



MINISTÉRIO DAS
CIDADES



Curso Supervisão da Regulação dos Serviços de Saneamento Básico *Eficiência e Sustentabilidade dos Prestadores de Serviços*

Brasília, 18-20 de setembro de 2017

PERGUNTA CENTRAL

A União pode contribuir para o desenvolvimento da regulação do saneamento básico no Brasil?

A União e a regulação do saneamento básico

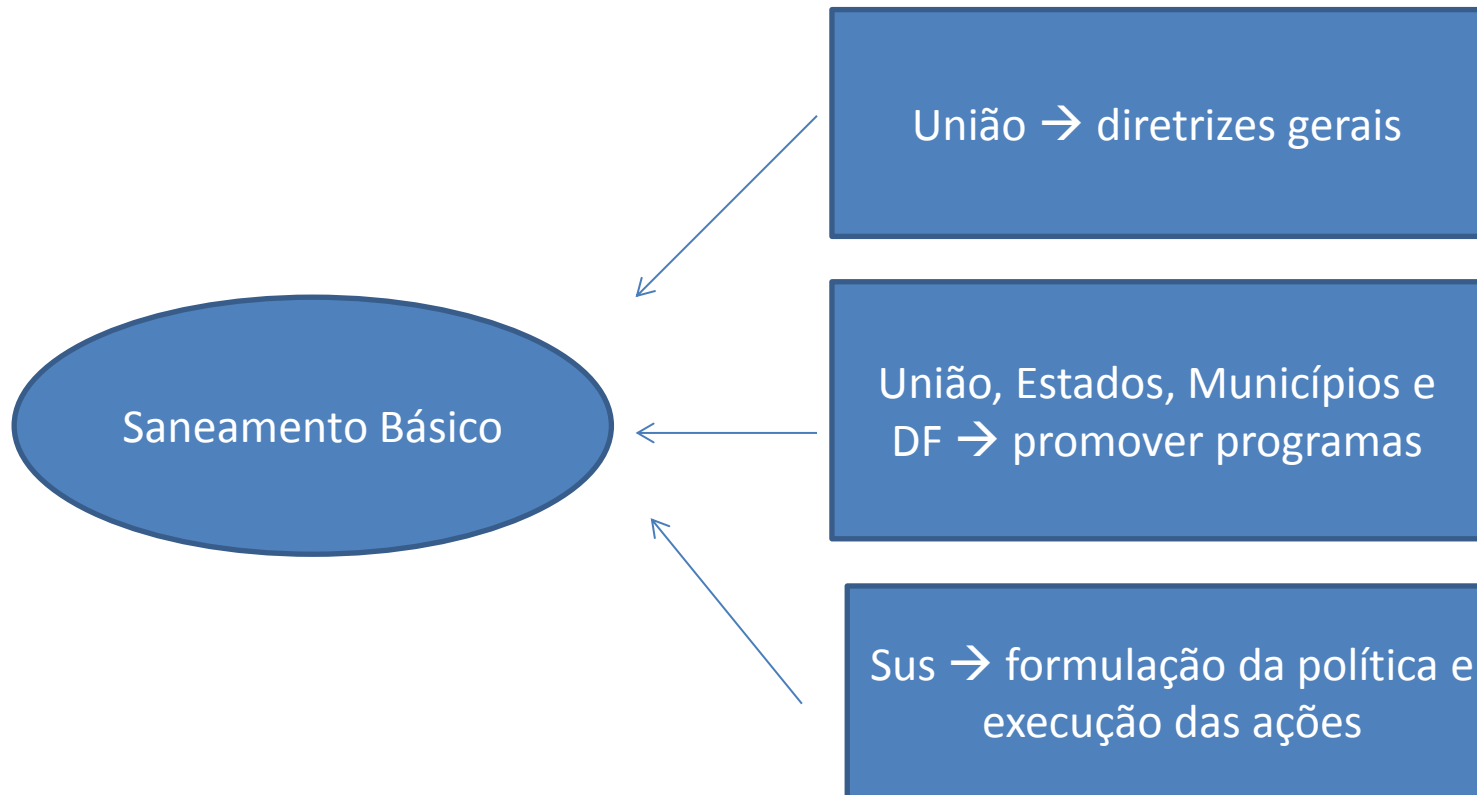
1. Base normativa

2. Prestação e regulação

3. Papel da União no saneamento

4. Desafios e propostas

**Curso Supervisão da Regulação dos Serviços de Saneamento
Básico - Eficiência e Sustentabilidade dos Prestadores de Serviço
Brasília, Ministério das Cidades 18-20 setembro 2017**



Titularidade: fundamento constitucional

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - **legislar** sobre assuntos de interesse local;

.....

V - **organizar e prestar**, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os **serviços públicos de interesse local**, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

.....

Titularidade: fundamento constitucional

Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

.....

§ 3º - Os **Estados** poderão, mediante lei complementar, **instituir** regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de **funções públicas de interesse comum**.

