

PARECER TÉCNICO Nº. 031/2022

Assunto	Análise do Plano Municipal de Saneamento Básico de Aguiarnópolis – TO (SAA – Sistema de Abastecimento de Água e SES – Sistema de Esgotamento Sanitário).
Local	Aguiarnópolis - TO
Referência	Requerimento Caoma: 2020/0374 EDOC: 07010369494202026
Interessados	1º. Promotoria de Justiça de Tocantinópolis

Técnicos Responsáveis

<p>Dalvany Alves de Sousa Lima <i>Engenheira Ambiental</i></p> <p>Ádria Gomes dos Reis <i>Analista Ministerial</i> Ciências Jurídicas</p>	<p>Bruna de Almeida <i>Agente de Proteção Ambiental</i> Bióloga</p> <p>Natália de Sousa Santos <i>Estudante de Engenharia Ambiental</i> Estagiária</p>
---	--

Visto em ___ de maio de 2022

José Maria da Silva Júnior
Procurador de Justiça
Coordenador do CAOMA

Palmas – TO, maio de 2022

1 – INTRODUÇÃO

Em atendimento à solicitação de análise referente aos requisitos legais do Plano Municipal de Saneamento Básico de Aguiarnópolis, o Coordenador do Centro de Apoio Operacional de Urbanismo, Habitação e Meio Ambiente – Caoma, Dr. José Maria da Silva Júnior, designou a equipe técnica formada por Dalvany Alves de Sousa Lima – Engenheira Ambiental, Ádria Gomes dos Reis – Analista Ministerial (Ciências Jurídicas), Bruna de Almeida – Agente de Proteção Ambiental (Bióloga) e Natália de Sousa Santos – Estagiária de Engenharia Ambiental, para emitir **Parecer Técnico sobre o Plano Municipal de Saneamento Básico** apresentado pelo município de Aguiarnópolis - TO.

2 – ANÁLISE E CONSTATAÇÕES

O novo marco legal do saneamento foi sancionado em 2020, através da Lei n.º 14.026 que atualiza este, e:

“altera a Lei n.º 9.984, de 17 de julho de 2000, para atribuir à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) competência para editar normas de referência sobre o serviço de saneamento, a Lei n.º 10.768, de 19 de novembro de 2003, para alterar o nome e as atribuições do cargo de Especialista em Recursos Hídricos, a Lei n.º 11.107, de 6 de abril de 2005, para vedar a prestação por contrato de programa dos serviços públicos de que trata o art. 175 da Constituição Federal, a Lei n.º 11.445, de 5 de janeiro de 2007, para aprimorar as condições estruturais do saneamento básico no País, a Lei n.º 12.305, de 2 de agosto de 2010, para tratar dos prazos para a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, a Lei n.º 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da Metrópole), para estender seu âmbito de aplicação às microrregiões, e a Lei n.º 13.529, de 4 de dezembro de 2017, para autorizar a União a participar de fundo com a finalidade exclusiva de financiar serviços técnicos especializados”.

A Lei n.º 11.445/2007 estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico e para política federal de saneamento básico, representando o marco legal para o setor no Brasil. Recentemente, a Lei n.º 14.026/2020 atualizou o marco legal do saneamento básico, alterando entre outras legislações, a Lei n.º 11.445/2007, para aprimorar as condições estruturais do saneamento básico no País.

Saneamento básico tem conceito amplo e larga abrangência, no entanto, no artigo 3º da Lei de n.º 11.445/2007 considera-se:

I – saneamento básico: conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais de:

a) abastecimento de água potável: constituído pelas atividades e pela disponibilização e manutenção de infraestruturas e instalações operacionais necessárias ao abastecimento

público de água potável, desde a captação até as ligações prediais e seus instrumentos de medição;

b) esgotamento sanitário: constituído pelas atividades e pela disponibilização e manutenção de infraestruturas e instalações operacionais necessárias à coleta, ao transporte, ao tratamento e à disposição final adequados dos esgotos sanitários, desde as ligações prediais até sua destinação final para produção de água de reúso ou seu lançamento de forma adequada no meio ambiente;

c) limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos: constituídos pelas atividades e pela disponibilização e manutenção de infraestruturas e instalações operacionais de coleta, varrição manual e mecanizada, asseio e conservação urbana, transporte, transbordo, tratamento e destinação final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos domiciliares e dos resíduos de limpeza urbana; e

d) drenagem e manejo das águas pluviais urbanas: constituídos pelas atividades, pela infraestrutura e pelas instalações operacionais de drenagem de águas pluviais, transporte, retenção ou retenção para o amortecimento de vazões de cheias, tratamento e disposição final das águas pluviais drenadas, contempladas a limpeza e a fiscalização preventiva das redes.

A análise dos Planos de Saneamento Básico dos municípios deve ser realizada tendo como base o que diz a Lei nº 11.445/2007 e seu Decreto regulamentador nº 7.217/2010. Esses dois instrumentos legais criam alguns **elementos essenciais** para que os quatro serviços do saneamento básico sejam implementados (1- abastecimento de água, 2- esgoto sanitário, 3- gestão de resíduos sólidos e 4- drenagem urbana).

Esses elementos são **o planejamento, a regulação, a fiscalização e o controle social** nos quais o Ministério Público deve focar seu trabalho com o objetivo de garantir que os municípios do Estado do Tocantins implementem ações que garantam a prestação de serviço com qualidade, a preços justos e orientando-se pelos princípios básicos da universalidade, integralidade e equidade.

3 – ELEMENTOS ESSENCIAIS DA POLÍTICA DE SANEAMENTO

A) PLANEJAMENTO

O Decreto nº 7.217/2010, regulamentador da Lei 11.445/2007, no seu art.2º, considera o planejamento como:

“as atividades atinentes à identificação, qualificação, quantificação, organização e orientação de todas as ações, públicas e privadas, por meio das quais o serviço público deve ser prestado ou colocado à disposição de forma adequada.”

