

# Manual de orientação: Organização e estruturação dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos





**Manual de  
orientação:  
Organização e estruturação  
dos serviços de limpeza  
urbana e manejo de  
resíduos sólidos**



2020. Fundação Nacional de Saúde.

Essa obra é disponibilizada nos termos da Licença Creative Commons – Atribuição – Não Comercial – Compartilhamento pela mesma licença 4.0 Internacional. É permitida a reprodução parcial ou total dessa obra, desde que citada a fonte. A coleção institucional do Ministério da

Saúde pode ser acessada, na íntegra, na Biblioteca Virtual em Saúde do Ministério da Saúde: <<http://www.saude.gov.br/bvs>>; e na Biblioteca Virtual do Departamento de Engenharia de Saúde Pública, no Portal da Fundação Nacional de Saúde: <<http://www.funasa.gov.br/site/publicacoes/>>

Tiragem: 1ª edição – 2020 – 400 exemplares

#### *ELABORAÇÃO, DISTRIBUIÇÃO E INFORMAÇÕES*

Fundação Nacional de Saúde  
Departamento de Engenharia de Saúde Pública (Densp)  
Coordenação Geral de Cooperação Técnica em Saneamento (Cgcot)  
Coordenação de Assistência Técnica à Gestão em Saneamento (Coats)  
Setor de Rádio e Televisão Norte (SRTVN) - Quadra 701-  
Edifício PO 700 - Lote D - 2º andar - Asa Norte- Brasília/DF  
CEP: 70.719-040  
Telefone: (61) 3314-6615/  
Home page: <http://www.funasa.gov.br>

#### *COORDENAÇÃO*

Patrícia Valéria Vaz Areal  
Alexandra Lima da Costa

#### *ELABORAÇÃO DE TEXTO*

João Batista Peixoto (OPAS/Funasa)

#### *EQUIPE TÉCNICA COATS*

Grazielle Cândida Fernandes Marra  
Rodrigo Luiz do Valle Simão  
Allyson Sullyvan Rodrigues Silva  
Neilton Santos Nascimento  
Valdilene Silva Siqueira  
Helena Christina de Araújo Galvão  
Matheus Henrique Guedes Mendes

#### *EDITOR:*

Coordenação de Comunicação Social (Coesc/GabPr/  
Funasa)  
Setor de Rádio e Televisão Norte (SRTVN) - Quadra 701-  
Edifício PO 700 - Lote D - 2º andar - Asa Norte- Brasília/DF  
CEP: 70.719-040  
Telefone: (61) 3314-6440

Impresso no Brasil/Printed in Brazil

## **Ficha Catalográfica**

Brasil. Fundação Nacional de Saúde.

Manual de orientação: organização e estruturação dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos /  
Fundação Nacional de Saúde. – Brasília : Funasa, 2020.  
92 p.

ISBN 978-65-5603-009-8

1. Saneamento Básico. 2. Resíduos Sólidos. 3. Gerenciamento de Resíduos. 4. Limpeza Urbana . I. Título.

CDU.628.4

Catálogo na fonte – Divisão de Museu e Biblioteca – Funasa

Títulos para indexação:

Em inglês: Guidance manual: organization and structuring of urban cleaning and solid waste management services

Em espanhol: Manual de orientación: organización y estructuración de servicios de limpieza urbana y gestión de residuos sólidos

## SUMÁRIO

---

<b>01. Introdução</b>	<b>5</b>
<b>02. Organização de serviços de manejo de resíduos sólidos</b>	<b>7</b>
<b>2.1 Modelos de gestão</b>	<b>7</b>
2.1.1 Gestão Direta do Serviço pelo Município	10
2.1.1.1 Prestação direta do serviço	10
2.1.1.2 Prestação indireta do serviço	12
2.1.2 Gestão Associada do Serviço	13
2.1.2.1 Gestão associada por consórcio público	13
2.1.2.2 Gestão associada por convênio de cooperação	15
<b>2.2 Aspectos fundamentais da sustentabilidade</b>	<b>16</b>
<b>2.3 Aspectos fundamentais da regulação</b>	<b>18</b>
2.3.1 Objetivos da regulação	19
2.3.2 Competências regulatórias	19
2.3.3 Órgãos e Entidades de Regulação	20
<b>2.4 Aspectos da Lei nº 12.305/2010 e Decreto nº 7.404/2010</b>	<b>21</b>
2.4.1 Conceitos, Definições, Princípios e Objetivos Relevantes da PNRS	22
2.4.2 Competências e Responsabilidades dos Municípios na PNRS	23
<b>2.5 Do planejamento</b>	<b>25</b>
2.5.1 Plano Municipal de Saneamento Básico	26
2.5.1.1 Objetivos	27
2.5.1.2 Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Financeira	28
2.5.1.3 Aspectos do Modelo de Organização Institucional	28
2.5.1.4 Elementos Essenciais do Plano de Saneamento Básico	29
2.5.2 Plano de Gestão dos Serviços	30
2.5.2.1 Objetivos	31
<b>03. Criação ou reorganização do serviço</b>	<b>33</b>
<b>3.1 Definição do modelo de gestão</b>	<b>34</b>
3.1.1 Alternativas de Gestão – Direta ou Associada	34
3.1.1.1 Gestão direta e exclusiva pelo município	35
3.1.1.2 Gestão associada	36

---

3.1.2	Alternativas de Formas de Prestação dos Serviços – Direta ou Indireta	37
3.1.2.1	Alternativas de organização da prestação direta	38
3.1.2.2	Opção pela prestação indireta	41
3.1.2.3	Opção pela prestação em regime de gestão associada	41
3.1.3	Prestação Integrada dos Serviços de Saneamento Básico	44
3.1.3.1	Integração dos Serviços de Água, Esgoto e Resíduos Sólidos	45
3.2	<b>Dificuldades na criação de serviços de saneamento básico</b>	<b>46</b>
3.3	<b>Sensibilização e mobilização da sociedade</b>	<b>49</b>
<hr/>		
<b>04.</b>	<b>Diagnóstico e avaliação da situação dos serviços</b>	<b>51</b>
4.1	Diagnóstico dos serviços	51
4.1.1	Informações Básicas do Município	53
4.1.2	Legislação e Regulação da Política Municipal de Saneamento Básico	55
4.1.3	Organização Institucional da Gestão do Saneamento Básico	56
4.1.4	Situação da Prestação dos Serviços	57
4.1.5	Situação econômico-financeira dos serviços	58
4.2	Definição dos cenários para a (re)organização dos serviços	60
<hr/>		
<b>05.</b>	<b>Estudo de viabilidade técnica e econômico-financeira</b>	<b>65</b>
5.1	Estudo de demandas	65
5.2	Definição dos objetivos e metas	66
5.3	Análise das necessidades de investimentos	66
5.4	Análise de viabilidade técnica e econômico-financeira	68
5.4.1	Análise e Projeção do Fluxo de Caixa dos Serviços	68
5.4.2	Análises e Projeções Econômico-Financeiras Acessórias	69
5.5	Definição do modelo de gestão dos serviços	70
<hr/>		
<b>06.</b>	<b>Referências</b>	<b>71</b>
<hr/>		
	<b>Anexos</b>	<b>73</b>

# 01 Introdução

Os municípios são responsáveis diretos pela prestação dos serviços de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, com elevado índice de terceirização dos serviços de coleta e disposição final, conforme revelam os dados do Diagnóstico de 2014 do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS).

Em quase todos os municípios a prestação desses serviços está sob a responsabilidade de órgãos da administração direta, sendo pouco significativas outras formas de organização. O referido diagnóstico do SNIS mostra que, dos 3.765 municípios que prestaram informação em 2014, os órgãos da administração direta responsáveis pelos serviços representam 94%, cerca de 2% são autarquias e outros 4% são empresas municipais públicas ou de economia mista. No entanto, em grande parte desses municípios os serviços não estão organizados e estruturados adequadamente, e o seu gerenciamento é feito de forma precária.

Ainda de acordo com o SNIS de 2014, apenas em 40% dos referidos municípios existe alguma forma de cobrança pelos serviços regulares de coleta e destinação final dos resíduos domiciliares e somente em 9% existe cobrança pela coleta e destinação final dos resíduos especiais (não domiciliares). Nesses municípios, as receitas advindas da cobrança cobrem em média 62% das despesas totais dos serviços declaradas no SNIS<sup>1</sup>. Nos municípios onde não há cobrança pela prestação dos serviços de manejo de resíduos sólidos as despesas são cobertas com recursos de outras fontes do orçamento municipal.

Grande parte dos municípios não tem planos diretores ou de gerenciamento, projetos ou qualquer outro mecanismo minimamente satisfatório de planejamento dos serviços. Em consequência, a gestão dos serviços geralmente é precária nesses municípios, com grande comprometimento das condições ambientais e sanitárias e de sustentabilidade técnica e econômica da prestação. Dos cerca de 2.700 municípios que prestaram informações ao SNIS de 2014

---

<sup>1</sup> Normalmente as despesas declaradas não correspondem aos custos efetivos dos serviços, pois geralmente não incluem custos indiretos da administração central e despesas de depreciação ou amortização de ativos.

sobre existência de unidades de disposição final de resíduos, em torno de 26% declararam dispor de aterro sanitário, 26% informaram possuir aterro controlado e 48% possuem lixões.

Entre as causas mais relevantes dessa situação em muitos municípios provavelmente estão a falta de disposição política e a baixa capacidade institucional, administrativa e técnica das gestões municipais, particularmente os de menor porte, para organizar, estruturar e gerir os serviços públicos de saneamento básico de forma adequada, inclusive a instituição de regime de cobrança, mediante taxas e tarifas justas e suficientes para garantir a sustentabilidade técnica e econômica da prestação desses serviços, em especial os serviços de limpeza urbana e o manejo de resíduos sólidos.

No plano mais geral, este manual visa reforçar a missão institucional, bem como modernizar, difundir e tornar mais acessível e eficaz a assessoria técnica da Funasa no apoio à gestão municipal dos serviços de saneamento básico. Os objetivos específicos visam contribuir com a Funasa na formulação de instrumentos e ferramentas apropriadas para o apoio aos municípios na implementação de medidas estruturantes relativas à organização, à estruturação e à melhoria da gestão dos serviços de saneamento básico, tendo como foco principal os serviços de limpeza urbana e o manejo de resíduos sólidos.

# 02 Organização de serviços de manejo de resíduos sólidos

A adequada organização institucional e estruturação organizacional administrativa e técnica da gestão dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos é condição necessária para a eficiência e sustentabilidade técnica e econômica de sua prestação e para a efetividade de seus objetivos.

Recente publicação da Funasa<sup>2</sup> elaborada por esse consultor, no âmbito do convênio Funasa/Assemae, trata de forma detalhada dos diversos aspectos da gestão dos serviços de saneamento básico, particularmente os relativos aos modelos de gestão e à organização e estruturação de órgãos e entidades prestadores dos serviços. Dessa publicação foram extraídos e sistematizados os elementos tratados a seguir, essenciais para a orientação dos municípios na definição e implementação do modelo de gestão dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos.

## 2.1 Modelos de gestão

Compete ao Poder Público municipal definir e instituir o modelo de gestão dos serviços mais apropriado à realidade administrativa e econômica do município. O primeiro passo para organizar ou reorganizar os serviços municipais de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos é escolher o modelo de gestão mais apropriado à realidade local.

A organização e a gestão desses serviços devem observar as disposições constitucionais e da legislação específica aplicáveis aos mesmos, particularmente a Lei nº 11.445, de 2007, que estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico, e a Lei nº 12.305, de 2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos.

---

2 “Criação e organização de serviços municipais e intermunicipais de saneamento básico”

A Constituição Federal de 1988<sup>3</sup> prevê diferentes formas de organização e de gestão dos serviços públicos. A gestão pode ser exercida de forma direta e exclusiva pelo município, ou mediante gestão associada, de forma compartilhada com outros municípios e com o estado.

No caso da gestão direta pelo município, a prestação dos serviços pode ser executada das seguintes formas:

- **Diretamente:** por órgão da administração direta (secretaria, departamento, divisão, etc.) ou por entidade da administração indireta do titular (autarquia, empresa pública ou de capital misto, fundação pública, etc.); ou
- **Indiretamente:** mediante delegação a terceiros (instituições que não integram a administração municipal), por meio de:
  - Contratos de concessão ou permissão regidos pela Lei nº 8.987, de 1995: para entidades públicas ou empresas estatais de outros entes federados, para empresas privadas e sociedades civis, inclusive no regime das chamadas Parcerias Público-Privadas (PPPs), formas especiais de concessão disciplinadas pela Lei nº 11.079/04, ou
  - Autorização administrativa: para associações e cooperativas de usuários ou no caso do serviço de manejo de resíduos, para associações ou cooperativas formadas exclusivamente por pessoas físicas de baixa renda reconhecidas pelo poder público como catadores de materiais recicláveis.

A gestão associada prevista no art. 241 da Constituição Federal<sup>4</sup>, constitui forma cooperativa de organização e de gestão de serviços públicos pelos entes federados, por meio de consórcios públicos ou de convênios de cooperação, disciplinada pela Lei nº 11.107, de 2005 e regulamentada pelo Decreto nº 6.017, de 2007.

Nessa hipótese, a prestação dos serviços também pode ser executada das seguintes formas:

- **Diretamente:** por consórcio público do qual o município participe; ou
- **Indiretamente,** mediante delegação a terceiros, por meio de:
  - Contrato de programa: para entidades da administração indireta (autarquia, empresa pública ou de capital misto e fundação) de entes consorciados ou conveniados;
  - Contrato de concessão ou de permissão: para entidades da administração indireta de qualquer ente da Federação ou para empresas privadas, individualmente ou organizadas em sociedade de propósito específico ou em consórcio empresarial; ou
  - Autorização administrativa: para associações e cooperativas de usuários ou, no caso do serviço de manejo de resíduos, para associações ou cooperativas formadas exclusivamente por pessoas físicas de baixa renda reconhecidas pelo poder público como catadores de materiais recicláveis.

