

Saneamento Básico

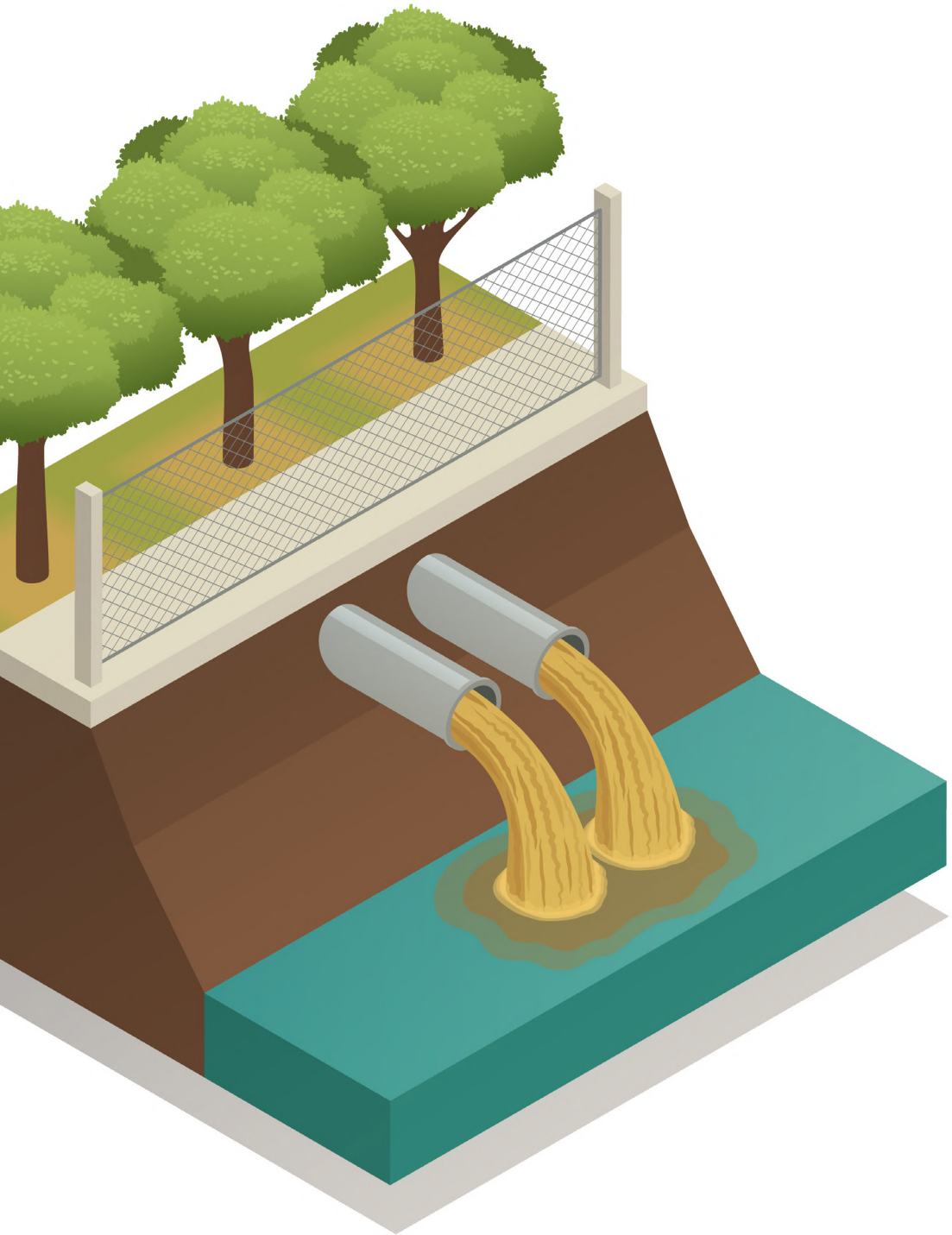
CARTILHA CAOMA/MPPI
PERGUNTAS E RESPOSTAS



MPPI
Ministério Público
do Estado do Piauí

CAOMA

Centro de Apoio Operacional
de Defesa do Meio Ambiente



1. Qual a definição legal de saneamento básico?

Conforme artigo 3º, I, da Lei nº 11.445/2007, saneamento básico abrange o conjunto de serviços públicos, infraestruturas e instalações operacionais de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana, manejo de resíduos sólidos, drenagem e manejo das águas pluviais urbanas.

