

**UNIVERSIDADE DO ESTADO DE SANTA CATARINA
FUNDAÇÃO ESCOLA DE GOVERNO - ENA
ESPECIALIZAÇÃO LATO SENSU EM CONTROLE EXTERNO NAS
CONCESSÕES DE SERVIÇOS PÚBLICOS**

AZOR EL ACHKAR

**A GESTÃO ASSOCIADA DE SERVIÇOS PÚBLICOS DE SANEAMENTO BÁSICO
À LUZ DO ARTIGO 241 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E DAS LEIS FEDERAIS
NºS 8.666/1993, 11.107/2005 E 11.445/2007**

FLORIANÓPOLIS

2013

AZOR EL ACHKAR

**A GESTÃO ASSOCIADA DE SERVIÇOS PÚBLICOS DE SANEAMENTO
BÁSICO À LUZ DO ARTIGO 241 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E DAS LEIS
FEDERAIS NºS 8.666/1993, 11.107/2005 E 11.445/2007**

Trabalho de Conclusão apresentado ao Curso de Especialização Lato Sensu em Controle Externo nas Concessões de Serviços Públicos, da Universidade do Estado de Santa Catarina, Fundação Escola de Governo - ENA, como requisito parcial para obtenção do grau de Especialista em Controle Externo em Concessões de Serviços Públicos.

Orientador: M.Sc. Gustavo
Fontana Pedrollo.

FLORIANÓPOLIS

2013

FOLHA DE APROVAÇÃO

FOLHA DE FINANCIAMENTO

Dedico este Trabalho de Conclusão de Curso ao Instituto de Contas, na pessoa da Auditora Fiscal de Controle Externo Joseane Aparecida Correa e à Diretoria de Controle de Licitações e Contratações, na pessoa da Auditora Fiscal de Controle Externo Flavia Letícia Fernandes Baesso Martins.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a oportunidade concedida pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina para realização desta pós-graduação;

Agradeço à Diretoria de Controle de Licitações e Contratações que me acolheu para trabalhar;

Agradeço ao empenho e esforço de toda a equipe do Instituto de Contas

Agradeço a dedicação do meu orientador M.Sc. Gustavo Fontana Pedrollo;

Agradeço ainda à minha esposa Michelle Fernanda De Conto El Achkar pela compreensão às minhas ausências.

“Querer não é poder. Quem pôde, quis antes de poder só depois de poder. Quem quer nunca há de poder, porque se perde em querer”. (Fernando Pessoa)

RESUMO

EL ACHKAR, Azor. **A gestão associada de serviços públicos de saneamento básico à luz do artigo 241 da Constituição Federal e das leis federais nºs 8.666/1993, 11.107/2005 e 11.445/2007.** 2013. 53 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Controle Externo nas Concessões de Serviços Públicos) - Universidade do Estado de Santa Catarina, Fundação Escola de Governo - ENA, Florianópolis, 2013.

Os serviços de saneamento básico, considerando-se o histórico de sua concretização no Brasil, configuram o campo ideal para a aplicação de mecanismos de gestão associada de serviços públicos que possibilitem a atuação coordenada entre entes da federação. De fato, se por um lado é possível reconhecer o interesse local que as atividades de saneamento apresentam, de outro se deve levar em consideração que a prestação dos serviços terá caráter regional e ocorrerá em um contexto em que parcela significativa dos municípios brasileiros não possuirá, isoladamente, condições econômicas de proporcionar a sustentabilidade dos serviços. O renovado arranjo institucional proporcionado pelo artigo 241 da Constituição da República, em combinação com as leis federais nºs 11.107/2005 e 11.445/2007, demonstram a importância da união de esforços para a implantação dos serviços de saneamento. Tal prestação integrada exige peculiar conformação institucional, dotada de normatividade própria, além de requisitos específicos. Por meio de caso prático será possível demonstrar a viabilidade técnica e legal da composição de tal arranjo, visando o atendimento de necessidade básica da população.

Palavras-chave: Serviços públicos. Serviços de saneamento. Gestão associada. Casan. Imbituba. Tribunal de Contas de Santa Catarina.

LISTA DE SIGLAS

AGESAN	Agência Reguladora de Serviços de Saneamento Básico do Estado de Santa Catarina
CASAN	Companhia Catarinense de Águas e Saneamento
CF/88	Constituição Federal promulgada em 1988
DMU	Diretoria de Controle dos Municípios
DOTC	Diário Oficial Eletrônico do Tribunal de Contas
LC	Lei Complementar
LLC	Licitações e contratos
MPjTC	Ministério Público junto ao Tribunal de Contas
PLANASA	Plano Nacional de Saneamento
TCE/SC	Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina
UFSC	Universidade Federal de Santa Catarina

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
2 O SANEAMENTO AMBIENTAL COMO SERVIÇO PÚBLICO FUNDAMENTAL	13
2.1 VISÃO GERAL DO SANEAMENTO BÁSICO.....	13
2.2 DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE SANEAMENTO PROPRIAMENTE DITOS	16
2.3 DOS PRINCÍPIOS AFETOS AOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO AMBIENTAL	18
3 A PRESTAÇÃO ASSOCIADA DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO	20
3.1 DA COOPERAÇÃO ENTRE OS ENTES FEDERADOS.....	20
3.2 DOS INSTITUTOS APLICÁVEIS À PRESTAÇÃO ASSOCIADA DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO.....	22
3.3 DOS REQUISITOS MÍNIMOS PARA GESTÃO ASSOCIADA.....	25
4 ATUAÇÃO DO TCE/SC NA ANÁLISE DA GESTÃO ASSOCIADA EM SERVIÇOS DE SANEAMENTO BÁSICO	30
4.1 A QUESTÃO DO SANEAMENTO BÁSICO DO MUNICÍPIO DE IMBITUBA	30
4.1.1 Do sistema de abastecimento de água e esgotamento sanitário de Imbituba.....	31
4.1.2 Da prestação do serviço público de saneamento básico por meio da cooperação de entes públicos.....	34
4.1.3 Dos requisitos para operacionalização da gestão associada na prestação de serviço público de saneamento básico – contrato de programa.....	37
4.1.4 Das condicionantes estabelecidas na Lei Federal nº 11.445/2007 para celebração de contrato de programa para prestação dos serviços de saneamento básico.....	39
4.2 DA LEGALIDADE DO CONVÊNIO DE COOPERAÇÃO PARA GESTÃO ASSOCIADA Nº 01/2012.....	40
4.2.1. Da necessidade de lei estadual disciplinando o estabelecimento de convênios de cooperação.....	41
4.2.2 Da necessidade de lei municipal autorizando a celebração de convênio de cooperação entre o Governo do Estado e o município de Imbituba.....	41
4.2.3. Do Convênio de Cooperação para Gestão Associada nº 01/2012.....	42
4.3 DO RECURSO ESPECIAL Nº 763.762 - GO (2005/0105660-7).....	43
4.4 DA TRAMITAÇÃO DO PROCESSO.....	44
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	46
REFERÊNCIAS	48

1 INTRODUÇÃO

A concepção deste trabalho de pesquisa acadêmica com feições de ordem prática compreende a etapa final de ciclo iniciado nos idos de 2011, quando foram empreendidos esforços institucionais para oferta de curso de pós-graduação com foco no controle externo da concessão de serviços públicos.

Discorrer sobre a gestão associada de entes públicos para prestação de serviços essenciais já foi objeto de alguns artigos técnicos e poucas pesquisas científicas. Neste caso, a pesquisa traz como contributo a visão de autor que está por analisar a legalidade ou não das avenças entre municípios catarinenses e o Governo do Estado de Santa Catarina, por intermédio da Companhia Catarinense de Águas e Saneamento (Casan).

Tais avenças, e aí vêm o lado prático, começam a “pipocar” por todos os lados, consistindo objeto de questionamentos por desafetos políticos, entidades da sociedade civil vigilantes e interessados menos esclarecidos. Isto porque aquelas concessões para prestação de serviço público de saneamento básico originadas no Plano Nacional de Saneamento (Planasa) estão vindo a termo em série, exigindo a adoção de medidas planejadas pelas administrações municipais, as verdadeiras titulares pela sua prestação.

Tem-se ouvido, ao se conferir atenção ao assunto, casos frequentes de “municipalização” como se o serviço já não fosse de responsabilidade municipal. É que, diga-se, o Planasa atrelou grande parte dos municípios brasileiros às companhias estaduais de saneamento. Com o vencimento dos prazos contratuais, os entes municipais se veem a frente do seguinte questionamento: manter a prestação do serviço pelo ente estadual ou assumi-lo, mediante prestação direta ou ainda concedê-lo a prestação por empresa privada?

Na grande maioria dos casos o administrador público não sabe o que fazer. Até porque nunca foi sua preocupação prestar o serviço, em que pese o histórico nem sempre positivo das ações empreendidas pelas empresas estaduais no que tange a qualidade ofertada. De fato, a decisão requer um mínimo de informações sobre questões afetas ao “conjunto da ópera”. Sem dúvida, a via mais fácil é manter como está, sem muito dispêndio de energia.

Neste diapasão, a presente pesquisa busca retratar, após as devidas orientações técnicas e normativas, um caso típico de decisão de ente municipal em

prestar diretamente o serviço ou mantê-lo sob a tutela da companhia estadual. O “estudo de caso” elegido foi o município de Imbituba, conforme asseverado adiante.

Para tanto, este trabalho não conseguiu ser tão profundo como se desejaria. Não foi possível realizar levantamento estadual ou nacional de todos os municípios com contratos de gestão associada em vigor atualmente. Também não foi possível obter impressões e percepções de gestores municipais e da Companhia Estadual sobre vantagens e desvantagens da adoção desta modalidade concessória.

A pesquisa, por suas próprias limitações, ficou restrita a leitura de artigos acadêmicos publicados em periódicos e em consulta a poucas pesquisas científicas, produzidas em nível de pós-graduação sobre o tema. Além disso, o caráter prático adveio da própria atuação deste servidor em análise de processo no âmbito da Corte Catarinense de Contas em que foi preciso abordar o assunto.

Neste sentido, o Capítulo 2 (visto que o Capítulo 1 é esta Introdução) teve como propósito orientar o leitor sobre o histórico e evolução da concepção do serviço de saneamento básico, atualmente eufemizado para saneamento ambiental. Buscou-se evidenciar as peculiaridades, de modo sucinto, da relevância e da importância dos serviços de saneamento para conjuntura social. Introduziu-se ainda a nova feição conferida pela Lei Federal nº 11.445/2007, o primeiro marco legal sobre o assunto.

O Capítulo 3 é dedicado a balizar as linhas gerais e específicas que delinearão os contornos autorizativos da comunhão de esforços entre entes públicos com vistas a realizar serviços públicos essenciais. Não foi objeto de investigação o recorte de teses que polemizaram o tema, ou até mesmo o refutaram sob a pecha de “inconstitucional”. Afinal, a autorização vem expressa no artigo 241 da Constituição Federal promulgada em 1988, ainda que inserida apenas dez após a sua vigência, conforme Emenda Constitucional nº 19/1998.

Encontra-se no Capítulo 4 a principal e mais relevante contribuição desta pesquisa, tanto para a academia como para o Tribunal de Contas de Santa Catarina. Por meio de análise de caso verídico, foi possível aplicar a teoria à prática e vislumbrar até que ponto aquilo que foi gesticulado no papel, por meio de leis gerais, pode ser empregado em situação concreta.

Por fim, cabe ressaltar que a cooperação entre diferentes órgãos públicos com o fito de desempenhar serviços relevantes e essenciais, para ter efetividade, precisa superar conchavos políticos, rixas eleitoreiras e picuinhas resultantes de

egos descontrolados. O interesse público e o bem a ser proporcionado, com qualidade de vida e saúde, é direito fundamental que deve imperar, sob qualquer condição.

2 O SANEAMENTO AMBIENTAL COMO SERVIÇO PÚBLICO FUNDAMENTAL.

2.1 VISÃO GERAL DO SANEAMENTO BÁSICO

Lição atualizada sobre o tema foi conferida por Raul Felipe Borelli ao discorrer sobre o assunto na dissertação do programa de pós-graduação em Direito do Estado, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo sob o título “Aspectos jurídicos da gestão compartilhada dos serviços públicos de saneamento básico”. Esta relevante pesquisa, sob orientação da renomada professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro, vem ao encontro das formulações e proposição deste singelo autor. Por tal motivo, empresta-se, com os devidos créditos, o resumo de sua obra disponível na rede mundial de computadores¹.

