outras fontes, podendo ser admitidas instalações hidráulicas prediais com objetivo de reúso de efluentes ou aproveitamento de água de chuva, desde que devidamente autorizadas pela autoridade competente.

A remuneração pela prestação dos serviços públicos de abastecimento de água pode ser fixada com base no volume consumido de água, podendo ser progressiva, em razão do consumo. Por sua vez, o volume de água consumido deve ser aferido, preferencialmente, por meio de medição individualizada, levando-se em conta cada uma das unidades, mesmo quando situadas na mesma edificação, exceto quando as infraestruturas das edificações não permitam individualização do consumo ou a absorção dos custos para instalação dos medidores individuais, caso seja economicamente inviável para o usuário.

2.2 Dos Serviços Públicos de Esgotamento Sanitário

Os serviços públicos de esgotamento sanitário são constituídos por uma ou mais das seguintes atividades: coleta dos esgotos sanitários, inclusive ligação predial, assim como o transporte, tratamento e disposição final dos esgotos sanitários e dos lodos originários da operação de unidades de tratamento coletivas ou individuais, inclusive fossas sépticas.

A remuneração pela prestação de serviços públicos de esgotamento sanitário poderá ser fixada com base no volume de água cobrado pelo serviço de abastecimento de água.

Assim como no serviço de abastecimento de água, toda edificação permanente urbana será conectada à rede pública de esgotamento sanitário disponível, exceto os casos previstos nas

normas do titular, da entidade de regulação e de meio ambiente. Entretanto, na ausência de rede pública de esgotamento sanitário, são admitidas soluções individuais, observadas as normas editadas pela entidade reguladora e pelos órgãos responsáveis pelas políticas ambientais, de saúde e de recursos hídricos (artigo 45 da Lei 11445).

2.3 Dos Serviços Públicos de Manejo de Resíduos Sólidos Urbanos

Serviços públicos de manejo de resíduos sólidos são atividades de coleta e transbordo, transporte, triagem para fins de reutilização ou reciclagem, tratamento, inclusive por compostagem, e disposição final dos resíduos domésticos ou originários de atividades comerciais, industriais e de serviços em quantidade e qualidade similares às dos resíduos domésticos, além daqueles originários dos serviços de limpeza pública urbana.

São considerados serviços públicos de limpeza pública urbana:

a. serviços de varrição, capina, roçada, poda e atividades correlatas em vias e logradouros públicos;
b. asseio de túneis, escadarias, monumentos, abrigos e sanitários públicos;
c. raspagem e remoção de terra, areia e quaisquer materiais depositados pelas águas pluviais em logradouros públicos;
d. desobstrução e limpeza de bueiros, bocas de lobo e correlatos;
e. limpeza de logradouros públicos onde se realizem feiras públicas e outros eventos de acesso aberto ao público. (Decreto nº 7.217/10 , art. 12, III).

São considerados resíduos sólidos urbanos os: (i) domiciliares, ou seja, aqueles originários de atividades domésticas em residências urbanas e (ii) de limpeza urbana, que são aqueles originários da varrição, limpeza de logradouros e vias públicas e outros serviços de limpeza urbana. (Lei nº 12.305/10 , art. 13, I, alíneas “a” a “c”).

Para que os resíduos originários de atividades comerciais, industriais e de serviços sejam categorizados como serviços públicos de manejo de resíduos sólidos, carece, ainda, que sejam assim considerados de decisão judicial ou de termo de ajustamento de conduta, por decisão do titular, e desde que tais resíduos não sejam de responsabilidade de seu gerador nos termos da norma legal ou administrativa.

Os planos de saneamento básico deverão conter prescrições para manejo dos resíduos sólidos urbanos, em especial dos originários de construção e demolição e dos serviços de saúde, além dos resíduos referidos anteriormente.

A remuneração pela prestação de serviço público de manejo de resíduos sólidos urbanos deverá levar em conta a adequada destinação dos resíduos coletados, podendo também considerar o nível de renda da população da área atendida, as características dos lotes urbanos e áreas neles edificadas, o peso ou volume médio coletado por habitante ou por domicílio, ou ainda mecanismos econômicos de incentivo à minimização da geração de resíduos e à recuperação dos resíduos gerados.

Já o **resíduo sólido urbano** como os seguintes resíduos: (i) domiciliares, ou seja, aqueles originários de atividades domésticas em residências urbanas e (ii) de limpeza urbana, que são aqueles originários da varrição, limpeza de logradouros e vias públicas e outros serviços de limpeza urbana. (Lei nº 12.305/10 , art. 13, I, alíneas “a” a “c”).

Enap

Para que os resíduos originários de atividades comerciais, industriais e de serviços sejam categorizados como serviços públicos de manejo de resíduos sólidos, carece, ainda, que sejam assim considerados de decisão judicial ou de termo de ajustamento de conduta, por decisão do titular, e desde que tais resíduos não sejam de responsabilidade de seu gerador nos termos da norma legal ou administrativa.

Os planos de saneamento básico deverão conter prescrições para manejo dos resíduos sólidos urbanos, em especial dos originários de construção e demolição e dos serviços de saúde, além dos resíduos referidos anteriormente.

A remuneração pela prestação de serviço público de manejo de resíduos sólidos urbanos deverá levar em conta a adequada destinação dos resíduos coletados, podendo também considerar o nível de renda da população da área atendida, as características dos lotes urbanos e áreas neles edificadas, o peso ou volume médio coletado por habitante ou por domicílio, ou ainda mecanismos econômicos de incentivo à minimização da geração de resíduos e à recuperação dos resíduos gerados.

SAIBA MAIS

É importante saber que os Serviços Públicos de Manejo de Resíduos Sólidos Urbanos, na forma disciplinada pela Política de Saneamento Ambiental, guardam consonância com a Política Nacional de Resíduos Sólidos, instituída pela Lei nº 12.305 , de 2 de agosto de 2010 e regulamentada pelo Decreto nº 7.404/10 , de forma que o Plano Nacional de Resíduos Sólidos é coordenado pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA).

Assim, no âmbito do Governo Federal, a política de resíduos é compartilhada entre o Ministério das Cidades (MCID) e o Ministério do Meio Ambiente (MMA). Nesse sentido, o Ministério das Cidades integra o Comitê Interministerial da Política Nacional de Resíduos Sólidos, que tem como finalidade apoiar a estruturação e a implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos.

O plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos pode estar inserido no plano de saneamento básico previsto no art. 19 da Lei nº 11.445 , de 2007, respeitados o conteúdo mínimo e algumas especificidades estabelecidas pela Lei nº 12.305/2010 e pelo Decreto nº 7.404/2010.

2.4 Dos Serviços Públicos de Manejo de Águas Pluviais Urbanas

Serviços públicos de manejo de águas pluviais urbanas são aqueles constituídos, em conjunto ou isoladamente, pelas atividades de drenagem urbana, transporte de águas pluviais urbanas, detenção ou retenção de águas pluviais urbanas para amortecimento de vazões de cheias e tratamento e disposição final de águas pluviais urbanas.

A cobrança pela prestação do serviço público de manejo de águas pluviais urbanas deverá levar em conta, em cada lote urbano, o percentual de área impermeabilizada e a existência de dispositivos de amortecimento ou de retenção da água pluvial, bem como poderá considerar o nível de renda da população da área atendida e as características dos lotes urbanos e as áreas que podem ser neles edificadas.

3. Da gestão associada dos serviços públicos de saneamento: a importância dos consórcios públicos e dos convênios de cooperação

3.1 Da gestão associada

A gestão associada de serviços públicos consiste no compartilhamento entre diferentes entes federativos do desempenho de certas funções ou exercícios públicos de seu interesse comum. Trata-se, portanto, de uma forma de cooperação federativa para planejamento, regulação, fiscalização ou prestação de serviços que demandam ou recomendam o envolvimento de mais de um ente federativo.

Essa cooperação pressupõe que mais de um ente federativo se envolva na prestação de um serviço público, ainda que alguns dos entes envolvidos não sejam propriamente titulares dos serviços. Trata-se de forma de cooperação formalmente estabelecida, consubstanciada em instrumentos jurídicos específicos entre entes políticos.

Na sua origem, a Constituição Federal é a grande mola propulsora da gestão associada. No seu art. 241, a Carta Magna estabelece que os entes federativos poderão disciplinar, por meio de lei, os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.

A elaboração e a compatibilização dos planos de saneamento municipais e dos respectivos estudos de viabilidade técnica e econômica, no âmbito regional, são essenciais para a definição sobre o melhor arranjo institucional e a forma mais adequada de prestação dos serviços no âmbito da gestão associada, bem como de sua regulação e da política de cobrança (regime, forma e estrutura).