O principal instrumento do planejamento é o Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB), que deve possuir um conteúdo mínimo (art. 25 do Decreto 7.217/2010):

I- diagnóstico da situação e de seus impactos nas condições de vida, utilizando sistema de indicadores de saúde, epidemiológicos, ambientais, inclusive hidrológicos, e socioeconômicos e apontando as causas das deficiências detectadas;

II- metas de curto, médio e longo prazos, com o objetivo de alcançar o acesso universal aos serviços, admitidas soluções graduais e progressivas e observada a compatibilidade com os demais planos setoriais;

III- programas, projetos e ações necessários 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;

IV- ações para situações de emergências e contingências;

V- mecanismos e procedimentos para avaliação sistemática da eficiência e eficácia das ações programadas.

O horizonte do PMSB de Aguiarnópolis é de 30 anos, abrangendo o período de 2018 à 2047. Dessa forma, as informações contidas no PMSB são referentes à sua época de elaboração, inclusive as relativas ao diagnóstico dos serviços de saneamento.

No caso de Aguiarnópolis, no conteúdo mínimo do **item I – diagnóstico**: a situação do saneamento básico do município apontada não correlaciona os indicadores descritos com os impactos na qualidade de vida da população. Observou-se também que o diagnóstico descrito priorizou informações referentes à sede do município, desprezando a função do Plano como uma peça de gestão e implementação de política pública para o território municipal. Infere-se também que não há indicação sobre projetos em andamento para superar as deficiências no saneamento básico do município.

No diagnóstico diz que o serviço de água, 99,99% dos domicílios da zona urbana do município são atendidos com água tratada. Captação é subterrânea por meio de 02 (dois) Poços Tubular Profundo – PTP, através de bombas submersas abastecem toda a cidade totalizando uma vazão máxima de exploração de 67 m³/h. Existem 3 (três) Estações Elevatórias responsáveis por garantir o funcionamento adequado do sistema de abastecimento de água do Município. A desinfecção da água aduzida nos poços do Município de Aguiarnópolis ocorre com a utilização de cloradores com pastilhas localizadas em suas respectivas áreas. As adutoras do sistema de abastecimento de água do Município ligam os poços aos reservatórios. E a reservação de Aguiarnópolis está centralizada na área da estação de tratamento de água, totalizando 450 m³ que atende toda a área da sede do município. A distribuição de água ocorre por meio da adutora e redes secundárias com diâmetros menores.

No que se refere ao serviço de esgotamento sanitário, o diagnóstico informa que atendia 29,5% da população urbana, no qual 100% do esgoto coletado era tratado, e o sistema de esgotamento de Aguiarnópolis contava com redes coletoras, elevatória e Estação de Tratamento de Esgoto em operação e possui 4 l/s, o sistema era composto por 03 (três) sub-bacias. Estas sub-bacias atendidas tinham 8.721 metros de rede coletora existente em toda sua abrangência e tem seus esgotos coletados ao longo do sistema, reunidos na Elevatória final, que recalca 30 m³/h para o Reator, com capacidade para 100 m³. Existem 3 (três elevatórias) de esgoto bruto. O esgoto coletado eram tratados na ETE (Estação de Tratamento de Esgoto) que tinha capacidade para tratar uma vazão média de 4 l/s, sendo a ETE composta por gradeamento, estação elevatória de esgoto bruto que recalca diretamente para o Reator Anaeróbico de Fluxo Ascendente – UASB, seguido de processo de Filtro Aerado híbrido. Aguiarnópolis tem um total de 8,8 km de rede coletora de esgoto, sendo ela de PVC OCRE DN 150 mm.

Quanto aos serviços de gestão de resíduos sólidos e drenagem urbana, não consta no Plano informações referentes a estes, já que o Plano Municipal é somente de água e esgoto.

No **item II**, as metas descritas no Plano de Saneamento Básico não atendem aos requisitos técnicos para serem consideradas metas, pois não há mensuração (quantificação), apenas há descrição de ações. Existem informações sobre as necessidades ao longo do período de validade do Plano. Ressalta-se que toda meta deverá ser contemplada com seus respectivos indicadores de referência, entretanto isto não pode ser verificado ao longo do PMSB apresentado pelo ente.

A meta para o serviço de fornecimento de água é de manter 99,9 % da população urbana com água tratada e atender 80% da população rural até 2026 com soluções locais unitárias e/ou soluções locais coletivas. O mesmo fala em meta de manter o Índice de Perdas na Distribuição (IPD) médio do município em 22% até o final do ano de 2025. O PMSB confunde meta com necessidade, não estipula quanto de orçamento deve ser reservado para atender essa necessidade, não cria um cronograma e nem define os responsáveis pela implementação das necessidades.

Para o serviço de esgoto sanitário a meta descrita é de 80% da população urbana atendida até 2025 e 80% da população rural até 2026, com soluções individualizadas. Não é mencionado orçamento e nem quem será o responsável pela implantação.

No **item III**, programas e projetos, verificou-se que o Plano elencou um conjunto de ações para que o município possa garantir o acesso universal aos serviços de saneamento básico. Infere-se que não existe definição de programas, projetos e ações correlacionados com metas bem como a compatibilidade com os Planos Plurianuais (PPA) e nem com as Leis Orçamentárias Anuais.

No **item IV**, ações para emergências e contingências, sob os aspectos técnicos entende-se que um plano de ação de emergência e contingência se estabeleça como um documento onde estão

definidas as responsabilidades para atender os diversos eventos e contém informações detalhadas sobre as características das áreas sujeitas aos riscos. O planejamento de contingência deve ser elaborado com antecipação, determinando ou recomendando o que cada órgão, entidade ou indivíduo fará quando aquela hipótese de desastre se concretizar. Cada plano determina diversos aspectos, como localização e organização de abrigos, estrutura de socorro às vítimas, procedimentos de evacuação, coleta de doativos, dependendo das características a ele imposta. Consta no PMSB em análise, a descrição “planos de ação para emergências e contingências”, sem expressar o detalhamento das atividades ali descritas. Portanto, constata-se uma inconsistência quanto ao atendimento dos requisitos exigidos neste inciso do decreto.