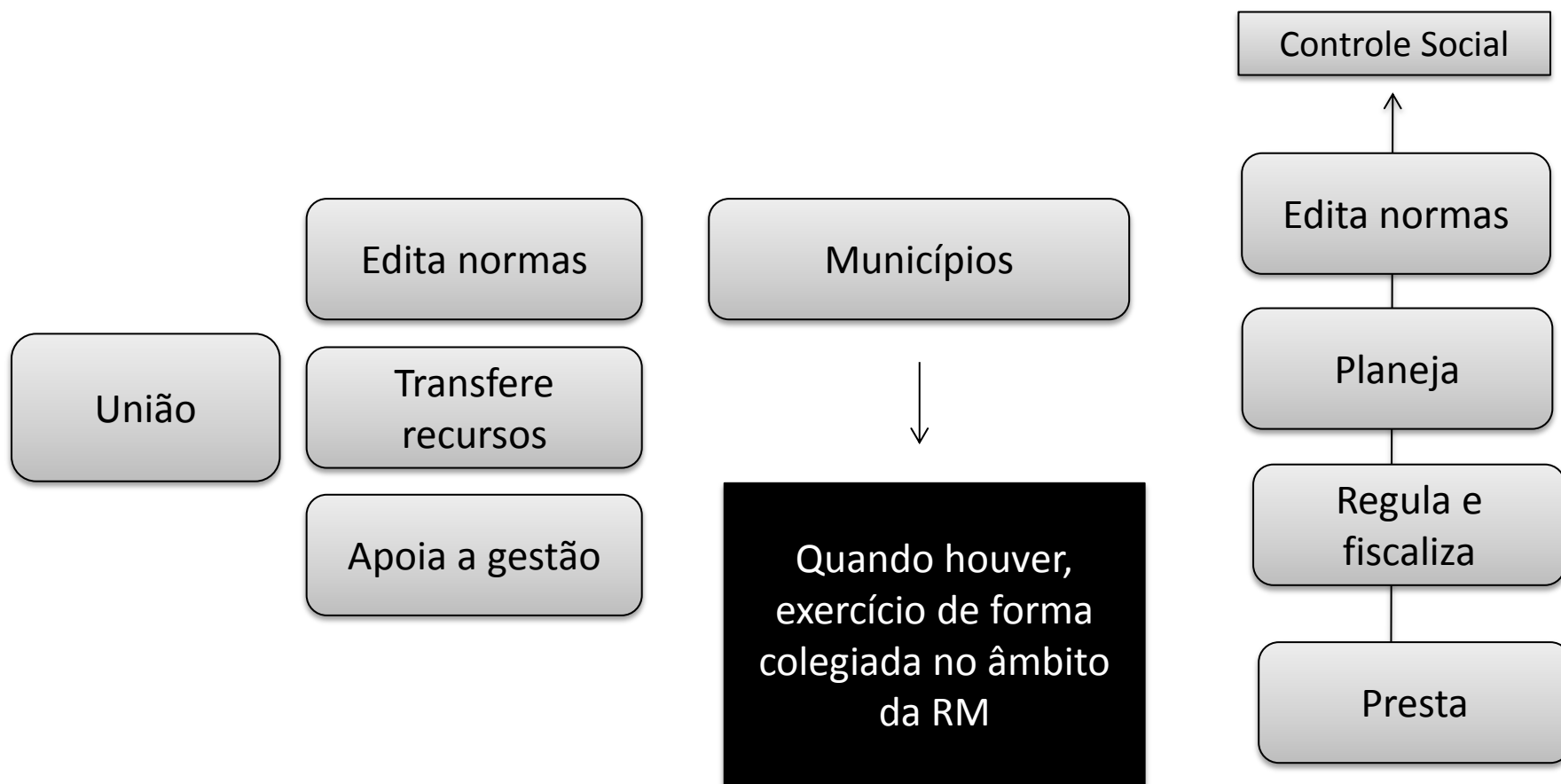
Saneamento e **Regiões Metropolitanas**

- ▶ Competência é sempre **municipal!**
- ▶ Os Municípios localizados em regiões metropolitanas e em **aglomerações urbanas** exercem sua titularidade em **regime especial**, colegiado (art. 25, § 3º, da CF e decisão do STF na ADI 1.842/RJ).

A **legislação** do saneamento básico

- ▶ Competência da União para instituir **diretrizes gerais do saneamento básico** (CF, art. 21, XX);
- ▶ Lei federal nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007 – **Lei Nacional de Saneamento Básico (LNSB)**;
- ▶ Decreto nº 7.217, de 21 de junho de 2010 – **Regulamento da LNSB**.

Desenho institucional



A União e a regulação do saneamento básico

1. Base normativa

2. Prestação e regulação

3. Papel da União no saneamento

4. Desafios e propostas

Serviços de saneamento básico

- ▶ Os serviços públicos de saneamento básico englobam quatro componentes: abastecimento de **água**, **esgotamento sanitário**, limpeza urbana e manejo de **resíduos sólidos** e manejo de **águas pluviais** (art. 3º, da LNSB).