3.2 Consórcios públicos e convênios de cooperação

Os consórcios públicos e os convênios de cooperação encontram-se previstos na Constituição Federal, no já citado art. 241, enquanto instrumentos destinados a viabilizar a atuação dos entes federados na gestão associada de serviços públicos, bem como na transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos, exigindo-se para tanto a existência de lei.

Nesse sentido, a Lei de Consórcios Públicos, Lei nº 11.107/05, regulamentada pelo Decreto Federal nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007, é a primeira lei brasileira dedicada exclusivamente à disciplina de instrumentos de cooperação federativa. Constitui-se, por isso, em um marco do início do processo de institucionalização das relações federativas.

Diante da legislação vigente, portanto, o consórcio público e o convênio de cooperação podem ser meios para viabilizar a consecução do objetivo de integração da execução de funções públicas de interesse comum, cuja natureza é de coordenação federativa (a região metropolitana ou microrregião).

3.2.1 Consórcios Públicos

A grande inovação do instituto do consórcio público é a formação de uma pessoa jurídica de direito público, integrante da administração indireta de todos os entes consorciados. Havendo

constituição de pessoa jurídica, nota-se que o ente será dotado de robustez e segurança jurídica, apto, portanto, para a assunção de obrigações de longo prazo entre os entes federativos.

Características do consórcio público

De acordo com a referida legislação, o consórcio público tem as seguintes características:

I. versa sobre o exercício de competências comuns, em que há atuação conjunta, ou privativa, denotando propriamente uma cooperação;
II. estipula obrigações recíprocas entre os entes consorciados;
III. manifesta vontades não antagônicas;
IV. é de natureza contratual;
V. admite cláusulas de sanções por inadimplência ou por danos causados por retirada do consórcio;
VI. necessita de subscrição de protocolo de intenções pelos Chefes do Poder Executivo, cujas cláusulas devem estar de acordo com o previsto em lei;
VII. necessita de ratificação do protocolo por lei emanada pelo Poder Legislativo de cada um dos entes envolvidos;
VIII. requer adoção de estatutos;
IX. permite a gestão integrada plena dos serviços públicos, inclusive mediante o exercício, pelo consórcio, dos poderes de planejar, regular, fiscalizar e avaliar os serviços públicos;
X. no caso de o consórcio prestar serviços públicos, obriga cada ente consorciado a celebrar, com ele o respectivo contrato de programa.

Vantagens dos Consórcios Públicos[1]

Os consórcios públicos dispõem de peculiaridades que lhes proporcionam maior flexibilidade em relação à administração direta:

- Celebrar contrato de gestão, nos termos e limites da legislação estadual pertinente, contrato de programa ou termo de parceria, respeitados, no último caso, os critérios e disposições da legislação federal aplicável.
- Licitar serviços e obras públicas visando à implementação de políticas de interesse comum dos entes consorciados, desde que aprovado pela Assembleia Geral.
- Dispor de maiores valores nos limites de licitação. Os valores são contados em dobro quando o consórcio é constituído por até 03 entes federados, ou o triplo, se formado por um número acima de três (03) consorciados.
- Firmar convênios, contratos e acordos.
- Receber auxílio, contribuição ou subvenção.
- Celebrar concessões, permissões e autorizações de serviços públicos.
- Gozar de maior flexibilidade no poder de compra, na remuneração de pessoal e de pagamento de incentivos.
-
- Ser contratado pela administração direta ou indireta, sem necessidade de licitação.

O consórcio público pode ser utilizado de maneiras diversas, podendo lhe ser atribuídas funções de planejamento, regulação, fiscalização e prestação integral dos serviços. As funções podem ser delegadas de forma integral ou parcial, ou então delegadas apenas algumas destas funções (pode o consórcio ser responsável apenas por planejamento, regulação e fiscalização, ou apenas pela prestação dos serviços, por exemplo).

1. BRASIL. Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado do Ceará. Consórcios Públicos, disponível no site http://www.gestaodoservidor.ce.gov.br/site/images/stories/manuais/bt18.pdf, acesso em 31/01/13.

Ainda, o consórcio público poderá ser o executor das atividades (prestador) ou então contratar a prestação dos serviços para o âmbito de todos os entes envolvidos (contratante).

3.2.2 Convênios de Cooperação

É importante destacar, preliminarmente, que o convênio de cooperação, disciplinado pela Lei de Consórcios Públicos, não se confunde com os convênios regulados pelo Decreto Federal nº 6.170/07.

O convênio de cooperação é instituído pela Constituição Federal, regulamentado pela Lei nº 11.107/05 e conceituado no Decreto Federal nº 6.017/07. Nos termos destes instrumentos legais, o Convênio de Cooperação consiste em pacto firmado exclusivamente por entes da federação, com o objetivo de autorizar a gestão associada de serviços públicos, desde que ratificado ou previamente disciplinado por lei editada por cada um deles.

Assim, os convênios de cooperação entre entes federados devem ser formalizados mediante lei, o que, sendo ato unilateral, torna-o mecanismo incapaz de efetivamente vincular as partes em suas obrigações. Nesse sentido, o citado Decreto nº 6.017/07[2] prevê que o convênio de cooperação não produzirá efeitos entre os entes da Federação cooperantes que não o tenham disciplinado por lei.

De todo modo, no âmbito do saneamento, é um mecanismo que permite, por exemplo, a contratação de empresas públicas (estadual ou municipal) por parte de outro ente federativo.

Observe que, nos termos da legislação em vigor operou-se a expansão das atribuições passíveis de delegação no âmbito do saneamento básico, tornando viável a celebração de convênio de cooperação entre um estado e municípios, possibilitando, deste modo, a transferência de competências municipais de organização, regulação, fiscalização e prestação de serviços de saneamento local ao ente estadual[3].

Posteriormente à celebração do convênio de cooperação, deve ser pactuado um contrato de programa, nos termos da Lei nº 11.107/05, a fim de disciplinar a prestação dos serviços. No caso dos contratos de concessão anteriormente ajustados, a legislação admite que a entidade da administração pública indireta estadual celebre contrato de programa com os municípios em substituição aos anteriores.

4. Do Planejamento do Saneamento Básico

Introdução

O planejamento dos serviços públicos de saneamento básico atenderá ao princípio da solidariedade entre os entes da federação, podendo desenvolver-se mediante cooperação federativa.

O processo de planejamento do saneamento básico envolve:

I. o plano de saneamento básico, elaborado pelo titular;
II. o Plano Nacional de Saneamento Básico - PLANSAB, elaborado pela União;
III. os planos regionais de saneamento básico.

2. Decreto nº 6.017/07, art. 31, § 4º.
3. BRASIL. Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Janeiro/fevereiro/março 2009, v. 70 — nº 1 — ano XXVII. Convênio de cooperação e contrato de programa — posicionamento acerca da necessidade de autorização legislativa para sua pactuação. Consulta nº 751.717. Relator: Conselheiro Eduardo Carone Costa. Disponível no site http://revista.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/397.pdf, consulta em 31/01/13.

É importante destacar a competência da União, sob a coordenação do Ministério das Cidades, na elaboração e execução do plano nacional e dos planos regionais de saneamento básico, estes últimos, em articulação com os Estados, Distrito Federal e Municípios envolvidos, para as regiões integradas de desenvolvimento econômico (RIDES) ou nas que haja a participação de órgão ou entidade federal na prestação de serviço público de saneamento básico[4].

Tendo em vista as normas de controle social definidas na Política de Saneamento Básico, a elaboração e a revisão dos planos de saneamento básico devem efetivar-se, de forma a garantir a ampla participação das comunidades, dos movimentos e das entidades da sociedade civil por meio de procedimento que, no mínimo, deve prever fases de:

- divulgação, em conjunto com os estudos que os fundamentarem;
- recebimento de sugestões e críticas por meio de consulta ou audiência pública;
- quando previsto na legislação do titular, análise e opinião por órgão colegiado criado nos termos do art. 47 da Lei nº 11.445 , de 2007.

O Plano Nacional e os planos regionais de saneamento básico devem ser elaborados com horizonte de 20 (vinte) anos, avaliados anualmente e revisados a cada 4 (quatro) anos, preferencialmente em períodos coincidentes com os de vigência dos planos plurianuais.

No acesso a recursos, deve-se verificar correspondência entre as diretrizes do Plano de Saneamento e o objeto a ser solicitado.

4. Lei nº 11.445/2007, art. 52, inciso II.

4.1 O Plano de Saneamento Básico (municipais e regionais)

Os Planos de Saneamento Básico previstos na Lei nº 11.445/07 constituem-se em instrumentos do planejamento do setor. Sob a perspectiva da Constituição Federal, nasce a competência comum atribuída pelo art. 23 à União, Estados, Distrito Federal e Municípios para a promoção de programas na melhoria de Saneamento Básico.