No **item V**, avaliação, verificou-se que os índices descritos no Plano como mecanismos e procedimentos para avaliação da efetiva prestação dos serviços de saneamento básico no município, não traduzem em elementos técnicos para tal finalidade, visto que não tem valor percentual atual bem como não informa o comportamento (evolução/decrécimo) ao longo da validade do Plano. Alerta-se que esses indicadores são de fundamental importância para serem contemplados em contratos de prestação dos serviços com os concessionários e essenciais para o controle social pela população.

Em termos de orçamento há uma tabela que informa investimentos estimados para os serviços de água e esgoto. Não há detalhamento da fonte deste recurso e em que será efetivamente gasto.

Em suma, o Plano de Aguiarnópolis não atende de forma satisfatória aos requisitos mínimos exigidos no art. 19 da Lei nº 11.445/2007. É necessário sua reformulação e o PMSB de Aguiarnópolis é considerado um documento parcialmente concluso para fins do que dispõe o parágrafo 2º do artigo 26 do Decreto nº 7.217/2010 que estipula que:

“Após 31 de dezembro de 2022, a existência de plano de saneamento básico, elaborado pelo titular dos serviços, será condição para o acesso a recursos orçamentários da União ou a recursos de financiamentos geridos ou administrados por órgão ou entidade da administração pública federal, quando destinados a serviços de saneamento básico.”

Os planos de saneamento são instrumentos importantes não só para o planejamento e avaliação da prestação dos serviços como também para aquisição de financiamentos. Isso porque, segundo a Lei nº. 11.445/07, a alocação de recursos federais será feita em conformidade com as diretrizes e objetivos da Política Nacional de Saneamento Básico estabelecidos nos seus art. 48 e 49 e com os planos de saneamento básico. Ou seja, os planos passam a ser um referencial para obtenção de recursos.

Além da elaboração do Plano é fundamental que a Prefeitura internalize no orçamento e na estrutura de gestão as metas e programas previstos. Para isso é importante que para a elaboração do Plano a Prefeitura forme uma equipe de preferência com representantes e técnicos responsáveis pelos serviços de saneamento básico. Caso a Prefeitura não tenha essa capacidade técnica para elaborar o Plano, poderá buscar auxílio. No entanto, ela não deve abrir mão da condução/direção do processo.

Para a elaboração e implantação do plano é importante que o município crie: 1) um Grupo Executivo, composto por técnicos e consultores das secretarias municipais responsáveis pelos serviços de saneamento básico e das que tenham interface com esses serviços, bem como por professores, pesquisadores e estudantes da(s) universidade(s) que possam vir a se inserir no processo; 2) Comitê Consultivo, instância formada por representantes (autoridades e/ou técnicos) das instituições do Poder Público municipal, estadual, federal e nacional relacionadas com o saneamento ambiental.

Além dessas representações, esse Comitê deverá contar com os membros do Conselho Municipal de Saneamento Ambiental, de Saúde, de Meio Ambiente, caso existam, e de representantes de organizações da Sociedade Civil (entidades do Movimento Social, entidades sindicais e profissionais, grupos ambientalistas, entidades de Defesa do Consumidor, dentre outras), ou seja, um Comitê Consultivo formado por técnicos da prefeitura e também da sociedade que tenham conhecimento da área.

O Grupo Executivo deve fazer o trabalho de elaboração do PMSB ou de condução da contratação de terceiros para a elaboração do mesmo. O Comitê Consultivo deve fazer o trabalho de sugestões e análise crítica do processo de elaboração dos planos e também dos resultados apresentados, sem poder deliberativo.

A experiência dos últimos anos na elaboração de planos de saneamento básico municipais no Brasil e os estudos técnicos da área sugerem cinco etapas principais para que esse elemento essencial da política de saneamento, que é o planejamento, seja construído e implementado em nível local. Abaixo as cinco etapas sugeridas:

1ª Etapa - Fundamentos

- Elaborar diagnóstico da situação atual da prestação dos serviços de saneamento básico, identificando as carências e determinando a demanda reprimida e futura.
- Estabelecer objetivos e metas de curto, médio e longo prazos para a universalização dos serviços de saneamento básico, considerando a integralidade das ações, a prestação dos serviços de forma equânime, regular e de qualidade.

- Realizar orientações gerais e específicas para cada órgão/prestador dos serviços responsáveis ou relacionados com o saneamento básico.
- Identificar os impactos da situação de saneamento nas condições de vida, utilizando sistema de indicadores sanitários, epidemiológicos, ambientais e socioeconômicos e apontando as causas das deficiências detectadas.
- Definir princípios, diretrizes e conceitos básicos do plano à luz da Lei nº. 11.445/2007.
- Desenvolver estudo comprovando a viabilidade técnica e econômico-financeira da prestação universal e integral dos serviços.
- Discutir as diretrizes do plano em reunião pública do *Comitê Consultivo* com participação dos diversos setores da sociedade.
- Realizar prognóstico com avaliação das condições atuais e projeção para o horizonte proposto pelo plano, considerado o Plano Diretor Urbano, caso exista.

2ª Etapa - Propostas

- Apresentar as conclusões da primeira etapa ao *Comitê Consultivo* em reunião pública para crítica e encaminhamento de propostas.
- Realizar proposições contemplando os seguintes itens:
 - Diretrizes para a ação municipal (obras, serviços e ações intersetoriais relacionadas aos serviços de saneamento básico).
 - Estrutura administrativa para a gestão dos serviços de saneamento, envolvendo planejamento, regulação, fiscalização, prestação dos serviços e avaliação das ações, com definição de competências.
 - Sistema de avaliação permanente e integrado ao sistema de planejamento municipal.
 - Prioridades de investimentos com orientação para o cronograma de implantação.
- Definir 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.
- Definir ações para emergências e contingências
- Definir mecanismos e procedimentos para a avaliação sistemática da efetividade, eficiência e eficácia das ações programadas.
- Discutir as proposições em reuniões públicas do *Comitê Consultivo*.
- Realizar Audiência Pública, com a devida publicidade e disponibilização das peças do plano, para a população e segmentos organizados, com o objetivo de dirimir dúvidas, debater as críticas e as sugestões do Relatório Final do plano.

