

*Apostila*

ENAP

## **Módulo 1**

### **Suporte normativo e institucional do financiamento**

Brasília - 2013

**Fundação Escola Nacional de Administração Pública***Presidente*

Paulo Sergio de Carvalho

*Diretor de Desenvolvimento Gerencial*

Paulo Marques

*Diretora de Formação Profissional*

Maria Stela Reis

*Diretor de Comunicação e Pesquisa*

Pedro Luíz Costa Cavalcante

*Diretora de Gestão Interna*

Aíla Vanessa de Oliveira Cançado

*Coordenadora-Geral de Educação a Distância:* Natália Teles da Mota*Editor:* Pedro Luíz Costa Cavalcante; *Coordenador-Geral de Comunicação e Editoração:* Luis Fernando de Lara Resende; *Revisão:* Renata Fernandes Mourão, Roberto Carlos R. Araújo e Simonne Maria de Amorim Fernandes; *Capa:* Ana Carla Gualberto Cardoso; *Editoração eletrônica:* Maria Marta da R. Vasconcelos.*Ficha catalográfica:* Equipe da Biblioteca Graciliano Ramos/ENAP

M3867r Martins, Raily Azevedo Costa

Suporte normativo e institucional do financiamento: modulo 1 / Raily Azevedo Costa Martins. — Brasília: ENAP/DDG, 2013.

30 p.

Programa Acesso aos Recursos de Saneamento. Curso Mecanismos PAC-Financiamento.

1. Engenharia Sanitária. 2. Programa Social. 3. Política Urbana. 4. Crédito Orçamentário. I. Título.

CDU 628:336.113.12

© ENAP, 2013

**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

<b>Objetivo do módulo</b> .....	<b>5</b>
<b>Introdução</b> .....	<b>5</b>
<b>1. O Programa Saneamento para Todos no Âmbito da Política de Saneamento Básico</b> .....	<b>6</b>
1.1. Aspectos gerais da Política de Saneamento Básico .....	6
1.2. O Programa Saneamento para Todos .....	9
1.2.1. <i>Institucionalização do Programa</i> .....	9
1.2.2. <i>Modalidades abrangidas pelo Programa</i> .....	12
1.2.2.1. <i>Abastecimento de água</i> .....	13
1.2.2.2. <i>Esgotamento sanitário</i> .....	13
1.2.2.3. <i>Saneamento integrado</i> .....	14
1.2.2.4. <i>Manejo de águas pluviais</i> .....	14
1.2.2.5. <i>Manejo de resíduos sólidos</i> .....	14
1.2.2.6. <i>Preservação e recuperação de mananciais</i> .....	15
1.2.2.7. <i>Estudos e projetos</i> .....	15
1.2.2.8. <i>Plano de saneamento básico</i> .....	15
1.2.2.9. <i>Redução e controle de perdas</i> .....	16
1.2.2.10. <i>Desenvolvimento institucional</i> .....	16
1.2.2.11. <i>Tratamento industrial de água e efluentes líquidos e reuso de água</i> .....	16
<b>2. Questões orçamentárias vinculadas ao financiamento de ações de saneamento</b> .....	<b>17</b>
2.1. O saneamento básico no Plano Plurianual (PPA) .....	17
2.2. As diretrizes orçamentárias constantes da LDO .....	17

2.3. O Plano Plurianual e as diretrizes estabelecidas pelo Conselho Curador do FGTS .....	18
<b>3. Conteúdo das diretrizes estabelecidas pelo Conselho Curador do FGTS .....</b>	<b>20</b>
3.1. Das metas de rentabilidade das aplicações .....	20
3.2. Da estrutura e organização dos orçamentos .....	21
3.2.1. <i>Da estrutura dos orçamentos</i> .....	21
3.2.2. <i>Da elaboração orçamentária do FGTS</i> .....	21
3.2.3. <i>Da elaboração dos orçamentos plurianuais e anuais</i> .....	22
3.2.4. <i>Do exercício orçamentário para execução do orçamento operacional</i> .....	22
3.3. Das diretrizes para aplicação dos recursos do FGTS .....	23
3.3.1. <i>Dos tomadores de recursos para investimentos em saneamento básico</i> .....	23
3.3.2. <i>Do plano de contratações e metas físicas</i> .....	23
3.3.3. <i>Das condições operacionais</i> .....	24
3.4. Das taxas do agente operador e da remuneração dos agentes financeiros .....	25
3.4.1. <i>Das taxas de juros</i> .....	25
3.4.2. <i>Da Taxa de Risco de Crédito do Agente Operador</i> .....	25
3.4.3. <i>Da remuneração dos agentes financeiros</i> .....	25
3.5. As disposições gerais e transitórias .....	25
<b>4. Regras de financiamento de ações de saneamento no âmbito do PAC .....</b>	<b>26</b>
4.1. Das regras gerais .....	26
4.2. Da atuação do CGPAC e do GEPAC .....	28
4.3. Das exigências específicas .....	29

# Programa Acesso aos Recursos de Saneamento

## Curso 4 – Mecanismos PAC – Financiamento

### Objetivo do Módulo

Distinguir o suporte normativo e institucional que fundamenta o financiamento de ações de saneamento básico vinculadas ao Programa de Aceleração do Crescimento, de competência da SNSA.

### Introdução

Para compreender como se dá o acesso aos recursos geridos pelo Ministério das Cidades, por intermédio da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (SNSA), o que pode ser apoiado, quem pode e como fazer, é imprescindível entender alguns conceitos fundamentais, derivados em especial de normativos, bem como o funcionamento de algumas instituições que exercem funções na formulação e na implementação de ações de saneamento apoiadas pelo Ministério das Cidades.

A modalidade de aplicação de recursos denominada PAC-Financiamento precisa ser compreendida no contexto da Política de Saneamento Básico, do Sistema Financeiro Nacional, assim como das regras do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), entre outras, de onde se origina o Programa Saneamento para Todos, como descrito mais adiante. A partir dos normativos relacionados, serão introduzidos esclarecimentos sobre as diversas instituições e sobre agentes que têm papel fundamental na implementação de ações relacionadas ao saneamento.

Nesse sentido é que foi introduzido o módulo denominado “Suporte normativo e institucional do PAC-Financiamento”, que pretende trazer informações essenciais à compreensão de assuntos relacionados ao acesso aos recursos de saneamento geridos pelo Ministério das Cidades.

# 1. O Programa Saneamento para Todos no âmbito da Política de Saneamento Básico

## 1.1. Aspectos gerais da Política de Saneamento Básico

A denominada Lei do Saneamento Básico, Lei nº 11.445/07<sup>1</sup>, constitui um marco no delineamento da Política de Saneamento Básico. Nessa lei são definidos os princípios fundamentais que regem a prestação de serviços públicos de saneamento básico, as diretrizes, a organização, a regulação, a fiscalização e a prestação desses serviços, inclusive as regras de delegação e execução, conforme visto no **Curso 1 – Regras Gerais** de acesso aos recursos de saneamento geridos pelo Ministério das Cidades, prerequisite para a realização do presente **Curso 4**.

Também constam da referida Lei nº 11.445/07 as definições sobre a Política Federal de Saneamento Básico, as diretrizes, os objetivos, bem como regras sobre 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.

Vale destacar, nesse sentido, as atividades delegáveis (formulação da política e elaboração do plano) em relação àquelas que podem ser indelegadas (regulação, fiscalização, gestão dos serviços e prestação dos serviços), assim sintetizadas:

Função	Responsável
Planejamento	Titular
Regulação	Titular, que também pode delegar a <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ente ou órgão de outro ente da Federação</li> <li>- Consórcio público</li> </ul>
Fiscalização	Titular, que pode delegar a: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ente ou órgão de outro ente da Federação</li> <li>- Consórcio público</li> </ul>
Prestação	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Órgão ou entidade do titular, a quem se tenha atribuído por lei a competência de prestar o serviço público</li> <li>- Órgão ou entidade de consórcio público ou de ente da Federação com quem o titular celebrou convênio de cooperação, desde que delegada a prestação por meio de contrato de programa</li> <li>- Órgão ou entidade a quem se tenha delegado a prestação dos serviços por meio de concessão</li> </ul>

Fonte: SANTOS, Johnny Ferreira dos. Diretor do DAGES/SNSA. Palestra Saneamento Para Todos. [http://www.mp.rs.gov.br/areas/ressanear/arquivos/apresentacoes/johnny\\_ferreira\\_dos\\_santos.pdf](http://www.mp.rs.gov.br/areas/ressanear/arquivos/apresentacoes/johnny_ferreira_dos_santos.pdf)

A Política de Saneamento Básico é regulamentada pelo Decreto nº 7.217/10<sup>2</sup>, que dispõe, no art. 24, que o processo de planejamento, no âmbito da referida Política, é composto de:

- I – o plano de saneamento básico, elaborado pelo titular;
- II – o Plano Nacional de Saneamento Básico - PNSB, elaborado pela União; e
- III – os planos regionais de saneamento básico, elaborados pela União nos termos do inciso II do art. 52 da Lei nº 11.445, de 2007.