2. Em que consiste o “Novo Marco Legal do Saneamento Básico”? Quais as principais inovações trazidas por essa norma?

Consiste na atualização fornecida pela Lei nº 14.026, de 16 de julho de 2020, que modifica, dentre outras, a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, para aprimorar as condições estruturais do marco regulatório do setor de saneamento básico no País, a partir da junção de projetos que tramitavam no Poder Legislativo, esperando-se incremento na segurança jurídica entre as partes relacionadas e a atração de novos investimentos.

O novo marco regulatório do saneamento básico, introduzido por meio da Lei nº 14.026/2020, traz algumas relevantes inovações: estatui a obrigatoriedade de os contratos preverem metas de desempenho e de universalização dos serviços; adota como princípio a regionalização dos serviços de saneamento; promove mudanças substanciais na sua regulação; e estimula a concorrência e a privatização das empresas estatais de saneamento, entre outras.

3. Com qual objetivo foi estipulado o Novo Marco?

Conforme disposto nos artigos 10-B e 11-B da Lei nº 11.445/2007, o Novo Marco Legal tem como intuito viabilizar a universalização dos serviços básicos de saneamento básico até 31 de dezembro de 2033, assegurando o atendimento a 99% da população com água potável e de 90% da população com coleta e tratamento de esgoto. Assim, objetiva uniformizar regras, definir padrões da atividade regulatória e da formulação de políticas públicas, bem como aumentar a competição, sendo obrigatória a abertura de licitação.

A prestação desses serviços com intenção de atender as finalidades precípuas de universalização e qualificação obedece, no Novo Marco Legal, a diretrizes assentadas em princípios fundamentais, consoante artigo 2º da Lei nº 11.445/2007, divididos nos eixos temáticos de universalização, efetiva prestação do serviço, regionalização, governança, proteção e políticas públicas.

4. A quem é devida a titularidade dos serviços de saneamento?

O novo marco legal do saneamento básico trouxe no artigo 8º a quem compete o exercício da titularidade do saneamento básico, tendo consagrado o entendimento proferido pelo Supremo Tribunal Federal, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.842/RJ, a qual asseverou que a competência sobre o serviço de saneamento básico é municipal, mas a função pública deste serviço frequentemente extrapola o interesse local e passa a ter natureza de interesse comum no caso de instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões.

Portanto, os municípios ou o Distrito Federal irão exercer a titularidade dos serviços quando se tratar de serviço de interesse local e, quando se tratar de serviço de saneamento básico de interesse comum, a titularidade será exercida pelo estado em conjunto com os municípios integrantes de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, na forma da respectiva lei complementar estadual.

Destaca-se, ainda, a previsão legal de exercício da titularidade dos serviços de saneamento também por meio de gestão associada, segundo insculpido no artigo 241 da Constituição Federal, através da formalização de consórcios intermunicipais de saneamento básico.

5. Como são prestados os serviços de saneamento básico?

Existem dois pressupostos relevantes que devem ser levados em consideração na prestação dos serviços de saneamento básico. O primeiro deles se refere ao caráter essencial da atividade, ligado à consecução de direitos fundamentais de segunda e terceira dimensão, isto é, a direitos sociais (eg. saúde, alimentação, moradia adequada, dentre outros.) e a direitos ligados à proteção do meio ambiente, sob uma perspectiva intergeracional. O segundo aspecto é que o saneamento básico é uma atividade econômica que, embora possa ser segmentada e subdelegada a prestação de determinados elementos constitutivos, constitui monopólio natural. Desta sorte, não admite a implementação de infraestruturas simultâneas que atuem em competição.

Devido a esses aspectos, é de grande importância a regulação dos serviços. Por esse motivo, a Lei n.º 11.445/2007, por meio da reforma implementada pela Lei n.º 14.026/2020, determina em seu artigo 8º, §5º, e artigo 9º, II, a obrigatoriedade da regulação. Tais dispositivos determinam ao titular que seja

designado um regulador mesmo quando os serviços são prestados diretamente pelo seu titular.

A prestação dos serviços básicos de saneamento básico depende da celebração de contratos de concessão, por meio de licitação prévia, vedando-se a possibilidade de serem firmados contratos de programas, convênios, termos de parceria ou assemelhados, de acordo com o artigo 10 da Lei nº 11.445/2007.