Esse amplo leque de opções dos possíveis arranjos institucionais para a organização e para a gestão dos serviços públicos é sintetizado na matriz esquemática da Figura 1.

3 Interpretação dos arts. 175 e 241 da Constituição Federal.

4 Nova redação do art. 241, decorrente da Emenda Constitucional nº 19, de 1998.

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	<ul style="list-style-type: none"> <li>Órgão da administração direta do Titular</li> </ul>
			Direta Descentralizada	Lei	<ul style="list-style-type: none"> <li>Entidade da administração Indireta do Titular</li> <li>Autarquia</li> <li>Empresa pública</li> <li>Empresa de economia mista</li> <li>Fundação</li> </ul>
			Indireta	Contrato de Concessão ou de Permissão	<ul style="list-style-type: none"> <li>Terceiros</li> <li>Autarquia</li> <li>Empresa pública</li> <li>Empresa de economia mista</li> <li>Empresa privada</li> <li>Consórcio de empresas</li> <li>Sociedade de Propósito Específico</li> </ul>
				Autorização	<ul style="list-style-type: none"> <li>Cooperativa de usuários</li> <li>Associação de usuários</li> </ul>
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	<ul style="list-style-type: none"> <li>Consórcio Público</li> </ul>
			Associada Indireta	Contratos de Consórcio e de Programa	<ul style="list-style-type: none"> <li>Entidade de Ente Consorciado</li> <li>Autarquia</li> <li>Empresa pública</li> <li>Empresa de economia mista</li> <li>Fundação</li> </ul>
				Contratos de Consórcio e de Concessão ou Permissão	<ul style="list-style-type: none"> <li>Terceiros</li> <li>Autarquia</li> <li>Empresa pública</li> <li>Empresa de economia mista</li> <li>Empresa privada</li> <li>Consórcio de empresas</li> <li>Sociedade de Propósito Específico</li> </ul>
				Contrato de Consórcio e Autorização	<ul style="list-style-type: none"> <li>Cooperativa de usuários</li> <li>Associação de usuários</li> </ul>
	Entes Conveniados		Associada Indireta	Convênio de Cooperação e Contrato de Programa	<ul style="list-style-type: none"> <li>Entidade de Ente Conveniado</li> <li>Autarquia</li> <li>Empresa pública</li> <li>Empresa de economia mista</li> <li>Fundação</li> </ul>

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

Fonte: Criado pelo autor.

Embora seja positiva, essa ampla flexibilidade de opções torna mais complexo e confuso o cenário institucional no qual os municípios devem encontrar a solução mais adequada para a organização e gestão dos seus serviços públicos. Para melhor compreensão, os tópicos seguintes sistematizam e descrevem sinteticamente os possíveis arranjos de modelos de gestão dos serviços públicos de saneamento básico, no qual se inserem os serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos.

## 2.1.1 Gestão Direta do Serviço pelo Município

Nessa 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. Nessa 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 sua 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.

### 2.1.1.1 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.

### 2.1.1.1.1 Prestação direta centralizada

Na prestação direta centralizada as atividades-fim, gerenciais e executivas do serviço 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 saneamento básico, o mesmo pode ser o responsável pela função de planejamento e também ser uma unidade orçamentária específica.

Essas atividades também podem ser desconcentradas mediante atribuição a diferentes órgãos da administração direta, conforme suas especificidades, particularmente em municípios de menor porte. Por exemplo: atividades administrativas atribuídas à Secretaria de Administração; atividades de engenharia (projetos e obras) e operacionais (gerenciamento, operação e manutenção das infraestruturas) atribuídas a departamentos ou divisões da Secretaria de Infraestrutura ou similar; atividades comerciais (medição, faturamento, cobrança e arrecadação) 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, licitação e compras, assessoria jurídica, contabilidade, serviços de informática, etc., devem ser atribuídas aos órgãos da Prefeitura que cuidam especificamente dessas atribuições.

A criação e estrutura funcional desses órgãos e suas atribuições devem ser estabelecidas e disciplinadas em lei e regulamentos de organização da administração municipal; e a estrutura orçamentária e contábil do município deve ser classificada de modo a destacar em contas específicas as receitas e, pelo menos, as despesas diretas relacionadas a cada serviço.

### 2.1.1.1.2 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. Essas entidades podem ser 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, essas 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)<sup>5</sup> 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, não ocorram distribuição de lucros e dividendos ou transferências de rendas para o tesouro municipal não reinvestidos nos próprios serviços.

Essas 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 dessas 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 e regularmente contabilizados.

### **2.1.1.2 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 essas 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 permissão<sup>6</sup>, cuja validade depende do cumprimento das condições previstas no art. 11, da Lei nº 11.445, de 2007.

São dispensadas a licitação e o contrato no caso de delegação de atividades a associações ou cooperativas de usuários ou de catadores de materiais recicláveis, cuja formalização depende de previsão em lei do titular do serviço e é feita mediante ato administrativo de autorização do Poder Público<sup>7</sup>.

---

5 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.

6 Conforme previsto no art. 175 da Constituição Federal.

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

## 2.1.2 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, e da Lei nº 12.305, de 2010, no caso do serviço de manejo de resíduos sólidos, os 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.

### 2.1.2.1 Gestão associada por consórcio público

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 para as associações civis.

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, constituído de forma similar à associação civil, somente pode ser transferida a prestação desses e de outros serviços<sup>8</sup>.

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 e administrações 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 de 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:

---

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

- 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:
  - 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.

#### **2.1.2.1.1 Prestação direta do serviço por consórcio público**

Nessa 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.: todas as atividades de coleta, processamento e disposição final do serviço de manejo de resíduos) ou somente de determinadas atividades ou etapas desses serviços (p. ex.: implantação e operação de aterro sanitário e/ou de unidade de triagem e compostagem).

Nesse 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.

#### **2.1.2.1.2 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 representados pelo consórcio) no caso de caracterizar prestação regionalizada.
- b) Prestação indireta mediante contrato de programa
  - Esse arranjo admite três hipóteses de delegação da prestação dos serviços, formalizadas mediante contrato de programa, observando as condições estabelecidas no Proto-

colo 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 empresa<sup>9</sup>) pertencente à administração indireta de um dos entes consorciados;
- delegação a uma entidade (autarquia ou empresa<sup>10</sup>) pertencente à administração indireta de ente da Federação não integrante do Consórcio, nesse 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, 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 ações<sup>11</sup>.

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. No caso dos serviços de manejo de resíduos, essa delegação também pode ser dada a associações ou cooperativas de catadores, para atividades de coleta e aproveitamento de materiais recicláveis, independentemente da localidade do município.

### 2.1.2.2 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. Nesse 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 programa<sup>12</sup>, caracterizando sempre uma forma de prestação indireta.

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 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.

---

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

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

11 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.

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

ASPECTOS	ÓRGÃO PÚBLICO (DEPARTAMENTO)	AUTARQUIA	EMPRESA PÚBLICA OU DE ECONOMIA MISTA	CONSÓRCIO PÚBLICO
<b>Criação e Extinção</b>	Lei de organização da administração pública	Lei específica	Lei específica de autorização e estatuto ou contrato social	Lei e Protocolo de Intenções
<b>Personalidade jurídica</b>	Direito Público	Direito Público	Direito Privado <sup>13</sup>	Direito Público e Privado
<b>Ordenador de despesas</b>	Prefeito Municipal	Diretor da Autarquia	Presidente da Empresa	Presidente do consórcio
<b>Regime jurídico de pessoal</b>	Quadro da Prefeitura estatutário ou CLT	Quadro próprio estatutário ou CLT	Quadro próprio CLT	Quadro Próprio CLT
<b>Gestão financeira</b>	Centralizada	Autônoma	Autônoma	Autônoma
<b>Gestão administrativa</b>	Centralizada	Autônoma	Autônoma	Autônoma
<b>Prestação de contas</b>	Tribunal de Contas do estado	Tribunal de Contas do estado	Tribunal de Contas do estado	Tribunal de Contas do estado <sup>14</sup>
<b>Tributos</b>	Isento	Isento	IRPJ, CSLL, Cofins IPVA, etc.	Isento

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

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

## 2.2 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 econômico, social e ambiental), eficácia nos seus objetivos (atingir as metas pretendidas) e efetividade nos seus resultados (satisfazer as demandas/necessidades da sociedade).

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 desses serviços, a consecução desses princípios está condicionada ao atendimento simultâneo dos

<sup>13</sup> 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.

<sup>14</sup> 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.

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 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. Nesses 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. Essa 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 desse tipo são abundantes na história dos serviços de saneamento básico no Brasil.

## 2.3 Aspectos fundamentais da regulação<sup>15</sup>

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. Independentemente de quem sejam os seus efetivos prestadores, é necessário que sejam objetiva, formal e fortemente regulados para que satisfaçam aos interesses públicos.

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 regulação 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 –, cujas atividades regulatórias executivas podem ser outorgadas ou delegadas 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. Portanto, 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 podem ser delegadas 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 independentemente 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.

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.

---

15 Sobre a matéria, vide: 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. Disponível em: <http://www.pmss.gov.br/index.php/biblioteca-virtual/coletanea-lei-nacional-de-saneamento-basico>.

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).

### 2.3.1 Objetivos da regulação

Os objetivos específicos das atividades regulatórias estão expressos no artigo 22, da Lei nº 11.445, de 2007, reproduzido a seguir:

“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 gerais 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.”

### 2.3.2 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, inclusive a forma de sua prestação.

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).

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 infralegais 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**, refere-se 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.

### 2.3.3 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.

## 2.4 Aspectos da Lei nº 12.305/2010 e Decreto nº 7.404/2010

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 nessa área, particularmente os municípios, os quais, desde a Constituição de 1824<sup>16</sup>, tiveram suas competências gradativamente ampliadas para disciplinar os assuntos de interesses locais.

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. Das 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: Lei 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).

Nos tópicos seguintes são destacados os aspectos relevantes da Lei federal nº 12.305, de 2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) e, entre outros aspectos, estabelece as diretrizes nacionais para a gestão integrada e o gerenciamento de resíduos sólidos.

---

<sup>16</sup> Ver artigos 167 a 169 da Constituição Imperial de 1924

Essa 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. Nesse particular, observa-se que as disposições dessas 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.

### **2.4.1 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 resíduos 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 dessa 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 dessa 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.

## **2.4.2 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 responsabilidade 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 desses 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. Nesse 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 intermunicipal<sup>17</sup>, 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).

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

---

17 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.

dessas atividades, elas deverão ser devidamente remuneradas mediante cobrança de preços públicos ou outra espécie de remuneração contratual.

As orientações deste documento se aplicam à organização da prestação dos serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos urbanos, isoladamente ou de forma integrada com os demais serviços. Observando experiências bem sucedidas em diversos municípios brasileiros<sup>18</sup>, 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.

## 2.5 Do planejamento

É inquestionável a importância do planejamento nas mais diversas atividades socioeconômicas. No entanto, o significado e a prática do planejamento nem sempre são bem compreendidos, sendo muitas vezes utilizados de forma equivocada.

O planejamento deve ser 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 prognóstico das situações futuras, traçando os caminhos a serem percorridos, mediante previsão dos objetivos e metas a serem alcançados e definição dos programas, projetos e ações para realizá-los.

Mas o emprego desse processo não tem sido usual na gestão dos serviços públicos de saneamento básico no país e, em grande parte dos municípios brasileiros, talvez seja a causa mais relevante da 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.

Nesse 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. Nesse contexto o planejamento é instrumento essencial para, entre outras coisas:

---

18 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.

- 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** (ou o plano específico de cada serviço, incluído o Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos), 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.

### 2.5.1 Plano Municipal de Saneamento Básico

A competência para a elaboração do Plano Municipal de Saneamento Básico 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), 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.

No caso dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos o plano deve observar as condições e os requisitos mínimos previstos na Lei nº 12.305, de 2010 (arts. 18 e 19), ou incorporar o Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, elaborado conforme a referida norma legal.

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.

### **2.5.1.1 Objetivos**

Conforme dispõe a Lei nº 11.445, de 2007 (art.19), e observadas as disposições da Lei nº 12.305, de 2010 (art. 19), para o serviço de manejo de resíduos sólidos, 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 relacionados 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 particularidades 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 essas 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.

### **2.5.1.2 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 ou com entidade de outro município ou do estado, mediante convênio de cooperação.

### **2.5.1.3 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 sistêmica<sup>19</sup>, é elemento fundamental na realização dos diagnósticos que influenciarão significativamente a concepção e composição dos cenários 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.

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

---

<sup>19</sup> 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.

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. Isso ocorre principalmente com os serviços de manejo de resíduos sólidos, cujas ações, quando existem, geralmente são realizadas de forma dispersa por diferentes órgãos da administração ou por terceiros, mediante contratos precários.

Nesses 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.

#### 2.5.1.4 Elementos Essenciais do Plano de Saneamento Básico

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

- a) 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;
- b) **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 territoriais 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;
- c) 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;
- d) 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 Básico<sup>20</sup> que poderá ser consultado para melhor entendimento sobre o assunto. Outras publicações sobre os planos de saneamento básico editadas pela Secretária

---

20 Disponível em: [http://www.funasa.gov.br/site/wp-content/uploads/2012/04/2b\\_TR\\_PMSB\\_V2012.pdf](http://www.funasa.gov.br/site/wp-content/uploads/2012/04/2b_TR_PMSB_V2012.pdf)

Nacional de Saneamento, do Ministério das Cidades, estão disponíveis no sítio do PMSS (Programa de Modernização do Setor Saneamento)<sup>21</sup>.

## 2.5.2 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).

Nesses 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.