- Realizar as alterações do plano à luz da Audiência Pública e encaminhar o plano ao Conselho Municipal de Saneamento Básico, caso exista, ou ao Poder Legislativo Municipal.

3ª Etapa - Aprovação

- Realizar discussão pelo Conselho Municipal de Saneamento Básico, ou similar, ou pelo Poder Legislativo Municipal.
- Aprovar o plano pelo Conselho Municipal de Saneamento Básico, ou similar, ou pelo Poder Legislativo Municipal e, em caso deste, sanção da Lei pelo Prefeito.

4ª Etapa - Institucionalização

- Elaborar resoluções do Conselho ou decretos regulamentadores.
- Realizar as alterações administrativas necessárias para implementar o plano.
- Realizar as previsões orçamentárias.

5ª Etapa - Implementação

- Implementar as ações propostas no plano.

No caso do município de Aguiarnópolis, o que se percebeu é que não foram cumpridas partes das cinco etapas. Na primeira etapa, **a de Fundamentos**, as principais lacunas estão ligadas ao estabelecimento de objetivos e metas de curto e médio prazos; à realização de orientações gerais e específicas para cada órgão (ou prestador dos serviços) responsável pela implementação do saneamento básico; à identificação dos impactos das questões de saneamento nas condições de vida, utilizando sistema de indicadores sanitários, epidemiológicos, ambientais e socioeconômicos; à elaboração de estudos comprovando a viabilidade técnica e econômico-financeira do serviço de prestação universal e integral dos serviços; à não criação de um Comitê Consultivo e, finalmente, foram identificadas falhas ligadas à realização de prognóstico com projeção para o horizonte proposto pelo plano.

No que se refere à etapa 2, **a de Propostas**, o plano elaborado não foi apresentado ao Comitê Consultivo, mesmo porque o CAOMA não recebeu informação sobre a existência ou não desse Comitê pela Prefeitura. As diretrizes para a ação municipal são pouco detalhadas, a estrutura administrativa para a gestão dos serviços é deficiente, o sistema de avaliação proposto e ações de emergência e contingência é genérico e as prioridades de investimento não são claras. Outros problemas encontrados é que os programas, projetos e ações necessárias são mencionados, mas com pouca ou nenhuma especificação e sem o comparativo com os planos plurianuais. As ações para emergência e contingência, apesar de citadas, não apresentaram detalhamento no conteúdo.

A etapa 3, **a de Aprovação**, não pode ser avaliada pelo CAOMA devido à omissão do plano em descrever os trâmites porventura realizados para tal finalidade.

Quanto à etapa 4, **a de Institucionalização**, não temos conhecimento se, no caso de Aguiarnópolis, o município criou o conselho gestor ou instrumentalizou os conselhos existentes, como o de Meio Ambiente, para regulamentar a implementação do PMSB. Outra parte da institucionalização da política de Saneamento em nível municipal é a transparência administrativa em termos de definição de órgãos e instituições responsáveis pela implementação do Plano e também a transparência orçamentária para a gestão da política de saneamento. Aguiarnópolis elaborou o Plano, com início em 2018 para um horizonte temporal de 30 anos, até 2047, porém esse documento precisaria ser revisto em quatro anos, ou seja, em 2022. A partir da promulgação da Lei nº 14.026/2020, os PMSB deverão ser revistos em prazos não superior a 10 anos.

Na etapa 5, **a da Implementação**, o trabalho do Ministério Público será fundamental na cobrança da execução das ações para atingir as metas propostas e também na cobrança da previsão orçamentária municipal para a implementação do Plano. No entanto, sem uma meta clara, com orçamento definido, com cronograma compatível não será tarefa fácil o acompanhamento da execução do Plano. O PMSB de Aguiarnópolis prevê metas, embora confusas, mas não menciona o que será realizado em curto e médio prazos, o que pode acarretar problemas graves no futuro, como o não cumprimento da meta por não haver previsão orçamentária anualmente para a execução paulatina das ações.

No caso de Aguiarnópolis o município recebeu o Plano pronto da BRK Ambiental (ou SANEATINS). A fragilidade está no fato de o município não conseguir internalizar esse Plano, o que gera um documento que muitas vezes não é implementado, nem regulado e nem fiscalizado.

B) REGULAÇÃO

Para o inciso II do art. 2º do Decreto 7.217 de 2010 regulação é:

“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”.

Segundo o art. 21. da Lei nº 11.445/2007, a função de regulação deverá ser desempenhada por entidade de natureza autárquica dotada de independência decisória e autonomia administrativa, orçamentária e financeira, e atenderá aos princípios de transparência, tecnicidade, celeridade e objetividade das decisões. Cabe a entidade reguladora e fiscalizadora dos serviços a responsabilidade da verificação do cumprimento dos planos de saneamento por parte dos prestadores de serviços, na forma das disposições legais, regulamentares e contratuais.

O titular do serviço de saneamento básico, no caso o Município de Aguiarnópolis, deve, segundo o art. 9º, inciso II da Lei nº 11.445/2007, definir a entidade responsável pela regulação e fiscalização da prestação dos serviços públicos de saneamento básico. A regulação da prestação dos

serviços públicos de saneamento básico poderá ser delegada pelos titulares a qualquer entidade reguladora, e o ato de delegação explicitará a forma de atuação e a abrangência das atividades a serem desempenhadas pelas partes envolvidas.