Conforme Borelli, “a evolução histórica dos serviços de saneamento favoreceu a sua gestão concentrada nos entes federativos de maior abrangência, União e Estados. Os Municípios, em sua maioria de porte pequeno ou médio, não possuíam condições econômicas ou técnicas para o desempenho dos serviços.”² Nestas condições, foi possível expandir sobremaneira a oferta de água tratada, quase alcançando-se a almejada e necessária universalização de acesso ao bem indisponível.

Não obstante, ressalta o autor, “o papel secundário vivido pelos Municípios contribuiu para sua exclusão dos processos decisórios atinentes ao saneamento, resultando na propagação de um modelo que dava pouca atenção às especificidades e anseios locais.”³

A política pública de estímulo à implantação de ações voltadas ao saneamento, com atenção maior a oferta de água potável e, com menor esforço, às ações de coleta e tratamento de esgoto, levaram, conforme Borelli

A evolução do Planasa e as condições econômicas adversas da década de 1980 culminaram na insuficiência do modelo então prevalente de gestão do saneamento. Como em toda política pública, a dependência do passado se faz sentir no saneamento. A histórica exclusão dos Municípios

¹ BORELLI, Raul Felipe. **Aspectos jurídicos da gestão compartilhada dos serviços públicos de saneamento básico**. 2010. 160 f. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) – Curso de Pós-graduação em Direito, Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. Disponível em: < <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-27092011-090553/pt-br.php>>. Acesso em: 15 jul. 2013.

² BORELLI, ob. id. p. 12.

³ Ob cit p. 12.

redunda em um presente em que a ausência de expertise técnica e a contínua insuficiência econômica de muitos dos entes locais naturalmente impelem a gestão do saneamento a modelos concertados de prestação, em que o apoio das unidades políticas de maior abrangência é de extrema relevância para a sustentabilidade e sucesso da prestação.⁴

Segundo informações produzidas por Moreira⁵, sobre a realidade brasileira à época,

Na década de 60, o Brasil detinha o último lugar nos indicadores de saneamento básico na América Latina, com menos de 50% da população urbana tendo acesso ao abastecimento de água. Atualmente, em torno de 85% da população urbana conta com abastecimento de água em suas residências. A taxa de mortalidade infantil que era de 116,94 (por 1.000 nascimentos) em 1960/70, passou a ser de 40/1.000 em 1994.

Já quanto a esgotamento sanitário, não apareceram os resultados esperados, porquanto a capacidade financeira das companhias estaduais e dos governos federal e municipal não permitiu o adequado suprimento dos recursos necessários.

O Brasil investiu no período de 1968/1980 no setor de saneamento básico o montante de 4,7 bilhões de dólares, representando uma média de 392 milhões de dólares/ano. Para que fossem atingidas as metas preconizadas pela ONU para o ano de 1990, deveriam ter sido investidos em torno de 2 bilhões de dólares ao ano (1% do PIB nacional). Em realidade, na década de 80 foram efetivados investimentos médios da ordem de 800 milhões de dólares/ano.

Uma relação importante que se faz é o dos investimentos em saneamento com as despesas realizadas com medicina curativa (assistência médica). No ano de 1984, o Brasil realizou despesas da ordem de 807 milhões de dólares com assistência médica, que poderiam ser evitadas se maiores investimentos ocorressem no setor. Estimativas indicam que investimentos entre R\$ 1 e R\$ 4 em saneamento básico podem representar economia entre R\$ 4 e R\$ 10 em saúde.

Um dos principais objetivos do PLANASA, que era de promover a auto-sustentação financeira do sistema e a eliminação do déficit no setor de saneamento básico, não ocorreu como o esperado. Muitos municípios não aderiram ao PLANASA, preferindo manter seus sistemas autônomos, mesmo que às custas de escassez de recursos financiados. Esta situação prejudicou a busca da economia de escala pretendida pelas companhias estaduais de saneamento básico.

Naquele momento, o fortalecimento do conceito de serviço público essencial ainda carecia de bases teóricas sólidas, a ponto de representar a prioridade almejada. Entretanto, ainda assim, já se vislumbrava o saneamento como espécie de serviço público, pois reunia todas as características essenciais dessa figura: titularidade pública, regime jurídico predominantemente público e

⁴ Ob. cit. p. 12.

⁵ MOREIRA, Juarez Nazareno Muniz. Custos e preços como estratégia gerencial em uma empresa de saneamento. 1998. Dissertação. (Mestrado em Engenharia de Produção) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1998. Disponível em:< <http://www.eps.ufsc.br/disserta98/moreira/>>. Acesso em: 06 ago. 2013. p. 36.

atendimento a uma necessidade de interesse coletivo.⁶

Portanto,

Do ponto de vista estrutural, o fato de que algumas das atividades integrantes do saneamento possuem caráter *uti universi* e se apresentam como serviços de fruição quase obrigatória não desvirtuam sua faceta fundamental como serviços públicos de viés econômico.⁷

Neste sentido, “o saneamento se sujeita a muitos dos dilemas e vicissitudes sofridos pelo instituto dos serviços públicos” de modo que “as mais significativas interferências ocorrem em virtude das pressões econômicas e políticas incidentes sobre a prestação.”⁸

Pode-se analisar a questão sob duas óticas:

Na perspectiva econômica, a superação da escassez de recursos e a maximização de bem-estar são os pontos principais de pressão. Na perspectiva política, a tomada de decisões coletivas e adoção de programas finalísticos são as áreas de atrito que afetam os serviços públicos.⁹

De regra, os serviços de saneamento são executados sob a ótica do interesse local, tomando-se por referência o Município, operados e excepcionalmente de forma regional, embora a Bacia Hidrográfica deva ser considerada como unidade de planejamento, racionalizando as relações e ações dos diversos usuários e dos atores das áreas de saneamento, recursos hídricos e preservação ambiental.

Por seu turno, do ponto de vista institucional, o relativamente recente marco regulatório do saneamento dado pela Lei Federal nº 11.445/2007 e as formas de gestão de serviços públicos trazidas pelo artigo 241 da Constituição de 1988 e pela Lei Federal nº 11.107/2005 representam importantes mecanismos jurídicos destinados a organizar a atuação de atores públicos e privados em prol da universalização dos serviços.

A nova lógica do saneamento, conferida pela normativa federal, estabeleceu condicionamentos e regimes próprios de orientação e prestação de cada “serviço” abrangido pelo novo marco regulatório. Neste próximo tópico será possível avançar na caracterização de cada modalidade.

⁶ BORELLI, ob. cit. p. 12.

⁷ Ob. cit. p. 12.

⁸ Ob. cit. p. 13.

2.2 DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE SANEAMENTO PROPRIAMENTE DITOS

O atendimento das necessidades básicas da população, principalmente daquela reunida em cidades, tem como componente primordial o acesso a água de qualidade e a coleta, destinação e tratamento do esgoto doméstico. O arcabouço legal institucional vem afirmar que “o saneamento básico é um serviço essencial de utilidade pública, cuja prestação eficaz constitui direito público subjetivo do usuário-consumidor”.¹⁰

Conforme Borelli,

Os serviços de saneamento incluem ampla variedade de atividades que abrangem a captação, o transporte, o tratamento e a distribuição de água; a coleta, a interceptação, o transporte, o tratamento e a destinação final de dejetos líquidos; a coleta, o transporte e o processamento de dejetos sólidos e o manejo de águas pluviais. Seu regime jurídico é conformado não apenas pelas normas da Lei Federal nº 11.445/07, mas por muitos e diferentes níveis de influência normativa oriundos do tratamento normativo dos sistemas de recursos hídricos, meio ambiente, dentre outros temas.¹¹

Entrando em minúcias, destaca-se que “os serviços popularmente conhecidos como serviços de água e esgoto são, por excelência, em rede”, configurando-se como “um exemplo clássico de monopólio natural, em que a competição é inviável pela impossibilidade de duas redes de serviços distintas competindo pelo mesmo mercado.”¹²

As características e a localidade da atuação são marcas essenciais, de tal modo que

Existem frações dos serviços que possuem caráter inequivocamente local, como a distribuição de água e a coleta do esgoto, caracterizadas por redes capilarizadas, diretamente conectadas aos prédios urbanos. Trata-se das atividades diretamente vinculadas aos usuários e que permitem seu acesso às utilidades públicas.¹³

Por seu turno,

Outros serviços como a captação de água e a disposição final dos esgotos (associados ou não à infraestrutura de tratamento), podem ser desempenhados com maior eficiência em um contexto territorial mais abrangente, abarcando dois ou mais Municípios, seja porque tais

⁹ Ob. cit. p. 13.

¹⁰ MOTTA, Carlos Pinto Coelho. O saneamento básico no Brasil: desafios e perspectivas sob o prisma do direito administrativo aplicado. In: PICININ, Juliana; FORTINI, Cristina. *Saneamento básico: estudos e pareceres à luz da Lei nº 11.445/2007*. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 108.

¹¹ Ob. cit. p. 13.

¹² Ob. cit. p. 14.

¹³ Ob. cit. p. 15.

atividades se situam no extremo oposto da cadeia de prestação (captação de água por atacado), demandando maior escala para sua viabilização, seja em razão das circunstâncias concretas de determinada localidade (notadamente características geográficas como a ausência de corpos hídricos em determinados Municípios para a captação de água ou a disposição final do esgoto tratado).¹⁴

Já a prestação de coleta e tratamento de resíduos sólidos urbanos “apresenta características mais próximas de um serviço comercial convencional. Desse modo, a configuração do monopólio natural é mais improvável na limpeza urbana e no manejo de resíduos sólidos.”¹⁵

Além disso,

À semelhança do que ocorre com algumas das atividades dos serviços de água e esgoto, a limpeza urbana pode ser fracionada em atividades essencialmente locais, como a coleta de resíduos nos domicílios e varrição e limpeza de logradouros públicos, e outras em que uma abrangência regional pode ter influência significativa.

Sistemas de transbordo e usinas de reciclagem, por demandarem um volume significativo de resíduos para seu funcionamento, poderiam ser organizados conjuntamente por Municípios interessados. Imperativos ambientais e mesmo geográficos (inexistência de áreas de aterro em determinados Municípios) podem também redundar na necessidade de atuação concatenada dos entes políticos.¹⁶

Sobre os sistemas pluviais, Borelli discorre que “os sistemas pluviais apresentam um caráter essencialmente local, especialmente as estruturas de microdrenagem”. Ressalta-se, entretanto, que “uma boa gestão das águas pluviais impacta na qualidade das águas dos rios urbanos, muitos dos quais perpassam o território de Municípios contíguos”.¹⁷ De tal modo que:

A sobrecarga de vazão de água a jusante realizada pelo sistema de drenagem mal concebido por um Município pode afetar o território municipal a contíguo e conurbado, gerando enchentes e outros problemas, já que canais naturais de drenagem (rios e córregos), costumeiramente, são compartilhados pelas unidades políticas.

Sobretudo em regiões metropolitanas, sistemas de drenagem de um Município interferem nas cidades limítrofes, impelindo o relacionamento dos entes federados para o bom desenvolvimento do saneamento pluvial por meio de mecanismos integrados de macrodrenagem.

Neste sentido, mesmo considerados isoladamente, cada componente integra o conceito de saneamento básico ou ambiental reflete diretamente na qualidade e

¹⁴ Ob. cit. p. 15.

¹⁵ Ob. cit. p. 16.

¹⁶ Ob. cit. p. 16.

¹⁷ Ob. cit. p. 16.

prestação do outro. A adoção de ações isoladas e específicas pode inviabilizar determinado serviço ou comprometer a sua viabilidade. Assim, a conjugação de esforços planejados, mesmo que executados por prestadores distintos vêm contribuir para eficácia da gestão do saneamento no âmbito local.

Generoso ressalta que “a universalização do acesso aos serviços de saneamento básico a toda a população do país”¹⁸ é o maior desafio do setor, o que exigirá a aplicação de recursos com vistas a expansão planejada. Entretanto, é faz-se premente que a política pública específica observe os princípios fundantes afetos as particularidades dos serviços de saneamento, como se buscou relevar no próximo tópico.

2.3 DOS PRINCÍPIOS AFETOS AOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO AMBIENTAL

A correta e plena prestação dos serviços públicos classificados como de saneamento ambiental, conforme prescritos pela Lei Federal nº 11.445/2007, demanda a observância de princípios configurados para dar azo as ações a serem implementadas. Tais elementos constitutivos, também previstos no referido diploma normativo, conforme artigo 2º, foram bem definidos no Guia do Saneamento Básico elaborado e impresso pelo Ministério Público de Santa Catarina. Conforme tal publicação, a letra da lei federal revelou o seguinte¹⁹:

Universalização do acesso ao saneamento - O serviço deverá ser efetivamente acessado e usufruído por toda sociedade, oferecendo salubridade ambiental e condições de saúde para os cidadãos.