SAIBA MAIS

É importante destacar os pontos mais marcantes da Política Federal de Saneamento Básico estabelecidos no Capítulo IX da Lei nº 11.445/07:

- As diretrizes (art. 48).
- Os objetivos (art. 49).
- A alocação de recursos públicos federais e os financiamentos com recursos da União ou operados por órgãos ou entidades da União (art.50).
- A divulgação do processo de elaboração e revisão dos planos de saneamento básico (art. 51).
- A elaboração, sob a coordenação do Ministério das Cidades, do Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANSAB) e dos Planos de Saneamento Básico das Regiões Integradas de Desenvolvimento - RIDE (art. 52).
- Os objetivos do Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico – SINISA (art. 53).

Os planos de saneamento básico devem ser elaborados pelos titulares, podendo ser feitos com base em estudos fornecidos pelos prestadores de cada serviço e compatíveis com os planos das bacias hidrográficas em que estiverem inseridos.

O plano de saneamento básico deverá englobar integralmente o território do ente da federação que o elaborou, exceto quando regional, situação em que deve ser editado em conformidade com o estabelecido no art. 14 da Lei nº 11.445/07, assunto que será mais aprofundado no item sobre RIDE, mais adiante. Assim, um plano municipal de saneamento básico deve contemplar todo o território do município: áreas urbanas e rurais.

Os planos de saneamento básico devem ser revistos periodicamente, em prazo não superior a 4 (quatro) anos, anteriormente à elaboração do Plano Plurianual.

À entidade reguladora e fiscalizadora dos serviços, incumbe a verificação do cumprimento dos planos de saneamento por parte dos prestadores de serviços, na forma das disposições legais, regulamentares e contratuais.

Ressalte-se que a existência de plano de saneamento básico, elaborado pelo titular dos serviços, assim como a instituição de mecanismo de controle social realizado por órgão colegiado, constitui, a partir do exercício financeiro de 2014, condição para o acesso a recursos orçamentários da União ou a recursos de financiamentos geridos ou administrados por órgão ou entidade da Administração Pública Federal, quando destinados a serviços de saneamento básico.

4.2 O Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANSAB)

O Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANSAB) é o instrumento elaborado pela União, sob a coordenação do Ministério das Cidades. O PLANSAB contém os objetivos e metas nacionais e regionalizadas, de curto, médio e longo prazos, para a universalização dos serviços de saneamento básico e o alcance de níveis crescentes de saneamento básico no território nacional, observando a compatibilidade com os demais planos e políticas públicas da União.

Além do exposto, o PLANSAB estabelece as diretrizes, os programas, os projetos e as ações necessárias para atingir os objetivos e as metas da Política Federal de Saneamento Básico, com identificação das respectivas fontes de financiamento, além de diretrizes para o planejamento das ações de saneamento básico em áreas de especial interesse turístico e os procedimentos para a avaliação sistemática da eficiência e eficácia das ações executadas.

O PLANSAB abrange o abastecimento de água, o esgotamento sanitário, o manejo de resíduos sólidos, o manejo de águas pluviais e outras ações de saneamento básico de interesse para a melhoria da salubridade ambiental, incluindo o provimento de banheiros e unidades hidrossanitárias para populações de baixa renda. Trata, ainda, especificamente, das ações da União relativas ao saneamento básico nas áreas indígenas, nas reservas extrativistas da União e nas comunidades quilombolas.

O Plano Nacional de Saneamento Básico constitui-se como eixo central da política federal para o saneamento básico, promovendo a articulação nacional dos entes da federação para a implementação das diretrizes da Lei 11.445/07. Constitui-se em instrumento fundamental para a retomada da capacidade orientadora do Estado na condução da política pública de saneamento básico e, consequentemente, da definição das metas e estratégias de governo para o setor no horizonte dos próximos vinte anos, com vistas à universalização do acesso aos serviços de saneamento básico como um direito social[5].

A elaboração do PLANSAB iniciou-se com a construção coletiva do "Pacto pelo Saneamento Básico: Mais Saúde, Qualidade de Vida e Cidadania", que congregou os múltiplos agentes que atuam no Setor de Saneamento Básico e propôs os eixos, pressupostos e objetivos do Plano Nacional de Saneamento Básico. Esta tarefa ficou a cargo do Grupo de Trabalho Interministerial - GTI, formado por representantes de órgãos federais que atuam ou tenham interface com o saneamento, e pelo Grupo de Acompanhamento do Conselho das Cidades – CONCIDADES[6], que acompanha todo o processo de elaboração do PLANSAB e subsidia o ConCidades, responsável por sua aprovação final.

Com a finalização do texto da Proposta do PLANSAB em abril de 2011, o mesmo foi apresentado e debatido em cinco Seminários Regionais e em duas Audiências Públicas, além da realização da Consulta Pública pela internet.

O debate com a sociedade foi continuado com a avaliação e aprovação do plano pelos Conselhos Nacionais de Saúde, de Meio Ambiente, de Recursos Hídricos e das Cidades.

Em 05 de dezembro de 2013 ocorreu a aprovação do PLANSAB por meio da Portaria Interministerial nº 571/2013.

5. Ressalte-se que os serviços de saneamento básico contemplam os componentes: abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, e drenagem e manejo das águas pluviais urbanas.
6. Decreto nº 4.665/03, art. 10.

4.3 Planos Regionais de Saneamento Básico (RIDES)

Como mostrado anteriormente, ao tratar da Política Federal de Saneamento Básico, a Lei nº 11.445/2007 define, dentre outros, que cabe à União, sob a coordenação do Ministério das Cidades, a elaboração dos Planos de Saneamento Básico das Regiões Integradas de Desenvolvimento (RIDE).

Nesse sentido, o Plano de Saneamento Básico das RIDEs tem alcance circunscrito à região geográfica delimitada no instrumento legal que as criou e deve cumprir um papel articulador e orientador dos esforços de todos os entes da federação e suas instituições, resguardadas as competências constitucionais específicas para a gestão dos serviços e o compromisso com processos democráticos para a formulação de políticas públicas de interesse comum.

No Brasil, existem três RIDEs instituídas:

1. D**F e Entorno**, criada pela Lei Complementar nº 94, de 19 de fevereiro de 1998, e regulamentada pelo Decreto nº 7.469, de 04 de maio de 2011. A RIDE é constituída pelo Distrito Federal, pelos Municípios de Abadiânia, Água Fria de Goiás, Águas Lindas, Alexânia, Cabeceiras, Cidade Ocidental, Cocalzinho de Goiás, Corumbá de Goiás, Cristalina, Formosa, Luziânia, Mimoso de Goiás, Novo Gama, Padre Bernardo, Pirenópolis, Planaltina, Santo Antônio do Descoberto, Valparaíso e Vila Boa, no Estado de Goiás, e de Unaí e Buritis, no Estado de Minas Gerais. Segundo o Censo 2010 do IBGE, os territórios dos municípios que compõe a RIDE ocupam uma região de 55.435 km², e sua população é de aproximadamente 3,7 milhões de habitantes.
2. P**olo Grande Teresina (PI)**, criada pela Lei Complementar nº 112, de 19 de setembro de 2001, e regulamentada pelo Decreto nº 4.367, de 9 de setembro de 2002. A RIDE abrange os municípios piauienses de Altos, Beneditinos, Coivaras, Curralinhos, Demerval Lobão, José de Freitas, Lagoa Alegre, Lagoa do Piauí, Miguel Leão, Monsenhor Gil, Teresina e União, além do município maranhense de Timon, que ocupam uma área de 10.527 km², na qual vivem cerca de 1 milhão e 150 mil habitantes, segundo o Censo 2010.
3. P**olo Petrolina (PE) e Juazeiro (BA)**, criada pela Lei Complementar nº 113, de 19 de setembro de 2001 e regulamentada pelo Decreto nº 4.366, de 9 de setembro de 2002, os municípios que compõe a RIDE são dos estados de Pernambuco (Lagoa Grande, Orocó, Petrolina e Santa Maria da Boa Vista) e da Bahia (Casa Nova, Curaça, Juazeiro e Sobradinho) com população superior a 716 mil habitantes (Censo 2010) em área territorial de 35.437 km².

5. Das atividades de regulação, organização, fiscalização e prestação dos serviços

Introdução

As atividades de regulação, organização, fiscalização e a prestação dos serviços de saneamento básico poderão ser executadas diretamente pelo titular, mediante órgão ou entidade de sua administração direta ou indireta, inclusive consórcio público do qual participe; ou indiretamente, mediante delegação 1, por meio de convênio de cooperação, a órgão ou entidade de outro ente da Federação ou a consórcio público do qual não participe, instituído para gestão associada de serviços públicos.