Há também a possibilidade de o titular optar por aderir a uma agência reguladora em outro Estado da Federação, desde que seja considerada a relação das entidades reguladoras e fiscalizadoras que adotarão as normas de referência nacionais para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico, a ser atualizada e disponibilizada no sítio eletrônico da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA). Essa opção só poderá ocorrer nos casos em que não exista no Estado do titular agência reguladora constituída que tenha aderido às normas de referência da ANA; seja dada prioridade, entre as agências reguladoras qualificadas, àquela mais próxima à localidade do titular; e haja anuência da agência reguladora escolhida, que poderá cobrar uma taxa de regulação diferenciada, de acordo com a distância de seu Estado.

Já em caso de gestão associada ou prestação regionalizada dos serviços, os titulares poderão adotar os mesmos critérios econômicos, sociais e técnicos da regulação em toda a área de abrangência da associação ou da prestação.

Segundo o art. 29 do Decreto nº 7.217/2010, cada um dos serviços públicos de saneamento básico pode possuir regulação específica. Em consulta ao site da Agência Tocantinense de Regulação – ATR em 17 de março de 2022, o município de Aguiarnópolis consta na lista atual de municípios atendidos pela Agência de regulação dos serviços de água e esgoto. Nos autos em análise foi identificado um convênio n.º 12/2013, de cooperação técnica que entre si celebram o município de Aguiarnópolis e a Agência Tocantinense de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitários prestados pela Empresa SANEATINS S/A ao município. A regulação dos serviços públicos de saneamento básico tem por objetivos, segundo o art. 22 da Lei 11.445/2007:

I - estabelecer padrões e normas para a adequada prestação e a expansão da qualidade dos serviços e para a satisfação dos usuários, com observação das normas de referência editadas pela ANA;

II - garantir o cumprimento das condições e metas estabelecidas nos contratos de prestação de serviços e nos planos municipais ou de prestação regionalizada de saneamento básico;

III - prevenir e reprimir o abuso do poder econômico, ressalvada a competência dos órgãos integrantes do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência; e

IV - definir tarifas que assegurem tanto o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos quanto a modicidade tarifária, por mecanismos que gerem eficiência e eficácia dos serviços e que permitam o compartilhamento dos ganhos de produtividade com os usuários.

O art. 25 - A da Lei 11.445/2007 estabelece que a ANA instituirá normas de referência para a regulação da prestação dos serviços públicos de saneamento básico por seus titulares e suas entidades reguladoras e fiscalizadoras, observada a legislação federal pertinente.

O art. 23 da Lei 11.445/2007 estipula que a entidade reguladora, observada as diretrizes determinadas pela ANA, editará normas contendo no mínimo padrões e indicadores de qualidade da prestação dos serviços; requisitos operacionais e de manutenção dos sistemas; as metas progressivas de expansão e de qualidades dos serviços e os respectivos prazos; regime, estrutura e níveis tarifários, bem como os procedimentos e prazos de sua fixação, reajuste e revisão; medição, faturamento e cobrança de serviços; monitoramento dos custos; avaliação da eficiência e eficácia dos serviços prestados; plano de contas e mecanismos de informação, auditoria e certificação; subsídios tarifários e não tarifários; padrões de atendimento ao público e mecanismos de participação e informação; medidas de segurança, de contingência e de emergência, inclusive quanto a racionamento; procedimentos de fiscalização e de aplicação de sanções previstas nos instrumentos contratuais e na legislação do titular; e diretrizes para a redução progressiva e controle das perdas de água.

O art. 26. da Lei 11.445/2007 prevê que deverá ser assegurado publicidade aos relatórios, estudos, decisões e instrumentos equivalentes que se refiram à regulação ou à fiscalização dos serviços, bem como aos direitos e deveres dos usuários e prestadores, a eles podendo ter acesso qualquer do povo, independentemente da existência de interesse direto.

C) FISCALIZAÇÃO

O inciso III do art. 2º, do decreto 7.217/2010 define fiscalização como:

“atividades de acompanhamento, monitoramento, controle ou avaliação, no sentido de garantir o cumprimento de normas e regulamentos editados pelo poder público e a utilização, efetiva ou potencial, do serviço público”.

O município tem o dever de definir o ente responsável pela regulação e pela fiscalização. No caso de Aguiarnópolis, consta no PMSB, que a entidade reguladora e de fiscalização era a Agência Tocantinense de Regulação. E, como dito anteriormente neste parecer, em consulta ao site da ATR, o município de Aguiarnópolis constava na lista da agência de municípios atendidos pela mesma. De uma forma geral, a regulação e fiscalização possuem as mesmas exigências, incluindo a necessidade de normatização pelo ente regulador e pelo titular e a de publicidade.

D) CONTROLE SOCIAL

O inciso VI do art. 2º do Decreto 7.217/2010 define controle social como:

“conjunto de mecanismos e procedimentos que garantem à sociedade informações, representações técnicas e participação nos processos de formulação de políticas, de planejamento e de avaliação relacionados aos serviços públicos de saneamento básico”.

O art. 47 da Lei 11.445 estabelece que o controle social dos serviços públicos de saneamento básico poderá incluir a participação de órgãos colegiados de caráter consultivo, nacional, estaduais, distrital e municipais, em especial o Conselho Nacional de Recursos Hídricos, nos termos da Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997 (Política Nacional de Recursos Hídricos), assegurada a representação dos titulares dos serviços; de órgãos governamentais relacionados ao setor de saneamento básico; dos prestadores de serviços públicos de saneamento básico; dos usuários de serviços de saneamento básico; de entidades técnicas, organizações da sociedade civil e de defesa do consumidor relacionadas ao setor de saneamento básico.

Em consonância com o princípio da transparência das ações e do controle social as propostas dos planos e os estudos que as fundamentam devem ser amplamente divulgadas, inclusive com a realização de audiências ou consultas públicas (parágrafo 5º do art. 19, do capítulo IV da Lei 11.445 de 2007). O art. 51 da referida lei determina que nas consultas ou audiências públicas deverá estar previsto o recebimento de sugestões e críticas e a análise e opinião de órgão colegiado quando da sua existência.