Integralidade - Visa a proporcionar à população o acesso a todos os serviços de acordo com suas necessidades. Se o serviço for necessário, ainda que o usuário assim não entenda e não possa remunerá-lo, este princípio garante que ele será colocado à disposição da população de forma efetiva ou potencial.

Prestação dos serviços de forma adequada à saúde pública e à proteção do meio ambiente, à segurança da vida e do patrimônio público e privado, habilitando a cobrança de tributos - São os serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana, manejo dos resíduos sólidos e serviços de drenagem e de manejo das águas pluviais.

Adoção de métodos, técnicas e processos que considerem as peculiaridades locais e regionais.

¹⁸ GENEROSO, Evandro. A nova lei do saneamento: breves reflexões. In: PICININ, Juliana; FORTINI, Cristina. *Saneamento básico: estudos e pareceres à luz da Lei nº 11.445/2007*. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 157.

¹⁹ MINISTÉRIO PÚBLICO DE SANTA CATARINA. Guia do Saneamento Básico: perguntas e respostas. Coordenação-Geral do Promotor de Justiça Luís Eduardo Couto de Oliveira Souto, supervisão da Subprocuradoria-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos e apoio da Procuradoria-Geral de Justiça. Florianópolis: Coordenadoria de Comunicação Social, 2008. p. 16-17.

Articulação com as políticas de desenvolvimento urbano e regional, de habitação, de combate à pobreza e de sua erradicação, de proteção ambiental, de promoção da saúde e outras de relevante interesse social voltadas para a melhoria da qualidade de vida, para as quais o saneamento básico seja fator determinante - Reflete a necessidade de articulação entre as ações de saneamento com as diversas outras políticas públicas.

Eficiência e sustentabilidade econômica - A eficiência não significa apenas prestar serviços, mas sim buscar formas de gestão dos serviços de maneira a possibilitar a melhor aplicação dos recursos, expansão de rede e de pessoal.

Utilização de tecnologias apropriadas, considerando a capacidade de pagamento dos usuários e a adoção de soluções graduais e progressivas -

A falta de condições econômicas do usuário não é fator inibidor para a adoção de melhores tecnologias, e o princípio deixa explícita a necessidade de implantação dos serviços, ainda que de forma gradual e progressiva.

Transparência das ações, baseada em sistemas de informações e processos decisórios institucionalizados - O que se pretende é dar transparência às ações fundamentais e aos processos de decisão na gestão dos serviços, exigindo-se a criação de Conselhos Municipal e Estadual de Saneamento.

Controle social - Por meio de tal princípio, há a possibilidade de discussões pelos representantes da sociedade, preferencialmente pelos Conselhos instituídos para esse fim, em torno das opções técnicas que poderão ser adotadas pelos gestores dos serviços de saneamento, sem a violação do princípio da discricionariedade administrativa.

Segurança, qualidade e regularidade - Por segurança e qualidade, entenda-se a eficiência da prestação do serviço e o respeito à incolumidade dos consumidores; e, por regularidade, a prestação ininterrupta.

Integração das infraestruturas e serviços com a gestão eficiente dos recursos hídricos - A titularidade da água-bruta, matéria-prima, não se confunde com a titularidade da prestação de serviço saneamento-água, podendo ser exigida a outorga, contudo ambos deverão ter suas gestões e infraestruturas manejadas de forma integrada. (grifou-se)

O próximo capítulo é dedicado a aproximar o estudo de caso das diretrizes, normativas e entendimentos a respeito da associação entre diferentes entes federados com vistas à prestação cooperada dos serviços de saneamento básico.

3 A PRESTAÇÃO ASSOCIADA DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO.

3.1 DA COOPERAÇÃO ENTRE OS ENTES FEDERADOS

Borelli destacou que “a cooperação entre entes federados integra a lógica de funcionamento do federalismo”, de modo que “a cooperação federal evoluiu de maneira variável no tempo, dependendo das vicissitudes próprias de cada momento histórico.”²⁰

Sobre o contexto de evolução brasileira no aspecto da colaboração entre esferas distintas de poder público, afirmou-se que

No Brasil, embora se possa afirmar que o sistema federativo, quando implantado, encontrava respaldo em muitas das características concretas de nossa sociedade (situação federalista), o Estado Federado, em virtude de sucessivos governos autoritários, acabou assumindo uma faceta tradicionalmente centralizadora, com elevado grau de concentração de atribuições e recursos na União. Contribuiu enormemente para essa situação a baixa cultura democrática em nosso país, revitalizada apenas com o enfraquecimento e o fim do regime autoritário na década de 1980. A Constituição de 1988 e suas reformas posteriores inauguraram novas possibilidades de relação institucional no Estado brasileiro, tornando mais concreta a alternativa da gestão compartilhada. O avanço tímido na cooperação federativa verificado nos primórdios do novo regime constitucional derivou de heranças passadas que, tanto na esfera política quanto na administrativa, ainda reconheciam a União como principal ponto de apoio para o desenvolvimento de políticas públicas.²¹

Além disso, “muitas são as razões econômico-gerenciais para a aplicação da gestão compartilhada: obtenção de economia de escala, resolução de obstáculos ambientais, resolução de obstáculos estruturais”²², superação de barreiras políticas, suprimento de defasagens institucionais, entre outras. Por seu turno, os “processos de descentralização administrativa não resultam, necessariamente, em modelos positivos e eficazes de gestão”.²³

Assim que a dualidade dicotômica centralidade versus descentralidade não correspondente necessariamente ao viés que aponta soluções, mas, ao contrário, vem apenas fomentar celeuma metodológica institucional de pouco resultado. Neste sentido, indica Borelli que

²⁰ Ob. cit. p. 17.

²¹ Ob. cit. p. 17.

²² Ob. cit. p. 17.

²³ Ob. cit. p. 18.

Fatos estruturais, institucionais e fatores ligados à ação política indicam que a gestão compartilhada dos serviços possui grande chance de obter bons resultados administrativos quando comparada à mera descentralização. Nesse contexto, a antítese estabelecida entre a centralização e descentralização da atividade administrativa perde força em razão das vantagens advindas da cooperação federativa.

Muito se desenvolveu no país no que toca à aproximação dos entes federativos, fato potencializado com o processo de democratização política e pela predisposição de muitos governos em empreender uma gestão mais descentralizada das questões públicas. O processo de amadurecimento das relações intergovernamentais aponta para um aprimoramento dos mecanismos de cooperação federal, de forma a superar a dicotomia estéril entre centralização e descentralização, uma dualidade que pouco acrescenta ao debate e à definição de novas formas de organização de serviços públicos de saneamento.²⁴

Desta feita, a cooperação federativa, que pode ocorrer de forma horizontal (município-município ou estado-estado) ou vertical (município-estado ou município-estado-União) de entes públicos visando ao alcance de objetivos comuns, é um dos principais instrumentos para tornar mais ágil e eficiente o atendimento às demandas da sociedade pela universalização do acesso a serviços públicos de qualidade.²⁵

A lei que dispôs sobre o novo regime contratual aplicável as relações decorrentes dos serviços de saneamento básico criou “instrumentos para atingir de maneira mais eficiente a satisfação de determinado interesse público em matéria de organização e prestação de serviço público, já que a atuação isolada de um ente federativo pode não ser suficiente”.²⁶

Na realidade brasileira, tanto os municípios como os estados possuem grandes diferenças em sua capacidade financeira e de gestão. Se um município ou estado isoladamente não é capaz de exercer uma determinada atribuição, isto pode ser resolvido por meio da cooperação com outros municípios ou estados ou com a União.²⁷

O artigo 241²⁸ da CF/88, ao autorizar a gestão associada, elegeu os consórcios públicos e os convênios de cooperação como mecanismos de sua

²⁴ Ob. cit. p. 18.

²⁵ PEIXOTO, João Batista. Manual de implantação de consórcios públicos de saneamento. Brasília: Funasa, 2008. Disponível em:<http://www.funasa.gov.br/site/wp-content/files_mf/eng_manualCapacitacao.pdf>. Acesso em: 06 ago. 2013. p. 16.

²⁶ MONTEIRO, Vera. Prestação do serviço de saneamento por meio de gestão associada entre entes federativos. In: PICININ, Juliana; FORTINI, Cristina. *Saneamento básico: estudos e pareceres à luz da Lei nº 11.445/2007*. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 286.

²⁷ Ob. cit. p. 17.

²⁸ Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços,

realização. Monteiro enfatiza que “a decisão pela associação, e os termos em que se dará a gestão associada dos serviços envolvidos, pode ser feita por meio de um desses dois novos instrumentos”.²⁹

Melo ressalta que o instituto da gestão associada pode ser definido

como a modalidade de colaboração federativa, de espécie cooperação, que permite a uma ou mais pessoas jurídicas de direito público interno, mediante instrumento pactuado, cogerir os serviços públicos de titularidade de uma ou mais pessoas jurídicas de direito público interno distintas, compreendida na gestão as funções de planejamento, regulação, fiscalização e prestação dos serviços públicos.³⁰

Reveste-se que grande utilidade conceitual a celeuma decorrente da reserva de mercado efetuada pelas companhias estaduais que, ao atuarem por longos anos no setor, acabaram por desvirtuar a verdadeira titularidade do serviço. No próximo item será possível definir com precisão quem deve exercer a responsabilidade pela condução das ações no setor.

3.2 DOS INSTITUTOS APLICÁVEIS À PRESTAÇÃO ASSOCIADA DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO

Um dos pressupostos para o exame da gestão associada, sob o aspecto institucional, é a questão do ente titular para prestação do serviço público essencial de saneamento ambiental. Borelli ressalta que “não há dúvidas a respeito da titularidade municipal do saneamento básico quando envolvidos serviços prestados no âmbito exclusivamente local.”³¹

A discussão, no entanto, é ampliada, ressalta o mencionado pesquisador, “quando em jogo está a prestação regional que implique dois ou mais Municípios”, de modo que “as principais divergências são constatadas a respeito da titularidade dos serviços nas regiões metropolitanas.”³²

Em sua referenciada investigação acadêmica, Borelli identificou

pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

²⁹ MONTEIRO, ob. cit. p. 287.

³⁰ MELO, Álisson José Maia. Gestão associada para regulação do saneamento básico. In: PHILIPP JR, Arlindo; GALVÃO JR, Alceu de Castro. *Gestão do saneamento básico: abastecimento de água e esgotamento sanitário*. Barueri: Manole, 2012. p. 704-705.

³¹ BORELLI, ob. cit. p.18.

³² Ob. cit. p. 18.

[...] distintos posicionamentos doutrinários e jurisprudenciais sobre o tema, destacando-se: a defesa da titularidade municipal, a defesa da titularidade estadual e a defesa da titularidade compartilhada entre estados e municípios.

Fora das regiões metropolitanas, alguns poucos autores defendem a titularidade estadual ou federal dos serviços a depender da abrangência adotada para a prestação.

Após exame cuidadoso dos posicionamentos descritos, entende-se que aquele que melhor se adapta às características estruturais dos serviços e aos ditames constitucionais sobre o saneamento e as relações entre entes federados consiste na titularidade municipal dos serviços, fato que não elimina a necessidade de que, em situações como a das regiões metropolitanas, os Municípios necessariamente envolvidos se submetam às exigências e determinações regionais.

Definida a titularidade material a respeito do saneamento, a competência legislativa relacionada aos serviços resta clarificada. À União cabe a edição de diretrizes sobre o saneamento. Tais diretrizes vão além da definição de normas gerais, representando a edição de regras de organização prática dos serviços, possuindo, portanto, um sentido mais concreto.³³

A definição concreta das titularidades correlatas com as respectivas competências legislativas leva a separação de atribuições e responsabilidades, de modo que

[...] observadas as diretrizes traçadas pela União, a competência legislativa primordial a respeito do saneamento cabe aos Municípios, titulares dos serviços.” Os Estados-Membros poderão editar normas de incentivo ao saneamento, notadamente a definição de regras de apoio à gestão associada. No caso das regiões metropolitanas, à competência dos Estados-membros acrescenta-se a de instituir, por meio de lei complementar, a unidade administrativa metropolitana e organizar a atuação conjunta dos entes federados por ela abrangidos.

Outras competências normativas afetam diretamente os serviços de saneamento. A disciplina do sistema de gestão das águas cabe à União nos termos do inciso IV do art. 22 da Constituição da República. A outorga do uso da água, controlada pela União e pelos Estados, dependendo da propriedade dos corpos hídricos (arts. 20 e 26 da Constituição), impacta diretamente os serviços de água e esgoto.