Nesse 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.

No que diz respeito aos aspectos executivos do plano, administrativos e técnicos, esses 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 Federal<sup>22</sup>.

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. Nesse caso o plano de gestão, se não requerido como parte do processo de delegação, pode ser um instrumento complementar de detalhamento

<sup>21</sup> <http://www.pmss.gov.br/index.php/biblioteca-virtual/publicacoes-diversas>

<sup>22</sup> 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".

e normatização técnica e administrativa dos objetivos, metas e ações, de caráter executivo, disciplinado e monitorado pelo ente regulador.

### **2.5.2.1 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.



# 03 Criação ou reorganização do serviço

Conforme visto no item 2.1 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). Em razão da essencialidade e universalidade dos serviços de saneamento básico, das características socioeconômicas e demográficas dos municípios que mais necessitam de apoio e dos seus objetivos finalísticos, esse documento dá maior ênfase ao detalhamento da modelagem da organização dos serviços municipais de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e de sua prestação, isolada ou integrada com outros serviços de saneamento básico, por órgãos e autarquias municipais, por consórcio público ou por entidade de outro município, em regime de gestão associada.

A interpretação sintética dos arranjos de modelos de gestão apresentados no item 2.1 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 essa 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 essas modalidades, ou, conduzir junto ao consórcio público a realização desse procedimento, de forma individual ou coletiva, caso lhe tenha sido conferido essa 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, e para contratação de cooperativa ou associação de catadores para prestação exclusiva ou complementar de serviços de coleta e destinação adequada de materiais recicláveis.

A recente publicação da Funasa referida no início do item 2 deste documento, “Criação e organização de serviços municipais e intermunicipais de saneamento básico”, apresenta modelos referenciais de organização administrativa e funcional e roteiros para a criação de autarquias municipais prestadoras de serviços de saneamento básico para municípios de pequeno e de maior porte e para a criação de consórcio público, que podem ser consultados subsidiariamente para os fins aqui propostos.

## **3.1 Definição do modelo de gestão**

Nos tópicos seguintes são apresentados elementos sugestivos e orientativos para a definição e configuração do modelo de gestão institucional e organização administrativa do serviço de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos.

### **3.1.1 Alternativas de Gestão – Direta ou Associada**

O tipo de gestão mais adequado e racional dos serviços de saneamento básico, de natureza continuada e que requerem satisfatório nível de qualificação técnico-administrativa, tem correlação direta com o porte populacional. Por outro lado, é difícil definir e classificar os portes dos municípios com base apenas na população permanente total.

Assim, a definição e classificação dos municípios, para os efeitos aqui pretendidos, devem levar em conta outros fatores demográficos, geográficos e socioeconômicos, tais como: a dimensão territorial e dispersão regional dos municípios (p. ex: São Paulo x Amazonas), a distribuição da população entre áreas urbanas e rurais, a quantidade de localidades urbanas (sede, povoados e vilas) e suas populações, a população flutuante, particularmente de localidades turísticas ou com concentração industrial, bem como o nível de desenvolvimento humano e econômico.

### 3.1.1.1 Gestão direta e exclusiva pelo município

Conforme visto anteriormente, nessa hipótese o Poder Público municipal 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. Nessa 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. Sem prejuízo de suas responsabilidades exclusivas de gestão, o Município pode também atuar indiretamente mediante delegação a terceiros da prestação dos serviços, sob as formas admitidas, e das atividades normativo-executivas e administrativas da função de regulação, inclusive organização e fiscalização.

Nesse contexto, a organização e a gestão direta e exclusiva dos serviços tem maior chance de viabilidade e eficiência e de sucesso para os municípios de médio e de grande porte, ou seja, acima de 50.000 habitantes, correspondentes a cerca de 11% dos municípios brasileiros e a mais de 66% da população total<sup>23</sup>. Nesse grupo de municípios supõe-se a existência de escala e de condições urbanas e socioeconômicas suficientes para a viabilidade técnica e econômica dos serviços, inclusive a oferta satisfatória de mão de obra e de prestadores de serviços qualificados e de insumos.

Essas condições também podem ser encontradas em parte significativa dos municípios de porte entre 20.000 e 50.000 habitantes (cerca de 19% dos municípios e de 16,5% da população total)<sup>24</sup>, particularmente os situados nas regiões mais desenvolvidas ou próximos a grandes cidades. Casos em que a gestão direta e exclusiva também pode ser técnica e economicamente viável e eficiente.

No grupo de municípios de menor porte, com menos de 20.000 habitantes (equivalente a cerca de 70% dos municípios e a 17% da população total), é mais rara a existência das condições necessárias e suficientes para a viabilidade e eficiência técnica e econômica da gestão direta e exclusiva dos serviços. Essas possivelmente só serão encontradas nos municípios de pequeno porte com alto nível de desenvolvimento humano e econômico, particularmente os localizados em regiões desenvolvidas de aglomerações urbanas ou em polos econômicos agrícolas ou industriais.

Outra situação em que se impõe a gestão direta e exclusiva dos serviços, muitas vezes como única opção possível, independentemente do porte, é o caso de municípios situados em regiões isoladas e de difícil acesso, como os da região amazônica e de parte do Centro-Oeste, inviabilizando o compartilhamento de recursos e de infraestruturas. Isso se aplica particularmente para as atividades-fim e atividades administrativas que têm de ser realizadas localmente.

No entanto, a viabilidade e a eficiência técnica e econômica do serviço, nessa modalidade de gestão não significa que essa seja a opção mais eficaz e mais racional do ponto de vista social e econômico.

---

23 Conforme Censo do IBGE de 2010.

24 Ídem

### 3.1.1.2 Gestão associada

A gestão associada é a forma cooperativa 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 de convênio de cooperação.

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

Diferentemente da gestão direta, a gestão associada pode ser adotada por municípios de qualquer porte, podendo abranger integralmente a organização e as funções de gestão – planejamento, regulação, fiscalização e prestação –, ou parte dessas funções. Em princípio, a gestão associada dos serviços por consórcio de qualquer agrupamento de municípios pode ser mais vantajosa e viável do que a gestão direta individualizada de cada um deles. No entanto, há situações em que o consórcio constituído por qualquer agrupamento de municípios pode não ser técnica e economicamente viável, pois depende de uma série de fatores.

É preciso elaborar estudo de viabilidade para avaliar qual é o âmbito territorial mais apropriado para o agrupamento dos municípios que comporão o consórcio, considerando os diferentes aspectos relacionados – demografia, extensão territorial, logística de transporte e acesso, disponibilidade de recursos humanos e materiais, situação e capacidades administrativas, técnicas e econômicas dos municípios, situação da prestação dos serviços, etc.

Também devem ser avaliados o escopo e a escala ótima de cada um dos serviços que se pretende outorgar ao consórcio, pois nem todas atividades-fim e suas infraestruturas são compartilháveis com as mesmas condições de eficiência técnica e/ou de racionalidade econômica. Por exemplo: a implantação e compartilhamento de aterro sanitário depende da disponibilidade de área apropriada, das distâncias entre as localidades e áreas de coleta até o aterro, da existência de vias de acesso adequadas, das quantidades de resíduos ou de rejeitos gerados, etc. Assim, pode-se criar um consórcio para cada aterro abrangendo o território apenas dos municípios que o utilizam, incluídas ou não as outras atividades de manejo de resíduos e/ou de limpeza urbana; ou pode-se implantar vários aterros no âmbito territorial de um consórcio mais amplo, responsável também por outras atividades atinentes a esses serviços e/ou por outros serviços de saneamento básico (água, esgoto e águas pluviais), obtendo-se maior ganho de escala (amplitude territorial e dimensão dos serviços ou atividades) e de escopo (combinação de várias funções, serviços ou atividades).

A função de **regulação** admite e pode se viabilizar de forma mais eficiente se exercida por consórcio constituído pelo maior número de municípios dentro do mesmo estado<sup>25</sup>. Já a função de **planejamento** pode ser mais eficiente se exercida por consórcio constituído por municípios de determinada região geográfica e economicamente mais integrada, assim como as atividades

---

25 O Consórcio ou qualquer outra entidade reguladora só pode atuar dentro do respectivo estado (art, 23, § 1º, da Lei nº 11.445/2007).

de apoio técnico e administrativo aos municípios e de suporte à gestão dos serviços de saneamento básico pelos prestadores locais.

Outra grande vantagem da cooperação federativa é que permite arranjos de gestão associada e de gestão local direta para determinadas etapas ou atividades que compõem os serviços de saneamento básico. No caso do serviço de manejo de resíduos, por exemplo, é possível haver gestão direta por órgão ou entidade local do conjunto de suas atividades (coleta convencional e seletiva, coleta de resíduos especiais, processamento de materiais recicláveis, disposição final em aterros) e, complementarmente, gestão associada para a atividade de disposição final em unidade de aterro compartilhado.

Em qualquer das situações deve-se considerar também as relações político-administrativas existentes entre os municípios, visto que o consórcio só se viabiliza com a efetiva cooperação entre esses entes.

Com conclusão, o tipo de gestão a ser adotado é o que melhor atenda aos interesses do município em todos os aspectos, em condições de viabilidade e sustentabilidade técnica e econômica da prestação dos serviços de saneamento básico.

### **3.1.2 Alternativas de Formas de Prestação dos Serviços – Direta ou Indireta**

Assim como para a escolha do tipo de gestão, a definição da forma mais adequada de prestação dos serviços tem significativa correlação direta, mas não exclusiva, com o porte populacional do município. No entanto, a caracterização e classificação dos municípios para os fins aqui propostos devem levar em conta outros fatores demográficos, geográficos e socioeconômicos anteriormente indicados.

Conforme visto na introdução deste documento, em mais de 90% dos municípios com informações no SNIS de 2014 a prestação dos serviços de limpeza urbana e de manejo de resíduos está organizada sob a forma de prestação direta, exercida por órgão da administração centralizada. São poucos os serviços prestados por autarquias ou empresas municipais.

Isso mostra que, diferentemente dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, a organização dos serviços de limpeza urbana e de manejo de resíduos não sofreu as influências e medidas indutoras dos organismos financiadores internacionais das políticas de saneamento do Governo Federal<sup>26</sup>, para a criação de autarquias e de empresas públicas ou mistas<sup>27</sup>, objetivando a implantação da cobrança de tarifas pela prestação dos serviços e a gestão financeira autônoma dos mesmos, como forma de garantir sua viabilidade econômica e o retorno de financiamentos.

Essa situação provavelmente decorre da falta de visão da maior partes dos gestores públicos, que não veem o serviço de manejo de resíduos sólidos urbanos (coleta domiciliar e destinação

---

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

27 Décadas de 1960 e 1970.

adequada) como serviço público **específico e divisível**, de utilização efetiva ou potencial pelos municípios, portanto, passível de cobrança pela sua prestação. De fato, o manejo de resíduos domiciliares ou assemelhados tem uma fase econômica relevante decorrente da demanda individual dos cidadãos, responsáveis primários pela geração e destinação desses resíduos.

Por outro lado, a falta de exigências ambientais mais rigorosas e a prática costumeira desses serviços até alguns anos atrás, não exigiam grandes investimentos em infraestruturas físicas fixas, como os demais serviços de saneamento básico, sendo então pouco dependente de fundos de financiamentos.

O SNIS tem demonstrado que a permanência dessa situação (predominância da prestação dos serviços pela administração direta municipal) não tem mostrado grandes melhorias da eficiência e da viabilização técnica e econômica desses serviços. Os poucos exemplos de serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos organizados como autarquias específicas, ou cuja prestação é integrada com os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário prestados por autarquias ou empresas municipais, indicam maior eficiência de gestão, ainda que com baixa sustentabilidade econômica, particularmente em municípios de maior porte.

O mesmo SNIS também mostra que é praticamente inexistente a prestação indireta mediante delegação plena dos serviços de manejo de resíduos sólidos (coleta e destinação final), havendo ocorrências de alguns casos de delegação em regime de parceria público-privada e de gestão por consórcio pública da implantação e operação de aterros sanitários. De outro lado, verifica-se a ocorrência de significativa terceirização, mediante contratos de serviços<sup>28</sup>, das atividades de coleta domiciliar e seletiva e da operação de aterros, além de atividades de limpeza urbana.

Constata-se também, da análise do SNIS, que não há registros estatísticos suficientes para análise comparativa e determinação de parâmetros referenciais sobre as mais formas apropriadas de organização da prestação dos referidos serviços, baseadas no desempenho dos atuais prestadores dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos. Portanto, as indicações apresentadas a seguir têm como paradigma alguns poucos casos de sucesso revelados pelo SNIS e bases em elementos intuitivos extraídos da análise da organização dos serviços municipais de abastecimento de água e de esgotamento sanitário.

### **3.1.2.1 Alternativas de organização da prestação direta**

#### **I. Prestação centralizada por unidades da administração direta**

Conforme visto no subitem 2.1.1, as atividades-fim, gerenciais e executivas dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, podem ser concentradas em um único órgão (secretaria, departamento, divisão, etc.), ou desconcentradas em diferentes órgãos da administração direta de acordo com suas especificidades, conforme a estrutura organizacional do Poder Executivo municipal (Prefeitura), o porte do município e outros atributos.

---

<sup>28</sup> Contratos administrativos regidos pela Lei nº 8.666/1993 (Lei de Licitações).

Entendem-se como atividades-fim as atividades operacionais dos serviços de:

- a) **limpeza urbana** – varrição, capina, roçada, poda de árvores e outras atividades de limpeza de vias e logradouros públicos;
- b) **manejo de resíduos** – coleta de resíduos domésticos e equiparados e de resíduos especiais (de saúde, da construção, entulhos e volumosos, etc.); operação de unidades de transbordo e de processamento de resíduos recicláveis; operação de aterros sanitário ou outras formas de destinação final de resíduos ou rejeitos.