A divulgação do plano e dos estudos deve se dar por meio da disponibilização integral de seu teor a todos os interessados, inclusive por meio da internet. O CAOMA não teve acesso a documentos que comprovem a realização de audiência pública para apresentação do Plano Municipal de Saneamento Básico.

O controle social via órgão colegiado não exige a criação de um ente específico para analisar a política de saneamento básico, as funções e competências dos órgãos colegiados a que se refere o art. 47 da Lei 11.445/2007 poderão ser exercidas por outro órgão colegiado já existente (como de conselho municipal de meio ambiente), com as devidas adaptações da legislação. Esse órgão colegiado terá assegurado o acesso a quaisquer documentos e informações produzidas pela entidade reguladora ou de fiscalização, além de ter acesso a estudos elaborados pelo titular ou concessionária.

Não há informações nos autos em análise, se no Município de Aguiarnópolis, houve a criação de órgão colegiado específico para tratar do tema saneamento básico ou se houve a adaptação da legislação para que os conselhos municipais existentes possam atuar como órgão colegiado para este fim.

4 – CONTRATOS ENTRE MUNICÍPIOS E CONCESSIONÁRIAS

Além dos quatro elementos essenciais da Política de Saneamento Básico, outro fator a ser cobrado pelo Ministério Público é a validade dos contratos celebrados entre entes concessionários e o titular do serviço.

A partir da promulgação da Lei nº 14.026/2020, ficou estabelecido a partir do Art. 10 da Lei nº 11.445/2007 que os contratos de concessão a serem celebrados que tenham por finalidade a prestação dos serviços públicos de saneamento básico por entidade que não integre a administração do titular dependerão de prévia licitação, estando vedada a sua disciplina mediante contrato de programa, convênio, termo de parceria ou outros instrumentos de natureza precária.

Os contratos de programa regulares vigentes permanecem em vigor até o advento do seu termo contratual, contudo determinou-se a partir do art. 10-B da Lei nº 11.445/2007 que os contratos em vigor, incluídos aditivos e renovações, bem como aqueles provenientes de licitação para prestação ou concessão dos serviços públicos de saneamento básico, estarão condicionados à comprovação da capacidade econômico-financeira da contratada, por recursos próprios ou por contratação de dívida, com vistas a viabilizar a universalização dos serviços na área licitada até 31 de dezembro de 2033.

Segundo o artigo 10-B, parágrafo único, a metodologia para comprovação da capacidade econômico-financeira da contratada será regulamentada por decreto do Poder Executivo no prazo de 90 (noventa) dias, a partir da data de promulgação da Lei nº 14.026, em 15 de julho de 2020.

A universalização dos serviços de saneamento básico tratada no artigo referenciado anteriormente, foi definida pelo art. 11-B em metas que garantam o atendimento de 99% (noventa e nove por cento) da população com água potável e de 90% (noventa por cento) da população com coleta e tratamento de esgotos até 31 de dezembro de 2033, assim como metas quantitativas de não intermitência do abastecimento, de redução de perdas e de melhoria dos processos de tratamento. O § 9º desse mesmo artigo determina que nos casos em que os estudos para a licitação da prestação regionalizada apontarem para a inviabilidade econômico-financeira da universalização até 31 de dezembro de 2033, mesmo após o agrupamento de Municípios de diferentes portes, ficará permitida a dilatação do prazo, desde que não ultrapasse 1º de janeiro de 2040 e haja anuência prévia da agência reguladora, que, em sua análise, deverá observar o princípio da modicidade tarifária.

Para atender à exigência estabelecida pelas alterações induzidas pela Lei nº 14.026/2020, o § 1º do art. 11-B da Lei 11.445/2007 estabeleceu que os contratos em vigor que não possuam as metas de universalização exigidas terão até 31 de março de 2022 para viabilizar essa inclusão. Já os contratos firmados por meio de procedimentos licitatórios que possuam metas diversas daquelas previstas no art. 11-B, inclusive contratos que tratem, individualmente, de água ou de esgoto, permanecerão inalterados nos moldes licitados, e o titular do serviço deverá buscar alternativas para atingir as metas, incluídas as opções por prestação direta da parcela remanescente; licitação complementar para atingimento da totalidade da meta; e aditamento de contratos já licitados, incluindo eventual reequilíbrio econômico-financeiro, desde que em comum acordo com a contratada.

A lei 11.445/2007 estipula, em seu art. 10-A, que o conteúdo dos contratos relativos à prestação dos serviços públicos de saneamento básico deverão conter as cláusulas essenciais previstas no art. 23 da Lei Nº 8.987/1995, e além delas as seguintes:

I - metas de expansão dos serviços, de redução de perdas na distribuição de água tratada, de qualidade na prestação dos serviços, de eficiência e de uso racional da água, da energia e de outros recursos naturais, do reuso de efluentes sanitários e do aproveitamento de águas de chuva, em conformidade com os serviços a serem prestados;

II - possíveis fontes de receitas alternativas, complementares ou acessórias, bem como as provenientes de projetos associados, incluindo, entre outras, a alienação e o uso de efluentes sanitários para a produção de água de reuso, com possibilidade de as receitas si - metas de expansão dos serviços, de redução de perdas na distribuição de água tratada, de qualidade na prestação dos serviços, de eficiência e de uso racional da água, da energia e de outros recursos naturais, do reuso de efluentes sanitários e do aproveitamento de águas de chuva, em conformidade com os serviços a serem prestados;

II - possíveis fontes de receitas alternativas, complementares ou acessórias, bem como as provenientes de projetos associados, incluindo, entre outras, a alienação e o uso de efluentes sanitários para a produção de água de reuso, com possibilidade de as receitas serem compartilhadas entre o contratante e o contratado, caso aplicável;

III - metodologia de cálculo de eventual indenização relativa aos bens reversíveis não amortizados por ocasião da extinção do contrato; e

IV - repartição de riscos entre as partes, incluindo os referentes a caso fortuito, força maior, fato do príncipe e álea econômica extraordinária.

