

FUNDAÇÃO DE ESCOLA DE GOVERNO – ENA  
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA – TCE/SC  
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO LATO SENSU EM CONTROLE EXTERNO NAS  
CONCESSÕES DE SERVIÇOS PÚBLICOS

PEDRO JORGE ROCHA DE OLIVEIRA

ACOMPANHAMENTO PELAS ENTIDADES REGULADORAS DO CUMPRIMENTO  
DOS PLANOS MUNICIPAIS DE SANEAMENTO BÁSICO POR PARTE DOS  
PRESTADORES DE SERVIÇO

Florianópolis

2013

PEDRO JORGE ROCHA DE OLIVEIRA

ACOMPANHAMENTO PELAS ENTIDADES REGULADORAS DO CUMPRIMENTO  
DOS PLANOS MUNICIPAIS DE SANEAMENTO BÁSICO POR PARTE DOS  
PRESTADORES DE SERVIÇO

Monografia submetida ao Curso de Especialização Lato Sensu em Controle Externo nas Concessões de Serviços Públicos, da Fundação Escola de Governo – ENA e Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina – TCE/SC.

Orientador: M<sup>c</sup>. Eng. Geraldo Basilio Sobrinho

Florianópolis

2013



**PEDRO JORGE ROCHA DE OLIVEIRA**

**ACOMPANHAMENTO PELAS ENTIDADES REGULADORAS DO  
CUMPRIMENTO DOS PLANOS MUNICIPAIS DE SANEAMENTO  
BÁSICO POR PARTE DOS PRESTADORES DE SERVIÇO**

Monografia aprovada como requisito para obtenção do grau de especialista em Controle Externo nas Concessões de Serviços Públicos pela Fundação Escola de Governo EnaBrasil.

Orientador: \_\_\_\_\_

M<sup>o</sup>. Eng. Geraldo Basilio Sobrinho  
Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do  
Ceará - ARCE

Coordenação Acadêmica: \_\_\_\_\_

Claudia Regina Castellano Losso  
Fundação Escola de Governo ENABrasil

**Florianópolis, 13 de dezembro de 2013.**

**GOVERNO DO ESTADO DE SANTA CATARINA**  
**FUNDAÇÃO ESCOLA DE GOVERNO – ENA**



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA**  
**INSTITUTO DE CONTAS – ICON/TCESC**



O Curso de Especialização em “Controle Externo nas Concessões de Serviços Públicos” é uma iniciativa do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, financiado nos termos da Resolução nº TC 10/2004, sob a Coordenação do Instituto de Contas do TCESC, e desenvolvido pela Escola de Governo Fundação ENA.

**Título da Monografia:** Acompanhamento pelas entidades reguladoras do cumprimento dos planos municipais de saneamento básico por parte dos prestadores de serviço

**Aluno:** Pedro Jorge Rocha de Oliveira

**Orientador:** M<sup>o</sup>. Eng. Geraldo Basilio Sobrinho

## AGRADECIMENTOS

Ao Tribunal de Contas por ter me proporcionado a formação nessa especialização.

À Coordenação do Icon e equipe, todos colegas do Tribunal de Contas que não mediram esforços para o sucesso desse curso e de tantos outros.

À Coordenação da ENA'Brasil e equipe que muito contribuíram para a concretização dessa especialização.

Aos professores que dedicaram parte do seu tempo para transmitir conhecimentos e experiências.

Ao prezado orientador Geraldo Basilio Sobrinho que gentilmente aceitou prestar sua valiosa contribuição na concretização deste trabalho.

Aos amigos do Tribunal de Contas e demais colegas do curso com os quais aprendi muito no convívio durante o curso e na vida profissional na Instituição.

Às Agências Reguladoras catarinenses do saneamento básico e aos respectivos profissionais que contribuíram com valiosas informações.

Ao prezado professor Alceu de Castro Galvão Junior pelas orientações recebidas e conhecimentos transmitidos por ocasião do curso.

Aos familiares e amigos com os quais não pude estar, em muitos momentos, em razão do curso.

## RESUMO

Uma das atribuições das entidades reguladoras e fiscalizadoras do saneamento básico, definida pela Lei de Diretrizes Nacionais de Saneamento Básico (Lei nº 11.445/07), diz respeito ao acompanhamento dos Planos de Saneamento Básico, por meio da verificação do seu cumprimento pelos prestadores de serviços, na forma das disposições legais, regulamentares e contratuais. Elucidar o entendimento do alcance dessa tarefa, da amplitude do saneamento básico e do conteúdo dos Planos, ao abrigo da legislação e de normas próprias, bem como no exame da doutrina para registrar, na prática, o entendimento técnico do assunto, consiste a parte inicial do trabalho. Ao se pesquisar, preliminarmente, o assunto, não se identificou, como prática usual, a existência de regulares e sistematizadas atividades que utilizem procedimentos ou metodologias próprias para o acompanhamento de PMSB por parte das entidades reguladoras. A realidade encontrada demonstra que as agências ainda estão em processo de conhecimento e aprendizado, sendo estruturadas e necessitando de instrumentais para atuação nessa área. Assim, com objetivo de conhecer a forma de atuação das Agências Catarinenses em relação aos PMSB, sua estruturação e as dificuldades encontradas nessa missão, realizou-se levantamento de dados e informações, mediante pesquisa de campo. A pesquisa constatou que algum trabalho já vem sendo realizado nesse sentido, sobretudo, com uma análise preliminar dos PMSB para dar conhecimento aos respectivos municípios sobre o cumprimento ou não das metas estabelecidas. Nem todos têm normas específicas e nem sistema informatizado, via Internet, para o acompanhamento dos PMSB, mas mesmo assim já vêm atuando parcialmente nessa tarefa. A atuação, de modo geral, tem foco dirigido para abastecimento de água e esgotamento sanitário. Algumas contribuições decorrentes deste trabalho, dizem respeito à necessidade de contratos válidos para prestação dos serviços, a estruturação do concedente, a participação das Agências na elaboração e revisão dos PMSB, quem são os responsáveis pelos PMSB e suas interações, adequação ou edição de normativos da Agência em relação aos PMSB, utilização de sistema informatizado para obtenção de dados pelas Agências, capacitação técnica dos profissionais para atuar em PMSB e alguns itens estratégicos e forma de atuação das Agências reguladoras.

**Palavras-chave:** Lei nº 11.445/2007. Plano de Saneamento Básico. Saneamento Básico. Agências Reguladoras. Regulação. Acompanhamento.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>9</b>
<b>1.1 TEMA .....</b>	<b>9</b>
<b>1.2 DELIMITAÇÃO DO TEMA.....</b>	<b>9</b>
<b>1.3 FORMULAÇÃO DO PROBLEMA .....</b>	<b>10</b>
<b>1.4 JUSTIFICATIVA .....</b>	<b>10</b>
<b>1.5 OBJETIVOS .....</b>	<b>11</b>
<b>1.5.1 Objetivo geral.....</b>	<b>11</b>
<b>1.5.2 Objetivos específicos .....</b>	<b>11</b>
<b>2 REFERENCIAL TEÓRICO .....</b>	<b>12</b>
<b>2.1 SANEAMENTO BÁSICO NA LEI Nº 11.445/2007 .....</b>	<b>12</b>
<b>2.2 CARACTERIZAÇÃO DOS PMSB .....</b>	<b>12</b>
<b>2.2.1 Aspectos Gerais .....</b>	<b>12</b>
<b>2.2.2 Conteúdo e abrangência dos PMSB .....</b>	<b>13</b>
<b>2.3 REGULAÇÃO .....</b>	<b>15</b>
<b>2.3.1 Função da regulação .....</b>	<b>15</b>
<b>2.3.2 Objetivos da regulação .....</b>	<b>15</b>
<b>2.3.3 Princípios da regulação .....</b>	<b>16</b>
<b>2.3.4 Competências das agências .....</b>	<b>16</b>
<b>2.3.5 Conteúdo das normas .....</b>	<b>17</b>
<b>2.3.6 Acesso a dados e informações .....</b>	<b>18</b>
<b>2.3.7 Publicidade dos resultados da regulação .....</b>	<b>18</b>
<b>2.3.8 Entidades reguladoras na regulação e na fiscalização .....</b>	<b>18</b>
<b>2.4 ACOMPANHAMENTO DE PLANOS DE SANEAMENTO BÁSICO.....</b>	<b>20</b>
<b>2.4.1 Entidades reguladoras e a execução dos PMSB .....</b>	<b>20</b>
<b>2.4.2 Entidades reguladoras e a elaboração dos PMSB.....</b>	<b>23</b>
<b>2.4.3 Revisão dos PMSB .....</b>	<b>23</b>
<b>2.5 ANÁLISES DE PLANOS MUNICIPAIS DE SANEAMENTO BÁSICO ..</b>	<b>24</b>
<b>3 DELINEAMENTO METODOLÓGICO DA PESQUISA.....</b>	<b>28</b>
<b>3.1 CONSIDERAÇÕES GERAIS .....</b>	<b>28</b>
<b>3.2 PESQUISA BIBLIOGRÁFICA-DOCUMENTAL.....</b>	<b>28</b>
<b>3.3 PESQUISA DE CAMPO .....</b>	<b>29</b>

<b>3.4 AGÊNCIAS CATARINENSES PESQUISADAS.....</b>	<b>30</b>
<b>3.4.1 Agesan.....</b>	<b>30</b>
<b>3.4.2 Agir.....</b>	<b>31</b>
<b>3.4.3 AGR.....</b>	<b>32</b>
<b>3.4.4 Amae.....</b>	<b>32</b>
<b>3.4.5 Aris.....</b>	<b>33</b>
<b>4 RESULTADOS E DISCUSSÕES.....</b>	<b>34</b>
<b>4.1 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS DA PESQUISA DE CAMPO.....</b>	<b>34</b>
<b>4.1.1 Agesan.....</b>	<b>34</b>
<b>4.1.2 Agir.....</b>	<b>37</b>
<b>4.1.3 AGR-Tubarão.....</b>	<b>40</b>
<b>4.1.4 Amae.....</b>	<b>46</b>
<b>4.1.5 Aris.....</b>	<b>48</b>
<b>4.2 ANÁLISE GERAL DA ATUAÇÃO DAS AGÊNCIAS NOS PMSB.....</b>	<b>53</b>
<b>4.3 CONTRIBUIÇÕES.....</b>	<b>55</b>
<b>4.3.1 Revisão e elaboração de PMSB.....</b>	<b>55</b>
<b>4.3.2 Necessidade de contratos válidos para prestação dos serviços.....</b>	<b>60</b>
<b>4.3.3 Necessidade da estruturação do poder concedente.....</b>	<b>61</b>
<b>4.3.4 Participação das Agências na elaboração e revisão dos PMSB.....</b>	<b>62</b>
<b>4.3.5 Responsáveis pelos PMSB e suas interações.....</b>	<b>64</b>
<b>4.3.6 Adequação ou edição de normativos da Agência em relação aos PMSB... ..</b>	<b>66</b>
<b>4.3.7 Adoção de sistema informatizado de dados pelas Agências.....</b>	<b>67</b>
<b>4.3.8 Capacitação técnica dos profissionais para atuar em PMSB.....</b>	<b>68</b>
<b>4.3.9 Itens estratégicos e forma de atuação das Agências reguladoras.....</b>	<b>68</b>
<b>5 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES.....</b>	<b>73</b>
<b>6 REFERÊNCIAS.....</b>	<b>75</b>



## **LISTA DE ABREVIATURAS**

- Agesan - Agência Reguladora de Serviços de Saneamento Básico do Estado de SC
- Agir - Agência Intermunicipal de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos Municipais do Médio Vale do Itajaí
- AGR - Agência Reguladora de Saneamento de Tubarão
- Amae - Agência Municipal de Regulação dos Serviços de Água e Esgotos de Joinville
- Amurel - Associação de Municípios da Região de Laguna
- Arce - Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará
- Aris - Agência Reguladora Intermunicipal de Saneamento
- Assemae - Associação Nacional dos Serviços de Saneamento
- Casan - Companhia Catarinense de Águas e Saneamento
- Cimvi – Consórcio Intermunicipal do Médio Vale do Itajaí
- Egem - Escola de Gestão Pública Municipal
- Fecam - Federação Catarinense de Municípios
- Funasa - Fundação Nacional de Saúde
- LNSB – Lei Nacional do Saneamento Básico
- PMAE - Plano Municipal de Água e Esgoto
- PMSB - Plano Municipal de Saneamento Básico
- RSU - Resíduos Sólidos Urbanos
- Samae - Serviço Autônomo Municipal de Água e Esgoto
- Sanepar - Companhia de Saneamento do Paraná
- Senai - Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
- SISARIS – Sistema de informações sobre Saneamento da Aris
- Snis - Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento
- Unisul - Universidade do Sul de Santa Catarina

## 1 INTRODUÇÃO

### 1.1 TEMA

Acompanhamento pelas entidades reguladoras do cumprimento dos planos municipais de saneamento básico por parte dos prestadores de serviço.

### 1.2 DELIMITAÇÃO DO TEMA

Com o advento da Lei nº 11.445/2007 que estabeleceu diretrizes nacionais para o saneamento básico e para a política federal de saneamento básico, foi definido que a prestação de serviços públicos de saneamento básico observará Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB), a ser desenvolvido pelos municípios que poderá ser específico para cada serviço.

Ocorre que a mesma Lei nº 11.445/2007, no art. 20, também definiu que incumbe à entidade reguladora e fiscalizadora dos serviços, doravante denominada entidade Reguladora ou agência reguladora ou simplesmente agência, o acompanhamento dos PMSB, por meio da verificação do seu cumprimento por parte dos prestadores de serviços, na forma das disposições legais, regulamentares e contratuais.

Ao se buscar conhecer os procedimentos, até então adotados, pelas entidades reguladoras, no acompanhamento do cumprimento dos PMSB pelos prestadores de serviço, constatou-se pouca atuação efetiva nesta nova atividade. Ressalte-se que a consulta deu-se, inicialmente, por meio de relatórios disponibilizados nos respectivos sites das Entidades Reguladoras. Entretanto como o modelo de regulação do saneamento básico no Brasil é muito recente e todos estão em processo de conhecimento e aprendizado, inclusive as próprias entidades reguladoras, agora é que estão sendo estruturadas metodologias e precisando de instrumentais para atuação nessa área.

Portanto, neste trabalho será abordado o tema: Acompanhamento pelas entidades reguladoras do cumprimento dos Planos Municipais de Saneamento Básico pelos prestadores de serviço.

### 1.3 FORMULAÇÃO DO PROBLEMA

Ao se pesquisar, preliminarmente, o assunto, não se identificou, como prática usual, a existência de atividades regulares e sistematizadas que utilizem procedimentos ou metodologias próprias para o acompanhamento de PMSB por parte das entidades reguladoras, até porque não se constatou a divulgação ou publicação de muitos relatórios a respeito do assunto, com algumas exceções. Por outro lado, são encontradas diversas proposições doutrinárias e artigos publicados, para a realização dessa atividade de controle. Não há, também, o real entendimento da dimensão do que vem a ser e como deve ser tratado esse acompanhamento, pela regulação. Entretanto, algumas Agências já estão desenvolvendo sistemas ou aplicativos informatizados para obtenção de informação, via *internet*, como é o caso da Arce (CE), Aris (SC) e AGR-Tubarão (SC) os quais serão comentados neste trabalho.

Esse é o desafio às entidades reguladoras: definir metodologia e procedimentos que poderão ser adotados para acompanharem o cumprimento dos PMSB pelos prestadores de serviços. Para tanto, entende-se ser preciso saber o que e como acompanhar essa atividade, e qual o instrumental necessário capaz de orientar as entidades reguladoras para bem desempenhá-la, segundo determinado no art. 20 da Lei do saneamento básico (Lei nº 11.445/2007).

Em razão do estabelecido pelo art. 20 da Lei nº 11.445/2007, a principal questão, a ser respondida no presente trabalho, é “Como as Agências reguladoras do saneamento básico catarinenses estão procedendo no sentido da verificação do cumprimento dos planos de saneamento por parte dos prestadores de serviços, na forma das disposições legais, regulamentares e contratuais?”.

### 1.4 JUSTIFICATIVA

O presente trabalho surgiu, então, com objetivo de oferecer uma contribuição em auxílio às entidades reguladoras que atuam no saneamento básico, sobretudo na importante tarefa do acompanhamento dos PMSB, pelos prestadores de serviços. Para consecução deste objetivo, buscou-se conhecer a realidade da atuação de Agências reguladoras e fiscalizadoras do saneamento básico, com foco nas Agências catarinenses que têm atuação no saneamento

básico. Assim, foi realizada pesquisa de campo junto às seguintes agências: Agência Reguladora de Serviços de Saneamento Básico do Estado de Santa Catarina (Agesan), Agência Intermunicipal de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos Municipais do Médio Vale do Itajaí (Agir), Agência Reguladora de Saneamento de Tubarão (AGR), Agência Municipal de Regulação dos Serviços de Água e Esgotos de Joinville (Amae) e Agência Reguladora Intermunicipal de Saneamento (Aris).

## 1.5 OBJETIVOS

### 1.5.1 Objetivo geral

O Objetivo geral deste trabalho é avaliar a atuação das Agências reguladoras catarinenses em relação ao acompanhamento dos Planos Municipais de Saneamento Básico e obter subsídios que orientem o exercício desta tarefa pelas agências reguladoras, conforme determinou o art. 20 da Lei do saneamento básico (Lei nº 11.445/2007).

### 1.5.2 Objetivos específicos

Destacar a legislação, normas e a doutrina relativas a atividade das entidades, que atuam no saneamento básico, de acompanhamento para verificação do cumprimento dos planos de saneamento básico pelos prestadores de serviços.

Evidenciar o conteúdo de planos de saneamento básicos em execução por alguns municípios catarinenses e as deficiências que dificultam seu acompanhamento pelas entidades reguladoras, em especial, no tocante aos objetivos e metas.