Enap

5.1 As atividades de regulação e fiscalização

Nos serviços públicos de saneamento básico em que mais de um prestador executa atividade interdependente com outra entidade, a relação entre elas deverá ser feita por contrato e haverá entidade única encarregada das funções de regulação e de fiscalização.

A competência das entidades reguladoras

A entidade de regulação ou entidade reguladora é a agência reguladora, consórcio público de regulação, autoridade regulatória, ente regulador, ou qualquer outro órgão ou entidade de direito público que possua competências próprias de natureza regulatória, independência decisória e não acumule funções de prestador dos serviços regulados.

Na esfera de sua competência, a entidade de regulação definirá, pelo menos:

- as normas técnicas relativas à qualidade, quantidade e regularidade dos serviços prestados aos usuários e entre os diferentes prestadores envolvidos;
- as normas econômicas e financeiras relativas às tarifas, aos subsídios e aos pagamentos por serviços prestados aos usuários e entre os diferentes prestadores envolvidos;
- a garantia de pagamento de serviços prestados entre os diferentes prestadores dos serviços;
- os mecanismos de pagamento de diferenças relativas a inadimplemento dos usuários, perdas comerciais e físicas e outros créditos devidos, quando for o caso;
- o sistema contábil específico para os prestadores que atuem em mais de um município.

Considerando que cada um dos serviços públicos de saneamento básico pode possuir regulação específica, as normas serão editadas[7]:

I - por legislação do titular, no que se refere:

a) aos direitos e obrigações dos usuários e prestadores, bem como às penalidades a que estarão sujeitos;

b) aos procedimentos e critérios para a atuação das entidades de regulação e de fiscalização.

II - por norma da entidade de regulação, no que se refere às dimensões técnica, econômica e social de prestação dos serviços, que abrangerão, pelo menos, os seguintes aspectos:

a) padrões e indicadores de qualidade da prestação dos serviços;

b) prazo para os prestadores de serviços comunicarem aos usuários as providências adotadas em face de queixas ou de reclamações relativas aos serviços;

c) requisitos operacionais e de manutenção dos sistemas;

7. Decreto nº 7.212/10, art. 29 e 30.

d) metas progressivas de expansão e de qualidade dos serviços e respectivos prazos;

e) regime, estrutura e níveis tarifários, bem como procedimentos e prazos de sua fixação, reajuste e revisão;

f) medição, faturamento e cobrança de serviços;

g) monitoramento dos custos;

h) avaliação da eficiência e eficácia dos serviços prestados;

i) plano de contas e mecanismos de informação, auditoria e certificação;

j) subsídios tarifários e não tarifários;

k) padrões de atendimento ao público e mecanismos de participação e informação;

l) medidas de contingências e de emergências, inclusive racionamento.

Registre-se que, 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.

A entidade de regulação deverá, ainda, instituir regras e critérios de estruturação de sistema contábil e do respectivo plano de contas, de modo a garantir que a apropriação e a distribuição de custos dos serviços estejam em conformidade com as diretrizes estabelecidas na Lei nº 11.445, de 2007.

5.2 A competência para a prestação dos serviços de saneamento básico

Ao instituir as diretrizes para as políticas de saneamento básico no Brasil, a Lei nº 11.445/07 estabelece parâmetros institucionais que constituem a base para a universalização dos serviços de saneamento básico.

A referida lei atribui, mesmo que indiretamente, ao município a titularidade para a prestação dos serviços de saneamento básico, embora também determina responsabilidades aos demais entes federativos. Ela estabelece, ainda, os requisitos para a celebração de contratos por meio do qual o município delegue a outros, sejam pessoas de direito público ou privado, a prestação dos serviços de saneamento básico.

Nesse contexto, quando o titular exercer diretamente a prestação dos serviços de saneamento básico, esta poderá ser feita: de forma (i) direta (ii) contratada ou (iii) nos termos da lei do próprio titular:

De forma direta

Por meio de órgão da administração direta ou por autarquia, empresa pública ou sociedade de economia mista que integre a administração indireta, facultada a contratação de terceiros, no regime da Lei nº 8.666/93 , para determinadas atividades.

Enap

De forma contratada

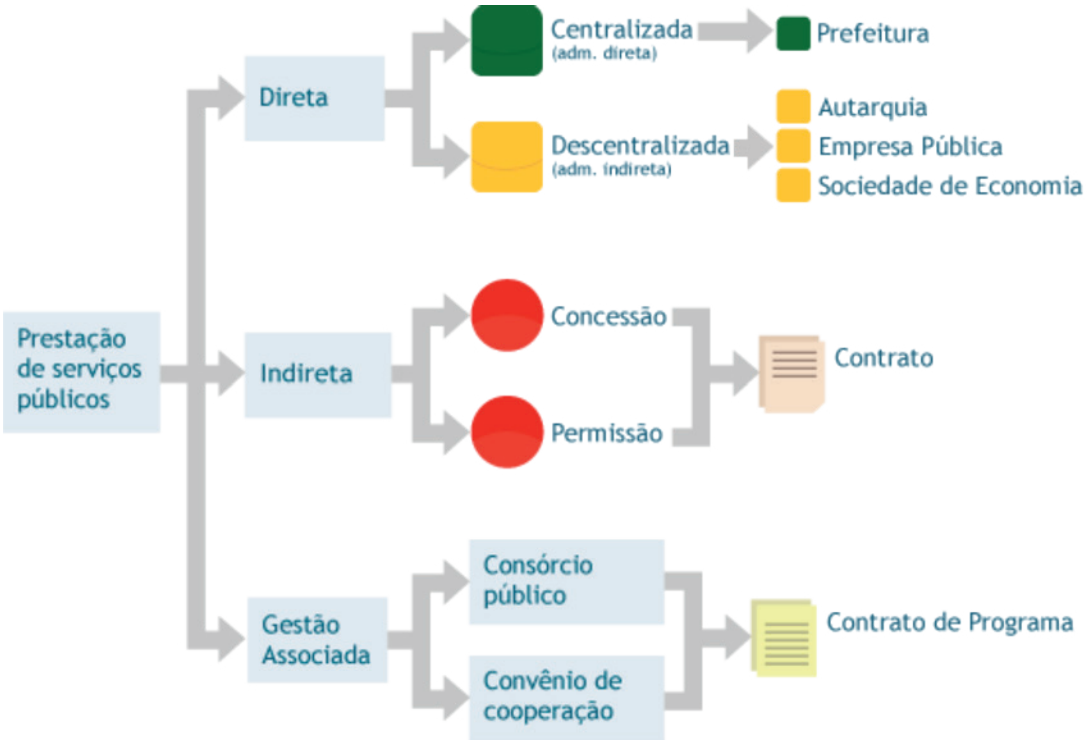
Indiretamente, mediante concessão, sempre precedida de licitação na modalidade concorrência pública , ou permissão , no regime da Lei nº 8.987/95.

No âmbito de gestão associada de serviços públicos, mediante contrato de programa autorizado por contrato de consórcio público ou por convênio de cooperação entre entes federados no regime da Lei nº 11.107/05[8].

Nos termos de lei do titular

Mediante autorização a usuários organizados em cooperativas ou associações, no regime previsto no art. 10, § 1º, da Lei nº 11.445/07, desde que os serviços se limitem a determinado condomínio ou à localidade de pequeno porte, predominantemente ocupada por população de baixa renda, em que outras formas de prestação apresentem custos de operação e manutenção incompatíveis com a capacidade de pagamento dos usuários.

Essas relações encontram-se sintetizadas na ilustração a seguir.



BRASIL. Escola Nacional de Administração Pública – ENAP – Conceitos e Práticas na Contratação de Saneamento (Apostila).
SALOMONI, Daniel. A Gestão Associada e o Contrato de Programa de Serviços de Saneamento Básico.

