



Criação e Estruturação
de Serviços Municipais
e Intermunicipais
de Saneamento Básico

CRIAÇÃO E ORGANIZAÇÃO DE SERVIÇOS MUNICIPAIS OU INTERMUNICIPAIS DE SANEAMENTO BÁSICO



Termo de Colaboração Funasa/Assemæe nº 001/2015

FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE
ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS SERVIÇOS MUNICIPAIS DE SANEAMENTO

CRIAÇÃO E ORGANIZAÇÃO DE SERVIÇOS MUNICIPAIS OU INTERMUNICIPAIS DE SANEAMENTO BÁSICO

T

15

Brasília
Fevereiro de 2017

CONVÊNIO Nº 816987/2015

Criação e Estruturação de Serviços Municipais e Intermunicipais de Saneamento Básico Criação e Organização de Serviços Municipais ou Intermunicipais de Saneamento Básico

EQUIPE EDITORIAL

Produção

Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento - Assemae

Elaboração:

Antônio Ironildo Willemann – SAMAE DE ORLEANS - SC
Áureo Adriano da Silva – CISAB ZONA DA MATA – MG
Carlos Roberto de Lima – DIESP/SUEST - ES
Carlos Ossamu Ogawa – DIESP/SUEST - PR
Cícero Oliveira de Paula - COATS/CGCOT/DENSP
Elisabet Maria Zanela Sartori – SIMAE DE JOAÇABA - SC
Geraldo Sales Chã Filho - DIESP/SUEST - ES
Milton Tadashi Shiratori – DIESP/SUEST - SC
Neilton Santos Nascimento – COATS/CGCOT/DENSP
Otoniel Rodrigues Silva – SESAN/SUEST - SC
Tânia Maria Duarte – SAAE RAUL SOARES - MG

Organização e Revisão:

João Batista Peixoto

FUNASA (SUPERVISÃO)

Presidente da Funasa:

Antônio Henrique de Carvalho Pires

Diretor do Departamento de Engenharia de Saúde

Pública:

Leonardo Rodrigues Tavares

Coordenadora Geral de Cooperação Técnica:

Patrícia Valéria Vaz Areal

Coordenadora de Assistência Técnica

à Gestão em Saneamento:

Clesivânia Santos Rodrigues

Supervisores:

Helena Christina de Araújo Galvão
Manoel Maria Nava Junior

ASSEMAE (COORDENAÇÃO)

Presidente da Assemae:

Aparecido Hojaij

Coordenação Geral:

Francisco dos Santos Lopes

Coordenação das Oficinas:

José Dario de Souza Feitosa
Gelmara Grundemann Paggi (12/01/2016 a 31/01/2017)

Revisores:

Leandra Laura Mendanha Maranhão
Rodrigo Luiz do Valle Simão

Apoio Administrativo:

Eva de Souza Araújo Nascimento

Impressão:

Artecor Gráfica e Editora Ltda

Projeto gráfico e diagramação:

Rabelo Comunicação

Tiragem:

1.300 exemplares

APRESENTAÇÃO ASSEMAE

Na história de lutas e conquistas da Assemae, uma das prioridades da entidade sempre foi a assistência técnica destinada aos municípios brasileiros. Para nós, a capacitação dos profissionais que atuam no setor resulta na eficiência sustentável dos serviços públicos de saneamento, com benefícios diretos aos cidadãos e ao meio ambiente. Este sempre será um compromisso de primeira ordem da Assemae, pois acreditamos que investir no capital humano é garantir o desenvolvimento do município em suas diferentes interfaces.

Priorizando a qualidade de vida dos brasileiros e o avanço do saneamento municipal, a Assemae mais uma vez reúne esforços com a Fundação Nacional de Saúde (Funasa) para levar conhecimento técnico aos municípios do país. Nosso objetivo é capacitar gestores, técnicos e profissionais do saneamento, visando orientar a construção de serviços públicos de água e esgoto que comprovem a força dos municípios como protagonistas do melhor saneamento básico implementado no país.

A Assemae e a Funasa possuem uma trajetória vitoriosa de parcerias, que já capacitaram mais de cinco mil pessoas e alcançaram representantes de aproximadamente 1.500 municípios brasileiros, incluindo os temas de combate às perdas de água, consórcios públicos, gestão financeira e planos municipais de saneamento. O sucesso dessa união é fruto da convicção de que a assistência técnica vem para ampliar a inovação tecnológica e aperfeiçoar os processos de gestão nos municípios brasileiros, sobretudo, naqueles de pequeno porte.

A partir da leitura e aplicação prática deste material didático, o participante terá subsídios suficientes para estruturar serviços municipais de saneamento, com a certeza de que a gestão pública e municipal do setor é o modelo que promove a inclusão social dos cidadãos e que possibilita a universalização do saneamento em todos os bairros do município.

Como única entidade brasileira que representa quase dois mil serviços municipais de saneamento, a Assemae reafirma sua luta pela promoção da saúde e qualidade de vida de todos, buscando garantir, nas diferentes esferas da sociedade civil, o apoio permanente ao grande executor das políticas públicas brasileiras, ou seja, o ente municipal. Conte conosco para fazer de seu município um espaço de cidadania para todos. Boa leitura.

Aparecido Hojaij

Presidente Nacional da Assemae

APRESENTAÇÃO FUNASA

O saneamento básico no Brasil vive um momento de oportunidade. Depois de um vácuo institucional de décadas tivemos o advento da Lei Nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabeleceu as diretrizes nacionais e a política federal para o saneamento básico, sendo considerado o marco regulatório para o setor, e a aprovação do Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANSAB), instituído pelo Decreto nº 8.141, de 5 de dezembro de 2013.

O PLANSAB prevê um planejamento integrado do saneamento básico, incluindo os quatro componentes: abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, manejo de resíduos sólidos e drenagem das águas pluviais urbanas, e possui o horizonte de 20 anos, período 2014 a 2033. Traz um levantamento e análise das bases legais e competências institucionais, relacionadas ao saneamento básico, e determina princípios fundamentais que orientaram a sua elaboração.

A partir da Análise Situacional do déficit em saneamento básico, dos investimentos no setor, dos programas e ações do governo federal, de uma avaliação político institucional, e da elaboração dos cenários para a política de saneamento básico no país, o Plano estabelece metas de curto, médio e longo prazos.

Também foram definidas macro diretrizes e estratégias que orientam a atuação dos agentes do setor, em especial do Governo Federal, e que foram utilizadas como referência para o delineamento dos três Programas: Saneamento básico integrado, Saneamento rural e Saneamento estruturante.

Nesse contexto, se faz necessário criar estruturas organizacionais capazes de integrar e dar sustentabilidade às ações de saneamento básico em todas as esferas de governo, além de diagnosticar, priorizar demandas e responsabilidades com ampla discussão da sociedade.

Dentro dessa perspectiva, a participação do setor saúde em saneamento deve estar orientada para a universalização do atendimento, superando entraves econômicos, tecnológicos, políticos e gerenciais que têm dificultado a extensão dos benefícios às populações residentes em áreas rurais, municípios e localidades de pequeno porte, assentamentos, quilombolas e áreas especiais.

A atuação do setor saúde em saneamento deve estar pautada pela disponibilização de tecnologias capazes de contribuir com a sustentabilidade dos sistemas locais de saneamento, espe-

cialmente nos municípios menores e nas localidades rurais, vislumbrando meios que promovam eficientes processos de operação e manutenção dos serviços implantados.

O presente documento visa orientar a criação e estruturação de serviços municipais ou regionais de saneamento básico, entendendo-o como um processo contínuo e indissociável que envolve obras de infraestrutura, equipamentos, ações de educação em saúde ambiental e gestão técnica/administrativa, sempre na busca por condições sustentáveis sem perder de vista a perspectiva social como recomendado no 6º objetivo do desenvolvimento sustentável, que espera até 2030 assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todos.

Cabe salientar que na experiência do Ministério da Saúde por intermédio da Fundação Nacional de Saúde, desde os tempos da Fundação Serviço Especial de Saúde Pública-FSESP, levou à necessidade de criar um modelo municipal de gestão capaz de tornar sustentáveis os sistemas de água e esgoto implantados.

Esta filosofia pressupõe o envolvimento das prefeituras municipais que, apoiadas por estruturas federais e estaduais de referência, alavancam as ações de saneamento em sua jurisdição. Tal metodologia de trabalhos e mostra extremamente vantajosa quando focada sob os seguintes aspectos:

- possibilidade de envolvimento da comunidade, constituindo-se assim em efetivo instrumento de cidadania;
- fomento à execução de saneamento de forma integrada, tanto em sua abrangência quanto na extensão dos benefícios aos cidadãos;
- custeio da operação e manutenção, bem como, a continuidade da prestação dos serviços com qualidade e sustentabilidade; e

condições para investimentos com recursos próprios e capacidade de endividamento para a obtenção de financiamentos.

Para realizar trabalho de tal envergadura, em um país de contrastes acentuados, torna-se necessária a existência de uma estrutura técnico-administrativa com capilaridade nacional, que além de competência técnica, acene com providências para desencadear um processo de participação dos municípios na prestação dos serviços de interesse local ou regional.

Este modelo de atuação fundamenta-se na premissa de que quanto mais próximo o prestador de serviço e o poder decisório estiverem do usuário, tanto mais eficiente e barato se torna o ser-

viço prestado, estimulando e facilitando a participação comunitária na eleição de prioridades e no controle, exercido pela sociedade, sobre o órgão público.

Estes aspectos ilustram a importância e a atualidade da necessidade de capacitação dos municípios para gestão dos serviços locais de saneamento, tornando-os sustentáveis e propiciando melhorias consideráveis nos índices de qualidade de vida *para* a população brasileira.

Antônio Henrique de Carvalho Pires

Presidente

Sumário

1. Introdução.....	13
2. SERVIÇOS MUNICIPAIS E INTERMUNICIPAIS DE SANEAMENTO BÁSICO	16
2.1 CONCEITUAÇÃO	16
2.1.1 Saneamento Básico	16
2.1.2 Serviços Municipais e Intermunicipais	17
2.1.3 Outros Conceitos e Definições Relevantes	18
2.2 PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS	21
2.3 MODELOS DE GESTÃO.....	22
2.3.1 Gestão Direta do Serviço pelo Município	24
2.3.1.1 Prestação direta do serviço	24
2.3.1.1.1 Prestação direta centralizada	24
2.3.1.1.2 Prestação direta descentralizada	25
2.3.1.2 Prestação indireta do serviço	26
2.3.2 Gestão Associada do Serviço	26
2.3.2.1 Gestão associada por consórcio público.....	26
2.3.2.1.1 Prestação direta do serviço por consórcio público	28
2.3.2.1.2 Prestação indireta do serviço por consórcio público	28
2.3.2.2 Gestão associada por convênio de cooperação	29
2.4 ASPECTOS FUNDAMENTAIS DA SUSTENTABILIDADE	30
2.5 ASPECTOS FUNDAMENTAIS DA REGULAÇÃO	32
2.6 DO CONTROLE SOCIAL.....	33
3. ASPECTOS LEGAIS.....	37
3.1 LEI Nº 11.107/2005 E DECRETO Nº 6.017/2007.....	38
3.2 LEI Nº 11.445/2007 E DECRETO Nº 7.217/2010.....	40
3.3 LEI Nº 12.305/2010 E DECRETO Nº 7.404/2010	41
3.3.1 Conceitos, Definições, Princípios e Objetivos Relevantes da PNRS.....	41
3.3.2 Competências e Responsabilidades dos Municípios na PNRS.....	43
3.4 DO EXERCÍCIO DA TITULARIDADE.....	44

3.5 DA PRESTAÇÃO REGIONALIZADA DOS SERVIÇOS	49
3.6 DA REGULAÇÃO	50
3.6.1 Objetivos da regulação	50
3.6.2 Competências Regulatórias.....	52
3.6.3 Órgãos e Entidades de Regulação	52
3.7 ASPECTOS ECONÔMICOS E SOCIAIS	53
3.8 DO CONTROLE SOCIAL NA GESTÃO DOS SERVIÇOS	55
4. PLANEJAMENTO.....	56
4.1 PLANO MUNICIPAL DE SANEAMENTO BÁSICO	57
4.1.1 Objetivos	58
4.1.2 Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Financeira	59
4.1.3 Aspectos do Modelo de Organização Institucional.....	59
4.1.4 Elementos Essenciais do Plano de Saneamento Básico.....	60
4.2 PLANO DE GESTÃO DOS SERVIÇOS	61
4.2.1 Objetivos	62
4.3 ASPECTOS DA REGULAÇÃO ECONÔMICA DOS SERVIÇOS	62
4.3.1 Regimes de Cobrança pela Prestação dos Serviços	63
4.3.1.1 Regime de preço público	63
4.3.1.2 Regime tributário	64
4.3.2 Formas de Cobrança pela Prestação dos Serviços de Saneamento Básico	65
4.3.2.1 Regime de cobrança conforme o tipo de serviço	65
4.3.2.2 Regime de cobrança conforme o regime e forma de prestação dos serviços	65
5. ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA	67
5.1 SERVIÇOS MUNICIPAIS.....	68
5.1.1 Organização de Serviços para Municípios de Pequeno Porte	69
5.1.2 Organização de Serviços para Municípios de Maior Porte	70
5.2 SERVIÇOS INTERMUNICIPAIS	72
5.2.1 Cooperação Federativa	73
5.2.2 Gestão Associada de Serviços Públicos.....	73
5.2.3 Formas de Organização Intermunicipal para Prestação dos Serviços	75

5.2.3.1 Organização intermunicipal por convênio de cooperação	75
5.2.3.2 Organização intermunicipal por consórcio público.....	76
5.3 PRESTAÇÃO INTEGRADADA DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO	78
5.3.1 Integração dos Serviços de Água e Esgoto	79
5.3.2 Integração dos Serviços de Água, Esgoto e Águas Pluviais.....	79
5.3.3 Integração dos Serviços de Água, Esgoto e Resíduos Sólidos	80
5.4 SISTEMA MUNICIPAL DE INFORMAÇÕES DO SANEAMENTO BÁSICO	81
6. CRIAÇÃO DE SERVIÇOS MUNICIPAIS E INTERMUNICIPAIS.....	83
6.1 EXPERIÊNCIAS BEM-SUCEDIDAS DE SERVIÇOS MUNICIPAIS.....	84
6.1.1 Referências de Prestadores de Serviços Municipais	85
6.1.2 Referências de Prestadores de Serviços Intermunicipais	88
6.2 DIFICULDADES NA CRIAÇÃO DE SERVIÇOS DE SANEAMENTO BÁSICO	89
6.3 SENSIBILIZAÇÃO E MOBILIZAÇÃO DA SOCIEDADE.....	91
6.4 ESTUDOS PRELIMINARES.....	92
6.4.1 Diagnóstico dos Serviços.....	92
6.4.1.1 Conteúdo básico do diagnóstico	94
6.4.2 Estudo de Viabilidade Técnica e Econômico-Financeira dos Serviços	95
6.5 ROTEIRO BÁSICO PARA CRIAÇÃO DO SERVIÇO MUNICIPAL	96
6.5.1 Estrutura de Pessoal.....	97
6.5.2 Planejamento Tarifário.....	99
6.5.2.1 Tarifa social	100
6.5.2.2 Reajuste e revisão tarifária.....	100
6.5.2.3 Estrutura tarifária dos serviços de água e esgoto	101
6.6 PROCESSO DE CONSTITUIÇÃO DE SERVIÇOS INTERMUNICIPAIS	101
6.6.1 Protocolo de Intenções	102
6.6.2 Estrutura da Gestão Associada	102
6.6.3 Etapas e procedimentos para constituição do consórcio	103
6.6.3.1 Etapa 1 - Elaboração dos Diagnósticos Situacionais e Estudos de Viabilidade	103
6.6.3.2 Etapa 2-Elaboração do Protocolo de Intenções	104
6.6.3.3 Etapa 3 – Processo de convencimento e adesão dos municípios	106

6.6.3.4 Etapa 4 – Ratificação do protocolo de Intenções pelo poder legislativo	106
6.7 CONSÓRCIOS CONSTITUÍDOS ANTES DA LEI 11.107, DE 2005	107
6.8 PROCESSO DE IMPLANTAÇÃO DO CONSÓRCIO	107
6.8.1 Estatuto social	107
6.8.2 Contrato de Rateio	108
6.8.3 Etapas do Processo de Implantação do Consórcio	109
6.8.3.1 Etapa 1 – Instituição dos órgãos decisórios	109
6.8.3.2 Etapa 2 – Estruturação do órgão executivo administrativo e operacional	109
6.8.3.3 Etapa 3 – Contrato de programa	110
6.9 ALTERAÇÃO E EXTINÇÃO DO CONTRATO DE CONSÓRCIO PÚBLICO	111
6.10 ASPECTOS GERAIS DA ADMINISTRAÇÃO DO CONSÓRCIO	111
6.10.1 Patrimônio e recursos financeiros	111
6.10.2 Execução das receitas e despesas	112
6.10.3 Fixação, Reajustes e Revisões de Tarifas e Outros Preços Públicos.....	112
6.10.4 Contribuições e subvenções econômicas de outras entidades	112
6.10.5 Convênios, termos de parcerias e contratos de gestão.	113
6.10.6 Responsabilidades dos administradores	113
6.10.7 Gestão de pessoal	113
6.10.8 Orçamento, contabilidade e licitações do consórcio.....	114
7. DA RETOMADA DE SERVIÇOS DELEGADOS.....	116
7.1 MOTIVAÇÃO PARA EXTINÇÃO DA DELEGAÇÃO	116
7.2 DIAGNÓSTICO JURÍDICO CONTRATUAL DA DELEGAÇÃO	118
7.2.1 Delegação Mediante Concessão Regida pela Lei nº 8.987, de 1995	118
7.2.2 Delegação à Empresa Estadual Antes da Lei nº 11.107, de 2005.....	119
7.2.3 Delegação por Contrato de Programa Regido pela Lei nº 11.107, de 2005	119
7.3 LEVANTAMENTO DOS INVESTIMENTOS REALIZADOS	120
7.4 CABIMENTO DA INDENIZAÇÃO POR INVESTIMENTOS REALIZADOS	120
REFERÊNCIAS	121
ANEXOS	123

1. INTRODUÇÃO

Conforme as informações do SNIS de 2014¹, quase 1.700 municípios brasileiros, cerca de um terço do total, operam diretamente seus serviços de abastecimento de água, e mais de 4.300 municípios, em torno de 75% do total, são responsáveis diretos pelos serviços de esgotamento sanitário, sendo que em mais de 40% destes municípios não existem sistemas públicos de esgotamento sanitário estruturados. Praticamente todos os municípios são responsáveis diretos pela prestação dos serviços de manejo de resíduos sólidos, com elevado índice de terceirização dos serviços de coleta e disposição final, e pelos serviços de drenagem e manejo de águas pluviais urbanas.

Grande parte dos municípios organizou a prestação destes serviços sob as formas de autarquia, empresa ou departamento; outra parte simplesmente ainda não percebeu a importância de organizá-los administrativamente e operacionalmente de forma adequada. Nesses, é comum os serviços estarem completamente desestruturados, a cargo de funcionários sem qualificação e gerenciamento adequado, que fazem apenas o que está ao seu alcance.

Muitos municípios, incluindo os que têm seus serviços organizados de alguma forma, não têm planos diretores, projetos ou qualquer outro mecanismo minimamente satisfatórios de planejamento dos serviços. Nestes municípios, quando necessárias, é comum que as intervenções sejam feitas de forma duvidosa, sem a garantia de que os recursos investidos irão atingir seus objetivos. Os investimentos quase sempre são emergenciais e muitas vezes se perdem por falta de capacidade gerencial.

Em vários municípios não existe qualquer forma de cobrança pela prestação dos serviços, particularmente o esgotamento sanitário e o manejo de resíduos sólidos. Nos municípios onde há algum tipo de cobrança, muitas vezes as tarifas ou taxas são insuficientes até para cobrir despesas com a operação e manutenção dos serviços, resultando no sucateamento de unidades operacionais (ETAs, ETEs, Aterros Sanitários, etc.) e de equipamentos (bombas, máquinas e veículos), e na falta de insumos básicos, como produtos químicos utilizados para desinfecção da água.

Nestes casos geralmente os custos não são contabilizados e apropriados adequadamente, não sabem quanto gastam efetivamente, quanto recebem e, muito menos, de quanto precisam investir para alcançar a universalização dos serviços. Esta realidade é mais comum e crítica em municípios de pequenos e médios portes. Dentre as causas que podem explicar essa situação destacam-se algumas das mais importantes.

A primeira e mais relevante é a falta de vontade política para instituir serviços públicos de saneamento básico com a adequada organização institucional, administrativa e operacional, com capacidade para en-

.....
¹ Fonte: Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos de 2014, SNIS, Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, Ministério das Cidades.

frentar e gerenciar satisfatoriamente os problemas e desafios do saneamento, e com regime de cobrança de taxas e tarifas justas e suficientes para garantir a sustentabilidade técnica e econômica da prestação dos serviços.

Além de não organizar e estruturar adequadamente seus serviços, muitos Executivos e Legislativos municipais adotam, equivocadamente, a prática de não cobrar ou de fixar as taxas e tarifas abaixo do custo real dos serviços, com a falsa ilusão de estar favorecendo a população de baixa renda. No entanto, o resultado que se verifica na maioria destes casos são prejuízos exatamente para essa população, decorrentes de serviços de baixa qualidade e sem capacidade de atender integral e adequadamente todas as demandas, particularmente as áreas onde residem as famílias mais pobres. Isto faz com que, além dos impactos na saúde, grande parte da população tenha de conviver com serviços ruins, enfrentando racionamentos no abastecimento de água e condições sanitárias insalubres pela falta de esgotamento sanitário e de coleta regular do lixo e pelas inundações recorrentes, ou tendo que buscar soluções alternativas de abastecimento de água ou de disposição dos seus esgotos e lixos em condições inadequadas.

A segunda causa é a carência de recursos humanos capacitados para operar eficientemente os serviços, principalmente nos municípios de pequenos e médios portes. Mesmo quando existe boa intenção em resolver os problemas, muitos municípios sofrem com a insuficiência de servidores qualificados para assessorar a prefeitura, seja na organização dos serviços, na elaboração de projetos e na operação e manutenção dos sistemas de saneamento.

Os problemas decorrentes da falta de decisão política não podem ser resolvidos fora do contexto local, pois a solução envolve a mobilização da população e de seus segmentos organizados nas mudanças político-administrativas da gestão dos municípios.

Já a carência de recursos humanos capacitados pode ser superada, num primeiro momento, buscando parcerias externas com profissionais e empresas especializadas. Porém, no médio e longo prazo, é fundamental que os municípios promovam a estruturação e qualificação dos serviços com quadros de servidores efetivos e capacitados.

A Funasa sempre foi reconhecida como importante parceira na assessoria técnica para os municípios brasileiros em questões relacionadas com o saneamento básico, muito embora as ações efetivas de assessoramento não tenham evoluído satisfatoriamente ao longo dos últimos anos. Neste sentido, este documento visa resgatar, modernizar, difundir e tornar mais acessível e eficaz a assessoria técnica da Funasa no apoio à gestão municipal dos serviços de saneamento básico.

O objetivo específico e primordial desta publicação é aproveitar a experiência da Funasa e reforçar sua contribuição aos municípios nos processos de criação, estruturação e de apoio à gestão dos serviços municipais e intermunicipais de saneamento básico, mediante a cooperação técnica interfederativa.

No plano geral, as ações preconizadas nesta publicação visam fortalecer e dar maior eficácia a outro importante papel reservado à Funasa, no âmbito da Política Federal de Saneamento Básico associada ao campo da saúde pública, que é o gerenciamento da aplicação de recursos do Governo Federal para investimentos em saneamento, financiando a construção, ampliação ou melhorias de sistemas de abastecimento de água, de esgotamento sanitário e de coleta, tratamento, destinação e disposição final de

resíduos sólidos, para municípios com até 50.000 habitantes e a grupos de municípios organizados em consórcios públicos ou por meio de convênio de cooperação para a gestão associada dos serviços, tendo como objetivo final eliminar as condições ambientais responsáveis pela ocorrência ou agravos de doenças relacionadas à falta ou à deficiência dos serviços de saneamento básico.

Secundariamente, esta publicação também visa fomentar o envolvimento dos governos estaduais nas ações de cooperação com os municípios para a melhoria da gestão dos serviços de saneamento básico, por meio dos instrumentos de gestão associada previstos no artigo 241 da Constituição Federal e disciplinados pela Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, regulamentada pelo Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007, e pela Lei nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007, regulamentada pelo Decreto nº 7.217, de 21 de junho de 2010.

Espera-se, enfim, que este documento se constitua em valiosa contribuição para o aperfeiçoamento das ações de saneamento básico e para a sustentabilidade técnica, operacional, econômica e financeira dos serviços municipais ou regionais de saneamento em grande parte do território nacional.

2. SERVIÇOS MUNICIPAIS E INTERMUNICIPAIS DE SANEAMENTO BÁSICO

2.1 CONCEITUAÇÃO

2.1.1 Saneamento Básico

O conceito de saneamento básico evoluiu historicamente conforme o desenvolvimento da sociedade humana e do conhecimento científico sobre o meio ambiente e a saúde pública. Modernamente o saneamento básico é entendido como o conjunto de condições essenciais da salubridade ambiental dos habitats humanos e das aglomerações urbanas e de ações relacionadas ao abastecimento de água potável, ao esgotamento sanitário, à limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, à drenagem e manejo das águas pluviais urbanas, e ao controle de pragas e dos vetores transmissores de doenças.

A Lei Federal Nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007 incorporou e consolidou a essência desse conceito em suas diretrizes nacionais para as políticas públicas de saneamento básico definindo, no seu art. 3º, os serviços públicos de saneamento básico como o conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais de:

- abastecimento de água potável: constituído pelas atividades, infraestruturas e instalações necessárias ao abastecimento público de água potável, desde a captação até as ligações prediais e respectivos instrumentos de medição;
- esgotamento sanitário: constituído pelas atividades, infraestruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, tratamento e disposição final adequados dos esgotos sanitários, desde as ligações prediais até o seu lançamento final no meio ambiente;
- limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos: conjunto de atividades, infraestruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destino final do lixo doméstico e do lixo originário da varrição e limpeza de logradouros e vias públicas;
- drenagem e manejo das águas pluviais urbanas: conjunto de atividades, infraestruturas e instalações operacionais de drenagem urbana de águas pluviais, de transporte, detenção ou retenção para o amortecimento de vazões de cheias, tratamento e disposição final das águas pluviais drenadas nas áreas urbanas.

2.1.2 Serviços Municipais e Intermunicipais.

Serviços municipais

As constituições brasileiras sempre consagraram como competência dos municípios a organização e prestação dos serviços públicos de interesse local, exceto os expressamente atribuídos a outros entes da Federação², competência esta confirmada pelo art. 30, inciso V, da Constituição Federal vigente, promulgada em 1988. Entendem-se como serviços públicos de interesse local todas as atividades de caráter universal, prestadas ou postas à disposição de toda a sociedade de forma contínua, sob regime de direito público, executadas direta ou indiretamente pelo Poder Público municipal, relativas a comodidades e utilidades essenciais de interesse da comunidade local.

No sentido tratado neste documento denominam-se “Serviços municipais de saneamento básico” aqueles organizados, geridos e destinados à prestação dos serviços exclusivamente nos respectivos municípios.

Serviços intermunicipais

No âmbito de suas autonomias, os municípios podem se associar para organizar e exercer de forma cooperativa, por meio dos instrumentos previstos no art. 241 da Constituição Federal vigente, todas as funções de gestão dos serviços de saneamento básico de suas competências.

Esta prerrogativa, que já era prevista explicitamente nas Constituições de 1937 e de 1967³, foi confirmada e ampliada pelo referido dispositivo constitucional e sua aplicação disciplinada pela Lei Federal nº 11.107, de 06 de abril de 2005, e seu regulamento, Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007.

Uma das formas de associação de municípios para a gestão associada dos serviços de saneamento básico, particularmente o planejamento e a prestação dos serviços, é a criação de consórcios públicos, juridicamente constituídos como associação pública ou civil, denominados no contexto deste documento como “Serviços intermunicipais de saneamento básico”.

Embora não se tenha conhecimento da existência de caso concreto, outra forma de associação intermunicipal admitida pela legislação civil brasileira, neste caso recomendada exclusivamente para a prestação de serviços públicos, particularmente os de acesso voluntário (não compulsório) e que possam ser remunerados por tarifas, é a criação de uma sociedade empresarial, preferencialmente de capital público (somente os municípios ou suas entidades públicas podem ser sócios), que pode ser constituída tanto como sociedade limitada ou como sociedade por ações⁴. Esta solução pode ser adotada isoladamente pelo conjunto de municípios interessados na criação da empresa intermunicipal para a prestação dos ser-

2 A Constituição Federal de 1988 atribuiu competências à União, para explorar, direta ou indiretamente, os serviços de telecomunicações e de energia elétrica, e aos Estados, para explorar, direta ou indiretamente, os serviços locais de gás canalizado, que antes também podiam ser organizados e prestados pelos municípios (Art. 21, incisos XI e XIIb e art. 25, § 2º)

3 Vide Constituição de 1937, art.29 e Constituição de 1967, art. 16, § 4º.

4 A criação e/ou participação de empresa pública ou de capital misto, por ente da Federação, depende de autorização legislativa, conforme o art. 37, incisos XIX e XX, da Constituição Federal.

viços, ou, no âmbito da gestão associada, de forma integrada com o consórcio público do qual participem. Em ambos os casos, a prestação dos serviços será delegada à empresa pública intermunicipal por meio de contrato de programa.

2.1.3 Outros Conceitos e Definições Relevantes

Outros conceitos e definições relevantes para o entendimento deste documento foram estabelecidos pelas Leis nºs 11.107/2005 e 11.445/2007 e pelos respectivos decretos de regulamentação, quais sejam:

a) área de atuação do consórcio público: área correspondente à soma dos seguintes territórios, independentemente de figurar a União como consorciada:

- dos Municípios, quando o consórcio público for constituído somente por Municípios ou por um Estado e Municípios com territórios nele contidos;
- dos Estados ou dos Estados e do Distrito Federal, quando o consórcio público for, respectivamente, constituído por mais de um Estado ou por um ou mais Estados e o Distrito Federal; e
- dos Municípios e do Distrito Federal, quando o consórcio for constituído pelo Distrito Federal e Municípios.

A área de atuação do consórcio público integra exclusivamente os territórios dos entes da Federação que tenham ratificado por lei o protocolo de intenções, no prazo e condições previstos no mesmo, ou que tenham disciplinado em lei participação no consórcio antes da subscrição do protocolo de intenções.

b) Autorização: instrumento editado pelo Poder Executivo municipal autorizando e disciplinando a prestação de serviços públicos de saneamento básico por cooperativas ou associações de usuários, na forma do art. 10, da Lei 11.445, de 2007;

c) Consórcio público: pessoa jurídica formada exclusivamente por entes da Federação, na forma da Lei no 11.107, de 2005, para estabelecer relações de cooperação federativa, inclusive a realização de objetivos de interesse comum, constituída como associação pública, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, ou como associação civil, com personalidade jurídica de direito privado sem fins econômicos;

d) Contrato de gestão: instrumento firmado entre a administração pública e autarquia ou fundação qualificada como Agência Executiva, na forma do Artigo 51 da Lei no 9.649, de 27 de maio de 1998, por meio do qual se estabelecem objetivos, metas e respectivos indicadores de desempenho da entidade, bem como os recursos necessários e os critérios e instrumentos para a avaliação do seu cumprimento.

e) Contrato de programa: instrumento pelo qual devem ser constituídas e reguladas as obrigações que um ente da Federação, inclusive sua administração indireta, tenha para com outro ente da Federação, ou para com consórcio público, no âmbito da prestação de serviços públicos por meio de cooperação federativa;

f) contrato de rateio: contrato por meio do qual os entes consorciados comprometem-se a fornecer recursos financeiros para a realização das despesas do consórcio público;

- g) Controle social:** conjunto de mecanismos e procedimentos que garantem à sociedade informações, representações técnicas e participação nos processos de formulação de políticas, de planejamento e de avaliação relacionados aos serviços públicos de saneamento básico;
- h) Convênio de cooperação entre entes federados:** 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;
- i) Entidade de regulação:** entidade reguladora ou regulador: 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;
- j) Fiscalização:** atividades de acompanhamento, monitoramento, controle ou avaliação, no sentido de garantir o cumprimento de normas e regulamentos editados pelo poder público e a utilização, efetiva ou potencial, do serviço público;
- k) Gestão associada:** associação voluntária de entes federados, por convênio de cooperação ou consórcio público, conforme disposto no Artigo 241 da Constituição;
- l) Gestão associada de serviços públicos:** exercício das atividades de planejamento, regulação ou fiscalização de serviços públicos por meio de consórcio público ou de convênio de cooperação entre entes federados, acompanhadas ou não da prestação de serviços públicos ou da transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos;
- m) Localidade de pequeno porte:** vilas, aglomerados rurais, povoados, núcleos, lugarejos e aldeias, assim definidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE;
- n) planejamento:** as atividades atinentes à identificação, qualificação, quantificação, organização e orientação de todas as ações, públicas e privadas, por meio das quais um serviço público deve ser prestado ou colocado à disposição de forma adequada;
- o) Prestador de serviço público:** o órgão ou entidade, inclusive empresa:
- do titular, ao qual a lei tenha atribuído competência de prestar serviço público; ou
 - ao qual o titular tenha delegado a prestação dos serviços, observado o disposto no Artigo 10 da Lei no 11.445, de 2007;
- p) Prestação de serviço público de saneamento básico:** atividade, acompanhada ou não de execução de obra, com objetivo de permitir aos usuários acesso a serviço público de saneamento básico com características e padrões de qualidade determinados pela legislação, planejamento ou regulação. Não constituem serviço público, as ações de saneamento executadas por meio de soluções individuais, desde que o usuário não dependa de terceiros para operar os serviços, bem como as ações e serviços

de saneamento básico de responsabilidade privada, incluindo o manejo de resíduos de responsabilidade do gerador.

- q) Prestação de serviço público em regime de gestão associada:** execução, por meio de cooperação federativa, de toda e qualquer atividade ou obra com o objetivo de permitir aos usuários o acesso a um serviço público com características e padrões de qualidade determinados pela regulação ou pelo contrato de programa, inclusive quando operada por transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos;
- r) Prestação integrada:** prestação de dois ou mais serviços de saneamento básico por um único prestador, visando ganhos de escala e de escopo e maior racionalidade no planejamento dos serviços e na utilização dos recursos materiais, humanos e financeiros.
- s) Prestação regionalizada:** aquela em que 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;
- t) Protocolo de intenções:** instrumento preliminar de constituição de consórcio público que, ratificado pelos entes da Federação interessados, converte-se em contrato de consórcio público;
- u) Ratificação:** aprovação pelo ente da Federação, mediante lei, do protocolo de intenções ou do ato de retirada do consórcio público;
- v) Regulação:** todo e qualquer ato que discipline ou organize determinado serviço público, incluindo suas características, padrões de qualidade, impacto socioambiental, direitos e obrigações dos usuários e dos responsáveis por sua oferta ou prestação e fixação e revisão do valor de tarifas e outros preços públicos, para atingir os objetivos do art. 27, do Decreto nº 7.217, de 2010;
- w) Serviço público:** atividade ou comodidade material fruível diretamente pelo usuário, que possa ser remunerado por meio de taxa ou preço público, inclusive tarifa;
- x) Termo de parceria:** instrumento passível de ser firmado entre consórcio público e entidades qualificadas como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, destinado à formação de vínculo de cooperação entre as partes para o fomento e a execução de atividades de interesse público previstas no Artigo 3º da Lei no 9.790, de 23 de março de 1999;
- y) Titular:** o ente da Federação que possua por competência a prestação de serviço público de saneamento básico;
- z) Titular de serviço público:** ente da Federação a quem compete prover o serviço público, especialmente por meio de planejamento, regulação, fiscalização e prestação direta ou indireta;
- aa) Universalização:** ampliação progressiva do acesso de todos os domicílios ocupados ao saneamento básico;

2.2 PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS

Apesar dos avanços das últimas décadas, a falta ou a insuficiência de serviços de saneamento ainda são identificadas como um dos principais problemas urbanos. A ausência de planejamento, os déficits de cobertura, os serviços prestados sem qualidade e segurança sanitária, os passivos sociais e ambientais, as dificuldades para obtenção de recursos e as dificuldades políticas, são questões que merecem um enfrentamento objetivo e organizado. A criação ou a reestruturação de entidades para a melhoria da gestão desses serviços dependem da decisão política dos gestores municipais e, geralmente, podem ser realizados por meio de soluções de baixo custo, acessíveis à maioria dos municípios. Em cada município o problema deve ser bem dimensionado, política e tecnicamente.

Criar e/ou reestruturar o Serviço Municipal ou Intermunicipal de Saneamento Básico requer, antes de tudo, a definição do modelo de gestão e de sua organização administrativa mais adequada aos interesses do município, e compreende também a constituição, formação e capacitação do quadro de pessoal tecnicamente bem estruturado, bem como elaborar estudos, projetos e planos de trabalho.

Outra definição importante é estabelecer mecanismos de financiamento em instância local. A cobrança direta de taxas e preços públicos pelos serviços prestados ou postos à disposição dos usuários deve ser a principal fonte de financiamento – custeio e investimentos – dos serviços. Conforme dispõe o art. 29 da Lei nº 11.445, de 2007, sempre que possível, os valores arrecadados com a cobrança de taxas, tarifas e outros preços públicos, devem garantir a sustentabilidade dos serviços de saneamento básico, cobrindo os custos com a operação e a manutenção dos sistemas e ainda, gerar recursos suficientes para financiar os investimentos para a universalização e a melhoria dos serviços prestados.

Em determinadas situações, particularmente quando se tratar de expansão de redes de água, de esgoto e de drenagem em loteamentos consolidados, cuja implantação deveria ser de responsabilidade do loteador, conforme prevê a Lei nº 6.766, de 1979 (art. 2º, §§ 4º ao 6º), a cobrança de contribuições de melhorias dos proprietários dos imóveis beneficiados pode ser importante fonte de financiamento destas obras.

Do mesmo modo, fundos municipais criados conforme o art. 13 da Lei nº 11.445, de 2007, capitalizados com recursos dos orçamentos gerais dos municípios, de parcelas das receitas com as cobranças dos serviços, de transferências voluntárias da União e dos Estados, de doações de qualquer origem, podem se constituir em relevante fonte de financiamento rotativo dos investimentos e, também, em instrumento indispensável para o adequado gerenciamento da aplicação desses recursos e da sustentabilidade dos serviços de saneamento básico no longo prazo.

Também é importante que a decisão e as medidas político-administrativas e legislativas para criação ou reestruturação do serviço municipal ou intermunicipal sejam submetidas à legitimação social para o fortalecimento institucional dos serviços.

Para tanto, é indispensável que essas medidas sejam precedidas ou estejam de acordo com o Plano Municipal de Saneamento Básico, em cujo processo de elaboração, de revisão periódica e de avaliação sistemática, além de avaliar e definir a melhor alternativa para a gestão dos serviços, é possível criar as condições de sua sustentação política, baseada na relação permanente com a sociedade local. A participação da sociedade neste processo mantém o Poder Público em sintonia com as demandas da população e faz com que esta população

compreenda a dimensão dos problemas sanitários do município e a estimule a participar da construção da política pública municipal para o saneamento básico, que contemple, entre outros objetivos, os princípios fundamentais estabelecidos pela Lei Nº 11.445, de 2007, destacados a seguir:

- universalização do acesso a soluções adequadas de saneamento básico;
- integralidade, compreendida como a disposição de todas as atividades e componentes de cada um dos diversos serviços de saneamento básico;
- abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos realizados de formas adequadas à saúde pública e à proteção do meio ambiente;
- disponibilidade, em todas as áreas urbanas, de serviços de drenagem e de manejo das águas pluviais adequados à saúde pública e à segurança da vida e do patrimônio público e privado;
- adoção de métodos, técnicas e processos que considerem as peculiaridades locais e regionais;
- articulação com as políticas de desenvolvimento urbano e regional, de habitação, de combate à pobreza e de sua erradicação, de proteção ambiental, de promoção da saúde e outras de relevante interesse social, voltadas para a melhoria da qualidade de vida, para as quais o saneamento básico seja fator determinante;
- eficiência e sustentabilidade econômica;
- utilização de tecnologias apropriadas, considerando a capacidade de pagamento dos usuários e adoção de soluções graduais e progressivas;
- transparência das ações, baseada em sistemas de informações e processos decisórios institucionalizados;
- controle social;
- segurança, qualidade e regularidade;
- integração das infraestruturas e serviços com a gestão eficiente dos recursos hídricos.

2.3 MODELOS DE GESTÃO

A eficiente gestão dos serviços de saneamento básico é um dos elementos fundamentais para garantir o desenvolvimento de políticas públicas que promovam avanços na qualidade de vida da população por meio da adequada prestação dos serviços públicos. O primeiro passo para organizar os serviços de Saneamento básico é escolher o modelo de gestão mais apropriado à realidade local.

Originalmente, a Constituição Federal de 1988⁵ estabeleceu diversas formas de organização da prestação dos serviços públicos, que pode ser executada de forma direta, por meio de órgão (secretaria, departamento, divisão, etc.) da administração direta ou de entidade (autarquia, empresa pública ou de capital misto, fundação pública, etc) da administração indireta do titular; ou de forma indireta, mediante concessão ou permissão, por entidades públicas ou empresas estatais de outros entes federados, por empresas privadas e sociedades civis, que incluiu posteriormente as chamadas Parcerias Público-Privadas (PPPs), formas especiais de concessão regulamentadas pela Lei nº 11.079/04.

Em 1998, com aprovação da Emenda Constitucional nº 19, foi dada nova redação ao art. 241 da Constituição Federal, admitindo também a gestão associada como forma cooperativa de organização de serviços públicos pelos entes federados, por meio de consórcios públicos ou convênios de cooperação, disciplinada pela Lei nº. 11.107, de 2005 e regulamentada pelo Decreto nº 6.017, de 2007. Com isto se ampliou o leque de opções dos possíveis arranjos institucionais para a organização e da gestão dos serviços públicos, conforme se verifica na matriz esquemática da Figura 1.

Figura 1 – Matriz de arranjos da organização e da gestão e prestação de serviços públicos

Tipo de Gestão	Gestor	Regulador	Forma de Prestação	Instrumento de outorga	Prestador
Direta (exclusiva)	Titular	Órgão ou entidade do titular, consórcio público ou entidade conveniada de outro ente federado do mesmo estado	Direta Centralizada	Lei	Órgão da administração direta do Titular
			Direta Descentralizada	Lei	Entidade da administração Indireta do Titular • Autarquia • Empresa pública • Empresa de economia mista • Fundação
			Indireta	Contrato de Concessão ou de Permissão	Terceiros • Autarquia • Empresa pública • Empresa de economia mista • Empresa privada • Consórcio de empresas • Sociedade de Propósito Específico
				Autorização	Cooperativa de usuários Associação de usuários
Associada (compartilhada)	Consórcio Público (Entes Consorciados)	Órgão ou entidade de cada titular, Consórcio Público ou entidade conveniada de outro ente consorciado	Associada Direta	Contratos de Consórcio e de Programa	Consórcio Público
			Associada Indireta	Contratos de Consórcio e de Programa	Entidade de Ente Consorciado • Autarquia • Empresa pública • Empresa de economia mista • Fundação
				Contratos de Consórcio e de Concessão ou Permissão	Terceiros • Autarquia • Empresa pública • Empresa de economia mista • Empresa privada • Consórcio de empresas • Sociedade de Propósito Específico
				Contrato de Consórcio e Autorização	Cooperativa de usuários Associação de usuários
	Entes Conveniados	Associada Indireta	Convênio de Cooperação e Contrato de Programa	Entidade de Ente Conveniado • Autarquia • Empresa pública • Empresa de economia mista • Fundação	

Fonte: Criado pelo autor.

5 Interpretação do art. 175 da Constituição Federal.

Embora seja positiva, na prática essa ampla flexibilidade de opções parece mais confundir do que ajudar os municípios a encontrar a solução mais adequada para a organização e gestão dos seus serviços públicos. Para melhor compreensão, nos tópicos seguintes são sistematizados e indicados sinteticamente os possíveis arranjos de modelos de gestão dos serviços públicos de saneamento básico.

2.3.1 Gestão Direta do Serviço pelo Município

Nesta hipótese, o Município é o responsável direto e exclusivo pela organização e gestão dos serviços públicos de interesse local em todas as funções, ou seja: o planejamento, a regulação, a fiscalização e a prestação. Nesta forma de gestão o Município pode executar diretamente, por meio de órgãos e entidades de sua administração direta e indireta, todas as atividades compreendidas naquelas funções. Entretanto, sem prejuízo de suas responsabilidades exclusivas de gestão, o Município pode também atuar indiretamente mediante delegação a terceiros das atividades normativo-executivas e administrativas da função de regulação, inclusive organização e fiscalização, e a função de prestação do serviço. Observa-se que o planejamento é função indelegável a terceiros, mas pode ser executado junto com outros entes.

Outra observação importante. Não se confunde “prestação direta ou indireta” do serviço, no sentido previsto no art. 175 da Constituição Federal, com prestação do serviço pela “administração direta ou indireta”. No primeiro caso significa que o Município executa diretamente a prestação do serviço por meio de órgãos e entidades de sua administração direta ou indireta, inclusive consórcio público do qual participe, ou indiretamente, mediante delegação contratual a entidades públicas ou privadas que não fazem parte de sua administração.

No segundo caso, e no mesmo sentido do referido dispositivo constitucional, significa que o Município presta diretamente o serviço, porém, podendo fazê-lo de forma centralizada, por meio de órgão (secretaria, departamento, divisão, etc.) integrante da estrutura da administração direta, ou de forma descentralizada, por meio de entidades autônomas (autarquia, fundação pública, empresa pública ou de capital misto) que compõem a administração indireta do Município, inclusive consórcio público do qual participe.