<sup>1</sup> Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007.

<sup>2</sup> Decreto nº 7.217, de 21 de junho de 2010.

Para obter êxito no acesso aos recursos de saneamento básico, de responsabilidade da SNSA, é imprescindível que o interessado compreenda todas as especificidades da Política de Saneamento Básico, incluindo 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, objeto do **Curso 1**, requisito para a realização do presente **Curso 4**.

A Política de Saneamento Básico prevê que as ações serão planejadas e executadas dentro de uma lógica que parte de um plano centralizado – o Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab) –, coordenado pelo Ministério das Cidades.



Fonte: <http://www.cidades.gov.br>

A partir do Plansab são elaborados os planos regionais de saneamento básico, em articulação com os Estados, Distrito Federal e Municípios envolvidos, para as regiões integradas de desenvolvimento econômico ou nas que haja a participação de órgão ou entidade federal na prestação de serviço público de saneamento básico.

A gestão da Política de Saneamento Básico conta com o Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico (Sinisa), de acesso público via internet, com os objetivos de coletar e sistematizar dados relativos às condições da prestação dos serviços públicos de saneamento básico, disponibilizar estatísticas, indicadores e outras informações relevantes para a caracterização da demanda e da oferta de serviços públicos de saneamento básico, e permitir e facilitar o monitoramento e avaliação da eficiência e da eficácia da prestação dos serviços de saneamento básico.

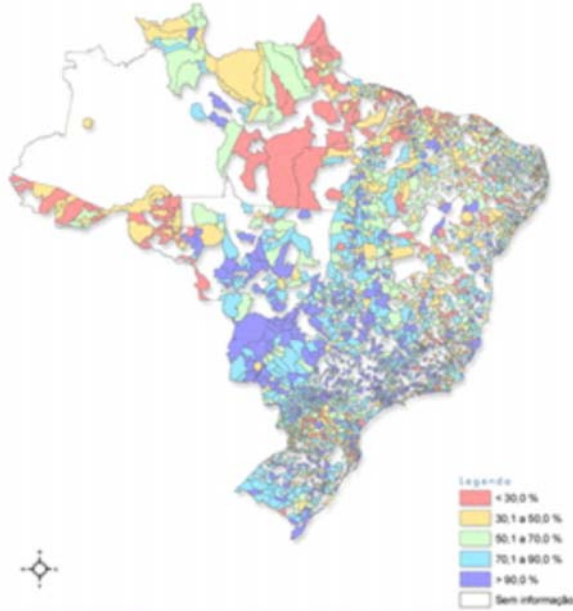
Ainda como instrumento de apoio às atividades de planejamento e gestão, foi desenvolvido o Sistema Nacional de Informações das Cidades – SNIC (Geosnic)<sup>3</sup>–, que disponibiliza, para as administrações municipais e a população em geral, informações sobre as cidades brasileiras e ferramentas de apoio à gestão municipal. O SNIC permite a seleção, o cruzamento e a visualização espacial de diversas variáveis em um mapa, no qual também estão incorporadas fotos de satélite de alta resolução das principais regiões brasileiras.

<sup>3</sup> Fonte: <http://www.cgu.gov.br/publicacoes/prestacaocontaspresidente/2009/Arquivos/5124.pdf> - consulta em 10/01/2013.

**SNIS** Ministério das Cidades  
 Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental  
 Programa de Modernização do Setor Saneamento  
**Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento**

Distribuição espacial de: **Índice de Atendimento Total de Água**

$$155 = \frac{\text{População Total Atendida com Abastecimento de Água}}{\text{População Total do(s) Municípios(s) Atendidos(s) com Abastecimento de Água}}$$



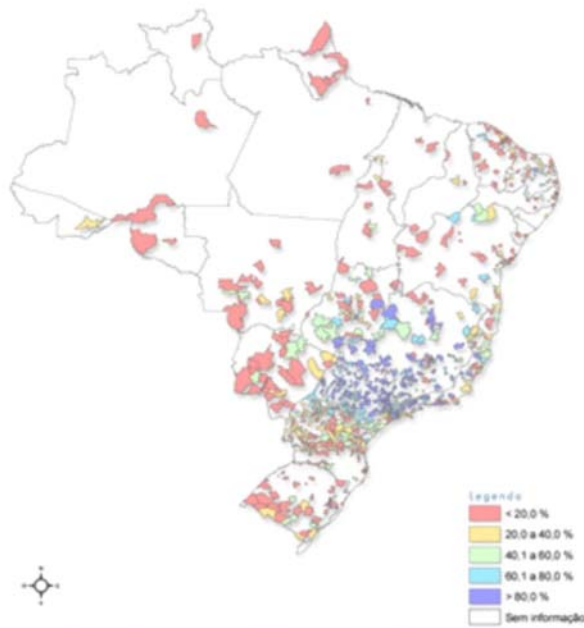
Diagnóstico 2004

www.snis.gov.br

**SNIS** Ministério das Cidades  
 Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental  
 Programa de Modernização do Setor Saneamento  
**Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento**

Distribuição espacial de: **Índice de Atendimento Total de Esgoto Referido aos Municípios Atendidos com Água**

$$156 = \frac{\text{População Total Atendida com Esgotamento Sanitário}}{\text{População Total do(s) Municípios(s) com Abastecimento de Água}}$$



Diagnóstico 2004

www.snis.gov.br

Fonte: <http://www.snis.gov.br/>



É importante salientar que a implementação da Política de Saneamento Básico, pelo Ministério das Cidades, pode ser apoiada com recursos de duas naturezas, classificadas de acordo com as respectivas origens:

i. Recursos Orçamentários ou não onerosos: são aqueles que se originam no orçamento da União. Não causam ônus adicional ao ente recebedor dos recursos.

ii. Recursos extraorçamentários ou onerosos: são recursos captados por intermédio de financiamentos que não se originam no orçamento (por isso a natureza extraorçamentária) e têm um custo relacionado à **operação de crédito** efetuada.

Assim, os recursos extraorçamentários constituem valores provenientes de toda e qualquer arrecadação que não figure no orçamento e, conseqüentemente, enquanto receita, é toda arrecadação que não constitui renda do Estado<sup>4</sup>.

Em relação aos recursos extraorçamentários, a referida Lei nº 11.445/07, entre outras disposições, estabeleceu condições para acessar recursos de fundos direta ou indiretamente sob o controle, gestão ou operação da União, sendo que o decreto regulamentador<sup>5</sup> deu destaque aos recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS).



Nesse sentido, ressalte-se que a implementação do saneamento básico no âmbito das ações financiadas com recursos do FGTS dá-se no âmbito do Programa Saneamento para Todos, objeto do tópico a seguir.

## **1.2. O Programa Saneamento para Todos**

### **1.2.1. Institucionalização do Programa**

O Programa Saneamento para Todos foi instituído pela Resolução nº 476/05<sup>6</sup>, alterada pela Resolução nº 647/10<sup>7</sup>, e tem como objetivo promover a melhoria das condições de saúde e da qualidade de vida da população urbana e rural por meio de investimentos em saneamento, integrados e articulados com outras políticas setoriais. A atuação ocorre com sistemas operados por prestadores públicos ou privados, por meio de ações e empreendimentos destinados à universalização e à melhoria dos serviços públicos de saneamento básico.

<sup>4</sup> Glossário: [http://www.tesouro.fazenda.gov.br/servicos/glossario/glossario\\_r.asp](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/servicos/glossario/glossario_r.asp)

<sup>5</sup> Decreto nº 7.217/10.