Entendem-se como atividades gerenciais e executivas dos serviços:

- planejamento e coordenação logística e administrativa das atividades operacionais;
- gerenciamento do pessoal administrativo e operacional alocados exclusivamente aos serviços;
- cadastro dos domicílios (residenciais e não residenciais) usuários/geradores de resíduos domésticos ou equiparados, dos grandes geradores de resíduos domésticos ou equiparados, dos geradores de resíduos especiais (de saúde, da construção, perigosos, e outros);
- projeto e cadastro técnico e controle patrimonial/contábil das infraestruturas administrativas e operacionais – imóveis, unidades de aterro, edificações, instalações e equipamentos operacionais; veículos e máquinas, etc.;
- controle da movimentação de resíduos por origem/tipo e destinação;
- gerenciamento do lançamento, cobrança e arrecadação de taxas, preços públicos e outras receitas dos serviços.

A concentração das referidas atividades em um único órgão é mais viável e recomendável para municípios de maior porte, especialmente os de porte intermediário (entre 20.000 e 50.000 hab.) e população predominante em áreas urbanas (sede e distritos). Nesses municípios supõe-se haver escala suficiente para a estruturação administrativa e operacional, de forma racional, de um órgão municipal ou de uma subdivisão do mesmo exclusivamente para a execução dessas atividades.

Essa solução permite razoável planejamento técnico e econômico e controle contábil e financeiro dos custos dos serviços, além de facilitar a alocação e execução orçamentária das receitas e das despesas diretamente relacionadas com esses serviços, bastando para tanto a adequada estruturação e classificação das contas orçamentárias e contábeis e um bom gerenciamento financeiro/contábil.

Para municípios de menor porte, abaixo de 20.000 habitantes, exceto aqueles administrativa, técnica e economicamente mais desenvolvidos, geralmente não há condições e escala satisfatória para a concentração racional das referidas atividades em uma unidade organizacional exclusiva, sob risco de ociosidade dos recursos utilizados.

Nessa hipótese, a solução mais racional pode ser o compartilhamento dessas atividades com outros serviços urbanos, particularmente se estiverem estruturados em um mesmo órgão da administração (p.ex: Secretaria ou Departamento de Serviços Urbanos ou de Infraestruturas Urbanas). Embora mais trabalhoso, é importante que a estrutura e a classificação orçamentária e contábil das despesas e das receitas diretas com esses

serviços estejam bem definidas, facilitando a apuração dos seus custos e a base para fixação ou revisão de taxas e eventuais preços públicos aplicáveis. Um bom sistema de gestão financeira (gestão de custos) pode compensar falhas da estrutura e classificação de despesas do sistema orçamentário.

Conforme também já visto, nessas hipóteses, as atividades-meio comuns a toda administração, tais como: gestão de pessoal, licitação e compras, assessoria jurídica, contabilidade, serviços de informática, etc., devem ser exercidas pelos órgãos da Prefeitura que cuidam especificamente dessas atribuições.

## II. Prestação descentralizada por entidades da administração indireta

A criação de entidades da administração indireta – autarquia, empresa pública ou de capital misto e fundação pública –, para a prestação exclusiva dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, pode ser solução mais apropriada para municípios de médio e grande porte, acima de 50.000 hab., e também para municípios de porte intermediário com maior desenvolvimento administrativo, técnico e econômico.

Essas entidades são dotadas de autonomia para sua gestão administrativa, financeira e técnica, requerendo para tanto estrutura organizacional mais ampla e complexa. Portanto, os custos adicionais de gestão devem ser compensados pela maior racionalidade e flexibilidade gerencial atinentes a essas entidades e pela maior escala dimensional dos serviços. O compartilhamento de determinadas atividades-meio e técnicas com a administração direta, tais como: licitação e compras, assessoria jurídica, contabilidade, informática, projetos e obras, etc. e de equipamentos operacionais (veículos e máquinas) costuma ser solução adequada para a racionalização dos respectivos custos, desde que devidamente formalizados em atos administrativos próprios e regularmente contabilizados.

Ainda nessa hipótese, não há diferenças significativas entre as estruturas organizacionais e as funções gerenciais dessas entidades. A empresa pública ou de capital misto possui maior flexibilidade na gestão de pessoal e maior facilidade na gestão contábil e financeira (não sujeita à complexidade da execução orçamentária). Por outro lado, essas empresas podem estar sujeitas a impactos de custos tributários, se distribuírem lucros e dividendos e remuneração do capital de seus sócios.

Em face das particularidades dos serviços, em que algumas atividades não estão sujeitas à cobrança de taxas ou tarifas dos munícipes, tais como as atividades de limpeza urbana e a coleta e destinação de resíduos públicos, normalmente custeadas com recursos do orçamento geral do município, essas entidades são consideradas economicamente dependentes do orçamento municipal, impedindo o acesso das citadas empresas municipais a fundos públicos de financiamentos onerosos geridos pelo governo federal.

Pode-se concluir, portanto, que os serviços podem ser adequadamente organizados sob qualquer uma das formas de prestação direta, centralizada ou descentralizada, independentemente do porte do município, desde que corretamente estruturadas e regulamentadas.

### 3.1.2.2 Opção pela prestação indireta

Embora não haja impedimento jurídico *a priori*, a prestação indireta dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, mediante delegação na modalidade de concessão comum (regida pela Lei nº 8.987, de 1995), é tecnicamente impossível, em face da impossibilidade prática da cobrança de tarifas ou outros preços públicos diretamente dos geradores de resíduos domésticos e assemelhados, usuários compulsórios da coleta domiciliar convencional e objeto principal desse serviço.

De fato, para esses usuários só é possível a remuneração do serviço de manejo de resíduos sólidos (coleta e destinação final adequada) por meio de taxas, em razão da forma como esse serviço é executado no Brasil – disposição do resíduo doméstico na via pública e coleta sem aferição da origem e da quantidade. Além do que, as atividades de limpeza urbana (varrição, capina, roçada, poda de árvores e outras) não estão sujeitas a qualquer tipo de cobrança direta dos municípios.

Dessa forma, a prestação delegada desses serviços, se for o caso, só pode ser realizada no regime de parceria público-privada (PPP), mediante concessão administrativa ou concessão patrocinada, regidas pela Lei nº 11.079, de 2004, nesse último caso se incluir serviços sujeitos à cobrança de tarifas ou outros preços públicos diretamente dos usuários, tais como: coleta e/ou destinação final de resíduos de grandes geradores, da construção civil, de serviços de saúde, etc.

Observa-se que, nesse caso, a delegação do serviço pode ser plena (todas as atividades) ou parcial, ou seja, apenas de algumas atividades como, entre outros, a coleta seletiva, a implantação e operação de aterro sanitário, de usina de processamento de resíduos recicláveis e/ou de unidade de transbordo e transporte ao destino final. Nessa hipótese, a organização dos serviços poderia combinar a prestação direta de algumas atividades-fim (com ou sem terceirização de algumas delas) e a prestação indireta, em regime de PPP, de outras atividades.

Desde que técnica e economicamente viável, essa opção de prestação indireta desses serviços, plena ou parcial, pode ser adotada por qualquer porte de município, observando-se que só pode ser aplicada a contratos com valor igual ou superior a R\$ 20 milhões, com prazo maior que cinco anos.

### 3.1.2.3 Opção pela prestação em regime de gestão associada

Conforme visto anteriormente, a gestão associada para a prestação plena ou parcial dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos é opção que pode ser adotada por qualquer porte de município, seja por consórcio público ou mediante convênio de cooperação.

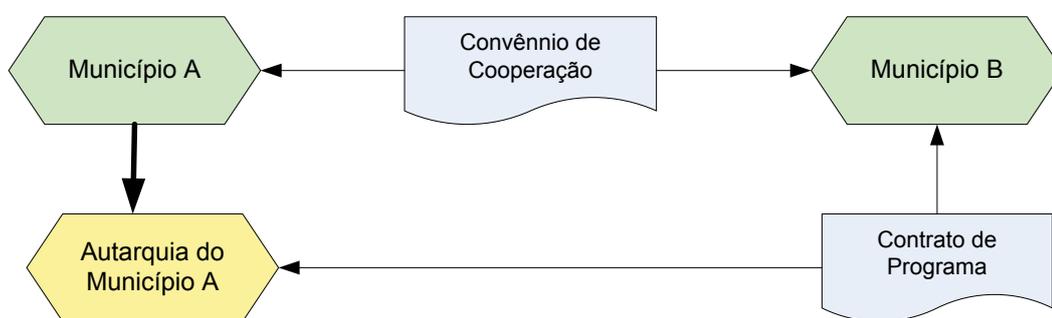
#### I. Organização da prestação por convênio de cooperação

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 indireta de um deles. Essa forma de organização caracteriza uma das formas de prestação regionalizada prevista na Lei nº 11.445,

de 2007 (art.14), cujo âmbito e escala territorial compreenderá as áreas dos municípios conveniados.

Essa 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. São apresentados a seguir dois modelos dessa forma de organização.

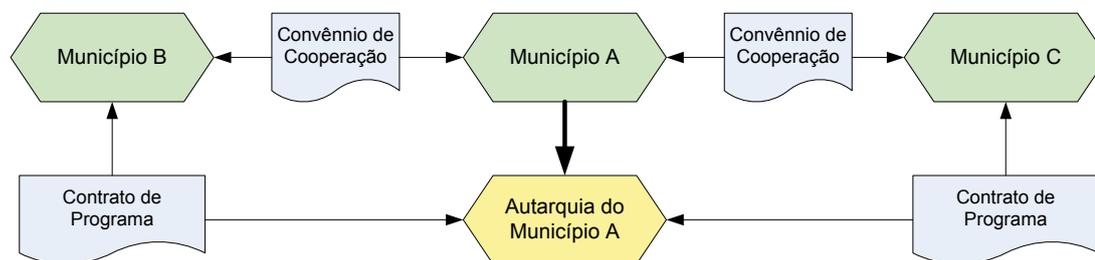
O modelo esquemático da Figura 3 representa a gestão associada entre dois municípios, autorizada por convênio de cooperação, para a prestação dos serviços de saneamento básico por empresa ou autarquia municipal de um deles, mediante contrato de programa.



**Figura 3** – Organização da prestação por convênio de cooperação entre dois municípios.

Essa 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.

De modo similar, o modelo da Figura 4 representa a organização da prestação dos serviços entre três ou mais municípios de forma cooperativa. Nesse caso, cada município celebra convênio de cooperação bilateral com o município cuja autarquia ou empresa municipal será o prestador dos serviços para os demais.



**Figura 4** – Organização da prestação por convênio de cooperação entre vários municípios.

Essa é uma solução microrregional bastante adequada 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.

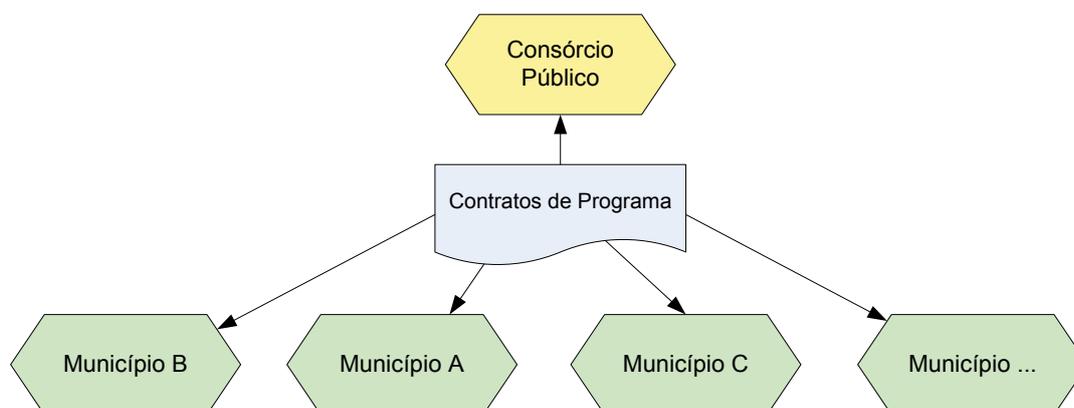
Em ambos os casos dessa hipótese, é necessário que a autarquia ou empresa municipal que irá prestar os serviços para os demais municípios tenha competência legal e estatutária para esse fim e que o respectivo município tenha uma boa regulação dos serviços que possa ser adotada e aplicada de modo uniforme para os municípios conveniados, ou que se submeta à regulação uniforme por entidade reguladora escolhida ou instituída pelo conjunto de municípios.

## II. Organização da prestação por consórcio público

Além de permitir a integração das funções de gestão dos serviços (planejamento, regulação, fiscalização e prestação), a gestão associada por meio de consórcio público possibilita significativos ganhos de escala, tornando técnica e economicamente mais racional e qualificada a estruturação da prestação dos serviços ou de algumas de suas atividades, beneficiando todos os municípios envolvidos, mesmo os de grande porte e, principalmente, os de menor porte.

Também nesse caso são possíveis diversas formas de organização da prestação dos serviços, conforme os modelos simplificados ilustrados a seguir.