2.3.1.1 Prestação direta do serviço

A prestação direta é (deveria ser), em princípio, a forma mais racional e adequada de prover o serviço público, particularmente os de caráter essencial e universal, como são os serviços de saneamento básico. Como se verifica na Figura 1 e nos comentários anteriores, a prestação direta do serviço pode ser realizada por órgão da administração direta, de forma centralizada, ou por entidade da administração indireta, de forma descentralizada, envolvendo diferentes aspectos institucionais, administrativos e estruturais, conforme exposto a seguir.

2.3.1.1.1 Prestação direta centralizada

Na prestação direta centralizada as atividades fins do serviço, gerenciais e executivas, podem ser concentradas em um único órgão (secretaria, departamento, divisão, etc.), conforme a estrutura organizacional do Poder Executivo (Prefeitura), especialmente em municípios de maior porte. Se esse órgão tiver status de secretaria (ou outro de igual nível hierárquico) e sua atuação abranger os diferentes serviços de sanea-

mento básico, o mesmo pode ser o responsável pela função de planejamento e também ser uma unidade orçamentária específica.

Essas atividades também podem ser atribuídas a diferentes órgãos, conforme suas especificidades, particularmente em municípios de menor porte. Por exemplo: atividades administrativas atribuídas à Secretaria de Administração; atividades de projetos, de obras e de manutenção atribuídas à departamentos ou divisões da Secretaria de Infraestrutura; atividades comerciais (leitura, faturamento, cobrança) atribuídas à Secretaria de Fazenda ou Finanças, etc.

Em ambos os casos, por racionalidade econômica e executiva, as atividades meio comuns à toda administração, tais como: gestão de pessoal, processos de licitação, assessoria jurídica, contabilidade, serviços de informática, etc., devem ser atribuídas aos órgãos específicos da Prefeitura.

A criação e estrutura funcional desses órgãos e suas atribuições devem ser estabelecidas e disciplinadas em lei e regulamentos de organização da administração municipal.

2.3.1.1.2 Prestação direta descentralizada

Conforme já dito, na prestação direta descentralizada, o Poder Público outorga a responsabilidade pela prestação dos serviços municipais a entidades de sua administração indireta. Estas entidades podem se instituídas sob a forma de autarquia ou fundação pública (autarquia especial), criadas e disciplinadas por lei específica e seu regulamento e regidas pelo Direito Público em todos os aspectos.

Também podem ser instituídas como empresa pública ou sociedade de economia mista, cujo ato de criação (Decreto, escritura pública e estatuto ou contrato social) depende de lei autorizativa específica, que também deve estabelecer seus objetivos, área, condições e limites de atuação, bem como as condições de participação do Município no capital e na gestão da empresa, particularmente a de capital misto. Quando criadas exclusivamente para a prestação de serviços públicos, estas empresas são regidas duplamente pelo Direito Privado, para as questões tipicamente empresariais e comerciais (contabilidade, finanças, regime de pessoal, societárias, etc.), e pelo Direito Público Administrativo, para alguns aspectos de seu funcionamento (licitações públicas, contratação de pessoal por concurso público, controle externo pelo tribunal de contas, regulação e fiscalização dos serviços, etc.).

Observa-se que, embora pendente de decisão definitiva pelo Supremo Tribunal Federal (STF)⁶ para os diversos casos em trâmite, a empresa pública municipal criada específica e exclusivamente para a prestação dos serviços públicos de saneamento básico, inclusive para outros municípios, por meio de consórcio ou de convênio de cooperação, poderá ter o mesmo tratamento fiscal e tributário da autarquia, como a imunidade de impostos de competências de outras esferas federativas, desde que não caracterize atividade econômica, ou seja, obtenção e distribuição de lucros e dividendos não reinvestidos nos próprios serviços.

.....
6 ADI 939-7/DF – Ação movida pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT),
Decisões do STF relacionadas: RE nº 399.307-AgR, Segunda Turma, Relator o Ministro Joaquim Barbosa, DJe de 30/04/10; RE nº 363.412-AgR, Segunda Turma, Relator o Ministro Celso de Mello, DJe de 19/09/08; RE nº 424.227, RE nº 603.020, Relatora a Ministra Cármen Lúcia, DJe de 05/08/11; AI n. 654.766, Relator o Ministro Dias Toffoli, DJe de 14/11/11.

Estas entidades, diferentemente dos órgãos da administração direta, possuem personalidade jurídica própria e autonomia administrativa, orçamentária e financeira, competindo-lhes, em geral, exercer todas as atividades relacionadas à administração, construção, operação e manutenção dos serviços de saneamento básico.

A criação destas entidades permite integrar, em uma única instituição, as atividades fim e meio, tornando mais eficiente o processo de planejamento e gestão administrativa, econômico-financeira e técnica, evitando os conflitos de competências e a dispersão de recursos, que poderia ocorrer geralmente na administração direta.

Nada impede e até se justifica em muitos casos que, por racionalidade de custos, algumas atividades meio ou de apoio técnico (contabilidade, assessoria jurídica, processamento de dados, processo de licitação, projetos de engenharia, etc.) sejam compartilhadas ou realizadas por órgãos da administração direta, desde que devidamente formalizadas em atos administrativos próprios.

2.3.1.2 Prestação indireta do serviço

A prestação indireta do serviço público se dá por meio da delegação integral ou parcial de suas atividades a entidades que não integram a administração do titular, sejam estas entidades públicas, estatais ou privadas. Na gestão direta, a delegação da prestação do serviço se processa, obrigatoriamente, por meio de licitação pública e formalizada mediante contrato de concessão ou de permissão⁷, cuja validade depende do cumprimento das condições prevista no art. 11, da Lei nº 11.445, de 2007.

São dispensadas a licitação e o contrato no caso de delegação a associações ou cooperativas de usuários, em localidades de pequeno porte ou determinados condomínios imobiliários, cuja formalização depende de previsão em lei do titular do serviço e é feita mediante ato administrativo de autorização do Poder Público⁸.

2.3.2 Gestão Associada do Serviço

A gestão associada de serviços públicos, prevista no art. 241 da Constituição Federal e disciplinada pela Lei nº 11.107, de 2005 e seu regulamento, constitui alternativa muito importante para a gestão dos serviços de saneamento básico pelos municípios, proporcionando-lhes melhores condições jurídicas, administrativas e técnicas para cumprir as diretrizes normativas da Lei nº 11.445, de 2007, as quais, em muitos casos, os municípios têm dificuldades de cumprir isoladamente.

Conforme já visto, a gestão associada pode ser exercida por meio de consórcio público ou de convênio de cooperação.

2.3.2.1 Gestão associada por consórcio público

.....

7 Conforme previsto no art. 175 da Constituição Federal.

8 Conforme previsto no art. 10, da Lei nº 11.445, de 2007.

O consórcio público é uma associação pública, integrada exclusivamente por entes federados, podendo ser constituído como pessoa jurídica de direito público e natureza autárquica, ou como pessoa jurídica de direito privado, observando os requisitos previstos na legislação civil.

O consórcio público de direito público, constituído como autarquia intermunicipal, admite a atuação conjunta dos municípios para a organização e o exercício pleno das funções de planejamento, regulação, fiscalização e prestação dos serviços de saneamento básico. Ao consórcio público de direito privado somente pode ser transferida a prestação destes e de outros serviços⁹.

Além de possibilitar aos municípios a associação em âmbito territorial mais amplo, obtendo escalas administrativas e operacionais mais viáveis e sustentáveis para a prestação dos serviços de saneamento básico, a gestão associada também possibilita que o consórcio público possa realizar diversas atividades de interesse dos municípios, inclusive em outras áreas, com economia de escala e maior racionalidade e eficiência administrativa, tais como:

- apoio técnico qualificado para os serviços locais;
- capacitação e desenvolvimento de recursos humanos;
- programas de educação ambiental;
- implantação de programas de controle de perdas e de eficiência energética;
- controle da qualidade da água para o consumo humano;
- processos de licitações coletivas bens e serviços;
- serviços de informática;
- serviços de contabilidade;
- compartilhamento de equipamentos.

Em relação à prestação dos serviços municipais, os atos de constituição do consórcio público (Protocolo de intenções e leis municipais de ratificação) podem atribuir-lhe competências para:

- a) prestação direta, por meio de sua estrutura organizacional, regulada por contratos de programa celebrados com os entes federados consorciados, inclusive entidades de suas administrações indiretas; e/ou
- b) prestação indireta, mediante delegação, por meio de:

.....

⁹ O planejamento, a regulação e a fiscalização dos serviços só podem ser atribuídos a entes de direito público.

- licitação e contratos de concessão ou permissão a quaisquer entidades habilitadas;
- contratos de programa com entidades prestadoras dos serviços (autarquia, empresa pública ou sociedade de economia mista) integrantes da administração indireta de quaisquer dos entes consorciados ou constituídas por dois ou mais entes consorciados;
- autorização a associação ou cooperativa de usuários;

2.3.2.1.1 Prestação direta do serviço por consórcio público

Nesta hipótese, o consórcio deve estar organizado e adequadamente estruturado, administrativa e tecnicamente, para prestar os serviços que lhe foram transferidos pelos entes consorciados. Observa-se que cada município pode transferir ao consórcio todos ou alguns dos serviços de saneamento básico, podendo ainda a transferência ser integral (p. ex.: todo o abastecimento de água) ou somente de determinadas atividades ou etapas desses serviços (p. ex.: implantação e operação de estação de tratamento de água ou de esgoto ou de aterro sanitário).

Neste caso os contratos de programa serão sempre individualizados para cada município consorciado, podendo ser específicos para cada serviço, conforme os serviços e/ou suas atividades ou etapas transferidas ao consórcio, assim como as respectivas regulações. Mesmo quando a prestação pelo consórcio se caracterize como prestação regionalizada, os contratos de programa serão individuais, porém observarão critérios uniformes de regulação, fiscalização e remuneração.

2.3.2.1.2 Prestação indireta do serviço por consórcio público

O consórcio pode prestar indiretamente todos ou alguns dos serviços que lhe foram transferidos, conforme autorizado nos atos de sua constituição, ou ainda apenas algumas de suas atividades ou etapas. Conforme comentado, a prestação indireta dos serviços pelo consórcio público pode ser feita de várias formas, observando cada uma delas procedimentos e instrumentos diferentes, conforme se verifica a seguir:

a) Prestação indireta mediante concessão ou permissão

- A delegação da prestação integral do serviço ou de parte dele a terceiros, pelo consórcio, poderá ser feita mediante concessão comum ou permissão, regidas pela Lei nº 8.987, de 1995 (Lei de concessão), ou em regime de PPP mediante concessão administrativa ou patrocinada, regidas pela Lei nº 11.079, de 2004, em todos os casos precedida de licitação pública.
- Os contratos de concessão ou permissão poderão ser individuais para cada município e/ou por serviço, ou poderão ser coletivos (um contrato em nome dos municípios consorciados) no caso de caracterizar prestação regionalizada.

b) Prestação indireta mediante contrato de programa

- Este arranjo admite três hipóteses de delegação da prestação dos serviços, formalizadas mediante contrato de programa, observando as condições estabelecidas no Protocolo de Intenções e, especialmente, as disposições do art. 13 da Lei nº 11,107, de 2005 e dos arts. 31 e 32 do Decreto nº 6.017, de 2007; quais sejam:
- delegação a uma entidade (autarquia ou empresa¹⁰) pertencente à administração indireta de um dos entes consorciados;
- delegação a uma entidade (autarquia ou empresa¹¹) pertencente à administração indireta de ente da Federação não integrante do Consórcio, neste caso autorizada por meio de convênio de cooperação celebrado com o Consórcio ou com cada ente consorciado;
- delegação a uma empresa intermunicipal, constituída por todos ou por parte dos municípios consorciados, conforme comentado no ítem 2.1.2.

c) Prestação indireta mediante autorização

- Desde que previsto no Protocolo de Intenções, o consórcio também poderá delegar a prestação integral ou parcial de serviços que lhe forem transferidos a associações ou cooperativas de usuários em localidades de pequeno porte e em determinados condomínios imobiliários, que se processará mediante ato de autorização, observando o disposto no art. 10, da Lei nº 11.445, de 2007.

2.3.2.2 Gestão associada por convênio de cooperação

A gestão associada por meio de convênio de cooperação se aplica, particularmente, no caso de associação de dois entes federados para a regulação e fiscalização ou a prestação de serviço público, desde que ratificado ou previamente disciplinado por lei editada por cada um deles. Neste caso o Município pode transferir a prestação integral ou parcial do serviço a uma entidade prestadora – autarquia ou empresa – integrante da administração indireta de outro município ou do Estado, formalizada por meio de contrato de programa¹², caracterizando sempre uma forma de prestação indireta.

Para os objetivos deste documento, são tratados de forma mais aprofundada os aspectos que se aplicam à criação e organização de serviços municipais e intermunicipais para a prestação direta dos serviços de saneamento básico.

Os serviços municipais e intermunicipais de natureza autárquica (autarquia, fundação pública e consórcio público de direito público) são considerados prolongamento do poder público, portanto, conservam os

.....
10 Empresa de capital público ou de capital misto, constituída exclusivamente para a finalidade de prestação de serviços públicos de saneamento básico.

11 Empresa de capital público ou de capital misto, constituída exclusivamente para a finalidade de prestação de serviços públicos de saneamento básico.

12 Hipótese que já se aplica à prestação dos serviços pelas companhias estaduais de saneamento.

mesmos privilégios reservados aos entes públicos, tais como: imunidade de tributos e encargos, prescrição de dívidas passivas em cinco anos, impenhorabilidade de bens e condições especiais em processos jurídicos, entre outros. Pela mesma razão, se sujeitam às normas do Direito Público e aos processos de controle da administração direta.

A Figura 2 mostra alguns aspectos comparativos entre as formas de organização dos serviços municipais e intermunicipais de saneamento básico.

Figura 2 – Aspectos comparativos entre órgão, autarquia, empresa estatal e consórcio público

Aspectos	Órgão público (Departamento)	Autarquia	Empresa pública ou de economia mista	Consórcio Público
Criação e Extinção	Lei de organização da administração pública	Lei específica	Lei específica	Lei e Protocolo de Intenções
Personalidade jurídica	Direito Público	Direito Público	Direito Privado ¹³	Direito Público e Privado
Ordenador de despesas	Prefeito Municipal	Diretor da Autarquia	Presidente da Empresa	Presidente do consórcio
Regime jurídico de pessoal	Quadro da Prefeitura estatutário ou CLT	Quadro próprio estatutário ou CLT	Quadro próprio CLT	Quadro Próprio CLT
Gestão financeira	Centralizada	Autônoma	Autônoma	Autônoma
Gestão administrativa	Centralizada	Autônoma	Autônoma	Autônoma
Prestação de contas	Tribunal de contas do estado	Tribunal de contas do estado	Tribunal de contas do estado	Tribunal de contas do estado ¹⁴
Tributos	Isento	Isento	IRPJ, CSLL, Cofins IPVA, etc.	Isento

Fonte: Adaptado de Pereira, J.R, in: Manual de orientação para criação e organização de autarquias municipais de água e esgoto. 2. ed. – Brasília: Funasa, 2003

2.4 ASPECTOS FUNDAMENTAIS DA SUSTENTABILIDADE

Sustentabilidade, em sentido amplo, significa resumidamente a capacidade de convivência equilibrada entre os seres e destes com o ambiente, com utilização racional dos recursos ambientais, de forma que permita sua preservação e renovação em condições eficientes e suficientes para a sobrevivência e desenvolvimento natural das espécies e do ambiente.

Em sentido estrito, sustentabilidade compreende a capacidade de implantar e manter ativo e produtivo ao longo do tempo qualquer empreendimento, com gestão eficiente (menor relação custo/benefício), eficácia nos seus objetivos (atingir as metas pretendidas) e efetividade nos seus resultados (satisfazer as demandas/necessidades da sociedade).

.....
 13 A empresa pública ou de capital misto criada com fim exclusivo de prestar serviços público também se sujeita a alguns princípios e normas do Direito Público.

14 As contas do consórcio público são controladas pelo Tribunal de Contas a que está sujeito o Município cujo prefeito esteja no exercício da presidência do mesmo.

Sustentabilidade econômica de um empreendimento, por sua vez, corresponde à capacidade de financiar (custear) a sua consecução de forma continuada, eficiente e racional.

Eficiência e sustentabilidade econômica são princípios fundamentais da prestação dos serviços públicos de saneamento básico, porém, para o alcance da sustentabilidade plena destes serviços, a consecução desses princípios está condicionada ao atendimento simultâneo dos demais princípios estabelecidos na Lei nº 11.445, de 2007, com destaque para a disponibilidade e universalização do acesso a serviços adequados à saúde pública, na sua integralidade, prestados com segurança, qualidade e regularidade, com uso racional dos recursos naturais e de tecnologias apropriadas.

A escolha do modelo de gestão mais adequado e a eficácia e eficiência na sua implementação são pré-condições necessárias e indispensáveis para o alcance e manutenção da sustentabilidade da prestação dos serviços no longo prazo.

A elaboração (ou revisão) do Plano Municipal de Saneamento Básico ou dos planos individuais dos serviços é o momento e processo mais apropriado para a definição do melhor modelo de gestão, pois tem como objetivos diagnosticar e avaliar, de forma abrangente, a situação da gestão do saneamento básico no município em todos os aspectos relevantes: institucional, organizacional, administrativo, técnico, econômico, social, sanitário, epidemiológico e ambiental; bem como estabelecer os objetivos e metas de curto, médio e longo prazos para a prestação dos serviços e os programas, projetos e ações necessárias para realizá-las, inclusive a definição das fontes de recursos para o seu financiamento.

Para tanto, é necessário que, nesse processo, seja feita a análise das alternativas de arranjos institucionais e organizacionais para a prestação dos serviços, o que inclui a realização de estudo de viabilidade técnica e econômico-financeira desses arranjos, evidenciando os elementos para a definição do modelo mais adequado, eficiente e eficaz para a gestão sustentável dos serviços.

Conforme estabelece o art. 29 da Lei nº 11.445/07, “os serviços públicos de saneamento básico terão a sustentabilidade econômico-financeira assegurada, **sempre que possível**, mediante remuneração pela cobrança dos serviços” (grifo nosso).

Portanto, a cobrança dos usuários pela prestação dos serviços de saneamento básico deve ser instituída e praticada, sempre que possível, observando-se que algumas de suas atividades não são legalmente passíveis de cobrança, como as atividades típicas do serviço de limpeza urbana (varrição, conservação e poda de árvores em vias públicas, etc.) Em outros casos não é possível a cobrança do custo integral do serviço, como ocorre também com o serviço de drenagem e manejo de águas urbanas (p. ex.: construção e operação de dispositivos de contenção, desassoreamento de canais e de rios urbanos, etc.).

Em muitas situações, devido ao elevado custo das soluções possíveis e/ou à incapacidade de pagamento da população, a cobrança dos usuários beneficiados não deve ser a única forma de sustentabilidade econômico-financeira dos serviços de saneamento básico. Nestes casos, a sustentabilidade econômica só será assegurada se o Poder Público e os fundos financeiros, públicos e privados, garantirem fontes de recursos complementares, onerosos ou não, porém regulares, estáveis e suficientes para o seu financiamento integral no longo prazo.

Entretanto, a sustentabilidade econômico-financeira dos serviços de saneamento básico depende também da sustentabilidade jurídico-institucional de sua gestão. Esta deve ser estável e eficiente, e não pode estar sujeita a interesses corporativos internos (gestores, servidores) ou externos (prestadores delegados, fornecedores, acionistas, etc.), ou a interesses políticos administrativos (nomeação de gestores desqualificados) ou eleitorais (gratuidade, anistia, congelamento de tarifas e taxas) dos governantes de turno. A instabilidade ou fragilidade da gestão pode inviabilizar a sustentabilidade do serviço, seja pela interrupção ou limitação de suas fontes de recursos, seja pelo aumento irresponsável ou ineficiente do custo dos serviços. Exemplos de situações e ocorrências deste tipo são abundantes na história dos serviços de saneamento básico no Brasil.

2.5 ASPECTOS FUNDAMENTAIS DA REGULAÇÃO¹⁵

Diferentemente das atividades privadas, os serviços públicos não podem estar sujeitos ao livre arbítrio e decisões de seus gestores ou prestadores e nem às regras e interesses do mercado, particularmente os serviços essenciais de caráter universal, como são os serviços de saneamento básico. Independente de quem sejam os seus efetivos prestadores, é necessário que sejam objetiva, formal e fortemente regulados para que satisfaçam aos interesses públicos.

Em sentido amplo, a regulação de atividades, bens e serviços, tanto na esfera pública como privada, pode ser definida como um conjunto de regras e medidas impostas pelo Poder Público aos indivíduos e organizações, condicionando-lhes as decisões e ações que possam afetar de algum modo a coletividade.

No sentido estrito, a regulação é definida no art. 2º, inciso XI, do Decreto nº 6.017, de 2007 como: “todo e qualquer ato, normativo ou não, que discipline ou organize um determinado serviço público, incluindo suas características, padrões de qualidade, impacto socioambiental, direitos e obrigações dos usuários e dos responsáveis por sua oferta ou prestação e fixação e revisão do valor de tarifas e outros preços públicos”, a que se pode acrescentar também a instituição e fixação de taxas e contribuições de melhoria.

A atividade regulatória é definida na Lei Nacional do Saneamento Básico como uma das quatro funções de gestão dos serviços públicos de saneamento básico – planejamento, regulação, fiscalização e prestação -, cujo exercício pode ser outorgado a qualquer “...órgão ou entidade de direito público que possua competências próprias de natureza regulatória, independência decisória e não acumule funções de prestador dos serviços regulados”, conforme determina o art. 2º, inciso IV, do Decreto nº 7.217, de 2010. De acordo com a mesma lei, as atividades administrativas e normativo-executivas de regulação podem ser exercidas por ente regulador público integrante da administração do titular do serviço, inclusive consórcio público do qual participe, ou ser delegada para entidade reguladora pública de outra esfera federativa, constituída dentro do respectivo estado.

Da referida norma se deduz que, mesmo quando a prestação do serviço é feita diretamente pelo titular, por órgão ou entidade de sua administração, a função de regulação deve ser exercida por organismo independente do prestador, como condição para o cumprimento de seus objetivos, particularmente, a universalização e garantia de acesso aos serviços, a qualidade e eficiência da sua prestação e a modicidade dos seus custos para os usuários.

.....

¹⁵ Sobre a matéria, vide: NETO, Flávio de Azevedo Marques. A regulação no setor de saneamento, in: Lei Nacional de Saneamento Básico: perspectivas para as políticas e gestão dos serviços públicos. Brasília: Ministério das Cidades/SNSA, 2009, v.1. Disponível em: <http://www.pmss.gov.br/index.php/biblioteca-virtual/coletanea-lei-nacional-de-saneamento-basico>.

As referidas atividades regulatórias somente serão efetivas se ao ente regulador autônomo forem atribuídas as seguintes competências:

- a) **normativa**, entendida como a capacidade de emitir normas infra legais gerais de caráter executivo da regulação legal, regulamentar e contratual editada pelo Legislativo e pelo Poder Executivo;
- b) **de adjudicação**, traduzida pela capacidade de emitir atos regulatórios concretos de execução do serviço regulado que afetam os atores envolvidos (prestadores e usuários), tais como: licenças, autorizações, regulamento tarifário, regulamento técnico, etc.;
- c) **fiscalizatória**, referido ao poder de monitorar a ação dos agentes envolvidos (prestadores e usuários) e de exigir que atuem de acordo com as normas de regulação aplicáveis;
- d) **sancionatória**, entendida como capacidade para aplicar as penalidades legais e administrativas estabelecidas pelos atos de outorga ou de delegação dos serviços regulados;
- e) **arbitral**, reconhecida como capacidade para mediar ou decidir em instância administrativa sobre conflitos entre os regulados (titular, prestador e usuários); e
- f) **de orientação**, entendido como dever de subsidiar, recomendar e informar ao titular do serviço sobre as necessidades de alterações das normas legais e/ou dos atos administrativos (convênios, autorizações, contratos) de outorga ou delegação, bem como sobre eventual necessidade de intervenção ou de extinção da delegação do serviço.

Além dos aspectos técnico-operacionais da prestação dos serviços, a regulação abrange também os aspectos econômicos, os quais costumam ser os mais sensíveis e complexos do sistema de regulação.

Por isso é importante o conhecimento dos elementos essenciais da regulação econômica que devem ser considerados tanto na elaboração dos planos de saneamento como na fase de planejamento.

Por princípio, os serviços públicos de competência estatal normalmente requerem normas de regulação específicas, estabelecidas no nível constitucional (arts. 21, XI, XII, XIX, XX; 25, § 2º; 30, I, V; 145, II; 149-A; 175; 197, 199; 209), no nível legislativo (Lei nº 8.987/1995 - Concessões, Lei nº 11.079/2004 - PPPs, Lei nº 11.107/2005 - Consórcios Públicos, Lei nº 11.445/2007 - Saneamento Básico, Lei nº 12.305/2010 - Resíduos Sólidos, etc.), no nível regulamentar (decretos e instruções normativas) e no nível administrativo (contratos, convênios, regulamentos e normas técnicas).

Em resumo, pode-se afirmar que a regulação do serviço público deve ser plena e alcançar todos os aspectos relativos à atuação, direitos e obrigações dos agentes envolvidos, inclusive o próprio Poder Público.

2.6 DO CONTROLE SOCIAL

Embora seja bastante salutar para o bom funcionamento do regime democrático, a alternância política no âmbito dos Poderes Legislativo e Executivo, principalmente na instância municipal, pode muitas vezes

inviabilizar algumas políticas públicas que exigem longos períodos de planejamento e de execução, seja por falta de qualificação dos atores políticos, seja por falta de compromissos com o interesse público, na execução de ações cujos efeitos não se manifestem no curto prazo.

Os serviços públicos em geral, e os de saneamento básico em particular, são muito sensíveis à descontinuidade administrativa e podem se deteriorar com o tempo, em face de gestões equivocadas, ou pela falta de planejamento ou de instrumentos normativos vinculantes da sua execução e, principalmente, pela falta de mecanismos eficazes e efetivos de controle da execução das respectivas políticas públicas.

E mais, os serviços públicos, cuja sustentabilidade econômica dependa da cobrança de tributos ou de preço públicos pela sua disposição ou prestação, também são muito susceptíveis a interesses político-eleitorais e, caso não sejam adequadamente regulados e controlados com a participação ativa da sociedade, podem ser inviabilizados com a falta de cobrança, por isenções indiscriminadas ou pelo congelamento de reajustes necessários.

Neste sentido, a história tem demonstrado que não bastam os controles políticos e tecnoburocráticos convencionais exercidos pelas Câmaras de Vereadores e pelos Tribunais de Contas, nem mesmo com o advento dos requisitos normativos e de controles previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101, de 2000). A percepção da insuficiência desses controles e a importância da participação social na formulação e na gestão das políticas públicas já haviam sido marcadas pela Lei n.º 10.257, de 2001, que instituiu o Estatuto da Cidade (art. 43). A instituição de eficientes mecanismos de controle da gestão dos serviços, que incluam a participação da sociedade na formulação, no monitoramento e fiscalização e na avaliação das políticas públicas, podem suprir essa fragilidade e contribuir para a garantia da eficiência, eficácia e sustentabilidade dos serviços públicos de saneamento básico.

A Lei nº 11.445, de 2007, também reconheceu essa deficiência ao prever, em diversos dispositivos, a exigência da instituição de mecanismos de participação e controle social e do seu efetivo exercício na gestão dos serviços de saneamento básico. Estes requisitos são reafirmados no Decreto nº 7.217, de 2010 (art. 34, § 6º), e sua importância destacada ante a exigência da instituição de organismo colegiado de controle social, pelo município, como condição para o acesso a recursos federais ou geridos por órgão ou entidade da União, exigência vigente desde janeiro de 2015.

Complementarmente às hipóteses previstas na referida legislação (conferências, audiências e consultas públicas e participação de colegiados consultivos), o município, no exercício de sua titularidade, pode instituir outras formas e instâncias de participação direta da sociedade na gestão e no controle da prestação dos serviços, mais efetivas e eficazes do que organismos colegiados multisetoriais de caráter consultivos. Entre outras opções, destacam-se:

I - Participação em órgão colegiado deliberativo integrante da estrutura organizacional da entidade municipal (autarquia ou empresa) constituída para a prestação direta dos serviços. Este órgão colegiado pode ser instituído sob diferentes denominações, tais como: Conselho de Administração, Conselho de Gestão, Conselho de Planejamento e Gestão, Conselho Técnico e Administrativo, etc.

Estes organismos geralmente dão maior estabilidade à gestão dos serviços, uma vez que têm caráter permanente e são instituídos por lei municipal, o que dificulta sua extinção ou interferências escusas na sua representação e funcionamento. Além da representação institucional e administrativa do

Poder Público municipal, estes organismos podem/devem ser integrados por representantes de segmentos organizados da sociedade, tais como: sindicatos de trabalhadores, associações de moradores, associações de entidades do setor econômico e associações de classes profissionais, etc.

Pela sua natureza, a lei pode atribuir a esse organismo, além das competências de caráter administrativo, também as funções de regulação e fiscalização dos serviços, de que trata a Lei nº 11.445, de 2007 (arts. 9º, II; 21 a 23)

Alguns municípios adotam com sucesso este modelo de organização e de gestão dos serviços, com destaque para os municípios de Santo André-SP, Penápolis-SP, Muriaé-MG.

II - Participação de representações da sociedade no colegiado do ente regulador dos serviços.

Assim como na hipótese anterior, esta é uma forma adequada e eficiente de participação permanente da sociedade na gestão dos serviços de saneamento básico, com a vantagem de que pode se aplicar a qualquer das formas de prestação direta ou indireta dos serviços, visto que a hipótese anterior se limita à prestação direta por autarquia ou empresa municipal.

Optando o município por esta alternativa, o ente regulador pode ser instituído sob duas formas jurídicas, conforme o regime de prestação dos serviços, quais sejam:

a) Prestação direta por órgão, autarquia ou empresa municipal:

Neste caso o ente regulador pode ser instituído sob a forma de órgão colegiado, com composição similar à dos conselhos sugeridos na hipótese I e denominação do tipo: Conselho de Regulação e Fiscalização, Comitê Técnico de Regulação ou Câmara Técnica de Regulação.

Como na prestação direta não há contrato a ser regulado ou conflitos de interesses entre titular e prestador, este organismo assume papel predominantemente deliberativo sobre as questões relativas à prestação dos serviços, além de instância de debate e acompanhamento da execução da política pública, não havendo necessidade de dispor de estrutura administrativa/executiva própria. Estas atribuições podem ser desempenhadas pelo órgão da administração a que for vinculado (Gabinete do Prefeito, Secretaria de Planejamento, Controladoria Geral, etc.) com apoio de unidades ou de técnicos especializados dos demais órgãos e entidades municipais, inclusive do próprio prestador público.

Este é o modelo adotado pelo Município de Uberlândia para a regulação dos serviços, com participação direta de representantes da sociedade, sem prejuízo da representação nos conselhos setoriais e no Conselho Municipal do Plano Diretor.

b) Prestação indireta mediante delegação contratual a terceiros:

Neste caso o ente regulador pode/deve ser instituído como Agência Reguladora de natureza autárquica, com estrutura administrativa/executiva própria, cuja instância de decisão máxima pode se constituir como órgão colegiado contemplando representantes dos diversos segmentos da sociedade

civil organizada. Entre outros, adotam este modelo os Municípios de Guaratinguetá-SP, Joinville-SC, Cachoeiro do Itapemirim-ES, etc.

Em qualquer das hipóteses, a competência e autonomia deliberativa desses organismos devem ser estabelecidas e garantidas pela lei de sua criação, expressas nas atribuições que lhes forem conferidas, no peso da representação da sociedade, que deve ser no mínimo paritária, e na forma de escolha e indicação dos representantes dos segmentos sociais, preferencialmente por meio de eleição pelos representados.

3. ASPECTOS LEGAIS

Salvo em situações ou momentos excepcionais, os serviços públicos urbanos e o saneamento básico, em particular, padeceram até recentemente com a falta de regulação normativa legal, em âmbito nacional, de diretrizes orientadoras para a organização e atuação dos entes da Federação, ficando à mercê de cada um deles regulamentar os aspectos de suas eventuais intervenções nesta área, particularmente os municípios, os quais, desde a Constituição de 1824¹⁶, sempre competências gradativamente ampliadas para disciplinar os assuntos de interesses locais.

Dentre os referidos casos excepcionais destacam-se a regulação das intervenções do Governo Federal no saneamento básico a partir da década de 1940, quando passaram a ser mais intensivas, com a transformação da Diretoria de Saneamento da Baixada Fluminense em Departamento Nacional de Obras de Saneamento – DNOS, regulamentada pelo Decreto-lei 2.367, de 24 de julho de 1940; e com a criação, em 1942, do Serviço Especial de Saúde Pública - Sesp, precursor da atual Fundação Nacional de Saúde - Funasa.

De modo geral, a legislação federal relacionada ao saneamento, editada desde então, tratava de aspectos da atuação cooperativa dos organismos da União com estados e municípios na execução de obras (DNOS) e na organização e administração de serviços municipais de saneamento (Sesp/Funasa); bem como da aplicação de recursos orçamentários da União e da criação e operação de fundos de financiamento do setor¹⁷. Esse período se completou com a edição da Lei nº 6.528, e de seu regulamento, Decreto 82.587, ambos de 1978, tratando da regulação de tarifas dos serviços públicos abastecimento de água e esgotamento sanitário aplicáveis no âmbito do Plano Nacional de Saneamento (Planasa). O marco regulatório legal dos serviços públicos urbanos hoje vigente no âmbito nacional, incluído o saneamento básico, começou a ser construído efetivamente a partir da Constituição Federal de 1988. Entre as determinações desta Constituição que embasam esse marco regulatório destacam-se:

- a) a ampliação da autonomia dos municípios para a organização e prestação dos serviços de interesse local, ao conferir-lhes o status de entes da Federação (art. 1º);
- b) a definição mais objetiva das competências dos entes federados relativas aos serviços públicos, notadamente os de características urbanas (água, esgoto, eletricidade, gás canalizado, transporte coletivo) (arts. 21, 25 e 30);

.....
16 Ver artigos 167 a 169 da Constituição Imperial de 1924

17 Lei nº 4.089, de 1962, instituiu o Fundo Nacional de Obras de Saneamento – FNOS; Decreto-lei nº 52, de 1966, que disciplinou a aplicação dos recursos do FNOS e criou o Fundo Rotativo de Águas e Esgotos – FRAE, regulamentado pelo Decreto nº 60.504, de 1967; Decreto 61.160, de 1967, que criou o Fundo de Financiamento do Saneamento – Fisane, absorvendo o FNOS e o FRAE; Lei 5.318, de 1967, que instituiu a Política Nacional de Saneamento – PNS e criou o Conselho Nacional de Saneamento (Consane); Decreto-lei 949, de 1969, que autorizou o BNH a aplicar recursos do FGTS para financiar o saneamento básico, no âmbito do Plano Nacional do Saneamento (Planasa).

- c) a competência-dever da União para instituir as diretrizes nacionais “para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos” (art. 21, inciso XX);
- d) a competência-dever dos municípios para “promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano” (art. 30, inciso VIII);
- e) o requisito de edição de lei específica para a criação de autarquia e para autorização de instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação (art. 37, inciso XIX);
- f) competências dos municípios para instituição de taxas pela prestação ou disposição de serviços públicos, e para instituição de contribuição de melhoria decorrente de obras públicas (art. 145);
- g) a incumbência ao Poder Público para, na forma da lei, prestar os serviços públicos, diretamente, por meio de seus órgãos e entidades, ou indiretamente, mediante concessão ou permissão, estas sempre através de licitação; incluído o disciplinamento por meio de lei: do regime e condições da concessão ou permissão, dos direitos e obrigações dos usuários, da política tarifária e da obrigação de manter serviço adequado (art.175);
- h) a competência do Sistema Único de Saúde para “participar da formulação da política e da execução das ações de saneamento básico” (art. 200, inciso IV); e
- i) a competência dos entes federados para disciplinar e instituir, por meio de lei, os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre eles para a gestão associada de serviços públicos (art. 241).

Destas determinações e embasamentos constitucionais resultaram as leis e respectivos regulamentos que se aplicam à gestão dos serviços públicos de saneamento básico, particularmente a prestação, com destaque para: Leis nº 8.897 e nº 9.074, de 1995 (Concessões e permissões); Lei nº 10.257, de 2001 (Estatuto das Cidades); Lei nº 11.079, de 2004 (PPPs); Lei nº 11.107, de 2005 (Consórcios Públicos); Lei nº 11.445, de 2007 (Saneamento Básico); e Lei nº 12.305, de 2010 (Resíduos Sólidos), sendo as três últimas comentadas nos tópicos seguintes.

3.1 LEI Nº 11.107/2005 E DECRETO Nº 6.017/2007

Conforme comentários anteriores, a Lei nº. 11.107, de 2005 e sua regulamentação pelo Decreto nº 6.017, de 2007, disciplinam o art. 241 da Constituição Federal, bem como dão forma e conteúdo aos instrumentos jurídicos necessários para o exercício da gestão associada como forma cooperativa de organização e de gestão dos serviços públicos pelos entes federados, por meio de consórcios públicos ou convênios de cooperação.

Prevista desde a Constituição de 1937, a associação cooperativa dos municípios para a gestão de serviços públicos de seus interesses carecia de reconhecimento e confirmação constitucional mais explícitos e objetivos, e da consequente instituição e regramento dos instrumentos jurídico-administrativos para sua efetiva e disseminada utilização pelos municípios, o que veio a ser suprido por aquelas normas.

No âmbito de suas competências privativas constitucionais, cabe à União “legislar sobre normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios,...” (art. 22, inciso XXVII, grifo nosso). Por esta razão é que a Lei nº 11.107, de 2005, tem como objeto principal estabelecer as normas gerais e instituir os instrumentos jurídico-administrativos para a contratação de consórcios públicos e para formalização de convênios de cooperação pelos entes federados, visando a realização de objetivos de interesse comum.

Neste sentido, destacam-se da referida lei e de seu regulamento as seguintes determinações:

- a) definição da forma e da personalidade jurídica do consórcio público: associação pública de natureza autárquica de direito público, ou associação civil de direito privado (Art. 1º, §1º e art. 6º);
- b) definição das competências jurídico-administrativas que podem ser atribuídas aos consórcios, tais como:
 - I - firmar convênios, contratos, acordos de qualquer natureza, receber auxílios, contribuições e subvenções sociais ou econômicas de outras entidades e órgãos do governo;
 - II - nos termos do contrato de consórcio de direito público, promover desapropriações e instituir servidões nos termos de declaração de utilidade ou necessidade pública, ou interesse social, realizada pelo Poder Público; e
 - III - ser contratado pela administração direta ou indireta dos entes da Federação consorciados, dispensada a licitação.” (Art, 2º, § 1º)
- c) da forma de constituição do consórcio público mediante celebração de contrato, de natureza similar ao contrato ou estatuto social, materializado em cláusulas estabelecidas em protocolo de intenções subscrito pelos entes associados, em que explicita, entre outras disposições, a autorização, o objeto e as condições para a gestão associada de serviços públicos, validado após ratificação por lei dos entes consorciados (Arts. 3º ao 5º);
- d) definição da área territorial de atuação do consórcio público (Art. 4º, §1º);
- e) instituição do contrato de rateio como instrumento jurídico-administrativo para o repasse de recursos dos entes consorciados para o consórcio (Art. 8º);
- f) instituição do contrato de programa e seu regramento como instrumento jurídico-administrativo para constituição e regulação das obrigações estabelecidas entre entes da Federação, em convênio de cooperação, ou destes “para com o consórcio público no âmbito de gestão associada em que haja a prestação de serviços públicos ou a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal ou de bens necessários à continuidade dos serviços transferidos” (Art. 13); e
- g) prerrogativa para a União celebrar convênios administrativos com os consórcios públicos para a descentralização e realização de políticas públicas em escalas adequadas (Art. 14).

3.2 LEI Nº 11.445/2007 E DECRETO Nº 7.217/2010

A Lei nº 11.445, de 2007, constitui-se no primeiro e principal instrumento da regulação geral do saneamento básico, estabelecendo de forma abrangente, na sua primeira parte (Capítulos I a VIII), as diretrizes nacionais para as políticas e para a gestão dos serviços pelos entes da Federação, nos respectivos níveis de competências e, na segunda parte (Capítulo IX), as diretrizes para a Política Federal de Saneamento Básico, cumprindo tardiamente a determinação constitucional expressa no art. 21, inciso XX, da Constituição de 1988.

Construída mediante contribuições e árdua negociação com os agentes do setor e com o Legislativo, a Lei nº 11.445, de 2007, e o seu regulamento vieram suprir em grande parte o vazio regulatório sobre o saneamento básico que existia antes de sua edição. Embora não tenham resolvido, objetiva e definitivamente, alguns pontos polêmicos que ainda persistem no setor, como a questão da titularidade dos serviços e soluções para as situações de delegações irregulares ou mediante instrumentos precários então existentes, estas normas estabeleceram bases satisfatórias para o adequado ordenamento das políticas públicas e da gestão dos serviços de saneamento básico.

Entre outros temas, são relevantes as definições claras dos princípios fundamentais que devem nortear as políticas, a caracterização objetiva dos serviços públicos de saneamento básico e seus componentes, bem como a definição e vinculação das funções de gestão dos serviços (planejamento, regulação, fiscalização e prestação) submetidas ao controle social, conforme as definições conceituais descritas no item 2.1 deste texto.

Para o objeto deste texto, é importante destacar as diretrizes que tratam do exercício da titularidade pelo ente federado competente, particularmente as relativas aos requisitos para a formulação da política pública e para a organização e prestação dos serviços (Capítulo II). Embora não defina objetivamente o ente titular dos serviços de saneamento básico, os referidos requisitos e mais as condicionantes de elaboração ou consolidação do plano de saneamento para os quatro serviços de forma integrada, juntamente com o art. 30 da Constituição Federal, levam ao entendimento de que a titularidade é municipal.

Também são relevantes as disposições sobre prestação regionalizada dos serviços de saneamento básico, tendo em vista a forma predominante de como está organizada no país a prestação dos serviços de abastecimento de água e, em menor escala, de esgotamento sanitário, por companhias estaduais; e também por se constituir em forma de organização para a gestão associada e prestação dos serviços de saneamento básico, ou de parte deles, por consórcios públicos intermunicipais.

A inserção do planejamento como função central da política pública, junto com exigência de elaboração do Plano Municipal de Saneamento Básico e seu caráter vinculante para os titulares e os prestadores dos serviços, representam talvez a inovação mais importante trazida pela Lei nº 11.445, de 2007, merecendo análise mais detalhada no item 4 deste documento.

A exigência de regulação dos serviços e a definição das diretrizes essenciais para o exercício desta função juntamente com a fiscalização, a serem exercidas por entidade pública independente do prestador, compõem outro aspecto essencial da gestão dos serviços de saneamento básico disciplinado pelas citadas normas.

Cabe destacar, por fim, o conjunto de diretrizes sobre os aspectos econômicos, sociais e técnicos, incluído o controle social. A falta de normas gerais sobre estes aspectos, particularmente os econômicos, foi determinante para implementação de políticas e de condições insustentáveis da prestação dos serviços de saneamento básico, ou de alguns deles, em grande parte dos municípios brasileiros, no passado recente. Um dos resultados dessa situação e que repercute até os dias atuais, é a existência de muitos serviços municipais prestados, direta ou indiretamente, com elevados custos, incompatíveis com a capacidade de pagamento dos usuários ou contribuintes, e de serviços desestruturados e ineficientes, em razão da inexistência ou de inadequada regulação econômica e técnica e do controle social.

Estes aspectos são tratados de forma mais detalhada no item 3.4 e seguintes.

3.3 LEI Nº 12.305/2010 E DECRETO Nº 7.404/2010

A Lei federal nº 12.305, de 2010 institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) e, entre outros aspectos, estabelece as diretrizes nacionais para a gestão integrada e ao gerenciamento de resíduos sólidos, destacando-se a seguir os temas mais relevantes para os objetivos deste texto.

Esta lei e seu regulamento se aplicam a todos os agentes envolvidos na cadeia de geração e de manejo e destinação final adequada de resíduos sólidos de quaisquer espécies, exceto os radioativos, incluídos os serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos de responsabilidade do Poder Público municipal. Neste particular, observa-se que as disposições destas normas complementam ou se articulam com as diretrizes da Lei nº 11.445, de 2007 e da Lei nº 11.107, de 2005, relativas à gestão desses serviços públicos, conforme comentado a seguir.

