

# PLANEJAMENTO E PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO NAS REGIÕES METROPOLITANAS

Antônio Elisandro de Oliveira  
Diretor-Geral do Dmae de Porto Alegre



PREFEITURA  
PORTO  
ALEGRE

# PORTO ALEGRE E O LAGO GUAÍBA

- População (2014):  
1.472.482 habitantes (IBGE)
- Vazão média: 1.200 m<sup>3</sup>/s.
- Vazão utilizada para  
abastecimento: 6m<sup>3</sup>/s.



# DEPARTAMENTO MUNICIPAL DE ÁGUA E ESGOTOS - DMAE

- Autarquia pública da Prefeitura de Porto Alegre.
- Força de trabalho (2014): 1.934 servidores.
- Arrecadação: R\$ 467 milhões (2014)



# Períodos de Desenvolvimento do Saneamento

- 1960: predominava no Brasil a prestação de serviços públicos de abastecimento de água e de coleta de esgotos prestados diretamente pelos municípios;
- 1969: PLANASA - Plano Nacional de Saneamento, foram criadas as empresas estaduais de saneamento, mas com reconhecimento da titularidade municipal;
- 1990 e após 2007: surgem os concessionários privados de serviços públicos de saneamento e, mais recentemente a ideia dos consórcios de municípios.

## Situação atual

- Dos municípios que integram regiões metropolitanas, em aproximadamente 77% destes a execução é por companhias estaduais e 20% por entidade local de direito público;
- As regiões metropolitanas correspondem a cerca de 65% da receita do saneamento no Brasil, sendo 65% deste total concentrado nos municípios núcleos das metrópoles.

Fonte: IPEA, Conferência do Desenvolvimento 2013



# Constituição Federal de 1988

## Artigo 30

- Dá competência aos municípios para legislar, organizar e prestar diretamente, sob forma de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, enquanto o art. 35 diz que o Estado e a União não intervirão nos Municípios.

## Artigo 25, § 3º

- Dá poder aos Estados, mediante lei complementar, para instituir regiões metropolitanas com o objetivo de integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

## Artigo 241

- Faz considerações sobre consórcios públicos e convênios de cooperação entre entes federados, para gestão associada de serviços públicos.

# Lei 11.445/2007 – Marco Regulatório

- Evitou questões polêmicas como a titularidade (competências entre os entes é matéria constitucional) e a prestação dos serviços por operadoras privadas;
- Assim, deixou implícita uma tendência a manutenção da prestação municipal e pública;
- Foi concebida para abrigar todas as formas legalmente possíveis de organização institucional dos serviços, coerente com as múltiplas realidades sociais, ambientais, econômicas e históricas do Brasil;
- Estabeleceu diretrizes para a prestação regionalizada de serviços, quando uma mesma entidade (estadual, municipal ou privada) presta serviço a dois ou mais/vários municípios;

# Lei 11.445/2007 – Marco Regulatório

- Forneceu diretrizes para a regulação dos serviços:
  - a) deve ser exercida por entidades com autonomia decisória administrativa e financeira;
  - b) a regulação e a fiscalização podem ser delegadas a entidade estadual, de outro município ou de consórcio de municípios.
- Assim como a CF, aborda a possibilidade de gestão associada voluntária entre entes federados, por meio de convênio de cooperação ou consórcio público - cooperação federativa.

## CAP III – DA PRESTAÇÃO REGIONALIZADA

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.

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...
- II - por **consórcio público** de direito público integrado pelos titulares dos serviços.

*Parágrafo único.* No exercício das atividades de planejamento dos serviços a que se refere o caput deste artigo, o titular poderá receber cooperação técnica do respectivo Estado e basear-se em estudos fornecidos pelos prestadores.

## CAP III – DA PRESTAÇÃO REGIONALIZADA

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.

**Art. 17. O serviço regionalizado de saneamento básico poderá obedecer a plano de saneamento básico elaborado para o conjunto de Municípios atendidos.**

Art. 18. Os prestadores que atuem em mais de um Município ou que prestem serviços públicos de saneamento básico diferentes em um mesmo Município manterão **sistema contábil** que permita registrar e demonstrar, **separadamente**, os custos e as receitas de cada serviço em cada um dos Municípios atendidos e, se for o caso, no Distrito Federal.

*Parágrafo único.* A entidade de regulação deverá instituir regras e critérios de estruturação de sistema contábil e do respectivo plano de contas, de modo a garantir que a apropriação e a distribuição de custos dos serviços estejam em conformidade com as diretrizes estabelecidas nesta Lei.