6. O que os contratos de concessão deverão estipular?

Nos contratos de concessão deverão constar, além das cláusulas essenciais já antevistas no artigo 23 da Lei nº 8.987/1995, outras específicas sobre metas de expansão, qualidade e eficiência na prestação do serviço; repartição dos riscos entre as partes contratantes; receitas alternativas destinadas à produção de água de reuso; e metodologia de cálculo das indenizações de bens reversíveis na hipótese de extinção do contrato (artigo 10-A, Lei nº 11.445/2007).

Para garantir que os contratos em vigor adiram às novas prescrições, especialmente no que toca ao alcance das metas de universalização, a Lei n.º 14.026/20 impôs que os contratos em vigor que não possuírem metas de universalização de 99% de água potável e de 90% de coleta e tratamento de esgoto, terão até 31/03/2022 para fazer essa inclusão.

A validade de tais contratos depende, entre outras exigências legais (artigo 11), da comprovação mediante estudo da viabilidade técnica, econômica e financeira da prestação de serviços e da existência de metas e cronograma de universalização do saneamento básico.

A legislação conferiu especial relevância a essas metas, pois representam cláusula obrigatória, configuram condição de validade e, mesmo nos contratos firmados anteriormente ao Novo Marco

Legal, devem ser buscadas alternativas a fim de atingir as metas de universalização (e.g. prestação direta, licitação complementar ou aditamento dos contratos já licitados).

7. E como será possível comprovar que as metas estabelecidas poderão ser concretizadas?

A parte contratada para prestação ou concessão dos serviços públicos de saneamento básico precisará, incluindo os contratos em vigor, comprovar a capacidade econômico-financeira (recursos próprios ou contratação de dívida), de maneira a viabilizar a concretização até 2033 da meta de universalização (artigo 10-B, Lei nº 11.445/2007).

Para alcançar essas metas, os titulares dos serviços poderão prestar diretamente a parcela remanescente ou, no caso de contratos antecedidos de licitação, poderão realizar certame complementar para atingimento da totalidade da meta ou, ainda, aditar os contratos já licitados, desde que em comum acordo com a contratada. Nesse sentido, o texto legal disciplina que a regulamentação da metodologia inerente a essa demonstração ocorra no prazo de 90 dias.

8. O que acontece caso o prazo de 31 de dezembro de 2033 não seja atendido?

Existe possibilidade de dilação do prazo para o cumprimento das metas de universalização até, no máximo, 1º de janeiro de 2040, desde que haja anuência prévia da agência reguladora (artigo 11-B, § 9º).

9. Um determinado Estado ou Município poderá ser contemplado por especificidades na prestação desses serviços?

As normas de referência devem se ater ao estabelecimento de diretrizes nacionais que possam ser uniformemente aplicadas em todo o território nacional. Não podem descer a minúcias nem adentrar especificidades locais. Portanto, Estados e Municípios podem e devem regular a prestação dos serviços de saneamento; contudo, devem observar as normas de referência da ANA.

A regionalização dos serviços de saneamento básico foi reconhecida pelo legislador como princípio fundamental (artigo 2º, XIV, Lei nº 11.445/2007). É importantíssima para a universalização dos serviços, na medida em que confere ganhos de escala e viabilidade técnica e econômico-financeira para atender a diversos municípios ao mesmo tempo. É o modelo em que uma prestadora/concessionária fornece serviços de saneamento a um agrupamento de municípios não necessariamente limítrofes, e nem todos necessariamente lucrativos.



10. Como é realizada a prestação regionalizada?

Existem quatro formas de prestação regionalizada (artigo 3º, II e VI, da Lei 11.445/2007): (i) por meio da região metropolitana, aglomerações urbanas ou microrregiões de municípios limítrofes, de acordo com lei complementar estadual; (ii) por intermédio da unidade regional de saneamento básico, constituída pelo agrupamento de Municípios não necessariamente limítrofes, que pode ser instituída pelos Estados mediante lei ordinária; (iii) por meio do bloco de referência, constituído por Municípios não necessariamente limítrofes, que pode ser instituído pela União Federal de forma subsidiária aos Estados mediante acordo voluntário entre os integrantes; e, finalmente, (iv) por gestão associada entre os entes federativos por meio de consórcio público ou convênio de cooperação.