A prestação na LNSB

Direta

Órgão ou entidade que integra a
administração **do Município**

contrato de programa
(in house providing)

Município

Indireta

Concessão Comum

**PPP na modalidade concessão
patrocinada**

A prestação na LNSB

Consórcio Público

(do qual o
Município
participe)

Direta

Serviços prestados pelo próprio
consórcio

(“consórcio prestador”)

contrato de programa com órgão ou
entidade de ente da Federação consorciado
(“consórcio contratante”)

Indireta

Concessão comum
(“consórcio contratante”)

PPP na modalidade **concessão patrocinada**
(“consórcio contratante”)

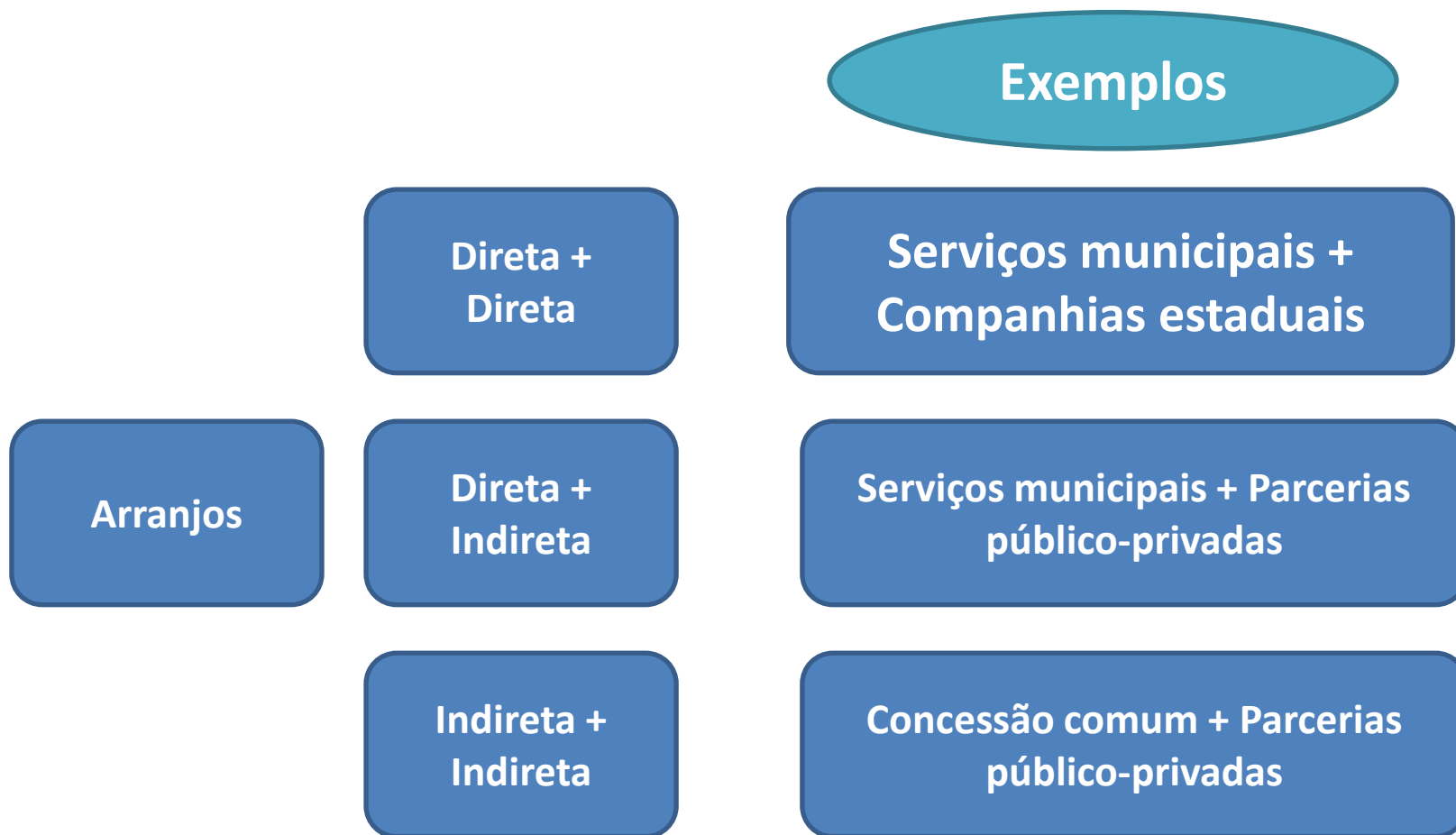
A terceirização na prestação

- A **terceirização** de algumas atividades dos serviços de saneamento **não desnatura** seu caráter de prestação direta. Exemplo comum é o uso dos contratos regidos pela Lei nº 8.666/1993 em atividades relacionadas aos resíduos sólidos;
- No caso do **manejo de resíduos sólidos urbanos**, a terceirização por meio de contratos regidos pela Lei nº 8.666/1993 **torna precária a prestação**, já que não viabiliza a amortização de investimentos e atribui ao Poder Público excessivos riscos.
- As PPPs na modalidade concessão administrativa, por não interferir na **exploração dos serviços**, também não desnatura o regime de prestação direta.