Conhecer os normativos e procedimentos das agências catarinenses de regulação, que têm atuação em sistemas de saneamento básico, no que diz respeito ao acompanhamento do cumprimento dos planos de saneamento básico na forma das disposições legais, regulamentares e contratuais.

Conhecer a consonância de cláusulas contratuais com os normativos legais e com o plano de saneamento básico dos contratos de concessão, ou outros instrumentos, relacionados ao saneamento básico (abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e drenagem e manejo das águas pluviais urbanas), firmados nos municípios regulados pelas Agências pesquisadas.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

### 2.1 SANEAMENTO BÁSICO NA LEI Nº 11.445/2007

Segundo o art. 3º Lei nº 11.445/2007, o saneamento básico é o conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais de:

a) *abastecimento de água potável*: constituído pelas atividades, infraestruturas e instalações necessárias ao abastecimento público de água potável, desde a captação até as ligações prediais e respectivos instrumentos de medição;

b) *esgotamento sanitário*: constituído pelas atividades, infraestruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, tratamento e disposição final adequados dos efluentes sanitários, desde as ligações prediais até o seu lançamento final no meio ambiente;

c) *limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos*: conjunto de atividades, infraestruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destino final do lixo doméstico e do lixo originário da varrição e limpeza de logradouros e vias públicas;

d) *drenagem e manejo das águas pluviais urbanas*: conjunto de atividades, infraestruturas e instalações operacionais de drenagem urbana de águas pluviais, de transporte, detenção ou retenção para o amortecimento de vazões de cheias, tratamento e disposição final das águas pluviais drenadas nas áreas urbanas.

### 2.2 CARACTERIZAÇÃO DOS PMSB

#### 2.2.1 Aspectos Gerais

A Lei nº 11.445/2007 exige que todo município execute um Plano Municipal de Saneamento Básico, que deve ter um diagnóstico, uma verdadeira “fotografia” dos sistemas de água, esgoto, resíduos sólidos e drenagem pluvial do Município. Também, constarão as metas, objetivos e o tempo estimado para se alcançar a universalização de forma sustentável. Deve ser um documento técnico, mas de linguagem simples, sempre discutido em instâncias com a presença da sociedade, e posteriormente deverá ser de fácil acesso a todos. Este plano

será um instrumento de políticas públicas. É importante destacar que as demandas municipais de investimentos em saneamento básico, direcionadas ao Governo Federal, serão condicionadas à existência e cumprimento do PMSB.

### **2.2.2 Conteúdo e abrangência dos PMSB**

Segundo o art. 19 da Lei nº 11.445/2007, a prestação de serviços públicos de saneamento básico observará plano, que poderá ser específico para cada serviço, o qual abrangerá, no mínimo: I - diagnóstico da situação e de seus impactos nas condições de vida, utilizando sistema de indicadores sanitários, epidemiológicos, ambientais e socioeconômicos e apontando as causas das deficiências detectadas; II - objetivos e metas de curto, médio e longo prazos para a universalização, admitidas soluções graduais e progressivas, observando a compatibilidade com os demais planos setoriais; III - programas, projetos e ações necessárias para atingir os objetivos e as metas, de modo compatível com os respectivos planos plurianuais e com outros planos governamentais correlatos, identificando possíveis fontes de financiamento; IV - ações para emergências e contingências; e V - mecanismos e procedimentos para a avaliação sistemática da eficiência e eficácia das ações programadas.

Também, em relação aos planos de saneamento básico, o Decreto nº 7.217, de 21 de junho de 2010, no seu art. 13, elenca que os mesmos deverão prescrever para manejo dos resíduos sólidos urbanos, em especial dos originários de construção e demolição e dos serviços de saúde, além dos resíduos referidos no art. 12, do mesmo Decreto.

Por meio dos PMSB, os serviços serão dirigidos para os objetivos públicos da promoção e preservação da salubridade ambiental, especialmente por meio da progressiva universalização do acesso aos serviços públicos de saneamento básico.

Além disso, os PMSB contribuirão para que as obras e ações de abastecimento de água, esgotamento sanitário, manejo de resíduos sólidos e manejo de águas pluviais se deem de forma harmônica e integrada, evitando conflitos entre estes serviços, que só levam ao desperdício de recursos e à diminuição de sua eficácia.

Os planos, ainda, cumprem o importante papel de harmonizar as ações municipais, estaduais e federais em matéria de saneamento básico, permitindo, por meio da cooperação federativa, que sejam solucionados muitos dos conflitos atuais, especialmente daqueles que envolvam estados, e municípios e regiões metropolitanas.

Ao lado do planejamento, a Lei nº 11.445/2007 reafirma o princípio de que os serviços públicos de saneamento básico devem ser regulados e fiscalizados pelo Poder público, conforme art. 9º, II e art. 11, III, também a Lei nº 8.987/95 (Lei de Concessões) de maneira semelhante assim determina, conforme arts. 29, 30 e 31.

Entre outras diretrizes, essa Lei nº 8.987/95 estabelece que os contratos, que tenham por objeto a prestação de serviços públicos de saneamento básico mediante delegação, sejam em regime de gestão associada (consórcio público ou convênio de cooperação) ou de concessão, só serão válidos se forem definidas no âmbito da política de saneamento básico, normas de regulação que prevejam os meios para o cumprimento de suas diretrizes, incluindo a designação da entidade de regulação e de fiscalização, conforme art. 11 da Lei nº 11.445/2007.

A Lei nº 11.445/2007, nos seus art. 21 e 22, estabeleceu também que o ente regulador definido pelo titular, especialmente para os serviços delegados, deve possuir independência decisória, o que inclui autonomia administrativa, orçamentária e financeira, transparência, tecnicidade, celeridade e objetividade das decisões, competindo-lhe editar normas relativas às dimensões técnica, econômica e social da prestação dos serviços. Essas diretrizes se aplicam também para os casos em que as funções de regulação e fiscalização sejam delegadas pelo titular para entidade reguladora de outro ente da Federação (estado ou município), constituída dentro do mesmo Estado.

Sendo que os PMSB deverão ser elaborados de forma pública, transparente e com participação da sociedade. Além disso, a avaliação da execução do PMSB e suas revisões deverão se efetuar com a participação social, mediante audiências e consultas públicas e, principalmente, via conselhos, onde é assegurada a representação da sociedade civil organizada.

No art. 43 da Lei nº 11.445/2007, foi definido, ainda, que a prestação dos serviços atenderá a requisitos mínimos de qualidade, incluindo a regularidade, a continuidade e aqueles relativos aos produtos oferecidos, ao atendimento dos usuários e às condições operacionais e de manutenção dos sistemas, de acordo com as normas regulamentares e contratuais.

## 2.3 REGULACÃO

### 2.3.1 Função da regulação

Na Lei nº 11.445/2007, a lógica de prestação dos serviços não deve se guiar exclusivamente pela busca da rentabilidade econômica e financeira, mas deve levar em consideração o objetivo principal de garantir a todos o direito ao saneamento básico.

Por essa razão, os investimentos não são mais entendidos como uma decisão empresarial, mas como metas de universalização e de integralidade, no sentido de permitir o acesso aos serviços, inclusive daqueles que, por sua baixa renda, não tenham capacidade de pagamento.

Porém, esta Lei nº 11.445/2007 não impõe uma estatização ou a privatização do setor, mas apenas cria um ambiente legal a que devem se subordinar todos os prestadores de serviços, sejam eles entes públicos estaduais e municipais, ou entidades privadas e de economia mista.

### 2.3.2 Objetivos da regulação

As entidades reguladoras aparecem como atores importantes para garantir a correta eficácia dos investimentos e o alcance dos objetivos definidos no art. 22 da Lei nº 11.445/07, *in verbis*:

Art. 22. São objetivos da regulação:

I - estabelecer padrões e normas para a adequada prestação dos serviços e para a satisfação dos usuários;

II - garantir o cumprimento das condições e metas estabelecidas;

III - prevenir e reprimir o abuso do poder econômico, ressalvada a competência dos órgãos integrantes do sistema nacional de defesa da concorrência;

IV - definir tarifas que assegurem tanto o equilíbrio econômico e financeiro dos contratos como a modicidade tarifária, mediante mecanismos que induzam a eficiência e eficácia dos serviços e que permitam a apropriação social dos ganhos de produtividade.

Portanto, conforme definiu o Decreto nº 7.217/2010, art. 2º, que regulamentou a Lei nº 11.445, a regulação é todo e qualquer ato que discipline ou organize determinado serviço público, incluindo suas características, padrões de qualidade, impacto socioambiental,



direitos e obrigações dos usuários e dos responsáveis por sua oferta ou prestação e fixação e revisão do valor de tarifas e outros preços públicos, para atingir os objetivos acima elencados.

### 2.3.3 Princípios da regulação

O exercício da função de regulação atenderá aos seguintes princípios (art. 21 da Lei nº 11.445/2007): I - independência decisória, incluindo autonomia administrativa, orçamentária e financeira da entidade reguladora; e II - transparência, tecnicidade, celeridade e objetividade das decisões.

### 2.3.4 Competências das agências

Segundo Marques Neto (2009, apud, Côco e Almeida 2013)<sup>1</sup>, as agências reguladoras possuem as seguintes competências:

**Normativa**, correspondente à capacidade de emitir comandos.

**Adjudicatória**, consistente na prerrogativa de emissão de atos concretos voltados a admitir a integração de atores econômicos no setor regulado para conferir-lhes direitos específicos (como na regulação tarifária).

**Fiscalizatória**, para monitorar a ação dos particulares e exigir-lhes atuação conforme a ordenação do setor.

**Sancionatória**, para reprimir condutas que discrepem dos padrões estabelecidos e coibir falhas de mercado ou violações aos direitos dos consumidores dos bens ou serviços regulados.

**Arbitral**, para dirimir conflitos entre regulados.

**De recomendação**, traduzida no poder-dever de subsidiar, orientar e informar o poder político, as necessidades de formulação ou reformulação das políticas públicas setoriais. (grifo nosso)

Também, cabe destacar outra importante competência trazida pelo Decreto nº 7.217/2010, no art. 23, § 1º, aquela relacionada à **indicação** para o Poder Público **intervir** ou **retomar** a prestação dos serviços delegados nas hipóteses previstas nas normas legais, regulamentares ou contratuais.

Ainda, de acordo com Côco e Almeida (2013, p. 341), para bem exercer esse amplo rol de competências, os reguladores acabam por reunir funções não apenas próprias aos órgãos administrativos, mas também funções próximas ao legislativo - poder normativo

---

<sup>1</sup> Capítulo 12 - Fiscalização direta da prestação dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário. In: Regulação do Saneamento Básico. / Alceu de Castro Galvão Junior, Mario Augusto P. Monteiro, Alisson José Maia Melo. – Barueri, SP: Manole, 2013. p. 339-61.

infralegal - e mesmo ao judiciário, na capacidade de dirimir conflitos internos (Marques Neto, 2009).

### **2.3.5 Conteúdo das normas**

Para o desempenho da sua função, a entidade reguladora, segundo o previsto no art. 23 da Lei nº 11.445/2007, editará normas relativas às dimensões técnica, econômica e social de prestação dos serviços, que abrangerão, pelo menos, os seguintes aspectos:

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

Portanto, de acordo, também, com o art. 43 da mesma Lei nº 11.445/2007, a prestação dos serviços atenderá a requisitos mínimos de qualidade, incluindo a regularidade, a continuidade e aqueles relativos aos produtos oferecidos, ao atendimento dos usuários e às condições operacionais e de manutenção dos sistemas, de acordo com as normas regulamentares e contratuais.

A Lei nº 11.445/2007 também atribui à regulação a competência para a fixação de critérios para a execução dos contratos e administração de subsídios, ao mencionar que: Compreendem-se nas atividades de regulação dos serviços de saneamento básico a interpretação e a fixação de critérios para a fiel execução dos contratos, dos serviços e para a correta administração de subsídios (art. 25, § 2º, também da mesma Lei).

### **2.3.6 Acesso a dados e informações**

Os prestadores de serviços públicos de saneamento básico deverão fornecer à entidade reguladora todos os dados e informações necessários para o desempenho de suas atividades, na forma das normas legais, regulamentares e contratuais (art. 25 da Lei nº 11.445/2007).

Incluem-se entre esses dados e informações aquelas produzidas por empresas ou profissionais contratados para executar serviços ou fornecer materiais e equipamentos específicos.

Também a Lei nº 8.987/95 (Lei de Concessões), art. 31, quando trata dos encargos da concessionária, menciona que a mesma deverá permitir aos encarregados da fiscalização livre acesso, em qualquer época, às obras, aos equipamentos e às instalações integrantes do serviço, bem como a seus registros contábeis.

Da mesma forma, o art. 30 da mesma Lei nº 8.987/95, estabelece que:

Art. 30. No exercício da fiscalização, o poder concedente terá acesso aos dados relativos à administração, contabilidade, recursos técnicos, econômicos e financeiros da concessionária.

Parágrafo único. A fiscalização do serviço será feita por intermédio de órgão técnico do poder concedente ou por entidade com ele conveniada, e, periodicamente, conforme previsto em norma regulamentar, por comissão composta de representantes do poder concedente, da concessionária e dos usuários.

### **2.3.7 Publicidade dos resultados da regulação**

A obrigação de dar publicidade às atividades da regulação foi definida no art. 26 da Lei nº 11.445/2007 quando estabeleceu que devesse ser assegurado publicidade aos relatórios, estudos, decisões e instrumentos equivalentes que se refiram à regulação ou à fiscalização dos serviços, bem como aos direitos e deveres dos usuários e prestadores, a eles podendo ter acesso qualquer do povo, independentemente da existência de interesse direto.

### **2.3.8 Entidades reguladoras na regulação e na fiscalização**

A *regulação* é a função precípua das entidades reguladoras, que conforme definiu o Decreto nº 7.217/2010, que regulamentou o a Lei nº 11.445/2007, art. 2º, a regulação é todo e qualquer ato que discipline ou organize determinado serviço público, incluindo suas

características, padrões de qualidade, impacto socioambiental, direitos e obrigações dos usuários e dos responsáveis por sua oferta ou prestação e fixação e revisão do valor de tarifas e outros preços públicos, para atingir os objetivos no art. 22 da Lei nº 11.445/2007.

Já a *fiscalização* é a função também exercida pela entidade reguladora relacionada às atividades de acompanhamento, monitoramento, controle ou avaliação, no sentido de garantir o cumprimento de normas e regulamentos editados pelo poder público e a utilização, efetiva ou potencial, do serviço público, conforme consta do art. 2º do referido Decreto nº 7.217/2010.

De acordo com Probst (2013, p. 89), ao tratar da fiscalização, pelas agências, dos serviços prestados, menciona:

[...] Essa atividade fiscalizatória é de extrema importância e, certamente, interessa ao Poder Público concedente, pela interface existente com outros órgãos públicos, como é o caso da vigilância sanitária e da proteção do meio ambiente. Dá-se como exemplo a ausência de licença ambiental em unidade operacional ou a existência de coliformes fecais na água fornecida ao usuário (infração à Portaria n. 2.914/2010, do Ministério da Saúde). Em ambos os casos, a eventual autuação da agência reguladora não afasta a incumbência dos órgãos municipais com competência na proteção do ambiente e na vigilância da potabilidade da água. Aliás, novamente chama-se a atenção para a necessária e importante aproximação das entidades reguladoras para com outros órgãos públicos, especialmente da esfera municipal.

Para Côco (2013, p. 342), o exercício da ação de fiscalização se desenvolve de duas maneiras: “*Fiscalização direta - mediante inspeção física nos sistemas fiscalizados*” e “*Fiscalização indireta - mediante acompanhamento dos indicadores técnicos, operacionais e comerciais do prestador de serviços, referentes ao sistema fiscalizado*”.

Essa *fiscalização*, exercida pelas entidades reguladoras, corresponde à implantação, pela entidade reguladora, de um conjunto de atividades de averiguação das reais condições da operação do sistema do saneamento básico, por meio de visitas técnicas periódicas às diversas partes do sistema; análise de informações de monitoramento, por exemplo, das estações de tratamento de água e de esgoto, acompanhamento de índices e indicadores de qualidade das atividades praticadas pelas prestadoras dos serviços. Ou seja, é o conjunto de etapas e procedimentos mediante os quais uma agência reguladora verifica o cumprimento das leis, normas e regulamentos, notifica os eventuais descumprimentos e, se for o caso, aplica as sanções pertinentes.

Para que a fiscalização da execução contratual do serviço prestado, se delegada legalmente a uma entidade reguladora, possa atuar adequadamente, o poder concedente deverá definir claramente o setor responsável dentro de sua unidade administrativa, designando um gestor contratual para o devido acompanhamento do contrato e ser o elo entre o Poder Concedente e a entidade reguladora.

## 2.4 ACOMPANHAMENTO DE PLANOS DE SANEAMENTO BÁSICO

### 2.4.1 Entidades reguladoras e a execução dos PMSB

O referencial teórico está fundamentado na previsão legal e em doutrinas a seguir parcialmente transcritas, de maneira exemplificativa:

Da Lei nº 11.445/2007:

Art. 20. (VETADO).

Parágrafo único. Incumbe à entidade reguladora e fiscalizadora dos serviços a verificação do cumprimento dos planos de saneamento por parte dos prestadores de serviços, na forma das disposições legais, regulamentares e contratuais.

Em trabalho elaborado por Galvão Junior, Basilio Sobrinho e Sampaio (2010, p. 31)<sup>2</sup>, os autores, sintetizam sobre o acompanhamento dos planos, pelas Agências:

Assim, especificamente quanto ao acompanhamento da execução dos planos de saneamento, para que as agências reguladoras desempenhem adequadamente suas atividades é necessário que as metas definidas nos planos sejam exequíveis, facilmente quantificáveis e com metodologia de cálculo definida.