## ADI 1842 RJ / 2013

- Ação ajuizada pelo PDT para questionar a LC 87/1997 e a Lei 2.869/97, ambas do RJ;
- A LC 87 dispõe sobre a Região Metropolitana do Rio de Janeiro e Microrregião dos Lagos (composição, organização e gestão), define funções públicas e serviços de interesse comum (artigos 1º, 2º, parte final, 3º e incisos, e artigos 4º a 11);
- A Lei 2.869 dispõe sobre o regime de prestação do transporte ferroviário, metroviário de passageiros e sobre o saneamento básico (artigos 8º a 21).

*Alegação geral: “As Leis citadas usurparam, em favor do Estado do RJ, grande parte das competências que a CF e a nossa história reservaram estritamente aos Municípios. Ao dispor sobre o saneamento, estabeleceu inclusive a política tarifária, tema de manifesta competência e interesse municipal.”*

# ADI 1842 RJ / 2013

## Votos proferidos:

Improcedência: Maurício Corrêa (*titularidade deveria ser do Estado*);

Procedência: Rosa Weber (*inconstitucionalidade das leis fluminenses*) e Teori Zavascki (*não pode haver pura e simples transferência da titularidade para o estado-membro*);

Procedência parcial: Joaquim Barbosa, Nelson Jobim, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski e Marco Aurélio.

Joaquim Barbosa: “...a criação de uma região metropolitana não pode, em hipótese alguma, significar o amesquinamento da autonomia política dos municípios dela integrantes...”

Nelson Jobim: “...interesse metropolitano é o conjunto dos interesses dos municípios envolvidos; titularidade de caráter intermunicipal (agrupamento de municípios sem a interferência direta do estado); municípios decidiriam qual seria a forma de prestação dos serviços; a competência do estado seria meramente procedimental...”

# ADI 1842 RJ / 2013

Assim, o plenário do STF julgou parcialmente procedente a ADI 1842:

- Serviços públicos como saneamento e transporte público foram entendidos como de **interesse comum entre Estado e Municípios nas regiões metropolitanas**, devendo ter gestão compartilhada e serviços integrados entre os entes;
- Modulação: produza efeitos a partir de 24 meses a contar da data do julgamento (Ata publicada em 11/03/2013);
- Decisão fala em **entidade regional (órgão de decisão) composta pelos municípios envolvidos com a participação do Estado**, mas não atrelada ao Governador ou Assembleia Legislativa;



# ADI 1842 RJ / 2013

- Deixou várias dúvidas, tendo sido interpostos embargos de declaração ainda pendentes de julgamento.
  - Ex.: não restou clara a forma de gestão da entidade regional, em que pese falar que não deve haver concentração de poderes e sim divisão e participação de todos;
- Apesar das contradições, o STF reafirmou a autonomia municipal

# Interpretações

## Por outro lado:

- Está consolidada a ideia de que os impactos produzidos pela gestão dos recursos hídricos possuem características regionais: quantidade e qualidade da água, bem como os usos de água bruta;
- Assim, é necessário compatibilizar (integrar/articular) no nível regional as Políticas e os Planos Municipais de Saneamento Básico previstos na Lei 11.445;

**Plano Diretor Metropolitano => cap. Saneamento**

**Plano Estadual de Saneamento => cap. Reg. Metropolitana**

**Bacias Hidrográficas, Regiões Integradas de Desenvolvimento**



# Interpretações

## Considerando:

- Que a **CF já prevê o chamado federalismo cooperativo**, ou seja, abre a possibilidade de gestões associadas de serviços públicos entre entes federados;
- Dentro de um **cenário de cooperação, integração e associação previsto na Lei 11.445**, surge território fértil para a gestão compartilhada no saneamento por meio de consórcios públicos;
- Que já existe a **Lei 11.107/05, a Lei dos Consórcios Públicos**, regulamentada pelo Decreto 6.017/2007, em sintonia com o art. 241 da CF, disciplinando a realização de serviços de interesse comum entre os entes federados (os consórcios podem ser associação pública ou pessoa jurídica de direito privado);
- Há o entendimento de que é pequena a probabilidade de estender os efeitos da decisão da ADI 1842 para todas as Regiões Metropolitanas, o que dá a possibilidade de cada uma buscar atender suas peculiaridades;
- Ainda conforme interpretação da ADI 1842, a integração municipal poderá ocorrer de forma compulsória (Lei Estadual) ou voluntária (iniciativa dos municípios).

# Proposta para a organização dos serviços de saneamento nas regiões metropolitanas (RM)

- A formação de Consórcios entre municípios para as atividades de **planejamento, regulação e fiscalização** dos serviços pode favorecer o atendimento dos novos conceitos lançados;
- Preserva-se reservada aos municípios da RM definir a sua forma de execução, tendo em conta sua capacidade técnica e história de prestação (podendo ser de forma própria, delegada ou concedida);
- Ao tomarem esta iniciativa, voluntariamente, por meio de associação dos seus interesses comuns, os Municípios podem buscar a presença do Estado neste arranjo institucional.