3.3.1 Conceitos, Definições, Princípios e Objetivos Relevantes da PNRS

No que se aplicam aos serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, a Lei nº 12.305, de 2010, estabeleceu os seguintes conceitos, definições, princípios e objetivos (arts. 3º ao 8º e 13):

- a) coleta seletiva: coleta de resíduos sólidos previamente segregados conforme sua constituição ou composição;
- b) destinação final ambientalmente adequada: destinação de resíduos que inclui a reutilização, a reciclagem, a compostagem, a recuperação e o aproveitamento energético ou outras destinações admitidas pelos órgãos competentes do Sisnama, do SNVS e do Suasa, entre elas a disposição final, observando normas operacionais específicas de modo a evitar danos ou riscos à saúde pública e à segurança e a minimizar os impactos ambientais adversos;
- c) disposição final ambientalmente adequada: distribuição ordenada de rejeitos em aterros, observando normas operacionais específicas de modo a evitar danos ou riscos à saúde pública e à segurança e a minimizar os impactos ambientais adversos;
- d) gerenciamento de resíduos sólidos: conjunto de ações exercidas, direta ou indiretamente, nas etapas de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destinação final ambientalmente adequada dos re-

- síduos sólidos e disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, de acordo com plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos ou com plano de gerenciamento de resíduos sólidos, exigidos na forma desta Lei;
- e) gestão integrada de resíduos sólidos: conjunto de ações voltadas para a busca de soluções para os resíduos sólidos, de forma a considerar as dimensões política, econômica, ambiental, cultural e social, com controle social e sob a premissa do desenvolvimento sustentável;
 - f) incentivo à adoção de consórcios ou de outras formas de cooperação entre os entes federados, com vistas à elevação das escalas de aproveitamento e à redução dos custos envolvidos;
 - g) integração dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis nas ações que envolvam a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos;
 - h) reciclagem: processo de transformação dos resíduos sólidos que envolve a alteração de suas propriedades físicas, físico-químicas ou biológicas, com vistas à transformação em insumos ou novos produtos, observadas as condições e os padrões estabelecidos pelos órgãos competentes do Sisnama e, se couber, do SNVS e do Suasa;
 - i) reconhecimento do resíduo sólido reutilizável e reciclável como um bem econômico e de valor social, gerador de trabalho e renda e promotor de cidadania;
 - j) regularidade, continuidade, funcionalidade e universalização da prestação dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, com adoção de mecanismos gerenciais e econômicos que assegurem a recuperação dos custos dos serviços prestados, como forma de garantir sua sustentabilidade operacional e financeira, observada a Lei nº 11.445, de 2007;
 - k) rejeitos: resíduos sólidos que, depois de esgotadas todas as possibilidades de tratamento e recuperação por processos tecnológicos disponíveis e economicamente viáveis, não apresentem outra possibilidade que não a disposição final ambientalmente adequada;
 - l) resíduos sólidos: material, substância, objeto ou bem descartado resultante de atividades humanas em sociedade, a cuja destinação final se procede, se propõe proceder ou se está obrigado a proceder, nos estados sólido ou semissólido, bem como gases contidos em recipientes e líquidos cujas particularidades tornem inviável o seu lançamento na rede pública de esgotos ou em corpos d'água, ou exijam para isso soluções técnica ou economicamente inviáveis em face da melhor tecnologia disponível;
 - m) resíduos sólidos urbanos: os resíduos domiciliares originários de atividades domésticas em domicílios urbanos, os originários de atividades comerciais ou de serviços equiparados aos resíduos domiciliares pelo poder público municipal e os resíduos públicos originários dos serviços de limpeza urbana;
 - n) responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos: conjunto de atribuições individualizadas e encadeadas dos fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes, dos consumidores e dos titulares dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo dos resíduos sólidos, para minimizar o volume de resíduos sólidos e rejeitos gerados, bem como para reduzir os impactos causados à

saúde humana e à qualidade ambiental decorrentes do ciclo de vida dos produtos, nos termos desta Lei;

- o) reutilização: processo de aproveitamento dos resíduos sólidos sem sua transformação biológica, física ou físico-química, observadas as condições e os padrões estabelecidos pelos órgãos competentes do Sisnama e, se couber, do SNVS e do Suasa.

3.3.2 Competências e Responsabilidades dos Municípios na PNRS

Conforme a referida lei, “ Incumbe ao Distrito Federal e aos Municípios a gestão integrada dos resíduos sólidos gerados nos respectivos territórios, sem prejuízo das competências de controle e fiscalização dos órgãos federais e estaduais do Sisnama, do SNVS e do Suasa, bem como da responsabilidade do gerador...” (art. 10). Donde se vê que a reponsabilidade dos municípios na gestão dos resíduos sólidos é mais ampla do que suas obrigações em relação à gestão dos serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, o que deve ser levado em consideração na organização, e no planejamento destes serviços.

Cabe também aos municípios, em conjunto com a União e os Estados, organizar e manter o Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos (Sinir), articulado com o Sinisa e o Sinima, incumbindo-se de fornecer ao órgão federal responsável pela coordenação do Sinir todas as informações necessárias sobre os resíduos sob sua esfera de competência (art. 12).

No entanto, a lei determina que, em regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, compete aos estados promover a integração da organização, do planejamento e da execução das funções públicas de interesse comum relacionadas à gestão dos resíduos sólidos, conforme lei complementar prevista no art. 23 da Constituição Federal, para o que deverão, porém, apoiar e priorizar as iniciativas de soluções consorciadas ou compartilhadas entre dois ou mais Municípios (art. 11).

A lei confere fundamental relevância para o planejamento, estabelecendo obrigações para elaboração de planos de resíduos sólidos nos três níveis de governo, suas condicionantes e conteúdos mínimos. Neste aspecto, cabe ao município a elaboração do plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos, separadamente ou inserido no plano municipal de saneamento básico, condição para ter “acesso a recursos da União, ou por ela controlados, destinados a empreendimentos e serviços relacionados à limpeza urbana e ao manejo de resíduos sólidos, ou para serem beneficiados por incentivos ou financiamentos de entidades federais de crédito ou fomento para tal finalidade” (art. 18).

Ainda no âmbito do planejamento, a lei estabelece condições indutoras à atuação dos municípios na gestão dos resíduos sólidos, ao priorizar o acesso aos referidos recursos àqueles que optarem por soluções consorciadas intermunicipais, incluída a elaboração e implementação de plano intermunicipal¹⁸, ou que aderirem voluntariamente a planos e soluções microrregionais de integração da gestão de resíduos instituídas pelos estados, bem como aos municípios que “implantarem a coleta seletiva com a participação de cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis formadas por pessoas físicas de baixa renda” (art. 18, § 1º).

.....
18 O município que optar por solução consorciada de gestão de resíduos, cujo plano intermunicipal atenda aos conteúdos mínimos do art. 19, da lei nº 12.305/2010, pode ser dispensado da elaboração do plano municipal.

Entre os conteúdos mínimos dos planos municipais de resíduos sólidos vale destacar (art. 19):

- a identificação das possibilidades de implantação de soluções consorciadas ou compartilhadas com outros Municípios;
- os procedimentos operacionais e especificações mínimas a serem adotados nos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, incluída a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos;
- sistema de cálculo dos custos da prestação dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, bem como a forma de cobrança desses serviços, observada a Lei nº 11.445, de 2007;

Complementando a lei, o Decreto nº 7.404, de 2010, define como atribuição do titular do serviço público de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos a implantação do sistema de coleta seletiva estabelecendo inicialmente, no mínimo, a separação de resíduos secos e úmidos e, progressivamente, a separação dos resíduos secos em suas parcelas específicas, conforme as metas dos respectivos planos, bem como priorizando a participação de cooperativas ou de outras formas de associação de catadores (art. 9º).

Por fim, a Lei Federal nº 12.305/2010 determina que os geradores de resíduos não classificados como resíduos domiciliares ou equiparados são responsáveis primários pelo seu transporte, manejo e destinação adequada. Por outro lado, determina também que, caso o responsável pelo serviço público de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos assuma a execução dessas atividades, elas deverão ser devidamente remuneradas mediante cobrança de preços públicos ou outra espécie de remuneração contratual.

Muito embora as orientações deste manual tenham como foco principal a organização e a prestação dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, elas se aplicam também à organização da prestação dos serviços de manejo de resíduos sólidos urbanos, isoladamente ou de forma integrada com os demais serviços. Observando experiências bem sucedidas em diversos municípios brasileiros¹⁹, a integração da prestação dos serviços de saneamento básico (água, esgoto, resíduos e águas pluviais) pode ser solução mais racional, eficiente e adequada para a viabilização técnica e econômico-financeira dos mesmos

3.4 DO EXERCÍCIO DA TITULARIDADE

Alguns temas da Lei nº 11.445, de 2007, merecem análise mais detalhada para melhor compreensão dos aspectos e do papel do município, titular dos serviços, na organização e gestão dos serviços de saneamento básico, a começar pelo tema da titularidade, para o que são destacados e comentados a seguir os dispositivos da citada lei.

“Artigo 8o. Os titulares dos serviços públicos de saneamento básico poderão delegar a organização, a regulação, a fiscalização e a prestação desses serviços, nos termos do Artigo 241 da Constituição Federal e da Lei no 11.107, de 6 de abril de 2005.”

.....

19 Exemplos de municípios que prestam os serviços de saneamento básico de forma integrada por um único prestador municipal: Penápolis-SP, Santo André-SP, Amparo-SP, Muriaé-MG.

Conforme afirma este dispositivo, a ampliação das funções que podem ser delegadas pelos titulares, além da prestação²⁰, só pode se realizar no âmbito da gestão associada, admitida pelo art. 241 da Constituição Federal e disciplinada pela Lei nº 11.107, de 2005 e seu regulamento. Portanto, para além da prestação, a organização e as funções de regulação e fiscalização dos serviços só podem ser delegadas a consórcio público do qual participe o titular, mediante outorga legal expressa no protocolo de intenções de sua constituição; ou a entidades públicas de outros entes da Federação ou a consórcio público do qual o titular não participe, constituídos dentro do respectivo Estado, mediante convênio de cooperação.

É condição para o pleno exercício da titularidade dos serviços a formulação da política pública de saneamento básico pelo Município, a qual compreenderá instrumentos e medidas jurídico-administrativas que atendam às determinações elencadas no dispositivo reproduzido abaixo:

“Artigo 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 Artigo 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.”

É importante que o Município faça a regulação normativa legal e jurídico-administrativa da política de saneamento básico, conforme prevê o art. 11 da mesma lei, editando a legislação necessária e/ou adequando, complementando e consolidando a legislação existente (leis e decretos), bem como editando e celebrando os atos jurídico-administrativos requeridos e/ou revendo e adequando os existentes (convênios de cooperação, contratos, normas de regulação, etc.).

.....
20 Os titulares também podem delegar a prestação dos serviços a terceiros, em regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação (arts. 30 e 175, da CF).

Antes de qualquer iniciativa neste sentido, o Município deve elaborar o plano de saneamento básico, caso ainda não o tenha feito, ou revisá-lo para que se possa identificar, avaliar e propor as medidas administrativas e os atos normativos necessários para a formalização e implementação da política municipal de saneamento básico. Incluem-se nestas medidas a reestruturação e/ou criação da(s) entidade(s) municipal(is) prestadora(s) dos serviços; a instituição do ente regulador ou delegação da regulação; ou a constituição de consórcio público para a gestão dos serviços.

“Artigo 10. A prestação de serviços públicos de saneamento básico por entidade que não integre a administração do titular depende da celebração de contrato, sendo vedada a sua disciplina mediante convênios, termos de parceria ou outros instrumentos de natureza precária.”

A delegação da prestação dos serviços a terceiros, inclusive sua outorga a consórcio público do qual o Município participe, requer a celebração de contrato (de concessão, de permissão ou de programa) editado conforme a legislação específica, para que, além de cumprir exigência constitucional (art. 37, inciso XXI), sejam corretamente formalizados os objetivos e as condições da prestação dos serviços e os direitos e obrigações das partes, e haja maior segurança jurídica da delegação.

No caso de consórcio público o contrato tem também a finalidade de garantir a continuidade da prestação dos serviços e/ou a resolução de direitos e obrigações perante o Município, particularmente a amortização dos investimentos realizados, no caso de retirada do Município do consórcio ou de sua extinção (arts. 11 e 12, da Lei nº 11.107, de 2005).

Correta e oportunamente, no seu art. 10 a lei dispensa da exigência de celebração de contrato a delegação da prestação de serviços legalmente autorizada para associações e cooperativas de usuários de condomínios imobiliários e de localidades de pequeno porte com predominância de população de baixa renda, conforme os dispositivos seguintes:

“§ 1º Excetua-se do disposto no caput deste Artigo :

I - os serviços públicos de saneamento básico cuja prestação o poder público, nos termos de lei, autorizar para usuários organizados em cooperativas ou associações, desde que se limitem a:

a) determinado condomínio;

b) localidade de pequeno porte, predominantemente ocupada por população de baixa renda, onde outras formas de prestação apresentem custos de operação e manutenção incompatíveis com a capacidade de pagamento dos usuários;

II - os convênios e outros atos de delegação celebrados até o dia 6 de abril de 2005.

§ 2º A autorização prevista no inciso I do § 1º deste Artigo deverá prever a obrigação de transferir ao titular os bens vinculados aos serviços por meio de termo específico, com os respectivos cadastros técnicos.”

Esta excepcionalidade se justifica particularmente para as pequenas localidades, entre outros, nos seguintes casos: pequena escala e independência estrutural dos sistemas, custos elevados de outras formas de prestação, transitoriedade da situação (expectativa de crescimento da localidade no médio prazo), etc.

É controversa a aplicação destes dispositivos para condomínios imobiliários, em sentido estrito, particulares e fechados, regidos pela Lei nº 4.591, de 1964 e por institutos próprios de administração da propriedade imobiliária e de suas infraestruturas internas, particularmente quando integrados ao espaço urbano e usuários coletivos formais dos serviços públicos disponíveis. Incontroverso quando se tratar de condomínio imobiliário, em sentido amplo, não regido pela referida lei, utilizado como denominação genérica de determinados loteamentos urbanizados, inclusive quando isolados da malha urbana principal ou situados fora da área urbana oficial, como ocorre em alguns municípios.

Às delegações referidas no inciso II, do § 1º, retro citado, inclusive as de caráter precário, se aplicam as disposições do art. 42, da Lei nº 8.987, de 1995, com a nova redação dada pelo art. 58, da Lei nº 11.445, de 2007.

No entanto, não basta haver contrato para validade da outorga ou delegação da prestação de serviços públicos de saneamento básico. A Lei nº 11.445, de 2007 condicionou a validade do referido contrato ao cumprimento prévio de várias exigências pelo titular, conforme os dispositivos reproduzidos a seguir:

“Artigo 11. São condições de validade dos contratos que tenham por objeto a prestação de serviços públicos de saneamento básico:

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.”

§ 1º Os planos de investimentos e os projetos relativos ao contrato deverão ser compatíveis com o respectivo plano de saneamento básico.

§ 2º Nos casos de serviços prestados mediante contratos de concessão ou de programa, as normas previstas no inciso III do caput deste Artigo deverão prever:

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

II. a 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. as prioridades de ação, compatíveis com as metas estabelecidas;

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

a) o sistema de cobrança e a composição de taxas e tarifas;

b) a sistemática de reajustes e de revisões de taxas e tarifas;

c) a política de subsídios;

V. mecanismos de controle social nas atividades de planejamento, regulação e fiscalização dos serviços;

VI. as hipóteses de intervenção e de retomada dos serviços.”

A observância desses requisitos é muito importante, não só para os municípios que queiram conceder os serviços a terceiros mediante licitação ou convênio de cooperação com o Estado ou com outro município, mas também para os municípios que queiram constituir consórcio público para prestação de serviços de saneamento básico.

Conforme se verifica nos dispositivos citados, para a contratação da prestação dos serviços é necessário ter plano de saneamento básico vigente e também que os investimentos e projetos previstos no contrato sejam compatíveis com as soluções, os objetivos e as metas indicadas no plano de saneamento básico.

Também é necessário que, antes da contratação, o município tenha feito estudo de viabilidade técnica e econômico-financeira demonstrando que a prestação a ser contratada é a mais adequada e viável para promover, isolada ou complementarmente, a universalização integral dos serviços em todas as áreas urbanizadas do município, e não só na área atendida pelo prestador contratado, conforme previsto no plano de saneamento.

A exigência do inciso III do caput do artigo 11 é uma das mais importante de todas, pois, sem as normas de regulação previstas, a contratação da prestação dos serviços nem poderia ser realizada, conforme se verifica no § 2º, inciso II, do citado artigo. Além da autorização para a contratação, essas normas devem prever todos os meios para que esta forma de prestação cumpra as diretrizes da Lei nº 11.445, de 2007, destacando a definição das condições de sustentabilidade e equilíbrio econômico-financeiro, incluindo a regulação da política de cobrança de taxas, tarifas e outros preços públicos, a política de subsídios tarifários e/ou orçamentário e os mecanismos de controle social.

3.5 DA PRESTAÇÃO REGIONALIZADA DOS SERVIÇOS

Considerando a forma como a organização da prestação dos serviços de saneamento básico evoluiu e se consolidou no Brasil, particularmente com a forte centralização da prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário por empresas estaduais, promovida na era do Planasa, a Lei nº 11.445, de 2007, formalizou e ampliou o conceito de “prestação regionalizada” dos serviços, de modo a abranger, além da regionalização por meio de consórcios públicos, também a forma de atuação predominante das referidas empresas estaduais, conforme o entendimento dos dispositivos reproduzidos e comentados a seguir:

“Art. 14. A prestação regionalizada de serviços públicos de saneamento básico é caracterizada por:

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

Vê-se que, embora não restritiva, a prestação regionalizada se caracteriza quando existe um só prestador contratado simultaneamente, de forma isolada ou coletiva, por vários municípios de uma determinada região, mesmo que não sejam contíguos. Mas esta condição não basta. É necessário que haja compatibilidade entre os planos de saneamento básico e que os contratos de cada município observem normas e critérios uniformes de regulação e de fiscalização dos serviços, inclusive as normas de remuneração da prestação, o que inclui política e regime tarifário, política de subsídios ou contraprestação a cargo dos municípios contratantes, nos casos de serviços remunerados por taxas ou contratados em regime de parceria público-privada. Observe-se que uniformidade de normas e de critérios não significa unicidade dos valores de tarifas ou taxas ou do valor unitário da contraprestação ao prestador, salvo se decorrente de política de subsídios cruzados entre os próprios municípios.

Portanto, não se caracteriza como prestação regionalizada, quando um prestador (público, estatal ou privado) for contratado por vários municípios dispersos em diferentes regiões, ou quando, sendo da mesma região, as regras contratuais da prestação sejam diferentes, ou os respectivos planos de saneamento sejam incompatíveis, inclusive se o prestador for consórcio público.

“Art. 15. Na prestação regionalizada de serviços públicos de saneamento básico, as atividades de regulação e fiscalização poderão ser exercidas:

- I. 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;
- II. por consórcio público de direito público integrado pelos titulares dos serviços.”

Dos dispositivos anteriores, com a redação do inciso I dada pelo art. 42 do Decreto nº 7.217, de 2010 (I - por órgão ou entidade de ente da Federação a que os titulares tenham delegado o exercício dessas competências...), interpreta-se que as atividades de regulação e fiscalização da prestação regionalizada devem ser exercidas por um único ente regulador, seja mediante outorga legal a consórcio público integrado pelos municípios, ou, mediante convênio de cooperação, por delegação de cada município a um ente regulador instituído por outro ente da Federação no respectivo Estado.

“Art. 16. A prestação regionalizada de serviços públicos de saneamento básico poderá ser realizada por:

I. 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;

II. empresa a que se tenham concedido os serviços.”

Conforme estes dispositivos, o prestador regionalizado dos serviços pode ser qualquer órgão ou entidade pública, consórcio público, empresa pública ou de capital misto estadual, municipal ou do Distrito Federal, constituído para este fim, contratado em regime de gestão associada, por meio de contrato de programa. Pode ser também qualquer empresa, de capital público, misto ou privado, contratada em regime de concessão (inclusive PPP).

A contratação pode ser feita individualmente por cada município integrante da prestação regionalizada, ou coletivamente, por meio de consórcio público que represente todos os municípios contratantes, mediante contratos de programa ou de concessão, que observem uniformidade da regulação e compatibilidade do planejamento dos serviços.

3.6 DA REGULAÇÃO

Assim como outros aspectos, vimos no item 2.5 deste manual que a atividade regulatória é definida na Lei nº 11.445, de 2007, como uma das quatro funções de gestão dos serviços públicos de saneamento básico – planejamento, regulação, fiscalização e prestação -, cujo exercício pode ser outorgado a qualquer “...órgão ou entidade de direito público que possua competências próprias de natureza regulatória, independência decisória e não acumule funções de prestador dos serviços regulados”, conforme determina o art. 2º, inciso IV, do Decreto nº 7.217, de 2010.

3.6.1 Objetivos da regulação

De modo geral, os modelos regulatórios de serviços públicos vigentes em alguns países, alguns deles reproduzidos no Brasil para diferentes setores²¹, inclusive o saneamento básico, foram concebidos para cuidar, particularmente, da atuação dos agentes privados em atividades públicas, em regime de concessão ou autorização, visando equilibrar os interesses públicos e privados envolvidos, principalmente os socioeconômicos. Objetivando garantir a eficácia dessa função regulatória é que o artigo 21, da Lei nº

.....
²¹ Entre outros: ANATEL do setor de telecomunicações; ANEEL, do setor elétrico; ANTT, do setor de transportes; ARSESP e ARSAE, do setor de saneamento básico.

11.445, de 2007, estabelece que a atuação do ente regulador deve observar os princípios de “independência decisória, incluindo autonomia administrativa, orçamentária e financeira da entidade reguladora” e de “transparência, tecnicidade, celeridade e objetividade das decisões”.

Quando a prestação dos serviços é feita diretamente por seus titulares, a lei não os isenta da obrigação de instituir ente regulador próprio ou de delegar as atividades administrativas de regulação a outro ente. Claro está que, nesta situação não existem conflitos de interesses entre o titular e o prestador, pois integram a mesma administração e o Poder Público tem plena soberania e controle sobre o prestador.

Neste caso, a função regulatória tem como foco principal promover a eficiência da gestão pública e garantir o cumprimento dos direitos sociais inerentes aos serviços de saneamento básico, entre eles o acesso universal e integral, a qualidade e a modicidade dos custos, limitando os objetivos expressos no seguinte dispositivo da referida lei:

“Art. 22. São objetivos da regulação:

- I. estabelecer padrões e normas para a adequada prestação dos serviços e para a satisfação dos usuários;
- II. garantir o cumprimento das condições e metas estabelecidas;
- III. prevenir e reprimir o abuso do poder econômico, ressalvada a competência dos órgãos integrantes do sistema nacional de defesa da concorrência;
- IV. definir tarifas que assegurem tanto o equilíbrio econômico e financeiro dos contratos como a modicidade tarifária, mediante mecanismos que induzam a eficiência e eficácia dos serviços e que permitam a apropriação social dos ganhos de produtividade.”

Entre os objetivos mais importantes da regulação está a garantia dos direitos dos usuários dos serviços, com destaque para o que estabelece o art. 27 da referida lei:

“Art. 27. É assegurado aos usuários de serviços públicos de saneamento básico, na forma das normas legais, regulamentares e contratuais:

- I. amplo acesso a informações sobre os serviços prestados;
- II. prévio conhecimento dos seus direitos e deveres e das penalidades a que podem estar sujeitos;
- III. acesso a manual de prestação do serviço e de atendimento ao usuário, elaborado pelo prestador e aprovado pela respectiva entidade de regulação;
- IV. acesso a relatório periódico sobre a qualidade da prestação dos serviços.”

3.6.2 Competências Regulatórias

Conforme visto anteriormente e estabelece o art. 30, do Decreto nº 7.217, de 2010, as competências regulatórias dos serviços públicos de saneamento básico se dividem em dois níveis. No primeiro nível, compete ao Poder Público titular editar e fazer cumprir as leis (Legislativo), os regulamentos e atos jurídico-administrativos (Executivo) que constituem a política pública e que organizam, regulamentam e implantam o sistema de gestão dos serviços.

No segundo nível se situam as competência regulatórias de caráter técnico-executivo, a que se refere o art. 23, da Lei nº 11.445, de 2007, que podem ser outorgadas pelo Poder Público titular a entes públicos de sua administração, ou delegadas a entidades reguladoras vinculadas a outros entes da Federação, constituídas dentro do respectivo Estado.

Portanto, o que se pode atribuir ou delegar ao ente regulador, conforme o citado dispositivo, são competências normativas de execução das normas originárias do titular (lei, decretos, contratos), ou seja, normas de caráter técnico ou executivo relativas aos aspectos elencados nos incisos do referido art. 23, cujos atos administrativos se processam por meio de instruções ou resoluções do ente regulador, observando-se que, no caso de entidade reguladora delegada, a sua forma de atuação e a abrangência de sua competência regulatória (quais aspectos e atividades pode regular e os limites de suas atribuições) devem ser definidas no instrumento de delegação do titular (§1º, art. 23).

3.6.3 Órgãos e Entidades de Regulação

As atividades administrativas de regulação e fiscalização devem ser exercidas por agentes reguladores de direito público, de natureza e competências especiais, com poderes normativos regulatórios, de fiscalização e arbitral definidos nos respectivos atos de instituição e, complementarmente, nos atos legais e administrativos próprios (leis autorizativas, convênios de cooperação) quando essa competência for delegada (Lei nº 11.445, de 2007, art. 23).

As atividades de regulação e fiscalização da prestação dos serviços no âmbito municipal poderão ser exercidas mediante uma das seguintes formas:

a) diretamente, por meio de ente regulador vinculado à administração municipal, podendo ser:

- órgão da administração direta;
- autarquia especial (Agência Reguladora);
- consórcio público do qual o município participe; ou
- órgão colegiado de natureza pública (Conselho, Comitê, Câmara, etc.), particularmente quando a prestação for direta;

b) indiretamente, mediante delegação por convênio de cooperação a:

- entidade reguladora de outro município do mesmo Estado;
- entidade reguladora do respectivo Estado; ou
- consórcio público do qual o município não participe;

Quando a prestação for regionalizada ou intermunicipal, as atividades administrativas de regulação e fiscalização poderão ser exercidas por:

a) entidade reguladora, constituída no mesmo Estado, a quem os municípios titulares dos serviços tenham delegado individualmente o exercício dessas competências por meio de convênios de cooperação, podendo ser:

- entidade reguladora de qualquer município do mesmo Estado;
- entidade reguladora do respectivo Estado; ou
- consórcio público do qual o município não participe;

b) consórcio público de direito público integrado pelos titulares dos serviços.

3.7 ASPECTOS ECONÔMICOS E SOCIAIS

Embora previsto pelo menos desde a Constituição de 1934²², os aspectos econômicos da prestação de serviços públicos, em especial os prestados em regime de concessão, sempre foram carentes de diretrizes legais de âmbito nacional para sua regulação, o que se aplica particularmente aos serviços de saneamento básico, por se tratar de serviços de interesse local dos municípios, a quem compete estabelecer a respectiva política de cobrança (taxas ou tarifas).

A Lei nº 6.528, de 1978, e seu regulamento (Decreto nº 82.587, de 1978) trataram sobre tarifas de serviços públicos de saneamento básico, cujas normas, porém, se aplicavam exclusivamente aos serviços prestados pelas empresas estaduais no âmbito do Plano Nacional de Saneamento – Planasa.

Novamente previsto expressamente na Constituição de 1988 (art. 175), a normatização legal da política tarifária de serviços públicos em geral permaneceu esquecida, ficando a cargo de cada ente da Federação regular, à sua maneira, os serviços de suas competências. A consequência dessa situação é a inexistência ou a precária regulação da política de cobrança dos serviços de saneamento básico na maioria dos municípios que os prestam diretamente, bem como a imposição de regulações tarifárias do interesse das companhias estaduais, para os municípios que lhes delegaram os serviços.

Providencialmente a Lei nº 11.445, de 2007, veio corrigir parte dessa lacuna normativa no que se refere aos serviços de saneamento básico, ao disciplinar no seu Capítulo VI (arts. 29 a 42) as diretrizes para os

.....

22 Art.137 da Constituição Federal de 1934

aspectos econômicos e sociais da prestação desses serviços, com destaque para as disposições do art. 29 reproduzido a seguir:

“Artigo 29. Os serviços públicos de saneamento básico terão a sustentabilidade econômico-financeira assegurada, sempre que possível, mediante remuneração pela cobrança dos serviços:

I - de abastecimento de água e esgotamento sanitário: preferencialmente na forma de tarifas e outros preços públicos, que poderão ser estabelecidos para cada um dos serviços ou para ambos conjuntamente;

II - de limpeza urbana e 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;

III - 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.

§ 1º. Observado o disposto nos incisos I a III do caput deste Artigo, a instituição das tarifas, preços públicos e taxas para os serviços de saneamento básico observará as seguintes diretrizes:

I - prioridade para atendimento das funções essenciais relacionadas à saúde pública;

II - ampliação do acesso dos cidadãos e localidades de baixa renda aos serviços;

III - geração dos recursos necessários para realização dos investimentos, objetivando o cumprimento das metas e objetivos do serviço;

IV - inibição do consumo supérfluo e do desperdício de recursos;

V - recuperação dos custos incorridos na prestação do serviço, em regime de eficiência;

VI - remuneração adequada do capital investido pelos prestadores dos serviços;

VII - estímulo ao uso de tecnologias modernas e eficientes, compatíveis com os níveis exigidos de qualidade, continuidade e segurança na prestação dos serviços;

VIII - incentivo à eficiência dos prestadores dos serviços.

§ 2º Poderão 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.”

Destaca-se desta norma a orientação de que a sustentabilidade econômico-financeira dos serviços deve ser buscada, nos limites possíveis, mediante cobrança de taxas, tarifas e outros preços públicos diretamente dos usuários beneficiados, admitindo-se, quando isto não for possível, a adoção de subsídios não tarifários (subvenções orçamentárias) para os usuários e localidades de baixa renda.

Outro destaque relevante é que as referidas diretrizes se aplicam para a formulação da política de cobrança seja de taxas ou de tarifas, admitindo-se a cobrança simultânea de ambas para determinadas situações da prestação dos serviços, como por exemplo: cobrança de tarifa para usuários ativos do serviço de abastecimento de água, e cobrança de taxa para imóveis não ligados à rede pública, mas com o serviço à disposição.

Cabe destacar ainda, que, tanto para prestadores públicos como privados, a composição de taxas ou de tarifas deve considerar, além da cobertura dos custos da prestação dos serviços, também a geração de recursos para cobertura dos investimentos necessários e a remuneração adequada do capital investido.

3.8 DO CONTROLE SOCIAL NA GESTÃO DOS SERVIÇOS

A Lei nº 11.445, de 2007, trata do controle social na gestão dos serviços de saneamento em vários de seus dispositivos. Está incluído entre os princípios fundamentais que devem ser observados na organização e prestação dos serviços (art. 2º, X).

Os mecanismos de controle social devem ser objetivamente estabelecidos na regulação da política municipal de saneamento básico (art. 9º, V), cuja existência e normatização, bem como a exigência de sua prática mediante “a realização prévia de audiência e de consulta públicas sobre o edital de licitação, no caso de concessão, e sobre a minuta do contrato”, são condições para validade dos contratos de delegação da prestação dos serviços (art. 11, IV, § 2º, V).

O controle social também deve ser assegurado mediante realização de audiências e consultas públicas sobre as propostas dos planos municipais de saneamento básico (art. 19, § 5º) e, ainda, com a exigência de ampla publicidade e garantia de acesso aos atos e informações sobre a regulação e a prestação dos serviços (arts. 26 e 27) e de manifestação dos usuários sobre as propostas de revisões tarifárias (art. 38, § 1º).

Por fim e de modo não restritivo, a lei indica que o controle social poderá ser exercido mediante a participação dos usuários e de organizações da sociedade civil e de defesa do consumidor, por meio de seus representantes em organismos colegiados de caráter consultivo, estaduais, do Distrito Federal e municipais, junto com a representação dos titulares, dos prestadores e de outros órgãos governamentais ligados ao setor de saneamento básico (art. 47). Conforme comentado no item 2.6, no exercício de sua titularidade, o município pode instituir outros mecanismos de participação e controle social mais amplos e eficazes na gestão dos serviços de saneamento básico, inclusive organismos colegiados de caráter deliberativos, tais como: conselho da cidade, órgão regulador municipal, comitê de planejamento, etc.

4. PLANEJAMENTO

É inquestionável a importância do planejamento nas mais diversas atividades socioeconômicas. No entanto, a prática do planejamento é pouco difundida, inclusive na gestão pública, com muito caminho a ser trilhado para que se torne função rotineira. O próprio sentido do planejamento nem sempre é bem compreendido, sendo muitas vezes utilizado de forma equivocada.

O planejamento é um processo permanente de diagnóstico (conhecimento), avaliação e monitoramento da situação atual de qualquer atividade, visando orientar as ações presentes para sua continuidade e correção de eventuais desvios de seus objetivos e/ou metas, bem como de prognosticar as situações futuras, traçando os caminhos a serem percorridos, mediante revisão dos objetivos e metas a serem alcançados e definição dos programas, projetos e ações para realizá-los. Mas o emprego desse processo não é a situação mais usual, em se tratando da gestão dos serviços públicos de saneamento básico no Brasil, talvez a causa mais relevante da generalizada ineficiência na prestação e dos elevados e persistentes déficits de atendimento desses serviços, particularmente o esgotamento sanitário e o manejo adequado dos resíduos sólidos urbanos.

Neste sentido, o planejamento é instrumento indispensável para a boa gestão dos serviços de saneamento básico, tanto para o Poder Público titular dos serviços como para os seus prestadores, e deve ser adotado de forma permanente e sistemática.

A Lei nº 11.445, de 2007 define o planejamento como elemento determinante para a gestão dos serviços públicos de saneamento básico, entendido como o conjunto de atividades atinentes à identificação, qualificação, quantificação, organização e orientação de todas as ações, públicas e privadas, por meio das quais um serviço público deve ser prestado ou colocado à disposição de forma adequada e, conseqüentemente, definindo o modelo de gestão a ser adotado, incluindo o sistema de regulação. Neste contexto o planejamento é instrumento essencial para, entre outras coisas:

- a) diagnosticar a situação em que se encontram os serviços e definir as ações necessárias para torná-los adequados para a população;
- b) estabelecer objetivos e as metas que se pretende alcançar com a gestão dos serviços;
- c) definir escalas ótimas e níveis de integração a serem adotados para a prestação dos serviços;
- d) definir as prioridades das ações;
- e) monitorar, controlar e fiscalizar a gestão dos serviços, em especial a sua prestação.

Os objetivos e metas são determinantes para definição do plano de investimentos requeridos. A escala e o nível de integração entre diferentes serviços são essenciais para se determinar o arranjo mais racional e eficiente para a organização e prestação dos serviços, visando proporcionar maior qualidade e menor custo para os usuários e uma política de subsídios mais justa.

O processo de planejamento dos serviços públicos de saneamento básico se dá em dois níveis.

No primeiro nível está o **plano municipal de saneamento básico**, de natureza abrangente, de caráter analítico da situação existente (diagnóstico) e prospectivo da situação futura desejada, propositivo dos objetivos e metas e dos programas, projetos e ações necessárias para alcançá-los, constituindo-se ainda em instrumento vinculante para o Poder Público titular na organização e na prestação dos serviços.

Em segundo nível está o **plano de gestão** dos serviços, de caráter executivo e estratégico das ações administrativas e técnicas, constituindo-se no instrumento orientador da prestação dos serviços para os gestores e na base material da sua regulação normativa e da fiscalização.

4.1 PLANO MUNICIPAL DE SANEAMENTO BÁSICO

Conforme visto anteriormente, a vigência de plano de saneamento básico é condição requerida para a validade dos contratos que tenham por objeto a prestação de serviços públicos de saneamento básico, no que se incluem os contratos de programa celebrados no âmbito da gestão associada, seja por meio de consórcio público ou por meio de convênio de cooperação.

A competência para a elaboração do plano **é do município titular dos serviços**, isoladamente ou em conjunto com outros municípios, por meio de consórcio público do qual participem. Sem prejuízo da competência e da responsabilidade do titular, os planos de saneamento básico poderão ser específicos para cada serviço, bem como poderão ser elaborados com base em estudos fornecidos pelos prestadores de cada serviço.

O Plano Municipal ou Intermunicipal de Saneamento Básico deve contemplar um horizonte de pelo menos vinte anos, estendidos a cada revisão periódica, e abranger os conteúdos mínimos definidos na Lei nº 11.445, de 2007 (art.19) e Resolução Recomendada nº 75, de 2009, do Conselho das Cidades, além de estar em consonância com os planos diretores municipais, com os objetivos e as diretrizes dos planos plurianuais (PPA), com os planos de recursos hídricos, e com a legislação ambiental, de saúde e de educação, entre outras.

A área de abrangência do Plano Municipal ou Intermunicipal de Saneamento Básico deve corresponder a todo o território do(s) município(s), contemplando a sede municipal e os distritos, considerando todas as localidades e áreas urbanizadas, incluindo áreas indígenas, quilombolas e tradicionais, bem como a população rural dispersa.

Considerando as interfaces setoriais, o Plano Municipal ou Intermunicipal de Saneamento Básico deve ser compatível e integrado às demais políticas públicas e respectivos planos municipais e observar as normas do município relacionadas à regulação e ao gerenciamento do espaço urbano. Neste sentido, o Plano de saneamento Básico visa preponderantemente:

- contribuir para o desenvolvimento sustentável do ambiente urbano;
- assegurar a efetiva participação da população nos processos de elaboração, implantação, avaliação, monitoramento e de revisão do Plano Municipal ou Intermunicipal de Saneamento Básico;
- assegurar que a aplicação dos recursos financeiros administrados pelo Poder Público se dê segundo critérios de promoção de salubridade ambiental, da maximização da relação benefício-custo e de maior retorno social interno;
- estabelecer mecanismos de regulação e fiscalização dos serviços de saneamento básico;
- utilizar indicadores dos serviços de saneamento básico no planejamento, implementação e avaliação da eficácia das ações em saneamento;
- promover a organização, o planejamento e o desenvolvimento da gestão dos serviços de saneamento básico, com ênfase na capacitação gerencial e na formação de recursos humanos, considerando as especificidades locais e as demandas da população; e
- promover o aperfeiçoamento institucional e tecnológico do município, visando assegurar a adoção de mecanismos adequados ao planejamento, implantação, monitoramento, operação, recuperação, manutenção preventiva, melhoria e atualização dos sistemas integrantes dos serviços públicos de saneamento básico.

4.1.1 Objetivos

Conforme dispõe a Lei nº 11.445, de 2007 (art.19), a elaboração do plano de saneamento básico ou de sua revisão, seja do conjunto dos serviços ou de um serviço específico, tem por objetivos:

- a) realizar diagnóstico da situação e de seus impactos nas condições de vida da população, utilizando sistema de indicadores sanitários, epidemiológicos, ambientais e socioeconômicos e apontando as causas das deficiências detectadas;
- b) definir os 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;
- c) estabelecer os 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;
- d) definir as ações para emergências e contingências; e
- e) estabelecer os mecanismos e procedimentos para a avaliação sistemática da eficiência e eficácia das ações programadas.

O processo de elaboração ou de revisão do plano de saneamento básico deve compreender a análise dos aspectos institucionais, jurídicos, administrativos, técnico-operacionais, sociais e econômicos relaciona-

dos à gestão dos serviços, avaliando e definindo os cenários alternativos para a sua organização ou eventual reorganização institucional e administrativa, que inclui também as formas de prestação dos serviços.

No caso de prestação mediante gestão associada ou de prestação regionalizada, a elaboração dos planos municipais pode ser feita em conjunto pelos municípios participantes, inclusive por meio de consórcio público, com apoio dos respectivos prestadores, abordando os citados aspectos e suas particulares decorrentes da gestão integrada dos serviços objeto dessas formas de prestação, porém deverá resultar na edição de planos individualizados para cada município ou localidade, além do eventual plano regional consolidado para o conjunto de municípios envolvidos.

Na elaboração ou revisão do plano deve-se avaliar também as possibilidades e alternativas de integração da gestão dos serviços de saneamento básico (abastecimento de água, esgotamento sanitário, manejo de resíduos sólidos e manejo de águas pluviais), particularmente a prestação, por uma única entidade municipal, visando identificar e definir o escopo, a escala ótima e o âmbito territorial mais adequado para cada um e para o conjunto dos serviços a serem prestados.

Caso o município pretenda participar da criação de consórcio público estas definições são ainda mais importantes, pois delas dependem a configuração de sua organização institucional. Administrativa e operacional, tais como: objetivos e funções do consórcio, quais serviços serão geridos e/ou prestados pelo consórcio, área territorial de sua atuação (municípios que o integrarão), etc.

4.1.2 Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Financeira

Embora não seja definido como parte intrínseca do plano de saneamento básico, o estudo de viabilidade técnica e econômico-financeira da prestação dos serviços, nas condições estabelecidas no referido plano, constitui peça indispensável do processo de planejamento, pois é esse estudo que demonstrará a sua exequibilidade e sustentabilidade e determinará a alternativa de arranjo institucional e organizacional mais adequado para sua execução.

O estudo de viabilidade técnica e econômico-financeira, além do seu objetivo lógico, visa também definir as premissas e estabelecer os parâmetros, condições e critérios de aplicação dos elementos do plano de saneamento básico (incisos “a” a “c” do subitem anterior) que, traduzidos em resultados quantitativos e qualitativos, deverão ser observados no plano de gestão administrativo, financeiro e operacional, e na regulação econômica da prestação dos serviços. Ademais, a existência desse estudo é condição para a validade dos contratos que venham a ser celebrados para a prestação dos serviços, inclusive contrato de programa celebrado com consórcio público do qual o município participe.

4.1.3 Aspectos do Modelo de Organização Institucional

O modelo de gestão dos serviços vigente em cada localidade, em especial as formas de sua prestação, mesmo se não estiver organizado e estruturado de forma sistêmica²³, é elemento fundamental na realização dos diagnósticos que influenciarão significativamente a concepção e composição dos cenários

.....
²³ Existência de normas de regulação e de órgãos ou entidades específicas, próprias ou delegadas, para o exercício das funções de planejamento, regulação/fiscalização e prestação.

alternativos de gestão em todos os seus aspectos, e será também determinante para a construção do arranjo institucional, organizacional e territorial mais adequado para a gestão dos serviços.

Essa questão assume particular importância pelo fato de que os diversos serviços de saneamento básico, de modo geral, estão organizados de formas diferentes dentro de cada município e essas formas também são diferentes entre os municípios de uma mesma região. Ainda são poucos os municípios que já integraram a gestão dos quatro serviços de saneamento básico em uma única entidade municipal. Também não se conhece ainda nenhum consórcio público criado para a gestão associada, incluindo a prestação integrada, desses serviços. Em consequência da centralização nas companhias estaduais de saneamento da prestação dos serviços de abastecimento de água e, em menor escala, do esgotamento sanitário, promovida na era do Planasa, na maioria dos municípios brasileiros não existe um órgão ou entidade coordenadora da gestão, particularmente o planejamento, dos serviços.

Mesmo que os serviços sejam prestados sob formas e por instituições diferentes, numa localidade ou região, não há impedimento para o seu planejamento integrado e para a concepção e implantação de um modelo de gestão associada (consórcio público ou convênio de cooperação), em especial para as funções de regulação e fiscalização, bem como para a integração ou unificação da prestação dos serviços compatíveis e/ou para o compartilhamento de recursos comuns, tais como: aquisição de materiais, contratação de serviços especializados, oficinas e laboratórios, serviços de engenharia, assessoria jurídica, serviços de informática, serviços de contabilidade, máquinas e equipamentos, etc.

Outra situação que deve ser considerada na elaboração do plano de saneamento básico é o fato de que muitas localidades, em especial as de menor porte, não têm os serviços organizados de forma adequada e em alguns deles os serviços nem são prestados de forma estruturada e sistemática. Isto ocorre principalmente com os serviços de esgotamento sanitário, de manejo de resíduos sólidos e de águas pluviais, cujas ações, quando existem, geralmente são realizadas de forma dispersa por diferentes órgãos da administração ou por terceiros, mediante contratos precários.

Nestes casos o plano de saneamento básico constitui peça essencial e requisito necessário para orientar a adequada organização e gestão dos serviços e cumprimento dos princípios fundamentais estabelecidos na Lei nº 11.445, de 2007 (art. 2º), principalmente nas situações em que os serviços estejam sendo prestados por terceiros mediante delegação ou contratos precários.

4.1.4 Elementos Essenciais do Plano de Saneamento Básico

São elementos essenciais do plano de saneamento básico, municipal ou regional:

- o diagnóstico situacional dos serviços, incluindo avaliação dos aspectos **jurídico-institucionais, técnicos e operacionais, socioeconômicos, econômico-financeiros** e, nos casos de gestão associada ou de núcleos urbanos dispersos, dos aspectos geográficos e logísticos envolvendo os elementos integradores das diversas localidades, e demais peculiaridades regionais.
- **a concepção dos cenários de implantação do plano no âmbito local ou regional, conforme indicar o diagnóstico, compreendendo:** desenho dos possíveis (re)arranjos institucionais e organizacionais da gestão dos serviços para as funções de regulação, fiscalização e prestação, definição dos âmbitos ter-

ritoriais de atuação, definição dos níveis de atendimento (parâmetros de universalização) dos serviços que se pretende alcançar, projeção das demandas e das infraestruturas necessárias, definição dos programas, projetos e ações necessárias.

- realização dos estudos de viabilidade técnica e econômica dos cenários concebidos considerando os respectivos elementos e os resultados dos diagnósticos, mediante aplicação de modelo adequado de avaliação econômica de longo prazo;
- definição do cenário que configura, conforme os estudos de viabilidade, o modelo de gestão mais adequado em termos de exequibilidade, viabilidade, sustentabilidade e eficiência técnica e econômica e de eficácia das ações.

A Funasa disponibiliza em seu sítio um Termo de Referência para elaboração de Planos Municipais de Saneamento Básico²⁴ que poderá ser consultado para um melhor entendimento sobre o assunto. Outras publicações sobre os planos de saneamento básico editadas pela Secretária Nacional de Saneamento, do Ministério das Cidades, estão disponíveis no sítio do PMSS (Programa de Modernização do Setor Saneamento)²⁵.

4.2 PLANO DE GESTÃO DOS SERVIÇOS

Embora não seja instrumento sistemático previsto na Lei nº 11.445, 2007, o plano de gestão, como já dito, é uma ferramenta de planejamento de caráter executivo e estratégico das ações administrativas e técnicas, constituindo-se no instrumento orientador da prestação dos serviços para os gestores e prestadores e para instituição da base normativa da sua regulação e fiscalização.

Nos casos em que os serviços são prestados diretamente pelo titular, por órgãos ou entidades vinculadas à sua administração (departamentos, autarquias ou empresas públicas ou mistas), o plano de gestão assume particular importância, tendo em vista que o ordenamento legal e jurídico que disciplina a organização e gestão institucional dos serviços, principalmente a regulação, fiscalização e prestação, geralmente é insuficiente ou precário (leis, decretos, estatutos e regimentos).

Nestes casos, como as relações entre os organismos do sistema de gestão (titular e prestador) e suas ações não são formalizadas por meio de contratos administrativos, o plano de gestão pode ser um meio eficaz para detalhar os objetivos, as metas e as ações previstas no plano de saneamento, bem como para disciplinar os aspectos técnicos e administrativos de sua execução conforme as diretrizes e requisitos regulatórios previstos na referida Lei.

Neste sentido, alguns aspectos do plano de gestão, mormente os de regulação, podem requerer a edição de atos normativos legais e regulamentares complementares ao ordenamento existente.