A prestação na LNSB

- Serviços públicos separados em atividades. Exemplos:
 - **Abastecimento de água:** reservação de água bruta; captação; adução de água bruta; tratamento de água; adução de água tratada; reservação de água tratada; e distribuição mediante ligação predial.
 - **Esgotamento sanitário:** coleta, inclusive ligação predial, dos esgotos sanitários; transporte dos esgotos sanitários; tratamento dos esgotos sanitários; e disposição final dos esgotos sanitários.
- Estas atividades podem ser desenvolvidas por um ou mais **prestadores interdependentes**.

Arranjos na prestação dos serviços



Regulação das **atividades interdependentes**

Art. 12. Nos serviços públicos de saneamento básico em que **mais de um prestador** execute **atividade interdependente** com outra, a relação entre elas deverá ser regulada por **contrato** e haverá **entidade única encarregada das funções de regulação** e de fiscalização.

§ 1º A entidade de regulação definirá, pelo menos:

- I - as normas técnicas relativas à **qualidade, quantidade e regularidade dos serviços prestados** aos usuários e entre os diferentes prestadores envolvidos;
- II - as **normas econômicas e financeiras** relativas às tarifas, aos subsídios e aos pagamentos por serviços prestados aos usuários e entre os diferentes prestadores envolvidos;
- III - a **garantia de pagamento** de serviços prestados entre os diferentes prestadores dos serviços;
- IV - os mecanismos de pagamento de diferenças relativas a **inadimplemento** dos usuários, **perdas comerciais e físicas** e outros créditos devidos, quando for o caso;
- V - o sistema contábil específico para os prestadores que atuem em mais de um Município.

Formas de exercício da competência regulatória



A regulação na LNSB

■ Art. 21, da LNSB:

Art. 21. **O exercício da função de regulação** atenderá aos seguintes princípios:

- I - independência decisória, incluindo autonomia administrativa, orçamentária e financeira da entidade reguladora;
- II - transparência, tecnicidade, celeridade e objetividade das decisões.

■ Art. 2º, do Regulamento da LNSB:

Art. 2º Para os fins deste Decreto, consideram-se:

- IV - **entidade de regulação**: entidade reguladora ou regulador: agência reguladora, consórcio público de regulação, autoridade regulatória, ente regulador, ou qualquer outro órgão ou entidade de direito público que possua competências próprias de natureza regulatória, independência decisória e não acumule funções de prestador dos serviços regulados;

A regulação na LNSB

■ Art. 22, da LNSB:

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.

■ Art. 2º, do Regulamento da LNSB:

Art. 2º Para os fins deste Decreto, consideram-se:

- II - **regulação**: todo e qualquer ato que discipline ou organize determinado serviço público, incluindo suas características, **padrões de qualidade**, impacto socioambiental, direitos e obrigações dos usuários e dos responsáveis por sua oferta ou prestação e **fixação e revisão do valor de tarifas** e outros preços públicos, para atingir os objetivos do art. 27;

A regulação na LNSB

■ Art. 23, da LNSB:

Art. 23. A entidade reguladora editará normas relativas às dimensões técnica, econômica e social de prestação dos serviços, que abrangerão, pelo menos, os seguintes aspectos:

- I - **padrões e indicadores de qualidade** da prestação dos serviços;
- II - requisitos operacionais e de manutenção dos sistemas;
- III - as **metas progressivas de expansão** e de qualidade dos serviços e os respectivos prazos;
- IV - **regime, estrutura e níveis tarifários**, bem como os procedimentos e prazos de sua fixação, reajuste e revisão;
- V - medição, faturamento e cobrança de serviços;
- VI - monitoramento dos custos;
- VII - **avaliação da eficiência e eficácia** dos serviços prestados;
- VIII - plano de contas e mecanismos de informação, auditoria e certificação;
- IX - subsídios tarifários e não tarifários;
- X - padrões de atendimento ao público e mecanismos de participação e informação;
- XI - medidas de contingências e de emergências, inclusive racionamento;

A regulação na LNSB

■ Art. 11, da LNSB:

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

I - a existência de plano de saneamento básico;

II - a existência de estudo comprovando a viabilidade técnica e econômico-financeira da prestação universal e integral dos serviços, nos termos do respectivo plano de saneamento básico;

III - a existência de **normas de regulação** que prevejam os meios para o cumprimento das diretrizes desta Lei, incluindo a **designação da entidade de regulação** e de fiscalização;

IV - a realização prévia de audiência e de consulta públicas sobre o edital de licitação, no caso de concessão, e sobre a minuta do contrato.

A regulação na LNSB

■ Art. 38, da LNSB:

Art. 38. As **revisões tarifárias** compreenderão a reavaliação das condições da prestação dos serviços e das tarifas praticadas e poderão ser:

.....