Também, em recente trabalho Galvão Junior e Basilio Sobrinho (2013, p. 395), quando trataram do acompanhamento e sustentabilidade de Planos Municipais de Saneamento Básico, após discorrerem sobre os macro e micro-objetivos e o atingimento de metas, destacaram os aspectos fundamentais da tarefa de acompanhamento dos PMSB, da seguinte maneira:

Além disso, a agência reguladora precisará definir o escopo de sua atuação no acompanhamento, tendo em vista a organização do setor no município (concessão

---

<sup>2</sup> Capítulo 2 – Aspectos Legais e Técnicos do Plano de Saneamento Básico. In: A Informação no Contexto dos Planos de Saneamento Básico.

privada, delegação a uma companhia estadual etc.), para, posteriormente, traçar uma metodologia adequada e elaborar o orçamento respectivo para o acompanhamento do plano, pois, somente assim, determinadas questões poderão ser respondidas, como ‘as metas a serem acompanhadas atingiram aqueles serviços prestados diretamente pelo poder concedente? E/ou prestados indiretamente pelo poder concedente (no caso de SAAE)? E/ou prestados por operadores comunitários? E/ou serviços delegados com PMSB vinculado ao contrato? E/ou serviços vinculados ao saneamento rural?’

Na sequência, no mesmo trabalho, os autores mencionam a dificuldade no acompanhamento dos serviços de drenagem:

Será preciso, também, definir quais componentes do saneamento básico terão suas metas acompanhadas no plano. Uma dificuldade característica do serviço de drenagem é que, em geral, não há prestador, bem como não há cobrança desse serviço. Dessa forma, haverá problemas para as agências justificarem legalmente o uso de recursos provenientes da regulação de serviços contratados para serem utilizados no acompanhamento de outros serviços que não estejam cobertos por contrato.

Ainda, no mesmo trabalho, Galvão Junior e Basilio Sobrinho (2013, p. 407), registram que após a análise dessas variáveis que influenciam o escopo de atuação da agência, esta pode estabelecer diferentes técnicas de verificação do plano, complementares entre si, das quais se destacam:

- Estabelecimento de sistema de informações, com alimentação direta por parte de titulares e prestadores de serviços por meio de plataforma na internet, havendo o devido cuidado com a rastreabilidade destas informações, de tal forma que permita ao regulador auditar o dado, caso necessário. A periodicidade, o formato e a frequência do envio das informações devem ser normatizados pela agência reguladora.
- Acompanhamento direto no campo realizado ao final do prazo do cumprimento de cada meta, por meio de inspeções técnicas dirigidas especificamente para esse fim.
- Acompanhamento, também direto no campo, entretanto associado à rotina de fiscalizações normalmente executadas pela agência reguladora, em prazos necessariamente não coincidentes com o tempo de cumprimento da meta, o que possibilitaria à agência a economia de recursos financeiros e a otimização da logística.
- Parcerias com órgãos de controle social de natureza local, que permita a troca de informações acerca do cumprimento das metas previstas nos planos de saneamento, bem como órgãos de controle, como o Ministério Público e os tribunais de contas (assunto abordado na penúltima seção).

Já a transparência das informações foi destacada, por Galvão Junior e Basilio Sobrinho (2013, p. 407), como um dos mecanismos eficazes para o acompanhamento dos planos, da seguinte maneira:

Porém, um dos mecanismos mais eficazes para o acompanhamento dos planos deverá ser a transparência das informações, mediante a elaboração de relatórios anuais que deverão ser enviados à Câmara Municipal, órgão de controle social, Ministério Público, tribunal de contas, imprensa, entre outros, além da disponibilização destas informações na internet. Tal sistemática, além de causar constrangimento aos atores responsáveis pelo cumprimento das metas, também poderá servir de instrumento para acionar os órgãos de controle.

No mesmo trabalho os autores consideram, ainda, sobre a necessidade de preparar os municípios para a correta administração dos Planos:

[...] há necessidade de preparar os municípios para a correta administração dos planos, haja vista sua baixa capacidade técnica e político-institucional para a gestão do setor de saneamento básico. Ademais, é preciso aprender as lições de outros planos de natureza vinculante, como os planos diretores, que apenas serviram como peças para atendimento a requisitos legais. Além disso, é preciso pôr o saneamento na agenda política das administrações públicas, sejam elas de natureza federal, estadual ou municipal.

O recente processo de implementação da LNSB vem demonstrando que a primeira geração de planos apresentará inadequações, naturais de um processo que está se estabelecendo no país e é passível de ajustes durante o primeiro ciclo de revisões dos PMSB. Além disso, a sustentabilidade dos planos somente ocorrerá com a criação, em cada estado, de uma rede de suporte que englobe todos os níveis Federativos.

As agências não são as únicas responsáveis pelo acompanhamento dos Planos (GALVÃO JUNIOR e BASILIO SOBRINHO, 2013, p. 413):

Nesse contexto, a agência reguladora, em função de sua expertise técnica, será um ator importante no processo de planejamento, orientando o titular na elaboração e revisão do PMSB, e, fundamentalmente, exercendo o seu papel legal de responsável pela verificação do cumprimento dos planos. Destaque deve ser também atribuído ao Ministério Público e aos tribunais de contas, devendo estes incorporar, nas suas rotinas de trabalho, a fiscalização do cumprimento do PMSB. Com efeito, a atuação desses órgãos de controle fica fortalecida na medida em que haja leis municipais instituidoras dos planos.

## 2.4.2 Entidades reguladoras e a elaboração dos PMSB

Galvão Junior e Basilio Sobrinho (2013, p. 401), ao tratar do papel da agência reguladora no planejamento do saneamento básico, consubstanciado no PMSB, da seguinte maneira:

Em suma, embora a LNSB tenha previsto, explicitamente, a atuação da agência reguladora *ex-post*, na verificação do cumprimento do plano de saneamento básico, esta poderá contribuir no processo de planejamento *ex-ante*, tanto durante a elaboração do PMSB, quanto das suas revisões, previstas para ocorrerem no máximo a cada quatro anos. Com efeito, a participação das agências de forma integral no ciclo de planejamento pode ser de grande relevância para o resultado do planejamento, tendo em vista sua concepção baseada em elevada *expertise* técnica. Não se trata de usurpar a atribuição indelegável do titular para planejar os serviços de saneamento básico, mas apenas contribuir com o processo de formulação das políticas públicas.

As agências reguladoras devem instituir mecanismos para acompanhar os Planos desde a sua elaboração, conforme Galvão Junior e Basilio Sobrinho (2013, p. 403):

Instituir instrumentos e mecanismos de acompanhamento durante a elaboração dos PMSB é fundamental e determinante para as agências reguladoras, já que isso pode impactar sobremaneira seu desempenho, ao dificultar sua atuação quanto à verificação do cumprimento do plano.

[...] Outro aspecto relevante, favorável à participação das agências no apoio à elaboração dos planos, é a organização do setor. Considerando-se que a forma majoritária de regulação no país, por meio de agências estaduais, segue o modelo também majoritário de prestação dos serviços por companhias estaduais de saneamento básico, pode-se afirmar que o planejamento e a própria regulação apresentam um papel relevante para a sustentabilidade deste modelo de prestação dos serviços.

## 2.4.3 Revisão dos PMSB

A Lei nº 11.445/2007, no seu art. 19, § 4º determinou que: “Os planos de saneamento básico serão revistos periodicamente, em prazo não superior a 4 (quatro) anos, anteriormente à elaboração do Plano Plurianual.”

Segundo Galvão Junior e Basilio Sobrinho (2013, p. 405), ao tratar especificamente da revisão do PMSB, destacaram:

Dentre as possíveis alterações que poderão ocorrer neste processo, destaca-se, notadamente, como de interesse inegável da agência reguladora, a dos objetivos e metas de universalização, cujos possíveis ajustes devem ser realizados de forma a não dificultar seu acompanhamento.



[...] Para as agências estaduais e consorciadas, que regulam diversos municípios, é a oportunidade de convergir os indicadores dos planos das diversas delegações para uma base uniforme.

Em suma, o processo de revisão junto da experiência acumulada pela entidade de regulação, obtida durante a verificação do cumprimento das ações e metas estabelecidas nos planos, ensejarão ótimas oportunidades de aprimoramento do planejamento, fazendo do PMSB um instrumento efetivo de política pública em que erros eventualmente detectados não se tornem recorrentes.

Outro aspecto destacado na Lei nº 11.445/2007 é o contido no art. 51:

O processo de elaboração e revisão dos planos de saneamento básico deverá prever sua divulgação em conjunto com os estudos que os fundamentarem, o recebimento de sugestões e críticas por meio de consulta ou audiência pública e, quando previsto na legislação do titular, análise e opinião por órgão colegiado criado nos termos do art. 47 desta Lei.

Parágrafo único. A divulgação das propostas dos planos de saneamento básico e dos estudos que as fundamentarem dar-se-á por meio da disponibilização integral de seu teor a todos os interessados, inclusive por meio da internet e por audiência pública.

## 2.5 ANÁLISES DE PLANOS MUNICIPAIS DE SANEAMENTO BÁSICO

Em relação à conformidade de PMSB, é importante destacar o que considerou Souza (2013)<sup>3</sup>, quando elaborou estudo sobre o conteúdo desses importantes instrumentos de planejamento municipal, dos Municípios situados na bacia hidrográfica do Vale do Itajaí, regulados pela Agência Intermunicipal de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos Municipais do Médio Vale do Itajaí – Agir

A análise de dez Planos Municipais de Saneamento Básico foi realizada com base em uma lista de checagem desenvolvida com os itens do conteúdo mínimo estipulado no art. 19 da referida Lei nº 11.445/2007, além de alguns procedimentos que deveriam ser efetivados quando da concepção dos Planos. Foi constatado ao final da avaliação que nenhum dos dez Planos Municipais de Saneamento Básico examinados abrangeu todos os itens mencionados no conteúdo mínimo na Lei nº 11.445/2007, conforme Anexo I.

Como resultado desse trabalho a mesma autora Souza (2013), registra que:

---

<sup>3</sup> A Lei Federal n. 11.445/2007 e os planos municipais de saneamento básico da bacia hidrográfica do Vale do Itajaí. Monografia apresentada ao Curso de Especialização em Controle Externo nas Concessões de Serviços Públicos, da Fundação Escola de Governo – ENA Brasil. Florianópolis. 2013.

Com essa avaliação, o não atendimento completo do conteúdo mínimo estipulado no art. 19 da Lei n. 11.445/2007 provavelmente pode ser decorrente do início da cultura de transparência das ações dos entes públicos (demais diretrizes), bem como de planejamento (objetivos e metas e ações para emergências e contingências) e de controle efetivo e eficaz (mecanismos e procedimentos para avaliação sistemática das ações programadas), além da falta de estrutura de gestão setorial nos Municípios (diagnóstico da situação e de seus impactos na condição de vida). Sendo assim, os Municípios devem aperfeiçoar esses aspectos, de modo que os itens presentes sejam aprimorados e os não apresentados efetivamente examinados quando da revisão dos referidos Planos.

Por último, Souza (2013) oferece uma série de contribuições importantes que podem ser executadas na revisão dos Planos analisados, que serve de subsídio a quem precisar realizar essa tarefa, em qualquer município. Nesse trabalho, alguns aspectos têm relação direta com a possibilidade de melhorar o acompanhamento dos PMSB, se forem contemplados, dentre outros:

1) Diagnóstico da situação e de seus impactos na condição de vida

[...] **b) Aspectos ambientais e de recursos hídricos:**

- relacionar mais indicadores ambientais e/ou de recursos hídricos para verificar as causas das suas deficiências e para analisá-los em conjunto com os indicadores e informações dos quatro componentes de serviços de saneamento básico.

[...] **d) Abrangência territorial atual:**

- Englobar os bairros na zona urbana e distritos e localidades nas áreas urbanas e rurais para a abrangência territorial dos serviços de modo que os diagnósticos dos quatro componentes de serviços de saneamento básico fiquem mais detalhados e reais.

**e) Aspectos do saneamento básico:**

- Pormenorizar as características e as situações dos quatro componentes de serviços de saneamento básico, a fim de se conhecer os serviços disponibilizados atualmente para que o planejamento dos seus prognósticos (metas, programas, projetos e ações) sejam realizados eficazmente.

2) Objetivos e metas

**a) Objetivos e metas de curto, médio e longo prazo para universalização:**

- Estabelecer os objetivos propostos para a universalização dos quatro componentes de serviços de saneamento básico quantificando-os e estipulando prazos de curto, médio e longo (metas).

**b) Programas, projetos e ações para a universalização dos serviços:**

- Detalhar os programas, separando-os posteriormente em projetos de curto, médio e longo prazo de modo a apresentar suas justificativas e a sua execução através de ações;

- Descrever objetivamente e com clareza a inclusão nas metas de universalização da população de baixa renda;

- Estipular os valores dos investimentos com base nos valores reais de mercado, além de detalhá-los por projetos e se possível também por ações; e

- Identificar as possíveis fontes de financiamento disponíveis atualmente, ressaltando os programas referentes ao saneamento básico em cada uma delas, bem como destacando quais fontes serão utilizadas em cada projeto.

**c) Compatibilidade com demais planos:**

- Especificar claramente a compatibilização dos Planos da Bacia Hidrográfica do Vale do Itajaí, Diretores, Plurianuais, entre outros.

**d) Abrangência territorial:**

- Distribuir os quatro componentes de serviços de saneamento básico em distritos e localidades nas zonas urbanas e rurais, para que as metas, programas e projetos possam ser estabelecidos pormenorizadamente a fim de aprimorar a análise posterior que será realizada, principalmente pela Agência Reguladora, do que foi proposto está sendo realizado ou não.

**3) Mecanismos e procedimentos para avaliação sistemática das ações programadas****a) Gestão, regulação e controle social:**

- Estabelecer as diretrizes e os objetivos a serem realizados quanto aos aspectos de gestão, regulação e controle social.

**b) Eficiência e eficácia do plano:**

- Relatar os indicadores para avaliação da eficiência e eficácia dos quatro componentes de serviços de saneamento básico abrangendo as metas e prazos desses indicadores, além da descrição pormenorizada de suas fórmulas e avaliações.

**4) Ações para emergências e contingências:**

- Detalhar as ações para emergências e contingências dos quatro componentes de serviços de saneamento básico, informando também as principais origens e ocorrências dos eventos emergenciais e contingenciais. (grifos nossos)

Dessa maneira, verifica-se que a incompletude dos PMSB, analisados no trabalho de Souza (2013) impacta, sobretudo, na atuação das Agências em relação ao acompanhamento dos PMSB, objeto deste trabalho.

Também, evidencia determinadas carências de PMSB, a pesquisa realizada por Basílio Sobrinho, chegando a afirmar que “a maioria dos PMSB não favorecem a gestão e o acompanhamento com vistas à universalização”, conforme Galvão Junior e Basílio Sobrinho (2013, p. 403):

[...] Ao analisar 22 PMSB oriundos das cinco regiões do país, Basilio Sobrinho (2011) concluiu que a maioria dos PMSB da amostra não favorece a gestão e o acompanhamento com vistas à universalização dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário. Tal conclusão é ratificada por Pereira (2012), em pesquisa que aborda 18 PMSB, ao avaliar que poucos foram os planos que apresentaram metas quantificáveis e temporais para se alcançar a universalização.

Aliás, nessa mesma análise dos 22 PMSB, Basilio Sobrinho (2011), quando avaliou os conteúdos de Planos Municipais de Saneamento Básico (PMSB) como instrumento efetivo de gestão da política municipal do setor para o alcance da universalização dos serviços de saneamento básico, também afirma que:

A universalização é definida na Lei nº 11.445/2007 (BRASIL, 2007) como a ampliação progressiva do acesso de todos os domicílios ocupados ao saneamento básico.

[...] Neste aspecto, a pesquisa apontou que alguns planos não pautaram estes temas e nem abrangeram todo o território municipal no planejamento.

[...] Verificou-se, no tocante aos aspectos temáticos dos diagnósticos dos PMSB avaliados, que os temas saúde e epidemiologia, bem como saneamento básico, carecem de maior aprofundamento, tanto no trato específico quanto na correlação existente entre os mesmos.

[...] O estudo apontou que a aceção e estruturação de programas, projetos e ações necessários para atingir os objetivos e as metas de curto, médio e longo prazos para a universalização (artigo 19, incisos II e III) não assumem conceitos correlativos aos empregados em planejamento.

Por associação, na maioria dos planos analisados, a nomenclatura padrão adotada pela Lei nº 11.445/2007 – programas, projetos e ações – é utilizada em analogia com a terminologia técnica-operacional do setor de uso rotineiro pelo prestador de serviços como: programas de perdas, projetos executivos de obras, programa de investimentos, obras, entre outros.

[...] Em relação ao uso de indicadores de desempenho, a análise levantou quais os indicadores de desempenho propostos para avaliação sistemática dos planos analisados neste estudo, tendo por base sua conceituação e características. A principal constatação evidenciada foi a inexistência de uniformidade na definição de alguns indicadores

[...] Estas explanações, correspondentes ao que se propôs esta pesquisa, no âmbito da amostra de planos avaliada, permitem concluir que a maioria dos PMSB não favorece a gestão e o acompanhamento com vistas à universalização do abastecimento de água e do esgotamento sanitário, conforme preconizado pela Lei nº 11.445/2007. Contudo, como são previstas revisões a cada 4 (quatro) anos os mesmos podem e devem ser aperfeiçoados.

Em outra pesquisa, realizada por PEREIRA (2012 p. ii), a mesma afirma que:

Foi constatado que alguns planos adotaram métodos de planejamento, mas sem aderirem de forma clara às metodologias já desenvolvidas e disseminadas por escolas de planejamento. Esses planos, normalmente, foram aqueles em que o poder público optou por realizar processos mais participativos, considerando os diversos atores sociais, as suas demandas e reivindicações. Também foram esses planos mais participativos os que incorporaram de forma mais completa os princípios da política pública de saneamento básico. Entretanto, tanto os planos considerados mais adequados aos princípios legais e ao conteúdo mínimo, quanto àqueles que pouco consideraram esses aspectos, ainda possuem desafios a serem superados no que diz respeito ao planejamento de avaliação, monitoramento e revisão, que permitiriam atribuir a eles um caráter mais estratégico, fazendo com que eles possam realmente interferir na realidade do saneamento no município e na melhoria da qualidade de vida da população.