O inciso VI do art. 24 da Carta Constitucional informa que compete à União e aos Estados, concorrentemente, legislar sobre proteção do meio ambiente e controle da poluição. O Município não figura nesse rol. Somente pode legislar para “suplementar a legislação federal e estadual no que couber” (art. 30, II, da CF).³⁴

Ao dedicar olhos analíticos sobre as especificidades da gestão associada, Borelli traça comentários conclusivos de fundamental importância para compreensão sistêmica da avença público institucional, conforme segue:

A gestão associada de que trata o art. 241 representa um mecanismo voluntário de união de esforços para a gestão de serviços públicos.

³³ Ob. cit. p. 18.

³⁴ Ob. cit. p. 19.

Consubstancia-se nas figuras do contrato de consórcio público, gerador de pessoa jurídica interfederativa, na forma autorizada por lei, e do convênio de cooperação.

A gestão associada não se confunde necessariamente com a definição de prestação regionalizada cristalizada no art. 14 da Lei Federal nº 11.445/2007.

De modo geral, tanto a Lei Federal nº 11.445/2007 quanto a Lei Federal nº 11.107/2005 são extremamente flexíveis no que toca à transferência de competências do saneamento por meio da gestão associada.

O art. 8º da Lei Nacional de Saneamento prevê expressamente a delegação das atribuições de organização, regulação e fiscalização dos serviços. Tais funções poderão ser assumidas por consórcio público (com personalidade de direito público, no caso da regulação e fiscalização) ou por outro ente federado, no caso de convênio de cooperação.³⁵

No que tange a possível transferência das atividades de regulação por meio de convênio de cooperação, entende-se inviável, visto tratar-se de competências indelegáveis. Por seu turno, a Lei Nacional de Saneamento “possibilita tal transferência, em parte, porque preserva aos titulares a elaboração dos planos de saneamento” e “porque mesmo a delegação de competências por convênio de cooperação não elimina a atuação conjugada dos entes federados, que supõe constante acompanhamento mútuo.”³⁶

Assim que

Segundo a Lei Federal nº 11.445/2007, não é possível a delegação das funções de regulação para entidades fora dos limites do Estado. O intuito da lei foi asseverar o caráter regional que a regulação pode assumir no âmbito da gestão associada, conferindo, ainda, maior proximidade entre a atividade regulatória e as necessidades concretas dos serviços em cada região.

Nos termos do art. 24 da Lei Federal nº 11.445/07, 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.

A padronização de determinações regulatórias no âmbito da gestão associada representa uma decorrência normal do exercício dessa função, desde que, é claro, a adoção dos mesmos critérios econômicos, sociais e técnicos no âmbito da associação ou prestação se apresente pertinente e viável no que toca à sustentabilidade dos serviços.³⁷

Por seu turno, é coerente afirmar, conforme a lição de Dantas, que “admitir que o Município será sempre competente para prestar o serviço, porque a Constituição de 1988 lhe atribui essa titularidade de forma implícita, não resolve o

³⁵ Ob. cit. p. 19.

³⁶ Ob. cit. p. 19.

³⁷ Ob. cit. p. 20.

problema da ausência de esgotamento sanitário em grande parte dos municípios”.³⁸

Considerando o perfil típico dos municípios brasileiros, a grande maioria com até 50.000 habitantes, com baixa capacidade técnica de atuação nos serviços públicos, principalmente no que tange ao controle e fiscalização, há uma tendência natural que a participação do Estado na gestão associada seja mais relevante.

Entretanto, mesmo quando há o estabelecimento de convênios de cooperação, não é tão indicado que o Estado, ou autarquia por ele constituída, receba as atribuições de organização, regulação e fiscalização dos serviços.

Isto porque a titularidade não é deslocada nem preterida com a assunção da execução do serviço pelo ente estadual. A cooperação vem facilitar a prestação, mas não eximir de responsabilidade o município, principalmente pela lógica do interesse local. Questão indiscutível, em qualquer situação, é a competência exclusiva da municipalidade para a elaboração dos planos de saneamento básico, que em hipótese alguma pode ser objeto de delegação.

Ressalta-se que os planos devem ser considerados como “leis orgânicas” do saneamento, estabelecendo-se “como norma do serviço e nessa qualidade deve ser obedecido por toda a Administração e pelos particulares que tenham se habilitado a prestá-lo por meio de institutos como o da concessão.”³⁹ Frise-se que plano de saneamento passa a ser o parâmetro para a elaboração de estudos técnicos e econômico-financeiros, definição dos volumes de investimento e demais obrigações a serem formalizadas nos contratos de prestação dos serviços.

Na gestão associada, a competência para outorgar serviços de saneamento pode ser concentrada em um único ente federado ou em consórcio público. Em uma perspectiva regional, trata-se de uma importante função, pois permite que um mesmo prestador seja contratado para desempenhar os serviços em várias localidades, possibilitando a escala econômica eventualmente necessária para a sustentabilidade dos serviços. É o caso da Companhia Catarinense de Águas e Saneamento (Casan), conforme será abordado no Capítulo 4.

O estudo de Borelli pontuou que a prestação dos serviços na forma de gestão associada admite diversas formulações. É possível cogitar:

- (i) da permanência da prerrogativa de prestar os serviços com seus

³⁸ DANTAS, Camila Pezzino Balaniuc. A questão da competência para a prestação do serviço público de saneamento básico no Brasil. In: PICININ, Juliana; FORTINI, Cristina. *Saneamento básico: estudos e pareceres à luz da Lei nº 11.445/2007*. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p.73.

³⁹ Ob. cit. p. 20.

respectivos titulares (enquanto a regulação e a fiscalização podem, por exemplo, ser delegadas para o Estado, sua entidade ou consórcio público);
(ii) da transferência da prestação ao consórcio público por meio de contrato de programa;
(iii) da transferência da prestação a órgão ou entidade da administração indireta de ente federado consorciado ou conveniado, também por contrato de programa; e
(iv) delegação para a iniciativa privada, hipótese esta que pode ser concretizada pelo próprio titular ou por ente (ente federado, entidade da administração indireta ou consórcio) a quem se tenha transferido competências adjudicatórias no âmbito de consórcio público ou convênio de cooperação.⁴⁰

Para que se efetive o acordo de cooperação entre os entes federados partícipes, necessário se faz o atendimento de requisitos mínimos estabelecidos em lei. Levantar essas exigências legais corresponde ao assunto tratado no próximo item do Capítulo 3.

3.3 DOS REQUISITOS MÍNIMOS PARA GESTÃO ASSOCIADA

O artigo 10 da Lei Nacional de Saneamento aduz que a prestação de serviços públicos de saneamento básico por entidade que não integre a administração do titular depende da celebração de contrato, sendo vedada sua disciplina mediante convênios, termos de parceria ou outros instrumentos de natureza precária.

Mencionada normativa é aplicável tanto no caso da delegação para entes privados quanto nas hipóteses de prestação por órgãos ou entidades da administração indireta por meio de contrato de programa.

As condições de validade dos contratos de concessão e dos contratos de programa nos serviços de saneamento ambiental são estabelecidas pelo §2º do artigo 11 da Lei Federal nº 11.445/2007, elencados da seguinte forma:

- existência de plano de saneamento básico;
- 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;
- existência de normas de regulação que prevejam os meios para o cumprimento das diretrizes na Lei Nacional de Saneamento, incluindo a designação da entidade de regulação e de fiscalização; e

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

O conteúdo regulatório mínimo que irá reger os contratos de concessão e de programa é estabelecido pelo §2º do artigo 11 da Lei Federal nº 11.445/2007, consistindo em:

- a autorização para a contratação dos serviços, indicando os respectivos prazos e a área a ser atendida;
- a inclusão, no contrato, das metas progressivas e graduais de expansão dos serviços, 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;
- as prioridades de ação, compatíveis com as metas estabelecidas;
- 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;
- mecanismos de controle social nas atividades de planejamento, regulação e fiscalização dos serviços; e
- as hipóteses de intervenção e de retomada dos serviços.

Na visão de Borelli,

Assim como no caso dos consórcios públicos e convênios de cooperação, os contratos de programa se inserem no quadro referente à nova administração pública consensual. O contrato de programa somente poderá ser formalizado sob o pálio de um consórcio público ou convênio de cooperação.

O contrato de programa apresenta grande importância para o modelo da gestão associada, pois figura como condição de validade das “obrigações que um ente da Federação constituir para com outro ente da Federação ou para com consórcio público no âmbito da gestão associada em que haja a prestação de serviços públicos ou a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal ou de bens necessários à continuidade dos serviços transferidos” (art.13, *caput*, da Lei Federal nº 11.107/2005).⁴¹

Por seu turno, será nula a cláusula de contrato de programa que atribuir ao contratado o exercício dos poderes de planejamento, regulação e fiscalização dos serviços prestados por ele mesmo. A determinação evita a associação de competências de execução com as competências de controle, regulação e fiscalização dos serviços, que obrigatoriamente devem ficar a cargo daquele que

⁴⁰ Ob. cit. p. 20.

exerce a titularidade.

Borelli alerta que

A regra deverá ser respeitada em toda e qualquer situação, e não apenas no caso da prestação por meio de contrato de programa. Em nenhuma hipótese o prestador dos serviços deve cumular as competências de regulação e fiscalização, tendo em vista os desvios que esta indevida congregação de competências pode acarretar.⁴²

Neste contexto, mesmo com processos totalmente distintos, “o contrato de programa assume funções próximas às de um contrato de concessão”, visto ter com propósito único “a regularização e sedimentação das relações entre Municípios e empresas estaduais prestadoras de serviço público de saneamento básico”⁴³

Com a alteração do artigo 241 da Constituição Federal de 1988 cumulada com a edição da Lei Federal nº 11.107/2005 e da Lei Federal nº 11.445/2007, as relações institucionais entre empresas estaduais e Municípios tendem, conforme as conveniências sociais, institucionais e políticas, ser integradas, gradativamente, à gestão associada de serviços públicos de saneamento ambiental.

A mudança cultural de atuação, desempenho e foco das companhias estaduais de saneamento será o motor da alavancagem, ou não, de futuros acordos cooperativos. Entretanto, releva-se, não será de manso desenrolar. Se antes tais empresas públicas dominavam todos os aspectos da prestação do serviço, incluindo o planejamento, a nova versão do arranjo legal do setor de saneamento conferiu a quem sempre relegou a terceiros a missão de gerenciar todo o sistema.

Os gestores municipais ainda estão atônitos dessa “nova” atribuição, sem compreender em profundidade o que podem, mas principalmente, o que devem fazer. Iniciar por um completo levantamento do “estado da arte” do serviço no município é de bom alvitre para começar a caminhada. Ter a consultoria de atores externos também vem a contribuir na tomada de decisão.

Mesmo assim, caberá às companhias estaduais abrirem a “caixa preta”, fornecerem informações e tornarem-se verdadeiramente transparentes, de modo a não criar empecilhos e dificuldades para que de cunho próprio possa o ente municipal decidir que caminhos seguir. As empresas estaduais devem se atualizar, relegando a quem de direito pertence à missão de planejar, regular e fiscalizar,

⁴¹ Ob. cit. p. 21.

⁴² Ob. cit. p. 21.

⁴³ Ob. cit. p. 21.

voltando seu potencial a melhorar os indicadores de desempenho, de modo a atrair os olhares dos municípios indecisos, mas receosos com a índole nada aprovável das prestadoras estaduais.

Ainda assim, ressaltam Fortini e Rocha, a gestão associada apresenta-se “como um caminho a ser examinado, mas seu emprego há de estar lastreado e não só em meras remissões aos textos legais e constitucionais. Cada caso deve ser interpretado à luz das circunstâncias que o envolvem”⁴⁴, com vistas a se encontrar a solução correta.

Neste caminho, o caso concreto foi analisado quando surgiu a necessidade da Corte Catarinense de Contas se manifestar sobre a gestão associada para fins de prestação de serviços de saneamento básico pretendida pelo município de Imbituba e o Governo de Santa Catarina, por intermédio da Casan. No capítulo seguinte adentra-se nesta seara.

⁴⁴ FORTINI, Cristiana; ROCHA, Rúsvel Beltrame. Consórcios públicos, contratos de programa e a Lei de Saneamento. In: PICININ, Juliana; FORTINI, Cristina. *Saneamento básico: estudos e pareceres à luz da Lei nº 11.445/2007*. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p.155.