§ 1º As revisões tarifárias terão suas pautas definidas pelas **respectivas entidades reguladoras**, ouvidos os titulares, os usuários e os prestadores dos serviços.

A União e a regulação do saneamento básico

1. Base normativa

2. Prestação e regulação

3. Papel da União no saneamento

4. Desafios e propostas

Papel da **União** no saneamento

- A União pode atuar mediante:
 - (i) edição de **normas de cumprimento obrigatório** (*hard law*);
 - (ii) edição de **orientações** (*soft law*); e
 - (iii) **condicionamento de acesso a recursos** (*spending power*).
 - (iv) **assistência técnica e produção e difusão de informações e conhecimento.**

Atividade normativa

- *Hard law*: normas de cumprimento obrigatório tanto para a Administração Pública federal como para os entes federados e os demais atores do saneamento;
- *Soft law*: normas com natureza de mera recomendação, que necessita de adesão voluntária. Podem haver mecanismos para induzir a adesão (p. ex. quando a *soft law* vincula o acesso a recursos federais).

Hard law

Art. 21. Compete à União: [...]

XX - **instituir diretrizes** para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, **saneamento básico** e transportes urbanos; [...]

Hard law

- **Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007 – Lei Nacional de Saneamento Básico (LNSB)**
- **Decreto nº 7.217, de 21 de junho de 2010 - Regulamenta a LNSB**

Hard law

- Leis sobre outros temas e que, indiretamente, incidem sobre saneamento básico. Exemplos:
 - Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995 - concessão e permissão da prestação de serviços públicos;
 - Lei nº 11.107, 6 de abril de 2005 - contratação de consórcios públicos.

Hard law

- Normas infralegais, como a Portaria MS nº 2.914, de 2011, que dispõe sobre o padrão de potabilidade da água para consumo humano.

Soft law

- A União também pode editar normas de natureza não cogente (*soft law*), como manuais de melhores práticas, modelos, orientações e recomendações.
- Apesar de não serem juridicamente exigíveis, podem possuir grande papel na orientação das condutas dos atores do saneamento básico.