O que se constata é que os PMSB precisam ser mais bem concebidos em relação às metas (reais, plausíveis e adequadas à realidade local) e em relação a indicadores, melhor discutidos e melhor acompanhados, tanto pelo concedente quanto pelas entidades reguladoras.

### **3 DELINEAMENTO METODOLÓGICO DA PESQUISA**

#### **3.1 CONSIDERAÇÕES GERAIS**

A pesquisa foi dividida em duas etapas. A primeira etapa, com base no método indutivo, será bibliográfica, teórica e documental, na legislação, em artigos publicados em revistas especializadas ou apresentados em congressos e eventos e outros, dissertações e teses, publicações avulsas, sites da Internet, doutrina disponível em livros, jurisprudências de Tribunais Judiciais e Administrativos (Tribunais de Contas Estaduais, Municipais e Tribunal de Contas da União). Enquanto a segunda etapa constou de uma pesquisa de campo realizada por meio da aplicação de questionário dirigido ao foco principal deste trabalho – as agências reguladoras catarinenses.

#### **3.2 PESQUISA BIBLIOGRÁFICA-DOCUMENTAL**

Na pesquisa bibliográfica-documental, o trabalho do pesquisador está voltado para os registros escritos existentes sobre o universo da questão.

Esse tipo de pesquisa lida com o caminho teórico e documental já trilhado por outros pesquisadores e, portanto, afinado com os propósitos da atividade de pesquisa, de modo geral. Compreende dois momentos.

Primeiro: o de compilação do material disponível em livros, revistas, dissertações e teses, publicações avulsas, site na internet etc.

Segundo: o de fichamento, que consiste no registro das observações consideradas pertinentes pelo pesquisador, na leitura e análise do material pesquisado.

A pesquisa bibliográfica procura explicar um problema a partir das referências teóricas publicadas e comentadas. Ela pode ser independentemente ou como parte de outros tipos de pesquisa.

Já a pesquisa documental utiliza a mesma técnica, porém com documentos não publicados.

Para utilização desse método citado, a pesquisa será feita com base das bibliografias indicadas nas referências do presente estudo, todas existentes na Biblioteca Nereu Correa, do Tribunal de Contas de Santa Catarina, tanto os livros, quanto os periódicos.

Além disso, também foram consultados sites da internet.

### 3.3 PESQUISA DE CAMPO

Após a pesquisa teórica, num segundo momento, foi realizada a pesquisa de campo para se avaliar o foco principal deste trabalho, mediante a utilização de questionário aplicado em entrevistas pessoais pelo autor com funcionários designados pelos titulares das respectivas entidades reguladoras. As informações colhidas nas entrevistas foram tabuladas e analisadas para identificação da prática atual do setor em relação ao acompanhamento dos PMSB. Os questionários preenchidos constam dos Anexos II a VI deste trabalho.

O foco da pesquisa de campo foi saber como eram realizados, se realizados, os procedimentos de acompanhamento dos Planos Municipais de Saneamento Básico, previsto no art. 20 da Lei nº 11.445/2007. Com este intuito, formulou-se inúmeras perguntas que possibilitassem coleta de informações com boa amplitude no sentido de se obter clareza da situação encontrada no desempenho dessa tarefa pelas Agências, suas carências e dificuldades.

Os questionamentos formulados giraram em torno de se obter dados em relação à situação dos PMSB se em execução, em elaboração, a elaborar, se já ocorreram revisões destes, verificar o efetivo conhecimento, por essas entidades, do conteúdo dos PMSB dos municípios sob a regulação das mesmas, o quantitativo de contratos existentes e a compatibilidade destes com os PMSB, a qualidade desses planos, quanto à definição e clareza das metas, programas, projetos e ações, os procedimentos levados a efeito nas eventuais atividades de fiscalização para acompanhamento dos planos, os relatórios produzidos e

publicados, bem como a utilização ou não de sistemas informatizados para o desempenho dessa tarefa.

A pesquisa de campo foi fundamental, também, para se verificar, na prática, onde residem os problemas que dificultam ou impedem a atuação da regulação nessa área, se na estruturação ou normativos das agências, na configuração dos PMSB ou nas respectivas legislações, na inadequação dos contratos e de outros instrumentos firmados pelo Poder Público com os prestadores de serviços ou, outras razões, se for o caso.

### 3.4 AGÊNCIAS CATARINENSES PESQUISADAS

#### 3.4.1 Agesan

##### a) Estrutura da Agência

A Agência Reguladora de Serviços de Saneamento Básico do Estado de Santa Catarina (Agesan) é uma autarquia de regime especial, instituída por meio da Lei Complementar nº 484 de 04 de janeiro de 2010, como Agência de Estado para fiscalizar e orientar a prestação dos serviços públicos de saneamento básico, bem como editar normas técnicas, econômicas e sociais para a sua regulação.

A estrutura administrativa da Agesan é formada por uma Diretoria Colegiada, órgão superior de direção, sendo composta pelos 5 diretores: Diretor Geral, Diretor de Regulação e Fiscalização, Diretor Administrativo, Diretor de Relações Institucionais e Diretor Jurídico. Os Diretores são nomeados em comissão pelo Chefe do Poder Executivo nos termos da Constituição do Estado para mandatos não coincidentes de 4 (quatro) anos, permitida a recondução.

Há também o Conselho Consultivo, que discute matérias de competência da Agesan, acompanhamento e sugestões das atividades realizadas e dos relatórios das ações de fiscalização.

Igualmente às demais Agência tratadas neste trabalho, a Agesan oferece à sociedade a ferramenta da Ouvidoria, que objetiva a resolução de problemas, a prestação de informações e o acolhimento de opiniões.

### **b) Entes regulados**

Em outubro de 2013, 92 municípios integravam a Agesan, o que representa 31,18% dos municípios catarinenses. Esses municípios estão espalhados de maneira não uniforme pelo Estado de Santa Catarina, implicando aumento de custos operacionais para a regulação e dificultando o acompanhamento da prestação dos serviços.

### **3.4.2 Agir**

#### **a) Estrutura da Agência**

A Agência Intermunicipal de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos Municipais do Médio Vale do Itajaí (Agir) é um consórcio público que adquiriu a sua personalidade jurídica, nos termos da cláusula primeira, parágrafo único do Protocolo de Intenções, de 04 de fevereiro de 2010, ratificado por legislação específica dos municípios constituintes localizados na região do médio vale do Itajaí em Santa Catarina.

Tem competência para atuar nas atividades de controle, regulação e fiscalização dos serviços públicos municipais do setor de saneamento básico. Regula os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, além de estar iniciando a regulação em limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos.

É responsável pela regulação dos serviços prestados por Samaes, pela Casan (Companhia estadual) e pela empresa Foz do Brasil, concessionária do sistema de esgotamento sanitário no município de Blumenau.

Administrativamente, a Agência é composta pelas seguintes estruturas: Assembleia Geral do Consórcio, Diretoria Executiva, Diretoria Geral, Assessoria jurídica, Ouvidoria, Setor Técnico e Setor Operacional Administrativo, além do Comitê de Regulação e um Conselho Fiscal.

#### **b) Entes regulados**

No mês de novembro/2013, a Agir estava constituída por 14 municípios, representando 4,75% dos municípios catarinenses.



### 3.4.3 AGR

#### a) Estrutura da Agência

A Agência Reguladora de Saneamento de Tubarão –AGR-Tubarão foi criada em 27 de junho de 2008 pela Lei Complementar nº 020, com alterações da Lei Complementar nº 060/2012.

A Lei Complementar nº 020, de 27 de junho de 2008 (alterada pela Lei Complementar nº 060/2012), também estabeleceu o Conselho Consultivo como órgão de participação institucionalizada da sociedade no processo de regulação do serviço de água e esgoto de Tubarão, composto de um titular e um suplente como representantes: dos usuários; do Prestador de Serviço; do Poder Executivo; da Câmara Municipal; da Associação Regional de Engenheiros e Arquitetos de Tubarão; e do Comitê de Gerenciamento da Bacia Hidrográfica do Rio Tubarão.

A estrutura administrativa da AGR-Tubarão é formada por Superintendente Geral; Coordenador de Ouvidoria; Superintendente Técnico Drenagem e Res. Sólidos; Superintendente Técnico Água e esgoto; Superintendente Jurídico; Auxiliar Administrativo; Agente de Serv. Limpeza; Dir. Depto. Despachos Internos e Externos e Fiscais.

#### b) Ente regulado

Apenas o próprio Município de Tubarão é regulado pela AGR-Tubarão.

### 3.4.4 Amae

#### a) Estrutura da Agência

A Agência Reguladora de Joinville é uma autarquia especial vinculada à Prefeitura Municipal de Joinville, com autonomia administrativa, responsável pela regulação, controle e fiscalização dos serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário, coleta de tratamento de resíduos sólidos (lixo) e drenagem, prestados no município de Joinville, conforme Lei nº 11.445/2007.

O organograma de Amae é composto de Conselho dos Serviços de Água e Esgotos; Diretor Presidente; Apoio Jurídico; Ouvidoria; Gerência de Unidade Técnica; Gerência da Unidade Administrativa e Financeira; Coordenadoria da Área de Controle do Sistema de Águas; Coordenadoria da Área de Controle do Sistema de Esgotamento Sanitário;

Coordenadoria da Área de Auditoria e Fiscalização; Coordenadoria da Área Contábil, Econômica e Financeira; Coordenadoria da Área de Licitações, Secretaria Executiva e Gestão de Pessoas.

#### **b) Ente regulado**

Apenas o próprio Município de Joinville é regulado pela Amae.

### **3.4.5 Aris**

#### **a) Estrutura da Agência**

Agência Reguladora Intermunicipal de Saneamento (Aris) foi criada oficialmente no dia 1º de dezembro de 2009. O projeto de criação foi conduzido pela Federação Catarinense de Municípios (Fecam) e pelas Associações de Municípios de Santa Catarina.

A Aris se constitui em um consórcio público, com personalidade jurídica de direito público, sob a forma de associação pública, objetivando a instituição de entidade de regulação dos serviços de saneamento básico.

As atribuições da entidade são de regulação e fiscalização de todas as atividades do saneamento básico: abastecimento de água, esgotamento sanitário, manejo dos resíduos sólidos, limpeza urbana e drenagem pluvial. Atualmente a Aris regula e fiscaliza concessionárias estaduais (Casan e Sanepar), empresas privadas, autarquias municipais (Samaes) e a própria Administração Direta, quando prestadora dos serviços.

O Conselho de Regulação é o órgão de participação institucionalizada da sociedade no processo de regulação e fiscalização dos serviços de saneamento básico nos municípios consorciados, possuindo natureza técnica. Representa a instância máxima de decisão e deliberação dos assuntos relacionados à regulação e fiscalização dos serviços de competência da Aris.

O Conselho de Regulação é composto por sete Conselheiros, todos com mandato, nos termos estabelecidos nos documentos de criação da Agência.

A Direção Geral é órgão de natureza executiva da agência, cujo Diretor Geral exerce mandato de quatro anos.

Estão subordinadas à Direção Geral, as Diretorias de Regulação e de Administração e Finanças, bem como as Coordenadorias e todos os servidores públicos efetivos da agência reguladora.

A Assembleia Geral do consórcio é um órgão colegiado composto pelos Chefes do Poder Executivo de todos os municípios consorciados e é gerida por um Conselho de Administração e fiscalizada pelo Conselho Fiscal, cada um composto por cinco prefeitos pertencentes à Assembleia Geral.

#### **b) Entes regulados**

Em outubro/2013, 163 municípios integravam a Aris, o que representa 55,25% dos municípios catarinenses.

## **4 RESULTADOS E DISCUSSÕES**

### **4.1 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS DA PESQUISA DE CAMPO**

#### **4.1.1 Agesan**

##### **a) Aspectos gerais**

Com a pesquisa e entrevista realizada, conforme questionário do Anexo II, em relação à atuação da Agesan, no acompanhamento de PMSB, constatou-se o que segue.

Dos 92 (noventa e dois) municípios regulados, 89 (oitenta e nove) possuem PMSB, mas que não estão em execução. Estão, efetivamente, em execução: Laguna e Biguaçu e em elaboração/implantação: Florianópolis.

Dos Planos existentes, 58 contemplam os 04 componentes do saneamento básico.

Quanto aos contratos, 03 (três) contemplam abastecimento de água potável e esgotamento sanitário e 78 (setenta e oito) são referentes à limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, já para drenagem e manejo das águas pluviais urbanas nenhum contrato foi firmado especificamente para esse componente.

Dos contratos firmados em relação ao saneamento básico, nenhum tem compatibilidade total com o PMSB.

Os PMSB dos municípios regulados contemplam integralmente os objetivos e metas de curto, médio e longo prazos para a universalização, assim como programas, projetos e ações necessárias para atingir os objetivos e as metas, da mesma forma em relação a mecanismos e procedimentos para a avaliação sistemática da eficiência e eficácia das ações programadas.

As metas estabelecidas no PMSB, de maneira geral são claras, objetivas e bem definidas de forma que possibilitam seu adequado acompanhamento.

A agência identificou as metas que serão acompanhadas nos PMSB, específicas para os 03 (três) Planos mencionados (em execução / implantação).

Ainda não houve necessidade de reforçar a estrutura técnica da agência.

Há capacitação de servidores da agência para atuar em PMSB: mediante a disseminação de conhecimento interno pelos mais experientes na área que já tenham atuado na elaboração de PMSB; participação em palestras específicas do assunto; discussões nas câmaras da ABAR; e cursos e palestras da Caixa e Ministério das Cidades.

Os instrumentos contratuais analisados estabelecem adequadamente as penalidades para o descumprimento dos PMSB.

O PMSB ou leis municipais preveem os conselhos para Controle Social, na forma consultiva.

#### **b) Normativos específicos sobre PMSB**

A agência possui uma norma de regulação aprovada, tratando de PMSB, mas apenas para abastecimento de água potável e esgotamento sanitário.

Resolução nº 008, de 26/05/2011 – dispõe sobre mecanismos e procedimentos para execução dos planos de saneamento básico pelos prestadores de serviços relativos aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, e verificação do seu cumprimento pela Agesan.

Ou seja, essa norma, estabelece que o prestador de serviços deva elaborar o Plano de Exploração de Serviços (PEX) de acordo com os objetivos e metas previstas no PMSB e encaminhá-lo para a Agesan. Trata das diretrizes, conteúdo mínimo, atualização, revisão e aprovação do PEX e não propriamente de procedimentos para o acompanhamento dos PMSB, nos termos tratados neste trabalho e a teor do art. 20 da Lei nº 11.445/2007.

### **c) Procedimentos no acompanhamento dos PMSB**

A agência já iniciou as atividades de verificação do cumprimento dos PMSB, em relação a aspectos preliminares e com uma visão mais macro do mesmo.

Atualmente o que a Agência vem fazendo, como forma preliminar desse acompanhamento, é a notificação dos envolvidos para:

- 1) que o município aprove o PMSB por meio de Lei;
- 2) que os prestadores observem as metas e previsões dos Planos; e
- 3) que o concedente, promova adequações dos contratos aos PMSB.

A análise da execução dos PMSB é realizada por meio de: documentos, relatórios e informações recebidos do prestador; informações recebidas do Poder concedente; confirmações / levantamento *in loco* com vistorias técnicas; reuniões da equipe de fiscalização com o pessoal do prestador de serviços; e informações / denúncias recebidas dos cidadãos.

Destaques podem ser feitos para:

- inúmeras reuniões da equipe de fiscalização com o pessoal do prestador de serviços, para o caso de Florianópolis; e
- aumento acentuado de reclamações / denúncias via ouvidoria.

Nenhum Plano passou por revisão.

Atualmente não existe um aplicativo informatizado para acompanhamento dos PMSB, porém, há previsão de implantação de um aplicativo para todos os aspectos de regulação e fiscalização por parte da Agesan.

### **d) Aspectos que impactam na atuação da Agência**

Segundo informações obtidas junto à Agência, identificou-se alguns aspectos, dentre outros que precisariam ser mais bem contemplados / definidos nos PMSB, ou em outros instrumentos, para facilitar o acompanhamento dos Planos pela Agência:

- 1) A compatibilização das metas do Plano com os Contratos de Programa ou de Concessão; e

2) A inexistência de contratos firmados, que contenham cláusulas compatíveis com os PMSB, já que muitos serviços ainda estão sendo executados de forma precária pela Casan, além daqueles sob a responsabilidade do próprio Poder local, por meio dos Samaes.

#### **4.1.2 Agir**

##### **a) Aspectos gerais**

Com a pesquisa e entrevista realizada, conforme questionário do Anexo III, em relação à atuação da Agir, no acompanhamento de PMSB, constatou-se o que segue.

Dos 14 (quatorze) municípios regulados, 11 (onze) já têm PMSB implantado e em execução, 02 (dois) em elaboração e 01 (um) a elaborar.

Sendo que 10 (dez) Planos contemplam os quatro componentes do saneamento básico e 01 (um) Plano, apenas o abastecimento de água e esgotamento sanitário.

Apenas um contrato foi firmado e que é objeto da regulação, para esgotamento sanitário de Blumenau. Já para limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos existem 14 (quatorze) contratos, assim distribuídos: contratos de programa: nenhum; contrato de concessão: apenas 01 para esgotamento sanitário de Blumenau (abastecimento de água é pelo Samae); os demais: são “contratações precárias” (convênios) com a Casan; limpeza urbana / resíduos sólidos: por meio do consórcio CIMVI e terceirização com empresas privadas.

Dos PMSB dos municípios regulados, 03 (três) não contemplam os objetivos e metas de curto, médio e longo prazos para a universalização, assim como programas, projetos e ações necessárias para atingir os objetivos e as metas, da mesma maneira em relação a mecanismos e procedimentos para a avaliação sistemática da eficiência e eficácia das ações programadas que são contemplados.