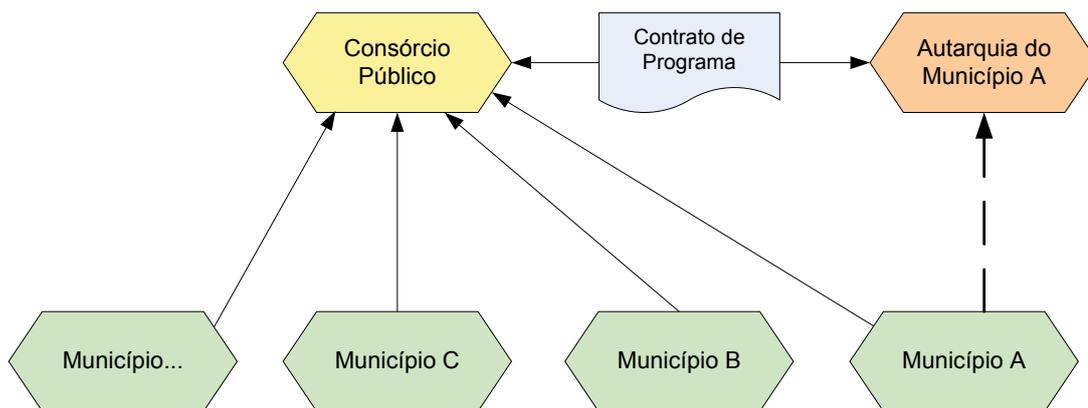
No modelo representado pela Figura 5, o consórcio público é constituído para prestar diretamente os serviços para os entes consorciados, devendo, para tanto, estruturar-se administrativa e tecnicamente para essa finalidade. Conforme os termos do protocolo de intenções e eventuais restrições previstas 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.



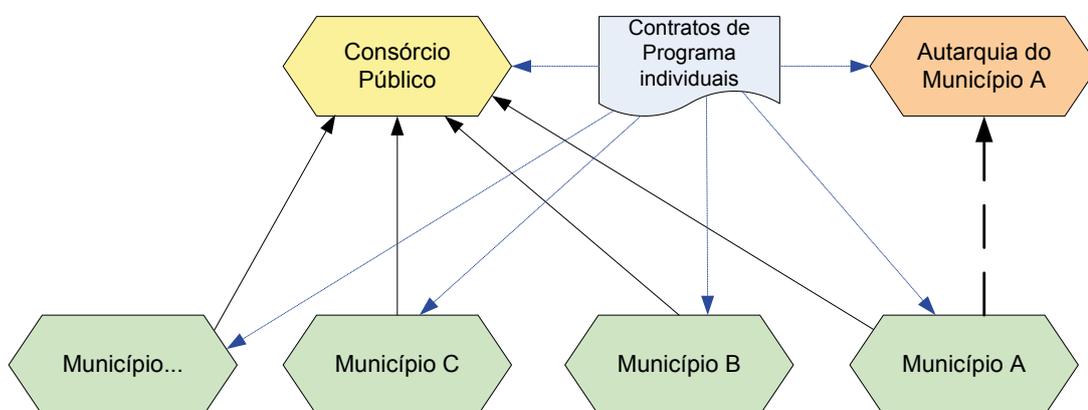
**Figura 5 – Organização da prestação direta dos serviços por consórcio público.**

Na hipótese esquematizada nas Figuras 6 e 7, 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 integrante da administração de um dos municípios consorciados. Nesse 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.



**Figura 6** – Organização (i) da prestação indireta por consórcio público.



**Figura 7** – Organização (ii) da prestação indireta por consórcio público.

Esses modelos esquemáticos são similares caso a delegação da prestação dos serviços pelo consórcio seja feita para entidade pública ou empresa privada, mediante contrato de concessão (concessão comum ou em regime de PPP), precedida de licitação, desde que seja prevista essa hipótese no protocolo de intenções de constituição do consórcio.

### 3.1.3 Prestação Integrada dos Serviços de Saneamento Básico

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. A prestação integrada também facilita e racionaliza o planejamento e a regulação dos serviços.

O nível de essencialidade e a premência de solução dos problemas sanitários mais imediatos, combinado 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 dos serviços de saneamento básico, particularmente os serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos. Essa situação perdura até hoje, conforme mostram as informações apresentadas no Quadro 1.

PRESTADORES	SERVIÇOS PRESTADOS/MUNICÍPIOS				TOTAIS
	RSU	RSU+ÁGUA	RSU+ESGOTO	RSU+AG+ESG	
Adm. pública direta	2.390	314	264	575	3.543
Autarquia	33	6	1	36	76
Empresa pública	89	11	5	16	121
Sociedade de economia mista	20	0	0	5	25
Totais	2.532	331	270	632	3.765

**Quadro 1** – Prestação integrada dos serviços de RSU – SNIS 2014.

Fonte: Elaborado pelo autor – dados do SNIS de 2014 – Resíduos Sólidos.

### 3.1.3.1 Integração dos Serviços de Água, Esgoto e Resíduos Sólidos

Conforme mostram os dados do Quadro 1, predomina a prestação isolada dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, presente em cerca de 67% dos municípios com informações no SNIS de 2014. Em torno de 17% (632) dos municípios ocorre a prestação integrada dos serviços de abastecimento de água, de esgotamento sanitário e de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, com predominância da prestação por órgãos da administração direta (91%).

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

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. No entanto, são significativos os ganhos consolidados para o município com a integração dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos.

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-fim, visto que, quanto maiores forem as áreas urbanas do município, requerem estruturas e atividades operacionais 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 fim, pois permite maior compartilhamento dos recursos humanos e materiais e das atividades operacionais.

Nem todos os municípios têm política de cobrança pela disposição e prestação dos serviços de manejo de resíduos sólidos e, entre os que 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 desses serviços, juntamente com uma adequada política de cobrança pela dispo-

sição e prestação dos mesmos, possibilitam melhorar as condições de sua sustentabilidade econômica.

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

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

A análise dos dados do SNIS mostra também que, mesmo em número não muito expressivo, a prestação integrada de dois ou mais serviços de saneamento básico tem melhores resultados quando organizada sob as formas de autarquia e de empresa municipal, particularmente nos municípios de maior porte, visto que requer estrutura administrativa e operacional mais complexa e especializada, além de maior autonomia para o planejamento e para a gestão administrativa e financeira.

## **3.2 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 dessas 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 ser-

viços 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, essa realidade se encontra distante, pela qualificação insuficiente tanto dos decisores legislativos como os do Executivo.

Essa 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. Nesse 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.

Essa, 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 dessa 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, não só porque o município necessite acessar recursos da União para investimentos, mas principalmente como mecanismo permanente de avaliação e monitoramento da situação dos serviços e de planejamento das ações e projetos para alcançar os objetivos propostos e para melhoria da organização e da eficiência na prestação dos mesmos;
- 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 essas dificuldades diante da deficiente qualificação de grande parte dos decisores políticos e dos gestores públicos nessa 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 e também para cargos de direção executiva.

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 esses municípios tendem a buscar soluções isoladas para seus problemas, por terem escala operacional que lhes possibilita obter sustentação econômica para essas soluções. A superação dessa 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.

### 3.3 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. Esse 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 administrativamente<sup>29</sup>.

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.

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).

---

29 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 (1993) e de Diadema-SP (1995). Enquanto em Muriaé a organização e implantação da prestação direta dos serviços por autarquia municipal prosperou e se consolidou com sucesso e sustentabilidade, inclusive com a integração dos quatro serviços; em Diadema, desavenças políticas locais e com o estado e ações equivocadas das administrações municipais que se sucederam após a retomada dos serviços em 1995, levaram a nova concessão dos serviços de água e esgoto para a SABESP.



# 04 Diagnóstico e avaliação da situação dos serviços

A existência do Plano Municipal de Saneamento Básico (ou de planos individuais de cada serviço), elaborado ou revisado recentemente, é condição necessária e fundamental para implementar melhorias da gestão dos serviços ou para (re)definir o modelo de gestão e os elementos para sua eventual (re)organização. Se inexistente o plano, alguns estudos preliminares devem ser realizados para esse fim, conforme exposto a seguir.

Nesse caso, independentemente do modelo de gestão existente ou a ser implantado (municipal ou intermunicipal), a primeira e mais relevante providência ser adotada é a realização de um diagnóstico detalhado da situação do saneamento básico no município, em todos os aspectos institucionais, jurídicos, administrativos, técnico-operacionais, sociais e econômicos, inclusive a avaliação das condições atuais de sua prestação, particularmente sua viabilidade técnica e econômico-financeira e definição da eventual necessidade de (re)organização da gestão ou reestruturação da prestação e dos respectivos cenários. Neste documento são focados, particularmente, os aspectos relacionados aos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos.

## 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:** integração dos diferentes serviços e seus componentes e das instituições que operam os serviços locais de saneamento básico, superando a forma setorial com que essas instituições geralmente são organizadas e as políticas são planejadas e buscando integrar a multiplicidade e complementaridade da gestão e da prestação desses serviços;
- **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 esses 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: opções de reaproveitamento de resíduos recicláveis; integração, qualificação e suporte aos catadores; reuso da água para diferentes demandas; captação e uso da água de chuva; soluções alternativas individuais e coletivas adequadas de destinação dos resíduos gerados, 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.

Nos tópicos seguintes são apresentadas orientações para realização do diagnóstico da situação dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, considerando inclusive os casos em que esses serviços estejam organizados e prestados de forma integrada com outros serviços de saneamento básico, abordando os seguintes aspectos:

- Informações básicas do município.
- Legislação e regulação da Política Municipal de Saneamento Básico.
- Organização institucional da gestão do saneamento básico.
- Situação da prestação dos serviços.
- Situação econômico-financeira dos serviços.

Se existente o plano de saneamento básico ou o plano específico de resíduos sólidos, deve-se avaliar se cumprem os requisitos e conteúdos mínimos previstos na Lei nº 11.445, de 2007, e na Lei nº 12.305, de 2010 e se dispõem de elementos e informações atualizadas referentes aos aspectos retrolistados e detalhados nos tópicos seguintes, dispensando-se a realização do diagnóstico e passando-se para as ações previstas nos itens 4.2 e 4.3.

Caso exista processo em andamento de elaboração ou de revisão desses planos, deve-se incorporar ao mesmo os procedimentos e/ou informações ora propostos, para que não haja duplicidade de trabalho e desperdício de recursos.

### **4.1.1 Informações Básicas do Município**

São relevantes para a avaliação da situação dos serviços e dos possíveis cenários para sua (re) organização algumas informações básicas que permitam a caracterização geral do município, entre as quais destacam-se as comentadas a seguir:

- a) localização – nesse quesito é importante identificar elementos de identificação e de localização do município no território do estado, da região administrativa e, principalmente, na bacia ou sub-bacias hidrográficas e na microrregião em que se situa – vias de acesso e distâncias da capital do estado, das cidades polo das regiões administrativas e microrregiões mais próximas e entre as sedes administrativas dos municípios limítrofes e outros mais próximos;
- b) caracterização geral do município – breve histórico da origem e formação da sede urbana do município, ano de emancipação, distritos e aglomerações urbanizadas<sup>30</sup> existentes, área territorial total e urbanizada, principais atividades econômicas, renda familiar ou *per capita* média, IDH, dados sobre altitudes topográficas mínimas e máximas da sede e dos núcleos urbanos dos distritos, informações climáticas (temperaturas médias, mínimas e máximas, ocorrências de estiagens, período chuvoso, índices pluviométricos, etc.), existência de favelas e/ou ocupações desordenadas, existência de áreas de risco (de enchente, inundação, alagamento, deslizamento de encostas, erosão severa, etc.);
- c) demografia – informações do IBGE sobre evolução da população, urbana e rural, considerando os três últimos censos e a estimativa de população do último ano disponível; domicílios (residenciais) totais e ocupados; taxa média de habitantes por domicílio ocupado;
- d) situação imobiliária – quantidade de unidades imobiliárias<sup>31</sup> urbanas existentes, por tipo de uso ou ocupação, edificadas e não edificadas. Essas informações podem ser obtidas do cadastro imobiliário da Prefeitura, utilizado para cobrança de IPTU, se for completo e atualizado. Complementar ou alternativamente, essas informações podem ser obtidas do cadastro geral de usuários dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário;
- e) hidrografia – identificação, classe<sup>32</sup>, vazão (m<sup>3</sup>/s) mínima e média anual dos rios, ribeirões ou arroios que nascem, cruzam ou margeiam o município, informando se são utilizados para abastecimento público pelo município e se cruzam ou margeiam as áreas urbanas; existência de aquífero subterrâneo com uso efetivo ou potencial para abastecimento público;
- f) infraestrutura urbana – extensão de vias urbanas total e pavimentadas, da sede e dos distritos, existência de sistema de drenagem urbana (guias e sarjetas, galerias e canais de águas pluviais);
- g) sistema e indicadores de saúde – unidades de saúde (postos, UBS, clínicas e hospitais), públicas e particulares, e número de leitos existentes no município; indicadores de morbidade por doenças relacionadas com a falta de saneamento básico;
- h) sistema de educação – unidades de ensino fundamental, médio, técnico e superior (com respectivas áreas de formação), públicas e particulares, existentes no município;
- i) organização da sociedade – identificar e listar as entidades da sociedade civil organizada existentes – associações de moradores ou de bairros, sindicatos de trabalhadores e patronais, associações profissionais e de setores econômicos (comercial, industrial, rural, etc.).

---

30 Vilas, povoados e aglomerações rurais de características urbanas.

31 Unidades imobiliárias: imóveis residenciais (casas, apartamentos, barracos, cortiços, pensões, asilos e semelhantes, conforme definição do IBGE); imóveis comerciais e de serviços; imóveis industriais, imóveis de usos públicos (próprios e de terceiros); lotes urbanos não edificadas.

32 Resolução Conama nº 357/2005.

## 4.1.2 Legislação e Regulação da Política Municipal de Saneamento Básico

Levantamento e análise de conteúdo da legislação e outras normas municipais jurídico-administrativas de regulação vigentes, que tratam da Política Municipal de Saneamento Básico ou de aspectos relacionados à mesma, com destaque para as que se referem aos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos.