Soft law

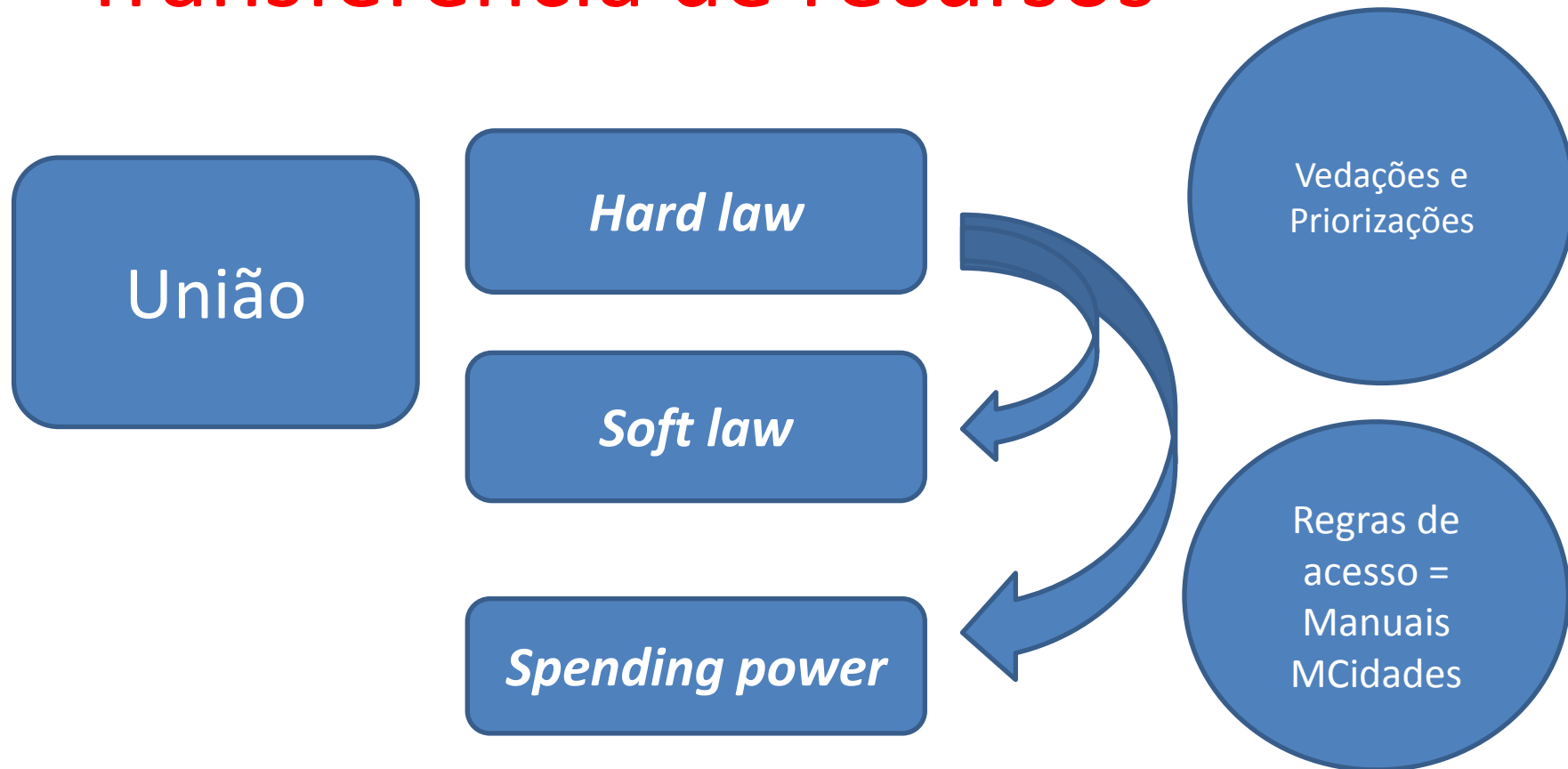
- Regulamento da LNSB

Art. 39. São condições de validade dos contratos que tenham por objeto a prestação de serviços públicos de saneamento básico:

II - existência de estudo comprovando a viabilidade técnica e econômico-financeira da prestação universal e integral dos serviços, nos termos do respectivo plano de saneamento básico;

§ 4º O **Ministério das Cidades** fomentará a elaboração de norma técnica para servir de referência na elaboração dos estudos previstos no inciso II do **caput**.

Transferência de recursos



Recursos onerosos e não-onerosos

**Recursos não
onerosos**

Transferência

**Recursos
onerosos**

Financiamento

Requisitos:

**Política Federal de
Saneamento Básico**

**Planos nacional e
municipal de saneamento
básico**

**Atendimento de
condições**

Recursos onerosos e não-onerosos

- Art. 50. A alocação de recursos públicos federais e os financiamentos com recursos da União ou com recursos geridos ou operados por órgãos ou entidades da União serão feitos em conformidade com as **diretrizes e objetivos** estabelecidos nos arts. 48 e 49 desta Lei e com os **planos de saneamento básico** e condicionados: [...]

Acesso a recursos: vedações

- Art. 50, § 1º, parte final, LNSB: “§ 1º Na aplicação de **recursos não onerosos da União**, será dada prioridade às ações e empreendimentos que visem ao atendimento de usuários ou Municípios que não tenham capacidade de pagamento compatível com a auto-sustentação econômico-financeira dos serviços, **vedada sua aplicação a empreendimentos contratados de forma onerosa**.”

Acesso a recursos: vedações

- Art. 50, § 3º, LNSB: “**É vedada a aplicação de recursos orçamentários da União na administração, operação e manutenção** de serviços públicos de saneamento básico não administrados por órgão ou entidade federal, salvo por prazo determinado em situações de eminente risco à saúde pública e ao meio ambiente.”

Acesso a recursos: vedações

- Os recursos não onerosos da União só podem ser repassados para Estados, Distrito Federal e Municípios **para investimentos**, vedada sua aplicação em empreendimentos contratados de forma **onerosa** (= contratação que depende do pagamento de ônus).
- Não há vedações específicas na LNSB para os **financiamentos** com recursos federais.

Acesso a recursos: prioridades

- Art. 50, §1º, LNSB: “Na aplicação de recursos não onerosos da União, será dada prioridade às ações e empreendimentos que visem ao atendimento de usuários ou Municípios **que não tenham** capacidade de pagamento compatível com a **auto-sustentação econômico-financeira** dos serviços, vedada sua aplicação a empreendimentos contratados de forma onerosa”.

Acesso a recursos: condições

Art. 50, caput, LNSB:

I - ao **alcance de índices mínimos** de:

- a) desempenho do prestador na gestão técnica, econômica e financeira dos serviços;
- b) eficiência e eficácia dos serviços, ao longo da vida útil do empreendimento;

II - à adequada operação e manutenção dos empreendimentos **anteriormente financiados** com recursos mencionados no caput deste artigo.

Acesso a recursos: condições

- Por meio do Snis, a União e outros atores do saneamento se articulam para criar índices dos serviços de saneamento;
- Índices são úteis para avaliar a **eficiência** e a **eficácia** dos serviços de saneamento (lembrando que “*saneamento é serviço, não obra*”);
- Índices auxiliam a União na **melhoria da qualidade do gasto público** em saneamento.

Apoio à gestão

- Por meio do **Sistema Nacional de Informações do Saneamento** – Snis;
- Presta **assistência técnica**, inclusive mediante a elaboração de estudos, planos e projetos;
- Apoia e realiza atividades de **formação** (p. ex., cursos, seminários e outros eventos) e de **produção, de intercâmbio e de difusão de conhecimento** de interesse do saneamento básico (p. ex., ReCESA e publicações).

Sistemas de informação

Art. 53. Fica instituído o Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico - SINISA, com os objetivos de: [...]