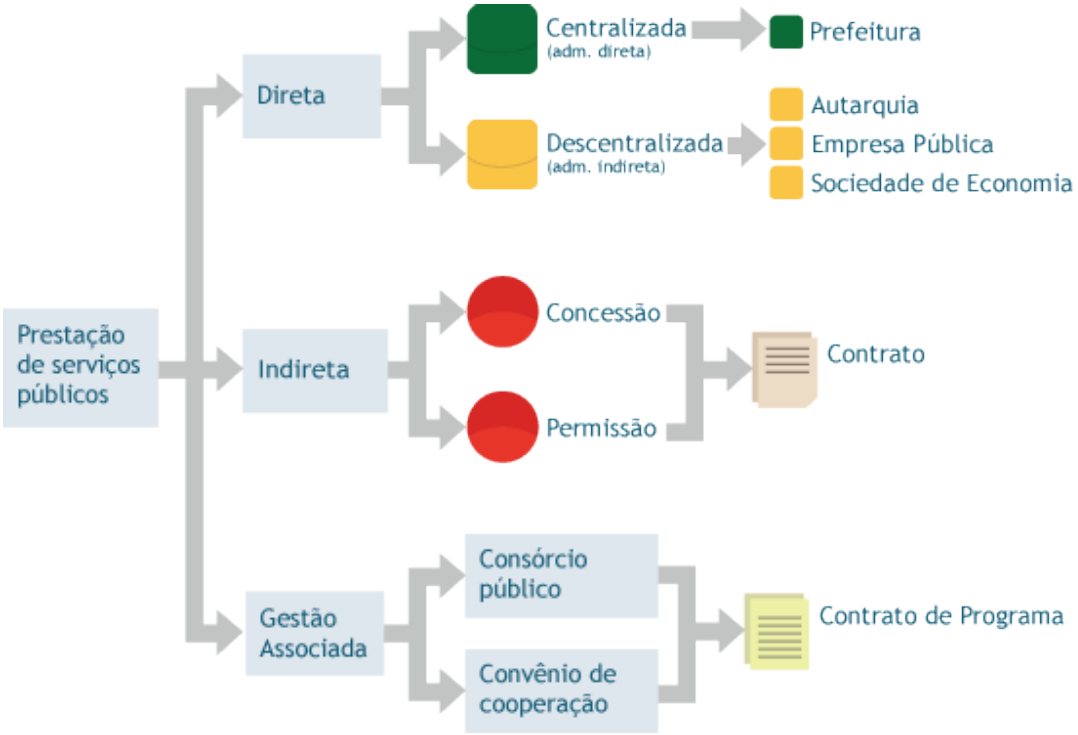
Observe-se que, no caso de a prestação de serviços públicos de saneamento básico ser exercida por entidade que não integre a administração do titular, torna-se necessária a celebração de contrato, sendo vedada a sua disciplina mediante convênios, termos de parceria ou outros instrumentos de natureza precária (exceto convênios e outros atos de delegação celebrados até o dia 6 de abril de 2005), na forma do art. 10 da referida Lei nº 11.445/07.

Excepcionalmente, a prestação de serviços públicos de saneamento básico pode ser autorizada para usuários organizados em cooperativas ou associações, desde que se limite a determinado

8. Lei nº 11.107 , de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências.

condomínio ou a localidade de pequeno porte, predominantemente ocupada por população de baixa renda, em que outras formas de prestação apresentem custos de operação e manutenção incompatíveis com a capacidade de pagamento dos usuários. Nesse caso, a autorização deverá prever a obrigação de transferir ao titular os bens vinculados aos serviços por meio de termo específico, com os respectivos cadastros técnicos.

5.2.1 O contrato de concessão no âmbito do saneamento básico



O contrato a ser celebrado entre os prestadores de serviços, mencionado anteriormente, exceto no caso de consórcios públicos, é o contrato de concessão, regido pela Lei nº 8.987/95[9].

Na prestação dos serviços públicos de saneamento básico, a própria Lei nº 11.445/07 define as cláusulas que devem constar do contrato a ser celebrado entre os prestadores de serviços. Assim, o art. 12 da referida lei dispõe que esse tipo de contrato deverá conter cláusulas que estabeleçam pelo menos:

Art. 12. Nos serviços públicos de saneamento básico em que mais de um prestador execute atividade interdependente com outra, a relação entre elas deverá ser regulada por contrato e haverá entidade única encarregada das funções de regulação e de fiscalização.

§ 2º O contrato a ser celebrado entre os prestadores de serviços a que se refere o caput deste artigo deverá conter cláusulas que estabeleçam pelo menos:

I - as atividades ou insumos contratados;

II - as condições e garantias recíprocas de fornecimento e de acesso às atividades ou insumos;

9. O tema concessão foi objeto de tópico anterior neste curso. Para mais detalhes, ver tópico 1.2 do módulo 1.

III - o prazo de vigência, compatível com as necessidades de amortização de investimentos, e as hipóteses de sua prorrogação;

IV - os procedimentos para a implantação, ampliação, melhoria e gestão operacional das atividades;

V - as regras para a fixação, o reajuste e a revisão das taxas, tarifas e outros preços públicos aplicáveis ao contrato;

VI - as condições e garantias de pagamento;

VII - os direitos e deveres sub-rogados ou os que autorizam a sub-rogação;

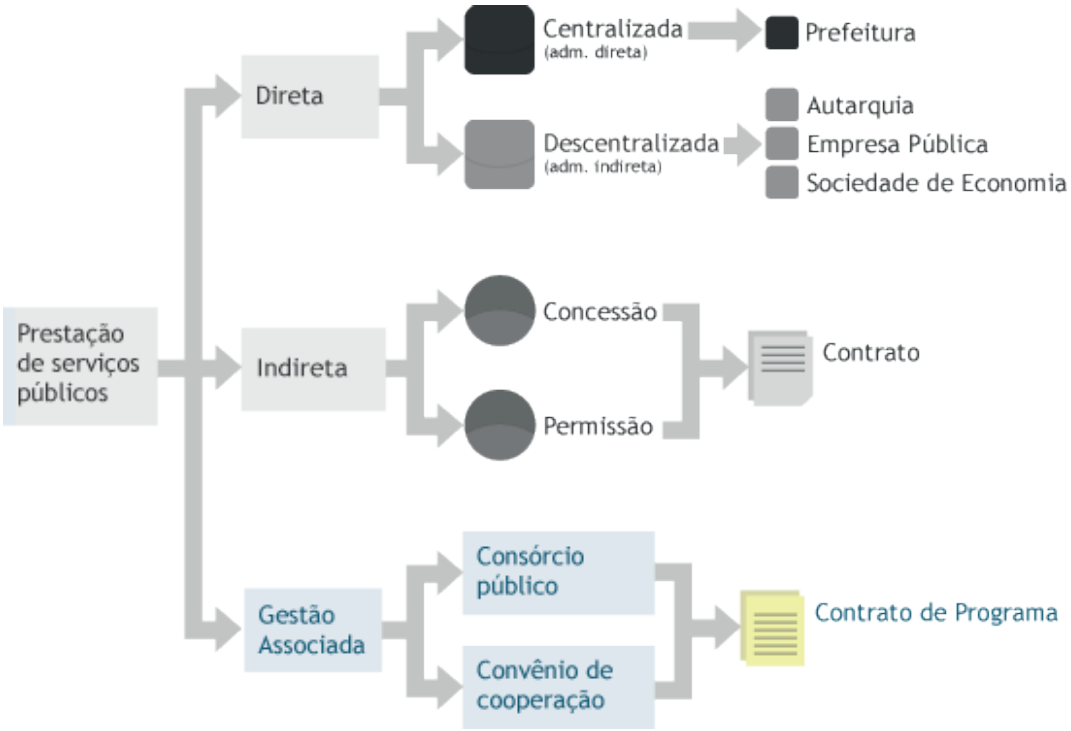
VIII - as hipóteses de extinção, inadmitida a alteração e a rescisão administrativas unilaterais;

IX - as penalidades a que estão sujeitas as partes em caso de inadimplemento;

X - a designação do órgão ou entidade responsável pela regulação e fiscalização das atividades ou insumos contratados.

No caso de execução mediante concessão de atividades interdependentes, deverão constar do correspondente edital de licitação as regras e os valores das tarifas e outros preços públicos a serem pagos aos demais prestadores, bem como a obrigação e a forma de pagamento.

5.2.2 O contrato de programa no âmbito do saneamento básico



Conforme vimos anteriormente, no âmbito da gestão associada, é possível que a prestação de serviços públicos aconteça mediante associação de entes da federação (entre si ou por consórcio). Nesses casos, pode haver a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal ou de bens necessários à continuidade dos serviços transferidos, que por sua vez

deverão ser regulados por critérios específicos e obrigações de cada parte. A Lei nº 11.107/05[10] estabelece que nesses casos de associação as obrigações devem ser constituídas e reguladas por contrato de programa, como condição de validade.

O contrato de programa deverá atender (i) à legislação de concessões e permissões de serviços públicos e também (ii) à de regulação dos serviços a serem prestados (especialmente no que se refere ao cálculo de tarifas e de outros preços públicos). Deverá, ainda, prever procedimentos que garantam a transparência da gestão econômica e financeira de cada serviço em relação a cada um de seus titulares.