Quando o Plano as contempla, as metas são bem definidas de maneira que possibilitam seu adequado acompanhamento. A Agência já identificou as metas que serão acompanhadas.

Houve necessidade de reforçar a estrutura técnica da agência com a contratação de 03 (dois) profissionais.

Há capacitação de servidores da agência para atuar em PMSB, cujos cursos foram realizados recentemente (presencial e a distância – EAD): a) Curso 01 EAD – Egem -

Resíduos Sólidos; b) Curso 02 EAD – Senai - Controle de Perdas; c) Curso 03 - Oficina - PMSB – Assemæ - Funasa; d) Curso 04 - Seminário Estadual de Saneamento Ambiental; e e) Curso 05 - Monitoramento Ambiental.

O instrumento contratual referente ao Contrato de esgotamento sanitário de Blumenau estabelece adequadamente as penalidades para o descumprimento das metas.

Apenas alguns municípios preveem o Conselho para o Controle Social.

#### **b) Normativos específicos sobre PMSB**

A Agência não possui normas de regulação voltadas para acompanhamento de PMSB, sendo utilizados os decretos e leis de aprovação/homologação do plano de cada município e, sobretudo, a Lei nº 11.445/2007.

#### **c) Procedimentos no acompanhamento dos PMSB**

A agência já iniciou as atividades de verificação do cumprimento dos PMSB em 2012, quando foram analisados 11 (onze) Planos.

A análise da execução dos PMSB é realizada por meio de: documentos, relatórios e informações recebidos do prestador; informações recebidas do poder concedente; confirmações / levantamento *in loco* com vistorias técnicas; reuniões da equipe de fiscalização com o pessoal do prestador de serviços; e informações / denúncias recebidas dos cidadãos.

A Agência acompanha o processo de revisão do PMSB de Blumenau, a próxima revisão de outro Plano será em abril de 2014.

Para o acompanhamento dos PMSB são utilizadas basicamente quatro planilhas em Excel, alimentada pela própria Agência, na qual são registrados os dados do Município, prazos, metas e ações com os respectivos valores, além dos prestadores com seus respectivos contratos:

1) A Planilha, denominada de **Acompanhamento Cronológico dos Planos Municipais de Saneamento Básico dos Municípios AMMVI**, registra diversas informações gerenciais e de controle, relatórios produzidos de análise dos PMSB, informações de investimentos e divergências em relação ao Plano, dentre outras.

2) A Planilha, denominada de **Acompanhamento dos Planos Municipais de Saneamento Básico dos Municípios AMMVI – Metas, Ações e Investimentos (Controle de Investimentos)**, registra diversas informações sobre as ações previstas e realizadas em relação ao PMSB e/ou ao contrato, considerando os quatro componentes do saneamento básico: ações emergenciais, ações de curto prazo, médio prazo, longo prazo, descrevendo as ações previstas e realizadas com seus respectivos valores financeiros. Destaques inseridos na planilha indicam o que está ocorrendo com cada ação e o comparativo dos valores que estavam previstos.

Os valores são totalizados por Município e para todos os Municípios do consórcio, podendo assim se ter uma visão dos investimentos feitos para a região como um todo.

3) A Planilha, denominada de **Prestadores**, relaciona os dados de cada prestador de serviço.

4) A Planilha, denominada de **Indicadores de Saneamento**, relaciona índices a serem medidos, unidades de medidas, valores referenciais, componentes avaliados e suas descrições, referentes à hidrometração, macromedição, consumo médio per capita de água, perdas na distribuição, perdas brutas lineares, perdas por ligação, consumo médio de água por economia, atendimento total de água, coleta de esgoto, tratamento de esgoto, atendimento urbano de esgoto, esgoto tratado referido à água e atendimento total de esgoto referido aos municípios atendidos com água.

Outra forma de acompanhamento dos PMSB é por meio do Relatório de Acompanhamento Técnico, cujo objeto é o Acompanhamento do Plano Municipal de Saneamento Básico, elaborado a partir das informações solicitadas pela Agir sobre a situação das metas e ações extraídas de cada PMSB, indicando a ação/atividade, o valor estimado e o período de aplicação. Trata principalmente de abastecimento de água e esgotamento sanitário, mas, em alguns casos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e de drenagem e manejo de águas pluviais urbanas. O referido relatório, que já foi encaminhado a todos os Municípios que têm Plano, serve como um alerta para a situação de execução dos Planos.



#### **d) Aspectos que impactam na atuação da Agência**

Segundo informações obtidas junto à Agência, identificaram-se alguns aspectos, dentre outros que precisariam ser mais bem contemplados / definidos nos PMSB, ou em outros instrumentos, para facilitar o acompanhamento dos Planos pela Agência:

1) que as audiências públicas, para o debate e definição do PMSB, possam ser mais bem preparadas, efetivas e após consulta pública;

2) obrigatoriedade de os prestadores elaborarem relatórios trimestrais, anuais;

3) obrigatoriedade do concedente e/ou dos prestadores divulgarem periodicamente as ações em sistema / site na Internet e/ou outros meios;

4) definição de setores/pessoas responsáveis (gestor de contrato) no órgão concedente;

5) adequação/compatibilidade de metas e valores à realidade local (capacidade de investimento do município) – metas muito ambiciosas; e

f) definição de regras para os limites de avanço (até muito além do previsto) de determinadas metas em detrimento às demais - priorização de determinadas metas, sem justificativas.

Outras dificuldades significativas para atuação da Agência dizem respeito à falta de capacitação (conhecimento técnico) do pessoal do concedente e a não confiabilidade nos indicadores do Snis (utilizados como referenciais), pois são informados pelos prestadores e sem verificação / validação por qualquer agente.

#### **4.1.3 AGR-Tubarão**

##### **a) Aspectos gerais**

Com a pesquisa e entrevista realizada, conforme questionário do Anexo IV, em relação à atuação da AGR-Tubarão, no acompanhamento do único PMSB (Tubarão), constatou-se que segue.

O PMSB já foi implantado e está em execução, contemplando os quatro componentes do saneamento básico.

Existe apenas um contrato de concessão relativo ao abastecimento de água potável e esgotamento sanitário (Contrato de Concessão nº 038/2012, firmado em 03/2012, contratada - Tubarão Saneamento S.A). Para a limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, também, existe terceirização em outro contrato.

Foi informado que na drenagem e manejo de águas pluviais urbanas, a Agência presta auxílio e orientação aos serviços e obras realizadas pelo Município mediante contratos específicos e eventuais e que o PMSB condena ações isoladas para esse item do saneamento.

O referido contrato relativo ao abastecimento de água potável e esgotamento sanitário apresenta compatibilidade com o PMSB.

O PMSB do município regulado contempla integralmente os objetivos e metas de curto, médio e longo prazos para a universalização, assim como programas, projetos e ações necessárias para atingir os objetivos e as metas, já em relação a mecanismos e procedimentos para a avaliação sistemática da eficiência e eficácia das ações programadas, apenas parcialmente.

A Agência registrou a necessidade de revisão do Plano.

As metas estabelecidas no PMSB são claras, objetivas e bem definidas de maneira que possibilitam seu adequado acompanhamento, em relação ao abastecimento de água potável e esgotamento sanitário e, sobretudo, as de curto prazo.

A Agência identificou as metas que serão acompanhadas no PMSB, que são aquelas relacionadas a serviços adequados e investimentos para abastecimento de água potável e esgotamento sanitário.

Houve necessidade de reforçar a estrutura técnica da agência com a criação de 02 (dois) novos cargos.

Há capacitação de servidores da agência para atuar em PMSB: mediante a disseminação de conhecimento interno pelos mais experientes na área; oferecimento de cadeira de graduação em abastecimento de água potável, esgotamento sanitário e licenciamento ambiental, em acordo com a Amurel (Associação de Municípios) e Unisul (Universidade) – 180h; está em formatação uma pós-graduação em saneamento.

O instrumento contratual referente à contratação de abastecimento de água e esgotamento sanitário estabelece adequadamente as penalidades para o descumprimento das metas.

O PMSB ou leis municipais preveem o Conselho para Controle Social, na forma consultiva.

#### **b) Normativos específicos sobre PMSB**

A agência possui normas de regulação aprovadas, especificamente para análise e acompanhamento do PMSB, mas apenas para abastecimento de água potável e esgotamento sanitário:

- Resolução nº 009, de 16/04/2013 - Estabelece o “Elenco de Ações” a ser encaminhado anualmente pela Concessionária;
- Resolução nº 010, de 16/04/2013 - Estabelece as informações e modelo de relatório a ser encaminhado trimestralmente pela Concessionária; e
- Resolução nº 011, de 16/04/2013 - Estabelece as informações e modelo de relatório a ser encaminhado anualmente pela Concessionária.

#### **c) Procedimentos no acompanhamento do PMSB**

A agência já iniciou as atividades de verificação do cumprimento do PMSB em março de 2012.

A análise da execução do PMSB é realizada por meio de: documentos, relatórios e informações recebidos do prestador; confirmações / levantamento *in loco* com vistorias técnicas; reuniões da equipe de fiscalização com o pessoal do prestador de serviços; e informações / denúncias recebidas dos cidadãos.

Os documentos e relatórios são esses: relatório da qualidade da água recebido do prestador (água e esgoto); relatório anual com elenco de ações recebido do prestador (água e esgoto), em meio documental; relatório trimestral de Acompanhamento dos Serviços de Água e Esgoto de Tubarão, recebido do prestador (água e esgoto), em meio documental; relatório anual de Situação do Serviço de Água e Esgoto de Tubarão, recebido do prestador (água e esgoto), em meio documental; informações do prestador via aplicativo informatizado; e informações recebidas via ouvidoria (reclamações e denúncias).

Os relatórios exigidos do prestador, referentes aos planos da Concessionária dos SAAES, portanto, somente os componentes abastecimento de água e esgotamento sanitário são considerados.

Nos quadros a serem preenchidos, são relacionadas na primeira coluna todas as ações/atividades; nas demais colunas o ano previsto para realização e sua divisão em trimestres, com a seguinte separação por Plano:

1) Plano de Investimento no Sistema de Abastecimento de água: a - Programa de Investimento na Captação de Água Bruta; b - Programa de Investimento na ETA; c – Programa de investimentos em sistemas de Supervisão e Telecomando das Unidades Operacionais; d – Programa de Investimentos em Reservação; e – Programa de investimentos em Adução de água tratada; f – Programa de Investimentos em Rede de distribuição; g – Programa de implantação de macromedidores eletromagnéticos; h – Programa de Concepção de projetos de Abastecimento de Água; i – Programa de Incremento da Extensão de Rede; j – Programa de Incremento de Novas Ligações; k- Programa de Custeio na Renovação de Redes de ligação de Água;

2) Plano de Investimento no Sistema de Esgotamento Sanitário: a - Programa de Investimentos em ETE; b – Programa de Investimentos em Coleta e transporte de esgotos – Etapa 1; c - Programa de Investimentos em Coleta e transporte de esgotos – Etapa 2; d – Programa de Concepção de projetos de Esgotamento Sanitário; e – Programa de Investimentos em Novas Ligações; e f - Programa de Investimentos em Incremento da Extensão de Rede.

3) Plano de Investimento na Gestão e na Operação: a - Programa de Investimentos em Materiais e Equipamentos com Depreciação em 5 anos; b – Programa de Investimento em Softwares; c - Programa de Investimentos em Locações de Softwares; d - Programa de Investimentos em Materiais e Equipamentos de Laboratório; e e - Programa de Investimentos em Materiais e Equipamentos com Depreciação em 10 anos;

Destaca-se que o PMSB ainda não passou por revisão, o PMAE (Plano Municipal de Água e Esgoto) é de 2008 e o PMSB que é de 2012 incorporou o PMAE.

A Agência utiliza um aplicativo informatizado não especificamente para acompanhamento do PMSB, denominado de “Sistema de Avaliação de Desempenho do SAAES”, esse sistema obtém informações relativas aos serviços adequados e metas de

investimentos para abastecimento de água potável e esgotamento sanitário, que possibilita acompanhamento de aspectos do PMSB, cujas informações obtidas são: a) Qualidade da água; b) Cobertura do sistema de Abastecimento de Água - CBA (%); c) Índice de Continuidade de Água - ICA (%); e d) Índice de Perdas no Sistema de Distribuição - IPD (%).

Constam, ainda, outros índices, porém sem uma relação direta com aspectos do PMSB: a) Índice de Adequação do Sistema de Comercialização do Serviço – IACS; b) Índice do Nível de Cortesia e de Qualidade percebida pelos Usuários na Prestação do Serviço – INCQ; e c) Índice de Eficiência na Prestação do Serviço e no Atendimento ao Público – IESAP.

Outro aspecto a destacar é que com a conclusão do Relatório Anual de Regulação – RAR, a AGR-Tubarão identificou o não cumprimento de algumas metas contratuais, quanto a investimentos no SAAES, por parte da Tubarão Saneamento S.A, que deveriam ter sido realizados neste primeiro ano de concessão, de março de 2012 à fevereiro de 2013.

O Relatório Anual de Regulação é elaborado pela Agência Reguladora, ao final de cada ano de concessão, com base em dados obtidos junto à Concessionária. O objetivo principal é a verificação da realização das metas contratuais estabelecidas pelo Município de Tubarão, que é o Poder Concedente.

O Relatório Anual de Regulação da AGR Tubarão é um importante instrumento na transparência do contrato e oportuniza ao Município de Tubarão analisar, de forma detalhada, as ações praticadas pela Concessionária.

A Agência Reguladora verificou que as metas contratuais, referentes aos indicadores de qualidade da água, Eficiência na Prestação dos Serviços e no Atendimento ao Público, cobertura no abastecimento de água e de perdas na distribuição, foram consideradas ADEQUADAS.

Outro fator considerado positivo foi o resultado da pesquisa de opinião pública sobre os SAAES que também foi considerado ADEQUADO.

De acordo com o Relatório, constatou-se que a Tubarão Saneamento deixou de aplicar alguns investimentos que estavam definidos como metas para o primeiro ano de concessão. Com base nisso, foi aplicada uma multa à Concessionária no valor de R\$ 121 mil, conforme determina o Contrato de Concessão nº 038/2012. Além do pagamento da multa, a

Concessionária fica obrigada a apresentar o Plano de Recuperação de Metas de Investimentos Não Atingidas, que deverá conter um cronograma físico-financeiro das ações que permitirão a recuperação dos investimentos não realizados no Ano 1 da Concessão.

Importante destacar que pelo fato desse contrato, relativo ao abastecimento de água potável e esgotamento sanitário, apresentar compatibilidade com o PMSB e que também contempla integralmente os objetivos e metas de curto, médio e longo prazos para a universalização, assim como programas, projetos e ações necessárias para atingir os objetivos e as metas, o trabalho da Agência encontrou suporte mais consistente para atuação.

O Relatório foi enviado ao Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina – TCE/SC, que acompanha a execução do Contrato de Concessão. Também foram enviadas cópias à 6ª. Promotoria de Justiça de Defesa do Meio Ambiente, à Câmara de Vereadores de Tubarão, ao Conselho Consultivo da AGR Tubarão e ao Observatório Social de Tubarão.

#### **d) Aspectos que impactam na atuação da Agência**

Segundo informações obtidas junto à Agência, identificou-se alguns aspectos, dentre outros, que precisariam ser mais bem contemplados / definidos no PMSB, ou em outros instrumentos, para facilitar o acompanhamento dos Planos pela Agência:

1) contemplar partes da área rural (áreas “conurbadas”), quando necessário, sem descumprir a modicidade tarifária - o perímetro objeto de concessão, por exemplo, deveria ser mais “flexível”;

2) regras claras para loteamentos irregulares;

3) definição clara do significado da tarifa social;

4) definir mecanismos para fazer com que o próprio município cumpra o PMSB; e

5) como proceder em relação à drenagem.

Outra dificuldade significativa para atuação da Agência é que não há historicamente registros e dados sobre drenagem e RSU.

#### 4.1.4 Amae

##### a) Aspectos gerais

Com a pesquisa e entrevista realizada, conforme questionário do Anexo V, em relação à atuação da Amae, no acompanhamento do único PMSB (Joinville), constatou-se que segue.

O PMSB completo está em elaboração, pois depende de homologação do Poder Executivo, contemplando os componentes abastecimento de água potável e esgotamento sanitário.

O Município de Joinville está elaborando os planos setoriais, sendo que o plano dos serviços de água e esgoto já está concluído. Da mesma forma, o plano de drenagem referente à bacia do Rio Cachoeira também está concluído. O plano setorial de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos está em elaboração, com adequação à Lei nº 12.305/2010, que Instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos.

Os serviços são executados pela Companhia de Saneamento Básico Águas de Joinville, de capital misto, majoritariamente pertencente à Prefeitura Municipal de Joinville.

Existe apenas um “contrato” com a Cia. Águas de Joinville, relativo ao abastecimento de água potável e esgotamento sanitário.

O referido contrato relativo ao abastecimento de água potável e esgotamento sanitário apresenta compatibilidade com o PMSB.

O PMSB do município regulado contempla integralmente os objetivos e metas de curto, médio e longo prazos para a universalização, assim como programas, projetos e ações necessárias para atingir os objetivos e as metas, da mesma forma mecanismos e procedimentos para a avaliação sistemática da eficiência e eficácia das ações programadas, apenas parcialmente.

Destacando-se que a Amae regula os serviços de água e esgoto e, portanto as respostas estão relacionadas aos planos e a prestação destes serviços.

As metas estabelecidas no PMSB são **parcialmente** claras, objetivas e bem definidas de maneira que não possibilitam seu adequado acompanhamento, em relação ao abastecimento de água potável e esgotamento sanitário.

A agência não identificou as metas que serão acompanhadas no PMSB.

Com relação à necessidade de reforçar a estrutura técnica da Agência, foi informado que não será necessário aumentar a estrutura, a menos que a Amae passe a regular outros serviços.

Há capacitação de servidores da agência para atuar em relação ao PMSB por meio da participação ativa dos membros da Agência na construção do Plano de água e esgoto de Joinville.