.....
24 Disponível em: http://www.funasa.gov.br/site/wp-content/uploads/2012/04/2b_TR_PMSB_V2012.pdf

25 <http://www.pmss.gov.br/index.php/biblioteca-virtual/publicacoes-diversas>

No que diz respeito aos aspectos executivos do plano, administrativos e técnicos, estes podem se converter em contrato de gestão entre o Executivo e as entidades da administração indireta, como forma de submeter os executores das ações ao compromisso de cumprimento dos objetivos e metas traçadas no plano de saneamento básico. Para tanto é preciso editar lei disciplinando os termos essenciais do contrato de gestão, conforme prevê a Constituição Federal²⁶.

Nos casos dos serviços delegados a terceiros a Lei nº 11.445, de 2007 já requer para a delegação uma série de requisitos normativos, regulamentares e contratuais que contemplam a maior parte do plano de gestão no que respeita ao disciplinamento dos aspectos relativos à prestação dos serviços e sua regulação. Neste caso o plano de gestão, se não requerido como parte do processo de delegação, pode ser um instrumento complementar de detalhamento e normatização técnica e administrativa dos objetivos, metas e ações, de caráter executivo, disciplinado e monitorado pelo ente regulador.

4.2.1 Objetivos

O plano de gestão tem, entre outros, os seguintes objetivos gerais:

- a) no âmbito institucional, detalhar e disciplinar as diretrizes, políticas e ações relativas à organização dos serviços, sua estruturação, implantação e funcionamento, e à regulação da prestação.
- b) no âmbito estratégico e executivo, detalhar os objetivos, metas, programas, projetos e ações, definir a estrutura administrativa e operacional, os planos administrativos, operacionais e de investimentos, os recursos necessários, os critérios e procedimentos para sua execução, bem como definir e normatizar os instrumentos, parâmetros, padrões e indicadores de acompanhamento e avaliação de desempenho dos gestores e dos prestadores dos serviços e de cumprimento dos objetivos e metas.

4.3 ASPECTOS DA REGULAÇÃO ECONÔMICA DOS SERVIÇOS

Como já conceituado no item 2.5, além dos aspectos técnico-operacionais da prestação dos serviços, a regulação abrange também os aspectos econômicos, os quais costumam ser os mais sensíveis e complexos do sistema de regulação.

Por isso é importante o conhecimento dos elementos essenciais da regulação econômica que devem ser considerados tanto para a elaboração dos planos de saneamento como para a implementação da gestão dos serviços, são eles:

- regimes de cobrança pela prestação de serviços públicos
- hipóteses e formas de cobrança da prestação dos serviços de saneamento básico

.....

26 Art. 37, § 8º, da CF: “a autonomia gerencial, orçamentária e financeira da administração direta e indireta poderá ser ampliada mediante contrato, a ser firmado entre seus administradores e o poder público, que tenha por objeto a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade, cabendo à lei dispor sobre: I – o prazo de duração do contrato; II – os controles e critérios de avaliação de desempenho, direitos, obrigações e responsabilidade dos dirigentes; III – a remuneração do pessoal”.

4.3.1 Regimes de Cobrança pela Prestação dos Serviços

- Conforme a Constituição Federal (arts. 145 e 175) são admitidos dois regimes de cobrança direta dos usuários pela prestação ou disposição dos serviços públicos em geral e, conforme a Lei nº 11.445, de 2007 (art. 29), dos serviços de saneamento básico em particular: o de **preços públicos** e o **tributário**. No entanto, conforme interpretação desse dispositivo e do Código Tributário Nacional²⁷, esses regimes e suas espécies não se aplicam de modo uniforme para os diferentes serviços de saneamento básico ou para as diferentes formas de prestação dos serviços.

A adoção de qualquer um dos regimes de cobrança referidos anteriormente requer o cumprimento de alguns princípios e condições jurídicas, conforme descrito a seguir.

4.3.1.1 Regime de preço público

A adoção do regime de preço público (tarifário) requer que:

- a **adesão** do usuário ao serviço seja **voluntária** e **contratual**, isto é, não pode ser imposta pelo Poder Público ou pelo prestador;
- o serviço seja **específico** e **divisível**, isto é, específico, quando puder ser prestado de forma destacada em unidades autônomas para usuários determinados e, divisível, quando puder ser utilizado, separadamente, por parte de cada um dos seus usuários.
- o serviço deve ser efetivamente **prestado** e **utilizado** pelo usuário; e
- a utilização do serviço seja **mensurável** por meio de instrumento ou por critério técnico e objetivo de aferição.

Preço público, em sentido amplo, é denominação genérica dos valores cobrados pela prestação de uma atividade de interesse público qualquer, privativa ou não do Estado. A tarifa é uma espécie de preço público geralmente cobrada em contraprestação do serviço público, cuja adoção atenda aos requisitos anteriores, independente de quem seja o prestador (público ou privado) e, obrigatoriamente, quando a prestação for outorgada a uma entidade de direito privado (empresa pública ou sociedade de economia mista) da administração indireta do titular, ou quando for delegada por meio de contrato a qualquer entidade pública ou privada não integrante da administração do titular do serviço.

A política tarifária precisa estar disciplinada em lei do titular do serviço (art. 175 da Constituição Federal) e sua aplicação disciplinada em normas de regulação (decreto, contrato, instruções, resoluções, etc.) do respectivo Poder Executivo e/ou do ente regulador.

.....

27 Lei nº 5.172/66, atualizada pela LC nº 104/01, que regulamenta o sistema tributário nacional.

Além da tarifa pela contraprestação do serviço fim (p. ex.: o abastecimento de água), algumas atividades específicas ou acessórias do mesmo serviço podem ser remuneradas por preços públicos específicos (p. ex.: o abastecimento por caminhão pipa, a ligação de água ou de esgoto, o reparo do medidor, etc.). O preço público específico também pode ser instituído para determinadas atividades, de adesão não compulsória, do serviço público cuja atividade fim ou principal seja remunerada por taxa, como no caso do serviço de manejo de resíduos sólidos (p. ex.: preços específicos para coleta de resíduos volumosos, de resíduos da construção, etc.).

4.3.1.2 Regime tributário

O regime tributário que se pode aplicar para remuneração da prestação de serviços públicos é o de **cobrança de taxas**, e o da **contribuição de melhoria** para recuperação de investimentos em suas infraestruturas.

A adoção do regime tributário na forma de **taxas**, para cobrança da prestação de serviço público, requer o atendimento pelo menos das seguintes condições:

- a) o serviço seja específico e divisível, conforme definição anterior;
- b) a possibilidade de utilização efetiva ou potencial do serviço público, isto é, quando de fato pode ser utilizado pelos usuários ou, quando sendo de utilização compulsória, sejam postos à sua disposição mediante atividade administrativa em efetivo funcionamento; e
- c) o serviço seja efetivamente prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição, ou seja, o serviço esteja em efetivo funcionamento e o usuário possa utilizá-lo quando necessitar.

Embora pouco utilizada, o município pode adotar também a cobrança do tributo de **contribuição de melhoria** previsto na Constituição Federal (art. 145), a qual deve ser instituída por lei municipal “para fazer face ao custo de obras públicas de que decorra valorização imobiliária, tendo como limite total a despesa realizada e como limite individual o acréscimo de valor que da obra resultar para cada imóvel beneficiado”, conforme dispõe o Código Tributário Nacional (art. 81).

Portanto, o município pode aplicar a cobrança de contribuição de melhoria para recuperação de determinados investimentos realizados em infraestruturas urbanas vinculadas aos serviços públicos de saneamento básico, tais como: extensão de redes de água e esgotos e implantação de drenagem em vias públicas. No entanto, isto requer adequada regulação dos aspectos econômicos e da política de cobrança dos respectivos serviços, para que o usuário contribuinte não seja onerado duplamente por esta parcela de seus custos, com sua inclusão no valor das taxas ou tarifas.

Ausentes os citados requisitos, a prestação do serviço não pode ser cobrada diretamente do usuário mediante qualquer dos referidos regimes, devendo então ser custeada com recursos ordinários do orçamento geral do titular.

Destes elementos interpretativos pode-se concluir também que, para o serviço público prestado diretamente por órgão ou entidade pública do titular, cuja cobrança atenda às condições para adoção do regi-

me de preço público, também o será para o regime tributário na forma de taxa. O contrário nem sempre se aplica, como se pode verificar a seguir.

4.3.2 Formas de Cobrança pela Prestação dos Serviços de Saneamento Básico

O regime de cobrança a ser adotado depende também do tipo de serviço prestado e da combinação do regime de prestação - direta ou indireta - com a forma de prestação do serviço, caracterizada pela natureza jurídica do prestador - de direito público ou privado -, e pelo tipo de outorga adotado - outorga legal ou delegação contratual, bem como, em alguns casos, com as atividades prestadas.

4.3.2.1 Regime de cobrança conforme o tipo de serviço

No que se refere aos **tipos dos serviços**, atendidos os requisitos indicados nos subitens anteriores, a cobrança direta dos usuários pela prestação de cada serviço poderá ser feita, para os serviços de:

- a. **abastecimento de água e esgotamento sanitário:** mediante regime **tributário** ou de **preços públicos**, cujos valores poderão ser individuais, para cada um dos serviços (uma taxa/tarifa de água e outra de esgoto), ou unitários, para ambos conjuntamente (única taxa/tarifa de água e esgoto);
- b. **limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos urbanos:** mediante regime **tributário** ou de **preços públicos**, conforme o regime e a forma de prestação do serviço ou as atividades cobradas;
- c. **manejo de águas pluviais urbanas:** exclusivamente **tributário**, conforme o regime ou forma de prestação do serviço ou as atividades cobradas.

4.3.2.2 Regime de cobrança conforme o regime e forma de prestação dos serviços

Por fim, a opção do regime de cobrança a ser adotado para cada serviço será determinada pela combinação do regime, da forma de prestação e das atividades prestadas, também atendidos os requisitos anteriores. Assim, a cobrança direta dos usuários pela prestação de cada serviço poderá ser estabelecida conforme as situações detalhadas a seguir. Para os serviços de:

- a) **abastecimento de água e esgotamento sanitário**, quando for:
 - **prestação direta centralizada ou descentralizada** por meio órgão ou autarquia municipal, mediante **regime tributário** na forma de taxa, ou de **preço público**, na forma de tarifa e outras espécies, para todas as atividades;
 - **prestação direta descentralizada** por meio de empresa pública ou de economia mista e de fundação, exclusivamente mediante regime de **preço público**, na forma de tarifa e outras espécies;
 - **prestação indireta** por meio de concessão, permissão ou autorização, exclusivamente mediante regime de **preço público**, na forma de tarifa e outras espécies;

- **gestão associada** por meio de consórcio público ou convênio de cooperação, exclusivamente mediante regime de **preço público**, na forma de tarifa e outras espécies;

b) limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos urbanos, quando for:

- **prestação direta centralizada ou descentralizada** por meio de órgão ou autarquia municipal, mediante **regime tributário** na forma de taxa, para as atividades de coleta e destinação final de resíduos domiciliares, e de **preço público**, na forma de tarifa e outras espécies, para atividades especiais de coleta e destinação de resíduos não domiciliares (grandes geradores, resíduos de saúde, da construção, volumosos e outros);
- **prestação direta descentralizada** por meio de empresa pública ou de economia mista e de fundação, exclusivamente mediante regime de **preço público**, na forma de tarifa e outras espécies, somente para atividades especiais de coleta e destinação de resíduos não domiciliares (grandes geradores, resíduos de saúde, da construção, volumosos e outros);
- **prestação indireta** por meio de concessão, permissão ou autorização, exclusivamente mediante regime de preço público, na forma de tarifa e outras espécies, somente para atividades especiais de coleta e destinação de resíduos não domiciliares (grandes geradores, resíduos de saúde, da construção, volumosos e outros);
- **gestão associada** por meio de consórcio público ou convênio de cooperação, exclusivamente mediante regime de **preço público**, na forma de tarifa e outras espécies, somente para atividades especiais de coleta e destinação de resíduos não domiciliares (grandes geradores, resíduos de saúde, da construção, volumosos e outros);

Observe-se que, por razões culturais ou socioeconômicas, é muito difícil a adoção de instrumentos ou mecanismos objetivos de medição da coleta de resíduos domiciliares, inviabilizando, na prática, a cobrança desta atividade diretamente do usuário por meio de tarifas, para qualquer forma de prestação. Observe-se que, para a prestação direta por órgão ou entidade pública do titular, pode haver cobrança de taxas para esta atividade, realizada diretamente pelo prestador. Portanto, para as demais formas de prestação da atividade de coleta e destinação de resíduos domiciliares só é possível a cobrança de taxas dos usuários pelo Poder Público titular, que remunerará o prestador, conforme as condições contratadas.

Deve-se observar, também, que algumas atividades destes serviços não reúnem os requisitos para caracterizá-las como específicas e divisíveis em relação aos usuários individuais, devido ao caráter genérico de sua prestação, como é o caso da varrição e capina de vias e logradouros públicos e outros denominados genericamente de limpeza urbana. Nesta situação não é aplicável qualquer dos referidos regimes de cobrança direta do usuário, sendo remunerados com recursos do orçamento geral do titular.

- c) **manejo de águas pluviais urbanas**: exclusivamente pelo regime tributário de taxa, e somente quando prestado diretamente por órgão ou entidade de direito público (autarquia) do titular. Para as demais formas de prestação do serviço também só será possível a cobrança de taxas dos usuários pelo Poder Público titular, que remunerará o prestador, conforme as condições contratadas.

5. ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

Entre as diversas ações e programas desenvolvidos pelo Ministério da Saúde por meio da Funasa, com a finalidade de melhorar o cenário nacional das condições de saúde e saneamento, observa-se a crescente demanda pelo apoio técnico e administrativo aos municípios para a construção e/ou aprimoramento de um sistema de gestão sustentável dos serviços públicos de saneamento básico, objetivando particularmente a eficiência e eficácia da aplicação dos recursos financeiros em investimentos, em especial os recursos não onerosos repassados pela União.

Interessa particularmente à Funasa fomentar o atendimento dessa demanda, em face da constatação dos inúmeros casos em que a aplicação de recursos em obras de abastecimento de água, de esgotamento sanitário e de manejo de resíduos sólidos (aterros sanitários) não vem sendo acompanhada da adequada capacidade de gestão na prestação dos respectivos serviços de saneamento básico, o que resulta em deficiências na operação e manutenção dos sistemas implantados com os referidos recursos e na ineficácia e falta de sustentabilidade dos serviços.

Portanto, é de fundamental importância que a gestão dos serviços de saneamento básico esteja corretamente organizada, incluindo a forma de prestação dos serviços mais adequada, eficiente e condizente com a realidade dos municípios, e que o prestador dos serviços possua uma adequada e qualificada estrutura organizacional e funcional para fazer frente aos desafios de oferecer aos usuários serviços cada vez mais eficientes e eficazes.

O Programa de Cooperação Técnica da Funasa, no que se refere ao apoio aos municípios para o desenvolvimento da gestão municipal e intermunicipal dos serviços de saneamento básico, visa atender esse propósito e se insere perfeitamente no eixo das **ações estruturantes** contempladas no Plano Nacional de Saneamento Básico - PLANSAB.

Conforme visto no item 2.3 deste documento, são múltiplos e relativamente complexos os possíveis arranjos jurídicos e institucionais para a organização e gestão dos serviços públicos municipais de saneamento básico, inclusive as formas de prestação.

Os municípios têm competência constitucional para organizar e prestar os referidos serviços da forma que melhor atenda aos seus interesses (art. 30 da CF). No entanto, em razão da essencialidade e universalidade dos serviços de saneamento básico, das características socioeconômicas e demográficas dos municípios que mais necessitam de apoio, a Funasa dará maior ênfase e foco deste documento no detalhamento da modelagem da organização de serviços municipais prestados por autarquias e de serviços intermunicipais prestados por consórcio público, em regime de gestão associada.

Considerando também a tradição e competência técnica histórica da Funasa, serão focados especialmente modelos de organização dessas entidades para a prestação dos serviços de abastecimento de água e

de esgotamento sanitário, sem prejuízo de sua configuração para abarcar também a prestação dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e de drenagem e manejo de águas pluviais.

5.1 SERVIÇOS MUNICIPAIS

Nesta seção orienta-se sobre como organizar e estruturar serviços públicos municipais de saneamento básico na forma de autarquia. Ressalta-se, porém, que não se pretende esgotar o assunto, nem garantir que os modelos aqui apresentados sejam os mais adequados para todos municípios.

A interpretação sintética dos arranjos de modelos de gestão apresentados no sub-ítem 2.3 indica que organizar o serviço público compreende, sucintamente:

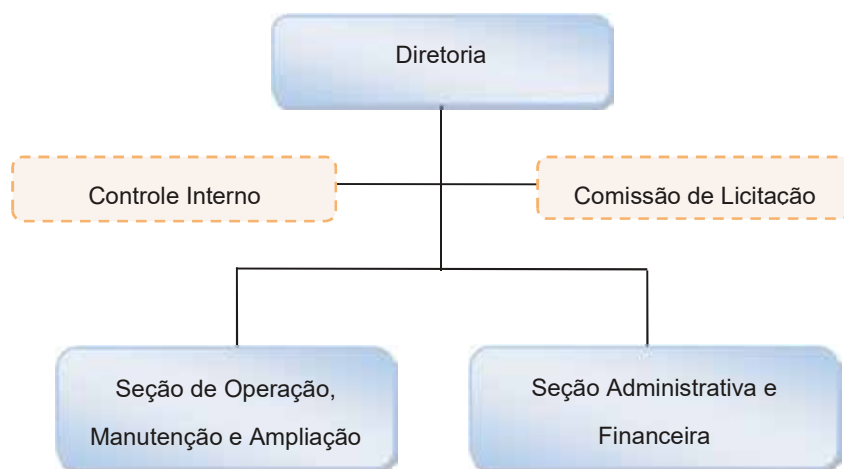
- a) definir o tipo de gestão do serviço, ou seja, escolher se a gestão institucional, incluído o planejamento, será exercida direta e exclusivamente pelo ente titular do serviço, ou se compartilhará a gestão com outros entes federados de forma cooperativa, por meio de consórcio público ou de convênio de cooperação;
- b) definir e instituir ou designar o ente responsável pela regulação e fiscalização executiva do serviço, inclusive por meio de consórcio público ou de convênio de cooperação com outro ente federado, bem como definir os procedimentos de sua atuação, de modo compatível com o tipo de gestão escolhido;
- c) definir a forma de prestação do serviço, se será direta ou indireta e conforme o tipo de gestão escolhido;
- d) definir e elaborar os instrumentos jurídicos legais e administrativos de outorga e/ou de delegação da prestação do serviço, de acordo com a forma de prestação escolhida;
- e) constituir o órgão ou entidade municipal que será responsável pela prestação direta do serviço (incluindo as atividades de implantação, administração, operação, manutenção e expansão), ou se integrar ao consórcio público ao qual será outorgada esta responsabilidade, conforme o tipo de gestão escolhido; ou
- f) formalizar o contrato de programa, no caso de opção pela forma de prestação indireta, através do consórcio público, por entidade de ente consorciado; ou
- g) formalizar o convênio de cooperação e o contrato de programa, no caso de opção pela forma de prestação indireta por entidade de outro ente federado; ou
- h) realizar o processo de licitação e formalizar o contrato de concessão ou permissão, inclusive por meio de PPP, no caso de opção pela prestação indireta do serviço (ou de parte dele) sob estas modalidades, ou, conduzir junto ao consórcio público a realização deste procedimento, de forma individual ou coletiva, caso lhe tenha sido conferido esta competência pelo(s) município(s); e/ou
- i) formalizar a autorização para a prestação do serviço por associação ou cooperativa de usuários em localidade de pequeno porte e/ou em condomínio imobiliário isolado, se for o caso.

A intenção principal deste tópico é a de subsidiar a criação ou reorganização de autarquia municipal responsável pela prestação dos serviços de saneamento básico, disponibilizando-se dois modelos como referência, sendo um para municípios de pequeno porte e outro para municípios de maior porte, a partir dos quais outros poderão ser desenvolvidos de forma que melhor se adaptem à cada realidade local.

5.1.1 Organização de Serviços para Municípios de Pequeno Porte

É difícil definir e classificar os portes dos municípios com base apenas na população permanente total, para os efeitos aqui pretendidos. Outros fatores, como a distribuição da população entre áreas urbanas e rurais, a quantidade de localidades urbanas (sede, povoados e vilas) e suas populações e a população flutuante de localidades turísticas, podem influenciar significativamente esse processo. Do mesmo modo, não há regra para determinar para qual porte mínimo de município se justifica a criação de autarquia ou de órgão da administração direta para a prestação dos serviços, sugerindo-se, para tanto, adotar critérios de racionalidade e viabilidade econômica. A figura 3 mostra o desenho simplificado da estrutura organizacional de uma autarquia para município de pequeno porte, considerando municípios com população urbana de até 10.000 habitantes ou 5.000 ligações de água, independente da quantidade de localidades urbanas e de ligações de esgoto.

Figura 3 – Organograma simplificado de autarquia de pequeno porte



Fonte: Adaptado de: Manual de orientação para criação e organização de autarquias municipais de água e esgoto. 2. ed. – Brasília: Funasa, 2003.

A estrutura organizacional retratada na Figura 3 compreende dois níveis hierárquicos. O primeiro é constituído pela Diretoria do serviço municipal de saneamento básico. O segundo, por dois órgãos executivos: a Seção de Operação, Manutenção e Ampliação e a Seção Administrativa e Financeira.

A primeira seção é responsável pela execução das atividades finalísticas, relacionadas diretamente com a operação e manutenção dos sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário, inclusive pelas respectivas obras de reforma e ampliação. Conforme o porte do município e a demanda de serviços, a autarquia pode ter estrutura própria de pessoal e de equipamentos para essas atividades ou, por racionalidade, pode/deve compartilhar o uso de alguns equipamentos (tais como: retroescavadeira, ca-

minhão basculante, carro pipa, compressor, etc.), ou o apoio de equipes da Prefeitura para determinadas atividades (p. ex.: equipe de pavimentação, equipe de obra, equipe de manutenção eletromecânica, etc.).

A segunda seção é responsável pelas atividades administrativas que incluem a gestão de pessoal, a gestão comercial (cadastro, medição e faturamento de contas, atendimento aos usuários), almoxarifado de materiais, e serviços gerais de apoio; e as atividades financeiras, entre as quais, a gestão contábil, tesouraria, controle de arrecadação. Também neste caso, a autarquia pode ter estrutura própria de pessoal e de recursos materiais, ou compartilhar com unidades da Prefeitura o apoio para determinadas atividades (p. ex.: serviço de contabilidade, serviços de informática, serviços de manutenção predial e de veículos, central de atendimento ao cidadão, etc.).

Nos municípios de pequeno porte, a organização administrativa poderá contar com uma estrutura própria de Controle Interno, unidade de assessoria ligada diretamente à Diretoria do serviço, ou compartilhar essa função com o respectivo órgão da Prefeitura Municipal. O mesmo se aplica à Comissão de Licitação, podendo a autarquia, em caso de insuficiência de recursos humanos próprios, contar com os serviços da Comissão de Licitação da própria Prefeitura.

O fato da autarquia dispor de autonomia administrativa não a impede de compartilhar com a Prefeitura os recursos humanos e materiais e serviços comuns, para o suprimento de suas necessidades, mediante a utilização racional desses recursos e visando a modicidade dos custos dos serviços a serem repassados para as tarifas. Quanto menor o porte do município, maior deve ser o nível de compartilhamento. Por óbvio, o compartilhamento de atividades entre a autarquia e órgãos da Prefeitura e os seus procedimentos devem ser devidamente regulamentados e documentados, prevendo, inclusive, eventuais compensações orçamentárias recíprocas de receitas e despesas.

Os detalhamentos das atividades e atribuições dos órgãos integrantes da estrutura funcional sugerida para este modelo de organização estão contidos no Anexo B - Modelo de Regimento Interno para organização administrativa em municípios de pequeno porte.

5.1.2 Organização de Serviços para Municípios de Maior Porte

Tendo em vista as considerações iniciais do sub-ítem anterior, este tópico tratará do modelo de organização de autarquia para prestação de serviços em municípios com população urbana permanente acima de 10.000 habitantes ou com mais de 5.000 ligações de água, focando especialmente os municípios com população total de até 50.000 habitantes, de forma não restritiva a municípios de maior porte, considerando o âmbito de atuação institucional da Funasa.

Em face da enorme quantidade e disparidade dos portes de municípios existentes nesta faixa, é difícil se definir uma estrutura organizacional padronizada, propondo-se aqui uma estrutura de referência baseada nas unidades funcionais recomendadas, cujo arranjo e dimensionamento podem ser ajustados ao porte e características demográficas, geográficas e urbanísticas de cada município, bem como ao escopo de serviços prestados²⁸, inclusive para municípios de porte acima de 50.000 habitantes. A Figura 4 repro-

.....

²⁸ A estrutura organizacional da autarquia deve levar em conta os serviços que serão prestados: água, esgoto, resíduos sólidos, águas pluviais.

duzida a seguir mostra o desenho simplificado da estrutura organizacional de referência para organização de autarquias em municípios situados nas referidas faixas populacionais.

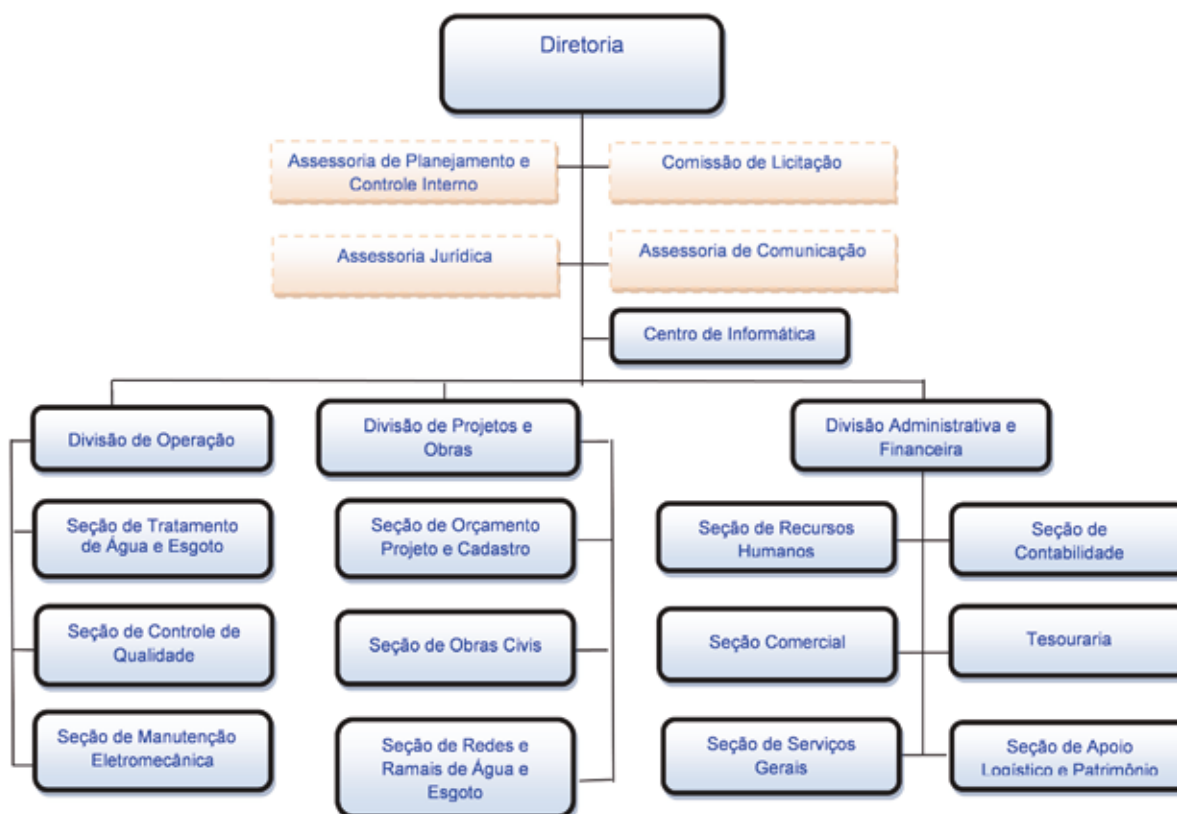
A estrutura organizacional apresentada nessa figura compreende três níveis funcionais hierárquicos. O primeiro é constituído pela Diretoria Geral, assim entendida como órgão de direção superior da autarquia;

O segundo nível é constituído por divisões, constituindo as unidades de gerenciamento executivo dos serviços;

O terceiro é constituído por setores ou seções, constituindo as unidades de execução técnica e administrativa responsáveis pelas ações e atividades fim e meio da autarquia.

Estão também incorporados à estrutura funcional, como unidades de apoio e assessoramento da Diretoria Geral, a assessoria jurídica, a assessoria de planejamento e controle interno, assessoria de comunicação, a comissão de licitação e o centro de informática.

Figura 4 - Organograma simplificado de autarquia de maior porte



Fonte: Adaptado de: Manual de orientação para criação e organização de autarquias municipais de água e esgoto. 2. ed. – Brasília: Funasa, 2003.

A estrutura funcional desta configuração pode ser reduzida agrupando-se unidades executivas conforme o porte do município. Neste caso, algumas funções de assessoramento também podem ser compartilhadas com os respectivos organismos da Prefeitura, tais como: assessoria de comunicações, assessoria jurídica, controle interno, comissão de licitação. Na área administrativa e financeira também pode haver compartilhamento de atividades com organismos da Prefeitura, entre outros, serviços de informática, de contabilidade e de apoio logístico. Na área técnica pode haver compartilhamento com a Prefeitura de máquinas e equipamentos pesados e de alguns serviços especializados, como oficina de manutenção mecânica, elaboração de projetos. A estrutura funcional também pode ser reduzida com a terceirização de algumas atividades de apoio, além da execução de obras de expansão e civis.

As atividades e atribuições das unidades componentes dessa estrutura funcional estão contidas no Anexo C – Minuta de regimento interno para organização administrativa em municípios de maior porte.

Conforme visto no ítem 2.6, alguns municípios integram na estrutura organizacional dos serviços de saneamento básico um organismo colegiado de gestão superior, de natureza consultiva e deliberativa, com representação da direção da autarquia, de órgãos estratégicos da Prefeitura (assessoria jurídica, secretarias de finanças, de planejamento, de saúde, etc.), do Legislativo e de entidades profissionais e da sociedade civil, comumente denominado Conselho Administrativo. Esse organismo, além de suas atribuições de supervisão da administração da autarquia, também pode, com as devidas atribuições legais, exercer as funções de ente regulador e fiscalizador previsto na Lei nº 11,445, de 2007²⁹.

Ressalta-se que, os desenhos organizacionais mostrados nas Figuras 3 e 4 contemplam estruturas de entidades organizadas para a prestação dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário. Optando-se pela organização de entidade para a prestação integrada destes e dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e/ou de drenagem e manejo de águas pluviais, basta acrescentar no desenho e nas respectivas estruturas funcionais as unidades operacionais específicas das atividades fins desses serviços, ajustando-se as estruturas funcionais das unidades meio e de apoio técnico.

5.2 SERVIÇOS INTERMUNICIPAIS

A cooperação entre entes federativos, visando ao alcance de objetivos comuns, é um dos principais instrumentos para tornar mais ágil e eficiente a Administração Pública e melhor atender às demandas da sociedade com universalização do acesso a serviços públicos de qualidade.

Na realidade brasileira, tanto os municípios como os estados possuem grandes diferenças em sua capacidade financeira e de gestão. Se um município ou estado, isoladamente, não é capaz de exercer uma determinada atribuição, isto pode ser resolvido por meio da cooperação com outros municípios ou estados ou com a União.

A Lei Federal nº 11.107, de 2005 (Lei de Consórcios Públicos), veio disciplinar a mudança produzida na Constituição Federal pela Emenda nº 19, de 1998, fixando normas gerais para três novos tipos de contratos administrativos entre entes federativos: o contrato de constituição de consórcio público; o contrato de

.....

29 É o caso de Santo André-SP, Penápolis-SP, Muriaé-MG

rateio das despesas de consórcio público; e o contrato de programa para a prestação de serviços públicos por meio de gestão associada. Versões atualizadas da referida lei e do Decreto nº 6.017, de 2007, que a regulamentou, estão disponíveis no site do Governo Federal (<http://www4.planalto.gov.br/legislacao>).

5.2.1 Cooperação Federativa

A Cooperação federativa (ou intergovernamental) é a atuação conjunta dos entes da Federação de forma voluntária. Como o sistema constitucional brasileiro adota o federalismo cooperativo, a cooperação estabelecida voluntariamente pode ser amplamente utilizada. Aí se enquadra a gestão associada de serviços públicos de que tratam o art. 241 da Constituição Federal e disciplinado pela referida Lei nº 11.107, de 2005:

“Artigo 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 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 cooperação pode ser **vertical**, quando estabelecida entre entes federativos de tipos e com competências diferentes (por ex., Estado com Município) ou por ser **horizontal**, quando estabelecida por entes federativos de mesmo tipo (por ex., Município com Município), necessitando sempre de instrumentos, que a disciplinem e lhe deem forma.

5.2.2 Gestão Associada de Serviços Públicos

Conforme dispõe o art. 241 da Constituição, a gestão associada de serviços públicos tanto pode ser exercida por meio de consórcio público, como por convênio de cooperação entre entes federados.

Para haver gestão associada de serviços públicos nem sempre será necessário consórcio público. De outro lado, poderá haver consórcio público que não tenha entre suas finalidades a gestão associada de serviços públicos.

É importante não se confundir o convênio de cooperação entre entes federados, previsto no art. 241 da Constituição, com os convênios administrativos comuns, como os de repasse de recursos relativos a ações federais descentralizadas ou a auxílios ou subvenções a entes federados (transferências voluntárias), e os convênios previstos no art. 116, da Lei 8.666, de 1993, que se aplicam às relações de cooperação ou parceria entre a Administração Pública e entidades privadas.

A gestão associada se refere a **serviços públicos que possam ser remunerados por taxa ou tarifa** (serviços públicos strictu sensu ou de fase econômica). Por exemplo, um consórcio de saúde, por cuidar de atividades que não podem ser remuneradas por taxa ou tarifa, é um consórcio que não possui por finalidade a gestão associada de serviços públicos.

Neste caso, o que ocorre é a “**transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos**”, que passam a ser executados pelo consórcio. Essa informação é importante porque somente onde houver gestão associada de serviços públicos é que poderá haver contrato de programa, previsto na Lei 11.107, de 2005 (art. 13).

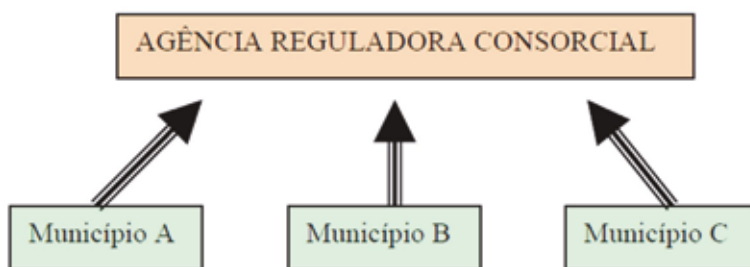
A **gestão associada de serviços públicos** pode ser entendida tanto do ponto de vista **interno**, das atividades que a constituem, como do ponto de vista **externo**, da forma como pode ser exercida, diferenciando-a de outras formas de prestação de serviço público.

Do ponto de vista **interno**, a **gestão associada** pode ser constituída pelo **planejamento, regulação, fiscalização e prestação** de serviço público.

No exercício de suas funções, a gestão associada pode tanto se dar pela **atuação conjunta** dos entes da Federação – como na situação em que se cria uma agência reguladora consorcial, ou pode ser que um ente da Federação venha a **delegar** o exercício da regulação, fiscalização ou prestação a órgão ou entidade de outro ente da Federação.

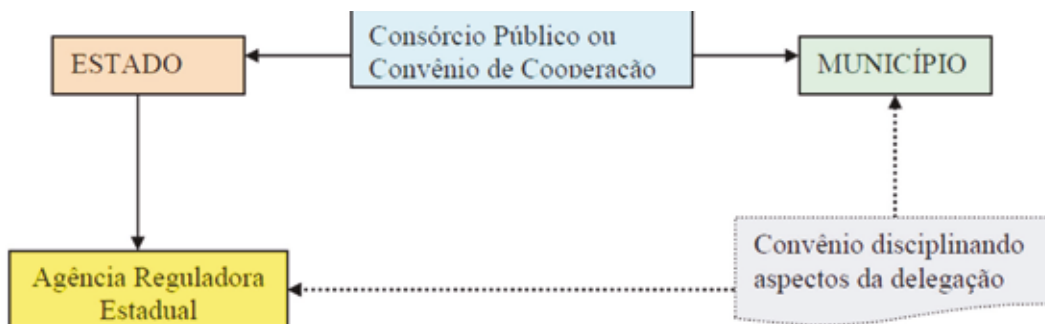
Exemplo de atuação conjunta:

Figura 5 – Exemplo atuação conjunta da Agência Reguladora Consorcial



Exemplo de atuação delegada:

Figura 6 – Exemplo atuação delegada Agência Reguladora Estadual



Observa-se que somente **o planejamento é indelegável**, uma vez que se trata de atividade que vincula da Administração Pública (Artigo 174, da CF) e não há como o delegatário praticar ato que venha a vincular o delegante. Quando a **delegação** ou a **atuação conjunta** se referir à prestação dos serviços públicos, é obrigatório o contrato de programa. O **contrato de programa** estará presente quando o serviço for prestado conjuntamente, bem como quando for prestado de forma delegada.

5.2.3 Formas de Organização Intermunicipal para Prestação dos Serviços

A gestão associada é a única forma de organização intermunicipal para a prestação e para o exercício de outras funções de gestão dos serviços de saneamento básico, cujos arranjos institucionais e organizacionais, conforme visto, só podem ser instituídos por meio de consórcio público ou convênio de cooperação.

A seguir são destacados alguns modelos de organização intermunicipal para a prestação dos serviços de saneamento básico.

5.2.3.1 Organização intermunicipal por convênio de cooperação

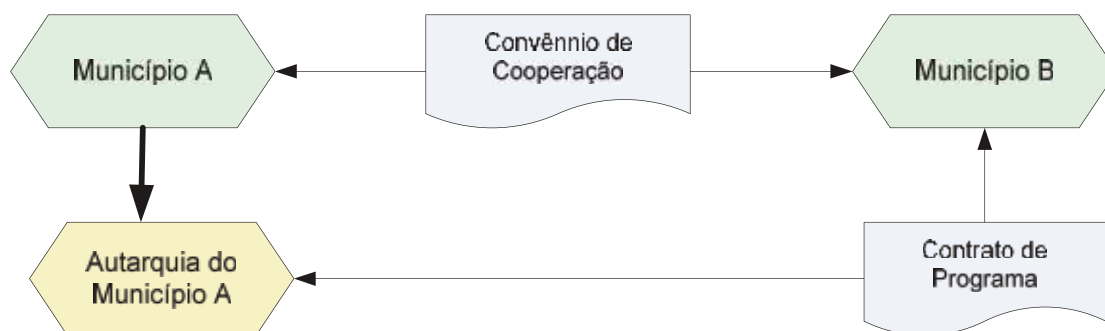
Dois ou mais municípios, preferencialmente contíguos, podem se associar por meio de convênios bilaterais de cooperação, para delegar a prestação dos serviços a uma entidade prestadora pertencente à administração de um deles, de modo similar ao que ocorre (deveria ocorrer) atualmente para a delegação dos serviços pelos municípios à companhia estadual de saneamento. Esta forma de organização caracteriza a prestação regionalizada, comentada no item 3.5, cujo âmbito e escala territorial compreenderá as áreas dos municípios conveniados. São apresentados a seguir dois modelos desta forma de organização.

Esta solução é mais ágil e menos burocrática de se implantar do que o consórcio público, pois exige apenas a celebração individualizada de atos bilaterais de convênio de cooperação e de contrato de programa. Relembrando que os convênios de cooperação deverão sempre estar disciplinados em leis dos municípios convenientes, conforme dispõe o art. 241 da Constituição Federal.

Modelo A

Este modelo configura a gestão associada entre dois municípios, autorizada por convênio de cooperação, para a prestação dos serviços de saneamento básico por empresa ou autarquia municipal de um deles, mediante contrato de programa.

Figura 7 – Modelo A de organização intermunicipal por convênio de cooperação

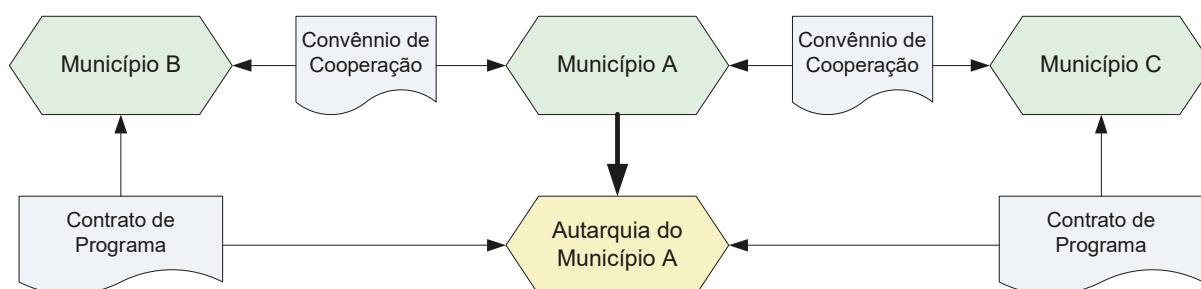


Esta solução se aplica particularmente a municípios localizados próximos um do outro, em que um deles já tenha uma adequada organização da prestação dos serviços, principalmente em regiões onde haja dificuldade para organização de consórcio público.

Modelo B

De modo similar ao modelo A, este modelo configura a organização da prestação dos serviços entre três ou mais municípios de forma cooperativa. Neste caso, cada município celebra convênio de cooperação bilateral com o município cuja autarquia ou empresa municipal será o prestador de serviços de saneamento básico para os demais.

Figura 8 – Modelo B de organização intermunicipal por convênio de cooperação



Esta é uma boa solução microrregional para a organização intermunicipal da prestação dos serviços, em regiões em que não se viabilize a criação de consórcio público e onde exista um município de maior porte, com um serviço bem organizado e estruturado e com maior capacidade para expandir a área de sua prestação.

Nesta hipótese, é necessário que a autarquia ou empresa municipal que irá prestar os serviços para os demais municípios tenha competência legal e estatutária para este fim e que o respectivo município tenha uma boa regulação dos serviços que possa ser aplicada de modo uniforme para os municípios conveniados

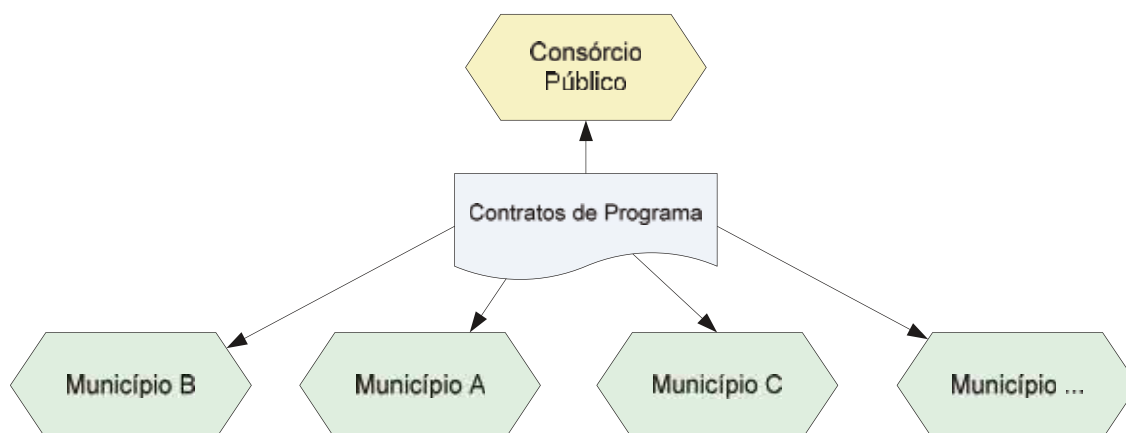
5.2.3.2 Organização intermunicipal por consórcio público

Conforme já visto, os municípios interessados podem constituir consórcio público para a gestão associada dos serviços de saneamento básico. Também neste caso são possíveis duas formas de organização intermunicipal, conforme os modelos simplificados ilustrados a seguir.

Modelo C

Nesta solução, o consórcio público é constituído para prestar diretamente os serviços para os entes consorciados, devendo, para tanto, estruturar-se administrativa e tecnicamente para essa finalidade. Conforme os termos do protocolo de intenções e eventuais restrições previstas nas respectivas leis de ratificação do mesmo, os municípios outorgam ao consórcio a prestação plena ou parcial dos seus serviços de saneamento básico, cujas condições de prestação são disciplinadas por meio de contratos de programa celebrados entre cada município e o consórcio.

Figura 9 – Modelo C de organização intermunicipal por consórcio público



Modelo D

Nesta hipótese, além de outras funções de gestão, o consórcio público é autorizado, nos termos do protocolo de intenções, a delegar a prestação plena ou parcial dos serviços de saneamento básico a uma entidade prestadora de um dos municípios consorciados. Neste caso, as condições de prestação poderão ser contratadas de duas formas: (i) por meio de um contrato de programa coletivo, celebrado entre o consórcio, representando os municípios consorciados, e o prestador, se os serviços delegados forem iguais e as condições de prestação forem uniformes; ou (ii) por meio de contratos de programa individuais, celebrados entre cada município e o prestador, com a interveniência do consórcio, que será o gestor desses contratos, se os serviços delegados forem diferentes ou se as condições de prestação não forem uniformes. As figuras 10 e 11 retratam estas soluções.