No caso de a gestão associada originar a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos, o contrato de programa, sob pena de nulidade, deverá conter cláusulas que estabeleçam[11]:

I – os encargos transferidos e a responsabilidade subsidiária da entidade que os transferiu;

II – as penalidades no caso de inadimplência em relação aos encargos transferidos;

III – o momento de transferência dos serviços e os deveres relativos a sua continuidade;

IV – a indicação de quem arcará com o ônus e os passivos do pessoal transferido;

V – a identificação dos bens que terão apenas a sua gestão e administração transferidas e o preço dos que sejam efetivamente alienados ao contratado;

VI – o procedimento para o levantamento, cadastro e avaliação dos bens reversíveis que vierem a ser amortizados mediante receitas de tarifas ou outras emergentes da prestação dos serviços.

5.3 Condições de validade dos contratos de prestação de serviços públicos de Saneamento básico

Ao estabelecer as diretrizes para a prestação dos serviços de saneamento básico, a Lei nº 11.445/07 fixou os princípios norteadores para a realização dos serviços, conforme visto em tópicos anteriores.

Para garantir a aplicação desses princípios, a lei estabeleceu diversas exigências para os titulares, no que diz respeito à contratação de serviços de saneamento, e determinou que essas exigências constituíssem condições de validade para contratações referentes aos serviços de saneamento básico.

Complementarmente, a lei que instituiu o PAC (Lei nº 12.693/2012) incorporou as exigências da Lei do Saneamento Básico aos contratos que viessem a ser contemplados com os recursos públicos do PAC.

10. Lei nº 11.107/05, art. 13.
11. Lei nº 11.107/05, art. 13, § 1º.

As regras gerais e específicas sobre essas condições estão discriminadas nos tópicos a seguir.

5.3.1 Regras Gerais

Nos termos do art. 39 do Decreto nº 7.217/10, constituem condição de validade dos contratos que tenham por objeto a prestação de serviços públicos de saneamento básico:

- existência de plano de saneamento básico;
- existência de estudo comprovando a viabilidade técnica e econômico-financeira da prestação universal e integral dos serviços nos termos do respectivo plano de saneamento básico;
- existência de normas de regulação que prevejam os meios para o cumprimento das diretrizes da Lei nº 11.445/07, incluindo a designação da entidade de regulação e de fiscalização;
- realização prévia de audiência e de consulta públicas sobre o edital de licitação e sobre a minuta de contrato, no caso de concessão ou de contrato de programa.

Constituem, ainda, condição de validade para a celebração de contratos de concessão e de programa, cujos objetos sejam a prestação de serviços de saneamento básico, que as normas de regulação editadas para fins de cumprimento das diretrizes estabelecidas pela Lei nº 11.445/07 prevejam:

I - autorização para contratação dos serviços, indicando os respectivos prazos e a área a ser atendida;

II - inclusão, no contrato, das metas progressivas e graduais de expansão dos serviços, de qualidade, de eficiência e de uso racional da água, da energia e de outros recursos naturais, em conformidade com os serviços a serem prestados;

III - prioridades de ação, compatíveis com as metas estabelecidas;

IV - hipóteses de intervenção e de retomada dos serviços;

V - condições de sustentabilidade e equilíbrio econômico-financeiro da prestação dos serviços, em regime de eficiência, incluindo:

a) sistema de cobrança e composição de taxas, tarifas e outros preços públicos;

b) sistemática de reajustes e de revisões de taxas, tarifas e outros preços públicos;

c) política de subsídios.

VI - mecanismos de controle social nas atividades de planejamento, regulação e fiscalização dos serviços.

Nesse sentido, os contratos não poderão conter cláusulas que prejudiquem as atividades de regulação e de fiscalização ou o acesso às informações sobre os serviços contratados.

5.3.2 Aspectos específicos relacionados aos contratos de concessão

Histórico

Desde 1995, com a Lei de Concessões de Serviços Públicos[12], as concessões públicas (como o saneamento básico) deveriam ser regularizadas por meio de licitações. Isso poderia ocorrer a partir de 1997, inclusive para as concessões precárias (sem contrato ou contrato por tempo indeterminado).

Passados dez anos da edição da referida lei, muitas concessões ainda eram precárias. A questão foi levada ao Judiciário, que passou a exigir o cumprimento da lei, anulando atos de prorrogação ou permitindo a retomada dos serviços sem o pagamento de indenização.

Com a Lei do Saneamento[13], o prazo foi fixado em dezembro de 2010, desde que cumpridas as condições então estabelecidas. Findo o prazo, muitos contratos não foram regularizados.

Nas regiões metropolitanas, o problema se tornou maior devido à expectativa das empresas quanto ao julgamento, pelo Supremo Tribunal Federal (STF), de ações diretas de inconstitucionalidade que questionam se a titularidade dos serviços cabe ao município ou ao estado[14]. As ações foram julgadas em 28/02/13, quando o STF decidiu que os serviços de saneamento básico nas regiões metropolitanas devem ter gestão compartilhada entre os entes municipais e estaduais.

Regras específicas para o PAC Saneamento

Para viabilizar obras de saneamento básico no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), foi editada a Medida Provisória nº 561/12, convertida na Lei nº 12.693/12, que permite o financiamento mesmo quando não houver contrato regularizado entre os municípios e as companhias de saneamento dos estados, sob as condições estabelecidas no referido ato normativo, fixando, em 31 de dezembro de 2016, a nova data limite para essa regularização.

Como se trata de excepcionalidade aplicável apenas às ações do PAC, cujos recursos constituem transferências obrigatórias, deve ser destacado que essas transferências são formalizadas entre a União e Estados, Distrito Federal e Municípios, mediante termo de compromisso, condicionado ao cumprimento dos seguintes requisitos:

- identificação do objeto a ser executado;
- metas a serem atingidas;
- etapas ou fases de execução;
- plano de aplicação dos recursos financeiros;
- cronograma de desembolso;
- previsão de início e fim da execução do objeto, bem como da conclusão das etapas ou fases programadas;
- comprovação de que os recursos próprios para complementar a execução do objeto estejam devidamente assegurados, salvo se o custo total do empreendimento recair sobre a entidade ou órgão descentralizador, quando a ação compreender obra ou serviço de engenharia.

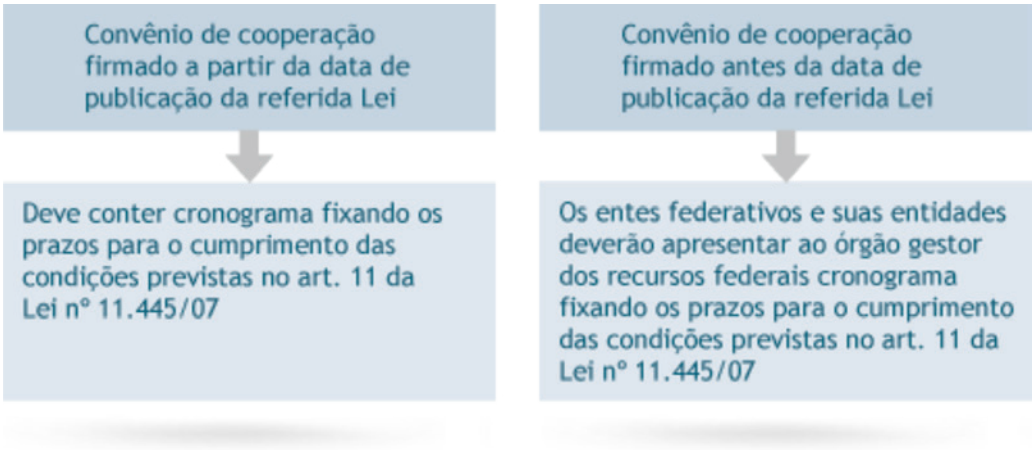
12. Lei nº 8.987/95.
13. Texto original da Lei nº 11.445/07, em que altera, pelo art. 58, o art. 42 da Lei nº 8.987/95.
14. Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 1.842/RJ e nº 2.077/BA.

No caso dos serviços públicos de saneamento básico prestados por entidade da administração indireta dos estados, por meio de concessão outorgada em caráter precário, com prazo vencido ou que estiverem em vigor por prazo indeterminado, a referida Lei nº 12.693/12 possibilitou que esses contratos pudéssem ser contemplados com os recursos públicos do PAC, desde que fossem incluídos no termo de compromisso respectivo com os seguintes requisitos adicionais:

I – celebração de convênio de cooperação entre os entes federativos que autorize a gestão associada de serviços públicos, anteriormente à assinatura do termo de compromisso;

II – celebração, até 31 de dezembro de 2016, de contrato de programa entre os entes federativos ou suas entidades que discipline a prestação dos serviços.

Para aplicação do referido dispositivo, nas relações entre entidades federativas cuja prestação de recursos públicos ocorre na forma de gestão associada de serviços públicos, são definidas duas condições alternativas para os convênios de cooperação, que deverão estar atendidas na data de celebração do contrato de programa respectivo:



IMPORTANTE

Assim, para as obras poderem receber recursos do PAC até 2016, estados e municípios nessa situação deverão celebrar um convênio de cooperação com um cronograma de cumprimento das condições da Lei do Saneamento. Aqueles que já tiverem assinado o acordo antes da edição da Medida Provisória terão de apresentar o cronograma ao Governo Federal.