O levantamento deve identificar as normas legais (leis e decretos) e os atos jurídico-administrativos (contratos, portarias, resoluções) existentes e vigentes, bem como os conteúdos dos mesmos ou de parte de seus dispositivos que tratam da referida matéria, considerando, pelo menos, os seguintes:

- Lei Orgânica do Município.
- Lei do Plano Diretor Municipal e/ou de planos diretores setoriais, e respectivos decretos de regulamentação.
- Leis ou códigos consolidados de uso e ocupação do solo, de obras e/ou de posturas municipais e respectivos decretos de regulamentação.
- Leis ou Código Tributário consolidado e respectivos decretos de regulamentação.
- Lei ou decreto de aprovação e o Plano Municipal de Saneamento Básico ou eventuais planos individuais dos serviços, inclusive o Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos.
- Lei consolidada ou leis específicas que tratem de aspectos da Política Municipal de Saneamento Básico, inclusive da política de cobrança de taxas, tarifas e outros preços públicos pela prestação ou disposição dos serviços, ou de contribuição de melhoria relativa a investimentos vinculados aos serviços.
- Lei(s) de criação e organização de órgão, autarquia ou empresa municipal para prestação dos serviços de saneamento básico e respectivos decretos de regulamentação, regimentos ou estatutos.
- Lei ou decreto de instituição ou de designação e/ou de regulamentação do(s) ente(s) regulador(es) dos serviços de saneamento básico, bem como eventual convênio de cooperação com outro ente da Federação e respectivo ato administrativo de delegação e de atuação da entidade reguladora delegada, se for o caso.
- Lei e/ou decreto de criação e regulamentação de Fundo Municipal de Saneamento Básico, ou de outro fundo municipal que inclua o saneamento básico.
- Decreto(s) e/ou outros atos normativos de regulamentação geral ou de regulação específica da prestação dos serviços, inclusive os editados por entes reguladores.
- Lei de ratificação e protocolo de intenções de constituição de consórcio público para gestão associada de serviços de saneamento básico, do qual o município participe; e/ou lei de aprovação e termo de convênio de cooperação com outro ente da Federação para gestão associada desses serviços; bem como os respectivos contratos de programa e contratos de rateio, se houver.
- Contratos de concessão comum e/ou de PPP celebrados com terceiros para a prestação de serviços de saneamento básico e respectiva(s) lei(s) de autorização, se for o caso; bem como convênios e outros atos de delegação de serviços de saneamento básico celebrados até o dia 6 de abril de 2005.

- Ato normativo de autorização para prestação de serviços de saneamento básico por associações ou cooperativas de usuários em condomínios habitacionais e em localidades de pequeno porte, ou constituídas por catadores de materiais recicláveis, e respectivas normas de regulação.

A análise das referidas normas legais e atos jurídico-administrativos deve abordar e verificar, pelo menos, os seguintes aspectos:

- Conformidade com a Constituição Federal, particularmente os seguintes dispositivos: arts. 30; 37; 39; 145; 173 (no caso de criação de empresa municipal), 175; 182 e 241.
- Conformidade dos atos legais e normativos municipais com a própria Lei Orgânica.
- Atendimento às diretrizes da Lei nº 11.445, de 2007, e seu regulamento, para todos os aspectos da gestão dos serviços de saneamento básico.
- Atendimento às disposições pertinentes da Lei nº 12.305, de 2010 e seu regulamento, no que se refere à gestão dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos.
- Atendimento às disposições da Lei nº 11.107, de 2005 e seu regulamento, no caso de gestão associada por consórcio público ou por convênio de cooperação entre entes da Federação.
- Observância da Lei nº 8.987, de 1995 (concessão ou permissão) e da Lei nº 11.079, de 2004 (PPPs) e seus regulamentos, nos casos de delegação da prestação de serviços de saneamento básico sob essas modalidades.

### **4.1.3 Organização Institucional da Gestão do Saneamento Básico**

Esse procedimento consiste em verificar a existência de organização institucional sistematizada para a gestão dos serviços de saneamento básico, mediante identificação e descrição dos organismos responsáveis e respectivas estruturas organizacionais, administrativas e técnicas pelo exercício das funções de planejamento, de regulação e fiscalização, e de prestação desses serviços, bem como a existência de mecanismos e organismos de controle social. Esse tópico deve contemplar, entre outras, as abordagens indicadas a seguir.

#### **I. Do Planejamento**

Verificar a existência e proceder à identificação, caracterização organizacional e da estrutura administrativa e descrição de competências do organismo responsável pela coordenação e dos demais integrantes das equipes coordenadora e executiva do Plano Municipal de Saneamento Básico ou de planos individuais dos serviços, inclusive os representantes e os mecanismos de participação da sociedade civil organizada.

Verificar a existência e avaliar os mecanismos e procedimentos para monitoramento, avaliação sistemática e revisão periódica dos referidos planos.

#### **II. Da Regulação e Fiscalização**

Verificar a existência em funcionamento de ente regulador dos serviços de saneamento básico, inclusive ou exclusivo dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos

sólidos, instituído ou designado pelo município, e proceder à sua identificação, caracterização organizacional e da estrutura administrativa e à descrição de suas competências outorgadas ou delegadas.

Avaliar a atuação do ente regulador no cumprimento das referidas competências e a conformidade de suas ações e atos com as diretrizes da Lei nº 11.445, de 2007 (art. 18, parágrafo único, arts. 21 a 23, art. 38, art. 42, § 2º).

Identificar e avaliar mecanismos, formas de atuação e entidades participantes do controle social na regulação e fiscalização dos serviços.

### III. Da Prestação dos Serviços

Identificar e descrever as formas de prestação – direta, indireta ou por meio de gestão associada – e os prestadores dos serviços, os objetos, áreas de atuação, modo, forma e condições de prestação dos respectivos serviços, as metas e, no caso de serviços delegados, os prazos e vigências das delegações.

Avaliar a atuação e o desempenho dos prestadores no cumprimento de suas atribuições e/ou obrigações contratuais, dos programas, objetivos e metas estabelecidos e da conformidade com o plano de saneamento básico ou com o plano específico do serviço, se existente.

No caso de serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, identificar e avaliar a existência de atividades-fim de natureza continuada terceirizadas mediante contratos regidos pela Lei nº 8.666, de 1993.

#### 4.1.4 Situação da Prestação dos Serviços

Caracterizar e avaliar a situação atual da prestação dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, abordando aspectos organizacionais, estruturais e operacionais, quantitativos e qualitativos, relativos a:

- a) organização funcional e estrutura administrativa e técnica (quadro de pessoal por atividades-meio e fim);
- b) serviços ou atividades executadas;
- c) infraestruturas existentes indicando: ano de implantação ou aquisição, capacidades instaladas e/ou vida útil remanescente, e condições de uso – exclusivo do município ou compartilhado mediante contrato de serviço ou contrato de programa (gestão associada) –, referentes a:
  - unidades de aterro e respectivo tipo – aterro sanitário, aterro de inertes/resíduos da construção, aterro controlado, lixão ou vazadouro a céu aberto; quantidades anuais de resíduos recebidas/aterradas nos últimos 4 anos, por município de origem, se compartilhado e por tipo de resíduos – resíduos domiciliares (RDO), resíduos públicos da limpeza urbana (RPU), resíduos de serviços de saúde (RSS), resíduos da construção (RCC), resíduos industriais e comerciais; poda de árvores, outros; informar se ocorrem atividades de catadores nessas unidades e quantidade média diária estimada de catadores;

- unidades de processamento e respectivo tipo – unidade de incineração, unidade de triagem, unidade de compostagem, unidade de processamento de resíduos da construção, unidade de transbordo; quantidades anuais de resíduos recebidas/processadas ou movimentadas nos últimos 4 anos, por município de origem, se compartilhado e por tipo de resíduos;
  - unidade de tratamento de resíduos de serviços de saúde e tipo de tratamento – disposição em vala especial em aterro sanitário, desinfecção química, por micro-ondas ou autoclave, incineração em unidade exclusiva, outros;
  - veículos, máquinas e equipamentos utilizados em cada unidade ou atividade, por tipo, ano de fabricação e por propriedade (próprio ou terceiros) – trator de esteira, retroescavadeira, pá carregadeira, caminhão basculante, caminhão-pipa, caminhão carroceria/baú ou gaiola, caminhão poliguindaste, trator com reboque, carroça com tração animal, embarcação aquática, trator com rolo compactador, balança rodoviária, triturador de RCC, ponte ou esteira rolante, peneira vibratória, empilhadeira motorizada, equipamento de varrição mecanizada, equipamento de micro-ondas ou autoclave, forno ou incinerador de RSS ou RDO e outros, alocados nas unidades ou atividades seguintes:
    - unidades de aterros, de incineração, de triagem, de compostagem, de processamento de RCC, e de transbordo;
    - coleta domiciliar convencional e coleta seletiva;
    - coleta exclusiva de RSS e de grandes geradores de RDO, de RCC e de volumosos;
    - limpeza urbana.
- d) quantidades anuais medidas ou estimadas de resíduos domiciliares (RDO) coletados pela coleta convencional porta a porta e em caçambas estacionárias nos últimos 4 anos;
- e) quantidades anuais medidas ou estimadas de resíduos recicláveis coletados pela coleta seletiva porta a porta e em ecopontos ou contêineres estacionários nos últimos 4 anos;
- f) quantidades anuais medidas ou estimadas de RSS e de RCC coletadas pelo prestador público (inclusive por meio de terceirizados contratados) nos últimos 4 anos;
- g) cobertura e atendimento do serviço de coleta convencional porta a porta e por caçambas estacionárias – evolução da quantidade de domicílios atendidos nos últimos 4 anos, por zona urbana e rural e por categoria de usuários – residencial, comercial, industrial, órgãos públicos (com base no cadastro imobiliário e/ou de usuários ou contribuintes da taxa de resíduos, ou das áreas atendidas);
- h) frequência dos serviços de coleta de resíduos domiciliares e da coleta seletiva;
- i) áreas e/ou quantidade estimada de domicílios não atendidos pela coleta domiciliar porta a porta ou por caçambas estacionárias, urbanos e rurais;
- j) atividades de limpeza urbana realizadas – listar atividades;
- k) extensão (km ou outra medida controle) de vias e logradouros públicos com serviços de varrição regular por tipo de varrição – manual ou mecanizada;
- l) serviços e/ou atividades de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos que deverão ser implantadas, infraestruturas requeridas, estrutura administrativa e técnica necessárias.

#### **4.1.5 Situação econômico-financeira dos serviços**

O levantamento e análise da situação econômico-financeira da prestação dos serviços de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos é fundamental para a avaliação da sua viabilidade e sustentabilidade.

Se o prestador dos serviços for autarquia ou empresa municipal, as informações financeiras devem retratar sinteticamente os resultados anuais das respectivas execuções orçamentárias e dos seus balanços patrimonial e financeiro. Se os serviços forem prestados por órgão ou órgãos da administração direta, as informações devem compreender pelo menos os dados das despesas diretas de custeio e de receitas vinculadas aos serviços (atividades-fim). Estimando-se as despesas indiretas (atividades-meio) da administração dos serviços, com base nos custos da administração do município.

Com esse objetivo devem ser pesquisados e analisados as seguintes informações:

- a) custos dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos realizados nos últimos 3 anos e estimados para o ano em curso – essas informações devem corresponder às despesas de custeio dos serviços, conforme os registros contábeis e a previsão do orçamento do ano em curso, se possível identificando as despesas diretas de cada atividade-fim;
- b) despesas de capital realizadas nos 3 últimos anos e previsão do orçamento do ano em curso, destacando: despesas realizadas com novos investimentos e despesas com amortização de empréstimos;
- c) situação do Ativo Patrimonial imobilizado: demonstração dos saldos acumulados em valor de aquisição das contas do ativo patrimonial imobilizado, em 31 de dezembro dos últimos 3 anos, se possível destacando por serviço/atividade e por tipo de ativo: bens imóveis – terrenos, edificações e instalações; bens móveis – máquinas e veículos automotores, equipamentos operacionais (balanças, prensas, motores, bombas, etc.), equipamentos e instalações de escritórios, processamento de dados, mobiliário geral. Se houver, demonstração dos saldos acumulados em valores históricos das contas de depreciação ou amortização dos mesmos ativos.
- d) demonstração das receitas orçamentárias dos serviços nos 3 últimos anos e a previsão orçamentária do ano em curso, destacadas por tipo de receita: arrecadação de taxas e preços públicos por serviços prestados, repasses do tesouro municipal (no caso de autarquia ou empresa municipal), transferências ou subvenções não onerosas recebidas da União, do Estado ou de outras instituições, financiamentos onerosos recebidos, uso de recursos do fundo municipal de saneamento (se houver), outras receitas;
- e) avaliação da inadimplência e situação cadastral – avaliar a situação cadastral dos usuários/contribuintes dos serviços (cadastro específico ou cadastro integrado com o de outros serviços ou com o cadastro imobiliário; se houver cobrança pela prestação dos serviços, demonstrar evolução da inadimplência nos últimos 3 anos (quantidade de domicílios devedores e valores devidos), com base nos controles financeiros ou, se houver, nos saldos contábeis das contas a receber, destacando se possível por tipo de serviço (taxas pela coleta e destinação de resíduos domiciliares e taxas ou preços públicos pelos demais serviços);
- f) tabela vigente da estrutura e das taxas e/ou de preços públicos dos serviços cobrados dos usuários, se houver;
- g) plano de investimentos previsto para os próximos 5 anos, informando o tipo de infraestrutura (aterro sanitário, usina de triagem, estação de transbordo, caminhão coletor/compactador, etc.) ou de medida estruturante (implantação de sistema de informática, de sistema de monitoramento e controle da coleta domiciliar, (re)cadastro dos domicílios, etc.), os valores estimados dos investimentos e das fontes de financiamento previstas.

O resultado dessa análise deve retratar a situação econômico-financeira da prestação dos serviços e as condições atuais de sua viabilidade e sustentabilidade.

## 4.2 Definição dos cenários para a (re)organização dos serviços

Os resultados do diagnóstico e das análises da situação atual da gestão dos serviços devem possibilitar a avaliação e a definição da eventual necessidade de uma nova organização da gestão, ou da reestruturação ou apenas de melhorias da organização existente, em todos os aspectos, produzindo os elementos necessários para a definição dos possíveis cenários futuros para a referida gestão e dos procedimentos e programas requeridos para sua implementação.