11. O que o Novo Marco do Saneamento Legal dispõe sobre as populações de baixa renda?

A novel legislação trouxe uma série de conceitos, obrigações e direitos para que a população de baixa renda tenha acesso aos serviços de saneamento básico, sejam núcleos urbanos informais consolidados ou não, inclusive salientando que o Plano Nacional de Saneamento Básico deverá contemplar ações de saneamento básico em núcleos urbanos informais ocupados por populações de baixa renda, quando estes forem consolidados e não se encontrarem em situação de risco.

Além disso, estabeleceu-se a possibilidade de instituição de subsídios e subvenções, quando necessário, como instrumentos para assegurar a sustentabilidade econômico-financeira da prestação e também para garantir o acesso aos usuários que não tenham condições de pagamento integral dos serviços, mantendo-

se o princípio do subsídio cruzado (tarifários e/ou internos) para que a população de baixa renda tenha acesso ao serviço. No que tange à prestação dos serviços, foi permitida a utilização de métodos alternativos e descentralizados para os serviços de abastecimento de água e de coleta e tratamento de esgoto em áreas rurais, remotas ou em núcleos urbanos informais consolidados, desde que autorizados pelo órgão regulador.

Urge salientar que fora garantida gratuidade às famílias de baixa renda para que seus edifícios sejam ligados à rede pública de esgotamento sanitário, desde que observadas as prescrições do órgão regulador e as peculiaridades locais e regionais.

12. O que significa regulação por performance?

A nova lei encampa a chamada regulação por performance ou baseada em desempenho a qual, em vez de prescrever exatamente quais as condutas dos regulados, o regulador limita-se a estabelecer metas de desempenho, com base em parâmetros mensuráveis, objetivos e bem definidos (artigo 10-A da Lei nº 11.445/2007). Dada a sua flexibilidade quanto aos meios utilizados, fomenta a inovação tecnológica, a adoção das melhores tecnologias disponíveis e reduz o custo regulatório para todas as partes envolvidas.

O artigo 44, da Lei nº 11.445/2007, disciplina aspectos do licenciamento ambiental, asseverando que, para o tratamento de esgotos sanitários, de água e das instalações integrantes dos serviços públicos de manejo de resíduos sólidos, serão considerados requisitos “de eficácia e eficiência, a fim de alcançar progressivamente os padrões indicados pela legislação ambiental”. Adota, também aqui, a ideia da regulação por performance, uma vez que o dispositivo fala em alcançar os padrões ambientais.

13. Que órgão é responsável pela regulação dos serviços de saneamento, conforme o Novo Marco Legal?

A finalidade de universalização do acesso a esses serviços, junto com outras expressas no Novo Marco Legal, possui viabilização intimamente relacionada à atividade regulatória, exercida pela Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA).

A agência com nova nomenclatura é responsável pela instituição de normas de referência que regularão os serviços públicos de saneamento básico (artigo 1º, Lei nº 9.984/2000). Deve, pois, observar os princípios da regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, modicidade tarifária, utilização racional dos recursos hídricos e universalização dos serviços (artigo 4º-A, § 3º, I, Lei nº 9.984/2000).

14. Que órgão é responsável pela implementação dessa política? Há participação popular nesse processo?

O Comitê Interministerial de Saneamento Básico (CISB), órgão colegiado instituído pelo Novo Marco Legal (artigo 53-A, Lei nº 11.445/2007), é responsável por assegurar a implementação da política federal de saneamento básico. É competente para coordenar, em âmbito federal, o Plano Nacional de Saneamento Básico, elaborar estudos técnicos que subsidiem as decisões quanto à alocação de recursos federais e promover a observância das normas de referência editadas pela ANA (artigo 53-B, Lei nº 11.445/2007 e artigos 2º e 3º, Decreto nº 10.430/2020).

15. Que alterações na Política Nacional de Resíduos Sólidos o Novo Marco trouxe?

O novo marco legal trouxe algumas alterações na Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), dentre elas, tratou sobre o prazo para a destinação final ambientalmente adequada. A Lei nº 14.026/2020 estendeu, como regra geral, para 31 de dezembro de 2020 a data final para a adoção destes mecanismos de disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos.

Contudo, dispôs que os municípios que já tenham elaborado plano intermunicipal de resíduos sólidos ou plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos terão prazos diferenciados para cumprimento dessa determinação, definidos entre 02 de agosto de 2021 e 02 de agosto de 2024, e aplicáveis de acordo com critérios como tamanho e localização do município, inclusão deste em região metropolitana, entre outros. Esse novo prazo prolonga ainda mais o prazo inicial constante na PNRS (Lei nº 12.305/2010), que estatuiu, no artigo 54, o período de 4 (quatro) anos a partir da publicação da lei, dia 02 de agosto de 2010.