# Região Metropolitana de Salvador - Lei Complementar Nº 41 / 2014:

- Criou a Entidade Metropolitana da Região Metropolitana de Salvador, autarquia intergovernamental de regime especial, com caráter deliberativo e normativo e personalidade jurídica de direito público;
- Finalidades: integração da organização, do planejamento e da execução de funções públicas de interesse comum;
- Criou o Fundo de Universalização do Saneamento Básico da Região Metropolitana;
- Estrutura de governança da Entidade Metropolitana:
  - I. O Colegiado Metropolitano, composto pelo Governador do Estado e pelos Prefeitos dos Municípios que compõem a Região Metropolitana;
  - II. O Comitê Técnico, composto por 03 (três) representantes do Estado da Bahia, por 03 (três) representantes do Município do Salvador e por 01 (um) representante de cada um dos demais Municípios metropolitanos;
  - III. O Conselho Participativo da Região Metropolitana de Salvador, a ser composto por 30 (trinta) membros, sendo 01 (um) representante escolhido por cada Legislativo e os demais representantes da sociedade civil;
  - IV. O Secretário-Geral da Entidade Metropolitana.

# Estatuto da Metr pole – Lei 13.089 / 2015

- Estabelece diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execu o das fun es públicas de interesse comum em regiões metropolitanas;
- Prevê a existência de um plano de desenvolvimento urbano integrado (diretrizes), com governança interfederativa das regiões metropolitanas com os seguintes princípios:
  1. Prevalência do interesse comum sobre o local;
  2. Compartilhamento de responsabilidades;
  3. Autonomia dos entes da Federa o.
- A governança interfederativa das regiões metropolitanas compreender  em sua estrutura básica:
  1. Instância executiva composta pelos representantes do Poder Executivo dos entes federativos integrantes;
  2. Instância colegiada deliberativa com representa o da sociedade civil;
  3. Organiza o pública com fun es técnico-consultivas; e
  4. Sistema integrado de aloca o de recursos e de presta o de contas.

## Caso de Guarulhos SP / 2015

- O TJ de São Paulo julgou procedente em abril deste ano, por 14 a 11 votos, ADI movida pelo Governador Alckmin para cancelar licitação realizada pelo Serviço Autônomo de Água e Esgoto (Saae) de Guarulhos;
- O Saae licitou o serviço de tratamento de esgoto, que necessita investimentos superiores a R\$ 1 bilhão nos próximos 30 anos. A vencedora foi a OAS Soluções Ambientais, que por meio de PPP receberia os valores da taxa de esgoto;
- O Saae produz apenas 13% da água consumida em Guarulhos. O restante é comprado da Sabesp, entretanto, o volume reduziu 25% nos últimos 12 meses;
- Dívida de R\$ 1 bilhão do Saae referente a falta de pagamento de água entre 1997 e 2000 e pagamento inferior ao cobrado pelo volume consumido desde 2001;
- Neste caso, a ação e a decisão provavelmente foram motivadas também por questões conjunturais: dívida do Saae com a SABESP, escassez hídrica e crise econômica da OAS, envolvida na Operação Lava Jato.

# Região Metropolitana de Porto Alegre



Instituída por legislação federal - LC nº 14 / 1973 é composta atualmente por 34 municípios;



DMAE  
SANTOS

Sistema de  
**Gestão**  
Dagua

**DMAE**  
SANTOS

 **PREFEITURA  
PORTO  
ALEGRE**

# Um caminho possível:

## 1. Iniciarmos pela elaboração do nosso plano de desenvolvimento urbano regional integrado (diretrizes)

- Modalidade Saneamento: compatibilização dos Planos Municipais de Saneamento Básico (PMSB's)
- Podemos começar com um convênio de cooperação
- A Metroplan pode cumprir um papel importante neste processo

## 2. Avançar para a regulação e fiscalização regionalizada

- Modelo associação autárquica com autonomia jurídica, administrativa e sustentabilidade financeira
- Sugestão ao Consórcio PRÓ-SINOS (ampliar sua abrangência para as bacias do Gravataí e Guaíba e focar na regulação)

## Um caminho possível:

### **3. No médio e longo prazo, trabalhar a execução / prestação de alguns serviços de forma compartilhada**

- Estruturas macro (atacado) => maior eficiência
- Captação e tratamento de água (segurança hídrica)
- Tratamento de esgoto
- Estruturas compartilhadas de drenagem e resíduos sólidos

# DEPARTAMENTO MUNICIPAL DE ÁGUA E ESGOTOS PREFEITURA DE PORTO ALEGRE

Obrigado.

Apresentação:

Antônio Elisandro de Oliveira

Diretor-Geral do Dmae

[elisandro.oliveira@dmae.prefpoa.com.br](mailto:elisandro.oliveira@dmae.prefpoa.com.br)