<sup>6</sup> Resolução nº 476, de 31 de maio de 2005, do Conselho Curador do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (CCFGTS).

<sup>7</sup> Resolução nº 647, de 14 de dezembro de 2010, do Conselho Curador do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (CCFGTS).

Nesse sentido, para compreender o Programa Saneamento para Todos, é necessário saber que o mesmo se insere no conjunto de ações financiadas com recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), que, por sua vez, se origina na década de 1960, tendo sido criado, juntamente com o Conselho Curador do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (CCFGTS), pela Lei nº 5.507/66<sup>8</sup>. O FGTS encontra-se atualmente regulado pela Lei nº 8.036/90<sup>9</sup>, e pelo Decreto nº 99.684/90<sup>10</sup>, que consolida as normas regulamentares do referido fundo.

De acordo com a referida Lei nº 8.036/90, os recursos do FGTS devem ser aplicados em habitação, saneamento básico e infraestrutura urbana. As disponibilidades financeiras devem ser mantidas em volume que satisfaça as condições de liquidez e remuneração mínima necessária à preservação do poder aquisitivo da moeda.

Em vista da realidade brasileira e a sua persistente carência de moradias, em especial para as classes sociais menos favorecidas, o programa tem mantido a sua vocação originária para os programas de habitação, pelo que é estabelecido que, no mínimo, 60 (sessenta) por cento das aplicações devem ser destinadas para investimentos em habitação popular. Nesse sentido, os projetos de saneamento básico e infraestrutura urbana, financiados com recursos do FGTS, devem ser complementares aos programas habitacionais<sup>11</sup>, assim considerados aqueles indispensáveis à melhoria das condições de habitabilidade e da qualidade de vida da população<sup>12</sup>.

A adequada implementação desses projetos se submete às diretrizes estabelecidas pelo Conselho Curador do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (CCFGTS), de acordo com os critérios definidos na referida Lei nº 8.036/90, em consonância com a política nacional de desenvolvimento urbano e as políticas setoriais de habitação popular, saneamento básico e infraestrutura urbana, definidas pelo Governo federal. É competência também do CCFGTS acompanhar e avaliar a gestão econômica e financeira dos recursos, bem como os ganhos sociais e o desempenho dos programas aprovados<sup>13</sup>.

Assim, as operações do Programa Saneamento para Todos estão subordinadas aos critérios constantes da Resolução CCFGTS nº 476/05<sup>14</sup>, às normas gerais que regem as operações do FGTS<sup>15</sup> e às normas complementares do gestor da aplicação e do agente operador.

O Ministério das Cidades é o gestor da aplicação dos programas de habitação popular, saneamento básico e infraestrutura urbana, decorrentes de aplicação de recursos do FGTS<sup>16</sup>,

---

<sup>8</sup> Lei nº 5.507, de 13 de setembro de 1966.

<sup>9</sup> Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990.

<sup>10</sup> Decreto nº 99.684, de 8 de novembro de 1990, com a redação dada pelo Decreto nº 1.522, de 13 de junho de 1995.

<sup>11</sup> Lei nº 8.036/90, art. 9º, §§ 2º a 4º.

<sup>12</sup> Resolução CCFGTS nº 702, de 4 de outubro de 2012.

<sup>13</sup> Lei nº 8.036/90, art. 5º, I e II.

<sup>14</sup> Resolução CCFGTS nº 476, de 31 de maio de 2005, alterada pela Resolução nº 647, de 14 de dezembro de 2010.

<sup>15</sup> Lei nº 8.036/90, e Decreto nº 99.684/90.

<sup>16</sup> Por força da Lei nº 8.036/90, art. 6º, e do Decreto nº 99.684/90, art. 66, c/c a Lei nº 10.683/03, art. 27, III.

destacando-se a atuação no Programa Saneamento para Todos, por intermédio da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (SNSA), órgão da estrutura do Ministério das Cidades.

No que diz respeito à competência do órgão gestor da aplicação decorrente da aplicação de recursos do FGTS, o Ministério das Cidades edita instruções normativas pelas quais cumpre a sua função de:

- i. expedir atos normativos relativos à alocação dos recursos para implementação dos programas aprovados pelo Conselho Curador;
- ii. estabelecer os critérios, procedimentos e parâmetros básicos para análise, seleção, contratação, acompanhamento e avaliação dos projetos a serem financiados pelo programa;
- iii. enquadrar, hierarquizar e selecionar as propostas de operações de crédito, podendo delegar essas atribuições aos Estados e Distrito Federal;
- iv. acompanhar e avaliar permanentemente as ações desenvolvidas para a implementação do programa, bem como os resultados obtidos na aplicação dos recursos;
- v. divulgar, no Diário Oficial da União, a relação das operações selecionadas e as que não atenderam aos requisitos de seleção, com indicação dos requisitos não atendidos.

Dada a necessidade de definir a alocação dos recursos, anualmente, logo que aprovado o Orçamento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, o Ministério das Cidades edita uma instrução normativa específica para disciplinar a alocação de recursos na área de saneamento básico.

Nesse sentido, encontra-se vigente a Instrução Normativa nº 52, de 28 de dezembro de 2012, que dispõe sobre o Orçamento Operacional do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), referente à área de saneamento básico, para o exercício de 2013, alocando os recursos na forma dos Anexos I e II da referida Instrução Normativa, referentes, respectivamente, às áreas de aplicação e às unidades da Federação beneficiadas.

#### **Saiba mais**

O Orçamento Operacional do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), referente à área de saneamento básico, para o exercício de 2013, destina até R\$ 4.400.000.000,00 (quatro bilhões e quatrocentos milhões de reais) para operações de crédito com mutuários do setor público, e até R\$ 800.000.000,00 (oitocentos milhões de reais) para operações de crédito com mutuários do setor privado.

Os recursos do orçamento do exercício de 2013 são destinados por área de aplicação e unidade da Federação, podendo haver remanejamento de recursos entre as unidades e áreas de aplicação do Programa Saneamento para Todos, desde que o agente operador do FGTS encaminhe ao Ministério das Cidades solicitação fundamentada para realização dos mesmos, até o dia 30 de novembro de 2013.

Fonte: Instrução Normativa nº 52, de 28 de dezembro de 2012.

Por intermédio de uma instrução normativa mais geral, o MCidades regulamenta os procedimentos e as disposições relativas às operações de crédito no âmbito do Programa Saneamento para Todos – Mutuários Públicos, em que define, entre outros, origem dos recursos, participantes do programa, beneficiários gerais, modalidades financiadas, requisitos das propostas, contrapartida, taxas de juros e prazos máximos de amortização e de carência, processo de seleção de propostas e de desembolsos. A título ilustrativo,

encontra-se vigente a Instrução Normativa nº 39, de 24 de outubro de 2012, que regulamenta os procedimentos e as disposições relativos às operações de crédito no âmbito do Programa Saneamento Para Todos – Mutuários Públicos, instituído pela Resolução nº 476, de 31 de maio de 2005, do Conselho Curador do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), com suas alterações e aditamentos.

O processo de seleção de propostas a serem objeto de financiamento é disciplinado por instruções normativas específicas, que definem as etapas, as modalidades específicas do processo, os critérios de elegibilidade, os requisitos básicos e institucionais das propostas, os procedimentos de cadastramento, enquadramento, hierarquização validação e habilitação das propostas, assim como a consequente contratação da operação de crédito para fazer face às despesas do empreendimento. As ações de saneamento básico, nas modalidades de abastecimento de água e esgotamento sanitário inseridas no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), também estão contempladas na modalidade de financiamento, aqui denominadas PAC-Saneamento.

A título de exemplo de processo seletivo, contemplando ações do PAC-Financiamento, encontra-se vigente a Instrução Normativa nº 02, de 1º de fevereiro de 2013, que regulamenta, no âmbito do Ministério das Cidades, o processo seletivo simplificado para habilitação e contratação, relativo aos exercícios de 2013 e 2014, de operações de crédito para a execução de ações de saneamento básico, nas modalidades de abastecimento de água e esgotamento sanitário, a que se refere o art. 9º-B da Resolução nº 2.827, de 30 de março de 2001, do Conselho Monetário Nacional, suas alterações e aditamentos – mutuários públicos –, inseridos no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

O detalhamento desses procedimentos consta dos **Módulos III e IV** do presente estudo.