O PMSB ou leis municipais preveem o Conselho para Controle Social, já que a política municipal de saneamento prevê a criação do Conselho municipal de saneamento.

#### **b) Normativos específicos sobre PMSB**

A agência não possui normas de regulação aprovadas, especificamente para análise e acompanhamento do PMSB, pois aguardam a homologação do Plano.

#### **c) Procedimentos no acompanhamento do PMSB**

A agência não iniciou as atividades de verificação do cumprimento do PMSB, uma vez que ainda não foi colocado em prática em função da necessidade de homologação do Plano pelo Município de Joinville.

Portanto, também não existe um aplicativo informatizado especificamente para acompanhamento do PMSB.

#### **d) Aspectos que impactam na atuação da Agência**

Em razão do questionário respondido pela Agência, pode-se relacionar que, impactam na atuação da Amae, em relação ao acompanhamento do PMSB:

- 1) Ausência de homologação do PMSB;
- 2) Ausência de Planos setoriais;
- 3) Metas não totalmente claras, objetivas ou definidas no PMSB; e
- 4) Falta identificação objetiva das metas a serem acompanhadas no PMSB.

Portanto, em relação ao acompanhamento de PMSB, a Amae, por enquanto, não tem qualquer atuação direcionada especificamente nesse sentido.



#### 4.1.5 Aris

##### a) Aspectos gerais

Com a pesquisa e entrevista realizada, conforme questionário do Anexo VI, em relação à atuação da Aris, no acompanhamento de PMSB, constatou-se o que segue.

Dos 163 (cento e sessenta e três) municípios regulados, 27 (vinte e sete) já têm PMSB implantado e em execução, 29 (vinte e nove) em elaboração e 01 (um) revisado e aproximadamente 20 estão passando por processo de revisão.

Dos 134 (cento e trinta e quatro) Planos existentes, dentre os municípios regulados, apenas 75 (setenta e cinco) estão aprovados por lei.

Exceto um, os demais Planos já elaborados / implantados contemplam os quatro componentes do saneamento básico e aqueles em elaboração deverão também contemplar. O Plano de Palhoça-SC está em adequação para contemplar os quatro componentes.

Dos 06 (seis) contratos de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário, 02 (dois) referem-se a concessões privadas e 04 (quatro) contratos de programa com a Casan. Em todos os demais municípios a situação é aquela caracterizada como “precária” (convênios e/ou contratos inclusive vencidos).

Em relação à limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, são 05 (cinco) contratos com empresas privadas. Já para drenagem e manejo das águas pluviais urbanas, nenhum contrato existe.

Os contratos de concessão e os de programa já firmados apresentam compatibilidade com os respectivos PMSB.

Os PMSB dos municípios regulados com contratos de concessão ou de programa contemplam integralmente os objetivos e metas de curto, médio e longo prazos para a universalização, assim como programas, projetos e ações necessárias para atingir os objetivos e as metas, da mesma forma em relação a mecanismos e procedimentos para a avaliação sistemática da eficiência e eficácia das ações programadas.

As metas estabelecidas no PMSB, sobretudo, as de curto prazo são claras, objetivas e bem definidas de maneira que possibilitam seu adequado acompanhamento. Já as de médio e longo prazos, não estão bem definidas.

A agência identificou as metas que serão acompanhadas nos PMSB, que são aquelas relacionadas ao curto prazo, de acordo com a análise procedida em cada Plano.

Houve necessidade de reforçar a estrutura técnica da agência com a designação de um coordenador e dois estagiários.

Não há capacitação específica de servidores da agência para atuar em PMSB, apenas com disseminação interna de conhecimento pelos mais experientes no assunto. Está em elaboração programa de capacitação específica sobre PMSB.

Os instrumentos contratuais, de forma geral, contêm cláusulas que estabelecem adequadamente as penalidades para o descumprimento das metas, as quais estão mais bem detalhadas e destacadas nos contratos de programa, recentemente firmados pelos municípios. Quando da falta ou detalhamento referentes a estas questões as normas da agência estabelecem instrumentos para a penalização. O maior problema até o momento verificado é relativo aos contratos de terceirização ou mesmo concessão no setor de resíduos sólidos, que merecem atenção pela agência e pelos demais órgãos de controle.

O PMSB ou leis municipais da grande maioria dos municípios preveem o Conselho para Controle Social e na forma consultiva.

#### **b) Normativos específicos sobre PMSB**

Não existe norma específica, apenas constam alguns dispositivos (artigos) nas normas editadas.

#### **c) Procedimentos no acompanhamento dos PMSB**

A agência já iniciou as atividades de verificação do cumprimento dos PMSB conforme Relatório Gerencial (resumo) de cada plano, inicialmente esse relatório está sendo enviado a cada município como alerta sobre o andamento do plano, metas não cumpridas, investimentos não realizados, etc.

O objetivo e conteúdo desses relatórios transcritos, respectivamente, são os seguintes:

- 1) Servir de ferramenta gerencial para Agência, para o acompanhamento da evolução das metas e ações constantes do Plano Municipal de Saneamento Básico elaborado para o Município, levando-se em consideração os requisitos mínimos de garantia da continuidade do abastecimento e segurança da qualidade dos serviços oferecidos, em

obediência à Lei nº 11.445/2007, às Resoluções da Agência, legislação municipal e demais estatutos legais vigentes sobre a matéria.

2) Tratar das metas do Plano com os respectivos investimentos e população, com os valores de cada meta por componente do saneamento básico, demonstrando as imediatas, de curto prazo, médio prazo e longo prazo. Além de apontar as divergências observadas, indica, também, quando for o caso o que precisa ser revisado no Plano.

Por fim, são incluídas orientações e recomendações, como por exemplo:

a) Em próximas atualizações e revisões deste Plano, a serem realizadas em 2014, deverão estar contemplados de forma a se ter bem clara o cronograma de investimentos ano a ano e os respectivos contratos que eventualmente sejam pactuados;

b) Para o caso dos resíduos sólidos, por tratar-se de um município com menos de vinte mil habitantes, apurado com base nos dados demográficos do censo mais recente da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia Estatística – IBGE, a lei faculta a formulação de planos municipais simplificados de gestão integrada de resíduos sólidos;

c) Em eventuais revisões ou atualização do PMSB já existente poderá ser elaborada e agregada ao mesmo os itens faltantes que constam da itemização recomendada no art. 51 do Decreto Nº. 7.404/2010 para os planos municipais simplificados de gestão integrada de resíduos sólidos; e

d) Verifica-se que na previsão da arrecadação municipal para fazer frente aos investimentos para universalização do saneamento no município no período estabelecido no PMSB, há um déficit de investimentos que devem ser alocados de fontes outras que não as municipais. Esta é uma questão importante que o titular dos serviços deverá ficar atento, para a busca destes recursos externos para cumprir suas metas acordadas no PMSB.

A análise da execução dos PMSB é realizada por meio de: documentos, relatórios e informações recebidos do prestador; confirmações / levantamento *in loco* com vistorias técnicas; e reuniões da equipe de fiscalização com o pessoal do prestador de serviços.

Esses procedimentos, informações e documentos, são pertinentes aos Planos em execução, sobretudo, aqueles de contratos de programa e de alguns de contratos de concessão;

Já houve PMSB que passou por processo de revisão, sobretudo, naqueles onde houve a assinatura de contrato de programa, a atuação da Agência foi muito intensa por meio de diversas reuniões com o Poder Concedente, para as devidas adequações nos PMSB.

Ainda não existe um aplicativo informatizado especificamente para acompanhamento dos PMSB, apenas uma planilha em Excel alimentada pela equipe da Aris, na qual são registradas algumas informações de metas e qualidade dos serviços prestados e que permite a obtenção de relatórios gerenciais pela Agência. Essas planilhas estão sendo aprimoradas no sentido de serem a base do sistema em elaboração.

Portanto, está em desenvolvimento um sistema informatizado, com interfaces via Internet, o SISARIS, com módulo para obtenção de dados e informações do andamento dos PMSB, a ser alimentado pelos prestadores de serviços. Terá como principais finalidades: Traçar um histórico ao longo do tempo; Subsidiar as fiscalizações; e Apoiar na tomada de decisões.

O SISARIS está estruturado em módulos: a) Módulo SAA - Sistema de Abastecimento de Água; b) Módulo SES - Sistema de Esgotamento Sanitário; c) Módulo SRS - Sistema de Resíduos Sólidos Urbanos; d) Módulo PMSB - Sistema de Planos Municipais de Saneamento Básico; e) Módulo Banco de Indicadores - Sistema de Indicadores do Saneamento Básico; e f) Módulo SDU - Sistema de Drenagem Urbana.

O Módulo PMSB: Sistema de Planos Municipais de Saneamento Básico conterà os resumos técnicos dos PMSB, já aprovados por instrumento legal do município, e tem como objetivo servir como ferramenta gerencial para a Aris e também para os municípios, permitindo o acompanhamento da evolução das metas e ações constantes do PMSB. Nestes resumos, também, outros indicadores gerenciais serão representados e produzidos.

Assim, no Módulo PMSB será possível o preenchimento de metas de investimentos do PMSB; Análises para geração de relatórios; Acompanhamento de contrato de programa (compatível com o que está no Plano); Acompanhamento de cronograma de execução de contrato de programa; e geração de gráficos, dentre outros.

#### **d) Aspectos que impactam na atuação da Agência**

Segundo informações obtidas junto à Agência, identificaram-se alguns aspectos, dentre outros, que precisariam ser mais bem contemplados / definidos nos PMSB, ou em outros instrumentos, para facilitar o acompanhamento dos Planos pela Agência:

1) A previsão na Lei nº 11.445/2007 dos estudos de planejamento, para estimar investimentos de curto, médio e longo prazo, apesar de sua forma dinâmica, muitos destes estudos ainda carecem de um detalhamento dos investimentos, ano a ano, para facilitar o acompanhamento pelo agente regulador e mesmo orientar o poder concedente para elaboração de contratos de programa ou de concessão, quando for o caso. Apesar de Santa Catarina possuir uma grande gama de PMSB, já elaborados e aprovados por lei municipal, a experiência no acompanhamento destes estudos, mostra que a metodologia geral, de fato, é atendida conforme a Lei nº 11.445/2007;

2) Necessidade da inclusão e elaboração de procedimentos, a exemplo de um sistema de informação, quanto ao recebimento, verificação e acompanhamento da implementação das metas estabelecidas no PMSB;

3) O maior problema até o momento verificado é relativo aos contratos de terceirização ou mesmo concessão no setor de resíduos sólidos, que merecem atenção pela agência e pelos demais órgãos de controle.

4) Os contratos devem contemplar claramente os investimentos, ano a ano, apresentar um estudo de viabilidade financeira do contrato ou concessão, como também um plano de negócios de sustentabilidade do contrato ou concessão. Deve ser prevista a abertura das planilhas dos estudos de viabilidade para que a agência possa auditar os números de origem e poder acompanhar o incremento deste ao longo do tempo;

5) Apesar de um grande número de PMSBs em SC, já elaborados e aprovados por lei municipal, existe um percentual muito pequeno de planos que se consolidaram na forma de um contrato de programa ou de concessão. Há um papel importante da Agência na orientação aos municípios para a formulação destes contratos. Logo fica claro que somente o PMSB, em algumas situações, não satisfaz o rol de documentos legais para atuação da Agência;

6) Outra grande dificuldade ainda está na leitura das informações dos PMSB, por parte do poder concedente, apesar de que os PMSB contemplam uma gama muito boa de

informações. Nesse aspecto a Agência tem dado apoio aos municípios, por meio de palestras e elaboração de uma síntese analítica dos PMSB para facilitar o entendimento das propostas contidas no plano;

Obs. Cabe destacar que os municípios que já aprovaram seus PMSB por decreto ou lei municipal, estão se deparando com um grande desafio, pois os estudos de planejamento foram pautados para um cenário de universalização dos serviços, fato este que aponta para um déficit financeiro para o cumprimento das metas estabelecidas. Aqui também a Agência tem exercido um papel importante no sentido da orientação para a revisão dos PMSB, de forma a ajustá-los e adequá-los a uma realidade mais próxima dos municípios. Muito embora, não seja suficiente, verifica-se que o aporte de recursos externos, onerosos ou não, sempre serão necessários para cumprir as metas de universalização do planejamento dos PMSB.

#### 4.2 ANÁLISE GERAL DA ATUAÇÃO DAS AGÊNCIAS NOS PMSB

Ao se buscar responder a questão proposta neste trabalho “Como as Agências reguladoras do saneamento básico catarinenses estão procedendo no sentido da verificação do cumprimento dos planos de saneamento por parte dos prestadores de serviços, na forma das disposições legais, regulamentares e contratuais?”, constatou-se que algum trabalho já vem sendo realizado nesse sentido, sobretudo, com uma análise preliminar dos PMSB para dar conhecimento aos respectivos municípios sobre o cumprimento ou não das metas estabelecidas. Nem todos têm normas específicas e nem sistema informatizado, via Internet, para o acompanhamento dos PMSB, mas mesmo assim já vêm atuando parcialmente nessa tarefa, solicitando dados e informações sobre aspectos dos Planos. A atuação tem foco dirigido para abastecimento de água e esgotamento sanitário.

Portanto, especificamente em relação ao acompanhamento dos PMSB a atuação de cada uma das Agências catarinenses reguladoras do saneamento básico, pode ser sintetizada a seguir:

**a) Agesan:** Conforme detalhado anteriormente, a agência possui uma norma de regulação aprovada, em relação aos Planos, a qual estabelece que o prestador de serviços deva elaborar o Plano de Exploração de Serviços (PEX) de acordo com os objetivos e metas previstas no PMSB e encaminhá-lo para a Agesan. Trata das diretrizes, conteúdo mínimo,

atualização, revisão e aprovação do PEX e não propriamente de procedimentos para o acompanhamento dos PMSB.

Atualmente não existe um aplicativo informatizado para acompanhamento dos PMSB, porém, há previsão de implantação de um aplicativo para todos os aspectos de regulação e fiscalização por parte da Agesan.

**b) Agir:** Conforme detalhado anteriormente, apesar de a Agência não possuir normas de regulação específicas para o acompanhamento dos PMSB, realiza o acompanhamento dos PMSB, utilizando-se, basicamente, de quatro planilhas em Excel, alimentadas pela própria Agência, são elas: a) Acompanhamento Cronológico dos Planos Municipais de Saneamento Básico dos Municípios AMMVI; b) Acompanhamento dos Planos Municipais de Saneamento Básico dos Municípios AMMVI – Metas, Ações e Investimentos (Controle de Investimentos); c) Prestadores; e d) Indicadores de Saneamento.

A Agência também utiliza de Relatório de Acompanhamento Técnico, cujo objeto é o Acompanhamento do Plano Municipal de Saneamento Básico de cada um dos municípios regulados, por meio do qual a Agir solicita informações sobre a situação das metas e ações extraídas de cada PMSB.

**c) AGR-Tubarão:** Conforme detalhado anteriormente, a Agência possui três normas de regulação aprovadas, as quais exigem a apresentação periódica de relatórios, especificamente para análise e acompanhamento do PMSB, mas apenas para abastecimento de água potável e esgotamento sanitário, cujos relatórios e dados exigidos da Concessionária são relacionados a Plano de Investimento no Sistema de Abastecimento de água; Plano de Investimento no Sistema de Esgotamento Sanitário; e Plano de Investimento na Gestão e na Operação.

A Agência também utiliza um aplicativo informatizado não especificamente para acompanhamento do PMSB, denominado de “Sistema de Avaliação de Desempenho do SAAES”, esse sistema obtém informações relativas aos serviços adequados e metas de investimentos para abastecimento de água potável e esgotamento sanitário, como: Qualidade da água; Cobertura do sistema de Abastecimento de Água; Índice de Continuidade de Água; e Índice de Perdas no Sistema de Distribuição.

Outra forma de atuação em relação às metas foi a elaboração do Relatório Anual de Regulação da AGR Tubarão que é um importante instrumento na transparência do contrato

e oportuniza ao Município de Tubarão analisar, de forma detalhada, as ações praticadas pela Concessionária.

**d) Amae:** A agência não iniciou as atividades de verificação do cumprimento do PMSB, uma vez que o mesmo ainda não foi colocado em prática em função da necessidade de homologação do Plano pelo Município de Joinville.

**e) Aris:** Conforme detalhado anteriormente, a agência já iniciou as atividades de verificação do cumprimento dos PMSB conforme Relatório Gerencial (resumo) de cada plano, inicialmente esse relatório está sendo enviado a cada município como alerta sobre o andamento do plano, metas não cumpridas, investimentos não realizados, etc.

Não existe um aplicativo informatizado especificamente para acompanhamento dos PMSB, apenas uma planilha em Excel alimentada pela equipe da Aris, na qual são registradas algumas informações de metas e qualidade dos serviços prestados e que permite a obtenção de relatórios gerenciais pela Agência. Essas planilhas estão sendo aprimoradas no sentido de serem a base do sistema em elaboração.

Está em desenvolvimento um sistema informatizado, com interfaces via Internet, o SISARIS, com módulo para obtenção de dados e informações do andamento dos PMSB, a ser alimentado pelos prestadores de serviços. No Módulo PMSB será possível o preenchimento de metas de investimentos do PMSB; Análises para geração de relatórios; Acompanhamento de contrato de programa (compatível com o que está no Plano); Acompanhamento de cronograma de execução de contrato de programa; e geração de gráficos, dentre outros.