Figura 10 – Modelo D1 de organização intermunicipal por consórcio público

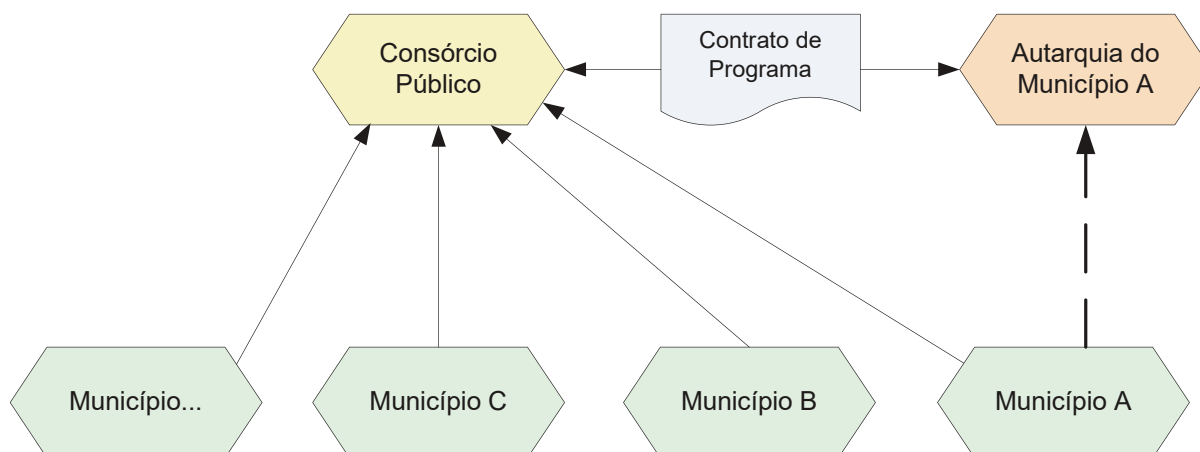
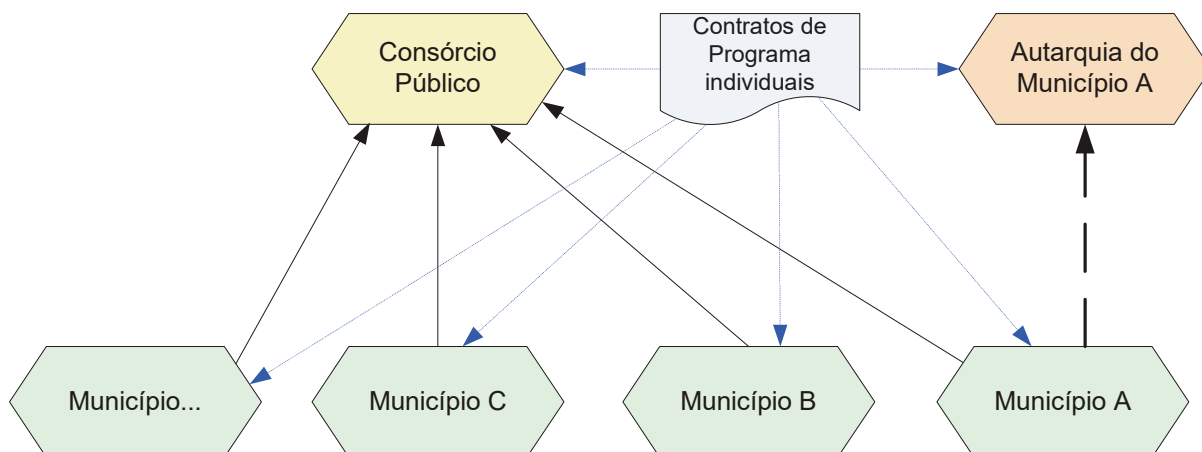


Figura 11 – Modelo D2 de organização intermunicipal por consórcio público



Este modelo também se aplica caso a delegação da prestação dos serviços pelo consórcio seja para a empresa estadual, podendo neste caso o Estado integrar ou não o consórcio. Caso não integre, será necessário formalizar convênio de cooperação coletivo entre o Estado e o consórcio, representando todos os consorciados, ou entre o Estado e cada município consorciado.

5.3 PRESTAÇÃO INTEGRADADA DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO

A essencialidade do serviço de abastecimento de água, junto com a ausência de uma política nacional efetiva de saneamento básico e do seu planejamento, até o passado recente, induziu a que fosse priorizada a organização da prestação isolada desse serviço. Esta situação perdura até hoje, conforme o Quadro 1 extraído do Diagnóstico do SNIS de 2014, o qual mostra que, das cerca de 5.500³⁰ localidades municipais que têm informações sobre os serviços de água e/ou de esgoto, apenas em torno de 1.987 (ou 36%) deles ocorre a prestação integrada destes serviços. Em cerca de 3.150 municípios (57%) o serviço de abastecimento de água é prestado isoladamente e em 361 municípios (7%) o serviço de esgotamento sanitário está organizado e prestado isoladamente.

Quadro 1 – Situação dos serviços prestados por localidade – SNIS 2014

Prestadores	Serviços prestados/localidade			Totais
	Água e Esgoto	Água	Esgoto	
Locais públicas	626	414	358	1.398
Microrregionais	16	3	0	19
Locais empresas privadas	42	23	3	68
Locais empresas estatais	11	0	0	11
Regionais	1.292	2.710	0	4.002
Totais	1.987	3.150	361	5.498

Fonte: Elaborado pelo autor - dados do SNIS de 2014

No mesmo sentido, o SNIS de 2014 registra 52 autarquias e empresas municipais que prestam conjuntamente os serviços de água, esgoto e resíduos sólidos. Destas são conhecidas poucas entidades mu-

.....

30 Inclui duplicidade de prestadores de um mesmo serviço no município.

nicipais que prestam também, total ou parcialmente, os serviços de manejo de águas pluviais (Santo André-SP, Penápolis-SP e Muriaé-MG).

A integração da prestação dos serviços de saneamento básico em um único prestador gera economia de escala das estruturas e atividades administrativas e técnicas, com redução significativa dos custos consolidados desses serviços, conforme se poderá verificar nas informações apresentadas no próximo capítulo. A prestação integrada também facilita e racionaliza o planejamento e a regulação dos serviços.

5.3.1 Integração dos Serviços de Água e Esgoto

Geralmente são mais perceptíveis os elementos integradores da prestação dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitários, tanto do ponto de vista gerencial administrativo e técnico, como do ponto de vista operacional e estrutural.

Para os municípios de maior porte, os ganhos de escala normalmente são mais significativos nas atividades meio (administração geral, gestão comercial e financeira) e nas atividades de apoio técnico (estudos e projetos, almoxarifado, oficinas eletromecânicas, etc.), e menos representativos e decrescentes nas atividades fins, visto que, quanto maiores forem as áreas urbanas do município, requerem estruturas e atividades operacionais mais específicas para cada serviço. Para os municípios de menor porte, os ganhos de escala ocorrem em nível significativo e inversamente crescentes, em termos relativos, em todas as atividades meio e fins, pois permite maior compartilhamento dos recursos humanos e materiais e das atividades operacionais.

Os ganhos de escala obtidos podem ser aproveitados para diversas finalidades, nos aspectos econômicos e sociais, tais como:

- a) reduzir o custo agregado dos dois serviços e seu reflexo na modicidade tarifária;
- b) melhorar as condições de viabilidade e sustentabilidade dos serviços;
- c) promover uma política de subsídios tarifários e de acesso aos serviços mais justa e flexível; e/ou
- d) acelerar as metas de universalização e/ou de melhoria da gestão.

5.3.2 Integração dos Serviços de Água, Esgoto e Águas Pluviais

O serviço de drenagem e manejo de águas pluviais urbanas é o menos estruturado dos serviços de saneamento básico, sendo geralmente relegado a um plano secundário junto com outras atividades relacionadas à infraestrutura urbana. O reconhecimento e a vinculação do planejamento deste serviço como parte integrante do saneamento básico, formalizados pela Lei nº 11.445, de 2007, requer uma melhor organização e estruturação de sua prestação. Por outro lado, os fatos indicam que o avanço da gestão e prestação deste serviço será muito lento e sem grandes evoluções no curto e médio prazo, se não houver ações indutoras e promotoras do Governo Federal.

Uma das formas de cumprir as diretrizes da referida lei e de reverter esta situação é promover a integração do planejamento e da prestação deste serviço com o serviço de esgotamento sanitário e, por extensão, com o serviço de abastecimento de água. Mesmo em sistemas mais complexos de drenagem e manejo de águas pluviais urbanas, as atividades operacionais deste serviço requer estrutura compatível e compartilhável com as do serviço de esgotamento sanitário.

Também são comuns a estes dois serviços as atividades de apoio técnico (projetos, cadastro, almoxarifado, manutenção de obras civis, etc.), além das interfaces das atividades de planejamento, elaboração de estudos e projetos e de execução das intervenções no sistema de drenagem. De outro lado, o gerenciamento das ações deste serviço pode ser integralmente compartilhado com o do serviço de esgotamento sanitário, não requerendo estrutura administrativa específica. Se o município adotar regime de cobrança de taxa pela prestação/disposição deste serviço, as respectivas atividades (cadastro, lançamento e arrecadação) podem ser integradas no sistema de gestão comercial dos serviços de água e esgoto.

Diferentemente dos demais serviços de saneamento básico, a implantação de infraestruturas e as respectivas atividades operacionais deste serviço não estão associadas diretamente às demandas dos usuários (imóveis/domicílios), mas condicionadas pelos aspectos geográficos e hidrológicos, pelas formas e condições de zoneamento e de ocupação do solo urbano pelos espaços públicos e propriedades imobiliárias. Portanto, cada localidade requer infraestruturas físicas e estruturas operacionais específicas.

As poucas experiências conhecidas, como Unai-MG, Santo André-SP e de Muriaé-MG, demonstram que é factível e economicamente viável a prestação integrada deste com os demais serviços de saneamento básico, mesmo em situações geológicas e hidrográficas desfavoráveis, como nos casos de Santo André-SP e Muriaé-MG, observando-se que estes municípios adotam diferentes arranjos institucionais e administrativos em suas gestões.

Em Santo André o serviço de drenagem e manejo de águas pluviais tem estrutura própria e é operado integralmente pelo Serviço Municipal de Saneamento Ambiental (SEMASA), incluindo a execução de grandes infraestruturas. O custeio deste serviço é parcialmente coberto pela cobrança de taxa de drenagem e pelo subsídio interno com receitas dos serviços de água e esgoto.

Em Muriaé as atividades de drenagem e manejo de águas pluviais integram o sistema de esgotamento sanitário e pluvial, que é gerido e operado por uma estrutura comum pelo Departamento Municipal de Saneamento Urbano (DEMSUR). O serviço é custeado integralmente pela receita de tarifas de esgotamento sanitário, exceto eventuais grandes intervenções de macrodrenagem, que são subvencionadas pelo orçamento municipal ou por transferências voluntárias da União e recursos de outras fontes.

5.3.3 Integração dos Serviços de Água, Esgoto e Resíduos Sólidos

Conforme já comentado, o SNIS de 2014 registra a existência de 52 municípios onde os serviços de abastecimento de água, de esgotamento sanitário e de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos são prestados de forma integrada, por autarquias e empresas municipais, inclusive os municípios referidos no tópico anterior.

O conjunto dos referidos municípios é formado por localidades de pequeno, médio e grande portes, mostrando que a racionalidade e viabilidade da prestação integrada destes serviços não tem correlação com esta variável e sim com a eficiente organização, estruturação e gestão dos serviços, inclusive a regulação e adequada política de cobrança.

O ganho de escala com a integração destes serviços ocorre de forma mais relevante nas atividades e estruturas de gestão administrativa e em algumas atividades de apoio técnico. Nas atividades operacionais os ganhos geralmente são menos expressivos, visto que requerem infraestruturas e recursos humanos e materiais específicos para cada serviço.

Nem todos os municípios têm política de cobrança pela disposição e prestação dos serviços de manejo de resíduos sólidos e, entre os cobram, são raros os municípios em que a receita obtida é suficiente para cobrir os seus custos. As economias obtidas com a integração da prestação destes serviços, juntamente com uma adequada política de cobrança pela disposição e prestação dos mesmos, possibilitam melhorar as condições de sua sustentabilidade econômica.

5.4 SISTEMA MUNICIPAL DE INFORMAÇÕES DO SANEAMENTO BÁSICO

A Lei nº 11.445, de 2007, previu como diretriz para o exercício da titularidade do município, a atribuição de estabelecer sistema municipal de informações sobre os serviços de saneamento básico, articulado com o Sistema Nacional de Informações em Saneamento (SINISA).

A prestação de informações dos serviços que atendem aos requisitos mínimos do SNIS e do futuro SINISA é condição eletiva para o acesso a recursos onerosos e não onerosos da União ou geridos por seus órgãos ou entidades.

O uso de eficientes sistemas de informações é condição necessária para a boa gestão dos serviços em todos os aspectos, porém, são poucos os prestadores municipais que dispõem de sistemas de informações suficientemente abrangentes e satisfatórios, tanto para a boa gestão como para atender aos requisitos do atual SNIS e, menos ainda, aos propostos para o novo SINISA. Os diagnósticos anuais do SNIS têm mostrado bem essa carência, ante a falta ou inconsistência de inúmeras informações requeridas.

Um bom sistema de informações sobre os serviços de saneamento básico deve ser composto por sistemas, informatizados ou não, para registro e processamento de dados sobre:

- a) caracterização geral do município – informações sobre: localização, aspectos geográficos (áreas urbana e rural, topografia, hidrografia; aspectos demográficos; aspectos urbanísticos; aspectos econômicos e sociais (renda média, receita/despesa do município, IDH, óbitos e internações, organizações sociais; etc.;
- b) gestão institucional – contemplando informações sobre a legislação e instrumentos de regulação, sobre as instituições responsáveis pelas funções de planejamento, regulação e fiscalização e prestação dos serviços, bem como dos mecanismos e formas de participação e controle social;
- c) gestão administrativa – informações sobre recursos humanos, licitações, contratos e outras atividades administrativas;

- d) gestão financeira, contábil e patrimonial – sistema de gestão orçamentária, de contabilidade fiscal e gerencial e de controle patrimonial, com informações patrimoniais (ativos financeiros e imobilizados) e de receitas e despesas, classificadas em centros de custos por atividades meio e fins e estas por serviço (água, esgoto, resíduos e águas pluviais) e por atividades ou fases relevantes (produção/distribuição de água; coleta/tratamento de esgoto; coleta/processamento/disposição final de resíduos/limpeza urbana; e drenagem/unidades de manejo/gestão de riscos);
- e) gestão comercial/tributária – informações cadastrais imobiliárias e de usuários dos serviços, informações financeiras sobre lançamento/faturamento e arrecadação de taxas, tarifas e outras receitas e sobre contas a receber, por serviço e tipo de receita;
- f) gestão técnica e operacional – informações sobre:
 - f1) cadastro imobiliário ou de unidades usuárias (imóveis/economias), urbano e rural, de cada serviço – base de dados também da gestão comercial/tributária – com informações sobre categoria e situação em relação a cada serviço relativos à: disponibilidade do serviço no logradouro (rede de água, rede e tratamento de esgoto, coleta e destinação de resíduos, sistema de drenagem); acesso (ligado/não ligado – água e esgoto); solução alternativa de água (poço, nascente, cisterna, etc.) e de esgoto (fossa séptica, fossa negra, etc.); caracterização do imóvel (área total do lote, área construída e padrão de construção, área impermeabilizada, dispositivo de contenção/retenção de água pluvial – caixa, cisterna, etc.);
 - f2) cadastro técnico – informações físicas, dimensionais, tecnológicas e capacidades das infraestruturas de cada serviço, tais como: adutoras e redes de água, emissários, coletores tronco e redes coletoras de esgoto; unidades de captação, poço, ETA, reservatórios e ETE; veículos e equipamentos utilizados na coleta de resíduos; unidades de processamento e de disposição final de resíduos; sistema de drenagem (galerias, vias urbanas pavimentadas, canais, etc.), unidades de retenção/contenção, situação de cursos d'água naturais na zona urbana, mapeamento de áreas de risco de inundação e de deslizamento de encostas, instalações/equipamentos de monitoramento de riscos, etc.;
 - f3) Informações operacionais/gerenciais – informações sobre: abastecimento de água (volumes captado, tratado, importado, exportado, disponibilizado para distribuição, consumido, medido, faturado); esgotamento sanitário (volumes coletado, importado, exportado, tratado); coleta e destinação de resíduos – RDO, RSS, RCC (quantidades coletada, importada, exportada, processada/reciclada, disposta em aterro); consumo de energia nos sistemas; paralizações e interrupções no sistema de água e de coleta de resíduos; extravasamentos de esgotos; atendimento aos usuários (reclamações, pedidos, etc.); qualidade da água distribuída; qualidade do efluente de esgoto; eventos de riscos hidrológicos (enchentes, inundações, enxurradas) e geológicos (deslizamentos de encostas, erosões severas), quantidade de óbitos e de imóveis afetadas por eventos de riscos; etc.
 - f4) Como se pode verificar, os conjuntos de informações indicados são essenciais para a gestão eficiente dos serviços e seus dados consolidados e sintetizados compõem as informações requeridas pelo atual SNIS e integram também informações novas ou reorganizadas que serão incorporadas no futuro SINISA, conforme seu projeto técnico-conceitual elaborado pela SNSA do Ministério das Cidades.

6. CRIAÇÃO DE SERVIÇOS MUNICIPAIS E INTERMUNICIPAIS

Até o início da década de 1950 predominava, em todos os níveis de governo, a organização e prestação dos serviços públicos em geral, inclusive o saneamento básico, por órgãos da administração direta dos respectivos entes federativos. Os serviços mais especializados, como a educação, saúde, segurança e obras, geralmente eram estruturados em órgãos específicos, que respondiam por todas as suas atividades fins e de apoio técnico e, muitas vezes, dependendo do porte, também pelas atividades meio de gestão administrativa e orçamentária, em regime quase autônomo³¹. Os demais serviços públicos geralmente eram estruturados em unidades de serviços de órgão multifinalitário como, por exemplo, Secretaria de Serviços Urbanos, Secretaria de Obras e Vias Públicas, etc. Este modelo de organização ainda perdura até hoje, particularmente nos municípios de menor porte, inclusive para os serviços de saneamento básico, em muitos deles com razoável eficiência e eficácia, conforme se verifica no item 6.1 deste documento.

A criação de entidades autárquicas e, posteriormente, de empresas estatais para a prestação de serviços públicos de saneamento básico foi muito induzida, desde a década de 1950, pelo viés econômico que passou a orientar a política federal para este setor, influenciada pelas exigências dos organismos financiadores³² das políticas de saneamento do Governo Federal, visando criar garantias de retorno dos financiamentos, com a autonomia de gestão e autossustentação financeira dos prestadores com a cobrança de tarifas.

Até meados da década de 1960 os serviços de saneamento básico, mormente o abastecimento de água, eram prestados predominantemente por órgãos da administração direta dos municípios e, em muitos casos, por órgãos estaduais. Até então eram poucos os serviços municipais organizados de forma autônoma, a maioria deles instituídos no âmbito da atuação cooperativa da extinta FSESP com os municípios, desde meados da década de 1950³³.

A criação e organização de serviços municipais autárquicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitários prosperou em todas as regiões brasileiras a partir do final da década de 1960 e se expandiu rapidamente na década seguinte, fomentadas com a ampliação da atuação da FSESP e por indução da referida política federal de financiamento para o setor.

A ampliação mais acelerada da quantidade de municípios que instituíram serviços autônomos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário foi obstada nas décadas de 1970 e 1980, na vigência do Plano Nacional de Saneamento (Planasa), o qual induziu à concentração da prestação des-

31 Estes órgãos eram geralmente denominados “Superintendência”, “Departamento”, “Serviço Especial”, como exemplos: SAEC – Superintendência de Água e Esgoto da Capital (de São Paulo), SESP – Serviço Especial de Saúde Pública (precursor da Funasa).

32 Banco Interamericano para o Desenvolvimento (BID), Banco Mundial (BIRD) e o extinto BNH.

33 Entre outros foram criados naquela época: SAAE de Itabira-MG, SAAE de Linhares-ES, SAAE de Sobral-CE.

ses serviços pelos estados com a delegação dos municípios às empresas estaduais de saneamento, mediante medidas coercitivas do Governo Federal que impediam o acesso direto, pelos municípios, a recursos de fundos geridos pela União, particularmente o FGTS.

O Diagnóstico do SNIS de 2014 mostra que, dos 1.409 prestadores municipais dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário que prestaram informações, apenas 423, ou 30%, são autarquias. A maior parte, 975 ou 69,2%, são órgãos da administração direta, e o restante estão organizados como empresa pública (4) e sociedade de economia mista (7).

Conforme o mesmo Diagnóstico, em cinco municípios do Estado de Santa Catarina os serviços são prestados por duas autarquias intermunicipais³⁴, constituídas em regime consorcial no final da década de 1960³⁵, com o apoio da extinta FSESP; em dois municípios do Estado do Espírito Santo – Itapemirim e Maratáizes -, os serviços são prestados em regime de cooperação pelo SAAE de Itapemirim; e em dois pequenos municípios do Rio Grande do Sul os serviços são prestados por organizações sociais comunitárias.

Conforme se verifica, existe um universo grande de municípios que prestam os serviços de abastecimento de água e/ou de esgotamento sanitário por meio de órgãos da administração direta e que poderiam reorganizar e melhorar a gestão desses serviços criando autarquias municipais ou se associando para a criação de consórcios públicos (autarquias intermunicipais). Este universo se amplia significativamente, considerando-se os cerca de 3.350 municípios que não têm serviços de esgotamento sanitário organizado ou que os prestam de forma precária, conforme revela o Diagnóstico do SNIS de 2014.

Também não se pode desconsiderar os cerca de 4.100 municípios que, de acordo com citado Diagnóstico, têm os referidos serviços delegados a empresas estaduais ou privadas, e que podem vir a se organizar para assumirem a prestação direta dos seus serviços, ao final dos respectivos contratos de delegação ou com a retomada dos serviços a qualquer tempo.

De outro lado, conforme visto no capítulo anterior, o Diagnóstico do SNIS de 2014, relativo aos serviços de manejo de resíduos sólidos, revelou que ainda são poucos os municípios que têm os serviços de saneamento básico (água, esgoto, resíduos sólidos e águas pluviais) prestados conjuntamente, de forma integrada, por autarquia ou empresa municipal.

6.1 EXPERIÊNCIAS BEM-SUCEDIDAS DE SERVIÇOS MUNICIPAIS

São conhecidos no setor diversos casos de municípios que são referências bem-sucedidas de prestação direta dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, sob diferentes critérios de avaliação. Do ranking anual de 2016 elaborado pelo Instituto Trata Brasil, sobre a situação da prestação dos referidos serviços nas cem (100) maiores cidades brasileiras, baseado na combinação de uma série de indicadores de desempenho do SNIS, vinte e dois (22) são serviços municipais (autarquias e empresas), sete dos quais classificados entre os vinte melhores. Apesar dos vieses dos

.....
34 SIMAE Joaçaba, Herval d'Oeste e Luzerna; SIMAE Capinzal e Ouro.

35 Estas autarquias foram criadas conforme as regras que vieram a ser confirmadas posteriormente pela CF (art. 241) e pela Lei Federal nº 11.107, de 2005.

critérios adotados, esses números são impressionantes, se considerar que as empresas estaduais operam em quase todas as capitais e grandes cidades metropolitanas.

Considerando-se os dados do SNIS de 2014 e outros critérios de avaliação, verifica-se que 538 prestadores públicos dos serviços municipais de água e/ou esgoto, entre os 1.398 que prestaram informações, conseguem ter autossuficiência financeira. Desses prestadores, 302 são autarquias e 236 são órgãos da administração direta, dos quais 141 autarquias³⁶ e 80 órgãos públicos³⁷ atendem mais de 90% da população com os serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário e podem ser consideradas referências bem-sucedidas na prestação desses serviços.

Isto não significa que esses municípios estejam em nível máximo de excelência, havendo muito o que melhorar na maioria deles, se considerados um conjunto de outros indicadores, como, por exemplo: perdas totais, percentual de esgoto tratado, percentual de domicílios com soluções alternativas adequadas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, etc.

6.1.1 Referências de Prestadores de Serviços Municipais

Diversos estudos acadêmicos, inclusive alguns patrocinados pelo Programa de Modernização do Setor de Saneamento (PMSS), têm buscado construir uma formulação teórico-conceitual baseada em dados históricos do SNIS, para medir e avaliar o nível de desempenho dos prestadores e padrão de eficiência da gestão dos serviços de saneamento básico, particularmente o abastecimento de água e o esgotamento sanitário.

A diversidade de modelos de gestão e de formas de prestação desses serviços existentes no país, conforme mostra o SNIS, dificulta a definição de um modelo padrão de avaliação e, principalmente, de comparação de desempenho dos prestadores e de eficiência da gestão, baseada em multicritérios – econômicos, operacionais, de cobertura/atendimento e de qualidade. É o que se percebe no modelo utilizado pelo citado Instituto Trata Brasil e da análise dos indicadores do próprio SNIS.

Portanto, ressalvado o fato de que não há um padrão de referência absoluto para essa finalidade, destacam-se nos Quadros 2 e 3 amostras dos serviços municipais referidos no tópico anterior, cujos municípios podem ser considerados referências na organização e prestação integrada dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário por meio de autarquias e órgãos da administração direta, respectivamente, tomando como base dois dos principais indicadores de desempenho: população atendida e autossuficiência financeira.

Na Região Sudeste se encontra quase 50% dos municípios com prestação direta dos serviços de água e/ou de esgoto com informações no SNIS de 2014, justificando-se a maior representatividade, nos referidos quadro, dos municípios desta região classificados conforme esse critério, observando-se a ausência de municípios da Região Norte no Quadro 2 e também da Região Centro-Oeste no Quadro 3.

.....
36 Destas autarquias 113 são de municípios dos Estados de Minas Gerais e de São Paulo.

37 Destes órgãos, 64 são de municípios do Estado de São Paulo

Quadro 2 - Referencias de organização de serviços municipais de água e esgoto em regime de autarquia

Municípios	UF	População total	População urbana	Pop total atendida Água	Pop urbana atendida Água	Pop total atendida Esgoto	Pop urbana atendida Esgoto	Receita operacional	Arrecadação total	Despesa total	DEX
São Miguel dos Campos	AL	59.830	57.625	59.830	57.625	59.830	57.625	6.216.746,21	6.046.438,87	5.957.146,50	5.957.146,50
Curaçá	BA	34.974	14.916	29.949	14.330	14.603	14.403	1.806.307,63	1.806.307,83	1.685.880,20	1.685.880,20
Itapetinga	BA	75.440	73.233	71.249	70.437	64.215	62.300	6.331.214,28	6.632.257,60	5.883.244,97	5.883.244,97
Bandeira do Sul	MG	5.639	5.145	5.111	5.111	5.086	5.086	699.169,88	903.631,15	670.784,74	670.784,74
Campo Belo	MG	53.870	50.820	51.234	50.820	51.156	50.820	9.150.968,34	9.500.937,31	5.304.859,32	5.304.859,32
Campo do Meio	MG	11.844	10.382	10.200	10.125	10.200	10.200	1.303.501,24	1.480.991,44	1.094.320,80	1.094.320,80
Carmópolis de Minas	MG	18.416	12.770	18.416	12.770	18.416	12.770	3.378.519,64	3.376.220,47	2.874.008,30	2.874.008,30
Governador Valadares	MG	276.995	266.082	275.550	265.012	269.879	259.974	68.738.598,67	66.671.689,80	65.253.588,00	65.203.227,48
Itabira	MG	116.745	108.804	107.968	107.968	104.359	101.336	19.653.429,46	18.412.954,29	18.214.702,60	18.214.702,60
João Monlevade	MG	78.040	77.687	78.040	77.260	78.040	77.260	13.814.216,94	13.814.216,94	12.944.090,72	12.944.090,72
Muriáe	MG	106.576	98.601	106.576	98.601	106.576	98.601	26.062.284,19	19.609.397,86	13.456.538,42	13.385.293,00
Pains	MG	8.329	6.868	7.726	6.629	6.726	6.161	1.128.257,00	1.236.503,00	1.100.405,00	1.100.405,00
Poços de Caldas	MG	162.379	158.424	162.379	158.424	162.023	158.424	49.665.738,87	47.000.762,74	36.581.786,00	33.169.230,88
Uberlândia	MG	654.681	636.529	654.681	636.259	636.529	636.529	161.852.002,00	158.297.300,00	103.150.464,00	100.845.755,00
Vermelho Novo	MG	4.871	1.924	1.859	1.859	1.673	1.673	330.252,36	330.252,36	286.402,92	286.402,92
Vigosa	MG	76.745	71.522	73.675	70.092	67.536	62.939	11.729.472,12	16.106.199,47	10.074.707,75	9.745.101,43
Alfredo Chaves	ES	14.916	6.996	9.050	6.969	6.969	6.969	944.767,84	944.767,84	760.421,21	760.421,21
Colatina	ES	121.670	107.093	112.218	107.093	100.749	98.124	21.919.298,51	20.647.460,86	15.206.183,94	15.190.126,46
Três Rios	RJ	78.998	76.685	77.432	75.165	77.432	75.165	19.957.294,25	21.335.003,49	17.106.647,56	17.106.647,56
Volta Redonda	RJ	262.259	262.140	262.140	262.140	259.519	259.519	47.950.110,00	47.950.110,00	42.959.101,00	42.959.101,00
Araraquara	SP	224.304	217.927	217.833	216.859	217.973	217.593	89.790.844,29	81.557.400,68	66.411.952,75	61.216.801,69
Araras	SP	127.661	120.787	127.661	120.787	127.661	120.787	31.779.498,65	32.921.230,68	29.430.464,66	25.908.297,08
Avanhadava	SP	12.516	10.583	10.583	10.583	10.583	10.583	1.209.176,00	1.657.620,82	1.593.802,41	1.137.210,32
Barra Bonita	SP	36.315	35.554	36.315	35.554	36.315	35.554	10.369.470,32	10.369.470,32	9.395.887,70	9.395.887,70
Bauru	SP	364.562	358.464	355.527	355.527	341.162	341.162	107.147.190,76	107.147.190,76	73.036.909,69	71.144.896,03
Bebedouro	SP	77.558	73.907	77.387	73.840	77.387	73.840	14.338.796,18	16.183.646,48	12.558.219,12	12.558.219,12
Guaraçai	SP	8.555	6.749	6.821	6.654	6.684	6.654	1.218.625,20	1.218.625,20	1.198.185,77	1.195.920,00
Guarulhos	SP	1.312.197	1.312.197	1.303.914	1.303.914	1.128.003	1.128.003	327.654.091,09	328.689.512,08	223.905.147,80	178.109.073,09
Mogi das Cruzes	SP	419.839	386.854	379.116	379.116	367.511	367.511	123.462.959,32	123.462.959,32	94.125.808,95	87.740.184,28
Penápolis	SP	61.726	58.954	58.954	58.954	58.954	58.954	15.128.725,56	14.829.357,91	18.174.344,22	12.761.032,61
Ribeirão Preto	SP	658.059	656.192	658.057	656.192	648.186	648.186	286.938.799,15	247.210.965,59	161.135.301,75	161.029.258,81
Santo André	SP	707.613	707.613	707.613	707.613	693.460	693.460	236.775.438,25	201.800.740,37	200.179.592,12	145.911.216,10
São Caetano do Sul	SP	157.205	157.205	157.205	157.205	157.205	157.205	91.387.678,19	96.986.667,08	61.073.818,04	59.981.517,11
Ibiporã	PR	51.802	49.327	51.288	48.641	47.668	47.668	10.891.143,30	10.670.814,86	8.651.321,42	8.241.796,39
Jaguatitã	PR	13.059	11.088	13.059	11.088	12.441	11.080	1.784.737,86	1.784.737,86	1.577.041,67	1.554.248,67
Prado Ferreira	PR	3.641	3.197	3.157	3.157	2.850	2.660	549.127,64	549.127,64	542.049,53	393.845,12
Campos Novos	SC	34.721	28.628	32.478	27.503	24.317	24.317	6.639.817,88	6.639.817,88	5.773.018,40	5.773.018,40
Orleans	SC	22.311	16.774	20.700	16.086	17.774	16.774	4.334.128,58	4.585.496,74	4.022.520,55	3.684.275,96
São Ludgero	SC	12.192	10.939	10.932	10.818	10.860	10.860	3.064.717,60	3.139.366,78	2.106.868,44	1.609.477,08
Caxias do Sul	RS	470.223	452.779	460.922	443.478	427.042	427.042	152.181.544,21	176.354.559,93	105.331.918,43	90.298.492,04
Porto Alegre	RS	1.472.482	1.472.482	1.472.482	1.472.482	1.316.399	1.316.399	533.182.207,63	460.025.528,97	349.003.540,07	328.807.020,54
Minerais	GO	59.275	54.069	59.275	54.069	54.069	52.565	9.310.768,95	9.310.768,95	5.831.338,98	5.831.338,98

Fonte: Elaborado pelo autor com base no SNIS 2014

Serviços municipais - Autarquias

Quadro 3 - Referências de organização de serviços municipais de água e esgoto em regime de Administração Direta

Municípios	UF	População total	População urbana	Pop total atendida Água	Pop urbana atendida Água	Pop total atendida Esgoto	Pop urbana atendida Esgoto	Receita operacional	Arrecadação total	Despesa total	DEX
Serviços municipais - Administração Direta	Serra Negra do Norte	8.106	5.213	6.503	5.213	5.712	5.213	465.433,28	465.433,28	454.525,65	454.525,65
	Albertina	3.025	2.089	2.085	2.012	2.085	2.012	274.000,00	273.453,98	271.082,65	271.082,65
	Conceição das Alagoas	25.588	23.186	25.588	23.100	25.144	22.700	2.931.978,09	2.931.978,09	1.721.318,07	1.700.578,07
	Gonzaga	6.168	3.372	3.723	3.113	3.280	3.113	327.346,57	327.346,57	310.812,37	310.812,37
	Nova Ponte	14.241	12.217	12.217	12.217	12.217	12.217	1.704.593,15	1.704.593,15	1.561.669,85	1.561.669,85
	Ibitirama	9.393	3.332	5.421	3.332	5.421	3.332	374.039,62	364.039,62	254.520,78	253.520,78
	Barra do Piraí	96.568	93.694	85.950	85.950	93.694	93.694	5.364.715,80	4.362.293,27	3.200.000,00	2.800.000,00
	Altinópolis	16.159	14.118	14.099	14.099	14.099	14.099	2.332.552,67	2.108.662,10	1.731.713,92	1.731.713,92
	Américo Brasileiro	37.691	37.406	37.406	37.406	37.406	37.406	3.613.249,66	3.613.249,66	2.348.112,83	2.348.112,83
	Batatais	60.128	53.175	52.755	52.755	52.755	52.755	7.925.323,84	7.925.323,84	7.164.120,20	7.164.120,20
	Bilac	7.602	6.990	7.602	6.990	7.602	6.990	517.477,14	517.477,14	452.980,88	452.980,88
	Birigui	117.143	113.651	117.143	113.651	117.143	113.651	20.336.150,04	20.336.150,04	17.489.674,20	16.138.665,49
	Bom Jesus dos Perdões	22.508	19.845	20.257	19.845	19.508	19.508	2.985.252,17	2.985.252,17	2.473.922,03	2.473.922,03
	Cajobi	10.287	9.618	9.597	9.444	9.597	9.444	2.042.734,50	1.596.208,04	1.012.772,39	1.010.772,39
	Cerqueira César	18.909	16.950	18.750	16.000	18.750	16.800	1.773.701,78	1.773.701,78	1.131.401,45	1.131.401,45
	Clementina	7.856	7.488	7.488	7.488	7.488	7.488	908.485,06	883.014,50	717.415,44	592.618,31
	Cosmorama	7.396	5.070	7.396	5.070	7.396	5.070	849.671,33	810.568,15	578.876,48	578.876,48
	Ipaussu	14.483	13.343	12.667	12.667	12.667	12.667	807.346,12	807.346,12	738.218,93	738.218,93
	Ipeúna	6.778	5.834	5.932	5.834	5.367	5.367	1.330.939,28	1.243.247,01	684.963,63	684.963,63
	Jardinópolis	41.228	39.564	41.228	39.564	41.228	39.564	4.337.577,66	4.746.583,11	3.368.029,31	3.368.029,31
	João Ramalho	4.389	3.747	3.747	3.747	3.747	3.747	460.259,44	325.229,90	263.458,23	220.450,21
	Rancharia	29.755	26.681	26.681	26.681	26.681	26.681	3.386.195,05	3.386.195,05	2.290.086,38	2.290.086,38
	São José do Barreiro	4.188	2.947	4.188	2.947	4.188	2.947	191.490,12	134.338,64	119.377,94	119.377,94
	Taiacu	6.179	5.597	6.179	5.597	6.179	5.597	397.465,87	397.465,87	311.269,71	311.269,71
	Segredo	7.366	1.860	1.860	1.860	1.860	1.860	239.249,31	239.249,31	119.325,75	119.325,75
Três Forquilhas	2.938	388	685	379	685	378	162.200,00	162.200,00	136.460,00	136.460,00	
Vera Cruz	25.525	14.176	25.500	14.176	13.500	12.600	4.686.903,41	4.686.903,41	1.935.999,43	1.931.775,00	

Fonte: Elaborado pelo autor com base no SNIS 2014

A análise das informações sobre os municípios representados nos Quadros 2 e 3 indica que, no primeiro grupo, de autarquias, predominam municípios com mais de 20.000 habitantes, enquanto no segundo grupo, de administração direta, predominam municípios com menos de 20.000 habitantes. Embora não seja regra ou padrão absoluto, estes dados demonstram que, em princípio, os modelos de organização dos serviços municipais - em regime autárquico ou de administração direta - têm forte correlação com o porte de município.

Esta mesma análise mostra também que, mesmo em número não muito expressivo, a prestação integrada de dois ou mais serviços de saneamento básico se adequa melhor ao regime autárquico e em municípios de maior porte, em face de, provavelmente, requerer estrutura administrativa e operacional mais complexa e especializada. Os exemplos destes municípios ilustrados no Quadro 2 confirmam que é possível gerir com eficiência e sustentabilidade a prestação integrada dos serviços de saneamento básico.

6.1.2 Referências de Prestadores de Serviços Intermunicipais

Conforme comentado na introdução deste capítulo, ainda é quase insignificante o número de prestadores intermunicipais de serviços de saneamento básico, organizados em regime de gestão associada por meio de consórcio público ou de convênio de cooperação.

Os mais antigos e operantes são o Serviço Intermunicipal de Água e Esgoto (SIMAE) de Joaçaba, Herval D'Oeste e Luzerna e o SIMAE de Capinzal e Ouro, ambos do Estado de Santa Catarina, constituídos sob a forma de autarquias intermunicipais, no final da década de 1960, com o apoio da extinta FSESP. Embora não observem alguns importantes requisitos da Lei nº 11.107, de 2005 (Lei dos Consórcios Públicos), particularmente os que tratam da relação contratual da prestação dos serviços entre os municípios e a autarquia (art. 13), o funcionamento destes serviços cumpre os objetivos finais daquela Lei.

Outro exemplo citado de cooperação intermunicipal para a prestação dos serviços ocorre em dois municípios do Estado do Espírito Santo - Itapemirim e Marataízes -, onde os serviços são prestados em regime de cooperação pelo SAAE de Itapemirim. Também neste caso não há registro de cumprimento dos requisitos previstos na referida Lei dos Consórcios quanto à formalização da prestação dos serviços mediante convênio de cooperação entre os municípios e de contrato de programa entre o SAAE e o Município de Marataízes, porém, o funcionamento deste serviço observa os objetivos essenciais preconizados na citada Lei.

O Quadro 4 mostra que estes serviços possuem autossuficiência financeira e atendem mais de 90% da população dos municípios onde operam com os serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário.

Quadro 4 - Referências de serviços intermunicipais de água e esgoto

Municípios	UF	População total	População urbana	Pop total atendida Água	Pop urbana atendida Água	Pop total atendida Esgoto	Pop urbana atendida Esgoto	Receita operacional	Arrecadação total	Despesa total	DEX
Serviços intermunicipais	Itapemirim	ES	33.952	21.179	26.720	21.179	5.930	4.889.633,20	5.076.868,03	3.624.125,84	3.624.125,84
	Marataízes	ES	37.535	30.360	36.780	30.360	26.560	6.664.309,60	6.919.497,48	4.939.494,91	4.939.494,91
	Capinzal	SC	21928	18.745	18.745	18.745	18.745	4.166.639,02	4.001.523,92	2.879.677,73	2.585.990,85
	Ouro	SC	7.418	4.874	4.874	4.874	4.874	1.172.385,36	1.28.634,95	812.216,67	729.382,03
	Herval D Oeste	SC	22.083	19.600	19.989	19.600	12.507	5.772.439,66	5.497.034,91	3.453.312,25	3.453.312,25
	Joaçaba	SC	28.705	26.478	28.141	26.478	11.850	7.816.048,40	7.443.142,49	4.675.883,55	4.675.883,55
	Luzerna	SC	5.700	4.335	5.057	4.335	3.621	1716.430,00	1.634.538,63	1.026.839,45	1.026.839,45

Fonte: Elaborado pelo autor com base no SNIS 2014

6.2 DIFICULDADES NA CRIAÇÃO DE SERVIÇOS DE SANEAMENTO BÁSICO

A criação de órgãos ou entidades municipais especializadas, públicas ou estatais, para a prestação de serviços públicos de competência do município, depende exclusivamente de iniciativa do Poder Público local, mesmo que eventualmente induzida por fatores ou ações de outros agentes.

As informações históricas do SNIS mostram que em muitos municípios não existem órgãos ou entidades específicas instituídas para a disposição e prestação dos serviços de saneamento básico e que em muitos outros os serviços estão organizados e prestados de forma inadequada e ineficiente. Por outro lado, o SNIS mostra também que a eficiência e eficácia da organização e prestação dos serviços podem ser obtidas tanto por meio de órgão específico da administração direta, como por entidade autárquica ou empresarial da administração indireta, inclusive consorcial. Indica, ainda, que cada uma destas formas tem vantagens e desvantagens comparativas, conforme o porte e capacidade econômica do município, a complexidade e o grau de integração dos serviços e, principalmente, o nível do desenvolvimento institucional e organizacional e da capacidade de gestão da administração municipal.

Tendo passado bastante tempo desde a edição da Lei nº. 11.445, de 2007 e de sua regulamentação pelo Decreto nº 7.217, de 2010, a falta ou o desconhecimento das diretrizes nacionais para a gestão dos serviços de saneamento básico não podem mais ser alegados como dificuldades para a adequada organização, planejamento, regulação, fiscalização e prestação desses serviços pelos municípios.

Assim, a primeira dificuldade a ser enfrentada no processo de organização da administração municipal é a própria tomada de decisão de como organizar ou reorganizar a gestão dos serviços de saneamento básico no município. Para tanto, os gestores públicos responsáveis por essa decisão, particularmente os detentores de mandatos eletivos, devem ter satisfatório conhecimento geofísico, demográfico e econômico do município e suficiente conhecimento da situação da administração municipal, em todas as suas estruturas e aspectos, institucionais, jurídicos, administrativos, econômicos, técnico-operacionais e sociais. Infelizmente, em grande parte, senão na maioria dos municípios, esta realidade se encontra distante, pela qualificação insuficiente tanto dos decisores legislativos como os do Executivo.

Esta primeira dificuldade pode ser superada em grande parte por meio de um bom planejamento, não apenas no aspecto formal para cumprir exigências legais, mas principalmente no aspecto técnico-científico. Neste sentido é que a Lei 11.445, de 2007, estabeleceu como diretriz essencial a elaboração ou existência do Plano de Saneamento Básico e seus requisitos mínimos, como condição para a prestação dos serviços, sob qualquer regime jurídico ou forma de organização.

Porém, decorridos nove anos da edição da referida lei e seis de sua regulamentação pelo Decreto nº 7.217, de 2010, que fixou o ano de 2014 como prazo para elaboração dos planos, como condição para acesso a recursos da União ou geridos por suas instituições, nota-se que, apesar dos incentivos e apoios oferecidos pelo Governo Federal, através da Funasa e dos Ministérios das Cidades e do Meio Ambiente, a maioria dos municípios ainda não elaborou seus Planos de Saneamento Básico.

Esta, portanto, pode-se considerar a segunda grande dificuldade a ser enfrentada, pois sem um plano que satisfaça mínima e qualitativamente os requisitos previstos nas referidas normas legais, inclusive a elaboração de estudo de viabilidade técnica e econômico-financeira das alternativas propostas, qualquer

decisão para organizar ou reorganizar a gestão desses serviços, particularmente sua prestação, poderá resultar em soluções inadequadas e perpetuar as deficiências existentes.

No entanto, a superação desta segunda dificuldade depende, pelo menos, das seguintes pré-condições:

- a) decisão dos atores políticos – os decisores políticos (executivo e legislativo) devem ter coragem e segurança para tomar a decisão de elaborar o plano de saneamento e enfrentar suas dificuldades. De outro lado essa decisão pode ser embargada pelo medo da mudança, despreparo técnico ou político e/ou pela transitoriedade dos mandatos levando ao desinteresse em tocar projetos que demandam grande prazo para realização ou que não apresentem retorno político-administrativo e eleitorais no curto prazo;
- b) motivação político-administrativa – os decisores políticos devem reconhecer a necessidade de elaborar o plano, seja porque os serviços não estejam organizados ou estejam deficientes e precisam ser melhorados, seja porque o município necessita de acessar recursos da União para investimentos;
- c) capacidade técnica e condições administrativas e financeiras – a elaboração do plano depende da participação de técnicos especialistas nos diversos aspectos da gestão dos serviços e de equipe executiva satisfatoriamente qualificada das diversas áreas e atividades, da disposição de estruturas administrativas para apoio na execução das atividades do processo de elaboração e/ou de recursos financeiros para contratação de consultoria especializada para assessorar a elaboração do plano.

As duas primeiras pré-condições são circunstanciais e dependentes da vontade política e da discricionariedade decisória dos decisores políticos, que podem ser obtidas pela ação de convencimento por parte dos gestores técnicos envolvidos, pela mobilização popular ou pela renovação eleitoral dos atores políticos. Já a terceira pré-condição depende da qualificação e experiência do quadro de pessoal do município, não somente para participar do processo de elaboração material do plano, que pode ser feito por consultoria externa e mero acompanhamento dos gestores locais, mas, principalmente, para executar, monitorar, avaliar e revisar periodicamente o plano, o qual passa a ser um processo dinâmico e permanente, desde sua elaboração inicial.