A lei exige, por exemplo, um plano municipal de saneamento básico, a existência de entidade de regulação e fiscalização dos serviços e leis autorizativas para os contratos sem licitação com as empresas estaduais.

Da mesma forma, poderá ser objeto de contrato de financiamento, ou seja, apoiados com recursos extraorçamentários, no âmbito do PAC, a prestação dos serviços públicos de saneamento básico dos entes federativos e suas entidades que atendam a essas condições.

Aplicação da regra pela SNSA

Como foi explicitado anteriormente, as ações de saneamento básico da SNSA são operacionalizadas mediante a edição de portarias, instruções normativas e manuais. Nesse sentido, a título de exemplo, cite-se o Manual para Apresentação de Propostas para Saneamento

Integrado, referente ao Programa – 2068: Saneamento Básico, que estabelece regra específica para os Sistemas operados em regime de concessão ou em regime de gestão associada por Empresas Públicas, por Sociedades de Economia Mista ou por Consórcios Públicos, observando as exigências definidas na Lei do PAC (Lei nº 12.693/2012).

Para esses casos, o referido manual estabelece que deverá ser comprovado que o instrumento legal de contratação da prestação dos serviços (Contrato de Concessão ou Contrato de Programa) foi formalizado e está em vigor.

Ressalte-se que, para ser considerado vigente, o Contrato de Concessão dos serviços de saneamento com Empresas Estaduais de Saneamento deve se enquadrar em uma das seguintes situações:

- ter sido formalizado ou renovado até 06/04/05;
- se formalizado depois de 06/04/05 e ter sido precedido de licitação pública;
- se formalizado após 06/04/05, sem licitação e com a autorização para exploração dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário expedida pelas prefeituras municipais em favor das empresas estaduais de saneamento, que deve ser estabelecida por Contrato de Programa, precedido pela constituição de consórcio público ou convênio de cooperação, nos termos estabelecidos pela Lei nº. 11.107/05.

Além do disposto acima, para comprovação, exige-se apresentação de lei autorizativa de criação da empresa ou do consórcio público prestador do serviço.No caso da prestação dos serviços por autarquia de outro ente federativo, será requerida a apresentação do convênio, ou do contrato de programa e da lei de criação da autarquia, lembrando-se que os convênios não são instrumentos válidos para contratação da prestação dos serviços após 06/04/05, pois, após esta data, a delegação deve ser efetivada mediante contrato de programa.

5.4 Da prestação regionalizada[15]

Como já foi apresentada, a prestação regionalizada é aquela em que um único prestador atende a 2 (dois) ou mais titulares, situação em que estão enquadradas todas as companhias estaduais de saneamento básico.

Nesse sentido, é imprescindível a articulação entre os entes federados, dado que, na prestação regionalizada de serviços públicos de saneamento básico, um único prestador atende a dois ou mais titulares, com uniformidade de fiscalização e regulação dos serviços, inclusive de sua remuneração, e com compatibilidade de planejamento.

Diante dessas informações, as características da prestação regionalizada de serviços públicos de saneamento básico podem ser assim sintetizadas:

- um único prestador do serviço para vários municípios, contíguos ou não;
- uniformidade de fiscalização e regulação dos serviços, inclusive de sua remuneração;
- compatibilidade de planejamento.

Na prestação regionalizada de serviços públicos de saneamento básico, existem as atividades de regulação e fiscalização e também as de prestação dos serviços em si. Para cada atividade, temos um grupo distinto de responsáveis/titulares.

15. Lei nº 11.445/07, art. 14 a 18 e Decreto nº 7.217/10, art. 41 a 43.

As atividades de regulação e fiscalização poderão ser exercidas:

- por órgão ou entidade de ente da federação a que o titular tenha delegado o exercício dessas competências por meio de convênio de cooperação entre entes da Federação, obedecido o disposto no art. 241 da Constituição Federal[16];
- por consórcio público de direito público integrado pelos titulares dos serviços.

A prestação de serviços públicos de saneamento básico poderá ser realizada por:

- órgão, autarquia, fundação de direito público, consórcio público, empresa pública ou sociedade de economia mista estadual, do Distrito Federal, ou municipal, na forma da legislação;
- empresa a que se tenham concedido os serviços.

IMPORTANTE

Assim, temos que os órgãos responsáveis pelas atividades de regulação e fiscalização são diferentes daqueles incumbidos da prestação regionalizada de serviços públicos de saneamento básico, com funções e responsabilidades distintas.

Acrescente-se que o serviço regionalizado de saneamento básico poderá obedecer ao plano de saneamento básico elaborado para o conjunto de municípios atendidos, observando-se o que não for conflitante com o plano regional.

Os prestadores que atuam em mais de um município ou que prestem serviços públicos de saneamento básico diferentes em um mesmo município manterão sistema contábil que permita registrar e demonstrar, separadamente, os custos e as receitas de cada serviço em cada um dos municípios atendidos e, se for o caso, no Distrito Federal.

Para que os prestadores possam se orientar, a entidade de regulação deverá instituir regras e critérios de estruturação de sistema contábil e do respectivo plano de contas, de modo a garantir que a apropriação e a distribuição de custos dos serviços estejam em conformidade com as diretrizes estabelecidas na referida Lei nº 11.445/07.

6. Dos aspectos econômicos e financeiros

Os serviços públicos de saneamento básico terão sustentabilidade econômico-financeira assegurada, sempre que possível, mediante remuneração que permita recuperação dos custos dos serviços prestados em regime de eficiência[17]:

- **de abastecimento de água e de esgotamento sanitário:** preferencialmente na forma de tarifas e outros preços públicos, que poderão ser estabelecidos para cada um dos serviços ou para ambos conjuntamente;
- **de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos urbanos:** taxas ou tarifas e outros preços públicos, em conformidade com o regime de prestação do serviço ou de suas atividades;

16. Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.
17. Extraído de: Decreto nº 7.217/10, art. 45

- **de manejo de águas pluviais urbanas:** na forma de tributos, inclusive taxas, em conformidade com o regime de prestação do serviço ou de suas atividades.

SAIBA MAIS

Rememorando: as condições de sustentabilidade e equilíbrio econômico-financeiro da prestação dos serviços, em regime de eficiência, incluem, segundo o Decreto nº 7.217/10, art. 39, § 3º, inciso V:

a. sistema de cobrança e composição de taxas, tarifas e outros preços públicos;
b. sistemática de reajustes e de revisões de taxas, tarifas e outros preços públicos; e
c. política de subsídios.

A estrutura de remuneração e de cobrança dos serviços poderá levar em consideração os seguintes fatores, segundo o art. 47 do Decreto nº 7.217/10:

I - capacidade de pagamento dos consumidores;

II - quantidade mínima de consumo ou de utilização do serviço, visando à garantia de objetivos sociais, como a preservação da saúde pública, o adequado atendimento dos usuários de menor renda e a proteção do meio ambiente;

III - custo mínimo necessário para disponibilidade do serviço em quantidade e qualidade adequadas;

IV - categorias de usuários, distribuída por faixas ou quantidades crescentes de utilização ou de consumo;

V - ciclos significativos de aumento da demanda dos serviços, em períodos distintos;

VI - padrões de uso ou de qualidade definidos pela regulação.

Podem ser adotados subsídios tarifários e não tarifários para os usuários e localidades que não tenham capacidade de pagamento ou escala econômica suficiente para cobrir o custo integral dos serviços.

Adicione-se que as tarifas e outros preços públicos devem ser fixados de forma clara e objetiva, devendo os reajustes e as revisões serem públicos com antecedência mínima de trinta dias com relação à sua aplicação, observando-se o intervalo mínimo de doze meses, de acordo com as normas legais, regulamentares e contratuais.

Enap

IMPORTANTE

Assim, temos que os órgãos responsáveis pelas atividades de regulação e fiscalização são diferentes daqueles incumbidos da prestação regionalizada de serviços públicos de saneamento básico, com funções e responsabilidades distintas.

Nesse sentido, a entidade de regulação poderá autorizar o prestador de serviços a repassar aos usuários custos e encargos tributários não previstos originalmente e por ele não administrados, nos termos da Lei nº 8.987, de 1995.

Os valores investidos em bens reversíveis pelos prestadores dos serviços, desde que estes não integrem a administração do titular, constituirão créditos perante o titular, a serem recuperados mediante exploração dos serviços. Entretanto, não gerarão crédito perante o titular os investimentos feitos sem ônus para o prestador, tais como os decorrentes de exigência legal aplicável à implantação de empreendimentos imobiliários e os provenientes de subvenções ou transferências fiscais voluntárias.