Para que o novo ordenamento da gestão dos serviços atenda de forma satisfatória às diretrizes nacionais para o saneamento básico (Lei nº 11.445/2007) e da Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei nº 12.305/2010), os referidos cenários devem contemplar medidas que alcancem todos os aspectos da gestão dos serviços. Dentre outros, sugere-se a seguir alguns possíveis cenários para a gestão dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos:

### I. Organização da prestação por órgão da administração direta.

Em razão do porte do município e escala dos serviços, de sua capacidade administrativa, técnica e financeira e/ou de sua localização territorial, a organização da prestação dos serviços por órgão da administração direta pode ser a alternativa mais adequada. Entre as possibilidades dessa forma de organização pode-se optar por uma das seguintes:

- a) criação de órgão específico, em nível de secretaria ou departamento, para integração da prestação dos serviços de saneamento básico (resíduos, água, esgoto e/ou águas pluviais), caso esses serviços estejam sendo prestados de forma desconcentrada por diferentes órgãos;
- b) integração dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos como subdivisão de órgão já existente, responsável pela prestação dos serviços abastecimento de água e/ou de esgotamento sanitário;
- c) criação de órgão específico, em nível de secretaria ou departamento, com estrutura para o gerenciamento técnico e operacional das atividades-fim da prestação dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos, e com suporte administrativo, jurídico, financeiro e de planejamento dos órgãos específicos da Prefeitura, opção mais adequada para município de médio ou grande porte; ou
- d) subdivisão específica de órgão de primeiro nível, responsável por outros serviços e atividades urbanas, para o gerenciamento operacional das atividades-fim da prestação dos serviços, com suporte técnico do mesmo órgão e suporte administrativo, jurídico, financeiro e de planejamento dos órgãos específicos da prefeitura, opção mais adequada para município de pequeno porte.

Para qualquer dessas opções, deve-se considerar a adequação da estrutura e classificação do plano de contas orçamentárias e contábeis, bem como do sistema de gestão de pessoal da prefeitura, de modo a permitir a máxima individualização das informações financeiras (receitas e despesas) por serviço de saneamento básico e por suas atividades-fim.

Do ponto de vista estrutural, deve-se considerar também nessa hipótese, o máximo de racionalização operacional e de custos, mediante o compartilhamento de recursos técnicos, operacionais e humanos de outros órgãos que tenham atividades ou especialidades afins.

## **II. Organização da prestação por entidade da administração indireta.**

A opção por essa forma de organização também deve considerar o porte do município e escala dos serviços, a capacidade administrativa, técnica e financeira da gestão municipal. As possibilidades de arranjos para essa forma de organização são parecidas com as sugeridas no tópico anterior, ou sejam:

- a) criação de autarquia, fundação ou empresa municipal, para integração da prestação dos serviços de saneamento básico (resíduos, água, esgoto e/ou águas pluviais), caso esses serviços estejam sendo prestados de forma desconcentrada por diferentes organismos da administração direta e indireta;
- b) integração dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos como subdivisão de autarquia, fundação ou empresa municipal já existente, responsável pela prestação dos serviços abastecimento de água e/ou de esgotamento sanitário;
- c) criação de autarquia, fundação ou empresa municipal, exclusivamente para a prestação dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, opção mais adequada para município de médio ou grande porte; ou
- d) criação de subdivisão específica de autarquia, fundação ou empresa municipal, responsável por outros serviços e atividades urbanas, para integração dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, opção mais adequada para município de pequeno porte.

Nas opções de integração com outros serviços, também deve-se considerar a adequação da estrutura e classificação do plano de contas orçamentárias e contábeis, bem como do sistema de gestão de pessoal da entidade integradora da gestão, de modo a permitir a máxima individualização das informações financeiras (receitas e despesas) por serviço de saneamento básico e por suas atividades-fim.

Também nessa hipótese deve-se considerar o máximo de racionalização operacional e de custos da entidade, mediante o compartilhamento de recursos técnicos, operacionais e humanos com outros órgãos que tenham atividades ou especialidades afins. Observa-se que as ações de compartilhamento de recursos devem ser sempre formalizadas por atos administrativos próprios e os seus custos apropriados corretamente pelo sistema orçamentário e contábil.

## **III. Organização da prestação por gestão associada plena ou parcial.**

Conforme visto anteriormente, o regime de gestão associada possibilita diferentes e flexíveis arranjos para a prestação dos serviços de saneamento básico, particularmente, dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos.

Mesmo que jurídica e administrativamente possível, a outorga da prestação plena (inclui todas as atividades) e exclusiva dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos

sólidos para consórcio público, ou sua contratação com entidade prestadora de outro ente da Federação, em regime de gestão associada, não tem sido opção utilizada.

Essa situação talvez se justifique em face das especificidades e do caráter estritamente local das atividades desses serviços (exceto alguns tipos de processamento e de disposição final), do uso intensivo de mão de obra e das distâncias entre as áreas urbanas dos municípios, que dificultam significativos ganhos de escala operacional e de custos. Outro fato que pode reforçar essa situação é a impossibilidade de remuneração integral dos serviços mediante cobrança direta dos usuários, tornando o prestador dependente dos orçamentos gerais dos municípios consorciados ou conveniados. Embora não haja casos concretos, a prestação integrada dos referidos serviços com o abastecimento de água e o esgotamento sanitário pode ser solução viável e atrativa para sua organização e execução por meio de consórcio público ou por entidade conveniada de outro município.

Com essas ressalvas, apresenta-se a seguir algumas opções de organização da prestação dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos em regime de gestão associada:

- a) criação de consórcio público, ou outorga a consórcio existente, para a prestação integrada e plena dos serviços de saneamento básico ou para prestação plena exclusiva dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos;
- b) celebração de convênio de cooperação com outro município e delegação para sua entidade prestadora dos serviços de saneamento básico da prestação plena, integrada ou exclusiva, dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos;
- c) criação de consórcio público ou outorga a consórcio existente, ou, celebração de convênio de cooperação com outro município para a prestação das atividades de processamento e/ou disposição final em aterro de resíduos sólidos, sendo as demais atividades prestadas diretamente por órgão ou entidade do município.

A terceira opção dessa hipótese é solução que já vem sendo adotada em vários municípios, porém, se trata de solução parcial para a prestação dos serviços. Nesse caso, a eficiência e eficácia da gestão desses serviços depende da adequada organização da sua gestão integral e da prestação direta local das demais atividades que os compõem.

#### **IV. Organização da prestação mediante concessão a terceiros**

Como já visto, a prestação dos serviços públicos pode ser delegada em regime de concessão comum (ou plena), regida pela Lei nº 8.987, de 1995, ou em regime de parceria público-privada (PPP) nas modalidades de concessão administrativa ou patrocinada, regidas pela Lei nº 11.079, de 2004. Essas delegações podem ser feitas diretamente pelo município ou por meio de consórcio público do qual participe, desde que previsto no protocolo de intenções de sua criação.

Pelas mesmas razões expostas no tópico III anterior, a concessão plena dos serviços não tem sido utilizada, nesse caso principalmente em razão da impossibilidade técnica de cobrança de tarifas diretamente dos usuários, além da impossibilidade de qualquer forma de cobrança direta das atividades de limpeza urbana.

Portanto, nessa hipótese só é possível a prestação dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, mesmo que envolva todas as atividades-fim, no regime de parceria público-privada.

Alguns municípios já tem adotado o regime de PPP para a concessão de atividades específicas como a implantação e operação de aterros sanitários e/ou unidades de processamento de resíduos. Embora possíveis, não são conhecidas experiências de delegação da prestação de todas as atividades dos serviços nesse regime.

De qualquer forma, nessa hipótese, o município precisaria organizar a gestão municipal dos referidos serviços, seja diretamente por órgão ou entidade de sua administração direta ou indireta, seja mediante gestão associada por consórcio público ou convênio de cooperação.

O resultado final dessa etapa do estudo consistirá na definição do(s) modelo(s) de gestão dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos que se pretende instituir ou reorganizar no município e no detalhamento sintético do(s) respectivo(s) arranjo(s) – organizacional e estrutural.



# 05

## Estudo de viabilidade técnica e econômico-financeira

O estudo de viabilidade compreenderá a análise da situação atual e 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 prazos, considerando o horizonte temporal do plano de saneamento básico se inexistente, de pelo menos vinte (20) anos. O estudo de viabilidade deve contemplar, conforme os cenários propostos, as etapas e atividades essenciais descritas a seguir, com foco nos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos.

### 5.1 Estudo de demandas

Esse estudo consiste na análise dos aspectos e fatores determinantes das demandas pelos referidos serviços, abordando, entre outros, os seguintes temas:

#### I. Análise demográfica e imobiliária do município

Nessa análise deve-se considerar a evolução demográfica e imobiliária do município e sua projeção para o horizonte do estudo de viabilidade ou do plano de saneamento, compreendendo a população permanente e os domicílios residenciais, individuais e coletivos, ocupados e totais; bem como os domicílios não residenciais relativos às diversas atividades econômicas, públicas e sociais do município.

#### II. Análise da geração de resíduos

Essa atividade consiste na avaliação da evolução e da projeção das quantidades de resíduos gerados no município, conforme os seus tipos e origens, tendo como base pelo menos os últimos quatro anos e o horizonte do estudo. A quantificação e a determinação dos fatores de estimação de resíduos gerados por unidade geradora (domicílio ou *per capita*) deve considerar a quantidade estimada de domicílios residenciais e não residenciais cobertos pela coleta convencional e seletiva domiciliar e em pontos estacio-

nários, e as respectivas quantidades de resíduos coletados, bem como as quantidades de resíduos públicos (da limpeza urbana), de grandes geradores de resíduos comuns e especiais (RDO, RSS, RCC, volumosos, etc.), originários de coletas exclusivas ou recebidos diretamente dos geradores nas unidades de processamento ou de disposição final (aterro), por tipo de resíduo e origem.

### III. **Análise da destinação dos resíduos**

Essa análise deve avaliar a evolução da destinação dos resíduos, considerando as quantidades de resíduos, por tipo e origem, recebidos nas unidades de processamento e de disposição final e a eventual movimentação de resíduos ou rejeitos entre essas unidades, inclusive estações de transbordo. Nessa análise deve-se também projetar, para o horizonte do estudo, a destinação dos resíduos, conforme cenários e fatores estimativos de redução da geração, de reaproveitamento (reuso, reciclagem e compostagem), e de soluções tecnológicas e ambientais adotadas.

O resultado desse estudo deve apresentar as projeções quantitativas das demandas estimadas pelos diferentes serviços ofertados/disponibilizados, tais como: coleta convencional e seletiva, domiciliar e em pontos estacionários; coleta exclusivas de resíduos comuns ou especiais; movimentação por estação de transbordo; transporte entre unidades de processamento e de disposição final; processamento/reaproveitamento de resíduos; disposição final em aterro sanitário ou usina de incineração.

## **5.2 Definição dos objetivos e metas**

Com base no estudo de demandas, deve-se traçar os objetivos e as metas que se pretende alcançar com a gestão dos serviços, tais como definição de horizontes e indicadores progressivos para: universalização da coleta domiciliar e estacionária de RDO; ampliação da coleta seletiva e das soluções de processamento e reaproveitamento; 100% de destinação adequada de resíduos; eliminação da presença irregular de catadores em unidades de processamento e de disposição final; redução da geração de RDO e RPU; etc.

## **5.3 Análise das necessidades de investimentos**

Considerando os resultados do estudo de demandas e os cenários propostos, procede-se à avaliação das necessidades de investimentos em infraestruturas produtivas e operacionais e em medidas estruturantes necessárias para cumprir os objetivos e metas definidos, compreendendo as seguintes atividades:

### I. **Avaliação das infraestruturas e dos recursos estruturantes existentes**

Deve-se proceder à avaliação das capacidades instaladas, das condições operacionais e das possibilidades técnicas de expansão ou melhoria de produtividade das infraestruturas existentes, inclusive a atualidade das tecnologias utilizadas.

Por exemplo: se existir aterro sanitário em funcionamento e adequadamente instalado e equipado, deve-se avaliar a disponibilidade de área apropriada e licenciada para construção de novas células de aterramento, além de medidas para otimização do uso das já existentes, deve-se avaliar também a produtividade e condições operacionais dos equipamentos utilizados (balança, trator de esteira, compactador, etc.) e a necessidade de reforma ou reposição dos mesmos. Por outro lado, se o que existe é aterro controlado, com disponibilidade de área para expansão, deve-se avaliar as possibilidades e as medidas necessárias para transformá-lo em aterro sanitário, inclusive os equipamentos e instalações operacionais.

O mesmo raciocínio se aplica para as demais unidades operacionais e suas estruturas, tais como: usinas de triagem ou de compostagem, estação de transbordo, etc.

Em relação às atividades de coleta de resíduos, deve-se avaliar, por exemplo, as condições operacionais e as possibilidades de otimização da produtividade da frota e equipes existentes, própria e/ou de terceiros. No caso da frota própria, avalia-se também a necessidade de reforma ou reposição da mesma e a oportunidade (vantagens e desvantagens) de substituição por frota ou serviço terceirizado.

No que se refere aos recursos estruturantes de apoio à gestão, deve-se avaliar, por exemplo, a atualidade tecnológica e as funcionalidades dos sistemas e ferramentas de gerenciamento administrativo, financeiro e operacional (RH, orçamento e contabilidade, cadastro e cobrança de usuários/contribuintes, monitoramento da coleta, etc.), verificando eventuais necessidades de manutenção ou evolução ou de suas substituições para atender às demandas gerenciais previstas.