Não será fácil superar estas dificuldades diante da deficiente qualificação de grande parte dos decisores políticos e dos gestores públicos nesta matéria, e da pouca disponibilidade de profissionais no mercado, satisfatoriamente habilitados para suprir essa lacuna, bem como diante de um regime político-partidário adverso, que inibe a participação de pessoas qualificadas e comprometidas com o interesse público nos pleitos eleitorais para os cargos dos Executivos e dos Legislativos municipais.

Em relação à criação de serviços intermunicipais, além das dificuldades relatadas, outras questões devem ser enfrentadas. O pouco tempo de existência da legislação que regulamenta os consórcios públicos e a falta de tradição do sistema federativo brasileiro na prática da cooperação interfederativa, especialmente entre municípios, para a gestão associada de serviços e a execução de funções públicas de interesse comum, são as causas mais gerais e aparentes que retardam a adoção e criação de consórcios públicos intermunicipais, como forma mais abrangente de gestão dos serviços de saneamento básico. O que é provado pela existência de pouquíssimos consórcios públicos criados para exercer efetivas funções de gestão como o planejamento, a regulação e a prestação dos serviços de saneamento básico.

No caso específico de resíduos sólidos, um dos problemas a ser enfrentado na constituição de consórcios é a definição da localização das unidades de tratamento e disposição final dos resíduos sólidos, em face dos impactos ambientais que geram. Há dificuldades em convencer a população e os governantes para a necessidade de aceitar resíduos de outros municípios em suas instalações. Isso pode requerer medidas mitigadoras desses impactos e eventualmente compensações financeiras aos municípios receptores de resíduos de outros municípios.

Afora os ranços e vícios político-partidários que dificultam o relacionamento político-administrativos entre municípios, outro aspecto relevante a ser considerado é a dificuldade de se convencer os municípios maiores e/ou com maior capacidade técnica e institucional, para participar e liderar a criação dos consórcios, pois esse municípios tendem a buscar soluções isoladas para seus problemas, por terem escala operacional que lhes possibilita obter sustentação econômica para essas soluções. A superação desta dificuldade depende do desenvolvimento cultural e conceitual da importância da união e da solidariedade regional para a solução de problemas comuns dos municípios, no sentido de criar novos paradigmas para a gestão associada e regionalizada de serviços públicos.

6.3 SENSIBILIZAÇÃO E MOBILIZAÇÃO DA SOCIEDADE

A sensibilização da sociedade sobre os problemas que afetam a gestão dos serviços e a sua mobilização, por meio de suas diferentes organizações – de moradores, sindicais, profissionais, religiosas, econômicas, estudantis, etc. –, para promover a construção da política pública de saneamento básico, iniciando-se pelo planejamento, é um dos caminhos para superar algumas das dificuldades referidas no tópico anterior.

A sensibilização e a mobilização da sociedade podem seguir dois caminhos. No primeiro, o mais oportuno e esperado, o processo é conduzido pelos atores políticos e gestores públicos, que conhecem os problemas e querem resolvê-los junto com a sociedade, não somente para conhecer melhor as demandas mas também para suportar as definições e decisões das melhores alternativas para a gestão dos serviços. Com respaldo da sociedade é mais fácil promover as mudanças necessárias e consolidá-las.

O segundo caminho, quando os decisores políticos e os gestores públicos não conhecem ou não querem enfrentar os problemas, o processo nasce no meio da sociedade, de forma espontânea ou induzida por grupos de interesses, e é conduzido pelos seus segmentos organizados, visando sensibilizar os dirigentes políticos sobre os problemas e da necessidade de resolvê-los. Este pode ser o caminho necessário, porém tende a ser o mais difícil e, mesmo prosperando, pode estar sujeito ao fracasso no médio prazo, se não se consolidar política e administrativamente³⁸.

A desigualdade social existente no seio da sociedade brasileira reflete na desigualdade da prestação dos serviços públicos de saneamento básico. É, portanto, fundamental que a população conheça e reconheça os problemas relacionados à falta ou à ineficiência da gestão dos serviços públicos de saneamento básico do seu município, e possa discutir e aprovar um plano para resolvê-los, assumindo e respaldando a implementação das soluções mais adequadas aos seus interesses, para a organização e instituição ou melhoria da gestão desses serviços.

.....
38 Dois exemplos de casos similares, ocorridos na mesma época e que tiveram desfechos diferentes são os da retomada dos serviços das concessionárias estaduais pelos municípios de Muriaé-MG e de Diadema-SP.

Daí a importância da participação e do controle da sociedade no processo de construção e nas fases de execução da política pública municipal de saneamento básico, confirmada pela exigência do estabelecimento, pelo titular dos serviços, dos mecanismos e procedimentos para sua consecução, conforme definido na Lei nº. 11.445, de 2007 (art. 3º, IV, art. 9º,V).

6.4 ESTUDOS PRELIMINARES

Caso o município não tenha elaborado ou revisado recentemente o plano municipal de saneamento básico, em que já tenha definido o modelo de (re)organização, inclusive a forma de prestação dos serviços, alguns estudos preliminares devem ser realizados para este fim, conforme exposto a seguir.

Independente do modelo de gestão a ser implantado (municipal ou intermunicipal), a primeira providência de grande relevância a ser adotada é a realização de um diagnóstico detalhado da situação do saneamento básico no município e de estudo de viabilidade técnica e econômico-financeira da prestação dos serviços, considerando os resultados desse diagnóstico e as formas alternativas de prestação que se pretenda implantar. Neste manual são focados, particularmente, os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

6.4.1 Diagnóstico dos Serviços

A elaboração do diagnóstico se constitui, basicamente, em um processo de levantamento de dados e análise das informações relativas à situação presente dos serviços de saneamento básico do município sob os diferentes aspectos, focando principalmente a existência e situação da organização da prestação dos serviços, a qualidade, os déficits de atendimento, a infraestrutura existente e suas capacidades, os potenciais de expansão dos serviços, etc.

A elaboração do diagnóstico deverá se pautar em princípios e diretrizes fundamentais para o saneamento básico, em consonância com a Lei nº 11.445, de 2007, com destaque para os seguintes:.

a) Princípios:

- **Universalidade:** Garantia de acesso aos serviços a todos, inclusive mediante soluções alternativas individuais ou coletivas adequadas, no menor prazo, observado o gradualismo planejado da eficácia das soluções, sem prejuízo da adequação às características locais, da saúde pública e outros interesses coletivos;
- **Integralidade das ações:** Garantia de prover todas as diversas modalidades e etapas dos serviços, propiciando à população o acesso na conformidade de suas necessidades e a maximização da eficácia das ações e resultados;
- **Equidade:** Garantia do uso em nível igual de qualidade dos benefícios pretendidos ou ofertados a toda a população, sem qualquer tipo de discriminação ou restrição de caráter social ou econômico, salvo os que visem priorizar o atendimento da população de menor renda;

- Integração: Inclusão dos diferentes componentes e instituições da área de saneamento básico, superando a forma setorial com que as instituições são organizadas e as políticas são planejadas e buscando a multiplicidade e complementaridade da gestão e dos sistemas implantados;
- Participação e controle Social: garantia da criação de canais de acesso à informação e estímulo à participação social na gestão dos serviços, inclusive a autogestão de soluções individuais ou comunitárias alternativas, promovendo a conscientização da população na implementação das políticas sociais, particularmente a de saneamento básico;
- Promoção da Saúde Pública: Considerar a saúde como fator determinante para o acesso das pessoas e da qualidade dos serviços de saneamento ambiental na formulação e implantação das políticas e dos planos de saneamento básico, cujas ações e serviços devem ser tratados fundamentalmente como medidas de saúde pública e de proteção ambiental;
- Promoção da Educação Sanitária e Ambiental: promover a conscientização individual e coletiva sobre a adequada utilização e preservação dos serviços e instalações de saneamento básico e dos recursos ambientais, buscando o desenvolvimento de relações mais harmônicas e justas entre a população e o ambiente;
- Orientação pelas Bacias Hidrográficas: O diagnóstico e o plano municipal de saneamento básico devem orientar-se, preferencialmente, pelas bacias hidrográficas em que município está inserido, assumindo uma visão integradora para a concepção e implantação das soluções e para a consolidação dos seus programas, projetos e ações de saneamento básico, visando a que estes serviços e as relações do homem com o meio ambiente sejam pautadas pela melhoria e preservação da qualidade dos corpos de água;
- Sustentabilidade: Os municípios devem considerar, no planejamento dos serviços e na concepção dos sistemas de saneamento básico, soluções tecnológicas e de gestão adequadas, visando garantir segurança, qualidade e sustentabilidade das políticas e das soluções adotadas, e suas compatibilidades com as condições culturais, socioeconômicas, administrativas, demográficas e ambientais;
- Proteção Ambiental: O planejamento e a implantação dos serviços de saneamento básico devem envolver programas e ações para a proteção, a recuperação e a valorização dos corpos d'água e das áreas ribeirinhas, considerando o contexto urbano e os riscos ambientais, incluindo a preservação e a restauração de referenciais históricos e culturais;
- Adoção de tecnologias adequadas: O planejamento e a concepção dos serviços devem abordar a adoção de tecnologias apropriadas para a realidade local, considerando as pesquisas e experiências de soluções inovadoras ou consolidadas, tais como: reúso da água para diferentes demandas, captação e uso da água de chuva, soluções alternativas individuais e coletivas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, uso racional e eficiente dos recursos hídricos, inovação em concepção de sistemas, entre outros;

- Gestão Pública: Adotar modelos de organização e formas de prestação dos serviços públicos de saneamento básico que, atendendo aos requisitos legais, ao interesse público e às demandas da população, fortaleçam a gestão pública e sejam as mais adequadas, racionais e eficientes.

b) Diretrizes:

- prestação dos serviços públicos de saneamento básico orientada pela busca permanente da máxima produtividade e melhoria da qualidade;
- prestação adequada dos serviços públicos, contemplando a regularidade, continuidade, eficiência, qualidade, atualidade, generalidade e modicidade dos custos;
- adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana, compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental e socioeconômica, como elementos norteadores das ações de saneamento básico; e
- realização de avaliações e divulgações sistemáticas de informações sobre a evolução de indicadores de saneamento básico e ambiental.

6.4.1.1 Conteúdo básico do diagnóstico

Na elaboração do diagnóstico deverão estar contemplados basicamente os seguintes aspectos:

a) Informação básicas do município, tais como:

- localização;
- histórico do município;
- áreas do município;
- infraestrutura urbana;
- aspectos geográficos e ambientais;
- demografia; e
- hidrografia;

b) Diagnóstico da organização e da prestação de serviços

- levantamento e análise da legislação, das normas regulatórias e outros atos jurídico-administrativos sobre a organização e a prestação dos serviços, inclusive contratos de delegação;

- identificação e descrição das formas de prestação e do(s) prestador(es) dos serviços;
 - estrutura funcional do(s) prestador(es) dos serviços;
 - descrição dos sistemas de água e esgotamento sanitário existente, inclusive capacidades potenciais instaladas;
 - avaliação da atual demanda total de água e de esgotamento sanitário;
 - quantificação e caracterização dos usuários por categoria – quantidade de ligações e de economias de água e de esgotos, totais atendidas e totais micromedidas (hidrometradas);
 - avaliação do consumo e faturamento;
 - avaliação da inadimplência e atualização cadastral;
 - avaliação da infraestrutura de atendimento ao público;
 - sistema de cobrança: tabela de tarifas ou de taxas e de preços dos serviços complementares e acessórios cobrados;
 - análise econômica e financeira dos últimos quatro anos, destacando: a evolução das receitas e das despesas e os investimentos realizados por serviço;
- c) Definição dos cenários para a (re)organização e/ou (re)estruturação da prestação dos serviços.

6.4.2 Estudo de Viabilidade Técnica e Econômico-Financeira dos Serviços

O estudo de viabilidade compreenderá a análise prospectiva dos aspectos técnicos e econômico-financeiros para os cenários da (re)organização e/ou (re)estruturação da prestação dos serviços no curto, médio e longo prazo, considerando o horizonte temporal do plano de saneamento básico ou, se inexistente, de pelo menos vinte (20) anos, contemplando as seguintes atividades:

- Estudo populacional;
- Estudo das demandas;
- Definição de critérios e parâmetros para estabelecimento dos objetivos e das metas de universalização do atendimento;
- Análise da capacidade e horizonte de atendimento das unidades existentes;
- Projeção de cenários para ampliação e/ou otimização dos sistemas existentes;

- Análise das necessidades e dos custos de investimentos para atendimento das metas;
- Projeção econômica e financeira;
- Análise da sustentabilidade técnica e econômico financeira para os cenários de gestão propostos;
- Realização de consulta e audiência pública para apresentação dos estudos e das propostas dos modelos de gestão em estudo;
- Definição do modelo de gestão dos serviços a ser (re)organizado e/ou (re)estruturado.

Os resultados deste estudo deverá indicar o modelo mais adequado para a (re)organização dos serviços e, se o caso, definir o regime e a forma mais adequada de prestação, se direta ou indireta e se municipal (autarquia ou empresa pública) ou intermunicipal (consórcio público ou convênio de cooperação).

6.5 ROTEIRO BÁSICO PARA CRIAÇÃO DO SERVIÇO MUNICIPAL

Após a realização do estudo de viabilidade (diagnóstico e análise técnica e econômico-financeira) e definição do modelo de gestão mais adequado para o município, se escolhida opção de prestação direta por meio de autarquia municipal (ou de empresa pública), o Executivo Municipal deverá tomar as seguintes providências básicas para a efetiva criação e instalação do prestador do serviço:

- a) elaboração do projeto de lei de criação do Serviço Municipal de Saneamento Básico, como entidade autárquica de direito público ou como empresa pública, integrante da administração indireta, e encaminhá-lo para aprovação da Câmara Municipal³⁹;
- Designar ou, caso ainda não exista, incluir no projeto de lei a instituição do ente regulador dos serviços;
- b) após aprovação da lei pela Câmara, proceder à:
 - no caso de Autarquia, nomeação dos ocupantes de cargos de provimento em comissão, especialmente os da diretoria da Autarquia ou, pelo menos, os que constituirão a comissão de organização e implantação da mesma, e, se o caso, também do ente regulador;
 - no caso de empresa pública, indicação dos profissionais que irão compor a diretoria executiva da empresa e/ou nomeação da comissão encarregada dos atos de sua constituição formal;
 - c) após a constituição formal da autarquia ou da empresa pública (inscrição nos organismos competentes) e abertura de conta bancária própria, proceder à transferência dos recursos orçamentários (autarquia) ou à integralização do capital inicial (empresa pública), destinados ao custeio dos atos de constituição e de organização e das despesas de funcionamento até o início efetivo de suas atividades fins e de geração de receitas próprias.

.....

39 Vide anexo E - minuta de projeto de lei.

Caberá à comissão de organização e implantação da autarquia ou da empresa pública, tão logo seja nomeada, tomar as seguintes providências:

- a) elaboração dos atos constitutivos (escritura pública e estatuto social, no caso de empresa pública) e inscrição da autarquia ou da empresa nos organismos competentes, conforme exigência de cada estado;
- b) caso não integre a lei de criação, proceder à elaboração do Plano de Classificação de Cargos e Salários (PCCS) dos servidores da autarquia, que dispõe sobre o regime jurídico, descrição dos cargos efetivos e em comissão, suas atribuições características, formas de provimento, salários ou vencimentos, conforme o caso, vantagens, gratificações, ascensão funcional e demais temas pertinentes; submetendo-o à apreciação do Executivo que o encaminhará para aprovação da Câmara Municipal;
- c) realização de concurso público, em sequência, proceder à nomeação dos servidores ou contratação dos empregados, conforme o plano de implantação da autarquia ou da empresa;
- d) providenciar as instalações, a estruturação material e operacional e demais providências para o início das atividades;
- e) paralelamente, elaboração do Regimento Interno da autarquia que trata da organização administrativa, estrutura e competência dos órgãos integrantes⁴⁰;
- f) elaborar, junto ou colaborando com o ente regulador, o Regulamento dos Serviços de Saneamento Básico, dispondo sobre os aspectos administrativos, financeiros, técnicos e sociais da prestação dos serviços, conforme determinação da Lei Orgânica e/ou da legislação específica, submetendo-o à aprovação do Executivo, por meio de Decreto⁴¹;
- g) elaborar propostas de suplementação orçamentária para o exercício em curso, se necessário, e a proposta orçamentária da autarquia para o exercício seguinte, encaminhando-a ao Prefeito para compor a Lei Orçamentária Anual do Município e sua aprovação pela Câmara dos Vereadores;
- h) realizar a capacitação dos servidores, tendo como objetivo a preparação para execução de suas atribuições;
- i) obter os licenciamentos diversos, observada as legislações pertinentes.

6.5.1 Estrutura de Pessoal

A estruturação do quadro de pessoal é uma das fases mais importantes na organização do Serviço Municipal de Água e Esgoto, levando-se em conta que a despesa com pessoal tem um peso significativo no

.....

40 Vide Anexos B e C – Minutas de referência para elaboração do Regimento Interno

41 Vide Anexo D – Minuta de referência para elaboração do regulamento dos serviços.

custo dos serviços, conseqüentemente, influenciando no valor das tarifas, no equilíbrio econômico-financeiro do prestador do serviço e na sua capacidade de investimentos.

A organização da estrutura de pessoal e a qualificação profissional dos servidores é condição essencial para possibilitar aos usuários serviços de qualidade com eficiência e agilidade.

A composição do quadro está relacionada à definição dos cargos que deverão compor a estrutura de pessoal, objetivando a cobertura de todas as atividades a serem realizadas pelo Serviço Municipal de Saneamento Básico.

Portanto, a definição e quantificação destes cargos está associada às características de cada serviço, particularmente ao seu modelo de organização administrativa e à sua capacidade financeira para o custeio do pessoal.

O Quadro 2 sugere uma série de cargos que usualmente compõem a estrutura de pessoal de um Serviço Municipal de Saneamento Básico (particularmente de água e esgoto), cabendo observar de forma criteriosa, na definição e dimensionamento da estrutura de pessoal, o porte do serviço e as especificidades locais.

Ressalta-se a importância de se prover de forma gradativa, conforme as necessidades, apenas os cargos essenciais ao bom funcionamento dos serviços.

Quadro 2 – Relação de cargos sugeridos

Área Técnica	Área Administrativa
Auxiliar Operacional	Administrador
Bioquímico/Químico	Advogado
Eletricista	Agente Comercial
Encanador	Assistente Administrativo
Engenheiro	Auxiliar Administrativo
Laboratorista	Auxiliar de Serv. Gerais
Mecânico	Contador
Motorista	Motorista
Operador de ETA/ETE	Técnico em Informática
Operador de Máquinas	
Pedreiro	
Técnico em Química	
Técnico em Saneamento	

6.5.2 Planejamento Tarifário

Conforme a Lei nº 11.445, de 2007 e comentado no item 3.7, os serviços públicos de saneamento básico devem ter sua sustentabilidade econômico-financeira assegurada, sempre que possível, mediante remuneração pela cobrança dos serviços por meio de tarifas, taxas e outros preços públicos (art. 29).

Segundo o mesmo dispositivo, para os serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, a cobrança poderá ser, preferencialmente na forma de tarifas, podendo conviver com a cobrança também de taxas pela disposição dos serviços, para os imóveis sem ligação ou com ligação inativa à rede pública disponível e outros preços públicos para serviços complementares ou acessórios. As tarifas e taxas poderão ser estabelecidas para cada um dos serviços e/ou para ambos conjuntamente, conforme a situação da disposição e do acesso a esses serviços.

Ainda conforme as diretrizes da referida lei, a instituição das tarifas, dos preços públicos e de taxas para os serviços de saneamento básico deverá, entre outros, considerar a recuperação dos custos incorridos na prestação do serviço, em regime de eficiência; a geração dos recursos necessários para realizar os investimentos previstos no plano de saneamento e/ou nos contratos e a remuneração adequada do capital investido pelos prestadores dos serviços, inclusive do capital público.

A estrutura tarifária, na sua distribuição por faixas de consumo ou de uso e na progressividade dos valores, deverá objetivar a gestão da demanda de água em situação de escassez, bem como a inibição de consumos supérfluos e do desperdício de recursos, bem como promover a ampliação do acesso dos cidadãos e localidades de baixa renda aos serviços, mediante subsídios tarifários.

A regulação tarifária, sua estrutura e a fixação ou reajustes dos seus valores deverão observar critérios de estímulo ao uso de tecnologias modernas e eficientes, compatíveis com os níveis exigidos de qualidade, continuidade e segurança na prestação dos serviços e, ao mesmo tempo, de incentivo à eficiência dos prestadores dos serviços.

O planejamento e a regulação tarifária deverão prever e disciplinar a política de subsídios tarifários e não tarifários para usuários e/ou localidades que não tenham capacidade de pagamento ou escala econômica suficiente para cobrir o custo integral dos serviços. Os subsídios devem ser destinados diretamente aos usuários de baixa renda de determinada localidade, por exemplo, mediante isenção legal ou a fixação de valores específicos ou de descontos sobre a tarifa normal.

Para localidades onde a população majoritária é de baixa renda, as tarifas poderão ser reduzidas para todos, mediante subsídio público, próprio ou de repasses recebidos, dos investimentos ou de parte deles, com a execução direta das obras ou por meio de repasses ao prestador.

No caso de gestão associada e prestação intermunicipal, os subsídios poderão ser específicos para cada município (subsídios internos), em face de suas características socioeconômicas, ou ser comum entre as localidades (subsídios cruzados externos), em que as localidades mais superavitárias subsidiam as demais, compensando-se os respectivos custos.

Conforme a prática comum da prestação dos serviços, a definição da estrutura de tarifas dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário também poderá levar em conta seguintes fatores:

- a) diferenciação das tarifas ou taxas por categorias de usuários, conjuntamente com a distribuição das mesmas por faixas ou quantidades crescentes de utilização ou de consumo;
- b) os tipos de uso ou os padrões de qualidade requeridos, por exemplo: uso industrial de água de reuso, ou, fornecimento de água como insumo industrial na fabricação de bebidas;
- c) fixação da tarifa ou taxa mínima baseada em quantidade mínima de consumo ou de utilização do serviço, visando a preservação da saúde pública, o adequado atendimento dos usuários de menor renda e a proteção do meio ambiente;
- d) fixação da tarifa ou taxa mínima baseada no custo mínimo necessário para disponibilidade dos serviços em quantidade e qualidade adequadas;
- e) fixação de tarifas especiais para ciclos significativos de aumento da demanda dos serviços, em períodos distintos, em cidades turísticas ou em razão de variações climáticas; e
- f) capacidade de pagamento dos consumidores.

6.5.2.1 Tarifa social

A denominada tarifa social ou o subsídio tarifário representa a implementação de preços menores do que a tarifa normal aplicada aos usuários residenciais, geralmente válidas até um determinado consumo máximo, a que tem direito os consumidores que comprovarem baixa renda.

A seleção desses consumidores pode ser feita por cadastramento junto ao prestador do serviço, com base em parâmetros representativos que caracterizem a baixa renda familiar (por exemplo: área e padrão do imóvel, beneficiário de programas assistenciais do Governo Federal, como o bolsa família, fome zero, e outros).

6.5.2.2 Reajuste e revisão tarifária

Com a finalidade de assegurar a manutenção da sustentabilidade econômico-financeira dos serviços de saneamento, os valores das tarifas deverão ser revisados e/ou reajustados com intervalo mínimo de doze meses, observadas as normas legais, regulamentares e contratuais, sendo que sua publicidade deve ocorrer com antecedência mínima de trinta dias em relação à sua vigência. Tal revisão compreenderá a reavaliação das condições da prestação dos serviços e das tarifas praticadas podendo ser:

- periódicas, objetivando a distribuição dos ganhos de produtividade com os usuários e a reavaliação das condições de mercado;

- extraordinárias, quando se verificar a ocorrência de fatos não previstos no contrato, fora do controle do prestador dos serviços, que alterem o seu equilíbrio econômico-financeiro.

6.5.2.3 Estrutura tarifária dos serviços de água e esgoto

O desenho da estrutura tarifária incorpora a classificação dos clientes e grupos e devem estar definidos nos regulamentos de serviços ou normas do prestador dos serviços.

Em geral, a classificação dos usuários é baseada no tipo de suas atividades, podendo se utilizar as seguintes categorias:

- Residencial
- Comercial
- Pública
- Industrial

É recomendável uma classificação simples e de fácil compreensão por parte dos usuários, evitando-se subdivisões complicadas que dificultem a relação prestador do serviço-usuário.

A maioria dos serviços de água e esgoto estabelece tarifas mínimas para todas as categorias de consumo. Na categoria residencial, a estrutura tarifária deverá estar distribuída de forma que os consumidores das classes de menor nível de renda tenham condições de ter acesso aos serviços, pagando custos iguais ou inferiores ao custo médio dos serviços, bem como de pagamento pontual das contas.

Para os grandes consumidores comerciais e industriais, bem como para os usuários provisórios e temporários, poderão ser firmados contratos de prestação de serviços com preços e condições especiais, sendo recomendável que os primeiros desenvolvam estudos de mercado e programem suas demandas futuras. Estes preços devem ser maiores que o custo médio dos serviços, podendo se basear no custo marginal de produção ou em valores referenciais de mercado.

6.6 PROCESSO DE CONSTITUIÇÃO DE SERVIÇOS INTERMUNICIPAIS

O consórcio público é um instrumento de cooperação federativa por meio do qual entes federativos contratam de forma voluntária obrigações entre si para atuação conjunta ou integrada na realização de objetivos de interesse comum. Portanto, a constituição de um consórcio público tem como ponto de partida a manifestação soberana de cada ente federativo da intenção de consorciar-se com outros entes. Por esta razão, a Lei Federal nº 11.107, de 2005, estabelece que “o consórcio público será constituído por contrato cuja celebração dependerá da prévia subscrição de protocolo de intenções” (art. 3º - grifo nosso). Esta subscrição é realizada pelos chefes do Poder Executivo, representantes legais de cada um dos entes federativos consorciados.

O Protocolo de Intenções transforma-se juridicamente em contrato de constituição do consórcio público “com a ratificação, mediante lei” (art. 5º) pelo Legislativo de cada um dos entes consorciados. A Lei também fixa as cláusulas que o protocolo de intenções obrigatoriamente deve conter, dentre elas o número mínimo de ratificações necessário para a constituição do consórcio (art. 4º).

Nos tópicos seguintes é descrito o processo de constituição jurídica e institucional do consórcio público, em conformidade às normas fixadas na citada lei federal, tendo como exemplo a constituição de um consórcio para a gestão dos serviços de saneamento básico.

6.6.1 Protocolo de Intenções

O Protocolo de Intenções é o principal instrumento de constituição de um consórcio e estabelece, em conformidade com a Lei nº 11.107, de 2005, os aspectos jurídicos e institucionais do novo modelo de gestão dos serviços de saneamento que está sendo implantado, tais como: natureza jurídica, objetivos, direitos dos usuários dos serviços, estrutura organizacional, competências, atribuições, procedimentos para o funcionamento dos órgãos do consórcio e para as relações entre o consórcio e os entes consorciados.

O consórcio é pessoa jurídica de direito público interno, do tipo associação pública, que integra, como uma autarquia interfederativa, a administração indireta de todos os entes da Federação consorciados. Como pessoa jurídica de direito público, o consórcio pode ser autorizado a receber dos municípios consorciados a outorga para a gestão associada de serviços públicos de saneamento básico, podendo lhes serem atribuídas as competências de planejamento, regulação, fiscalização e prestação dos serviços públicos municipais de saneamento básico.

As relações entre o consórcio e cada município consorciado serão reguladas por meio de contratos de programa e contratos de rateio.

Os contratos de programa detalharão os serviços prestados pelo consórcio a cada município consorciado, podendo vir a abranger, além do planejamento, a regulação e fiscalização e a prestação dos serviços, bem como atividades complementares e de apoio às administrações municipais. Os contratos de programa entre entes consorciados ou dos entes consorciados com o Consórcio serão celebrados mediante dispensa de licitação e devem atender aos procedimentos de transparência e de responsabilidade fiscal previstos em lei.

Os contratos de rateio serão formalizados em cada exercício financeiro, mediante previsão orçamentária de cada município, regulando as obrigações financeiras entre o Consórcio e os consorciados, obedecendo as normas de direito financeiro aplicáveis às entidades públicas, inclusive fiscalização pelo Tribunal de Contas competente.

6.6.2 Estrutura da Gestão Associada

Conforme já visto, a gestão associada permite novos arranjos institucionais e organizacionais para a gestão dos serviços públicos de saneamento básico, transferindo competências decisórias e atribuições executivas, hoje concentradas no nível municipal, para o nível regional, permitindo alcançar escala de prestação dos serviços compatíveis com as exigências ambientais e sociais envolvidas na

prestação dos serviços de saneamento básico, especialmente para os municípios de menor porte. Uma parte das atividades poderá continuar a ser executada por instância local, sempre que a associação com outros municípios não oferecer benefícios, principalmente de custos.

A criação do consórcio institucionaliza a cooperação entre municípios (e eventualmente o Estado) de uma determinada região, proporcionando que os municípios (e o Estado) compartilhem o poder decisório e as funções de gestão dos serviços - como o planejamento, a regulação e fiscalização e a prestação, com as economias de escala necessárias à sua exequibilidade e sustentabilidade, bem como possibilita o compartilhamento de alguns serviços administrativos, como licitações conjuntas e serviços de informática, para todas as administrações municipais.

6.6.3 Etapas e procedimentos para constituição do consórcio

6.6.3.1 Etapa 1 - Elaboração dos Diagnósticos Situacionais e Estudos de Viabilidade

Esta etapa é similar à fase preliminar da constituição de serviços municipais tratada no item 6.1 deste documento. Nesta etapa, que precede o processo de constituição do consórcio propriamente dito, devem ser realizados diagnósticos situacionais dos serviços de saneamento básico nos municípios situados na área de abrangência territorial em que se pretende implantar a gestão associada, compreendendo os aspectos institucionais, jurídicos, administrativos, técnico-operacionais e econômicos, objetivando avaliar o estado atual da prestação dos serviços e a efetiva necessidade de reorganização da gestão dos serviços e os cenários alternativos para o alcance desse objetivo.

É muito importante que o processo de elaboração desses diagnósticos seja participativo, envolvendo a sociedade em cada município e também os técnicos municipais que trabalham com o tema, mesmo aqueles não diretamente envolvidos na prestação dos serviços (como por exemplo, técnicos da educação que trabalham com educação ambiental, profissionais dos setores de saúde e de obras, assessorias jurídicas, etc.,).

Não se deve esquecer também que a Lei de Saneamento exige que a prestação dos serviços seja estendida a todo o município e, por isso, esses diagnósticos devem envolver também a área rural dos municípios, tanto as vilas e povoados, como os domicílios dispersos.

Os modelos de gestão dos serviços vigentes nos municípios, em especial a modalidade de prestação dos mesmos, são elementos fundamentais para a realização desses diagnósticos e influenciarão significativamente na concepção e composição dos cenários pretendidos para a organização intermunicipal, não só nos aspectos político-institucionais e jurídicos, mas também no que diz respeito aos aspectos econômicos, e serão determinantes para estruturação dos possíveis arranjos organizacionais e territoriais e para a definição do modelo mais adequado para a gestão intermunicipal dos serviços.

Além dos referidos aspectos, relacionados a cada um dos serviços e a cada município, também são parte importante destes diagnósticos os estudos populacionais e de demandas, os perfis socioeconômicos da população, os aspectos geográficos e logísticos envolvendo os elementos integradores das diversas localidades (rodovias, estradas, bacia hidrográfica, etc.), e demais peculiaridades regionais (atividades econômicas predominantes, localização dos núcleos urbanos, disponibilidade hídrica, etc.).

Os resultados desses diagnósticos constituem a base para a definição dos cenários e desenho dos possíveis arranjos institucionais, organizacionais e territoriais que poderão ser implementados. Definidos os arranjos

possíveis, procede-se à realização dos estudos de viabilidade técnica e econômica dos mesmos, visando a identificar a escala dos serviços e o âmbito territorial mais adequado para cada um deles, bem como o escopo dos serviços a serem prestados, se o modelo de gestão pretendido envolver mais de um dos serviços de saneamento básico (abastecimento de água, esgotamento sanitário, manejo de resíduos sólidos e manejo de águas pluviais).

Estes estudos devem ter por objetivo final indicar o modelo de gestão mais adequado, em todos os aspectos, para cada um dos arranjos, definindo aquele para o qual a gestão associada sob a forma de consórcio público é o modelo mais apropriado.

Nos casos em que os estudos não indicarem a adoção do consórcio público como forma mais adequada para a gestão associada, especialmente quando a alternativa envolver apenas dois entes da Federação, esta poderá ser exercida por meio de convênio de cooperação, pacto este que só pode ser firmado exclusivamente por entes da Federação, desde que ratificado ou previamente disciplinado por lei editada por cada um deles.

O convênio de cooperação não requer a instituição de entidade jurídica específica, característica do consórcio público, sendo gerido conjuntamente pelos entes conveniados. Quando envolver a delegação de serviços públicos, para órgão ou entidade integrante da administração de um dos entes conveniados, deverá ser celebrado contrato de programa a que se aplicam os mesmos requisitos exigidos no caso de consórcio.

6.6.3.2 Etapa 2–Elaboração do Protocolo de Intenções

A elaboração do Protocolo de Intenções é procedimento primordial e fundamental para a constituição do consórcio. A sua construção observará os requisitos mínimos previstos na Lei 11.107, de 2005 e no Decreto 6.017, de 2007 e compreenderá os seguintes passos:

- a) Definição dos objetivos e finalidades do Consórcio: com base no resultado do estudo anterior, que indicou o arranjo mais adequado para a gestão associada dos serviços, incluindo a escala e abrangência territorial (municípios que o integrarão mais o Estado, se for o caso) e o escopo dos serviços, são definidos os objetivos e finalidades do Consórcio, que podem ser:
 - gestão associada plena, incluindo as funções de planejamento, regulação, fiscalização e prestação integral dos serviços;
 - gestão associada semiplena, incluindo as funções de planejamento, regulação e fiscalização integral dos serviços, porém, com a prestação centralizada no Consórcio somente das etapas ou unidades integradas ou compartilhadas por mais de um município, das atividades mais complexas de manutenção, da elaboração de estudos e projetos, da realização de licitações e execução de obras, da gestão comercial relativas ao cadastro de usuários, processamento e emissão de contas, controle da arrecadação, etc.; ficando a cargo de cada município a operação dos serviços locais, manutenção leve e execução de obras de pequeno porte, leitura e entrega de contas e outras atividades menos complexas;

- gestão associada parcial, envolvendo as funções de planejamento, regulação e fiscalização dos serviços, sendo a prestação delegada à entidade de um dos entes consorciados, mediante contrato de programa, ou a terceiros, mediante licitação;
 - gestão associada parcial, envolvendo somente a prestação dos serviços, mediante contrato de programa com cada um dos entes consorciados titulares dos serviços;
 - gestão associada parcial, envolvendo somente atividades de apoio institucional, técnico e administrativo, envolvendo, entre outras, as atividades de: elaboração de estudos e projetos; capacitação técnica do pessoal; assessoria jurídica, econômica e administrativa; licitação centralizada para a aquisição de bens e serviços e execução de obras; execução de obras; construção e operação de unidades de uso compartilhado pelos municípios (ETA, ETE, Laboratório, Oficina, etc.); aquisição, operação e/ou administração de bens e serviços (equipamentos e máquinas, equipamentos e sistemas informáticos, etc.); etc.; ou
 - outras combinação das funções previstas nas hipóteses anteriores;
- b) Definição da estrutura organizacional e competências dos respectivos órgãos: conforme os objetivos e finalidades definidos no passo anterior, são definidas a estrutura organizacional do consórcio e as competências dos órgãos que o compõem, bem como os critérios e requisitos para a instalação funcionamento e deliberação dos mesmos, pelo menos no nível previsto na legislação e o que os entes interessados entendam que deverá integrar o Protocolo de Intenções e a ratificação em Lei dos entes consorciados, deixando para o Estatuto a criação e disciplina de outros organismos de apoio necessários para o funcionamento do consórcio;
- c) Definição da estrutura funcional e da política de pessoal: conforme os objetivos e finalidades e a estrutura organizacional definidos nos primeiros passos, devem ser definidas a estrutura e o quadro funcional do consórcio, a política de pessoal, incluindo: o regime e os empregos públicos a serem criados, o plano de cargos e respectivos vencimentos, as hipóteses e condições para contratação temporária de pessoal, as situações e limites para a terceirização de serviços predominantes de mão de obra e de natureza continuada, as condições para a cessão de funcionários do quadro permanente dos entes consorciados, etc.
- d) Definição do regime e condições da gestão econômica e financeira: conforme o estudo de viabilidade econômico-financeira, os objetivos e finalidades, a estrutura organizacional e funcional e as metas a serem alcançadas, serão definidos o regime, os aspectos contábeis e as condições da gestão econômico-financeira do consórcio, incluindo o rateio de despesas de custeio e de investimentos, a remuneração dos serviços prestados aos entes consorciados, a política e o regime de cobrança dos serviços prestados diretamente aos usuários;
- e) Definição dos critérios e condições para a retirada, exclusão e/ou admissão de consorciados;
- f) Definição das hipóteses, procedimentos e das condições para alteração e/ou extinção do Consórcio.

Nesta etapa também todo o processo de elaboração do Protocolo de Intenções deve ser o mais participativo possível, envolvendo processos de debate com os municípios interessados (e com o Estado, se for o

caso), para que as etapas seguintes sejam mais facilitadas. Será interessante também fazer discussões com os legislativos e com representantes da sociedade civil para que o processo de construção do consórcio seja o mais amplo possível, dando desde logo ao novo órgão público interfederativo legitimidade para a execução de suas funções.

Um importante aspecto a ser considerado na elaboração do Protocolo de Intenções é que a Lei de Saneamento, ao definir a gestão regionalizada dos serviços de saneamento básico a caracteriza como aquela em que há um prestador para mais de um município, em que há uniformidade de fiscalização e regulação, e compatibilidade de planejamento.

Como a Lei diz que o titular deve editar normas de regulação, é de todo conveniente que as condições gerais da regulação sejam incluídas no Protocolo de Intenções, evitando a aprovação de lei em duas oportunidades diferentes em todos os legislativos dos entes federados que participam do consórcio.

No Anexo F é apresentado um modelo de Protocolo de Intenções, contemplando os aspectos comentados neste tópico.

6.6.3.3 Etapa 3 – Processo de convencimento e adesão dos municípios

Nesta etapa a minuta do Protocolo de Intenções, elaborada de forma participativa pela equipe técnica encarregada dos estudos, de acordo com a Lei nº 11.107, de 2005 e com as proposições dos futuros consorciados, deve ser validada pelos chefes do Poder Executivo dos entes da Federação interessados na constituição do consórcio, seus secretários e assessores, bem como realizadas audiências e/ou consultas públicas junto à sociedade, visando o seu completo entendimento, e, se necessário, feitas adequações e sua aprovação preliminar.

Concluída a fase de validação com os chefes dos Executivos, acatadas as conclusões das audiências e consultas públicas, é elaborada a versão final do Protocolo de Intenções e iniciado o processo de coleta das assinaturas dos mesmos, pelo menos o número mínimo requerido para a constituição do consórcio, conforme definido no próprio Protocolo.

6.6.3.4 Etapa 4 – Ratificação do protocolo de Intenções pelo poder legislativo

Após a assinatura do Protocolo de Intenções, o passo seguinte para a constituição do Consórcio consiste em que cada um dos Executivos signatários deve encaminhar o projeto de lei de ratificação do Protocolo de Intenções às respectivas casas legislativas (Câmaras Municipais e, se for o caso, Assembleias Estaduais e Câmara Federal), para debate e aprovação pelos respectivos legisladores (vereadores e deputados).

Deve ser obtido o número mínimo de aprovações legislativas estabelecido no Protocolo de Intenções para que o consórcio seja constituído. Nesta etapa, por iniciativa dos legislativos locais ou estadual, se o Estado integrar o consórcio, ou por iniciativa da comissão encarregada do processo de constituição do consórcio, poderá ser necessária a realização de seminários, audiências ou consultas públicas, especialmente se estas não foram realizadas na etapa anterior, para apresentação e discussão com a sociedade do processo de constituição do consórcio, seus objetivos, finalidades e justificativas, bem como dos respectivos instrumentos jurídicos.

Quanto mais participativo tiver sido o processo de construção do consórcio e do Protocolo de Intenções, desde a fase de diagnóstico, mais fácil será esta etapa.

Já na elaboração do projeto de lei de ratificação do Protocolo de Intenções ou na fase de sua aprovação legislativa, mediante emenda parlamentar, qualquer dos entes da Federação participante do processo de constituição do consórcio pode exercer o direito de reserva, ato pelo qual o mesmo não ratifica, ou condiciona a ratificação de determinado dispositivo do Protocolo de Intenções que se aplica aos serviços sob sua titularidade, como, por exemplo, a prestação parcial ou a não inclusão de determinado serviço ou atividade nas atribuições do consórcio. O Protocolo de Intenções ratificado pelos respectivos legislativos converte-se em Contrato de Consórcio Público dos entes consorciados signatários.

6.7 CONSÓRCIOS CONSTITUÍDOS ANTES DA LEI 11.107, DE 2005

Os consórcios constituídos em desacordo com a Lei no 11.107, de 2005, poderão ser transformados em consórcios públicos, desde que atendidos os requisitos de celebração de Protocolo de Intenções e de sua ratificação por lei de cada ente da Federação consorciado (Decreto 6.017, de 2007, art. 41).

6.8 PROCESSO DE IMPLANTAÇÃO DO CONSÓRCIO

Paralelamente à etapa de ratificação do Protocolo de Intenções, ou tão logo ela se defina, é recomendável que se proceda a um amplo processo de qualificação dos atores, administradores públicos, membros do legislativo e lideranças das organizações sociais e entidades representativas de usuários, para a participação dos mesmos nas atividades de implantação do consórcio e nos colégios e organismos que integram sua estrutura.

6.8.1 Estatuto social

Ainda nesta fase deve-se elaborar o Estatuto do Consórcio que será objeto de aprovação pela Assembleia Geral de sua constituição. O Estatuto tem por finalidade disciplinar o funcionamento do consórcio, incorporando e complementando as disposições do Protocolo de Intenções, com destaque para os seus dispositivos que remetem a regulamentação ao Estatuto, em especial as questões relativas a:

- a) competências e ao funcionamento dos órgãos colegiados de direção (Assembleia Geral, Diretoria Executiva, Conselho de Regulação, por exemplo);
- b) representação e direito de voto dos entes consorciados, assegurado pelo menos um voto para cada ente associado;
- c) organização, estrutura, competências e funcionamento do órgão executivo responsável pelas atividades de gestão administrativa, econômico-financeira e técnico-operacional previstas nos objetivos e finalidades do consórcio – uma Superintendência, por exemplo;
- d) contrato de rateio e responsabilidades e contribuições financeiras dos consorciados; nos casos em que houver contrato de programa entre o Consórcio e os entes consorciados, e houver cobrança pela prestação dos serviços diretamente aos usuários, os custos de manutenção do Consórcio podem ser

incluídos nas tarifas ou taxas cobradas, dispensando a transferência de recursos dos consorciados ao Consórcio e portanto o contrato de rateio;

- e) política de pessoal, incluindo definição do quadro de funcionários, plano de cargos e remunerações;
- f) procedimentos para licitações de bens e serviços, celebração de contratos e convênios;
- g) procedimentos e formalidades para alterações estatutárias;
- h) patrimônio, receitas e contabilidade;
- i) normas de regulação dos serviços, naquilo que não for estabelecido no contrato de consórcio e não for objeto de regulação específica pelo contrato de programa;
- j) hipóteses de alteração e extinção do Contrato de Consórcio e destinação do seu patrimônio.

Com relação aos empregados públicos do consórcio público, os estatutos poderão dispor sobre o exercício do poder disciplinar e regulamentar, as atribuições administrativas, hierarquia, avaliação de eficiência, lotação, jornada de trabalho e denominação dos cargos.

6.8.2 Contrato de Rateio

Caso previsto no Protocolo de Intenções (Contrato de Consórcio após ratificação), também nesta fase preliminar deve ser elaborada a minuta do contrato de rateio dos encargos devidos pelos entes consorciados, relativos aos custos iniciais de constituição do consórcio (custeio e investimentos), requisito necessário para que haja qualquer repasse de recursos entre as partes.

O contrato de rateio será formalizado em cada exercício financeiro, com observância da legislação orçamentária e financeira do ente consorciado contratante e depende da previsão de recursos orçamentários que suportem o pagamento das obrigações contratadas.

O contrato de rateio e/ou as normas de regulação dos serviços definirão, complementarmente ao que estabelecer o Estatuto, os critérios de repartição (rateio) dos custos ou encargos financeiros entre os entes consorciados, que deverão observar os princípios de transparência, objetividade e equidade.

Os critérios de rateio poderão ser variáveis em razão da participação ou fruição de cada ente consorciado na atividade, serviço ou obra, da população beneficiária, das condições de prestação dos serviços, dos níveis de subsídios aos usuários dos serviços admitidos pelo ente consorciado, etc.

No anexo G é apresentado um modelo de contrato de rateio, elaborado conforme os requisitos comentados neste tópico..

6.8.3 Etapas do Processo de Implantação do Consórcio

As providências preliminares anteriormente citadas visam acelerar o processo de implantação do consórcio, cujos passos são os seguintes:

6.8.3.1 Etapa 1 – Instituição dos órgãos decisórios

O processo de instituição dos órgão decisórios se dará mediante realização dos procedimentos a seguir especificados:

- a) Convocação e realização da Assembleia Geral de constituição do consórcio, na qual serão submetidos à apreciação e aprovação dos membros com direito a voto os documentos de constituição e de regulação – Estatuto, contrato de rateio inicial, normas de regulação/regulamentos dos serviços. A Assembleia se reunirá e deliberará, preliminarmente, conforme as regras previstas no Protocolo de Intenções.
- b) Em sequência da Assembleia haverá a eleição e posse do Presidente, representante legal do consórcio, e da Diretoria Executiva, se prevista no Protocolo de Intenções e no Estatuto, conforme os procedimentos definidos nesses instrumentos;
- c) No caso de Consórcio com o objetivo de Regulação e Fiscalização, deverá ser feita convocação das entidades civis organizadas, representativas da população e dos demais usuários dos serviços, regularmente constituídas, para realização de conferência, definição do colégio de representantes dos usuários e eleição dos membros do Conselho de Regulação.