§ 2º A União apoiará **os titulares dos serviços** a organizar sistemas de informação em saneamento básico, em atendimento ao disposto no inciso VI do caput do art. 9º desta Lei.

Sistemas de informação

- Sistemas de informações são **estratégicos** em políticas públicas interfederativas.
- Veja o exemplo da Lei Fundamental alemã:

Artigo 91 c [Sistemas técnicos de informação]

(1) A Federação e os Estados podem cooperar no planejamento, construção e operação de sistemas técnicos de informação necessários para o cumprimento das suas tarefas.

(2) Através de convênios, a Federação e os Estados podem fixar os padrões necessários [...]. Os convênios regulamentam também a distribuição dos custos.

Assistência técnica

- **Art. 56, § 1º, LNSB:**

Art. 56. Os recursos não onerosos da União, para subvenção de ações de saneamento básico promovidas pelos demais entes da Federação serão sempre transferidos para os Municípios, para o Distrito Federal, para os Estados ou para os consórcios públicos de que referidos entes participem.

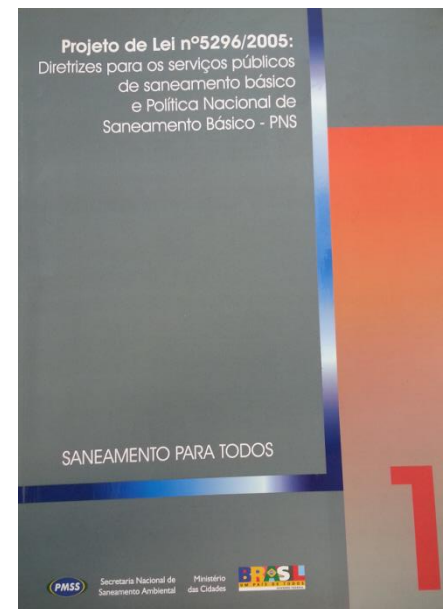
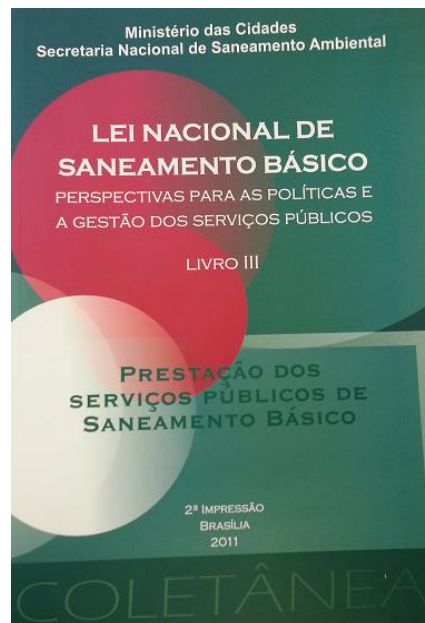
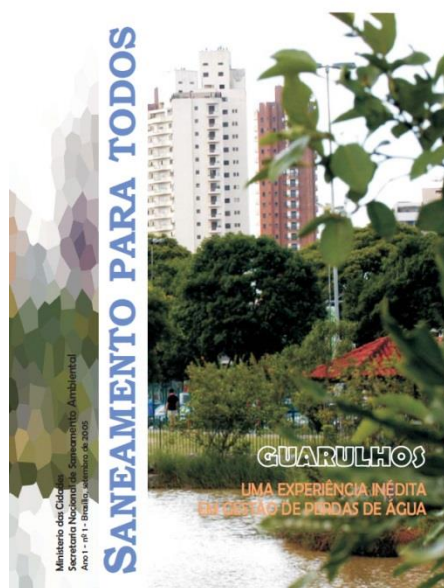
§ 1º O disposto no **caput** não prejudicará que a União aplique recursos orçamentários em programas ou ações federais com o objetivo de **prestar ou oferecer serviços de assistência técnica** a outros entes da Federação.

ReCESA

- Rede Nacional de Capacitação e Extensão Tecnológica em Saneamento Ambiental – ReCESA;
- **Desenvolvimento institucional** do setor de saneamento;
 - **1º ciclo (2006-2009):** atividades de capacitação de profissionais na área de saneamento
 - **2º ciclo (2011-2013):** consolidação da proposta pedagógica da ReCESA e dos recursos didáticos produzidos no primeiro ciclo; desenvolvimento de uma proposta para educação à distância; desenvolvimento de indicadores para avaliação da efetividade das ações de capacitação; desenvolvimento de um projeto para alfabetização profissional e desenvolvimento de uma proposta para certificação profissional.

Publicações

- Atuação da União na produção e difusão de conhecimento:



Prestação pela União

Art. 52, § 1º (Conteúdo do PNSB):

I - abranger o abastecimento de água, o esgotamento sanitário, o manejo de resíduos sólidos e o manejo de águas pluviais e outras ações de saneamento básico de interesse para a melhoria da salubridade ambiental, incluindo o **provimento de banheiros e unidades hidrossanitárias para populações de baixa renda**;

II - tratar especificamente das ações da União relativas ao saneamento básico **nas áreas indígenas, nas reservas extrativistas da União e nas comunidades quilombolas**.