Nessa avaliação deve-se analisar ainda a disponibilidade e possibilidade de compartilhamento de infraestruturas e de recursos operacionais e estruturantes existentes em outros órgãos ou entidades municipais, ou em municípios próximos com os quais possa se consorciar ou conveniar para execução das respectivas atividades.

## **II. Estudo de novas infraestruturas e medidas estruturantes necessárias**

Nesse estudo deve-se avaliar a necessidade de implantação de novas infraestruturas, de aquisição de novos veículos, equipamentos e máquinas operacionais, e de aquisição ou desenvolvimento e implantação de sistemas e ferramentas de gerenciamento administrativo, financeiro e operacional.

Na avaliação de novas infraestruturas e estruturas operacionais, deve-se analisar as soluções tecnológicas mais adequadas e compatíveis com as demandas a serem atendidas, inclusive quanto à eficiência técnica e à racionalidade econômica. O mesmo se aplica a avaliação das medidas e recursos estruturantes. Nesse caso deve-se avaliar ainda as disponibilidades e possibilidades de compartilhamento de novas infraestruturas e de recursos operacionais e estruturantes com outros órgãos ou entidades do município ou de outros municípios próximos, visando a racionalização dos investimentos.

Na análise de investimentos estruturais e estruturantes para implantação ou ampliação da coleta seletiva, processamento e reaproveitamento de resíduos, deve-se considerar

também a oportunidade e possibilidade de integração de catadores de materiais recicláveis no sistema, mediante contratação de suas associações ou cooperativas.

### III. **Análise de arranjos intermunicipais para atividades compartilhadas**

Na análise das necessidades de investimentos deve-se proceder à avaliação de possíveis arranjos intermunicipais, por meio de gestão associada, para a implantação e compartilhamento de atividades ou de infraestruturas dos serviços. Essa análise deve focar particularmente soluções integradas para processamento e disposição final de resíduos, constituídas por centrais de tratamento de resíduos compostas de: unidade de triagem e tratamento de materiais recicláveis, unidade de compostagem, unidade de processamento de RCC, unidade de tratamento de RSS e/ou aterro de rejeitos e de inertes.

Em condições logísticas e administrativas favoráveis pode-se avaliar também as possibilidades de arranjos para o compartilhamento de equipamentos e veículos, de atividades de coleta (convencional e seletiva, RSS, RCC, volumosos, etc.) e de atividades do serviço de limpeza urbana, bem como de atividades-meio da gestão (informática, contabilidade, licitações, serviços de engenharia e assistência técnica, etc.).

### IV. **Estimativa dos custos dos investimentos**

Completando essa etapa do estudo de viabilidade, procede-se à estimativa dos custos dos investimentos previstos e respectivos cronogramas de desembolsos, conforme as projeções das necessidades de investimentos definidas nos tópicos anteriores desse item e os cenários de organização dos serviços propostos.

## **5.4 Análise de viabilidade técnica e econômico-financeira**

Essa etapa consiste na consolidação da análise de viabilidade técnica e econômico-financeira da prestação dos serviços de limpeza urbana, para os diferentes cenários de organização dos serviços propostos e os elementos definidos nos itens anteriores do estudo de viabilidade. Essa análise deve contemplar, em síntese, os conteúdos indicados nos tópicos seguintes.

### **5.4.1 Análise e Projeção do Fluxo de Caixa dos Serviços**

Essa análise deve compreender a avaliação do fluxo de caixa realizado no período retrospectivo de pelo menos os últimos quatro (4) anos e da sua projeção para o período prospectivo correspondente ao horizonte estabelecido para o estudo, inclusive a descrição sucinta das metodologias utilizadas para estimativa e projeção das despesas e das receitas. Recomenda-se que o fluxo de caixa seja composto pelos seguintes grupos de elementos financeiros:

#### **I. Despesas correntes ou de custeio, desagregadas por atividades-meio e fim e por:**

- a) despesas com pessoal próprio – remuneração, encargos e benefícios sociais;
- b) despesas com pessoal terceirizado – despesas com pessoal contratado para atividades continuadas exclusivas de mãos de obra;
- c) despesas com serviços/atividades terceirizadas, inclusive locação de máquinas e veículos;
- d) despesas com insumos e materiais de consumo;
- e) despesas gerais (não classificadas nos elementos anteriores); e
- f) despesas extraordinárias ou eventuais (inclusive indenizações trabalhistas e civis).

#### **II. Despesas com investimentos, desagregadas por atividades-meio e fim e por:**

- a) terrenos;
- b) construções civis e instalações fixas;
- c) veículos e equipamentos e máquinas operacionais;
- d) equipamentos e softwares de informática;
- e) mobiliário e instalações em geral.

#### **III. Receitas dos serviços, desagregadas por atividades-fim e por:**

- a) receitas de taxas e preços públicos;
- b) receitas de serviços acessórios;
- c) receitas extraordinárias ou eventuais (indenizações, alienação de bens, etc.);
- d) repasses do tesouro municipal para custeio das atividades de limpeza urbana;
- e) repasses do tesouro municipal para cobertura de déficits financeiros.

#### **IV. Fluxo das atividades de financiamentos**

- a) Desembolsos de financiamentos onerosos recebidos no exercício;
- b) Transferências voluntárias da União e de outros entes;
- c) Amortizações de financiamentos onerosos;
- d) Juros e outros encargos de financiamentos onerosos.

### **5.4.2 Análises e Projeções Econômico-Financeiras Acessórias**

Para a correta elaboração do fluxo de caixa dos serviços, sugere-se a elaboração das seguintes análises e projeções:

#### **I. Análise retrospectiva e projeção dos custos econômicos dos serviços**

Essa análise é necessária para efeito de determinação de taxas e preços públicos dos serviços, conforme a regulação estabelecida, bem como para projeção das receitas operacionais e estimação das demais fontes de financiamento (custeio e investimentos) dos serviços.

A metodologia a ser adotada para elaboração dessa análise é determinada pela forma de prestação dos serviços adotada, ou seja: prestação direta por órgão ou entidade do município, prestação indireta em regime de gestão associada por consórcio público ou por convênio de cooperação, ou prestação indireta em regime de concessão comum ou de PPP.

## II. **Análise das necessidades e alternativas de financiamentos**

Essa análise visa estimar as necessidades e avaliar as alternativas de financiamentos por fontes complementares às receitas operacionais dos serviços, conforme as projeções do fluxo de caixa, considerando particularmente as opções de financiamentos onerosos e suas condições.

Para essa análise deve-se levar em conta o serviço da dívida eventualmente existente e a capacidade de endividamento do município e/ou da entidade prestadora dos serviços, contemplando inclusive a projeção dos fluxos dos financiamentos.

O Ministério das Cidades editou recentemente a Portaria nº 577, de 2016, instituindo normas de referência para elaboração do estudo de viabilidade técnica e econômica previsto no art. 11, inciso II, da Lei nº 11.445, de 2007, que podem ser adotadas para elaboração desse estudo, com as devidas adequações.

## **5.5 Definição do modelo de gestão dos serviços**

Feito o estudo de viabilidade para os diferentes cenários de organização e de prestação dos serviços, procede-se à análise comparativa dos seus resultados e à escolha ou à combinação justificada daquele(s) que apresentar(em) maior viabilidade e melhores condições de sustentabilidade técnica e econômico-financeira no longo prazo, bem como a exequibilidade de sua implementação.

O resultado dessa análise deverá indicar o modelo de gestão mais adequado para a (re)organização dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e, se o caso, (re)definir o regime e a forma mais adequada de sua prestação, se direta ou indireta e se municipal (autarquia ou empresa pública) ou intermunicipal (consórcio público ou convênio de cooperação).

Essa análise juntamente com os estudos que a suportam devem então ser submetidos à consulta e audiência pública para apresentação dos mesmos e da proposta do modelo de gestão escolhido, permitindo que os cidadãos, os entes reguladores, os organismos de controle social e outros interessados possam manifestar suas opiniões, críticas e sugestões, subsidiando sua eventual revisão e dando o devido suporte da sociedade para a decisão tomada.

# Referências

1. Brasil. Constituição 1988. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, Congresso Federal; 1988.
2. 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.
3. 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.
4. BRASIL. Lei n.º 12.305, de 02 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei no 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 03.08.2010.
5. 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.
6. Brasil. Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 31.12.2004.
7. BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental – SNSA. SNIS – **Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento: diagnóstico do manejo de resíduos sólidos urbanos – 2014**. Brasília: SNSA/MCIDADES, 2016. 154 p.
8. Fundação Nacional de Saúde/ Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento. **Criação e Estruturação dos Serviços Municipais e Intermunicipais de Saneamento Básico**. PEIXOTO, J. B, Brasília: Funasa, 2016. No prelo.
9. 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.
10. 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.

11. 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.
12. 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.
13. 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.

### **Modelo de projeto de lei de criação de Serviço Municipal de Saneamento Básico**

Anexo – Modelo de projeto de lei de criação de Serviço Municipal de Saneamento Básico (Se aplica para a gestão integrada dos quatro serviços de saneamento básico) (Versão revisada e ampliada pelo autor)

Cria o Serviço Municipal de Saneamento Básico<sup>33</sup> (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 ..... (SMSB<sup>34</sup>), 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;

33 É importante criar ou reorganizar 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.

34 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

- III – 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;
- IV – 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.

§ 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
- 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 dessa 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 – FMSB<sup>35</sup>;
- 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: 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:

---

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

- 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 dessa 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 que 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 esse 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 dessa 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 nesse 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 dessa 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.: ADOPTAR A ESTRUTURA DE ACORDO COM O PORTE DO MUNICÍPIO, E OS SERVIÇOS QUE SERÃO PRESTADOS – Vide sugestões de estruturas organizacionais propostas na publi-

cação "*Criação e Estruturação dos Serviços Municipais e Intermunicipais de Saneamento Básico*". Convênio Funasa/Assemae, 2016)

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 dessa 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, nesse 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 – da receita 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 dessa 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 dessa 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. As atividades regulares de coleta seletiva de materiais recicláveis ou reaproveitáveis integrarão o serviço de coleta e de destinação final adequada de resíduos domiciliares e equiparados, sem ônus adicionais para os usuários, para os quais poderão ser instituídos incentivos econômicos para adesão a programas de coleta seletiva instituídos pelo Município para esse 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 desses serviços, mediante regime de tarifas, conforme o regulamento específico desses serviços.

§ 4º. Conforme disposições do regulamento dessa 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 dessa 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 FMSB 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 esses 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 dessa 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 desse 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 desses serviços, nos termos dessa 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 dessa 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 lindeiros 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 dessa 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 dessa Lei, ficará sujeita às seguintes penalidades, nos termos dos regulamentos e normas administrativas de regulação, independentemente 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 nesse artigo;

II – multa de xx% (.....) a yy% (.....) do salário mínimo vigente<sup>36</sup>, conforme o tipo e a gravidade da ocorrência definidos no regulamento dessa Lei;

III – suspensão total ou parcial do serviço ou das atividades, até a correção das irregularidades, quando aplicável;

---

<sup>36</sup> Deve-se verificar a legalidade da vinculação do valor de multas de posturas ao salário mínimo.

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** desse artigo poderá ser, conforme as situações e ocorrências definidas no regulamento dessa Lei:

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 nesse 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 nesse artigo constituirão receita do FMSB.

## **CAPÍTULO VII 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 dessa 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 dessa 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 desse § 1º;
- 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 Gestor<sup>37</sup>, constituído por no mínimo três membros, especificamente designados para esse 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;

---

<sup>37</sup> O Conselho Gestor do Fundo pode ser o próprio órgão regulador municipal, se existir.

- 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.

§ 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

### **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**

<b>NÍVEL</b>	<b>VENCIMENTO</b>	<b>NÍVEL</b>	<b>VENCIMENTO</b>
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	...	I	40	1º grau inc.
Vigia	...	I	40	1º grau inc.
Auxiliar de Operação de Estação Coletor de Resíduos (gari)	...	I	40	1º grau inc.
Auxiliar de Administração I	...	I	40	1º grau inc.
Auxiliar de Administração II	...	II	40	1º grau inc.
Auxiliar de Administração III	...	III	40	1º grau inc.
Bombeiro/encanador	...	VI	40	1º grau inc.
Agente comercial	...	VI	40	1º grau
Eletricista/Mecânico de Bombas	...	VII	40	1º grau
Desenhista	...	VII	40	2º grau
Pedreiro	...	VII	40	1º grau inc.
Agente de Administração I	...	X	40	2º grau
Motorista	...	X	40	1º grau
Operador de Máquinas Leves	...	X	40	1º grau
Operador de Máquinas Pesadas	...	XI	40	1º grau
Agente de Administração II	...	XI	40	2º grau
Técnico em Contabilidade	...	XI	40	2º grau
Programador de Informática	...	XI	30	2º grau
Operador de ETA / ETE	...	XI	40	2º grau
Operador de Aterro Sanitário	...	XI	40	2º grau
Operador de Usina de Triagem	...	XI	40	2º grau
Engenheiro	...	XII	30	3º grau
Analista de Sistema	...	XII	30	3º grau
Farmacêutico, Químico, Bioquímico	...	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	





### **Missão**

Promover a saúde pública e a inclusão social por meio de ações de saneamento e saúde ambiental.

### **Visão de Futuro**

A Funasa, integrante do SUS, contribuindo para as metas de universalização do saneamento no Brasil, será referência nacional e internacional nas ações de saneamento e saúde ambiental.

### **Valores**

- Agimos sempre com excelência;
- Valorizamos a integração e o trabalho em equipe;
- Nossa conduta é ética e transparente;
- Pensamos e agimos de forma sustentável;
- Valorizamos todos os saberes;
- Oferecemos mais a quem menos tem.



MINISTÉRIO DA  
SAÚDE



PÁTRIA AMADA  
**BRASIL**  
GOVERNO FEDERAL