### 4.3 CONTRIBUIÇÕES

#### 4.3.1 Revisão e elaboração de PMSB

Conforme se observou ao longo deste trabalho, boa parte dos PMSB em execução deveria ser revisada, enquanto aqueles em elaboração ou a serem elaborados podem evitar repetições de falhas já verificadas. Isto permitirá que se obtenham planos mais adequados realísticos às situações de cada Município, contemplando, por exemplo, os quatro componentes do saneamento básico, dentre outros aspectos conforme a seguir:



a) Dos municípios regulados pela Agesan, que possuem PMSB, apenas 58 deles, ou 53% contemplam 04 componentes do saneamento básico. Já dos contratos firmados em relação ao saneamento básico, nenhum tem compatibilidade total com o PMSB;

b) Dos municípios regulados pela Agir, que possuem PMSB, 10 (dez) Planos contemplam os quatro componentes do saneamento básico e 01 (um) Plano, apenas o abastecimento de água e esgotamento sanitário;

c) Na AGR foi identificado que os PMSB devem: a) contemplar partes da área rural (áreas “conurbadas”), quando necessário, sem descumprir a modicidade tarifária - o perímetro objeto de concessão, por exemplo, deveria ser mais “flexível”; b) regras claras para loteamentos irregulares; c) definição clara do significado da tarifa social; d) definir mecanismos para fazer com que o próprio município cumpra o PMSB; e e) definir como proceder em relação à drenagem;

d) Segundo a Amae, as metas estabelecidas no PMSB (Joinville) são parcialmente claras, objetivas e bem definidas de maneira que não possibilitam seu adequado acompanhamento, em relação apenas ao abastecimento de água potável e esgotamento sanitário;

e) Na Aris, foi registrado que as metas estabelecidas no PMSB, sobretudo, as de curto prazo são claras, objetivas e bem definidas de maneira que possibilitam seu adequado acompanhamento. Já as de médio e longo prazos, não estão bem definidas; e

f) Segundo, ainda, a Aris os municípios estão se deparando com um grande desafio, pois os estudos de planejamento foram pautados para um cenário de universalização dos serviços, fato este que aponta para um déficit financeiro para o cumprimento das metas estabelecidas. É necessária a revisão dos PMSB, de forma a ajustá-los e adequá-los a uma realidade mais próxima dos municípios.

Portanto, configura-se de fato uma necessidade de revisão dos Planos, sobretudo, quando se considera que a situação é ocasionada por se tratar de um assunto relativamente novo na prática brasileira, ou seja, pela falta de vivência com essa nova realidade do saneamento básico, já que recentemente é que os Planos começaram a ser elaborados e colocados em prática. Fato que incluiu nas atividades das entidades reguladoras o exercício das suas prerrogativas relativas ao acompanhamento dos planos, o qual não deveria ser dificultado.

Por tudo isso, tanto na elaboração dos PMSB, quanto na revisão dos mesmos, é preciso levar em consideração os aspectos julgados fundamentais, conforme abordados a seguir.

Segundo Galvão Junior et al. (2010, p. 31)<sup>4</sup>, no tocante aos **modelos de planos de saneamento básico**, algumas características são desejáveis:

**Sustentabilidade:** As metas definidas no plano devem ser estabelecidas de acordo com a existência de fontes de financiamento, sejam de natureza pública ou privada, onerosas ou não, ou de origem tarifária. As metas devem ser previstas em conformidade com os recursos para investimento e/ou com a viabilidade econômico-financeira, e adequadas aos prazos, sejam curtos, médios ou longos;

**Conteúdo:** Os problemas setoriais devem ser diagnosticados com profundidade, no sentido de prover informações técnicas, sociais e econômico-financeiras confiáveis para a definição de programas, projetos e ações compatíveis com a realidade a ser transformada;

**Objetividade:** As discussões relacionadas ao plano devem ater-se aos problemas do setor de saneamento básico e suas respectivas soluções. Ademais, discussões muito extensas e prolixas podem prejudicar o manuseio operacional do plano por parte do titular dos serviços e dificultar seu entendimento pela população;

**Exequibilidade:** O cronograma físico das metas estabelecido no plano deve respeitar os prazos necessários para os trâmites legais (licitação, licenciamento e outorga) bem como para sua execução física (projeto e obra);

**Operacionalidade:** O modelo de gestão do titular dos serviços deve compreender uma estruturação organizacional que permita a interação e integração do conjunto de serviços do saneamento básico.

**Compatibilidade:** O processo de elaboração do plano de saneamento básico deve contemplar o esforço de buscar a sua compatibilidade com o Plano Diretor da Cidade, os planos de bacia hidrográfica e o plano de habitação, quando existentes.

**Periodicidade:** De forma a garantir sua atualidade e tendo em vista o dinamismo do crescimento e desenvolvimento das cidades, os planos devem ser revistos em prazo não superior a 4 (quatro) anos, anteriormente à elaboração do Plano Plurianual.

**Participação e Controle Social:** Tendo em vista garantir à sociedade a participação no processo de formulação da política e do planejamento dos serviços públicos de saneamento básico deve se assegurar o acesso às informações e a ampla divulgação da proposta de plano de saneamento básico e dos estudos que as fundamentam, inclusive com a realização de audiências ou consultas públicas.

**Integração:** O plano de saneamento deve garantir mecanismos capazes de promover a integração das infraestruturas de saneamento básico com as de saúde, de meio ambiente, de recursos hídricos, de desenvolvimento urbano, de habitação e as demais que lhe sejam correlatas.

**Integralidade:** O plano deve compreender o conjunto de todas as atividades e componentes de cada um dos serviços de saneamento básico (abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, e

---

<sup>4</sup> Capítulo 2 – Aspectos Legais e Técnicos do Plano de Saneamento Básico. In: A Informação no Contexto dos Planos de Saneamento Básico.

drenagem e manejo das águas pluviais urbanas), buscando a visão integrada e a articulação nos seus aspectos técnico, institucional, legal e econômico;

**Universalização do acesso:** O plano deve contemplar os mecanismos para a ampliação progressiva do acesso de todos os domicílios ocupados ao saneamento básico. (grifos do autor)

Em relação às **metas** a pesquisa identificou, conforme informaram as cinco agências, objeto deste estudo, que de maneira geral, as metas estabelecidas no PMSB, sobretudo, as de curto prazo, são claras, objetivas e bem definidas de forma que possibilitam seu adequado acompanhamento, assim como programas, projetos e ações necessárias para atingir os objetivos e as metas, da mesma maneira em relação a mecanismos e procedimentos para a avaliação sistemática da eficiência e eficácia das ações programadas que são contemplados, já as de médio e longo prazos, não estão bem definidas em alguns Planos que foram objeto de análise das Agências.

Apesar de a pesquisa não ter identificado grandes problemas com as metas, destaca-se a importância das mesmas, também, serem adequadamente consideradas, na revisão ou elaboração dos PMSB, conforme mencionado por Galvão Junior et al. (2010, p. 31), que as metas definidas nos planos sejam **exequíveis, facilmente quantificáveis** e com **metodologia de cálculo definida**. Neste ponto, apesar da pesquisa não ter levantado esse aspecto nos PMSB, é preciso destacar a necessidade do estabelecimento de **indicadores** como ferramenta fundamental para acompanhamento das metas, os quais deverão ser adequadamente considerados, tanto na elaboração quanto na revisão dos planos, observando as características anotadas por Galvão Junior et al. (2010):

- terem definição clara, concisa e interpretação inequívoca;
- serem mensuráveis com facilidade e a custo razoável;
- possibilitarem e facilitarem a comparação do desempenho obtido com os objetivos planejados;
- contribuir efetivamente para a tomada de decisões;
- dispensarem análises complexas;
- serem limitados à uma quantidade mínima, o suficiente para avaliação objetiva das metas de planejamento;
- serem rastreáveis;
- sempre que possível, serem compatíveis com indicadores do Snis, facilitando assim a integração do sistema de indicadores local com o sistema nacional de informações, e possibilitando a comparação de desempenho dos serviços na área do plano com a de outras regiões.

Ainda em relação à elaboração dos Planos e no seu acompanhamento, por ocasião do desenvolvimento deste trabalho, foram identificados outros aspectos que merecem ser destacados e precisam ser debatidos:

a) Deixar claro como proceder em relação aos serviços do componente drenagem e manejo de águas pluviais urbanas, não apenas a Agência, mas também o prestador do serviço e/ou o poder concedente;

b) Forte necessidade de compatibilização das metas do Plano com os Contratos de Programa ou de Concessão (revisão dos Planos e de Contratos);

c) Realização de audiências públicas, para o debate e definição do PMSB, mais bem preparadas, efetivas e antecedidas por processos de consultas públicas;

d) Necessidade de adequação/compatibilidade de metas e valores à realidade local (capacidade de investimento do município), ao invés de metas muito ambiciosas, já que os estudos de planejamento foram pautados para um cenário de universalização dos serviços, fato este que aponta para um déficit financeiro para o cumprimento das metas estabelecidas;

e) Necessidade de definição de regras para os limites de avanço (até muito além do previsto) de determinadas metas em detrimento às demais, ao contrário de priorização de determinadas metas, sem justificativas;

f) Contemplar partes da área rural (áreas “conurbadas”), quando necessário, sem descumprir a modicidade tarifária - o perímetro objeto de concessão, por exemplo, deveria ser mais “flexível”;

g) Estabelecimento de regras claras para loteamentos irregulares;

h) Definição clara do significado da tarifa social;

i) Definição de mecanismos para fazer com que o próprio município cumpra o PMSB;

j) Existência de registros adequados sobre resíduos sólidos e sobre drenagem, atualmente nisto reside uma significativa dificuldade para atuação da Agência já que não há historicamente registros e dados;

k) Os estudos de planejamento, para elaboração dos Planos, ainda carecem de um detalhamento dos investimentos, ano a ano, para facilitar o acompanhamento pelo agente regulador; e

l) Necessidade de estabelecimento de contratos de programa ou de concessão onde não há.

Portanto, quanto ao **conteúdo, adequação e qualidade dos Planos**, sobretudo para revisão dos mesmos, mas, também, e não menos importante para elaboração de novos PMSB, é conveniente examinar os estudos realizados por Souza (2013), Basilio Sobrinho (2011) e PEREIRA (2012), conforme registrado no item 2.5 deste trabalho.

#### **4.3.2 Necessidade de contratos válidos para prestação dos serviços**

Por ocasião da pesquisa realizada durante este trabalho, junto às agências catarinenses, constatou-se que:

a) Segundo a Agesan, dos contratos firmados em relação ao saneamento básico, nenhum tem compatibilidade total com o PMSB e que precisa haver a compatibilização das metas do Plano com os Contratos de Programa ou de Concessão. Também, impactam na atuação da Agência a inexistência de contratos firmados, que contenham cláusulas compatíveis com os PMSB, já que muitos serviços ainda estão sendo executados de forma precária pela Casan, além daqueles sob a responsabilidade do próprio Poder local, por meio dos Samaes;

b) Segundo a Aris, em muitos municípios a situação é ainda aquela caracterizada como “precária” (convênios e/ou contratos inclusive vencidos);

Dessa maneira, um dos fatores que dificultam a atuação das agências reguladoras é a inexistência de contratos firmados e que estes contenham cláusulas compatíveis com os PMSB, já que muitos serviços ainda estão sendo executados de forma precária pelos prestadores de serviços. Ademais, existem os serviços sob responsabilidade do próprio Poder local, por meio dos Samaes e, nestes casos, também é preciso se definir a maneira mais adequada de acompanhar, já que a princípio não existe um contrato formalizado.

Em relação aos muitos contratos, sob a forma precária (convênios, contratos emergenciais), com os prestadores de serviços, inclusive alguns já vencidos, caberia uma

atuação mais efetiva de todos, inclusive dos órgãos de controle tais como o Ministério Público e o Tribunal de Contas.

Aliás, a própria Lei nº 11.445/2007 estabeleceu no seu art. 10, 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 a sua disciplina mediante convênios, termos de parceria ou outros instrumentos de natureza precária.

Para se efetivar uma contratação, inicialmente devem estar estabelecidos, claramente, os investimentos, ano a ano, apresentar um estudo de viabilidade financeira do contrato de programa ou concessão, como também um plano de negócios de sustentabilidade do contrato ou concessão. Deve ser prevista a abertura das planilhas dos estudos de viabilidade para que a agência possa auditar os números de origem e acompanhar o incremento destes ao longo do tempo

Também, há necessidade de solucionar a relação da agência com os Municípios que executam por conta própria os serviços, por meio, por exemplo, de autarquias municipais (Samaes), considerando o PMSB que é o balizador do saneamento básico.

Por outro lado, é preciso destacar que sem Plano, não pode haver contrato válido, a teor do art. 11 da Lei nº 11.445/2007.

#### **4.3.3 Necessidade da estruturação do poder concedente**

De acordo com a pesquisa realizada, foi apontado:

a) obrigatoriedade do concedente e/ou os prestadores divulgarem periodicamente as ações em sistema / site na Internet e/ou outros meios; a definição de setores/pessoas responsáveis (gestor de contrato) no órgão concedente;

b) que outra dificuldade significativa para atuação da Agência diz respeito à falta de capacitação (conhecimento técnico) do pessoal do poder concedente;

c) definir mecanismos para fazer com que o próprio município cumpra o PMSB; e

d) ausência de registros e dados sobre drenagem e RSU; e

e) dificuldade na leitura das informações dos PMSB, por parte do poder concedente.

Portanto, há necessidade de preparar os municípios para a correta administração dos planos, haja vista sua baixa capacidade técnica e político-institucional para a gestão do setor de saneamento básico. Nesse aspecto, a Agência pode prestar apoio aos municípios, por meio de palestras e elaboração de uma síntese analítica dos PMSB para facilitar o entendimento das propostas contidas no plano, ações já praticadas por algumas delas, conforme levantado pela pesquisa.

Por outro lado, é fundamental que o concedente tenha uma definição clara de setores / pessoa(s) responsável(eis), gestor ou gestores de contrato(s), para acompanhamento dos PMSB e interação efetiva com a Agência reguladora.

Assim, também, já se posicionou Basílio Sobrinho (2011), sobre a necessidade de gestão do Plano pelo município:

Recomenda-se ao município que implante estrutura mínima de gestão deste plano, para que o mesmo não se configure apenas como o atendimento de uma exigência legal. Somente assim alcançará o seu objetivo que é o de importante instrumento de gestão dos serviços públicos e da melhoria da salubridade ambiental, caso contrário não se alcançará eficácia de aplicação.

Por último, os PMSB devem prever a obrigatoriedade do concedente e/ou os prestadores divulgarem obrigatoriamente e de forma periódica as ações, em sistema / site na Internet e/ou outros meios.

#### **4.3.4 Participação das Agências na elaboração e revisão dos PMSB**

Por ocasião da pesquisa realizada durante este trabalho, junto às agências catarinenses, constatou-se que as mesmas já vêm acompanhando a elaboração e revisão de alguns Planos, participando ativamente de reuniões com o Poder Concedente.

Pelo fato das agências deterem a responsabilidade do acompanhamento dos PMSB, sua participação no planejamento, durante sua elaboração e futuras revisões, é fundamental.

Nesse aspecto, conforme Galvão Junior e Basilio Sobrinho (2013, p. 401), ao tratar do papel da agência reguladora no planejamento do saneamento básico, consubstanciado no PMSB, deixaram evidente que, com efeito, em função da elevada expertise técnica, a participação das agências de forma integral no ciclo de planejamento pode ser de grande relevância para o resultado do planejamento. Não se trata de usurpar a atribuição inde-

legável do titular para planejar os serviços de saneamento básico, mas apenas contribuir com o processo de formulação das políticas públicas.

Como base no mesmo trabalho dos autores, Galvão Junior e Basilio Sobrinho (2013, p. 403), que registram que as agências reguladoras devem instituir mecanismos para acompanhar os Planos desde a sua elaboração, pode-se destacar o seguinte:

Instituir instrumentos e mecanismos de acompanhamento durante a elaboração dos PMSB é fundamental e determinante para as agências reguladoras, já que isso pode impactar sobremaneira seu desempenho, ao dificultar sua atuação quanto à verificação do cumprimento do plano.

[...] Assim, diante da elevada *expertise* técnica de que são revestidas as agências reguladoras, estas poderão orientar os titulares no correto dimensionamento das metas e na própria formulação do PMSB, preferencialmente com a participação conjunta de outros atores setoriais, minimizando, assim, eventuais riscos de sobreposição de atribuições e conflitos de interesse.

[...] Outro aspecto relevante, favorável à participação das agências no apoio à elaboração dos planos, é a organização do setor. Considerando-se que a forma majoritária de regulação no país, por meio de agências estaduais, segue o modelo também majoritário de prestação dos serviços por companhias estaduais de saneamento básico, pode-se afirmar que o planejamento e a própria regulação apresentam um papel relevante para a sustentabilidade deste modelo de prestação dos serviços.

Em relação à revisão dos Planos, a Lei nº 11.445/2007, no seu art. 19, § 4º determinou que: “Os planos de saneamento básico serão revistos periodicamente, em prazo não superior a 4 (quatro) anos, anteriormente à elaboração do Plano Plurianual.”

Segundo Galvão Junior e Basilio Sobrinho (2013, p. 405), ao tratar especificamente da revisão do PMSB, pode-se deixar em evidência os seguintes aspectos:

Dentre as possíveis alterações que poderão ocorrer neste processo, destaca-se, notadamente, como de interesse inegável da agência reguladora, a dos objetivos e metas de universalização, cujos possíveis ajustes devem ser realizados de forma a não dificultar seu acompanhamento.

Desta feita, em caso de revisão de objetivos e metas de universalização de PMSB elaborados sem os requisitos técnicos exigidos no marco regulatório e/ou sem o devido controle social, o processo de revisão é a oportunidade de corrigir os desvios relativos às dificuldades de fazer o acompanhamento, por meio da verificação do cumprimento do plano.

Para as agências estaduais e consorciadas, que regulam diversos municípios, é a oportunidade de convergir os indicadores dos planos das diversas delegações para uma base uniforme.

Em suma, o processo de revisão junto da experiência acumulada pela entidade de regulação, obtida durante a verificação do cumprimento das ações e metas estabelecidas nos planos, ensejarão ótimas oportunidades de aprimoramento do



planejamento, fazendo do PMSB um instrumento efetivo de política pública em que erros eventualmente detectados não se tornem recorrentes.