4 ATUAÇÃO DO TCE/SC NA ANÁLISE DA GESTÃO ASSOCIADA EM SERVIÇOS DE SANEAMENTO BÁSICO

4.1 A QUESTÃO DO SANEAMENTO BÁSICO DO MUNICÍPIO DE IMBITUBA

A primeira análise do TCE/SC sobre foi oriunda denúncia formulada pelo Presidente da Associação dos Moradores do Paes Leme, Sr. Jari Luiz Dalbosco, a respeito de supostas irregularidades relacionadas à celebração de Convênio por parte da Prefeitura Municipal de Imbituba com o Governo do Estado, para fins de cooperação deste último na prestação de serviços municipais de abastecimento de água e esgotamento sanitário, conforme o processo LCC 12/00448038⁴⁵.

O processo iniciou sua tramitação na Diretoria de Controle dos Municípios (DMU) que, por meio do Relatório nº 3.876/2012, informou que, apesar de vislumbrar incidentalmente uma possível afronta ao artigo 175 da Constituição Federal, haja vista a não realização de licitação para concessão ou permissão de prestação de serviços públicos, considera que seria o caso de não conhecimento da denúncia, em estrita obediência ao que dispõe o artigo 35, §2º da Lei Orgânica do Tribunal (Lei Complementar Estadual nº 202/2000).

Isto porque o fato denunciado – a tramitação de projeto de lei junto ao Poder Legislativo Municipal, autorizando a celebração do referido Convênio – não caracterizaria irregularidade que pudesse ser acolhida como denúncia.

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas (MPJTC) manifestou-se, conforme Parecer nº GPDRR/190/2012, divergindo da análise feita pela DMU, entendendo que a matéria deva ser conhecida, senão em sede de Denúncia, pelo menos em autos específicos (licitações e contratos - LCC) ante os fatos ora relatados.

Encaminhado o processo ao e. Auditor Relator, excelentíssimo senhor Cleber Muniz Gavi, conforme Despacho, considerou procedente as alegações do MPJTC, aduzindo fazer-se “necessário que se analise o teor do referido instrumento diante do que prescrevem as normas constitucionais, bem como em face da relevância da matéria”. Ao final, consignou a seguinte Conclusão:

6.1. Não conhecer dos fatos relatados na inicial como Denúncia, diante do

⁴⁵ A consulta ao processo pode ser efetuada no endereço: <http://servicos.tce.sc.gov.br/processo/>.

que dispõe o art. 65 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado.

6.2. Converter os presentes autos e processo específico de Convênio ou Instrumento Análogo/LCC, determinando à Diretoria de Contratações e Licitações que promova a instrução, bem como as demais providências que se fizerem necessárias, inclusive inspeções e auditorias, com vistas à apuração dos fatos apontados nos presentes autos.

6.3. Dar ciência da decisão a Associação dos Moradores do Paes Leme, à Prefeitura e à Câmara Municipal de Imbituba.

Após deliberação em plenário, restou anotada a Decisão nº 343/2013, publicada no DOTC-e nº 1.196, em 01/04/2013, com a seguinte parte dispositiva:

6.1. Não conhecer da Denúncia por deixar de preencher requisito e formalidade preconizados nos arts. 65, §1º, da Lei Complementar (estadual) n. 202/2000 e 96 do Regimento Interno deste Tribunal.

6.2. Converter os presentes autos em processo específico de Convênio ou Instrumento Análogo/LCC, determinando à Diretoria de Contratações e Licitações, deste Tribunal, que promova a instrução, bem como as demais providências que se fizerem necessárias, inclusive inspeções e auditorias, com vistas à apuração dos fatos apontados nos presentes autos.

Ato contínuo, foi o processo originário DEN 12/00448038 convertido no processo LCC 12/00448038, sendo encaminhado para Divisão 5 da Inspeção 2 da Diretoria de Controle de Licitações e Contratos (DLC) desta Corte de Contas, seguindo sua Instrução.

4.1.1 Do sistema de abastecimento de água e esgotamento sanitário de Imbituba

O primeiro Convênio para prestação do serviço público de abastecimento de água e esgotamento sanitário do município de Imbituba foi materializado com a Companhia Catarinense de Águas e Saneamento (Casan), conforme Convênio de Concessão nº 009, de 11/09/1972, firmado nos termos da Lei Municipal nº 278, de 27/12/1971, pelo prazo de 30 (trinta) anos.

A Lei Municipal nº 2.311, de 11/09/2002, autorizou a celebração de Termo Aditivo ao Convênio de Concessão nº 009/1972, ficando o mesmo prorrogado por 120 (cento e vinte) dias, visando “conceder prazo” para Casan “promover a prestação de contas dos serviços, com levantamento patrimonial dos bens

objetivando instruir a rescisão” do referido Convênio, “que se dará ao término deste”⁴⁶.

Em 16/07/2003 foi promulgada a Lei Municipal nº 2.383, que dispôs sobre a política municipal de saneamento.

Não há registros de rescisão do Convênio de Concessão nº 009/1972 ou novos atos administrativos prorrogando o seu prazo de validade. Somente em 2006 o município firmou “novo” “Convênio” de Gestão Compartilhada de Serviços Públicos de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário com a Casan, de nº 158, em 17/08/2006, com prazo de validade de 5 (cinco) anos (até 16/08/2011).

Cumprir destacar que o poder executivo municipal tentou lançar, sem sucesso, edital de licitação para contratação de prestador privado visando à concessão dos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, pelo prazo de 35 (trinta e cinco) anos, conforme Edital de Concorrência nº 005/2011, com valor estimado de R\$ 783.300.000,00 (setecentos e oitenta e três milhões e trezentos mil reais). Tal certame foi objeto de análise desta Casa, conforme os processos ELC 11/00484822 e REP 11/00486604 (este foi apensado aquele).

Ressalta-se que após a municipalidade intentar o procedimento licitatório supra mencionado, a Casan promoveu o processo judicial (Ação de Interdito Proibitório nº 030.11.002982-8) com intuito de proibir o poder executivo de alterar a concessão dos serviços sem cumprir com os pré-requisitos legais e contratuais que legitimem a transição da titularidade. A municipalidade deveria, respeitando os termos conveniados, efetuar o pagamento de eventual indenização devida à autora, que não pode ser compelida a entregar o sistema sem qualquer ressarcimento.

Entretanto, devido ao grande número de restrições apontadas pela Instrução Técnica, reconhecidas pelo MPJTC e pelo plenário, o certame foi anulado pela unidade gestora e os referidos processos arquivados, nos termos da Decisão nº 2.761/2012, constante no DOTC-e nº 1028, publicado em 18/07/2012, da qual se destaca a seguinte parte dispositiva:

- 6.2. Recomendar à Prefeitura Municipal de Imbituba que considere os apontamentos constantes dos Relatórios Técnicos supracitados quando do lançamento do próximo edital.
- 6.3. Ratificar a deliberação constante do item 6.3 da Decisão n. 3416/2011, exarada por este Tribunal em 04/07/2012, onde foi determinado ao Sr.

⁴⁶ Disponível em: <www.leismunicipais.com.br>. Acesso em: 11 abr. 2013.

Prefeito Municipal que informasse a este Tribunal a cominação de eventual penalidade de multa pelo Poder Judiciário que envolva a Concorrência n. 005/2011, especialmente se aplicada em decorrência da Ação de Interdito Proibitório n. 030.11.002982-8, em trâmite na Comarca de Imbituba, sob pena da multa prevista no art. 70, VI, da Lei Complementar (estadual) n. 202/2000.

6.4. Determinar o arquivamento do presente processo e dos autos n. REP-11/00486604 (em apenso), haja vista a anulação do Edital de Concorrência n. 005/2011.

Após a infrutífera tentativa, foram retomadas as negociações com a Companhia Estadual para “renovação” da concessão dos serviços de saneamento básico, o que se deu por meio da assinatura do Convênio de Cooperação para Gestão Associada nº 01, em 02/07/2012.

Ato contínuo, a Câmara de Vereadores aprovou a Lei Municipal nº 4.101, de 23/08/2012 (fls. 23-23v.), que “autoriza o Poder Executivo a celebrar Convênio de Cooperação com o Estado de Santa Catarina para cooperação na prestação dos serviços municipais de abastecimento de água e esgotamento sanitário e autoriza a execução de tais serviços pela Companhia Catarinense de Águas e Saneamento – CASAN”, mencionado em seu artigo 1º, a saber:

Art. 1º Fica o Poder Executivo autorizado a celebrar/ratificar Convênio de Cooperação, com fundamento no artigo 241 da Constituição Federal, Lei Federal nº 11.107, de 06 de abril de 2005, Lei Federal nº 11.445 de 05 de janeiro de 2007, Lei Estadual 13.517/2005, visando à cooperação na prestação dos serviços públicos municipais de abastecimento de água e esgotamento sanitário com o ESTADO DE SANTA CATARINA para a prestação desses serviços pela Companhia Catarinense de Águas e Saneamento – CASAN.

Destaca-se que, conforme a Cláusula Quinta do Convênio de Cooperação, “o prazo de vigência [...] findará em 31 de março de 2013, podendo ser prorrogado por interesse das partes signatárias”.

De acordo com informações obtidas no sítio eletrônico da prefeitura de Imbituba, tendo em vista as restrições apontadas pelo Tribunal de Contas do Estado no edital de licitação lançado para concessão dos serviços de saneamento, o município optou por “renovar o contrato com a Casan enquanto analisa correções do edital de licitação para futura decisão sobre o tema”⁴⁷.

4.1.2 Da prestação do serviço público de saneamento básico por meio da cooperação de entes públicos

Tradicionalmente, a distribuição de água e a coleta de esgotos foram consideradas como de interesse local, de competência municipal. Isso não mudou na Constituição de 1988, cujo inciso V do artigo 30 atribuiu aos municípios a tarefa de “organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local”. Entretanto, é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios promover “a melhoria das condições de saneamento básico” (inciso IX do artigo 23 da CF/88). Há um dever, portanto, de colaboração intergovernamental nesse setor.

Tal colaboração pode ser estabelecida por diferentes meios. Entre eles, pela formação de “consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos”, nos termos do artigo 241 da CF/88, conforme a redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 04/06/1998.

Segundo Sundfeld⁴⁸, a própria legislação federal sobre concessões (Leis Federais nº 8.987 e nº 9.074, ambas de 1995) não é óbice à celebração de ajustes entre entidades municipais e estaduais, visando à transferência da prestação de serviços públicos. Tal argumento encontra ressonância na lógica de que Estados e Municípios são autônomos para decidir quanto à melhor forma da sua organização político-administrativa (CF/88, art. 18, *caput*), sendo inconstitucional a intromissão do legislador da União. Segundo, porque essa transferência tem base constitucional explícita (CF/88, art. 241).

Ademais, para o referido autor, o artigo 1º da Lei Federal nº 8.987/1995 previu a observância das “normas legais pertinentes” de cada ente da Federação, buscando “atender as peculiaridades das diversas modalidades de seus serviços”. Assim, a legislação federal sobre concessões não impede, nem pode impedir, que os Estados e Municípios decidam autonomamente sobre a melhor organização de

⁴⁷ Disponível em: < <http://www.imbituba.sc.gov.br/noticias/municipio-e-casan-discutem-saneamento-em-imbituba>>. Acesso em: 11 abr. 2013.

⁴⁸ SUNDFELD, Carlos Ari. O saneamento básico e sua execução por empresa estadual. *Revista Diálogo Jurídico*, Salvador, CAJ - Centro de Atualização Jurídica, v. I, nº. 5, agosto, 2001. Disponível em: <<http://www.direitopublico.com.br>>. Acesso em: 11 abr. 2013.

seus serviços. Portanto, mediante autorização legislativa, é viável a celebração de ajustes entre os Municípios, os Estados e as entidades de sua Administração Indireta, tendo por objeto a transferência da execução do serviço público de saneamento básico.

Entretanto, tal entendimento encontra alguns argumentos contrários a esta tese. O primeiro funda-se no artigo 175 da CF/88, segundo o qual “incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos”. Pode-se aduzir que, como a delegação de serviços públicos por concessão ou permissão depende sempre de licitação, é inviável a sua transferência direta para o Estado ou sua empresa. Haveria nisso uma burla ao princípio da licitação.