### **1.2.2. Modalidades abrangidas pelo Programa**

Como uma das linhas de financiamento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) aprovada pelo Conselho Curador do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), na forma da Resolução CCFGTS nº 476/05, o Programa Saneamento para Todos é executado nas seguintes modalidades<sup>17</sup>.

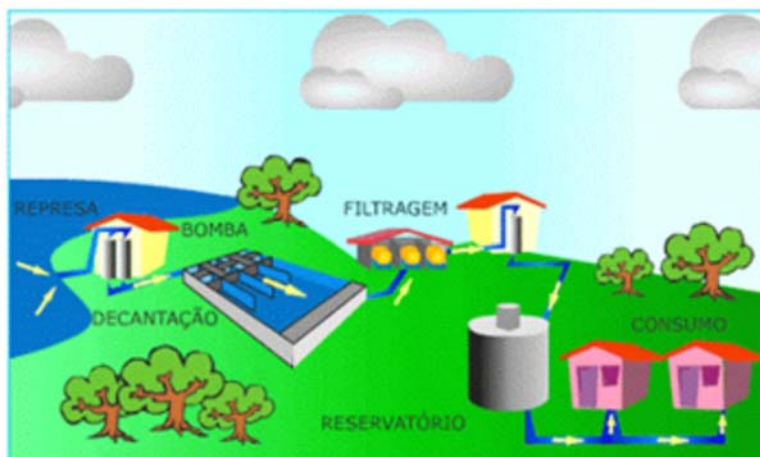
- i. abastecimento de água;
- ii. esgotamento sanitário;
- iii. saneamento integrado;
- iv. desenvolvimento institucional;
- v. manejo de águas pluviais;
- vi. manejo de resíduos sólidos;
- vii. redução e controle de perdas;
- viii. preservação e recuperação de mananciais;
- ix. estudos e projetos;

---

<sup>17</sup> Resolução CCFGTS nº 476/05, item 2.

- x. Plano de Saneamento Básico;
- xi. tratamento industrial de água e efluentes líquidos e reuso de água;
- xii. remuneração da atividade de gerenciamento do empreendimento.

#### 1.2.2.1. Abastecimento de água



Fonte: <http://www.google.com.br/>

Destina-se ao investimento nas atividades de reservação de água bruta; de captação; de adução de água bruta; de tratamento de água; de adução de água tratada; de reservação de água tratada e de distribuição até o ponto de consumo.

#### 1.2.2.2. Esgotamento sanitário



Fonte: <http://www.google.com.br/>

Destina-se ao investimento nas atividades de coleta, inclusive ligação predial; de transporte; de tratamento e de disposição final dos esgotos sanitários.

### 1.2.2.3. Saneamento integrado



Fonte: [http://www.recife.pe.gov.br/2008/06/04/mat\\_162475.php](http://www.recife.pe.gov.br/2008/06/04/mat_162475.php)

Destina-se ao saneamento integrado de áreas ocupadas por população de baixa renda, onde esteja caracterizada a precariedade ou a inexistência de condições sanitárias e ambientais mínimas, por meio de soluções técnicas adequadas, com participação comunitária e educação ambiental.

### 1.2.2.4. Manejo de águas pluviais

Destina-se ao investimento nas atividades de drenagem urbana; de transporte, de detenção ou retenção de águas pluviais para amortecimento de vazões de cheias em áreas urbanas; e de tratamento e disposição final das águas pluviais.

### 1.2.2.5. Manejo de resíduos sólidos

Destina-se ao investimento nas atividades de acondicionamento, coleta, transporte, transbordo, triagem, tratamento e destinação final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos, dos serviços de limpeza pública e de saúde, e de construção e demolição, além da disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, incluindo a reutilização, a reciclagem, a compostagem, a recuperação e o aproveitamento energético ou outras destinações admitidas pelos órgãos competentes do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), do Sistema Nacional de Vigilância Sanitária (SNVS).

#### Saiba mais

#### Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama)

O Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama) foi instituído pela Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, regulamentada pelo Decreto nº 99.274, de 06 de junho de 1990, sendo constituído pelos órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e pelas fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, e tem como órgão central o Ministério do Meio Ambiente (MMA).

Fonte: <http://www.mma.gov.br/port/conama/estr1.cfm>

**Sistema Nacional de Vigilância Sanitária (SNVS)**

O Sistema Nacional de Vigilância Sanitária (SNVS), definido pela Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999, é um instrumento privilegiado de que o SUS dispõe para realizar seu objetivo de prevenção e promoção da saúde.

Vigilância sanitária é definida como o conjunto de ações capaz de eliminar, diminuir ou prevenir riscos à saúde e de intervir nos problemas sanitários decorrentes do meio ambiente, da produção e circulação de bens e da prestação de serviços de interesse da saúde, abrangendo o controle de bens de consumo que, direta ou indiretamente, se relacionem com a saúde, assim como o controle da prestação de serviços que se relacionam direta ou indiretamente com a saúde. (Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, art. 6º, § 1º).

Fonte: <http://portal.anvisa.gov.br>

A modalidade prevê ainda ações complementares de suporte à implantação dos empreendimentos, relativas à educação ambiental, ao desenvolvimento da participação comunitária, ao apoio à inclusão social de catadores, além da infraestrutura necessária à implementação de ações de redução de emissão de gases de efeito estufa em projetos de Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL), no âmbito do Protocolo de Quioto.<sup>18</sup>

#### *1.2.2.6. Preservação e recuperação de mananciais*

Destina-se à implementação de ações relativas à preservação e recuperação de mananciais para o abastecimento público de água, que sejam objeto de proteção por meio de legislação específica.

#### *1.2.2.7. Estudos e projetos*

Destina-se à elaboração de estudos de concepção e de projetos para empreendimentos que se enquadrem nas modalidades previstas no programa ou disponham de recursos para a sua execução, oriundos de financiamentos com organismos nacionais ou internacionais ou em programas com recursos do Orçamento-Geral da União, dos Estados ou Municípios.

#### *1.2.2.8. Plano de Saneamento Básico*

Destina-se à elaboração de Plano de Saneamento Básico pelos titulares dos serviços de saneamento básico e abrange um diagnóstico das condições dos serviços, com indicadores sanitários, epidemiológicos, ambientais e socioeconômicos, objetivos e metas para a universalização; programas, ações e estratégias; ações para emergências e contingências; e a definição dos mecanismos de avaliação, entre outras diretrizes.

As propostas de elaboração de Planos de Saneamento Básico, pelo titular dos serviços, deverão contemplar os 4 (quatro) componentes: abastecimento de água, esgotamento sanitário, manejo de resíduos sólidos urbanos e manejo de águas pluviais. Quando houver planos específicos já elaborados, a formulação do Plano de Saneamento Básico deverá incorporá-los, compatibilizando-os.

---

<sup>18</sup> Instrução Normativa MCID nº 39/12, item 2.6.

Os municípios que disponham de Planos de Saneamento Básico elaborados, nas condições definidas na referida Resolução, devem ser priorizados para concessão de financiamentos para elaboração de estudos, projetos e obras.

#### *1.2.2.9. Redução e controle de perdas*

Destina-se à implantação de conjunto de ações pelos prestadores de serviços públicos de saneamento com vistas ao alcance de metas de redução e controle de perdas no sistema de abastecimento de água, considerando as políticas, normas e procedimentos que permitam obter, processar, analisar e divulgar dados relativos ao sistema.

As ações devem ser implementadas por intermédio das seguintes iniciativas: macromedição, micromedição, pitometria e automação; sistema de cadastro técnico e modelagem hidráulica; redução e controle de perdas reais; redução e controle do uso da energia; e redução e controle de perdas aparentes.

#### *1.2.2.10. Desenvolvimento institucional*

Destina-se à implantação de conjunto de ações integradas que visem à melhoria da gestão do prestador de serviços e da qualidade da prestação dos serviços, assegurando eficiência, eficácia e efetividade.