16. Como restam os contratos de programa firmados com os Municípios?

As Companhias estaduais de saneamento básico (CESBs) atualmente estão vinculadas por meio de convênios de cooperação e contratos de programa com os municípios, com espeque no artigo 241 da Constituição, inclusive, essa modelagem encontrava respaldo na Lei nº 11.445/07 e é hipótese de dispensa de licitação, nos termos do artigo 24, XXVI da Lei nº 8.666/93. Frisa-se que o convênio de cooperação e o contrato de programa representam modalidades de ajuste administrativo entre entes federativos

para consecução de objetivos comuns, bem como para a gestão associada de serviços públicos de saneamento básico.

Nessa forma de arranjo institucional, a alienação do controle acionário da CESB importaria na extinção do contrato de programa, contudo, com a revogação do disposto no § 6º do artigo 13 da Lei nº 11.107/05, que impunha a extinção automática do contrato de programa no caso de o contratado “não mais integrar a administração indireta do ente da federação que autorizou a gestão associada de serviços públicos”, a possibilidade de privatização de empresa estatal responsável pela prestação dos serviços de saneamento básico sem extinção dos respectivos contratos de programa tornou-se muito mais atrativa.

Salienta-se que, em caso de alienação de controle acionário de empresa pública ou sociedade de economia mista prestadora de serviços públicos de saneamento básico, os contratos de programa ou de concessão em execução poderão ser substituídos por novos contratos de concessão, observando-se, quando aplicável, o Programa Estadual de Desestatização, inclusive, caso não haja alteração dos prazos e metas estipulados nos contratos de programa, fica dispensada a obtenção de anuência dos demais entes públicos que formalizaram os respectivos contratos para que o controlador aliene sua participação majoritária.

Por fim, assenta-se que os contratos de parcerias público-privadas ou de subdelegações que tenham sido firmados por meio de processos licitatórios deverão ser mantidos pelo novo controlador, em caso de alienação de controle de empresa estatal ou sociedade de economia mista.

17. O que o Novo Marco dispõe sobre controle social?

O controle social é um princípio fundamental da Política Nacional de Saneamento Básico e é um dos pilares do Estado

democrático de Direito. Para a política, o controle social é o 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 com os serviços públicos de saneamento básico. É dever do titular dos serviços definir os mecanismos e os procedimentos de controle social (artigo 9º, V, da Lei nº 11.445/2007), inclusive como condição de validade nos casos de serviços prestados mediante contratos de concessão ou de programa.

A Lei nº 11.445/2007 dedicou um capítulo específico para tratar da participação de órgãos colegiados no controle social. O texto original do artigo 47 já previa a possibilidade de participação de órgãos colegiados de caráter consultivo, estaduais, do Distrito Federal e municipais, e a alteração introduzida pela Lei nº 14.026, de 2020, permite a participação de órgãos colegiados de caráter consultivo nacional também, em especial, o Conselho Nacional de Recursos Hídricos, nos termos da Lei nº 9.433/97, assegurada a representação: I - dos titulares dos serviços; II - de órgãos governamentais relacionados ao setor de saneamento básico; III - dos prestadores de serviços públicos de saneamento básico; IV - dos usuários de serviços de saneamento básico; V - de entidades técnicas, organizações da sociedade civil e de defesa do consumidor relacionadas ao setor de saneamento básico.

Carmelina Maria Mendes de Moura

Procuradora-Geral de Justiça

Equipe CAOMA/MPPI

Ednolia Evangelista de Almeida

Promotora de Justiça
Coordenadora do CAOMA

Jorge Magalhães da Costa

Analista Ministerial

Cicília Liza Almondes Santos

Assessora Ministerial

Kennedy Marcos Soares Filho

Estagiário

Nossos contatos:

E-mail: meioambiente@mppi.mp.br

Telefones:

(86) 3216-4550 – ramais 577/578/725

(86) 98182-3419

Endereço: Av. Lindolfo Monteiro, nº 911,

Bairro de Fátima

Sede Leste - Teresina/PI



MPPI
Ministério Público
do Estado do Piauí

CAOMA

Centro de Apoio Operacional
de Defesa do Meio Ambiente