Na lição de Souza⁴⁹, a delegação da prestação de serviços públicos entre entes federados, sem a necessidade de adoção de procedimento licitatório, não é novidade no arcabouço jurídico brasileiro. Visto que:

Sabe-se que determinados serviços públicos, como os de telecomunicações e energia elétrica, originalmente eram municipais e, hoje, encontram-se sob a alçada da União. A evolução da técnica na prestação desses serviços, a assunção de um caráter regional nessa prestação, assim como razões econômicas ou de ordem estratégica para o país concorreram para que houvesse essa federalização. A interpretação que fazemos do art. 241 da Constituição, no sentido da viabilidade da delegação do serviço público de saneamento entre entes federados, feita de modo consensual, coaduna-se com esse caráter não estanque da distribuição dos serviços públicos econômicos. De resto, merece realce o fato de que a previsão de delegação de serviços públicos entre entes federados, inclusive de seu planejamento e regulação, não é estranha ao direito brasileiro. Ela está presente em leis atinentes a determinados serviços públicos, como os de rodovias e energia elétrica. A lei federal nº 9.277, de 10.5.1996, por exemplo, autorizou a União a delegar aos Municípios, Estados da federação ou ao Distrito Federal a administração e exploração de rodovias e portos federais. Ademais, a legislação do setor elétrico prevê CONVÊNIOS DE COOPERAÇÃO pelos quais "a execução das atividades complementares de regulação, controle e fiscalização dos serviços e instalações de energia elétrica..." seja descentralizada pela União para os Estados e o Distrito Federal (conforme art. 20, caput, da lei nº 9.427, de 26.12.1996).

Além disso, Di Pietro esclarece, que:

a possibilidade de cooperação por meio de convênios ou consórcios já decorria, implicitamente, do art. 23, para as atividades de competência concorrente, como saúde, assistência social, proteção dos deficientes, proteção dos documentos, obras e outros de valor histórico, preservação das florestas etc. Agora essa possibilidade de cooperação ou de gestão

⁴⁹ SOUZA, Rodrigo Pagani de. A viabilidade jurídica da delegação do serviço público de saneamento básico de Município a Estado. Disponível em: <http://www.sbdp.org.br/artigos_ver.php?idConteudo=21>. Acesso em: 12 abr. 2013.

associada' consta expressamente da Constituição e está disciplinada pela Lei nº 11.107, de 6-4-2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos⁵⁰.

Desta feita, haveria a sobreposição das regras atinentes aos convênios de cooperação para gestão associada de serviços públicos, conforme disposto no artigo 241, frente àquelas preconizadas pelo *caput* do artigo 175 da CF/88. Afastam-se estas para aplicar aquelas.

O outro argumento parte da leitura do artigo 173 da CF/88, que submeteu as empresas estatais ao mesmo regime das demais empresas e proibiu que lhes fossem concedidos privilégios não extensivos às do setor privado (§§ 1º e 2º). Por esta regra, a transferência da prestação do serviço de saneamento do município para empresa estadual seria um privilégio vedado constitucionalmente, pois feriria o princípio da isonomia.

Abreu Filho *apud* Borges⁵¹ encontra justificativas para legitimar a associação entre estados e municípios para prestação de serviços públicos, alegando que

Trata-se da associação de pessoas públicas, conjugando seus recursos ou suas possibilidades concretas de angariarem recursos, com outras entidades também públicas, de outra esfera administrativa - como, no caso, empresas públicas ou sociedades de economia mista estaduais - mas em outro nível, mais apropriado, qual seja o da prestação associada de serviços, em regime de estreita cooperação, para o atingimento do interesse comum, como previu o constituinte no parágrafo único do art. 23 do Texto Maior.

[...]

Ora, se parte da inevitável premissa inicial de que empresas estaduais de saneamento não podem ter o mesmo tratamento das demais concessionárias de serviço público municipal, tudo se esclarece.

Desaparecem aquelas perplexidades em torno da aplicação da Lei nº 8.987/95, pelo reconhecimento da evidência de que esta outra lei foi elaborada para disciplinar outra espécie de relação jurídica, qual seja, o vínculo contratual que se estabelece entre o poder público e empresas particulares.

[...]

Muito simplesmente, as relações entre pessoas públicas e entidades públicas de unidades federadas diversas se desenvolvem em outro plano, um plano superior, em que não cabe qualquer espécie de competição, e, sim, uma associação, em prol da consecução de objetivos e competências comuns.

[...]

As diversas problemáticas que temos a enfrentar, no caso, encontram suas soluções ou, provisoriamente, na celebração de convênios ou consórcios administrativos - conforme o caso; ou, de modo definitivo, na estruturação legal [...] da cooperação sistemática das unidades federadas e de suas

⁵⁰ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na Administração Pública**: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas. São Paulo: Atlas, 2005. p. 248.

⁵¹ BORGES, Alice Gonzalez. Concessões de Serviço Público de Abastecimento de Água aos Municípios. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, 212, p. 95-107, abr./jun. 1998.

entidades descentralizadas, associadas em torno da prestação de serviços que são da competência e do interesse de cada uma delas e de todas, ao mesmo tempo.

Portanto, considerando-se a vontade constitucional manifesta no princípio da cooperação entres os entes federados, o princípio da isonomia estampado nos §§ 1º e 2º do artigo 173 da CF/88 é relativizado, perdendo sua força imperativa, em privilégio do interesse público de desenvolvimento comunitário no âmbito municipal.

Além disso, a gestão associada por meio da celebração de convênios de cooperação cumpre função social de atender aqueles municípios que não apresentam sistema de saneamento atraente para investidores privados, ou seja, que são deficitários. Nestas localidades a receita do serviço de água e esgoto não cobre os custos da prestação do serviço.

Em todo país as operadoras estaduais tem como prática transferir parcelas das receitas dos municípios superavitários aos municípios deficitários, na forma de subsídio cruzado. A título de exemplo, no Rio Grande de Sul, de 343 municípios atendidos pela companhia estadual (Corsan), apenas 40 são superavitários⁵².

Nos termos do artigo 241 da Constituição Federal, os documentos jurídicos que instrumentalizam a gestão associada de serviços públicos são o contrato de consórcio público e o convênio de cooperação. Conforme frisado por Di Pietro⁵³, a Lei Federal nº 11.107/2005 conferiu tratamento exaustivo aos consórcios públicos, dispensando aos convênios de cooperação e algumas referências, nos termos dos §§4º e 5º do artigo 13.

4.1.3 Dos requisitos para operacionalização da gestão associada na prestação de serviço público de saneamento básico – contrato de programa

Mencionou-se no item anterior que, mediante autorização legislativa, é viável a celebração de ajustes entre os Municípios, os Estados e as entidades de sua Administração Indireta, tendo por objeto a transferência da execução do serviço público de saneamento básico. Isto porque o *caput* do artigo 241 da CF/88 é explícito, ao prever a possibilidade de “consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados” desde que o seu disciplinamento se dê por

⁵² Disponível em: < <http://www.estado.rs.gov.br/noticias/1/41999/Antunes-e-Bertini-criticam-modelo-federal-de-saneamento/43/64//>>. Acesso em: 17 abr. 2013.

meio de lei, fazendo regra para “a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios”.

Conforme a Consulta nº 751.717 do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais⁵⁴, “se exige a promulgação de lei ou leis que estabeleçam as normas gerais pertinentes à configuração do convênio de cooperação” [...] e “estabelecida a parceria, faz-se necessário promover a elaboração de leis de iniciativa de cada ente público local, as quais se apresentam com condição para adesão dos Municípios ao convênio de cooperação”.

Segundo o artigo 13 da Lei Federal nº 11.107/2005, a gestão associada pode ser feita mediante a constituição de consórcio público, como pessoa jurídica, ou mediante acordos de vontade, por meio do convênio de cooperação, sendo que, em ambos os casos, o instrumento decorrente da avença, a ser utilizado, é o contrato de programa. Assim sendo, o contrato de programa pode ser celebrado em duas hipóteses:

a) no próprio âmbito do consórcio público; nesse caso, o contrato de programa será celebrado entre o consórcio e um de seus consorciados, quando este último assumir a obrigação de prestar serviços por meio de seus próprios órgãos (Administração Direta) ou por meio de entidade da Administração Indireta; e

b) fora do âmbito do consórcio; neste caso, a gestão associada não exigirá a constituição de consórcio público, como pessoa jurídica de direito público ou privado, sendo a gestão associada disciplinada por meio de convênio de cooperação, tendo como instrumento o contrato de programa nele previsto, de modo que a Lei nº 11.107/2005 não estabelece as formalidades a serem observadas para a celebração de convênios de cooperação⁵⁵.

Desta feita, o contrato de programa é “o ajuste que tem por finalidade constituir e regulamentar as obrigações que um ente da Federação terá para com

⁵³ Id. *ibid.*, p. 250.

⁵⁴ Convênio de cooperação e contrato de programa — posicionamento acerca da necessidade de autorização legislativa para sua pactuação **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, jan., fev., mar. 2009, v. 70, n. 1, a. XXVII.

⁵⁵ PICININ, Juliana de Almeida; COSTA, Camila Maia Pyramo. A gestão associada de serviços públicos de saneamento básico à luz do art. 241 da Constituição Federal e das Leis Federais nº 11.107/05 e nº 11.445/07. **Biblioteca Digital Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP**, Belo Horizonte, ano 6, n. 72, p. -, dez. 2007. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=49615>>. Acesso em: 12 abr. 2013.

outro ente da Federação ou para com um consórcio público, sempre no âmbito da gestão associada de serviços públicos”⁵⁶.

Além disso, quanto à necessidade de prévio procedimento licitatório, a referida Lei, no artigo 17, conferiu nova redação ao artigo 24 da Lei Federal nº 8.666/1993, inserindo o inciso XXVI, dispensando licitação para celebração de contrato de programa com ente da Federação ou com entidade de sua administração indireta, para a prestação de serviços públicos de forma associada, nos termos do autorizado em contrato de consórcio público ou em convênio de cooperação.

Assim que, antes da assinatura do contrato de programa, cumpre-se fixar no convênio de cooperação, detalhadamente, seu objeto, as obrigações, comuns e exclusivas das partes convenientes, o prazo da avença e do contrato de programa, as penalidades aplicáveis diante do seu descumprimento, e, sobretudo, a ressalva de que a prestação de tais serviços públicos observará as Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico, traçadas pela Lei Federal nº 11.445/2007.

Isso significa dizer que a prestação dos serviços públicos de saneamento básico, a que se refere o convênio de cooperação, será realizada por ação conjunta dos entes federados e, ainda, da empresa estadual contratada nos termos do contrato de programa a ser firmado. Destaca-se que neste, obrigatoriamente, devem estar previstos mecanismos que garantam a transparência de sua gestão operacional, econômica e financeira, atendendo-se à legislação vigente e, em particular, a Lei do novo marco legal do saneamento ambiental.

4.1.4 Das condicionantes estabelecidas na Lei Federal nº 11.445/2007 para celebração de contrato de programa para prestação dos serviços de saneamento básico

Cumpre destacar inicialmente que o inciso II do artigo 3º da Lei do Saneamento define gestão associada como a “associação voluntária de entes federados, por convênio de cooperação ou consórcio público, conforme disposto no artigo 241 da Constituição Federal”.

⁵⁶ MEDAUAR, Odete; OLIVEIRA, Gustavo Justino de. **Consórcios públicos**: comentários à lei 11.107/2005. São Paulo: Del Rey, 2006. p. 106.

Por seu turno, encontra-se no artigo 11, da Lei Federal nº 11.445/2007, as condições que dão validade aos contratos, incluído neste rol os de programa que tenham por objeto a prestação de serviços públicos de saneamento básico, conforme segue:

- 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.

Além disso, o §2º do referido artigo é expresso ao exigir que “nos casos de serviços prestados mediante contratos [...] de programa, as normas” relativas à regulação do serviço “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 qualidade, de eficiência e de uso racional da água, da energia e de outros recursos naturais, em conformidade com os serviços a serem prestados;
- 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.

Portanto, desejando a municipalidade de Imbituba associar-se ao Governo do Estado de Santa Catarina e, por intermédio da Casan, prestar o serviço de saneamento básico em sua área territorial, deve elaborar um conjunto de normativas, regras e condições, tendo como base o planejamento de atuação do serviço público.

4.2 DA LEGALIDADE DO CONVÊNIO DE COOPERAÇÃO PARA GESTÃO ASSOCIADA Nº 01/2012

4.2.1. Da necessidade de lei estadual disciplinando o estabelecimento de convênios de cooperação

De fato, conforme a redação do artigo 241 mencionada anteriormente, a Constituição Federal exige o disciplinamento por meio de lei dos convênios de cooperação⁵⁷.

Além disso, deve-se citar o §3º do artigo 137⁵⁸ da Constituição Estadual de Santa Catarina, inserido pela Emenda Constitucional nº 38, de 20/12/2004:

O Estado e os seus Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.

Ressalta-se que, em pesquisa ao banco de dados da legislação catarinense, disponível no sítio eletrônico da Assembleia Estadual Legislativa, não se encontrou nenhuma lei disciplinando os convênios de cooperação. Desta feita, sugere-se ao e. Auditor Relator que proceda Diligência à Casan para que encaminhe a lei disciplinadora e autorizadora da celebração de convênios de cooperação entre o Poder Executivo Estadual e os municípios catarinenses.