As ações devem ser obrigatoriamente integradas e articuladas envolvendo, entre outros: sistema de planejamento, reestruturação da estrutura organizacional, revisão e modernização dos sistemas e processos, programa sistemático de capacitação e qualificação de pessoal; e integração dos diversos processos: gestão comercial, financeira, operacional, contábil e patrimonial, pessoal e corporativa.

#### *1.2.2.11. Tratamento industrial de água e efluentes líquidos e reuso de água*

Destina-se à implantação de sistemas voltados para o uso eficiente de água em atividades industriais por intermédio do tratamento de água e de águas residuárias e/ou a implantação de sistemas de reutilização de águas servidas decorrentes de sistemas industriais e de sistemas públicos de esgotamento sanitário.

No contexto da implementação de ações da Política de Saneamento Básico, o acesso aos recursos extraorçamentários dá-se por meio de empréstimos de longo prazo, concedidos a taxas de juros reduzidas para investimentos em ações de saneamento.

Tendo em vista a natureza das operações de crédito a serem contratadas pelos entes interessados em obter recursos para financiar obras e investimentos, torna-se necessário, entre outros assuntos, examinar o instituto do financiamento das ações de saneamento no âmbito do Sistema Financeiro Nacional, bem como o contexto normativo e institucional de contratação de operações de crédito, objeto dos dois tópicos a seguir.



## 2. Questões orçamentárias vinculadas ao financiamento de ações de saneamento

### 2.1. O saneamento básico no Plano Plurianual (PPA)

O Plano Plurianual (PPA), conforme visto no Curso 1 – Regras Gerais, reflete as políticas públicas e organiza a atuação governamental por meio de Programas Temáticos e Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado.

O PPA 2012/2015, instituído pela Lei nº 12.593/12<sup>19</sup>, define três programas temáticos vinculados à Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental no PPA-2012/2015: Saneamento Básico (Código 2068), Gestão de Riscos e Resposta a Desastres (Código 2040) e Planejamento Urbano (Código 2054).

A cada programa temático são vinculadas iniciativas, também discriminadas no Curso 1 – Regras Gerais, ressaltando-se que as iniciativas de saneamento básico são executadas, além do Ministério das Cidades, por outros órgãos, como o Ministério da Saúde, por intermédio da Fundação Nacional de Saúde (Funasa/MS), pelo Ministério do Meio Ambiente e pelo Ministério da Integração Nacional.

### 2.2. As diretrizes orçamentárias constantes da LDO

Dada a sua característica de anualidade, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) tem validade apenas para um exercício.

Assim, a lei que define as diretrizes e prioridades de gastos para 2013 é a Lei nº 12.708/12<sup>20</sup> (ou simplesmente LDO 2013).

Como este curso versa particularmente sobre os recursos destinados ao financiamento de ações mediante operações de crédito, merecem destaque alguns dispositivos da referida LDO, entre os quais o art. 88, que estabelece prioridades para a atuação das **agências financeiras oficiais de fomento**.

Para a Caixa Econômica Federal, agente operador do Programa Saneamento para Todos, a LDO 2013 determina como prioridades a redução do déficit habitacional e a melhoria das condições de vida das populações em situação de pobreza, especialmente quando beneficiam idosos, pessoas com deficiência, povos e comunidades tradicionais, mulheres chefes de família e militares das Forças Armadas que moram em áreas consideradas de risco, via financiamentos e projetos habitacionais de interesse social, projetos de investimentos em saneamento básico e desenvolvimento da infraestrutura urbana e rural.

Para o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), entre outros, a LDO 2013 define como prioridade o financiamento nas áreas de saúde, educação, meio ambiente, incluindo prevenção, redução e combate à desertificação, infraestrutura, incluindo mobilidade e transporte urbano, navegação de cabotagem e expansão das redes urbanas de distribuição de gás canalizado, e os projetos do setor público, em complementação aos gastos de custeio.

---

<sup>19</sup> Lei nº 12.593, de 12 de janeiro de 2012.

<sup>20</sup> Lei nº 12.708, de 17 de agosto de 2012.

Para as agências financeiras oficiais de fomento, a LDO 2013 estabelece como obrigação:

- i. manter atualizados, na internet, relatórios de suas operações de crédito, detalhados na forma do inciso XIII do Anexo III da referida Lei;
- ii. observar a diretriz de redução dos níveis de desemprego, bem como das desigualdades de gênero, raça, etnia, geracional, regional e de pessoas com deficiência, quando da aplicação de seus recursos;
- iii. publicar relatório anual do impacto de suas operações de crédito no combate às desigualdades mencionadas no subitem anterior;
- iv. considerar, como prioritárias, para a concessão de empréstimos ou financiamentos, as empresas que desenvolvam projetos de responsabilidade socioambiental ou integrem as cadeias produtivas locais, e adotem políticas de participação dos trabalhadores nos lucros; e
- v. adotar medidas que visem à simplificação dos procedimentos relativos à concessão de empréstimos e financiamentos para micro e pequenas empresas.

Complementarmente, em termos gerais, a LDO veda, entre outros, a concessão ou renovação de quaisquer empréstimos ou financiamentos pelas agências financeiras oficiais de fomento às empresas e entidades do setor privado ou público, inclusive aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como às suas entidades da administração pública indireta, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista e demais empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto, que estejam inadimplentes com a União, seus órgãos e entidades das administrações direta e indireta e com o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço.

### **2.3. O Plano Plurianual e as diretrizes estabelecidas pelo Conselho Curador do FGTS**

As diretrizes para o financiamento do Programa Saneamento para Todos são estabelecidas pelo Conselho Curador do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (CCFGTS), conforme determina a Lei nº 8.036/90 e o respectivo decreto regulamentador<sup>21</sup>, e se submetem aos seguintes critérios:

- i. Os recursos do FGTS devem ser aplicados em habitação, saneamento básico e infraestrutura urbana.
- ii. As disponibilidades financeiras devem ser mantidas em volume que satisfaça as condições de liquidez e remuneração mínima necessária à preservação do poder aquisitivo da moeda.
- iii. No mínimo, 60 (sessenta) por cento das aplicações devem ser destinadas para investimentos em habitação popular, sendo que os projetos de saneamento básico e infraestrutura urbana, financiados com recursos do FGTS, devem ser complementares aos programas habitacionais.

A aplicação dos recursos do FGTS se submete, dessa forma, às diretrizes e, ainda, a critérios técnicos fixados pelo Conselho Curador, em consonância com a política nacional

---

<sup>21</sup> Lei nº 12.593, de 12 de janeiro de 2012.

de desenvolvimento urbano e as políticas setoriais de habitação popular, saneamento básico e infraestrutura urbana, estabelecidas pelo Governo Federal, com o objetivo de:

i. exigir a participação dos contratantes de financiamentos nos investimentos a serem realizados;

ii. assegurar o cumprimento, por parte dos contratantes inadimplentes, das obrigações decorrentes dos financiamentos obtidos;

iii. evitar distorções na aplicação entre as regiões do País, considerando para tanto a demanda habitacional, a população e outros indicadores sociais.

Com base nas diretrizes estabelecidas pelo Conselho Curador do FGTS são aprovados os orçamentos financeiro, operacional e econômico do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço e o Plano Plurianual de Aplicação, objeto do próximo tópico.

### 3. Conteúdo das diretrizes estabelecidas pelo Conselho Curador do FGTS

Em cumprimento às suas competências institucionais, o Conselho Curador do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (CCFGTS) aprovou a Resolução nº 702, de 04 de outubro de 2012, que estabelece diretrizes para elaboração das propostas orçamentárias e aplicação dos recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), com vigência a partir de 1º de novembro de 2012, compreendendo:

- i. as metas de rentabilidade das aplicações;
- ii. a estrutura e organização dos orçamentos;
- iii. as diretrizes para aplicação dos recursos do FGTS;
- iv. as taxas e remuneração do agente operador e dos agentes financeiros, respectivamente; e
- v. as disposições gerais e transitórias.

Essas diretrizes encontram-se discriminadas nos subitens a seguir.

#### 3.1. Das metas de rentabilidade das aplicações<sup>22</sup>

Para satisfazer as condições de liquidez estabelecidas pela Lei nº 8.036/90, os orçamentos do FGTS devem prever a formação de reserva de liquidez destinada a assegurar a capacidade de pagamento de gastos eventuais não previstos relativos aos saques das contas vinculadas.