7. Do Financiamento do Saneamento Básico

Considerando as diretrizes estabelecidas para a Política Federal de Saneamento Básico, 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 serão feitos em conformidade com os planos de saneamento básico e condicionados[18]:

- à adoção das providências requeridas no art. 9º, e seus incisos, bem como à observância das diretrizes e dos objetivos da Política Federal de Saneamento Básico, estabelecidas nos artigos 48 e 49, tudo da Lei nº 11.445, de 2007;
- ao alcance de índices mínimos de desempenho do prestador na gestão técnica, econômica e financeira dos serviços e de eficiência e eficácia dos serviços, ao longo da vida útil do empreendimento;
- à adequada operação e manutenção dos empreendimentos anteriormente financiados com recursos federais;
- à implementação eficaz de programa de redução de perdas de águas no sistema de abastecimento de água, sem prejuízo do acesso aos serviços pela população de baixa renda, quando os recursos forem dirigidos a sistemas de captação de água.

Os índices mínimos de desempenho do prestador, bem como os utilizados para aferição da adequada operação e manutenção de empreendimentos, deverão considerar aspectos característicos das regiões respectivas.

O atendimento a essas exigências é condição para qualquer entidade de direito público ou privado, como:

- receber transferências voluntárias da União destinadas a ações de saneamento básico;
- celebrar contrato, convênio ou outro instrumento congênere vinculado a ações de saneamento básico com órgãos ou entidades federais;
- acessar, para aplicação em ações de saneamento básico, recursos de fundos direta ou indiretamente sob o controle, gestão ou operação da União, em especial os

18. Decreto nº 7.217/10, art. 55 e 56.

recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS e do Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT.

Conforme a Lei 11.445/2007, os recursos não onerosos da União, para subvenção de ações de saneamento básico promovidas pelos demais entes da federação serão sempre transferidos para os municípios, para o Distrito Federal, para os estados ou para os consórcios públicos os quais referidos entes participem.

Assim, é vedada a aplicação de recursos orçamentários da União na administração, operação e manutenção de serviços públicos de saneamento básico não administrados por órgão ou entidade federal, salvo por prazo determinado em situações de iminente risco à saúde pública e ao meio ambiente.

Na aplicação de recursos não onerosos da União, será dada prioridade às ações e empreendimentos que visem ao atendimento de usuários ou municípios que não tenham capacidade de pagamento compatível com a autossustentação econômico-financeira dos serviços e às ações voltadas para a promoção das condições adequadas de salubridade ambiental aos povos indígenas e a outras populações tradicionais.

Nesse sentido, a verificação da compatibilidade da capacidade de pagamento dos municípios com a autossustentação econômico-financeira dos serviços será realizada mediante aplicação dos critérios estabelecidos no PLANSAB.

8. Do Controle Social

A participação e o controle social são mecanismos indispensáveis para a eficácia da gestão pública e um fator preponderante no direcionamento das ações em saneamento básico. A participação e o envolvimento da sociedade na tomada de decisão junto ao poder público pressupõem a convergência de propósitos, a resolução de conflitos, a transparência dos processos decisórios e o foco no interesse da coletividade.

O alcance dos objetivos das ações de saneamento básico depende enormemente da atuação do controle social, como mecanismo que possibilita a participação da sociedade civil nos processos de planejamento, acompanhamento, monitoramento e avaliação das ações da gestão pública e na execução das políticas e programas.

Como marco legal temos a Lei nº 11.445/07, que estabeleceu o controle social como um dos princípios dos serviços públicos de saneamento básico (art. 2º, inciso X); a exigência de mecanismo de controle social na formulação da respectiva política pública de saneamento básico (art. 9º, inciso VI); e as regras de participação de órgãos colegiados no controle social (art. 47).

No Decreto nº 7.217/10, que regulamenta a Lei nº 11.445/07, o assunto foi tratado no Capítulo IV, art. 34 a 37.

De acordo com as definições normativas, a elaboração do plano de saneamento básico exige que sejam adotadas formas de participação social ao longo de todo o processo, desde o planejamento até a aprovação final do plano. O controle social deve se fazer presente também no monitoramento e nas etapas seguintes à elaboração do plano, buscando garantir a sua devida implementação. Na fase de elaboração do plano, devem ser previstas a divulgação de estudos e propostas, a discussão dos déficits e dos problemas identificados, assim como as propostas de alternativas e soluções relativas ao saneamento básico.

Enap

É importante prever uma campanha de mobilização que envolva a sociedade e estimule sua participação nesse processo, assim como deve ser prevista a capacitação desses atores sociais para que sejam garantidas discussões qualificadas ao longo de todo o processo, pois é na gestão local que o cidadão e a sociedade organizada podem agir com mais eficácia, transformando informação em participação.

Nesse sentido, a mobilização deve procurar envolver a população residente no município, os prestadores de serviço, o poder público local, regional e estadual e as organizações sociais, econômicas, profissionais, políticas e culturais, dentre outros.

Podem ser instituídos os seguintes mecanismos de controle social dos serviços públicos de saneamento básico, dentre outros:

I. debates e audiências públicas;
II. consultas públicas;
III. conferências das cidades;
IV. participação de órgãos colegiados de caráter consultivo na formulação da política de saneamento básico, bem como no seu planejamento e avaliação.

Tanto as audiências públicas quanto as consultas públicas devem ser promovidas de forma a possibilitar o acesso irrestrito da população, de forma que se obtenham insumos originados das pessoas que diretamente estejam envolvidas com as ações de saneamento postas em discussão. No que diz respeito às consultas públicas, é importante que sejam um mecanismo estimulador de críticas e sugestões das comunidades envolvidas, devendo tais consultas serem adequadamente respondidas.

Sobre os órgãos colegiados, a norma assegura a participação de representantes dos titulares dos serviços, de órgãos governamentais relacionados ao setor de saneamento, dos usuários e prestadores de serviços públicos de saneamento básico e de entidades técnicas, organizações da sociedade civil e de defesa do consumidor relacionadas ao setor de saneamento básico.

É assegurado aos órgãos colegiados de controle social o acesso a quaisquer documentos e informações produzidos por órgãos ou entidades de regulação ou de fiscalização, bem como a possibilidade de solicitar a elaboração de estudos com o objetivo de subsidiar a tomada de decisões.

Tanto os estados quanto a União poderão adotar os referidos instrumentos de controle social.

SAIBA MAIS

No caso da União, o controle social é exercido pelo Conselho das Cidades (ConCidades), instituído pela Medida Provisória no 2.220, de 4 de setembro de 2001, com a denominação de Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano – CNDU. A denominação para Conselho das Cidades foi feita pela Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003.

Como já citado anteriormente, a partir do exercício financeiro de 2014, será vedado acesso aos recursos federais ou aos geridos ou administrados por órgão ou entidade da União, quando destinados a serviços de saneamento básico, àqueles titulares de serviços públicos de saneamento básico que não instituírem, por meio de legislação específica, o controle social realizado por órgão colegiado, nos termos do Decreto nº 7.217/10, art. 34, inciso IV, *caput.*

Deve ser ressaltado, por fim, que é assegurado aos usuários de serviços públicos de saneamento básico, nos termos das normas legais, regulamentares e contratuais, o conhecimento dos seus direitos e deveres e das penalidades a que podem estar sujeitos e o acesso às informações sobre os serviços prestados, ao manual de prestação do serviço e de atendimento ao usuário, elaborado pelo prestador e aprovado pela respectiva entidade de regulação e ao relatório periódico sobre a qualidade da prestação dos serviços.

Finalizando Módulo 3

Ao longo do curso foram abordados aspectos importantes com o objetivo de facilitar a compreensão sobre a Política de Saneamento Básico (PSB), perpassando por conceitos essenciais sobre a organização do Estado para a implementação de políticas públicas, os instrumentos de apoio da União, as peculiaridades do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC no contexto dos programas e ações da PSB, de responsabilidade da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental.

Ao término deste estudo, tem-se como cumprido o objetivo maior de apresentar insumos para a compreensão da prestação de serviços públicos de Saneamento Básico, tais como:

- a composição dos serviços
- a competência do titular dos serviços
- a gestão compartilhada
- o papel dos consórcios públicos e dos convênios de cooperação

Com essas informações, espera-se que tenham sido proporcionados ao participante os conteúdos necessários para melhor compreensão do planejamento do Saneamento Básico, das atividades de regulação, organização, fiscalização e prestação dos serviços, além dos aspectos relativos ao financiamento e ao Controle Social inerentes ao Saneamento Básico.

Enap