Além disso, o art. 11 da Lei 11.445/2007 estipula as 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 que comprove a viabilidade técnica e econômico-financeira da prestação dos serviços, nos termos estabelecidos no 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.

V - a existência de metas e cronograma de universalização dos serviços de saneamento básico.

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

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

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

II - a inclusão, no contrato, das metas progressivas e graduais de expansão dos serviços, de redução progressiva e controle de perdas na distribuição de água tratada, de qualidade, de eficiência e de uso racional da água, da energia e de outros recursos naturais, em conformidade com os serviços a serem prestados e com o respectivo plano de saneamento básico;

III - as prioridades de ação, compatíveis com as metas estabelecidas;

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

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

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

c) a política de subsídios;

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

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

O § 5º do artigo anteriormente mencionado determina que fica vedada a distribuição de lucros e dividendos, do contrato em execução, pelo prestador de serviços que estiver descumprindo as metas e cronogramas estabelecidos no contrato específico da prestação de serviço público de saneamento básico. Por fim o § 8º do art. 11-B determina que os contratos provisórios não formalizados e os vigentes prorrogados em desconformidade com os regramentos estabelecidos na Lei 11.445/2007 serão considerados irregulares e precários.

O município de Aguiarnópolis tem como concessionária dos serviços de água e esgoto a época da elaboração do Plano a BRK Ambiental, possuindo contrato de concessão n.º 11/2008, o prazo de concessão é de 30 anos, contados da assinatura do presente contrato.

5 – CONCLUSÃO

- O principal instrumento de planejamento é o Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB).
- As cinco etapas recomendadas para a elaboração de Planos Municipais não foram integralmente cumpridas no processo de construção do documento: 1ª etapa Fundamentos; 2ª etapa Propostas; 3ª etapa Aprovação; 4ª etapa Institucionalização e 5ª etapa Implementação.
- No caso do município de Aguiarnópolis, o que se percebeu é que não foram cumpridas partes das cinco etapas. Na primeira etapa, **a de Fundamentos**, as principais lacunas estão ligadas ao estabelecimento de objetivos e metas de curto e médio prazos; à realização de orientações gerais e específicas para cada órgão (ou prestador dos serviços) responsável pela implementação do saneamento básico; à identificação dos impactos das questões de saneamento nas condições de vida, utilizando sistema de indicadores sanitários, epidemiológicos, ambientais e socioeconômicos; à elaboração de estudos comprovando a

viabilidade técnica e econômico-financeira do serviço de prestação universal e integral dos serviços; à não criação de um Comitê Consultivo e, finalmente, foram identificadas falhas ligadas à realização de prognóstico com projeção para o horizonte proposto pelo plano.

- No que se refere à etapa 2, **a de Propostas**, o Plano não apresentou o trabalho da primeira etapa ao Comitê Consultivo, mesmo porque não temos informações se esse comitê foi criado. As diretrizes para a ação municipal são pouco detalhadas, a estrutura administrativa para a gestão dos serviços é deficiente, o sistema de avaliação proposto e ações de emergência e contingência é genérico e as prioridades de investimento não são claras. As ações para emergência e contingências, apesar de citadas, não apresentaram detalhamento no conteúdo. Outros problemas encontrados é que os programas, projetos e ações necessárias são mencionados, mas com nenhuma especificação e sem o comparativo com os planos plurianuais.
- A etapa 3, **a de Aprovação**, não pode ser avaliado pelo CAOMA devido à omissão do plano em descrever os trâmites porventura realizados para tal finalidade.
- Quanto à etapa 4, **a de Institucionalização**, não temos conhecimento se, no caso de Aguiarnópolis, o município criou o conselho gestor ou instrumentalizou os conselhos existentes, como o de Meio Ambiente, para regulamentar a implementação do PMSB. Outra parte da institucionalização da política de Saneamento em nível municipal é a transparência administrativa em termos de definição de órgãos e instituições responsáveis pela implementação do Plano e também a transparência orçamentária para a gestão da política de saneamento. Aguiarnópolis elaborou o Plano, com início em 2018 para um horizonte temporal de 30 anos, até 2047, porém esse documento precisaria ser revisto em quatro anos, ou seja, em 2022. A partir da promulgação da Lei nº 14.026/2020, os PMSB deverão ser revistos em prazos não superior a 10 anos.
- Na etapa 5, **a da Implementação**, o trabalho do Ministério Público será fundamental na exigência da execução das ações para atingir as metas propostas e também na cobrança da previsão orçamentária municipal para a implementação do Plano.
- O art. 23 da Lei 11.445/2007 estipula que a entidade reguladora, observadas as diretrizes determinadas pela ANA, editará normas contendo no mínimo padrões e indicadores de qualidade da prestação dos serviços; requisitos operacionais e de manutenção dos sistemas; as metas progressivas de expansão e de qualidades dos serviços e os respectivos prazos; regime, estrutura e níveis tarifários, bem como os procedimentos e prazos de sua fixação, reajuste e revisão; medição, faturamento e cobrança de serviços; monitoramento dos custos; avaliação da eficiência e eficácia dos serviços prestados; plano de contas e mecanismos de

informação, auditoria e certificação; subsídios tarifários e não tarifários; padrões de atendimento ao público e mecanismos de participação e informação; medidas de segurança, de contingência e de emergência, inclusive quanto a racionamento; procedimentos de fiscalização e de aplicação de sanções previstas nos instrumentos contratuais e na legislação do titular; e diretrizes para a redução progressiva e controle das perdas de água.