Nesse sentido, a reserva de liquidez corresponde, mensalmente, ao somatório dos saques ocorridos nos 3 (três) meses imediatamente anteriores, em escala móvel, cujos movimentos encontrem-se consolidados ou fechados, e não poderá representar, no mesmo período, resultado inferior a 4% (quatro por cento) do saldo global dos depósitos efetuados nas contas vinculadas dos trabalhadores, verificado por ocasião do fechamento do balancete do FGTS do último mês considerado na apuração da base de cálculo.

O conjunto das receitas do FGTS deve ser suficiente para cobertura de suas despesas, constante dos orçamentos aprovados pelo Conselho Curador, e gerar **margem prudencial** de, no mínimo, 1% (um por cento), calculada para cada exercício. Para tanto, a rentabilidade média das aplicações deverá ser suficiente à cobertura de todos os custos incorridos pelo Fundo e ainda à formação de reserva técnica para o atendimento de gastos eventuais não previstos, sendo do agente operador o risco de crédito.

#### Saiba mais

**A margem prudencial** é a diferença entre a divisão de todas as receitas pelo total do ativo e de todas as despesas pelo total do ativo. (Resolução CCFGTS nº 702/12, art. 2º, XIII)

A margem prudencial deverá ser apurada na elaboração e revisão das propostas orçamentárias anuais, com base em valores estimados, na forma prevista no art. 9º, *caput*, da Lei nº 8.036/90.

Quando do encerramento de cada exercício, no caso de a margem prudencial calculada resultar em percentual inferior a 1% (um por cento), o agente operador deverá constituir provisão no balanço do FGTS correspondente à diferença apurada.

Uma vez constituída a provisão no balanço do FGTS, a margem prudencial deverá ser acrescida de forma a reverter o valor provisionado, em até dois exercícios subsequentes.

<sup>22</sup> Resolução CCFGTS nº 702/12, art. 3º e 4º.

### 3.2. Da estrutura e organização dos orçamentos<sup>23</sup>

#### 3.2.1. Da estrutura dos orçamentos

A proposta orçamentária do FGTS é composta por três peças:

**i. Orçamento Operacional:** orçamento composto pelo Plano de Contratações e Metas Físicas, contendo os recursos para contratação de todos os programas de aplicação, aquisição de Certificado de Recebível Imobiliário (CRI) e **carteiras administradas** do FGTS, bem como a geração de empregos e a população beneficiada em nível nacional.

**ii. Orçamento Financeiro:** orçamento que demonstra os efeitos das políticas e diretrizes operacionais no fluxo financeiro global do FGTS, com os decorrentes impactos de caixa e nível de liquidez.

**iii. Orçamento Econômico:** orçamento que demonstra os efeitos econômicos e patrimoniais estimados a partir da premissa da plena realização de todas as diretrizes, metas e objetivos estabelecidos na proposta orçamentária, demonstrando, com base nas previsões de despesas e receitas, os impactos das metas operacionais.

#### 3.2.2. Da elaboração orçamentária do FGTS

A elaboração dos orçamentos plurianuais e anuais do FGTS observa as seguintes diretrizes:

i. A formulação do plano deve considerar a situação atual do fundo e a projeção para os quatro anos subsequentes, levando em consideração a influência dos fatores internos e externos, observada a manutenção dos valores de contratação.

ii. A alocação dos investimentos deve se dar de forma equilibrada entre os diversos programas e unidades da Federação.

iii. Deve ser buscada a integração dos programas, visando aperfeiçoar os resultados da aplicação dos recursos.

iv. O monitoramento e a avaliação dos programas devem ser realizados de modo a criar condições para a melhoria contínua e mensurável da qualidade e produtividade dos bens e serviços oferecidos.

v. Deve ser buscado o fortalecimento de parcerias com o setor público e com a iniciativa privada, visando à ampliação dos recursos aplicados.

vi. Deve ser realizada a gestão estratégica dos programas considerados indutores do desenvolvimento para assegurar o alcance dos resultados pretendidos.

A proposta orçamentária do FGTS possuirá caráter indicativo dos valores previstos de captação e dispêndio de recursos, sendo necessária prévia e explícita autorização do Conselho Curador para a realização de dispêndios.

---

<sup>23</sup> Resolução CCFGTS nº 702/12, art. 5º a 9º.

### **3.2.3. Da elaboração dos orçamentos plurianuais e anuais**

O orçamento plurianual deve ser elaborado com base nas diretrizes estabelecidas pelo Conselho Curador do FGTS e constitui o instrumento de planejamento dos 3 (três) exercícios financeiros subsequentes aos dos orçamentos anuais. Ou seja, a apresentação do orçamento plurianual é feita em todos os exercícios financeiros e alcança os três exercícios subsequentes.

Nesse sentido, a proposta de orçamento plurianual, contendo proposta orçamentária para o ano subsequente, acompanhada de avaliação da execução do orçamento operacional do exercício em curso, deverá ser apresentada pelo Gestor da Aplicação ao Conselho Curador, na forma regimentalmente prevista, até o dia 31 de julho de cada exercício.

Considerando essas informações, o Plano Plurianual de Aplicação vigente para o exercício financeiro de 2013 e o aprovado pela Resolução nº 644/10<sup>24</sup>, que aprova os orçamentos financeiro, operacional e econômico do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, para o exercício de 2011, e o Plano Plurianual de Aplicação para o período 2012/2014.

Sobre o assunto, acrescente-se que, na forma da Resolução nº 702/12<sup>25</sup>, o Gestor da Aplicação deve apresentar ao Conselho Curador, na forma regimentalmente prevista, até o dia 31 de julho de cada exercício, proposta de orçamento plurianual contendo proposta orçamentária para o ano subsequente. Assim, a proposta do orçamento plurianual que terá vigência a partir do próximo exercício financeiro deverá ser encaminhada até 31 de julho próximo.

O Conselho Curador deliberará sobre a proposta orçamentária no mês de outubro do ano anterior ao do exercício orçamentário de sua competência.

Os orçamentos serão ajustados, a cada exercício financeiro, por intermédio de reformulação, cuja proposta será elaborada pelo gestor da aplicação e submetida à deliberação do Conselho Curador, no mês de maio, objetivando a verificação da margem prudencial mínima de 1% (um por cento), com base nos valores efetivamente apurados no balanço do FGTS do exercício anterior.

### **3.2.4. Do exercício orçamentário para execução do orçamento operacional**

A execução do orçamento operacional ocorrerá dentro do exercício orçamentário, sendo esse coincidente com o calendário civil, exceto para as operações inseridas no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) ou aquelas vinculadas a empreendimentos de mobilidade urbana associados à Copa do Mundo Fifa 2014, cujo prazo final para contratação das operações de financiamento encerrar-se-á em 30 de junho do exercício orçamentário subsequente.

<sup>24</sup> Resolução CCFGTS nº 644 de 09 de novembro de 2010.

<sup>25</sup> Resolução CCFGTS nº 702/12, art. 7º.

### 3.3. Das diretrizes para aplicação dos recursos do FGTS<sup>26</sup>

#### 3.3.1. Dos tomadores de recursos para investimentos em saneamento básico

Os investimentos em saneamento básico são destinados a atender estados, municípios, Distrito Federal e suas entidades da administração direta ou indireta, inclusive as empresas públicas e sociedades de economia mista; as empresas concessionárias e outros tipos de delegatários de serviços públicos de saneamento básico; as empresas privadas que implementem investimentos em saneamento; e as indústrias.

#### 3.3.2. Do Plano de Contratações e Metas Físicas

O Plano de Contratações e Metas Físicas do FGTS, integrante do orçamento operacional, compõe-se pelas áreas orçamentárias de habitação popular, saneamento básico e infraestrutura urbana.

A distribuição, entre unidades da Federação, dos recursos alocados às áreas orçamentárias de saneamento básico observará as variáveis técnicas e os pesos a seguir relacionados:

**i. População Urbana:** com peso 30, considerando como população urbana aquela constante do censo demográfico ou da mais recente estimativa populacional, ambos realizados pela Fundação IBGE.