4.2.2 Da necessidade de lei municipal autorizando a celebração de convênio de cooperação entre o Governo do Estado e o município de Imbituba

Restou asseverado no Relatório nº 3.876/2012 da DMU que os artigos 16, inciso XII do 46 e inciso XII do 47, da Lei Orgânica Municipal, exigem “que todo convênio celebrado pelo Município seja aprovado pela Câmara Municipal”. A mencionada Instrução trouxe a baila decisões do Tribunal de Justiça de Santa Catarina que asseveraram a “inconstitucionalidade de tais preceitos nas Cartas Municipais”, de modo a desobrigar o Poder Executivo Municipal a “submeter à aprovação do Poder Legislativo Municipal a celebração de convênio com a Casan”.

⁵⁷ Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

⁵⁸ Art. 137. Ao Estado incumbe a prestação dos serviços públicos de sua competência, diretamente ou mediante delegação.

Em que pese tal entendimento, reforça-se o enunciado do §3º do artigo 137 da Constituição Estadual, bem como a promulgação da Lei Municipal nº 4.101/2012 (fls. 23-23v.), que autorizou a celebração da avença. Encontra-se, portanto, atendido o preceito constitucional estadual.

4.2.3. Do Convênio de Cooperação para Gestão Associada nº 01/2012

Conforme o processo LCC 12/00448038, em 02/07/2012 o município de Imbituba celebrou o referido acordo com o Estado de Santa Catarina, participando como interveniente a Casan, “para os serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, no âmbito do território do MUNICÍPIO DE IMBITUBA”.

Consta na letra “d” dos considerandos que o Tribunal de Contas “cancelou” o edital de licitação para concessão do serviço de abastecimento de água e esgotamento sanitário (sic).

Conforme Cláusula Primeira, o objeto consiste no “planejamento, regulação, fiscalização e a prestação dos serviços”. Destaca-se que o planejamento deverá ter como base o Plano Municipal de Saneamento Básico⁵⁹ (Cláusula Segunda). A regulação será objeto de atuação do órgão regulador que, conforme informações obtidas na rede mundial de computadores, foi delegada à Agência Reguladora de Serviços de Saneamento Básico do Estado de Santa Catarina (Agesan)⁶⁰.

No inciso XIV do §2º da Cláusula Quarta, que trata Das Atribuições, “caso o MUNICÍPIO não assine o CONTRATO DE PROGRAMA até o prazo constante na CLÁUSULA QUINTA, deverá ressarcir a CASAN os recursos constantes dos incisos XII e XIII, do §2º, desta Cláusula Quarta”.

Conforme ventilado, o prazo do Convênio “findará em 31 de março de 2013 podendo ser prorrogado por interesse das partes signatárias”, de modo que o prefeito anterior não quis se comprometer, deixando para o atual a definição de como pretende prestar o referido serviço essencial. No que tange aos incisos XII e XIII, do §2º, da Cláusula Quarta, trata-se de repasse de R\$ 170.000,00 ao Fundo Municipal de Saneamento (inc. XII) e a conclusão de obras específicas (XIII).

⁵⁹ Que se encontra em versão preliminar. Disponível em <<http://www.imbituba.sc.gov.br/saneamento-basico/detalhes/plano-de-saneamento>>. Acesso em: 11 abr. 2013.

⁶⁰ Disponível em: <http://www.agesan.sc.gov.br/index.php/imprensa/informativos/cat_view/52-municipios/35-imbituba>. Acesso em: 12 abr. 2013.

A Cláusula Sexta trata da extinção da avença, que poderá ocorrer sempre que houver interesse público relevante (inc. I), com o advento do termo final do prazo do convênio (inc. II) e pelo descumprimento dos itens da Cláusula Quarta (inc. III).

Considerando que já se adentra no mês de abril, não há novas informações com relação às providências adotadas pelo Poder Executivo Municipal de Imituba com o advento do termo final do prazo do Convênio, efetuado em 31/03/2013.

Desta feita, e por tudo o que foi ventilado e ponderado, há dúvidas com relação ao responsável pela continuidade da prestação do serviço de saneamento na cidade de Imituba. Considerando que o ato em si não se reveste de irregularidade, estando a municipalidade, cumprindo os requisitos legais, autorizada a celebrar convênio de cooperação para gestão associada na prestação de serviço público de saneamento, a Instrução Técnica entendeu necessária a realização de Audiência ao responsável pelo Poder Executivo do Município de Imituba para que apresente justificativas com relação aos seguintes itens:

- expiração do prazo do Convênio de Cooperação para Gestão Associada nº 01/2012, visando à prestação de serviço de saneamento básico com a Companhia Estadual, devendo apresentar qual solução pretende adotar para não comprometer o princípio da continuidade; e

- atendimento dos incisos I ao IV e §2º do artigo 11 da Lei Federal nº 11.445/2007, para fins de pretendida assinatura de contrato de programa entre o município de Imituba e Casan.

Também foi sugerido encaminhamento de Diligência a Agesan, para que, como entidade reguladora dos serviços, manifeste-se sobre a questão.

4.3 DO RECURSO ESPECIAL Nº 763.762 - GO (2005/0105660-7)

O Superior Tribunal de Justiça (STJ) foi demandado a se pronunciar em caso entre a Companhia Saneamento de Goiás S/A – Saneago e o município de Catalão. Naquela situação, a administração municipal declarou convênio assinado em 2009 como caduco e buscava a reversão dos bens para prestação direta do serviço, visto criação de Samae em 2001. Alegou o município que a contratação se efetuou diretamente, com base no inciso VIII do artigo 24 da Lei Federal nº 8.666/1993 e,

portanto, nulo, tendo em vista a não observância do necessário procedimento licitatório para concessão da prestação dos serviços de saneamento.

Após uma longa querela judicial, o processo chegou ao STJ. Entre outras questões levantadas pela empresa estadual, ora recorrente, uma delas dizia respeito ao descumprimento, por parte do município, do artigo 38 da Lei Federal nº 8.987/1995, para fins de justificar a decretação unilateral de caducidade do convênio. A e. Ministra Relatora concordou com a tese do município, de que não tendo respaldo no inciso VIII do artigo 24 da Lei Geral de Licitação para fins de contratação direta, a avença firmada é desacreditada de vício insanável, de modo a tornar “inócua a discussão em torno de possível irregularidade do procedimento de caducidade, porque manchada toda a relação jurídico-contratual”⁶¹.

Menciona-se a referida decisão para fins de enriquecer o debate sobre as concessões para prestação do serviço de saneamento e aumento da necessidade de reflexão sobre o assunto. Entretanto, em nada afeta o posicionamento indicado em relação a esta pesquisa.

4.4 DA TRAMITAÇÃO DO PROCESSO

Até o término desta pesquisa o processo do Município de Imbituba havia recebido respostas da Agência Reguladora de Serviços de Saneamento Básico do Estado de Santa Catarina (Agesan) e da Casan.

A Agesan juntou o Relatório de fiscalização realizado no mês de maio de 2013, informando que um dos itens constatados foi a falta de instrumento jurídico entre o município e a Casan, visto que o Convênio de Cooperação para Gestão Associada nº 01/2012, conforme cláusula quinta, findou em 31 de março de 2013.

Por seu turno a Casan apresentou a Lei Complementar Estadual nº 484/2010, que criou a Agesan, estabeleceu normas relativas aos serviços de saneamento básico e no artigo 31 autorizou o Estado a celebrar convênio de cooperação com os municípios, com o objetivo de viabilizar a celebração de contrato de programa entre entidade da administração indireta estadual e município, para a prestação dos serviços de saneamento básico.

61

Disponível em:
<https://ww2.stj.jus.br/revistaeletronica/ita.asp?registro=200501056607&dt_publicacao=10/10/2005>.
Acesso em: 17 abr. 2013.

Ainda não foi possível a emissão de posicionamento oficial administrativo do órgão de controle de contas do Estado de Santa Catarina sobre a validade da gestão associada para prestação de serviço de saneamento básico, conforme preceitua o artigo 241 da CF/88, nos termos regulamentares da Lei Federal nº 11.107/2005 e Lei Federal nº 11.445/2007.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A concretização dos serviços de saneamento básico apresenta especificidades que tornam seu regime um capítulo à parte quando comparados com os demais serviços públicos. Tratando-se da gestão dos serviços de saneamento que envolva múltiplas unidades federadas, tais especificidades se avolumam, justificando análises jurídicas próprias.

A efetivação dos direitos fundamentais insculpidos na Constituição Federal promulgada em 1988 demanda urgência nas ações de implementação dos serviços elencados como de “saneamento básico”: distribuição de água potável, coleta e tratamento de esgoto sanitário, coleta e tratamento de resíduos sólidos e drenagem urbana.

É cediço que as metas traçadas para o alcance da universalização do atendimento não de altíssima complexidade, com a necessidade de investimentos vultuosos, exigindo eficácia e eficiência em sua aplicação. Compete aos municípios, isoladamente ou em consórcio, priorizar a intenção política para realizar aquilo desejado pelos administrados, principalmente os menos favorecidos.

As parcelas da população que se encontra em déficit no atendimento pouco se manifestam sobre como seus direitos devem ser atendidos. As soluções de atendimento passam por um bom planejamento, como forma de se conhecer a realidade que se deseja alterar. O gestor público não pode prescindir este momento.

É preciso que os arranjos institucionais superem os conchavos políticos partidários. O bem comum precisa prevalecer. O setor clama por soluções criativas e inovadoras. Deve-se superar barreiras diplomáticas e agir. Os municípios devem assumir com dignidade a sua missão constitucional de prestação dos serviços públicos.

Em que pese a construção gradativa do “mercado” de serviços de saneamento, as localidades e regiões deficitárias estão naturalmente excluídas deste modelo, pois anti econômico e a margem do sistema capitalistas. São para estas situações que deve-se autorizar a aplicação do artigo 241 da CF/88.

A análise deve partir do pressuposto que as companhias estaduais de saneamento não tem como missão primordial gerar lucro aos estados. A lógica do Planasa ainda persiste. Deve-se, de fato, criar condições distintas entre aqueles sistemas de saneamento com possibilidade de superávit dos demais. Para estes

casos a Lei Federal nº 11.445/2007 criou excelentes condições de prestação direta, com aumento de receita ao ente público que fizer um trabalho com foco no princípio da eficiência.

Também é possível a delegação do serviço a empresa idônea, de forma onerosa, para que sua expertise e conhecimento acumulado transformem aquela realidade e beneficiem a população. Afinal, se está falando de negócio jurídico propriamente dito, com o estabelecimento prévio do lucro a ser aferido, metas a serem atingidas e resultados a serem alcançados.

Por seu turno, inviabilizar a associação de entes de esferas distintas pelo rigor da lei de licitações, já em vias de ser substituída, pois velha e ultrapassada nos atuais dias é condenar a pobreza eterna municípios e cidadãos inocentes. É plenamente justificável que o artigo 241 da CF/88 emane seus efeitos para minimizar a penúria dos incautos.

O gigante acordou, bradam os manifestantes Brasil afora. É chegado o momento dos olhos também voltar-se para água tratada de boa qualidade, esgoto coletado, tratado e retornado ao meio ambiente, com a promoção da saúde preventiva como essência.

A gestão associada para prestação de serviços públicos de saneamento prescinde a licitação, que fica restrita e obrigatória aos casos de sistemas robustos e interessantes às operações financeiras do capital. Entretanto, neste como nos outros casos, deve o Município exercer com maestria o poder regulador, por meio de organismo próprio ou delegado, mas sem arredar a cobrança da qualidade, do atendimento cordial e da busca incessante da universalização.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2000.
- ALVES, Alaôr Caffé. *Saneamento Básico. Concessões, permissões e convênios públicos*. Bauru: Edipro, 1998.
- ARAGÃO, Alexandre Santos de. A consensualidade no direito administrativo. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, Ano 42, n. 167, p. 293-310, jul./set. 2005.
- ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Agências reguladoras*. Rio de Janeiro: Forense, 2002.
- ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Direito dos serviços públicos*. Rio de Janeiro: Forense, 2007.
- ARAGÃO, Alexandre Santos de. Serviços públicos e concorrência. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 233, p. 311-371, jul./set. 2003.
- ARAÚJO, Florivaldo Dutra de; MAGALHÃES, Gustavo Alexandre. Convênios e consórcios como espécies contratuais e a Lei n. 11.107/2005. In: PIRES, Maria Coeli Simões; BRAZ, Maria Elisa (Coord.). *Consórcios públicos: instrumento do federalismo cooperativo*. Belo Horizonte: Fórum, 2008, p. 125-144.
- ATALIBA, Geraldo. Empresas estatais e regime administrativo (serviço público – inexistência de concessão – delegação – proteção ao interesse público). *Revista Trimestral de Direito Público*, São Paulo, n. 4, p. 55-70, 1993.
- BACELAR FILHO, Romeu Felipe. O poder normativo dos entes reguladores e a participação dos cidadãos nesta atividade. Serviços públicos e direitos fundamentais: os desafios da regulação na experiência brasileira. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 230, p. 153-162, out./dez. 2002.
- BARROSO, Luis Roberto. *Interpretação e aplicação da Constituição*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2004.
- BARROSO, Luis Roberto. Saneamento básico: competências constitucionais da União, Estados e Municípios. *Revista Diálogo Jurídico*, Salvador, Centro de Atualização Jurídica (CAJ), n. 13, abril-maio, 2002. Disponível em: <<http://www.direitopublico.com.br>>. Acesso em: 15 mar. 2013.
- BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.
- BORELLI, Raul Felipe. *Aspectos jurídicos da gestão compartilhada dos serviços públicos de saneamento básico*. 2010. 160 f. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) – Curso de Pós-graduação em Direito, Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-27092011-090553/pt-br.php>>. Acesso em: 15 jul. 2013.