A União e a regulação do saneamento básico

1. Base normativa

2. Prestação e regulação

3. Papel da União no saneamento

4. Desafios e propostas

Desafios

- A União transfere muitos recursos, mas **não avalia de forma profunda os resultados** dessas transferências, no sentido de torná-las mais eficazes.

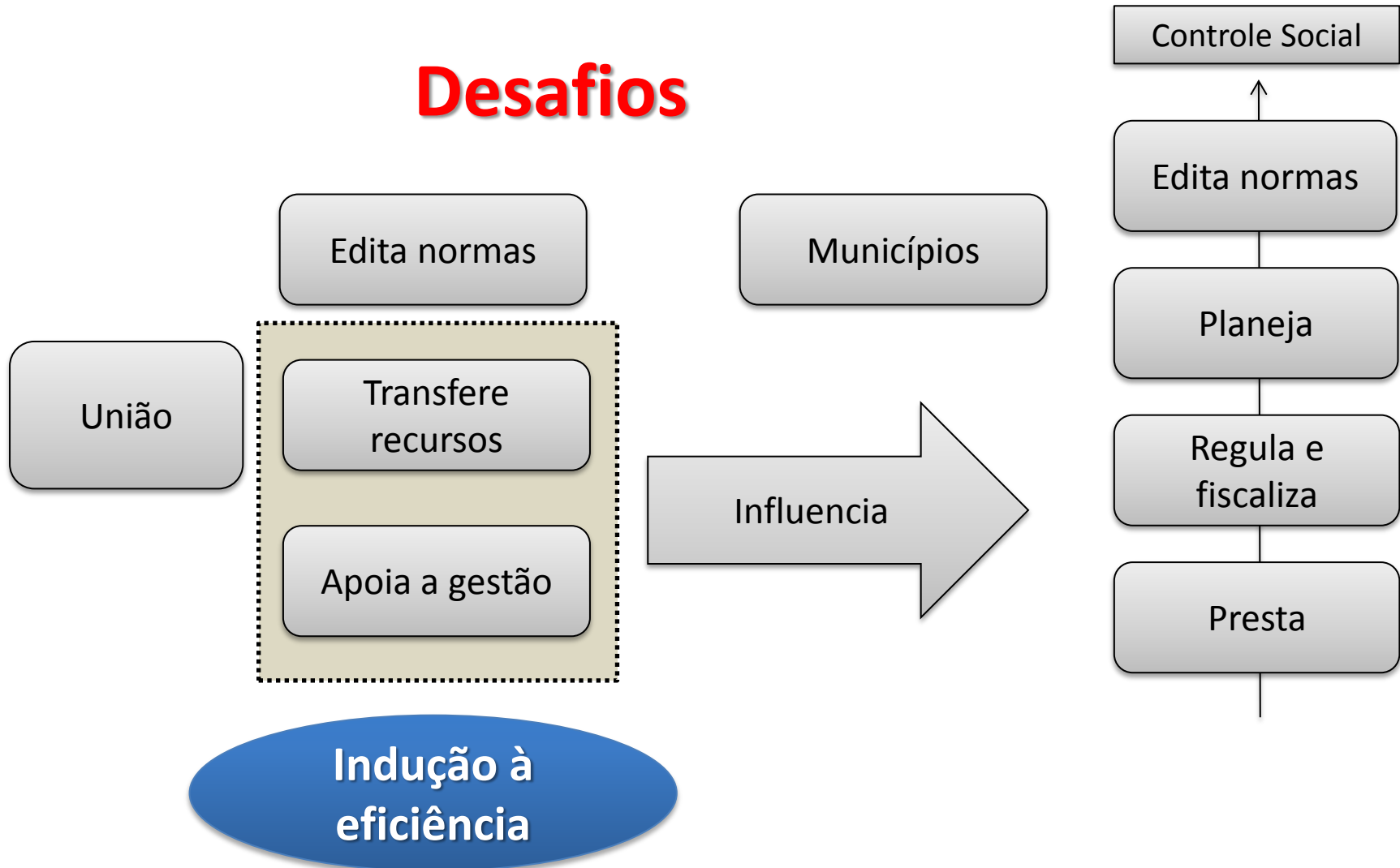
Desafios

- A regulação é importante instrumento para a **avaliação dos serviços**, especialmente quanto à sua eficiência e eficácia.
- A boa atuação do regulador aumenta a **economicidade** e a eficácia **do gasto federal em saneamento**.

Desafios

- **A União** deve exercer importante papel na implantação e na melhoria da regulação do saneamento (*oversight regulation*).

Desafios





MINISTÉRIO DAS
CIDADES



Curso Supervisão a Regulação dos Serviços de Saneamento Básico *Eficiência e Sustentabilidade dos Prestadores de Serviços*

O B R I G A D O

Wladimir António Ribeiro