Estes eventos poderão ocorrer simultaneamente, inclusive no mesmo local, ou em momentos e/ou locais diferentes, observando-se que a constituição do Consórcio, aprovação do Estatuto e demais instrumentos e a eleição do Presidente e da Diretoria ocorrerão durante a realização da Assembleia Geral.

Se a eleição dos membros do Conselho de Regulação ocorrer simultaneamente e no mesmo local da Assembleia Geral, a posse formal dos mesmos também poderá se dar no mesmo evento, caso contrário a posse ocorrerá na primeira reunião do Conselho.

6.8.3.2 Etapa 2 – Estruturação do órgão executivo administrativo e operacional

O passo seguinte é a designação pela Diretoria e posse no(s) respectivo(s) cargo(s) do corpo dirigente executivo, conforme a estrutura definida nos instrumentos de constituição do consórcio (Protocolo de Intenções e Estatuto), que poderá ocorrer em ato contínuo à Assembleia Geral de constituição ou em reunião da Diretoria Executiva convocada para um segundo momento.

O Superintendente ou Gerente Geral Executivo (ou outra denominação) e demais integrantes do corpo dirigente, se houver, assumem então as funções executivas de administração do Consórcio. De imediato, o dirigente executivo, auxiliado inicialmente por equipe de apoio cedida pelos entes consorciados ou pela comissão de constituição do Consórcio, procederá aos trâmites burocráticos de formalização dos registros jurídicos da entidade junto às repartições competentes.

Inicia-se então o processo de estruturação da Superintendência/Gerência Executiva, com os procedimentos e realização de concurso público para seleção e admissão do quadro de funcionários e aos atos jurídico-administrativos junto aos entes consorciados para a formalização de eventual transferência de bens, serviços, encargos e pessoal destes para o Consórcio.

Conforme o estabelecido nos instrumentos de constituição do Consórcio e em razão da celeridade no início de suas atividades, o Consórcio poderá estruturar inicialmente o seu quadro de pessoal com o pessoal cedido temporariamente pelos entes consorciados, até a realização do concurso. Havendo transferência de serviços já estruturados nos municípios consorciados, é recomendável que o pessoal ativo destes serviços, que se enquadrem nos cargos do quadro de pessoal aprovado para o Consórcio, sejam cedidos para o mesmo, definitiva ou transitoriamente, até a contratação do quadro próprio, para que haja continuidade da prestação dos serviços transferidos.

6.8.3.3 Etapa 3 – Contrato de programa

O contrato de programa é o instrumento pelo qual devem ser constituídas e reguladas as obrigações que um ente consorciado, inclusive sua administração indireta, tenha para com consórcio público, no âmbito da prestação de serviços públicos mediante gestão associada, ou quando houver transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos e poderá ser celebrado por dispensa de licitação nos termos da Lei no 8.666, de 1993 (art. 24, XXVI).

Caso previsto no contrato de consórcio público, não sendo este responsável pela prestação dos serviços objeto da gestão associada, admitir-se-á a celebração de contrato de programa de ente consorciado ou do consórcio público com autarquia, empresa pública ou sociedade de economia mista integrante da administração de um dos entes consorciados, que tenha sido indicada para este fim (Decreto 6.017, de 2007, art. 31).

Ainda conforme o dispositivo citado, o contrato celebrado nesta forma será automaticamente extinto no caso de o contratado não mais integrar a administração indireta do ente consorciado.

Os contratos de programa deverão, no que couber, atender à legislação de concessões e permissões de serviços públicos e conter as cláusulas previstas no Decreto 6.017, de 2007 (art. 33).

Chama-se atenção para o que reza o § 3º do dispositivo retro citado, que diz: “é nula a cláusula de contrato de programa que atribuir ao contratado o exercício dos poderes de planejamento, regulação e fiscalização dos serviços por ele próprio prestados.” Primeiramente pelo fato de que, conforme a legislação comentada, as funções de planejamento são indelegáveis para terceiros, mas podem ser outorgadas suas atividades para consórcio público do qual o município participa, por meio do Protocolo de Intenções ratificado por lei. Segundo fato é que as atividades administrativas de regulação só podem ser delegadas para ente regulador constituído para esse fim por outro ente da Federação, inclusive consórcio público do qual o município não participe, e essa delegação se formaliza por meio de convênio de cooperação e não por contrato de programa (Decreto 7.217, de 2010, art. 31).

Esta celeuma tem levado a interpretações de que o consórcio público, que tiver entre suas atribuições a prestação dos serviços de saneamento básico, não poderia receber outorga para exercer também funções

de planejamento e de regulação e fiscalização. Isto não encontra respaldo impeditivo na legislação do saneamento básico e dos consórcios, a começar pelo dispositivo constitucional que trata da gestão associada (art. 241, da CF).

O que deve ocorrer neste caso é que, se o consórcio for criado para exercer todas essas funções da gestão associada, elas não podem ser exercidas pelos mesmos organismos internos, devendo ser criados órgãos específicos do consórcio para esse fim, por exemplo: Conselho de Regulação e Fiscalização, Superintendência ou Gerência de Prestação de Serviços, Superintendência ou Gerência de Planejamento.

Por fim, o contrato de programa continuará vigente até o seu término mesmo quando extinto o contrato de consórcio público que autorizou a gestão associada de serviços públicos, ou quando o ente consorciado a que se vincula a entidade contratada se retirar do consórcio, salvo se ocorrer um dos casos de extinção previsto no mesmo.

6.9 ALTERAÇÃO E EXTINÇÃO DO CONTRATO DE CONSÓRCIO PÚBLICO

A alteração ou extinção de consórcio público processar-se-á conforme as hipóteses previstas nos instrumentos de constituição, observadas as disposições do Decreto 6.017, 2007, a seguir reproduzidas:

“Art. 29. A alteração ou a extinção do contrato de consórcio público dependerá de instrumento aprovado pela assembleia geral, ratificado mediante lei por todos os entes consorciados.

§ 1º Em caso de extinção:

I - os bens, direitos, encargos e obrigações decorrentes da gestão associada de serviços públicos custeados por tarifas ou outra espécie de preço público serão atribuídos aos titulares dos respectivos serviços;

II - até que haja decisão que indique os responsáveis por cada obrigação, os entes consorciados responderão solidariamente pelas obrigações remanescentes, garantido o direito de regresso em face dos entes beneficiados ou dos que deram causa à obrigação.

§ 2º Com a extinção, o pessoal cedido ao consórcio público retornará aos seus órgãos de origem, e os empregados públicos terão automaticamente rescindidos os seus contratos de trabalho com o consórcio.” (art. 29)

6.10 ASPECTOS GERAIS DA ADMINISTRAÇÃO DO CONSÓRCIO

6.10.1 Patrimônio e recursos financeiros

O patrimônio do Consórcio constituir-se-á de: bens e direitos que vier a adquirir a qualquer título, inclusive por transferência dos entes consorciados, e os bens e direitos doados por entes, entidades e órgãos públicos e organizações privadas.

6.10.2 Execução das receitas e despesas

A execução das receitas e despesas do consórcio observarão as normas do direito financeiro aplicáveis às entidades públicas, em especial a Lei nº 4.320, de 1964, a Lei de Responsabilidade Fiscal LC nº 101, de 2000, e as normas gerais editadas pela Secretaria do Tesouro Nacional, relativas a transferências voluntárias ou a celebração de convênios de natureza financeira ou similar entre a União e os demais entes da Federação e a consolidação das contas dos consórcios públicos.

O consórcio público estará sujeito a fiscalização contábil, operacional e patrimonial pelo Tribunal de Contas a que estiver sujeito o município do seu representante legal, ou seja o município do Presidente do Consórcio.

Conforme a Lei nº 11.107, de 2005, é vedada a utilização dos recursos entregues ao consórcio por meio de contrato de rateio, inclusive os oriundos de transferências ou operações de crédito, para o atendimento de despesas classificadas como genéricas (art. 8º, §2º). Entende-se por despesa genérica aquela em que a execução orçamentária se faz com modalidade de aplicação indefinida.

A contratação de operação de crédito por parte do consórcio público se sujeita aos limites e condições próprias estabelecidas pelo Senado Federal, conforme dispõe a Constituição Federal (art. 52, VII, da CF).

6.10.3 Fixação, Reajustes e Revisões de Tarifas e Outros Preços Públicos

A fixação, os reajustes e as revisões de tarifas e de outros preços públicos aplicáveis à prestação de serviços de saneamento básico obedecerão às disposições do contrato de consórcio, do Estatuto Social, do(s) contrato(s) de programa e às normas de regulação da prestação dos serviços objeto do consórcio. A fixação de tarifas e preços públicos e suas revisões periódicas são de competência do ente regulador e deverão ser homologadas pela Assembleia Geral, quando o ente regulador for órgão do consórcio e o consórcio também for o prestador direto dos serviços ou o responsável pela sua delegação a terceiros e pela gestão dos respectivos contratos de programa ou de concessão.

Se o consórcio for somente o prestador dos serviços, sem competências para a regulação, e as atividades de regulação for delegada a ente regulador pertencente à administração de ente da Federação, consorciado ou não, ou a outro consórcio público, a fixação e revisão de tarifas e preços públicos serão feitas conforme os termos do ato de delegação por meio de convênio de cooperação (Lei nº 11.445, de 2007, art. 23).

Os reajustes de tarifas e preços públicos, quando a norma de regulação os referenciar a indicadores econômicos específicos ou os definir mediante aplicação de equações baseadas na variação de preços específicos do setor, poderão ser autorizados pela entidade Reguladora.

6.10.4 Contribuições e subvenções econômicas de outras entidades

O consórcio poderá receber contribuições e subvenções econômicas de entidades e entes da Federação que não o integram. No caso da União, as transferências voluntárias a entes federados e a consórcio são disciplinadas pelo Decreto 6.017, de 2007 (arts. 37 a 39).

6.10.5 Convênios, termos de parcerias e contratos de gestão.

Os consórcios públicos poderão celebrar convênios administrativos ou termos de parceria com órgãos e entidades públicas ou privadas para a consecução de objetivos comuns, cujos termos serão disciplinados pela Lei 8.666, de 1993 (art. 116) e demais normas aplicáveis à administração pública. A execução desses convênios ou parcerias poderão ser geridas por meio de contratos de gestão de que trata a Lei nº 9.637, de 1998.

6.10.6 Responsabilidades dos administradores

Os agentes públicos incumbidos da gestão de consórcio não responderão pessoalmente pelas obrigações contraídas pelo consórcio público, mas responderão pelos atos praticados em desconformidade com a lei ou com as disposições dos respectivos estatutos (Lei 11.107, de 2005, art. 10).

Aplicam-se aos administradores do consórcio as normas estabelecidas pelo Tribunal de Contas a que estiver sujeito, seja em relação à definição de responsabilidades, como a processos de tomadas de contas.

Considerando que os administradores respondem pelos atos praticados sob sua gestão, os mesmos devem atentar para não repetir falhas comuns verificadas na gestão de consórcios existentes antes da Lei 11.107, de 2005, como: falta ou atraso na tomada de contas, ausência de inventário de bens, inadimplência com as obrigações assumidas com e pelos entes consorciados, e irregularidades em licitações, etc.

6.10.7 Gestão de pessoal

A gestão do pessoal do quadro próprio do consórcio observará o regime da CLT e as regras estabelecidas no contrato de consórcio e no Estatuto Social. O pessoal cedido pelos entes consorciados permanecerá no seu regime originário, podendo lhes ser concedidos adicionais ou gratificações nos termos e valores previstos no contrato de consórcio público e no respectivo plano de cargos e salários.

Conforme Decreto 6.017, de 2007 (art. 22), a criação de empregos públicos depende de previsão do contrato de consórcio público que lhe fixe a forma e os requisitos de provimento e a sua respectiva remuneração, inclusive quanto aos adicionais, gratificações, e quaisquer outras parcelas remuneratórias ou de caráter indenizatório.

O mesmo dispositivo estabelece que o pagamento de adicionais ou gratificações, na forma prevista no seu § 1º, não configura vínculo novo do servidor cedido, inclusive para a apuração de responsabilidade trabalhista ou previdenciária; e ainda que, na hipótese de o ente da Federação consorciado assumir o ônus da cessão do servidor, tais pagamentos poderão ser contabilizados como créditos hábeis para operar compensação com obrigações previstas no contrato de rateio.

É importante atentar para falhas e erros comumente praticados na gestão de consórcios constituídos antes da Lei 11.107, de 2005, em especial as relativas a:

- a) falta de regras para a criação e preenchimento de empregos;

- b) grande número de contratos temporários;
- c) cessão de pessoal pelos entes consorciados, acumulação de cargos, empregos e funções públicas, gratificações sem finalidade específica;
- d) falta de emprego para funções de assessoramento, horas extras em excesso;
- e) falta de recolhimento de contribuições sociais e tributos retidos ao fisco federal;
- f) criação de cargo comissionado em desacordo com a CF;
- g) reajuste da remuneração de servidores de forma irregular.

Estas questões devem ser corretamente disciplinadas nos instrumentos de constituição e de regulamentação do consórcio.

6.10.8 Orçamento, contabilidade e licitações do consórcio

O orçamento do consórcio observará as normas aplicáveis à Administração Pública e deverá ser aprovado, nos termos do Contrato de Consórcio e do Estatuto, pela Assembleia Geral dos entes consorciados.

As dotações orçamentárias que cada ente consorciado prever destinar ao consórcio em cada exercício financeiro, deverá constar de seu orçamento anual e observar a respectiva legislação orçamentária e financeira.

Do mesmo modo, deverão ser estabelecidas no PPA do ente consorciado as diretrizes, objetivos e metas relacionadas ao consórcio, no que se refere às respectivas despesas de capital e outras delas decorrentes e às relativas aos programas de duração continuada.

O sistema contábil do consórcio deverá atender ao disposto no Decreto nº 6.017, de 2007, visando “fornecer as informações financeiras necessárias para que sejam consolidadas, nas contas dos entes consorciados, todas as receitas e despesas realizadas, de forma a que possam ser contabilizadas nas contas de cada ente da Federação na conformidade dos elementos econômicos e das atividades ou projetos atendidos” (art. 17).

No encerramento do exercício financeiro do consórcio, o patrimônio líquido apurado (positivo ou negativo), pertence aos entes consorciados e este deve ser contabilizado nas respectivas contabilidades, em conta de investimentos (a crédito ou a débito) a diferença entre os saldos apurados em relação ao exercício/período antecedente.

Em relação às licitações realizadas pelo consórcio, estas observarão as disposições da Lei nº 8.666, de 1996 e suas alterações, com as seguintes modificações introduzidas pela Lei nº 11.107, de 2005:

“Artigo 23. § 8º No caso de consórcios públicos, aplicar-se-á o dobro dos valores mencionados no caput deste Artigo quando formado por até 3 (três) entes da Federação, e o triplo, quando formado por maior número.”

Artigo 24. É dispensável a licitação:.....

XXVI – na celebração de contrato de programa com ente da Federação ou com entidade de sua administração indireta, para a prestação de serviços públicos de forma associada nos termos do autorizado em contrato de consórcio público ou em convênio de cooperação.

Parágrafo único. Os percentuais referidos nos incisos I e II do caput deste Artigo serão 20% (vinte por cento) para compras, obras e serviços contratados por consórcios públicos, sociedade de economia mista, empresa pública e por autarquia ou fundação qualificadas, na forma da lei, como Agências Executivas.”

7. DA RETOMADA DE SERVIÇOS DELEGADOS

Os municípios cujos serviços de saneamento básico estejam sendo prestados mediante delegação a terceiros, particularmente o abastecimento de água e o esgotamento sanitário, e que pretendam retomar esses serviços para prestá-los diretamente, por qualquer das formas tratadas neste documento, devem realizar alguns procedimentos essenciais, comentados sucintamente a seguir.

7.1 MOTIVAÇÃO PARA EXTINÇÃO DA DELEGAÇÃO

A retomada de serviços públicos de saneamento básico delegados a terceiros deve ser motivada e observar os requisitos legais pertinentes e as condições estabelecidas nos respectivos instrumentos de delegação. O motivo da extinção da delegação determinará os procedimentos para sua formalização e retomada dos serviços. Assim, o primeiro requisito é determinar o motivo da retomada e da consequente extinção da delegação, dentre os seguintes:

I - advento do termo contratual (fim do prazo contratual)

A extinção de delegações regularmente contratadas, em face do término do prazo contratual, requer procedimento menos complexo e, em tese, de mais fácil solução, visto que se trata de situação esperada e os seus termos previsíveis, não cabendo embargos judiciais de qualquer natureza, salvo quanto a eventual discussão de indenizações que não tenham sido previamente apuradas e acordadas, conforme os instrumentos de delegação e o previsto nos arts. 35, § 4º e 36, da Lei nº 8.987, de 1995 e no art. 42, § 2º, da Lei nº 11.445, de 2007.

II – encampação

A encampação de serviço público concedido (delegado) é ato discricionário de iniciativa do Poder Público concedente, motivada por interesse público, como por exemplo, assumir a prestação direta dos serviços em melhores condições, porém requer autorização legislativa e o ato de extinção, com a retomada formal dos serviços, somente se consuma após prévio pagamento da indenização eventualmente devida, apurada conforme o tópico anterior.

Se a delegação tiver sido formal e regularmente contratada e todas as condições de sua execução estabelecidas, inclusive os critérios de apuração e de pagamento de eventual indenização, o procedimento também poderá ser menos complexo, pois não cabe, neste caso, questionamento judicial da decisão de encampação e nem o contrato é objeto de discussão.

III – caducidade

A caducidade da delegação se caracteriza com a inexecução total ou parcial ou execução irregular do contrato, podendo ou não ser precedida de intervenção do concedente para tentar sanar a situação, conforme os arts.

32 a 34 da Lei nº 8.987, de 1995. A situação de caducidade é definida e os procedimentos para sua formalização e a consequente extinção da delegação são estabelecidos no art. 38 da referida lei e suas alterações.

IV – rescisão

A rescisão contratual da delegação poderá ocorrer por acordo amigável das partes, observados os direitos e obrigações contratuais recíprocos, dependendo apenas de atos de vontade das mesmas. O procedimento formal da rescisão amigável se dá no âmbito administrativo, com a devida assistência técnica e jurídica, podendo ser mediada e arbitrada pelo órgão regulador dos serviços.

A rescisão unilateral do contrato de delegação somente poderá ocorrer por iniciativa do delegatário (concessionário), no caso de descumprimento das normas contratuais pelo poder concedente, mediante ação judicial especialmente intentada para esse fim, conforme prevê o art. 39 da Lei nº 8.987, de 1995. A rescisão contratual por iniciativa do poder concedente se configuraria como encampação ou como caducidade da delegação, conforme a motivação alegada.

V – anulação

Outra hipótese de retomada do serviço delegado é a decorrente de anulação dos atos de delegação, e geralmente está associada a irregularidades no processo de contratação, seja na fase de licitação ou de formalização contratual, por descumprimento de requisitos legais previstos, inclusive as delegações por meio de contrato de programa em regime de gestão associada entre entes federativos.

No caso de serviços públicos de saneamento básico, o descumprimento dos requisitos previstos no art. 11 da Lei nº 11.445, de 2007, também pode motivar a anulação dos atos de delegação dos serviços, sob qualquer de suas modalidades.

VI - falência ou extinção da empresa concessionária

A falência formalmente decretada ou a extinção de fato da empresa ou entidade delegatária levam, automaticamente, à extinção da delegação com a rescisão contratual e a retomada do serviço delegado. Mesmo neste caso, há que se proceder aos levantamentos dos direitos e obrigações contratuais remanescentes, especialmente eventuais indenizações por investimentos realizados e não amortizados, conforme os termos contratados.

VII – no caso de gestão associada, o contratado deixar de integrar a administração indireta do ente da Federação consorciado ou conveniado.

Esta hipótese se aplica especificamente à delegação de serviço público, por meio de contrato de programa, sem licitação, a entidade da administração indireta de ente da Federação, em regime de gestão associada autorizada por consórcio público ou por convênio de cooperação. Como no caso do tópico anterior, trata-se de rescisão automática do contrato de delegação a que não cabe contestação administrativa ou judicial, restando apenas o levantamento e o acordo de pagamento de eventuais direitos indenizatórios, apurados conforme os termos contratuais.

Porém, nem todas as delegações de serviços públicos, realizadas no passado recente e ainda em curso, são legalmente regulares ou formalizadas por contratos ou outros instrumentos jurídica e administrativamente adequados. Isto ocorreu particularmente em relação aos serviços municipais de abastecimento de água e de esgotamento sanitários delegados a empresas estaduais de saneamento antes da edição da Lei nº 11.107, de 2005.

Àquela época existiam e ainda hoje existem muitas delegações destes serviços a empresas estaduais, inclusive realizadas na vigência da Lei nº 8.987, de 1995, sem instrumento formal ou formalizadas por meio de instrumentos precários, vencidas ou em vigor por prazo indeterminado.

Para estes casos, diante da insuficiência ou inércia dos municípios na aplicação do originalmente disposto no art. 42, da Lei nº 8.987, de 1995, a Lei nº 11.445, de 2007 (art. 58), alterou a redação deste dispositivo prevendo procedimentos para regularização desta situação, inclusive quanto à questão de eventuais direitos indenizatórios de investimentos realizados. No entanto, parece que estas medidas legais têm sido inócuas, diante de casos concretos de tentativas de municípios que têm buscado a retomada dos serviços delegados nesta situação⁴².

Mesmo em vários casos de delegações dos referidos serviços de saneamento básico feitas na vigência da atual legislação, particularmente a Lei nº 11.107, de 2005 e a Lei nº 11.445, de 2007, os contratos de programa não observam os requisitos previstos no art. 13 da Lei nº 11.107, de 2005 e no art. 23 da Lei nº 8.987, de 2005, particularmente os que tratam das hipóteses de extinção, dos critérios de amortização de investimentos em bens reversíveis e dos critérios de cálculo e de pagamento de eventuais indenizações de investimentos não amortizados.

Nestes casos os procedimentos para retomada dos serviços têm sido conflituosos em praticamente todos os estados e têm demandado ações judiciais que se arrastam no tempo. De qualquer modo, a extinção da delegação e retomada dos serviços devem observar os procedimentos descritos a seguir.

7.2 DIAGNÓSTICO JURÍDICO CONTRATUAL DA DELEGAÇÃO

O primeiro passo para iniciar esse processo é a realização de um diagnóstico da situação jurídica e contratual da delegação, conforme a época e a modalidade de delegação adotada.

7.2.1 Delegação Mediante Concessão Regida pela Lei nº 8.987, de 1995

As delegações de concessões celebradas na vigência desta lei deveriam prever, em seus contratos e/ou nos termos de referência da licitação, o objeto, metas, prazo, área e todas as condições de execução da concessão, bem como as hipóteses e as condições de sua extinção. Portanto, neste caso, o diagnóstico da situação jurídica e contratual da delegação deverá verificar se:

- a) os termos e procedimentos da licitação e o contrato celebrado atenderam aos dispositivos previstos na Lei nº 8.987, de 1995 e suas eventuais alterações, particularmente os requisitos dos arts. 18, 21, 23, 29 e 31;

.....

42 Entre outros: Municípios de Luz-MG e Ariquemes-R0

b) na execução do contrato estão sendo observadas as condições contratadas;

7.2.2 Delegação à Empresa Estadual Antes da Lei nº 11.107, de 2005

Esta é a situação que se aplica a grande parte dos municípios que delegaram seus serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário a empresas estaduais. Neste caso o diagnóstico deve levantar e avaliar os seguintes elementos:

- a) a lei municipal que autorizou a delegação;
- b) a existência e os termos do contrato de concessão ou de qualquer instrumento que disciplinou a delegação;
- c) eventuais aditamentos ou acordos celebrados entre as partes durante a vigência da delegação;
- d) se os instrumentos de delegação e eventuais aditamentos ou acordos encontrados preveem:
 - o objeto, área, metas e condições gerais da prestação dos serviços;
 - os direitos e obrigações das partes;
 - as hipóteses de rescisão ou extinção da delegação;
 - os critérios de contabilização e de amortização dos investimentos realizados em bens reversíveis;
 - os critérios de cálculo de eventuais indenizações e as condições do seu pagamento;
- e) se as condições da delegação e da prestação dos serviços foram ou estão sendo cumpridas; e
- f) se o delegatário/concessionário tem feito prestações de contas regulares e periódicas da concessão, especialmente sobre: os investimentos realizados e em andamento, as respectivas fontes de recursos e as depreciações/amortizações contabilizadas; as receitas e despesas realizadas; a quantidade de imóveis e domicílios (economias) atendidos;

7.2.3 Delegação por Contrato de Programa Regido pela Lei nº 11.107, de 2005

Esta situação é mais recente e, portanto, menos provável de extinção da delegação no curto prazo. De qualquer modo, o diagnóstico jurídico e contratual é similar ao previsto para a delegação por contrato de concessão, observando especialmente as disposições do art. 13 da referida lei.

7.3 LEVANTAMENTO DOS INVESTIMENTOS REALIZADOS

Para as delegações realizadas mediante contratos e outros instrumentos regulares que, conforme o diagnóstico realizado, atendam aos requisitos essenciais da respectiva modalidade (contrato de concessão ou contrato de programa), o levantamento e a apuração dos investimentos realizados e de eventual saldo indenizatório observarão os termos contratuais. É pressuposto que, neste caso, o delegatário/concessionário tenha prestado contas regulares da execução do contrato e da prestação dos serviços. Se não o faz, o concedente deveria exigir que o faça, diretamente ou por meio do órgão regulador.

Observar que, independente da época de celebração do contrato de delegação, este procedimento deveria ser realizado ou auditado e validado pelo órgão regulador, conforme prevê o art. 42 da Lei nº 11.445, de 2007, reduzindo ou eliminando qualquer possibilidade de controvérsia.

Em relação às delegações precárias, vencidas de longa data, sem instrumentos formais ou cujos termos não atendam minimamente os requisitos jurídico-administrativos aplicáveis, os procedimentos para levantamento dos investimentos, os critérios de cálculo de eventuais indenizações e as condições de pagamento deverão ser acordadas entre as partes, com ou sem mediação arbitral. Do contrário, observarão os requisitos previstos no art. 42 da Lei nº 8.987, de 1995, com a redação dada pela Lei nº 11.445, de 2007 (art. 58), sem prejuízo da adoção de medidas judiciais cabíveis para solução do conflito.

7.4 CABIMENTO DA INDENIZAÇÃO POR INVESTIMENTOS REALIZADOS

Independente da origem dos recursos utilizados, os investimentos realizados em bens reversíveis pelo prestador dos serviços públicos delegados se convertem em ativos patrimoniais pertencentes ao Poder Público concedente. Portanto, exceto quando decorrentes de financiamentos não onerosos (transferências ou subvenções orçamentárias, doações de terceiros, etc.), esses investimentos devem ser amortizados e, quando cabível, remunerados adequadamente. O cabimento desse pagamento é reconhecido no art. 42 da Lei nº 11.445, de 2007 e previsto nos arts. 35, §4º, 36 e 37, da lei nº 8.987, de 1995. O que se pode discutir são a existência e o valor de eventual saldo de investimentos não amortizados.

Conforme já dito, o contrato ou outro instrumento de delegação dos serviços devem prever o plano de investimentos a serem realizados pelo delegatário, inclusive a origem dos recursos, bem como os critérios de sua amortização e de remuneração dos seus saldos ao longo da vigência da delegação e os critérios de cálculo e das condições de pagamento de eventuais saldos de investimentos não amortizados, apurados ao final do contrato ou em qualquer momento de extinção da delegação, conforme sua motivação. Neste caso não caberiam questionamentos quanto ao cabimento e ao quantum indenizatório.

Na ausência de instrumento adequado de delegação, ou quando este for omissivo em relação a estas questões, a existência e o pagamento indenizatório de eventual saldo de investimentos realizados e não amortizados na vigência da delegação devem ser rigorosamente apurados e acordados entre as partes, conforme indicado no item 7.3 deste documento.

REFERÊNCIAS

Brasil. Constituição 1988. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, Congresso Federal; 1988.

BRASIL. Lei n.º 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 08.01.2007.

BRASIL. Lei n.º 11.107, de 6 de abril de 2005. Dispõe sobre as normas gerais de contratação de consórcios e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 07.04.2005.

Brasil. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001: Estatuto da Cidade. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 11.07.2001.

Brasil. Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 14.02.1995.

BRASIL. Ministério das Cidades. Conselho das Cidades. Resolução Recomendada Nº 75, de 02 de Julho de 2009. Estabelece orientações relativas à Política de Saneamento Básico e ao conteúdo mínimo dos Planos de Saneamento Básico. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 05.10.2009.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental – SNSA. (2012a). SNIS - *Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento: diagnóstico dos serviços de água e esgotos* - 2014. Brasília: SNSA/MCIDADES, 2016. 212 p.

Fundação Nacional de Saúde/ Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento. *Política e Plano Municipal de Saneamento Básico*. CAMPOS, H.K.T (Organizadora); MORAES, L. R. S.; PEIXOTO, J. B. 2ª ed. Brasília : Funasa, 2014. 188 p.

Fundação Nacional de Saúde/ Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento. *Estruturação e implantação de consórcios públicos de saneamento básico*. CAMPOS, H.K.T (Organizadora); GOMES, M, S.; LINS, D.; MONTENEGRO, M. H. F.; PEIXOTO, J. B.; RIBEIRO, W. A. 2ª ed. Brasília : Funasa, 2014. 168 p.

Fundação Nacional de Saúde/ Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento. *Gestão econômico-financeira no setor de saneamento*. PEIXOTO, J. B. (Organizador); FERREIRA, C. R. 2ª ed. Brasília : Funasa, 2014. 200 p.

Fundação Nacional de Saúde. Termo de Referência para Elaboração de Plano Municipal de Saneamento Básico. Procedimentos relativos ao convênio de cooperação técnica e financeira da Fundação Nacional de Saúde – Funasa/MS. Brasília, 2012. 68 p.

Fundação Nacional de Saúde. Manual de orientação para criação e organização de autarquias municipais de água e esgoto. 2. ed. – Brasília: Funasa, 2003.

NETO, Floriano de Azevedo Marques. A regulação no setor de saneamento, in: *Lei Nacional de Saneamento Básico: perspectivas para as políticas e gestão dos serviços públicos*. Brasília: Ministério das Cidades/SNSA, 2009, v.1.

PEIXOTO, J.B. Os Municípios e a gestão dos serviços de saneamento. São Paulo: Água e Vida; 1994.

ANEXOS

Anexo A - Modelo de projeto de lei de criação de Serviço Municipal de Saneamento Básico.

Anexo B – Modelo de Regimento Interno para serviços de pequeno porte.

Anexo C – Modelo de Regimento Interno para serviços de maior porte.

Anexo D - Modelo de Regulamento da Prestação de Serviços Públicos de Água e Esgoto

Anexo E - Minuta de Projeto de Lei de aprovação de Plano de Cargos e Salários.

Anexo F - Minuta de modelo de Protocolo de Intenções.

Anexo G - Minuta de modelo de Contrato de Rateio,

ANEXO A - MODELO DE PROJETO DE LEI DE CRIAÇÃO DE SERVIÇO MUNICIPAL DE SANEAMENTO BÁSICO

(Versão revisada e ampliada pelo autor)

cria o Serviço Municipal de Saneamento Básico⁴³ (SMSB) do Município de, como entidade autárquica de direito público integrante da administração indireta municipal e dá outras providências.

A Câmara Municipal aprova e eu,, Prefeito do Município de
..... sanciono e promulgo a seguinte Lei:

CAPÍTULO I

DA INSTITUIÇÃO, OBJETO E COMPETÊNCIAS DO SMSB

Art. 1º. Fica criado como entidade autárquica municipal de direito público, o Serviço Municipal de Saneamento Básico de (SMSB⁴⁴), com personalidade jurídica própria, sede e foro na cidade de....., Estado de, dispondo de patrimônio próprio e autonomia administrativa, financeira e técnica, dentro dos limites estabelecidos por esta Lei.

Art. 2º. Para os efeitos desta lei considera-se serviços públicos de saneamento básico o conjunto dos serviços públicos de:

- I. abastecimento de água potável: constituído pelas atividades, infraestruturas e instalações necessárias ao abastecimento público de água potável, desde a captação até as ligações prediais e respectivos instrumentos de medição;
- II. esgotamento sanitário: constituído pelas atividades, infraestruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, tratamento e disposição final adequadas dos esgotos sanitários, desde as ligações prediais até o seu lançamento final no meio ambiente;
- I. limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos: conjunto de atividades, infraestruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destino final do lixo doméstico e do lixo originário da varrição e limpeza de logradouros e vias públicas;
- II. drenagem e manejo das águas pluviais urbanas: conjunto de atividades, infraestruturas e instalações operacionais de drenagem urbana de águas pluviais, de transporte, retenção ou amortecimento de vazões de cheias, tratamento e disposição final das águas pluviais drenadas nas áreas urbanas.

§ 1º. Não constituem serviço público:

- I. as ações de saneamento básico executadas por meio de soluções individuais, desde que o usuário não dependa compulsoriamente de terceiros para operar os serviços, sem prejuízo do cumprimento das normas sanitárias e ambientais pertinentes, inclusive as que tratam da qualidade da água para consumo humano; e

.....

⁴³ É importante criar o serviço com o objeto de prestar todos os serviços de saneamento básico, mesmo que inicialmente só opere os serviços de água e esgoto, facilitando a incorporação futura dos demais serviços.

⁴⁴ É interessante adotar uma sigla ou nome reduzido seguido do nome extenso, para denominação do serviço municipal, facilitando sua citação nos demais dispositivos da lei e em outros documentos, e também para comunicação visual. Por exemplo: Serviço Municipal de Saneamento Básico de Termópolis - SANET

- II. as ações e serviços de saneamento básico de responsabilidade privada, incluído o manejo de resíduos de responsabilidade do gerador e o manejo de águas pluviais de responsabilidade dos proprietários, titulares do domínio útil ou possuidores a qualquer título de imóveis urbanos.

§ 2º. São considerados serviços públicos e ficam sujeitos às disposições desta Lei, de seus regulamentos e das normas de regulação, os serviços de saneamento básico, ou atividades a eles vinculadas, cuja prestação fica facultada ao Executivo Municipal autorizar para cooperativas ou associações organizadas por usuários na sede, em bairros isolados da sede, em distritos ou em vilas e povoados rurais, onde o SMSB julgar conveniente, ou onde outras formas de prestação apresentem custos de operação e manutenção incompatíveis com a capacidade de pagamento dos usuários;

Art. 2º. O SMSB exercerá a sua ação em todo o município, competindo-lhe:

- I. estudar, planejar, projetar, executar obras, manter, operar e executar, diretamente, todas as atividades vinculadas à prestação dos serviços públicos municipais de abastecimento de água e esgotamento sanitário, de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e de drenagem e manejo de águas pluviais urbanas, na sede e em todas as localidades urbanizadas dos distritos do município, inclusive aglomerados rurais, em conformidade com o Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB);
- II. atuar como órgão técnico em compromissos firmados pelo município com outros entes federados e com outras instituições, relacionados com os serviços públicos de saneamento básico;
- III. lançar, fiscalizar e arrecadar as taxas, tarifas e outros preços públicos decorrentes da prestação ou disposição dos serviços de sua competência, bem como arrecadar e gerir as receitas provenientes dessas cobranças;
- IV. lançar, fiscalizar e arrecadar eventual contribuição de melhoria que incidir sobre os imóveis beneficiados diretamente por obras vinculadas aos serviços de saneamento básico que vier a executar diretamente ou por sua conta;
- V. gerenciar os recursos do Fundo Municipal de Saneamento Básico - FMSB⁴⁵;
- VI. propor política tarifária visando primordialmente a criação ou manutenção das condições de sustentabilidade da prestação dos serviços;
- VII. realizar concursos públicos para prover os cargos de seu quadro de pessoal efetivo, conforme autorização e disciplinas legais vigentes;
- VIII. elaborar e rever periodicamente os Planos Diretores dos serviços de sua competência, em consonância com o PMSB;
- IX. celebrar convênios, contratos ou acordos específicos com entidades públicas ou privadas para desenvolver as atividades sob sua responsabilidade, observadas a legislação pertinente;
- X. promover estudos e pesquisas para o aperfeiçoamento de seus serviços e manter intercâmbio com entidades que tenham interfaces no campo do saneamento e meio ambiente;
- XI. realizar ações de recuperação e preservação e estudos de aproveitamento dos mananciais situados no Município, visando ao aumento da oferta de água para atender as necessidades da comunidade;

.....

45 Se definida sua criação, ou indicar outro Fundo que integrará os recursos do saneamento básico.

- XII. desenvolver, em caráter permanente, campanhas com vistas a informar ao usuário sobre os cuidados especiais para evitar o desperdício de água, a utilização da água tratada e o uso adequado das instalações sanitárias, divulgar seus direitos e deveres, bem como outras orientações que entender necessárias;
- XIII. elaborar e publicar mensal e anualmente os balancetes financeiros e patrimoniais;
- XIV. organizar e manter atualizado o cadastro e a contabilidade patrimonial de todos os seus bens, inclusive o cadastro técnico de todas as infraestruturas físicas vinculadas aos serviços de sua competência, particularmente: as redes de adução e distribuição de água, as redes coletoras, coletores-tronco e emissários de esgotos e as galerias e canais de águas pluviais e seus componentes;
- XV. exercer quaisquer outras atividades relacionadas com o saneamento básico, no âmbito de todo o município, de acordo com o PMSB e com a legislação vigente, desde que assegurados os recursos financeiros necessários.

§ 1º. No âmbito de suas competências, o SMSB poderá:

- I. contratar terceiros, no regime da Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993, para execução de atividades de seu interesse; e
- II. celebrar convênios administrativos com cooperativas ou associações de usuários para a execução de atividades de sua competência, observadas as condições previstas no § 2º do art. 1º desta Lei e no § 2º do art. 10 da Lei federal nº 11.445, de 06 de janeiro de 2007.

§ 2º. O Executivo Municipal deverá promover a integração do planejamento e da prestação dos serviços de saneamento básico descritos no art. 1º, para o quê fica autorizado a transferir para o SMSB os serviços ou suas atividades que estejam sendo executados por outros órgãos ou entidades da administração municipal ou por terceiros, bem como a promover a reestruturação administrativa do SMSB para este fim.

§ 3º. Observado o disposto no § 2º, o SMSB deverá se organizar e se estruturar para assumir ou iniciar, de imediato, a implantação e prestação dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, e, gradativamente, para iniciar ou incorporar a prestação dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e de drenagem e manejo de águas pluviais urbanas, conforme o disposto em regulamento desta lei e observadas as proposições do PMSB.

Art. 3º. O SMSB terá orçamento próprio, cujas propostas de orçamentos anuais e plurianuais, sintéticos e analíticos integrarão o Orçamento Geral do Município.

Parágrafo único - O orçamento do SMSB observará plano de contas destacado e específico de suas atividades, competindo-lhe gerenciar a respectiva execução financeira e orçamentária.

Art. 4º. É facultado ao Chefe do Executivo Municipal, diretamente ou por meio do SMSB, celebrar convênio com instituição especializada em engenharia sanitária ou em gestão de serviços de saneamento básico, bem como a participar de consórcios intermunicipais ou celebrar convênios de cooperação com outros entes da Federação, com a finalidade de auxiliar a administração municipal na execução de atividades vinculadas à gestão dos serviços de saneamento básico, especialmente as relacionadas ao planejamento e à prestação dos serviços.

Art. 5º. O SMSB poderá atuar em estreita articulação com outros serviços públicos, por meio de programas e ações voltadas para o aprimoramento de suas atividades nos campos técnico, administrativo e gerencial.

§ 1º. Mediante prévio estudo e justificativas, e por meio de instrumentos legais e administrativos apropriados, o SMSB poderá utilizar ou intercambiar serviços, recursos humanos e materiais com órgãos ou entidades prestadoras de serviços de saneamento básico de outros municípios, sem prejuízo da implementação dos respectivos programas, visando a racionalidade e eficiência na consecução de seus objetivos e o equilíbrio econômico e financeiro dos serviços prestados.

§ 2º. Fica o SMSB autorizado a firmar convênios de cooperação mútua, com entidades congêneres de outros municípios, inclusive consórcio público do qual o Município de(nome do município)..... não participe, para atender ao disposto neste artigo.

Art. 6º. Os planos de trabalho do SMSB serão elaborados conjuntamente com o Executivo Municipal, em consonância com o PMSB, competindo ao SMSB superintender, coordenar, promover, executar e acompanhar os planos de trabalho aprovados.

Art. 7º. O SMSB deverá promover e participar de programas que visem à melhoria das relações humanas no trabalho, das relações com a comunidade e da imagem da Autarquia.

Art. 8º. O SMSB deverá promover ações objetivando a implementação do saneamento básico nas localidades do município, adotando tecnologia apropriada para as ações de saneamento rural.

CAPÍTULO II

DA GESTÃO E ORGANIZAÇÃO DO SMSB

Art. 9º. A gestão superior dos serviços municipais de saneamento básico prestados pelo SMSB será exercida pelas seguintes instâncias administrativas:

- I. Órgão de Regulação e Fiscalização; e
- II. Diretoria Executiva do SMSB.

Art. 10. O Órgão de Regulação e Fiscalização dos serviços poderá ser constituído e disciplinado por meio de Decreto do Executivo Municipal, como órgão colegiado, de caráter deliberativo, para o exercício das funções de regulação e fiscalização dos aspectos técnico-normativos dos serviços de saneamento básico prestados pelo SMSB, conforme as diretrizes desta lei e da Lei Federal nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007.

Parágrafo único. Alternativa ou complementarmente à constituição do órgão regulador municipal, o Executivo poderá, conforme o disposto no art. 31 do Decreto Federal nº 7.217, de 21 de junho de 2010, outorgar as funções de regulação e fiscalização a consórcio público do qual participe ou, mediante convênio de cooperação, poderá delegar parte ou todas as atividades administrativas de regulação e fiscalização a uma entidade reguladora de outro ente da Federação ou a consórcio público do qual não participe, constituídos dentro do Estado de(nome do Estado onde se localiza o Município).

Art. 11. A Diretoria Executiva do SMSB será exercida por um Diretor Geral, designado pelo Chefe do Executivo Municipal, o qual, preferencialmente, deverá ter formação de nível superior, ser servidor integrante do quadro de pessoal efetivo da autarquia e, obrigatoriamente, ter experiência em gestão de serviços públicos ou em administração empresarial.

Parágrafo único. O Diretor Geral, no seu impedimento e nas suas eventuais ausências, será substituído por um dos servidores do SMSB por ele indicado e nomeado pelo Prefeito Municipal.

Art. 12. A estrutura organizacional e administrativa do SMSB terá a seguinte constituição:

(OBS.: ADOTAR A ESTRUTURA DE ACORDO COM O PORTE DO MUNICÍPIO, CONFORME PROPOSTO NOS ANEXOS B e C, artigo 4º)

Parágrafo único. A descrição das competências específicas do Diretor Geral e dos organismos referidos no caput serão estabelecidas no Regimento Interno do SMSB, que será aprovado por Decreto do Executivo Municipal no ato de sua constituição e instalação.

Art. 13. O SMSB terá quadro próprio de servidores, que ficarão sujeitos ao regime jurídico instituído pelo município.

§ 1º. O Executivo Municipal deverá elaborar e encaminhar para aprovação do Legislativo, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, Projeto de Lei instituindo o Estatuto dos Servidores do SMSB, incluído o respectivo Plano de Cargos, Vencimentos e Carreira.

§ 2º. Compete ao Diretor Geral do SMSB admitir e dispensar os servidores, de acordo com a legislação vigente e com as normas a serem fixadas em regimento interno.

Art. 14. Visando a constituição e instalação imediata do SMSB e até que seja aprovado o Estatuto de seus servidores, ficam criados os cargos e respectivos vencimentos constantes do Anexo I desta Lei, que deverão ser adequados e incorporados ao Plano de Cargos, Vencimentos e Carreira a ser instituído conforme o art. 13.

§ 1º. Os cargos de que trata o Anexo I poderão ser total ou parcialmente preenchidos, mediante a transferência definitiva ou cessão temporária de servidores do quadro permanente da administração direta ou indireta do Município, ocupantes de cargos ou funções compatíveis.

§ 2º. Os servidores transferidos ou cedidos ao SMSB manterão os vencimentos dos cargos de origem, caso sejam superiores aos vencimentos dos cargos ocupados no SMSB, até o enquadramento definitivo no respectivo Plano de Cargos, Vencimentos e Carreira ou o retorno ao cargo de origem.

§ 3º. Os servidores transferidos ou cedidos ao SMSB, cujos vencimentos dos cargos de origem sejam inferiores aos dos cargos ocupados no SMSB, terão seus vencimentos complementados, na forma de gratificação especial, pelo valor equivalente à diferença dos respectivos vencimentos, até o enquadramento definitivo no respectivo Plano de Cargos, Vencimentos e Carreira ou o retorno ao cargo de origem, neste caso sem direito à incorporação.

CAPÍTULO III

DO PATRIMÔNIO E DAS RECEITAS DO SMSB

Art. 15. O patrimônio inicial do SMSB será constituído de todos os bens móveis e imóveis, instalações, títulos, materiais e outros valores próprios do município, atualmente destinados, empregados e utilizados nos sistemas públicos dos serviços de saneamento básico.

§ 1º. A transferência dos bens móveis e imóveis deverá ser procedida por meio de instrumento apropriado.

§ 2º. O termo de transferência de bens imóveis deverão ser devidamente registrados nos cartórios de registro de imóveis competentes.