BORGES, Alice Gonzalez. Concessões de Serviço Público de Abastecimento de Água aos Municípios. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, 212, p. 95-107, abr./jun. 1998.

BORGES, Alice Gonzalez. Os consórcios públicos na sua legislação reguladora. *Jus Navigandi*, Teresina, a. 9, n. 755, 29 jul. 2005. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=7072>>. Acesso em: 15 mar. 2013.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Atualizada até a Emenda Constitucional nº 72 de 2 abr. 2013. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 5 jul. 2013.

_____. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o artigo 37, XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm>. Acesso em: 5 jul. 2013.

_____. Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/Lei/L11107.htm>. Acesso em: 5 jul. 2013.

_____. Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm>. Acesso em: 5 jul. 2013.

CARVALHO, Paulo Neves. Gestão associada de serviços públicos: consórcios intermunicipais. *Revista Brasileira de Direito Municipal*, Belo Horizonte, n. 7, p. 51-62, jan./mar. 2003.

COUTINHO, Diogo Rosenthal. A universalização do serviço público para o desenvolvimento como uma tarefa para a regulação. In: SALOMÃO FILHO, Calixto (Coord.). *Regulação e desenvolvimento*. São Paulo: Malheiros, 2002.

DANTAS, Camila Pezzino Balaniuc. A questão da competência para a prestação do serviço público de saneamento básico no Brasil. In: PICININ, Juliana; FORTINI, Cristina (Org.). *Saneamento básico: estudos e pareceres à luz da Lei nº 11.445/2007*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Compartilhamento de infraestrutura por concessionárias de serviços públicos. *Fórum Administrativo*, Belo Horizonte, v. 2, n. 11, p. 43-52, jan. 2002.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Concessões e permissões sob a tutela da Lei n. 8.987, de 13.2.95. *Boletim de Direito Administrativo*, São Paulo, v. 12, n. 2, p. 57-61, fev. 1996.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 21. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. O Consórcio Público na Lei n.º 11.107, de 6.4.2005. *Revista Eletrônica de Direito de Estado*, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, n. 3, jul./ago./set. 2005b. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br>> Acesso em: 15 mar. 2013.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. O sistema de parceria entre os setores público e privado: execução de serviços através de concessão, permissão e terceirização. *Boletim de Direito Administrativo*, São Paulo, v. 13, n. 9, p. 586-590, set. 1997.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na Administração Pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas*. São Paulo: Atlas, 2005.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Serviços públicos concedidos. *Boletim de Direito Administrativo*, São Paulo, v. 21, n. 1, p. 11-19, jan. 2005.

DIAS, Maria Tereza Fonseca. Consórcios públicos e organização administrativa, em face da Constituição da República de 1988. In: PIRES, Maria Coeli Simões; BRAZ, Maria Elisa (Coord.). *Consórcios públicos: instrumento do federalismo cooperativo*. Belo Horizonte: Fórum, 2008, p. 87-113.

FERREIRA, Fernanda Meirelles. *Regulação por contrato no setor do saneamento*. 2005. 129f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2005.

FORTINI, Cristiana; ROCHA, Rúsvel Beltrame. Consórcios públicos, contratos de programa e a Lei de Saneamento. In: PICININ, Juliana; FORTINI, Cristiana. (Org.). *Saneamento básico: estudos e pareceres à luz da lei n. 11.445/2007*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2009.

FREITAS, Juarez. O Estado essencial e o regime de concessões e permissões de serviços públicos. In: FREITAS, Juarez. *Estudos de Direito Administrativo*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

GENEROSO, Evandro. A nova lei do saneamento: breves reflexões. In: PICININ, Juliana; FORTINI, Cristina. (Org.). *Saneamento básico: estudos e pareceres à luz da Lei nº 11.445/2007*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

GUIMARÃES, Fernando Vernalha. *Concessão de serviço público*. São Paulo: Saraiva, 2012.

HELLER, Léo; REZENDE, Sonaly Cristina. *O saneamento no Brasil: políticas e interfaces*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

JUSTEN FILHO, Marçal. As diversas configurações das concessões de serviço público. *Revista de Direito Público da Economia*. Belo Horizonte, n. 1, p. 95-136,

jan./mar. 2003.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Teoria geral das concessões de serviço público*. São Paulo: Dialética, 2003.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. *Poder municipal*. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Concessão de serviço público sem ônus para o usuário. In: *Direito público: estudos em homenagem ao Professor Adilson Abreu Dallari*. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

MEDAUAR, Odete. *Concessão de serviço público*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1995.

MEDAUAR, Odete. *O direito administrativo em evolução*. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003.

MEDAUAR, Odete; OLIVEIRA, Gustavo Justino de. *Consórcios públicos: comentários à lei 11.107/2005*. São Paulo: Del Rey, 2006.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2008.

MELO, Álisson José Maia. Gestão associada para regulação do saneamento básico. In: PHILIPP JR, Arlindo; GALVÃO JR, Alceu de Castro. (Org.) *Gestão do saneamento básico: abastecimento de água e esgotamento sanitário*. Barueri: Manole, 2012.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Serviço público e poder de polícia: concessão e delegação. *Revista Trimestral de Direito Público*, n. 20, p. 21-28, 1997.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE SANTA CATARINA. Guia do Saneamento Básico: perguntas e respostas. Coordenação-Geral do Promotor de Justiça Luís Eduardo Couto de Oliveira Souto, supervisão da Subprocuradoria-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos e apoio da Procuradoria-Geral de Justiça. Florianópolis: Coordenadoria de Comunicação Social, 2008.

MODESTO, Paulo. Reforma do Estado, formas de prestação de serviços públicos e parcerias público-privadas: demarcando as fronteiras dos conceitos de serviço público, serviços de relevância pública e serviços de exploração econômica para as parcerias público-privadas. *Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico*, Salvador, n. 2, maio/jun./jul. 2005. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br>>. Acesso em: 12 mar. 2013.

MONTEIRO, Mário Augusto Parente. Política de subsídios no setor do saneamento básico: rompendo o paradigma dos subsídios cruzados. In: GALVÃO JUNIOR, Alceu de Castro. XIMENES, Marfisa Maria de Aguiar Ferreira (Org.). *Regulação: normatização da prestação de serviços de água e esgoto*. Fortaleza: ABAR, 2008.

MONTEIRO, Vera. Prestação do serviço de saneamento por meio da gestão associada entre entes federativos. In: PICININ, Juliana; FORTINI, Cristiana. *Saneamento básico: estudos e pareceres à luz da lei n. 11.445/2007*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2009.

MOREIRA, Juarez Nazareno Muniz. Custos e preços como estratégia gerencial em uma empresa de saneamento. 1998. Dissertação. (Mestrado em Engenharia de Produção) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1998. Disponível em: <<http://www.eps.ufsc.br/disserta98/moreira/>>. Acesso em: 06 ago. 2013.

MOTTA, Carlos Pinto Coelho. O saneamento básico no Brasil: desafios e perspectivas sob o prisma do direito administrativo aplicado. In: PICININ, Juliana; FORTINI, Cristina. *Saneamento básico: estudos e pareceres à luz da Lei nº 11.445/2007*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

MOTTA, Ronaldo Seroa da. As opções de marco regulatório de saneamento no Brasil. In: ____; SALGADO, Lucia Helena (Org.). *Regulação e concorrência no Brasil: governança, incentivos e eficiência*. Rio de Janeiro: IPEA, 2007.

MUKAI, Toshio. Concessões dos serviços de saneamento e de água e esgoto: aspectos jurídico-constitucionais. *Boletim de Direito Administrativo*, São Paulo, n. 2, p. 91-96, 1998.

PEIXOTO, João Batista. Sustentabilidade econômica e remuneração da prestação dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário: regulação econômica e fontes de financiamento. In: CORDEIRO, Berenice de Souza (Coord.). *Lei nacional de saneamento: perspectivas para as políticas e gestão de serviços públicos*. Brasília: Editora, 2009. Livro III: Prestação dos serviços públicos de saneamento básico.

PEIXOTO, João Batista. Manual de implantação de consórcios públicos de saneamento. Brasília: Funasa, 2008. Disponível em: <http://www.funasa.gov.br/site/wp-content/files_mf/eng_manualCapacitacao.pdf>. Acesso em: 06 ago 2013. p. 16.

PEREZ, Marcos Augusto. *O risco no contrato de concessão de serviço público*. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

PICININ, Juliana de Almeida; COSTA, Camila Maia Pyramo. A gestão associada de serviços públicos de saneamento básico à luz do art. 241 da Constituição Federal e das Leis Federais nº 11.107/05 e nº 11.445/07. Biblioteca Digital Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP, Belo Horizonte, ano 6, n. 72, p. -, dez. 2007. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=49615>>. Acesso em: 12 abr. 2013.

SOUTO, Marcos Juruena Villela. Gestão alternativa de serviços públicos. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro, n. 219, p. 179-203, jan./mar. 2000.

SOUZA, Rodrigo Pagani de. A viabilidade jurídica da delegação do serviço público

de saneamento básico de Município a Estado. Disponível em:<http://www.sbdp.org.br/artigos_ver.php?idConteudo=21>. Acesso em: 12 abr. 2013.

SUNDFELD, Carlos Ari. Introdução às Agências Reguladoras. In: SUNDFELD, Carlos Ari (Org.). *Direito administrativo econômico*. São Paulo: Malheiros, 2002.

SUNDFELD, Carlos Ari. O saneamento básico e sua execução por empresa estadual. *Revista Diálogo Jurídico*, Salvador, v. I, n. 5, ago. 2001. Disponível em: <<http://www.direitopublico.com.br>>. Acesso em: 5 abr. 2013.

TÁCITO, Caio. A configuração jurídica do serviço público. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 233, p. 373-376, jul./set. 2003.

TÁCITO, Caio. Saneamento básico – Região Metropolitana – Competência estadual. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 222, p. 307-310, out./dez. 2000.

TÁCITO, Caio. Serviços de saneamento básico. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 229, p. 1-4, jul./set. 2002.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS. Convênio de cooperação e contrato de programa — posicionamento acerca da necessidade de autorização legislativa para sua pactuação. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*, jan., fev., mar. 2009, v. 70, n. 1, a. XXVII.

TUROLLA, Frederico Araújo Pontos para uma discussão sobre eficiência e regulação em saneamento. In: SALGADO, Lucia Helena; MOTTA, Ronaldo Seroa da (Org.). *Regulação e concorrência no Brasil: governança, incentivos e eficiência*. Rio de Janeiro: Ipea, 2007.

TUROLLA, Frederico Araújo; OHIRA, Thelma Harumi. *Saneamento básico: experiência internacional e avaliação de propostas para o Brasil*. Brasília: CNI, 2006. 63 p.

UNIVERSIDADE DO ESTADO DE SANTA CATARINA. *Manual para elaboração de trabalhos acadêmicos da UDESC: tese, dissertação, trabalho de conclusão de curso e relatório de estágio*. Equipe de elaboração: Borszcz et al. 3. ed. Florianópolis: UDESC, 2011.

WALD, Arnoldo; MORAES, Rangel; WALD, Alexandre de M. *O direito da parceria e a lei de concessões*. São Paulo: Saraiva, 2004.

YURIKO, Sônia; TANAKA, Kanashiro. Poder concedente dos serviços de saneamento básico, sobretudo na região metropolitana de São Paulo: estado ou município? *Boletim de Direito Municipal*, São Paulo, n. 6, p. 466-474, 2005.