**ii. Déficit de Saneamento:** com peso 70, considerando as variáveis relacionadas aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, ponderadas conforme a distribuição a seguir:

<b>Déficit de Saneamento – Variáveis</b>	<b>Pesos para Ponderação</b>
<i>Domicílios urbanos sem acesso a rede de distribuição de água (1)</i>	10
<i>Domicílios urbanos sem acesso a rede coletora de esgoto ou fossa séptica (1)</i>	20
<i>Volume estimado de esgoto gerado não tratado (2)</i>	40

**Legenda:**

(1) Os dados serão obtidos com base nas informações mais recentes disponibilizadas pela PNAD ou pelo último censo demográfico, ambos realizados pela Fundação IBGE.

(2) Os dados serão obtidos com base nas informações mais recentes disponibilizadas pelo Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental do Ministério das Cidades.

Em função dos níveis de demanda previstos e da capacidade de pagamento dos proponentes ao crédito, o gestor da aplicação poderá promover remanejamentos dos recursos constantes do orçamento operacional, a partir de solicitação fundamentada do agente operador, observando-se o equilíbrio operacional do FGTS e informando ao Conselho Curador, na reunião ordinária subsequente a sua realização, acompanhados dos respectivos demonstrativos e justificativas.

<sup>26</sup> Resolução CCFGTS nº 702/12, art. 10 a 31.

### 3.3.3. Das condições operacionais

Nas operações de crédito realizadas com recursos do FGTS serão observados os limites estabelecidos pela resolução que estabelece as diretrizes orçamentárias, facultado ao gestor da aplicação o estabelecimento de sublimites para as modalidades operacionais integrantes dos **programas de aplicação**.

Os limites de financiamento serão estabelecidos pelos agentes financeiros em função de análise de capacidade de pagamento, observadas as condições definidas na resolução de diretrizes orçamentárias.

As operações das áreas orçamentárias de saneamento básico e de infraestrutura urbana admitirão como **pré-investimento** o projeto executivo ou outros itens de investimento, na forma da regulamentação do gestor da aplicação, para efeito de contrapartida mínima.

#### Saiba mais

**O pré-investimento** é aqui compreendido como o investimento destinado aos estudos de viabilidade, planejamento etc. de projetos específicos. (Fonte: [http://aulete.uol.com.br/site.php?mdl=aulete\\_digital&op=loadVerbete&palavra=pr%E9-investimento#ixzz2Pc6lpPif](http://aulete.uol.com.br/site.php?mdl=aulete_digital&op=loadVerbete&palavra=pr%E9-investimento#ixzz2Pc6lpPif))

No caso de financiamento com recursos do FGTS, no âmbito do Programa Saneamento para Todos, a critério do agente operador e mediante solicitação do mutuário, poderá ser aceita, a título de pré-investimento, a execução de obras e serviços integrantes de empreendimento cuja proposta de financiamento tenha sido objetivo de seleção pelo gestor da aplicação, como antecipação de contrapartida ou de desembolso de valores do financiamento, nas condições estabelecidas pelo gestor da aplicação (Instrução Normativa MCID nº 39, de 24 de outubro de 2012).

As operações de crédito vinculadas aos recursos do FGTS alocados à área orçamentária de saneamento básico devem observar, quanto à contrapartida mínima, amortização, prazo de carência e primeiro desembolso, o seguinte:

**i. Contrapartida mínima:** 5% (cinco por cento) dos valores de investimento, considerando-se, para composição da contrapartida, exclusivamente itens de investimento definidos na regulamentação dos programas de aplicação.

**ii. Amortização:** o prazo máximo de amortização é de 20 (vinte) anos.

**iii. Prazo de carência:** corresponde ao prazo originalmente previsto para a execução de todas as etapas programadas para cumprimento do objeto do contrato de financiamento, limitado a 48 (quarenta e oito) meses, sendo permitida sua prorrogação por até metade do prazo originalmente pactuado, observada a regulamentação do gestor da aplicação.

**iv. Primeiro desembolso:** observado o prazo de carência nas operações de crédito vinculadas aos recursos alocados à área orçamentária de saneamento básico, o primeiro desembolso deve ser efetuado em até 12 (doze) meses, contados a partir da assinatura do contrato de financiamento, sendo permitida a prorrogação, por no máximo igual período, observada a regulamentação do gestor da aplicação.



### 3.4. Das taxas do agente operador e da remuneração dos agentes financeiros<sup>27</sup>

#### 3.4.1. Das taxas de juros

As taxas nominais de juros das operações de empréstimo vinculadas aos recursos alocados à área orçamentária de saneamento básico são fixadas em 6% (seis por cento) ao ano, excetuado nos casos de financiamentos destinados a projetos de saneamento integrado, que é de 5% (cinco por cento) ao ano.

Nas operações estruturadas, no âmbito da carteira administrada, a taxa de juros nominal mínima é fixada em 6% (seis por cento) ao ano nos casos de investimentos em saneamento básico, infraestrutura urbana e operações urbanas consorciadas.

#### 3.4.2. Da taxa de risco de crédito do agente operador

O agente operador fica autorizado a cobrar, a título de risco de crédito, nas operações de empréstimo, diferencial de juros acrescido às taxas nominais, até o limite de 0,8% (oito décimos por cento) ao ano, sendo que nas operações estruturadas no âmbito das carteiras administradas, o limite de taxa de risco de crédito é de 1% (um por cento) ao ano.

#### 3.4.3. Da remuneração dos agentes financeiros

Observada a regulamentação do gestor da aplicação, ficam os agentes financeiros autorizados a cobrar valores, a título de **taxa de risco de crédito**, o diferencial de juros, acrescido às taxas nominais, no valor de até 1% (um por cento) ao ano, aplicado sobre o saldo devedor nas operações destinadas a saneamento básico, infraestrutura urbana e às entidades ou órgãos vinculados ao setor público, em habitação popular, não se admitindo a cobrança de quaisquer outras taxas.

Os valores de remuneração dos agentes financeiros serão objeto de revisão, anualmente, pelo Conselho Curador do FGTS, quando da aprovação do orçamento.

### 3.5. As disposições gerais e transitórias<sup>28</sup>

Ressalte-se que é vedada a contratação de operações de crédito de empréstimo ou financiamento com proponentes que se encontrem em situação irregular perante o FGTS ou com restrição no Cadastro Informativos dos Créditos não Quitados do Setor Público Federal (CADIN).

#### Saiba mais

O Cadin é regulamentado pela Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002, que estabelece, no art. 6º, a obrigatoriedade de consulta prévia ao Cadin, pelos órgãos e entidades da administração pública federal, direta e indireta, para a realização de operações de crédito que envolvam a utilização de recursos públicos.

<sup>27</sup> Resolução CCFGTS nº 702/12, art. 32 a 42.

<sup>28</sup> Resolução CCFGTS nº 702/12, art. 44.

Verificada, na fase de desembolso das operações de crédito, situação de irregularidade perante o FGTS, o agente operador adotará as medidas a seguir especificadas:

- i. desembolso da parcela corrente, condicionando a próxima liberação à regularização das pendências;
- ii. desembolso de parcela mediante compensação com débitos relativos a retorno ou a recolhimentos de contribuições ao FGTS;
- iii. desembolso bloqueado com prazo para regularização da pendência; ou outras, a critério do agente operador.

Em síntese, para finalizar, podem ser observados, no quadro a seguir, os dados, por modalidade, sobre taxa de juros, amortização, prazo de carência e contrapartida mínima:

Modalidade	Taxa de Juros	Prazo Máximo de Amortização	Prazo Máximo de Carência	Contrapartida Mínima
	%a.a.	Anos	Meses	
Abastecimento de Água	6,0	20	48	5%
Esgotamento Sanitário				
Manejo de Águas Pluviais				
Saneamento Integrado	5,0	20	48	
Desenvolvimento Institucional	6,0	10	48	
Preservação de Mananciais				
Resíduos Sólidos	6,0	15	48	
Resíduos da Construção e Demolição				
Estudos e Projetos	6,0	5	48	

Fonte: Apresentação sobre o saneamento para todos, da SISA, disponível em: [http://www.concidades.pr.gov.br/arquivos/File/Apresentacao\\_Saneamento\\_Para\\_Todos.ppt](http://www.concidades.pr.gov.br/arquivos/File/Apresentacao_Saneamento_Para_Todos.ppt)

Observadas essas regras, o tópico a seguir vai trazer algumas especificidades sobre o apoio a ações do PAC na modalidade de financiamento.