- O Art. 30 do Decreto nº 7.217/2010 também estabelece que o titular dos serviços elabore legislação acerca de normas de regulação dos serviços, no que se refere aos direitos e obrigações dos usuários e prestadores, bem como às penalidades a que estarão sujeitos; e aos procedimentos e critérios para a atuação das entidades de regulação e de fiscalização.
- Em consulta ao site da Agência Tocantinense de Regulação - ATR, o município de Aguiarnópolis constava na lista atual de municípios atendidos pela Agência de regulação dos serviços de água e esgoto.
- O art. 26 da Lei 11.445/2007 também estipula que deverá ser assegurado publicidade aos relatórios, estudos, decisões e instrumentos equivalentes que se refiram à regulação ou à fiscalização dos serviços, bem como aos direitos e deveres dos usuários e prestadores, a eles podendo ter acesso qualquer do povo, independentemente da existência de interesse direto.
- De uma forma geral, a regulação e fiscalização possuem as mesmas exigências, incluindo a necessidade de normatização pelo ente regulador e pelo titular e a de publicidade.
- O art. 47 da Lei 11.445 estabelece que o controle social dos serviços públicos de saneamento básico poderá incluir a participação de órgãos colegiados de caráter consultivo, nacional, estaduais, distrital e municipais, em especial o Conselho Nacional de Recursos Hídricos, nos termos da Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997 (Política Nacional de Recursos Hídricos), assegurada a representação dos titulares dos serviços; de órgãos governamentais relacionados ao setor de saneamento básico; dos prestadores de serviços públicos de saneamento básico; dos usuários de serviços de saneamento básico; de entidades técnicas, organizações da sociedade civil e de defesa do consumidor, relacionadas ao setor de saneamento básico.
- Além dos quatro elementos essenciais da política de saneamento básico, outro fator a ser cobrado pelo Ministério Público se refere à validade dos contratos entre entes concessionários e o titular do serviço. O Art. 11 da Lei 11.445/2007 estipula condições de validade dos contratos que tenham por objeto a prestação de serviços públicos de saneamento básico.
- O município de Aguiarnópolis tem como concessionária dos serviços de água e esgoto a época da elaboração do Plano a BRK Ambiental, possuindo contrato de concessão n.º 11/2008, o prazo de concessão é de 30 anos, contados da assinatura do presente contrato.

6 – RECOMENDAÇÃO

A) ao município:

- Revisar e complementar o plano já concluído de forma a suprir as lacunas ligadas a ausência de estabelecimento de objetivos e metas de curto e médio prazos; à ausência de realização de orientações gerais e específicas para cada órgão (ou prestador dos serviços) responsável pela implementação do saneamento básico; à ausência de identificação dos impactos das questões de saneamento nas condições de vida, utilizando sistema de indicadores sanitários, epidemiológicos, ambientais e socioeconômicos; à elaboração de estudos comprovando a viabilidade técnica e econômico-financeira do serviço de prestação universal e integral dos serviços; à descrição detalhada das ações de emergência e contingência;
- Criar Comitê Consultivo para revisão do plano e para acompanhar a implementação do mesmo.
- Revisar e complementar o Plano de forma a sanar itens como diretrizes para a ação municipal pouco detalhadas, a estrutura administrativa para a gestão dos serviços deficientes, sistema de avaliação genérico e as prioridades de investimento não claras.
- Inserir nos Planos Plurianuais e na Lei Orçamentária os programas, projetos e ações necessárias para a implantação do PMSB e remeter a Lei Orçamentária ao MP para acompanhamento.
- Submeter o plano à aprovação da Câmara Municipal, validando-o por meio de lei municipal.
- Criar órgão colegiado para dar suporte à gestão da política municipal de saneamento ou instrumentalizar os conselhos existentes, como o de Meio Ambiente, para regulamentar a implementação do PMSB.
- Implantar sistema de transparência administrativa em termos de definição de órgãos e instituições responsáveis pela implementação do Plano e também a transparência orçamentária para a gestão da política de saneamento.
- Regulamentar a revisão do Plano, que deverá ser, com o advento do novo marco regulatório, em prazo não superior a 10 anos.
- Revisar o contrato de concessão dos serviços de saneamento para que atenda às exigências da Lei nº 11.445/2007, com as alterações promovidas pela Lei nº 14.026/2020.

7 – BIBLIOGRAFIA

BRK AMBIENTAL E PREFEITURA DE AGUIARNÓPOLIS. **Plano Municipal de Saneamento: Aguiarnópolis - TO**. Aguiarnópolis, 2018.

BORJA, PATRÍCIA CAMPOS; MORAES, LUIZ ROBERTO SANTOS. O acesso às ações e serviços de saneamento básico como um direito social. in: ZANTA, VIVIANA MARIA; JUCÁ,

JOSÉ FERNANDO THOMÉ *et al.* (Coord.). **Tema Transversais: plano municipal de saneamento básico: guia do profissional em treinamento: nível 2**. Salvador: ReCESA, 2008. 99p.

BRASIL. **Decreto regulamentador da Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos**. Brasília: Governo Brasileiro. Decreto 7.204 de 2010.

BRASIL. **Decreto regulamentador da Lei 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico, e dá outras providências**. Brasília: Governo Brasileiro. Decreto 7.217 de 2010.

BRASIL. **Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico**. Brasília: Governo Brasileiro. Lei 11.445 de 2007.

BRASIL, MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Guia para a elaboração de Planos Municipais de Saneamento Básico**. 2ª. Brasília: Ministério das Cidades, 2011. 152p.

BRASIL. **Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos**. Brasília: Governo Brasileiro. Lei 12.305 de 2010.

_____. **Mecanismos e procedimentos para a avaliação sistemática da eficiência, eficácia e efetividade das ações do Plano**. Imbituba: AR Engenharia, [200?].

INSTITUTO TRATA BRASIL. **Planos Municipais ou Regionais exigência legal: cartilha de saneamento**. São Paulo: Instituto Trata Brasil, 2009. 13p.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL. **Roteiro para a elaboração do Plano de Saneamento Básico e Resíduos Sólidos – municípios do Sul do Estado do RS**. Porto Alegre: MP/RS, [200?].