Art. 16. O SMSB contará com receitas provenientes das seguintes fontes de recursos:

- I. do produto de taxas, tarifas e outros preços públicos decorrentes diretamente da prestação ou disposição dos serviços saneamento básico, inclusive de serviços complementares, acessórios e administrativos.
- II. das taxas de contribuição de melhoria incidente sobre os imóveis que vierem a ser beneficiados por obras vinculadas aos serviços de saneamento básico;
- III. da subvenção que lhe for anualmente consignada no orçamento municipal;
- IV. dos auxílios, subvenções e créditos especiais ou adicionais que lhe forem concedidos, inclusive para obras novas, pelos governos federal, estadual e municipal ou por organismos de cooperação;
- V. de rendimentos de aplicações financeiras e outras rendas patrimoniais, inclusive os rendimentos de aplicações do FMSB, que reverterão para o próprio fundo;

- VI. do produto da venda de materiais inservíveis e da alienação de bens patrimoniais que se tornem desnecessários aos seus serviços;
- VII. de produtos de cauções ou depósitos que reverterem aos seus cofres por descumprimento contratual;
- VIII. de doações, legados e outras rendas que, por sua natureza ou finalidade, lhe devam caber.

§ 1º. Observadas rigorosamente as prioridades dos serviços, fica o SMSB autorizado a aplicar as suas disponibilidades, inclusive as do FMSB sob sua gestão, no mercado financeiro, em instituições públicas reconhecidas, observada a legislação vigente.

§ 2º. Mediante prévia autorização do Executivo Municipal, poderá o SMSB realizar operações de crédito, inclusive antecipação de receita, mediante garantias de recebíveis vinculados às suas receitas tarifárias, visando a obtenção de recursos necessários exclusivamente para execução de obras de ampliação, reforma ou modernização dos serviços de saneamento básico, observada a legislação pertinente.

CAPÍTULO IV

DA POLÍTICA DE COBRANÇA PELOS SERVIÇOS DO SMSB

Art. 17. Os serviços públicos de saneamento básico prestados pelo SMSB terão sua sustentabilidade econômico-financeira assegurada, sempre que possível, mediante remuneração que permita, entre outros objetivos:

- I. a recuperação dos custos econômicos incorridos na prestação do serviço, inclusive despesas de capital, em regime de eficiência;
- II. remuneração adequada do capital investido pelo SMSB, com recursos próprios ou com recursos rotativos do FMSB;
- III. geração dos recursos necessários para realização dos investimentos, visando o cumprimento das metas e objetivos do planejamento; e
- IV. inibição do consumo supérfluo e do desperdício de recursos;

Parágrafo único. Poderão ser adotados subsídios tarifários e não tarifários para usuários determinados ou para sistemas isolados de saneamento básico no âmbito municipal, sem escala econômica suficiente ou cujos usuários não tenham capacidade de pagamento para cobrir o custo integral dos serviços, bem como para viabilizar a conexão às redes públicas, inclusive as instalações intradomiciliares, dos usuários de baixa renda.

Art. 18. Observadas as diretrizes da Lei Federal nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007, a prestação ou disposição dos serviços de saneamento básico prestados pelo SMSB serão remuneradas, em regime apropriado a cada situação, mediante a cobrança de:

- I. tarifas, pela prestação dos serviços de fornecimento de água e de coleta e tratamento de esgotos para os imóveis ligados às respectivas redes públicas e em situação ativa, que poderão ser estabelecidas para cada um dos serviços ou para ambos conjuntamente;
- II. preços públicos, pela execução de serviços técnicos e administrativos de caráter específico, complementares ou vinculados aos serviços de saneamento básico e para serviços especiais de coleta e destinação de resíduos sólidos prestados por meio de contratos, os quais serão definidos e disciplinados no regulamento desta Lei e em normas técnicas de regulação específicas de cada serviço;
- III. taxas, que terão como fato gerador a disposição dos serviços de abastecimento de água ou de esgotamento sanitário para os imóveis, edificados ou não, não ligados às respectivas redes públicas existentes, ou cujos usuários estejam na situação de inativos, conforme definido em regulamento dos serviços;

- IV. taxas, que terão como fato gerador a utilização efetiva ou potencial dos serviços postos à disposição para a coleta domiciliar ou em postos estacionários e a destinação final adequada dos resíduos sólidos domésticos ou equiparados, conforme definido em regulamento desta lei; e de
- V. taxas, que terão como fato gerador a utilização efetiva ou potencial das infraestruturas públicas do sistema de drenagem e manejo de águas pluviais, mantidas pelo Poder Público municipal e postas à disposição do proprietário, titular do domínio útil ou possuidor a qualquer título de imóvel, edificado ou não, situado em vias ou logradouros públicos urbanos.

§ 1º. As tarifas pela prestação dos serviços de esgotamento sanitário serão calculadas com base no volume de água fornecido pelo sistema público, inclusive nos casos de ligações sem hidrômetros, acrescido do volume de água medido ou estimado proveniente de solução individual, se existente.

§ 2º. Os serviços regulares de coleta seletiva domiciliar de materiais recicláveis ou reaproveitáveis serão gratuitos para os usuários domiciliares que aderirem a programas específicos instituídos pelo Município para este fim, na forma do disposto em regulamento e nas normas técnicas específicas de regulação.

§ 3º. Caso a prestação dos serviços de drenagem e manejo de águas pluviais urbanas seja integrada com os serviços de esgotamento sanitário, poderá ser adotado sistema único de remuneração destes serviços, mediante regime de tarifas, conforme o regulamento específico destes serviços.

§ 4º. Conforme disposições do regulamento desta Lei e das normas de regulação, grandes usuários dos serviços poderão negociar suas tarifas ou preços públicos com o SMSB, mediante contrato específico, desde que:

- I. as condições contratuais não prejudiquem o atendimento dos demais usuários;
- II. os preços contratados sejam superiores à tarifa média de equilíbrio econômico-financeiro dos serviços; e
- III. no caso do abastecimento de água, haja disponibilidade hídrica e capacidade operacional do sistema.

§ 5º. As taxas e tarifas poderão ser diferenciadas conforme as categorias de usuários, as faixas ou quantidades crescentes de utilização ou de consumo, os ciclos de demanda, e as finalidades ou padrões de uso ou de qualidade dos serviços ofertados definidos pela regulação e contratos, assegurando-se o subsídio necessário aos usuários de menor renda, para o acesso aos serviços.

§ 6º. A estrutura do sistema de cobrança observará a distribuição das taxas ou tarifas conforme os critérios previstos no § 5º, de modo que o respectivo valor médio obtido possibilite o equilíbrio econômico-financeiro da prestação dos serviços, em regime de eficiência.

§ 7º. A estrutura e a classificação das taxas e tarifas, os serviços sujeitos à incidência de preços públicos específicos e as condições para a sua utilização serão disciplinadas em regulamentos próprios, observando-se para as taxas a legislação tributária do Município.

§ 8º. A composição do custo econômico dos serviços para determinação das taxas e tarifas poderá, conforme o regulamento desta lei e as normas executivas de regulação, considerar os seguintes elementos:

- I. despesas correntes ou de exploração correspondentes a todas as despesas administrativas, de operação e manutenção, comerciais, fiscais e tributárias;
- II. despesas com juros e outros encargos financeiros de empréstimos de qualquer fonte e pela utilização de recursos do SMSB para investimentos em infraestruturas e em ações de desenvolvimento da gestão institucional, administrativa e técnico-operacional dos serviços;

- III. despesas patrimoniais de depreciação ou de amortização de investimentos vinculados aos serviços de saneamento básico, inclusive os relativos a:
- a) ativos incorporados pelo SMSB mediante transferência no processo de sua constituição, tendo como base os respectivos valores contábeis, descontadas as depreciações e amortizações incidentes, ou os valores apurados em laudo técnico de avaliação contemporânea, se inexistentes os registros contábeis patrimoniais, ou se estes forem inconsistentes ou monetariamente desatualizados;
 - b) ativos realizados com recursos não onerosos de qualquer fonte, inclusive do FMSB, ou recebidos mediante doações;
- IV. provisões de perdas líquidas de receitas no exercício financeiro decorrentes da inadimplência sistemática;
- V. remuneração adequada dos investimentos realizados com capital próprio, inclusive os recebidos em transferência ou realizados com recursos não onerosos concedidos ao Município, tendo como base o saldo líquido contábil, a qual deverá ser no mínimo igual à taxa de inflação verificada no período anterior ao de vigência das taxas e tarifas, medida pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), publicado pelo IBGE;

§ 9º. Salvo nos casos previstos em lei e seus regulamentos, o SMSB não poderá conceder isenção ou redução de taxas, contribuições de melhoria, tarifas ou outros preços públicos incidentes sobre os serviços prestados, ou a dispensa de multa e de encargos acessórios pelo atraso ou falta dos respectivos pagamentos, inclusive a órgãos ou entidades da administração pública estadual e federal.

Art. 19. As taxas, tarifas e os preços públicos pela prestação ou disposição dos serviços municipais de saneamento básico poderão ser reajustadas ou revistas periodicamente, em intervalos mínimos de doze meses, observadas as disposições desta Lei e nas normas de regulação específica.

§ 1º. Os reajustes dos valores monetários de taxas, tarifas e outros preços públicos dos serviços municipais de saneamento básico têm como finalidade a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro de sua prestação ou disposição, e deverão ser aprovados e publicados até 30 (trinta) dias antes de sua vigência, exceto nos anos em que ocorrer suas revisões, tendo como fator de reajuste a variação acumulada do IPCA, apurada pelo IBGE nos doze meses anteriores.

§ 2º. Os reajustes serão processados e aprovados previamente pelo órgão regulador dos serviços e serão homologados por Decreto do Executivo Municipal.

Art. 20. As revisões compreenderão a reavaliação das condições da prestação e seus reflexos nos custos dos serviços e nas respectivas taxas, tarifas e de outros preços públicos praticados, que poderão ter os seus valores aumentados ou diminuídos, e poderão ser:

- I. periódicas, em intervalos de pelo menos quatro anos, preferencialmente coincidentes com as revisões do PMSB, objetivando a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro dos serviços e a apuração e distribuição com os usuários dos ganhos de eficiência, de produtividade ou decorrentes de externalidades; ou
- II. extraordinárias, quando se verificar a ocorrência de situações fora do controle do prestador dos serviços e que afetem suas condições econômico-financeiras, entre outras:
 - a. fatos não previstos em normas de regulação ou em contratos;
 - b. fenômenos da natureza ou ambientais;
 - c. fatos do príncipe, entre outros, a instituição ou aumentos extraordinários de tributos, encargos sociais, trabalhistas e fiscais;

d. aumentos extraordinários dos custos de serviços de terceiros e de insumos utilizados nos serviços de saneamento básico.

§ 1º. As revisões de taxas, tarifas e outros preços públicos terão suas pautas definidas e processos conduzidos pelo órgão regulador, ouvidos os prestadores dos serviços, os demais órgãos e entidades municipais interessados e os usuários, e os seus resultados serão submetidos a consulta pública por período mínimo de dez (10) dias.

§ 2º. Observado o disposto no § 3º deste artigo, as revisões de taxas, tarifas e outros preços públicos que resultarem em alteração da estrutura de cobrança ou em alteração dos respectivos valores, para mais ou para menos, serão efetivadas, após sua aprovação pelo órgão regulador, mediante ato do Executivo Municipal.

§ 3º. Eventual aumento dos valores de taxas aplicáveis aos serviços públicos de saneamento básico resultantes de revisões, em níveis superiores à variação do IPCA, deverá observar a legislação tributária municipal vigente.

Art. 21. O lançamento de taxas, contribuições de melhoria, tarifas e outros preços públicos devidos pela disposição ou prestação dos serviços públicos de saneamento básico de responsabilidade do SMSB e as respectivas arrecadações poderão ser efetuados separadamente ou em conjunto, mediante documento único de cobrança.

CAPÍTULO V

DOS DIREITOS E OBRIGAÇÕES DOS USUÁRIOS

Art. 22. Sem prejuízo do disposto na Lei federal nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, são direitos dos usuários efetivos ou potenciais dos serviços de saneamento básico prestados pelo SMSB:

- I. garantia do acesso a serviços, em quantidade suficiente para o atendimento de suas necessidades e com qualidade adequada aos requisitos sanitários e ambientais;
- II. receber do órgão regulador e do SMSB informações necessárias para a defesa de seus interesses individuais ou coletivos;
- III. recorrer, nas instâncias administrativas ao órgão regulador, de decisões e atos do prestador que afetem seus interesses, inclusive cobranças consideradas indevidas;
- IV. ter acesso a informações sobre a prestação dos serviços, inclusive as produzidas pelo regulador ou sob seu domínio;
- V. participar de consultas e audiências públicas e atos públicos realizados pelo órgão regulador e de outros mecanismos e formas de controle social da gestão dos serviços;
- VI. fiscalizar permanentemente, como cidadão e usuário, as atividades do prestador dos serviços e a atuação do órgão regulador.

Art. 23. Constituem-se obrigações dos usuários efetivos ou potenciais e dos proprietários, titulares do domínio útil ou possuidores a qualquer título de imóveis beneficiários dos serviços de saneamento básico:

- I. cumprir e fazer cumprir as disposições legais, os regulamentos e as normas administrativas de regulação dos serviços;
- II. zelar pela preservação da qualidade e da integridade dos bens públicos por meio dos quais lhes são prestados os serviços;
- III. pagar em dia as taxas, tarifas e outros preços públicos decorrentes da disposição e prestação dos serviços;

- IV. levar ao conhecimento do prestador e do regulador as eventuais irregularidades na prestação dos serviços de que tenha conhecimento;
- V. cumprir os códigos e posturas municipais, estaduais e federais, relativos às questões sanitárias, a edificações e ao uso dos equipamentos públicos afetados pelos serviços de saneamento básico;
- VI. executar, por intermédio do prestador, as ligações do imóvel de sua propriedade ou domínio às redes públicas de abastecimento de água e de coleta de esgotos, nos logradouros dotados destes serviços, nos termos desta Lei e seus regulamentos.
- VII. responder, civil e criminalmente, pelos danos que, direta ou indiretamente, causar às instalações dos sistemas públicos de saneamento básico;
- VIII. permitir o acesso do prestador e dos agentes fiscais às instalações hidrossanitárias do imóvel, para inspeções relacionadas à utilização dos serviços de saneamento básico, observado o direito à privacidade;
- IX. utilizar corretamente e com racionalidade os serviços colocados à sua disposição, evitando desperdícios e uso inadequado dos equipamentos e instalações;
- X. comunicar quaisquer mudanças das condições de uso ou de ocupação dos imóveis de sua propriedade ou domínio;
- XI. responder pelos débitos relativos aos serviços de saneamento básico de que for usuário, ou, solidariamente, por débitos relativos à imóvel de locação do qual for proprietário, titular do domínio útil, possuidor a qualquer título ou usufrutuário.

CAPÍTULO VI

DAS INFRAÇÕES E PENALIDADES

Art. 24. O atraso ou a falta de pagamento dos débitos relativos à prestação ou disposição dos serviços de saneamento básico sujeitará o usuário ao pagamento de multa de 2% (dois por cento) calculada sobre o respectivo valor, acrescidos de juros moratórios de 1% (um por cento) ao mês, mais atualização monetária correspondente à variação do IPCA. (OBS.:RECOMENDA-SE ADOPTAR % DE JUROS E ÍNDICE DE CORREÇÃO MONETÁRIA PREVISTOS NA LEGISLAÇÃO ESPECÍFICA DO MUNICÍPIO).

Art. 25. Sem prejuízo das demais disposições desta Lei e das normas de posturas pertinentes, constituem infrações dos usuários efetivos ou potenciais dos serviços as seguintes ocorrências:

- I. intervenção por qualquer meio nas instalações ou no funcionamento dos sistemas públicos de saneamento básico;
- II. violação ou retirada de hidrômetros, de limitador de vazão ou do lacre de suspensão do fornecimento de água da ligação predial;
- III. utilização da ligação predial de esgoto para esgotamento conjunto de imóvel lindeiro sem autorização e cadastramento junto ao prestador do serviço;
- IV. lançamento de águas pluviais ou de esgoto não doméstico de característica incompatível nas instalações de esgotamento sanitário;
- V. ligações prediais clandestinas de água ou de esgotos sanitários nas respectivas redes públicas;

- VI. disposição de recipientes de resíduos sólidos domiciliares para coleta no passeio, na via pública ou em qualquer outro local destinado à coleta fora dos dias e horários estabelecidos;
- VII. disposição de resíduos sólidos de qualquer espécie, acondicionados ou não, em qualquer local não autorizado, particularmente, via pública, terrenos públicos ou privados, cursos d'água, áreas de várzea, poços e cacimbas, mananciais e respectivas áreas de drenagem;
- VIII. lançamento de esgotos sanitários diretamente na via pública, em terrenos limdeiros ou em qualquer outro local público ou privado, ou a sua disposição inadequada no solo ou em corpos de água sem tratamento adequado;
- IX. incineração a céu aberto, de forma sistemática, de resíduos domésticos ou de outras origens em qualquer local público ou privado urbano, inclusive no próprio terreno, ou a adoção da incineração como forma de destinação final dos resíduos através de dispositivos não licenciados pelo órgão ambiental;
- X. contaminação do sistema público de abastecimento de água através de interconexão de outras fontes com a instalação hidráulica predial ou por qualquer outro meio.

§ 1º. A notificação espontânea da situação infracional ao prestador do serviço ou ao órgão fiscalizador permitirá ao usuário, quando cabível, obter prazo razoável para correção da irregularidade, durante o qual ficará suspensa sua autuação, sem prejuízo de outras medidas legais e da reparação de danos eventualmente causados às infraestruturas do serviço público, a terceiros ou à saúde pública.

§ 2º. Responderá pelas infrações quem por qualquer modo as cometer, concorrer para sua prática, ou delas se beneficiar.

Art. 26. As infrações previstas no art. 25 desta Lei, disciplinadas nos regulamentos e normas administrativas de regulação dela decorrentes, serão classificadas em leves, graves e gravíssimas, levando-se em conta:

- I. a intensidade do dano, efetivo ou potencial;
- II. as circunstâncias atenuantes ou agravantes;
- III. os antecedentes do infrator.

Art. 27. A pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, que infringir qualquer dispositivo do art. 25 desta Lei, ficará sujeita às seguintes penalidades, nos termos dos regulamentos e normas administrativas de regulação, independente de outras medidas legais e de eventual responsabilização civil ou criminal, por prejuízos ou danos diretos e indiretos causados ao sistema público e a terceiros:

- I. advertência por escrito, em que o infrator será notificado para fazer cessar a irregularidade, sob pena de imposição das demais sanções previstas neste artigo;
- II. multa de xx% (.....) a yy% (.....) do salário mínimo vigente⁴⁶, conforme o tipo e a gravidade da ocorrência definidos no regulamento desta Lei;
- III. suspensão total ou parcial do serviço ou das atividades, até a correção das irregularidades, quando aplicável;
- IV. perda ou restrição de benefícios sociais concedidos, atinentes aos serviços públicos de saneamento básico;
- V. embargo ou demolição da obra ou atividade motivadora da infração, quando aplicável;

§ 1º. A multa prevista no inciso II do caput deste artigo poderá ser, conforme as situações e ocorrências definidas no regulamento desta Lei:

.....

46 Deve-se verificar a legalidade da vinculação do valor de multas de posturas ao salário mínimo.

- a) aplicada em dobro no caso de reincidência do infrator;
- b) acrescida de até ... (50%) ... na ocorrência de situações agravantes;
- c) reduzida em até (50%) na ocorrência de situações atenuantes ou quando se tratar de usuário beneficiário de tarifa social;

2º. Das penalidades previstas neste artigo caberá recurso administrativo junto ao órgão regulador ou à autoridade competente, conforme o caso, que deverá ser protocolado no prazo de dias a contar da data da notificação.

§ 3º. As receitas provenientes da arrecadação das multas previstas neste artigo constituirão receita do FMSB.

CAPÍTULO VI

DAS DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 28. As demais condições e critérios aplicáveis à prestação e à utilização dos serviços de saneamento básico prestados pelo SMSB serão disciplinadas pelo regulamento desta Lei e, quando for o caso, em normas de regulação específica, editadas pelo órgão regulador e homologadas pelo Chefe do Executivo Municipal.

Art. 29. Os débitos relativos a pagamentos em atraso de contas dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, anteriores à criação do SMSB, serão inscritos e cobrados de acordo com o sistema previsto no regulamento desta lei.

Art. 30. Fica o Executivo Municipal autorizado a constituir o Fundo Municipal de Saneamento Básico – FMSB, de natureza contábil vinculado ao SMSB, tendo como objetivo geral concentrar e gerir os recursos para a realização de investimentos em ampliação, expansão, substituição, melhoria e modernização das infraestruturas operacionais e em recursos gerenciais necessários para a prestação dos serviços de saneamento básico, bem como gerir recursos destinados a subsídios tarifários de interesse social concedidos por lei municipal.

§ 1º. São finalidades específicas do FMSB:

- I. garantir contrapartida financeira a operações de crédito para financiamento de investimentos em infraestruturas e bens vinculados aos serviços municipais de saneamento básico;
- II. garantir contrapartida a contratos de repasse de recursos objeto de transferências voluntárias de entes da Federação ou de outras fontes não onerosas, destinados a investimentos em ações de saneamento básico no âmbito do Município de;
- III. garantir pagamentos de amortizações, juros e outros encargos financeiros relativos às operações de crédito previstas no inciso I deste parágrafo único;
- IV. cobrir despesas extraordinárias decorrentes de investimentos emergenciais nos serviços de saneamento básico aprovadas pelo órgão regulador dos serviços e pelo Conselho Gestor do FMSB; e
- V. financiar diretamente as ações de investimentos em infraestruturas e outros bens vinculados aos serviços de saneamento básico de titularidade do Município.

§ 2º. A constituição, organização e funcionamento do FMSB serão disciplinados em regulamento.

Art. 31. O FMSB deverá ser gerido por um Conselho Gestor⁴⁷, constituído por no mínimo três membros, especificamente designados para este fim, com as atribuições de:

- I. estabelecer e fiscalizar a política de aplicação dos recursos do FMSB, observadas as diretrizes básicas e prioritárias da Política e do Plano Municipal de Saneamento Básico;
- II. elaborar o Plano Orçamentário e de Aplicação dos recursos do FMSB, em consonância com a Lei de Diretrizes Orçamentárias;
- III. aprovar as demonstrações mensais de receitas e despesas do FMSB;
- IV. aprovar as contas anuais do FMSB, as quais integrarão as contas gerais do SMSB.
- V. deliberar sobre questões relacionadas ao FMSB, em consonância com as normas de gestão financeira e os interesses do Município.

Parágrafo único. A gestão administrativa do FMSB será exercida pelo SMSB por meio de suas unidades financeira e contábil.

Art. 32. As receitas do FMSB poderão ser constituídas por:

- I. recursos provenientes de dotações orçamentárias do Município;
- II. parcelas vinculadas às receitas de taxas, tarifas e outros preços públicos incidentes sobre os serviços de saneamento básico;
- III. receitas de contribuições de melhorias relativas à implantação de infraestruturas vinculadas aos serviços de saneamento básico;
- IV. receitas de multas relativas a infrações administrativas e de posturas municipais previstas na legislação pertinente;
- V. retornos de amortizações e remunerações de investimentos realizados pelo SMSB com recursos do FMSB;
- VI. subvenções e transferências voluntárias de entes da Federação, bem como contribuições, doações, auxílios e repasses de quaisquer pessoas físicas e instituições públicas ou privadas, destinadas a ações de saneamento básico no Município de
- VII. rendimentos provenientes de aplicações financeiras dos recursos disponíveis do FMSB;

§ 1º. As receitas líquidas do FMSB serão depositadas obrigatoriamente em conta especial, a ser aberta e mantida em agência de estabelecimento oficial de crédito.

§ 2º. As disponibilidades de recursos do FMSB, exceto as vinculadas a desembolsos de curto prazo e a garantias mínimas de contratos de financiamentos, deverão ser investidas em aplicações financeiras com prazos e liquidez compatíveis com o seu plano de aplicação.

§ 3º. O saldo financeiro do FMSB apurado ao final de cada exercício será transferido para o exercício seguinte, a crédito do mesmo Fundo.

§ 4º. Constituem passivos do FMSB as obrigações de qualquer natureza que venha a assumir para a execução dos programas e ações dos serviços de saneamento básico previstos no Plano Municipal de Saneamento Básico e no Plano Plurianual, observada a Lei de Diretrizes Orçamentárias.

.....

⁴⁷ O Conselho Gestor do Fundo pode ser o próprio órgão regulador municipal, se existir.

§ 5º. O orçamento do FMSB integrará o orçamento do SMSB, em obediência ao princípio da unidade orçamentária.

§ 6º. A contabilidade do FMSB será organizada de forma a permitir o pleno controle e a gestão da sua execução orçamentária.

§ 7º. A ordenação das despesas previstas no Plano Orçamentário e de Aplicação do FMSB caberá ao Diretor Geral do SMSB.

Art. 33. É vedada a utilização de recursos do FMSB para:

- I. pagamento de despesas correntes ou cobertura de déficits orçamentários resultantes das mesmas, do SMSB ou de quaisquer órgãos e entidades do Município;
- II. execução de obras e outras intervenções urbanas integradas ou que afetem ou interfiram nos sistemas de saneamento básico, em montante superior à participação proporcional das infraestruturas dos serviços de saneamento básico nos respectivos investimentos.

Art. 34. As despesas de instalação do SMSB correrão por conta do orçamento geral do Município.

Art. 35. O SMSB, somente poderá ser extinto pela aprovação da maioria dos eleitores residentes no município mediante referendo popular.

Art. 36. O Chefe do Executivo Municipal expedirá os atos necessários à completa regulamentação da presente Lei, observando o prazo máximo de (.....) dias, a contar da data de sua publicação, para a expedição dos regulamentos dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário e do regimento interno do SMSB.

Art. 37. Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

....., de de.....

.....

Prefeito Municipal

ANEXO I – QUADRO DE CARGOS E VENCIMENTOS DO SMSB

(MODELO)

OBS.: Definir tipos e quantidades de cargos conforme a estrutura e porte do serviço

A - CLASSIFICAÇÃO DOS NÍVEIS DE VENCIMENTOS

Nível	Vencimento	Nível	Vencimento
I	1 VP	VII	2 VP + 10%
II	1 VP + 10%	VIII	2 VP + 20%
III	1 VP + 20%	IX	2 VP + 30%
IV	1 VP + 30%	X	2 VP + 40%
V	1 VP + 40%	XI	3 VP
VI	2 VP	XII	6 VP

VP = Vencimento Padrão do Município de

B - QUADRO DE CARGOS EFETIVOS

FUNÇÕES	Quantidade	Nível de Vencimento	Carga horária semanal	Escolaridade
Auxiliar de Serviço	20	I	40	1º grau inc.
Vigia	5	I	40	1º grau inc.
Auxiliar de Operação de Estação	4	I	40	1º grau inc.
Auxiliar de Administração I	2	I	40	1º grau inc.
Auxiliar de Administração II	1	II	40	1º grau inc.
Auxiliar de Administração III	1	III	40	1º grau inc.
Bombeiro/encanador	4	VI	40	1º grau inc.
Agente comercial	2	VI	40	1º grau
Eletricista/Mecânico de Bombas	1	VII	40	1º grau
Desenhista	1	VII	40	2º grau
Pedreiro	2	VII	40	1º grau inc.
Agente de Administração I	2	X	40	2º grau

Motorista	3	X	40	1º grau
Operador de Máquinas	2	XI	40	1º grau inc.
Agente de Administração II	3	XI	40	2º grau
Técnico em Contabilidade	1	XI	40	2º grau
Programador de Informática	1	XI	30	2º grau
Operador de ETA / ETE	4	XI	40	1º grau
Engenheiro	1	XII	30	3º grau
Analista de Sistema	1	XII	30	3º grau
Farmacêutico, Químico, Bioquímico	1	XII	30	3º grau

C - CARGOS EM COMISSÃO

CARGO	Quantidade	Nível de Vencimento
Diretor Geral	1	CC-1
Assessor Jurídico	1	CC-3
Assessor de Comunicação	1	CC-3
Secretária	1	CC-4

NÍVEIS DE VENCIMENTO	
CC-1	16 VP
CC-2	12 VP
CC-3	10 VP
CC-4	5 VP

D - FUNÇÕES GRATIFICADAS

FUNÇÕES	Quantidade	Nível de Vencimento
Gerente de Divisão	3	FG-1
Assessor de Engenharia e Planejamento	1	FG-2
Coordenador de Informática	1	FG-2
Coordenador de Licitação	1	FG-2
Chefe de Seção	12	FG-4
Secretária Júnior	2	FG-7
Encarregado de Serviços Técnicos	2	FG-5
Encarregado de Serviços Administrativos	2	FG-6
Encarregado de Serviços Comerciais	1	FG-6
Encarregado de Serviços Operacionais	4	FG-6
Encarregado de Serviços Gerais	1	FG-7

NÍVEIS DE VENCIMENTO	
FG-1	12 VP
FG-2	10 VP
FG-3	8 VP
FG-4	6 VP
FG-5	5 VP
FG-6	4 VP
FG-7	3 VP

Anexo B – Modelo de Regimento Interno para serviços de pequeno porte.

(Versão revisada pelo autor)

Regimento interno do Serviço Municipal de Saneamento Básico de (...nome do Município..)

Disposição preliminar

Art. 1º. Este Regimento Interno dispõe sobre a organização administrativa do Serviço Municipal de Saneamento Básico de (...nome do Município..) (SMSB), incluídas a estrutura e as competências dos órgãos que o compõe.

Título I - Da entidade e sua competência

Art. 2º. O SMSB, criado pela Lei Municipal nº de.....de.....de 20....., com sede e foro em
....., é Autarquia Municipal, com personalidade jurídica de direito público, com autonomia administrativa e financeira.

Art. 3º. Compete ao SMSB:

- I. estudar, planejar, projetar, executar obras, manter, operar e executar, diretamente, todas as atividades vinculadas à prestação dos serviços públicos municipais de abastecimento de água e esgotamento sanitário, de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e de drenagem e manejo de águas pluviais urbanas, na sede e em todas as localidades urbanizadas dos distritos do município, inclusive aglomerados rurais, em conformidade com o Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB);
- II. atuar como órgão técnico em compromissos firmados pelo município com outros entes federados e com outras instituições, relacionados com os serviços públicos de saneamento básico;
- III. lançar, fiscalizar e arrecadar as taxas, tarifas e outros preços públicos decorrentes da prestação ou disposição dos serviços de sua competência, bem como arrecadar e gerir as receitas provenientes dessas cobranças;
- IV. lançar, fiscalizar e arrecadar eventual contribuição de melhoria que incidir sobre os imóveis beneficiados diretamente por obras vinculadas aos serviços de saneamento básico que vier a executar diretamente ou por sua conta;
- V. gerenciar os recursos do Fundo Municipal de Saneamento Básico - FMSB⁴⁸;
- VI. propor política tarifária visando primordialmente a criação ou manutenção das condições de sustentabilidade da prestação dos serviços;
- VII. realizar concursos públicos para prover os cargos de seu quadro de pessoal efetivo, conforme autorização e disciplinas legais vigentes;
- VIII. elaborar e rever periodicamente os Planos Diretores dos serviços de sua competência, em consonância com o PMSB;
- IX. celebrar convênios, contratos ou acordos específicos com entidades públicas ou privadas para desenvolver as atividades sob sua responsabilidade, observadas a legislação pertinente;
- X. promover estudos e pesquisas para o aperfeiçoamento de seus serviços e manter intercâmbio com entidades que tenham interfaces no campo do saneamento e meio ambiente;
- XI. realizar ações de recuperação e preservação e estudos de aproveitamento dos mananciais situados no Município, visando ao aumento da oferta de água para atender as necessidades da comunidade;
- XII. desenvolver, em caráter permanente, campanhas com vistas a informar ao usuário sobre os cuidados especiais para evitar o desperdício de água, a utilização da água tratada e o uso adequado das instalações sanitárias, divulgar seus direitos e deveres, bem como outras orientações que entender necessárias;
- XIII. elaborar e publicar mensal e anualmente os balancetes financeiros e patrimoniais;
- XIV. organizar e manter atualizado o cadastro e a contabilidade patrimonial de todos os seus bens, inclusive o cadastro técnico de todas as infraestruturas físicas vinculadas aos serviços de sua competência, particularmente:

.....

48 Se definida sua criação, ou indicar outro Fundo que integrará os recursos do saneamento básico.

as redes de adução e distribuição de água, as redes coletoras, coletores-tronco e emissários de esgotos e as galerias e canais de águas pluviais e seus componentes;

- XV. exercer quaisquer outras atividades relacionadas com o saneamento básico, no âmbito de todo o município, de acordo com o PMSB e com a legislação vigente, desde que assegurados os recursos financeiros necessários.

Título II - Da estrutura da entidade

Art. 4º. O SMSB tem a seguinte estrutura orgânica:

- I. Diretoria Geral a que se vinculam:
 - a) o Controle Interno; e
 - b) a Comissão de Licitação;
- II. Seção de Operação, Manutenção e Expansão
- III. Seção de Administração.

Título III - Do diretor

Art. 5º. O Diretor Geral da autarquia será designado pelo Prefeito, o qual, preferencialmente, deverá ter formação de nível superior, ser servidor integrante do quadro de pessoal efetivo da autarquia e, obrigatoriamente, ter experiência em gestão de serviços públicos ou em administração empresarial..

Capítulo I - Da competência

Art. 6º. Compete ao Diretor Geral exercer a direção geral da Autarquia, e, especialmente:

- I. representar a autarquia em instâncias judiciais e extrajudiciais ou constituir procurador para esse fim;
- II. submeter à apreciação do Prefeito, nos prazos próprios, os orçamentos sintéticos e analíticos anuais e plurianuais, e, quando necessário, os pedidos de créditos adicionais;
- III. enviar ao Executivo Municipal até o diade cada mês, o balancete do mês anterior, e, até do mês....., o balanço anual e o relatório da gestão financeira e patrimonial do SMSB do exercício anterior;
- IV. encaminhar ao Tribunal de Contas do Estado, até o diado mês, a prestação de contas anual do exercício anterior, em conformidade com a legislação pertinente.
- V. autorizar despesas de acordo com as dotações orçamentárias e ordenar pagamentos em consonância com a programação de caixa;
- VI. movimentar contas bancárias do SMSB e do Fundo Municipal de Saneamento Básico (FMSB) em conjunto com o Chefe da Seção Administrativa e Financeira;
- VII. celebrar acordos, contratos, convênios e outros atos administrativos, observadas as disposições legais e regulamentos aplicáveis ao SMSB;

- VIII. autorizar e homologar as licitações para aquisição de materiais e equipamentos e contratação de obras e serviços, observadas a legislação e as normas de regulação pertinentes;
- IX. planejar, dirigir, orientar e fiscalizar planos, programas e atividades de operação e manutenção dos serviços de saneamento básico de responsabilidade do SMSB;
- X. analisar e emitir pareceres técnicos;
- XI. elaborar programações, orçamentos e especificações de obras projetadas ou em estudos;
- XII. promover a obtenção, tratamento e fornecimento de dados e informações estatísticas sobre matérias de interesse SMSB, principalmente os relacionados com indicadores operacionais;
- XIII. promover a capacitação e qualificação dos servidores;
- XIV. admitir, movimentar, promover e dispensar servidores do quadro permanente, de acordo com a legislação pertinente;
- XV. praticar os demais atos relativos à administração de pessoal, respeitada a legislação vigente;
- XVI. determinar a realização de perícias contábeis que tenham por objetivo salvaguardar os interesses do SMSB;
- XVII. determinar abertura de sindicância ou processo administrativo disciplinar para apuração de faltas e irregularidades;
- XVIII. promover a integração do SMSB aos demais órgãos de interesse público que atuam no município;
- XIX. observar e fazer observar, no âmbito do SMSB, as diretrizes e normas pertinentes aos serviços de competência do mesmo;
- XX. promover e orientar a integração entre os vários setores do SMSB, objetivando alcançar eficiência e eficácia das suas ações.;
- XXI. editar normas regulamentares e praticar os demais atos pertinentes à organização do SMSB, conforme este regimento e a legislação pertinente.

Título IV - Do controle interno

Art. 7º. O Controle Interno integra a estrutura do SMSB em nível de assessoria, subordinado diretamente ao Diretor Geral e suas atividades serão exercidas por servidores do SMSB, nomeados pelo Diretor Geral.

Art. 8º. Compete ao Controle Interno:

- I. avaliar o cumprimento das metas previstas nos planos plurianuais e a execução dos programas de investimentos e do orçamento;
- II. comprovar a legalidade e avaliar os resultados quanto à eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial do SMSB, e da aplicação de recursos;
- III. alertar formalmente a autoridade administrativa competente para que instrua a tomada de contas especial, sempre que tiver conhecimento de qualquer ocorrência, com vistas à apuração de fatos e quantificação do dano, sob pena de responsabilidade solidária;

- IV. exercer o controle das operações de créditos, dos avais e garantias, bem como dos direitos e dos deveres do SMSB;
- V. apoiar o Diretor Geral no exercício de sua missão constitucional;
- VI. organizar e executar programação trimestral de auditoria em todas as unidades administrativas do SMSB sob seu controle;
- VII. elaborar e submeter ao Diretor Geral do SMSB, estudos, propostas de diretrizes, programas e ações que objetivam a racionalização da execução da despesa e o aperfeiçoamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial;
- VIII. zelar pela organização e manutenção atualizada dos cadastros dos responsáveis por dinheiro, valores e bens públicos, contas a receber, dívida ativa, controle de estoque, almoxarifado e patrimônio;
- IX. executar outras atividades correlatas.

Titulo V - Da Comissão de Licitação

Art. 9º. A Comissão de Licitação integra a estrutura do SMSB, sendo subordinada diretamente ao Diretor Geral, a quem caberá designar seus membros e o Presidente.

Art. 10. Compete à Comissão de Licitação:

- I. abrir o procedimento licitatório;
- II. habilitar ou inhabilitar os licitantes;
- III. analisar, julgar, classificar ou desclassificar as propostas, escolhendo a mais vantajosa;
- IV. reconsiderar ou não sua decisão nos recursos impetrados contra seus atos e remetê-los, devidamente instruídos, ao Diretor Geral;
- V. propor e justificar, ao Diretor Geral do SMSB, a necessidade da aquisição ou da contratação ser processada com dispensa da licitação, nas hipóteses caracterizadas no ato da análise dos processos;
- VI. executar outras atividades correlatas.

Título VI - Seção de operação, manutenção e expansão

Art. 11. O Chefe da Seção deverá ser um servidor do SMSB, designado pelo Diretor Geral.

Capítulo I - Da competência

Art. 12. Compete à Seção de Operação, Manutenção e Expansão:

- I. operar e manter barragens e unidades de captação de água, estações de tratamento de água, estações de tratamento de esgoto, estações elevatórias de água e de esgoto, unidades de processamento de resíduos sólidos, aterros sanitários, barragens e reservatórios de contenção de águas pluviais, e outras unidades operacionais integrantes dos sistemas de saneamento básico;

- II. operar e manter laboratório de análises, realizar análises físico-químicas, bacteriológicas e biológicas de controle de processos das estações de tratamento de água e de esgoto e de controle da qualidade da água tratada e dos mananciais;
- III. controlar a medição das vazões de água bruta e de água tratada e os gastos operacionais das estações de tratamento;
- IV. controlar a medição das vazões de esgoto bruto e tratado e os gastos operacionais das estações de tratamento;
- V. controlar o estoque de produtos químicos e outros materiais de tratamento, solicitando sua renovação conforme programação;
- VI. realizar a manutenção dos ramais de ligação, das redes de distribuição, das adutoras de água e demais componentes do sistema de abastecimento de água;
- VII. realizar a manutenção dos ramais de ligação, das redes coletoras, dos interceptores, dos emissários, dos poços de visita e demais componentes do sistema de esgotamento sanitário;
- VIII. executar obras de substituição de redes de água e de esgoto imprestáveis;
- IX. executar os ramais de ligação de água e de esgoto e a instalação dos padrões de medição de água;
- X. pesquisar e localizar vazamentos e outros pontos de perdas nas redes de distribuição de água e executar as correções;
- XI. pesquisar, localizar e suprimir ligações clandestinas;
- XII. promover e fiscalizar a segurança dos funcionários, dos pedestres e dos veículos na execução das atividades relacionadas aos serviços, inclusive em obras realizadas por terceiros em regime de empreitada;
- XIII. elaborar e fazer cumprir as escalas de trabalho de operação das estações de tratamento e das elevatórias;
- XIV. realizar a remoção, a substituição e a aferição dos hidrômetros;
- XV. elaborar, rotineiramente, relatórios de controle operacional dos sistemas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário;
- XVI. observar e atender às legislações pertinentes;
- XVII. manter atualizado os cadastros das redes, unidades operacionais e demais instalações dos sistemas saneamento básico;
- XVIII. manter organizado o acervo de livros, publicações técnicas, mapas e projetos;
- XIX. fiscalizar e controlar as obras contratadas sob o regime de empreitada;
- XX. comunicar ao Diretor Geral eventuais irregularidades verificadas na execução de obras contratadas com terceiros, sob pena de responsabilidade solidária;
- XXI. proceder à medição de todos os trabalhos executados por empreitada, instruindo os respectivos processos de pagamento;
- XXII. executar obras de implantação, reforma, modificação e ampliação dos sistemas de saneamento básico e obras civis do SMSB;

XXIII. fiscalizar a execução de obras vinculadas aos sistemas de abastecimento de água, de esgotamento sanitário e de drenagem em loteamentos e conjuntos residenciais;

XXIV. executar outras atividades correlatas.

Título VII - Da seção administrativa e financeira

Art. 13. O Chefe da Seção deverá ser um servidor do SMSB, designado pelo Diretor Geral.

Capítulo I - Da competência

Art. 14. Compete à Seção Administrativa e Financeira:

- I. assessorar o Diretor Geral na formulação da política administrativa, econômica e financeira do SMSB, coordenar e promover a execução das respectivas atividades;
- II. submeter ao Diretor Geral proposta para fixação dos valores de ajuda de custo e diárias, bem como para antecipação ou prorrogação do expediente normal de trabalho;
- III. executar os serviços de aquisição, recebimento, registro, almoxarifado, manutenção, distribuição e alienação de bens;
- IV. receber, conferir, guardar e distribuir e controlar o estoque de materiais de consumo;
- V. elaborar cronograma de aquisição de materiais de consumo;
- VI. cadastrar ou tomar, mediante classificação, numeração, registro e controle sistemático dos bens mobiliários e imobiliários;
- VII. proceder à baixa de bens alienados ou considerados obsoletos, imprestáveis, perdidos ou destruídos, com autorização superior;
- VIII. providenciar a recuperação e a conservação de bens patrimoniais móveis e imóveis;
- IX. providenciar e controlar o seguro de bens patrimoniais;
- X. programar e controlar o uso de veículos;
- XI. elaborar relatórios sobre o consumo de combustíveis e lubrificantes, despesas de manutenção e condições de uso de veículos e outros equipamentos;
- XII. manter registros e assentamentos funcionais dos servidores;
- XIII. elaborar a folha de pagamento do pessoal e guias de recolhimento de contribuições previdenciárias e trabalhistas;
- XIV. aplicar e fazer cumprir a legislação de pessoal;
- XV. providenciar a formalização dos atos necessários à admissão, dispensa, promoção e punição dos servidores;
- XVI. elaborar a escala anual de férias, ouvidas as respectivas chefias, e promover seu cumprimento;

- XVII. receber, registrar, distribuir e expedir a correspondência;
- XVIII. receber, autuar, encaminhar e controlar a tramitação de petição, processo ou documento;
- XIX. manter o arquivo geral;
- XX. efetuar serviços de digitação em geral;
- XXI. atender ao público encaminhando-o às áreas de competência;
- XXII. operar os serviços telefônicos, inclusive prestar as informações solicitadas e encaminhar as reclamações aos setores competentes;
- XXIII. controlar os serviços de limpeza, conservação, manutenção e segurança de áreas e edificações;
- XXIV. fazer a escrituração sintética e analítica dos fatos de natureza orçamentária, financeira e patrimonial;
- XXV. elaborar boletins, balancetes e outros documentos de apuração contábil, balanços gerais e documentos da prestação de contas de acordo com a legislação pertinente;
- XXVI. processar as notas de empenho das despesas;
- XXVII. elaborar os boletins diários de caixa e bancos;
- XXVIII. registrar e conciliar as contas bancárias;
- XXIX. examinar, conferir e instruir os processos de pagamento e as requisições de adiantamento, impugnando-os quando não revestidos de formalidades legais;
- XXX. realizar pagamento e dar quitação;
- XXXI. preparar a emissão de cheque, ordem de pagamento e transferências de recursos;
- XXXII. organizar e manter atualizado o cadastro dos usuários;
- XXXIII. programar e efetuar a leitura de hidrômetros;
- XXXIV. realizar o lançamento das taxas, tarifas e outros preços públicos, de contribuição de melhorias e de multas e encargos por atraso incidentes sobre os serviços de saneamento básico;
- XXXV. emitir e distribuir os documentos de cobrança e arrecadação das contraprestações dos serviços de saneamento básico;
- XXXVI. proceder à inscrição em dívida ativa débitos dos usuários vencidos no final do exercício fiscal;
- XXXVII. executar a cobrança amigável da dívida ativa;
- XXXVIII. informar existência de débitos vencidos aos usuários em atraso e expedir segundas vias dos documentos de arrecadação, inclusive de multas e encargos devidos;
- XXXIX. expedir avisos de corte e restabelecimento de fornecimento de água;
- XL. efetuar o acompanhamento do funcionamento dos micro medidores e providenciar a manutenção dos mesmos quando necessário;
- XLI. aplicar as penalidades previstas nos regulamentos dos serviços;

- XLII. emitir relatórios de controle do movimento de ligações e consumos;
- XLIII. realizar pesquisas de vazamentos domiciliares;
- XLIV. prestar informações solicitadas pelos usuários;
- XLV. executar outras atividades correlatas.

Disposição final

Art. 15. As competências previstas neste Regimento Interno, para cada órgão do SMSB, consideram-se atribuições e responsabilidades de seus respectivos titulares.

Art. 16. A composição e a descrição dos cargos de cada órgão do SMSB são definidas no Plano de Cargos e Vencimentos, aprovado pela Lei nº....., de e regulamentado pelo Decreto nº, de



Realização



Fundação
Nacional
de Saúde



MINISTÉRIO DA
SAÚDE



PÁTRIA AMADA
BRASIL
GOVERNO FEDERAL



Agência Brasileira do ISBN
ISBN 978-85-99947-18-0



9 788599 947180