## 4. Regras de financiamento de ações de saneamento no âmbito do PAC

A retomada dos investimentos públicos no setor de saneamento básico, consolidada pelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), instituído pelo Decreto nº 6.025/07<sup>29</sup>, ampliou consideravelmente os recursos disponíveis para os investimentos em saneamento e vem respondendo mais prontamente às necessidades sociais. A implementação de medidas dessa natureza exige a combinação de esforços dos setores públicos e privados e a articulação e o engajamento de todos os níveis de governo<sup>30</sup>.

Um dos fatores positivos é o planejamento dos investimentos a serem realizados no médio prazo, associado ao apoio do Governo Federal aos Municípios no enfrentamento dos graves problemas urbanos, buscando garantir o crescimento econômico permanente do País.

A parceria com Estados e Municípios permite um incremento no diálogo interfederativo para a seleção de obras e sua execução em todos os setores da infraestrutura social e urbana, e a consequente melhoria nos projetos dos entes federados diante da disponibilidade de recursos do PAC.

Os recursos da União repassados aos entes públicos e entidades privadas sem fins lucrativos para a execução de políticas públicas descentralizadas são efetivados, em síntese, por intermédio de três modalidades de transferências governamentais de natureza orçamentária: constitucionais, legais e voluntárias, como foi visto no **Curso 1 – Regras Gerais de acesso aos recursos do Ministério das Cidades**.

Por determinação da Lei nº 11.578/2007, a execução de ações do PAC, de interesse da União, pelos órgãos e entidades dos Estados, Distrito Federal e Municípios, com o apoio de órgãos e entidades da União, é viabilizada por meio de transferência obrigatória.

Esses recursos podem ser complementados, pelos entes interessados, por empréstimos ou financiamentos derivados de operações de crédito, objeto específico deste curso.

### 4.1. Das regras gerais

As transferências para execução das ações do PAC são condicionadas ao cumprimento de requisitos pelos entes beneficiários, conforme consta do art. 3º da Lei nº 11.578/2007, do seguinte teor:

---

<sup>29</sup> Decreto nº 6.025, de 22 de janeiro de 2007.

<sup>30</sup> Fonte: Apresentação da Ministra do Planejamento, Orçamento e Gestão, disponível no site: [www.pac.gov.br](http://www.pac.gov.br); consulta em: 05/03/13.

Art. 3º As transferências obrigatórias para execução das ações do PAC são condicionadas ao cumprimento dos seguintes requisitos pelos Estados, Distrito Federal e Municípios beneficiários, conforme o constante de termo de compromisso:

- I – identificação do objeto a ser executado;
- II – metas a serem atingidas;
- III – etapas ou fases de execução;
- IV – plano de aplicação dos recursos financeiros;
- V – cronograma de desembolso;
- VI – previsão de início e fim da execução do objeto, bem como da conclusão das etapas ou fases programadas; e
- VII – comprovação de que os recursos próprios para complementar a execução do objeto estão 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.

Embora tenha sido objeto de estudo no **Curso 1 – Regras Gerais**, vale a pena ressaltar o contido no art. 11 da Lei nº 11.445/07, no que diz respeito às condições de validade dos contratos que tenham por objeto a prestação de serviços públicos de saneamento básico, quais sejam:

- I - a existência de plano de saneamento básico;
- II - a 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;
- III - a existência de normas de regulação que prevejam os meios para o cumprimento das diretrizes desta lei, incluindo a designação da entidade de regulação e de fiscalização;
- IV - a realização prévia de audiência e de consulta públicas sobre o edital de licitação, no caso de concessão, e sobre a minuta do contrato.

Além de cumprir todo o exigido no referido art. 11 da Lei nº 11.445/2007, os planos de investimentos e os projetos relativos ao contrato deverão ser compatíveis com o respectivo plano de saneamento básico.

#### 4.2. Da atuação do CGPAC e Gepac

O gerenciamento das ações do PAC conta com o Comitê Gestor (CGPAC)<sup>31</sup>, responsável pela coordenação das ações necessárias à sua implementação e execução, sendo responsável, entre outras, pela discriminação das ações do PAC a serem executadas por meio de transferências obrigatórias.

Complementarmente, o Grupo Executivo do Programa de Aceleração do Crescimento (Gepac<sup>32</sup>), vinculado ao CGPAC, responde pela consolidação das ações, estabelecimento de metas e acompanhamento dos resultados de implementação e execução do PAC.

<sup>31</sup> O CGPAC foi instituído pela Lei nº 11.578/07 e regulamentado pelo Decreto nº 6.025/07.

<sup>32</sup> O Gepac foi criado pelo Decreto nº 6.025/07.

### 4.3. Das exigências específicas

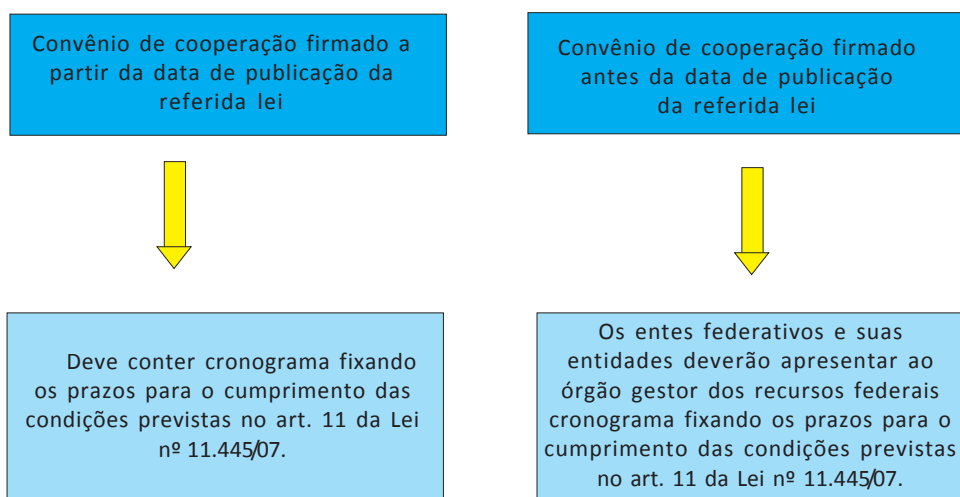
No caso dos serviços públicos de saneamento básico prestados por entidade da administração indireta dos Estados, por meio de concessão outorgada em caráter precário, com prazo vencido ou que estiverem em vigor por prazo indeterminado, a Lei nº 12.693/2012<sup>33</sup> possibilitou que esses contratos possam ser contemplados com os recursos públicos do PAC, desde que sejam incluídos no termo de compromisso respectivo 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; e

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 para os convênios de cooperação, que deverão ser atendidas na data de celebração do contrato de programa respectivo:

Assim, para as obras poderem receber recursos do PAC até 2016, Estados e Municípios nessa situação devem 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 referida medida provisória devem apresentar o cronograma ao Governo Federal.



Da mesma forma, pode ser objeto de contrato de financiamento, no âmbito do PAC, a prestação dos serviços públicos de saneamento básico, na forma de gestão associada, dos entes federativos e suas entidades, que atendam a essas e, ainda, às seguintes condições:

i. O convênio de cooperação firmado a partir da data de publicação desta lei deverá conter cronograma fixando os prazos para o cumprimento das condições previstas no art. 11 da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que devem estar atendidas na data de celebração do contrato de programa.

ii. Para os convênios de cooperação firmados antes da data de publicação da referida lei, os entes federativos e suas entidades deverão apresentar ao órgão gestor dos recursos federais cronograma fixando os prazos para o cumprimento das condições previstas no art. 11 da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que devem estar atendidas na data de celebração do contrato de programa.

Considerando que as normas relacionadas ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) constituem uma das formas de obtenção de crédito, no âmbito do saneamento básico, mas que é tomada como base para definição e recepção de outras, torna-se imperativo conhecer as regras de contratação de operações de crédito, no âmbito do Sistema Financeiro Nacional e em vista das exigências legais e normativas vinculadas ao financiamento de ações de saneamento básico vinculadas ao Programa de Aceleração do Crescimento, de competência da SNSA.

Esse assunto será abordado no Módulo II a seguir.