A necessidade de audiência pública é outro aspecto destacado na Lei nº 11.445/2007, art. 51:

O processo de elaboração e revisão dos planos de saneamento básico deverá prever sua divulgação em conjunto com os estudos que os fundamentarem, o recebimento de sugestões e críticas por meio de consulta ou audiência pública e, quando previsto na legislação do titular, análise e opinião por órgão colegiado criado nos termos do art. 47 desta Lei.

Parágrafo único. A divulgação das propostas dos planos de saneamento básico e dos estudos que as fundamentarem dar-se-á por meio da disponibilização integral de seu teor a todos os interessados, inclusive por meio da internet e por audiência pública.

#### **4.3.5 Responsáveis pelos PMSB e suas interações**

A pesquisa detectou interações entre os agentes, como reuniões entre técnicos de determinadas agências e respectivos poderes concedentes, nas discussões sobre elaboração e revisão de Planos, bem como nas discussões sobre contratos de programa. Assim, é fundamental destacar, em relação a essa questão, alguns aspectos a seguir, com base na Lei nº 11.445/2007 e na doutrina que discute o assunto.

A Lei nº 11.445/2007, no art. 20, definiu com atribuição das entidades reguladoras e fiscalizadoras dos serviços a “verificação” do cumprimento dos PMSB, ou seja, deve verificar/acompanhar se outros agentes o estão cumprindo, em outras palavras quem deve cumpri-lo e têm essa responsabilidade, em última instância, são o próprio Poder Público concedente e os prestadores de serviços (delegatários), conforme a seguir:

Parágrafo único. Incumbe à entidade reguladora e fiscalizadora dos serviços a verificação do cumprimento dos planos de saneamento por parte dos prestadores de serviços, na forma das disposições legais, regulamentares e contratuais.

Também, o Decreto nº 7.217/2010, estabelece no art. 25: “§ 5º O disposto no plano de saneamento básico é vinculante para o Poder Público que o elaborou e para os delegatários dos serviços públicos de saneamento básico.”

Assim, claro está que não pode ser apenas responsabilidade das entidades reguladoras o controle e o acompanhamento dos PMSB, as Agências são os principais indutores dessa missão, apenas que não são os únicos. As entidades reguladoras não aprovam

leis, nem elaboram ou firmam contratos, apesar de poder e dever opinar contribuindo para a correta elaboração desses instrumentos. As Agências nem sempre têm a total independência institucional necessária, não podem manejar instrumentos de coerção e de sanção próprios de órgãos como o Poder Legislativo, o Judiciário, o Tribunal de Contas e o Ministério Público. Também, fundamental nessa atividade é o Poder Público concedente, que em última análise é o fiscal / gestor do contrato, com a responsabilidade além do acompanhamento dia a dia, tem a atribuição de elaborar a adequada contratação dos serviços concedidos, bem como de instituir o competente PMSB. Por outro lado, o cidadão é, atualmente, um forte aliado, desde que disponibilizado a ele os meios para que possa colaborar.

Entretanto, como bem observou Probst (2013, p. 83):

Tanto a Lei federal nº 11.445/2007 quanto o Decreto federal nº 7.217/2010 são omissos com relação à interação entre o titular dos serviços (Poder Concedente) e a respectiva entidade de regulação. Não há, infelizmente, normativa a respeito do assunto.

Sem prejuízo, parece-nos latente e óbvia a necessidade de haver um certo grau de interação entre essas duas estruturas de poder, justamente porque a delegação de competência funcional não afasta a ideia de acompanhamento e supervisão das atribuições executadas pela entidade delegada. Em outras palavras, é natural que o ente delegatário tome conhecimento das atividades desempenhadas por terceiros em seu nome (como ocorre nos contratos de concessão, na concessão de direito real de uso de bem público, entre outras situações que envolvem a delegação de poderes), justamente para a garantia do atendimento do interesse público.

Continuando, Probst (2013, p. 84), afirma que:

Todavia, é preciso discorrer de que forma dar-se-á essa interação, justamente para que não haja, de um lado, ingerência na atuação da agência reguladora pelo Poder Concedente (quebra do princípio da independência decisória), e, de outro, que este simplesmente não se furte de tomar ciência das ações desenvolvidas por aquela.

Mais a frente Probst (2013, p. 90), trata da necessária interação entre o poder concedente e a agência reguladora e esta com outros órgãos, da seguinte maneira:

Percebe-se que a interação entre o Poder Concedente e a agência reguladora não é somente necessária, mas obrigatória, em respeito à competência constitucional do titular dos serviços. A delegação das funções regulatórias não afasta o dever das agências reguladoras - assim como do prestador dos serviços públicos - de informar a respeito da regularidade dos serviços e do cumprimento das normas e dos contratos vigentes no setor.

[...] De qualquer forma, é certo que as agências reguladoras devem procurar a interação não somente com o Poder Concedente, mas também com inúmeros outros

órgãos e estruturas organizacionais nos diferentes entes federativos. É o caso da Agência Nacional de Águas (ANA) e dos Comitês de Bacias, que definem a política de recursos hídricos nas bacias hidrográficas, essencial para as questões envolvendo a outorga do uso da água para abastecimento público. Também se pode citar a interação com os Tribunais de Contas, responsáveis pela análise da legalidade dos contratos administrativos, especialmente diante da competência das agências reguladoras na interpretação e a fixação de critérios para a fiel execução dos contratos (art. 25, § 2º, da Lei federal n. 11.445/2007).

#### **4.3.6 Adequação ou edição de normativos da Agência em relação aos PMSB**

Das agências pesquisadas, apenas 02 (duas) possuem normativos específicos em relação aos PMSB, que consideram, dentre outros aspectos, o efetivo acompanhamento dos PMSB, portanto, registra-se a necessidade da definição de normativos específicos, em razão daquilo que a própria legislação estabeleceu como competência das agências.

Para o desempenho da sua função, a entidade reguladora, segundo o previsto no art. 23 da Lei nº 11.445/2007, editará normas relativas às dimensões técnica, econômica e social de prestação dos serviços, que abrangerão, pelo menos, os aspectos lá mencionados.

De acordo com o art. 43 da mesma Lei nº 11.445/2007, a prestação dos serviços atenderá a requisitos mínimos de qualidade, incluindo a regularidade, a continuidade e aqueles relativos aos produtos oferecidos, ao atendimento dos usuários e às condições operacionais e de manutenção dos sistemas, de acordo com as normas regulamentares e contratuais.

A Lei nº 11.445/2007 também atribui à regulação a competência para a fixação de critérios para a execução dos contratos e administração de subsídios, ao mencionar que: Compreendem-se nas atividades de regulação dos serviços de saneamento básico a interpretação e a fixação de critérios para a fiel execução dos contratos, dos serviços e para a correta administração de subsídios (art. 25, § 2º, também da mesma Lei).

As Agências Reguladoras ou entidades reguladoras aparecem como atores importantes para garantir a correta eficácia dos investimentos e o alcance dos objetivos definidos no art. 22 da Lei nº 11.445/2007.

Com tudo isso, torna-se necessário que as entidades reguladoras normatizem, discipline e regulamentem procedimentos, documentos exigíveis, informações e os dados necessários para a efetiva busca do cumprimento dos PMSB, não bastam os dispositivos da

Lei nº 11.445/2007, não basta a Lei do PMSB, não basta os contratos firmados, todos esses instrumentos, muitas vezes são incompletos e não claros sobre todos os itens que precisarão ser analisados.

#### **4.3.7 Adoção de sistema informatizado de dados pelas Agências**

Especificamente, em relação a sistemas informatizados e utilização da Internet, neste trabalho foram identificadas algumas iniciativas que precisam ser concretizadas / analisadas ou transformadas em sistemas, efetivamente, automatizados, a exemplo da:

a) **Agir** que utiliza planilhas em Excel, que obtém dados e informações bem completos e interessantes para o efetivo acompanhamento dos PMSB, o que pode e deve ser feito é a automatização desse procedimento de coleta e registro de dados e informações;

b) **AGR-Tubarão** que o sistema obtém informações relativas aos serviços adequados e metas de investimentos, o que precisa ser feito é a inclusão de todos os aspectos que devem ser acompanhados no PMSB (metas, investimentos, etc.), incluindo todos os componentes do saneamento básico.

A título de exemplo pode se citar o sistema em desenvolvimento pela **Arce-CE**, para acompanhamento da execução dos planos de saneamento básico nas concessões reguladas por esta agência. O Sistema possibilitará, por meio de módulos específicos, com interfaces via Internet que o poder concedente ou a própria agência realize o cadastro de todas as informações relativas ao PMSB.

Nesse sistema da Arce, haverá um módulo de consulta para usuários na Internet. O usuário selecionará inicialmente o município e o serviço a ser consultado. Posteriormente, escolherá a meta e o respectivo indicador do serviço. A partir dessas informações, o sistema irá gerar tabela e gráfico apontando a evolução do indicador, previsto e efetivamente executado, após a aferição da agência reguladora.

Portanto, atualmente não é mais possível se falar em fiscalização e controle sem que se lance mão da informática e de aplicativos ou sistemas informatizados e via Internet. Isto se torna fundamental quando o volume de dados e informações adquirem proporções de maneira que seu controle manual e documental torna-se inviável, como é o caso de entidades reguladoras com seus diversos contratos e PMSB a fiscalizar.

Importante destacar que os sistemas estão sendo desenvolvidos para obter dados e informações via Internet e *on line*, prevendo procedimentos para validação / auditoria e fiscalização dos dados e informações prestadas. Possibilitando, por outro lado, a automática divulgação daquilo que é necessário para o controle social. A periodicidade, o formato e a frequência do envio das informações devem ser normatizados pela agência reguladora. Assim, os sistemas poderão ter interfaces pelo poder concedente, usuários e até pelo prestador do serviço.

#### **4.3.8 Capacitação técnica dos profissionais para atuar em PMSB**

Da pesquisa realizada, constatou-se que nas agências não há, ainda, uma capacitação específica dos técnicos para efetiva atuação nos PMSB, o que, apesar de ser assunto relativamente novo, há necessidade de se buscar a formação para tal.

Não basta apenas a participação em seminários, eventos e palestras, o que precisa é, de fato, uma formação específica e direcionada para atuação nos PMSB, devido ao nível de especialização que o assunto requer.

O aprender fazendo tem uma significativa importância na formação técnica, quando a Agência passa a atuar em relação ao PMSB, por meio da participação ativa dos seus membros na construção do Plano de determinado município, mas somente isso não basta.

E quando se está dizendo capacitação, é claro que isso envolve o pessoal das agências, do concedente e, porque não, do prestador dos serviços.

A própria Agência, quando ela também, já deter condições para tal, pode e deve capacitar servidores dos municípios, de maneira que eles possam contribuir no acompanhamento dos planos.

Com disse Galvão Junior e Basilio Sobrinho (2013), há necessidade de preparar os municípios para a correta administração dos planos, haja vista sua baixa capacidade técnica e político-institucional para a gestão do setor de saneamento básico.

#### **4.3.9 Itens estratégicos e forma de atuação das Agências reguladoras**

Além dos aspectos identificados, ao longo deste trabalho, que têm repercussão na atuação das entidades reguladoras, é importante destacar alguns itens estratégicos e formas de atuação das mesmas, apontados pela doutrina atual.

Assim, para que a Agência possa ser mais eficaz na sua atuação, precisa definir uma linha de atuação, traçando estratégias e priorizando o que é fundamental, sobretudo, pela carência de pessoal e de estrutura técnica.

**a) Itens estratégicos:**

Galvão Junior (2010, p. 207), elencou os principais **itens estratégicos** para atuação das agências reguladoras no acompanhamento dos planos de saneamento básico, da seguinte maneira:

a.1) Estabelecimento de parcerias:

Recomenda-se que as agências reguladoras não trabalhem de forma isolada, em função das limitações próprias de uma agência (quadro de pessoal, recursos financeiros etc.). Por isso, realizar parcerias, principalmente com o próprio município, apraz-se como solução mais eficaz. Contudo, as parcerias poderão ensejar, da parte das agências, algumas ações como, por exemplo:

- capacitar servidores dos municípios, de maneira que eles possam contribuir no acompanhamento dos planos;
- mobilizar a sociedade, reforçando os mecanismos de controle social do planejamento, previstos na Lei nº 11.445/2007. Ademais, recomenda-se a edição de cartilhas com a versão popular do plano de saneamento e com os mecanismos de acompanhamento da execução das metas.

a.2) Prioridades de ação:

A agência deve estabelecer prioridades na sua atuação. Sugere-se, a princípio, atuação em áreas que já possua alguma experiência, notadamente abastecimento de água e esgotamento sanitário, inserindo-se gradativamente em áreas ainda pouco exploradas, como resíduos sólidos e drenagem urbana.

a.3) Ganhos de escala e de escopo:

Nos procedimentos rotineiros de fiscalização da prestação de serviços pela agência reguladora, deve-se considerar no objeto da atividade a verificação do atendimento às metas do plano de saneamento básico. Além da possibilidade de uniformidade de ações, os ganhos de escala e de escopo poderão ser mais acentuados.

a.4) Penalidades:

Deve ser previsto nos instrumentos contratuais da concessão e nas normas da agência reguladora, a aplicação de penalidades em caso de descumprimento das metas estabelecidas no plano de saneamento. Tal prerrogativa garante maior efetividade ao plano de saneamento básico.

#### a.5) Verificação de metas:

As metas deverão ser acompanháveis, estabelecidas com bases em conceitos tecnicamente aceitos e padronizados. As agências não devem esperar até o final do prazo de encerramento de cada meta para divulgação de seu resultado, por isso a avaliação deve ser periódica e permanente no sentido de verificar, de forma parcial, o andamento das metas. Sugere-se a publicação pela agência de resolução específica no tocante ao acompanhamento dos planos, com estabelecimento de regras a serem seguidas pelos prestadores de serviços, de forma a auxiliar na verificação do cumprimento dos planos e suas metas. Neste sentido, recomenda-se a norma de referência<sup>(2º)</sup> da Associação Brasileira de Agências de Regulação (Abar), aplicável a prestadores de serviços.

20. GALVÃO JUNIOR, Alceu de Castro; Ximenes, Marfisa Maria de Aguiar Ferreira (Eds.). *Regulação: Normatização da prestação dos serviços de água e esgoto – vol. II. Fortaleza: Expressão Gráfica Ltda., 2009. Disponível em: www.arce.ce.gov.br.*

#### a.6) Sistema de indicadores:

Em função do grande número de informações dos quatro componentes do saneamento básico, que poderão ser multiplicados pela quantidade de municípios regulados, a agência reguladora não pode prescindir de um sistema de indicadores, como ferramenta principal de trabalho.

### b) Técnicas de verificação dos Planos

Em função das carências de atuação das agências em relação aos Planos, identificadas ao longo deste trabalho, é importante destacar o artigo de Galvão Junior e Basilio Sobrinho (2013, p. 407), no qual os autores registram que após a análise de variáveis que influenciam o escopo de atuação da agência, esse ente pode estabelecer diferentes **técnicas de verificação do plano**, complementares entre si, das quais se destacam:

#### b.1) Sistema de Informações:

- Estabelecimento de sistema de informações, com alimentação direta por parte de titulares e prestadores de serviços por meio de plataforma na internet, havendo o devido cuidado com a rastreabilidade destas informações, de tal forma que permita ao regulador auditar o dado, caso necessário. A periodicidade, o formato e a frequência do envio das informações devem ser normatizados pela agência reguladora.

#### b.2) Acompanhamento direto no campo:

- Acompanhamento direto no campo realizado ao final do prazo do cumprimento de cada meta, por meio de inspeções técnicas dirigidas especificamente para esse fim.
- Acompanhamento, também direto no campo, entretanto associado à rotina de fiscalizações normalmente executadas pela agência reguladora, em prazos

necessariamente não coincidentes com o tempo de cumprimento da meta, o que possibilitaria à agência a economia de recursos Financeiros e a otimização da logística.

### b.3) Parcerias com órgãos de controle social:

- Parcerias com órgãos de controle social de natureza local, que permita a troca de informações acerca do cumprimento das metas previstas nos planos de saneamento, bem como órgãos de controle, como o Ministério Público e os tribunais de contas (assunto abordado na penúltima seção).

### c) Transparência das informações:

Todas as agências pesquisadas divulgam seus relatórios de fiscalização e de acompanhamento de contratos e, de aspectos dos PMSB, no respectivo site e nos respectivos murais na sede da agência. Uma das agências (AGR) tem enviado os relatórios ao Tribunal de Contas do Estado e ao Ministério Público Estadual.

A transparência das informações foi destacada, por Galvão Junior e Basilio Sobrinho (2013, p. 407), como um dos mecanismos eficazes para o acompanhamento dos planos, da seguinte maneira:

#### c.1) Relatórios anuais:

- Porém, um dos mecanismos mais eficazes para o acompanhamento dos planos deverá ser a transparência das informações, mediante a elaboração de relatórios anuais que deverão ser enviados à Câmara Municipal, órgão de controle social, Ministério Público, tribunal de contas, imprensa, entre outros, além da disponibilização destas informações na internet. Tal sistemática, além de causar constrangimento aos atores responsáveis pelo cumprimento das metas, também poderá servir de instrumento para acionar os órgãos de controle.

### d) Capacitação dos municípios:

Da verificação realizada junto às agências, constatou-se a evidente falta de capacitação dos próprios municípios para a gestão dos PMSB, já que não possuem conhecimento técnico para análise do Plano. É preciso que as agências contribuam com essa formação.

Aliás, Galvão Junior e Basilio Sobrinho (2013, p. 413) consideram, essa necessidade de preparar os municípios para a correta administração dos Planos:



[...] há necessidade de preparar os municípios para a correta administração dos planos, haja vista sua baixa capacidade técnica e político-institucional para a gestão do setor de saneamento básico. Ademais, é preciso aprender as lições de outros planos de natureza vinculante, como os planos diretores, que apenas serviram como peças para atendimento a requisitos legais. Além disso, é preciso pôr o saneamento na agenda política das administrações públicas, sejam elas de natureza federal, estadual ou municipal.

### e) Análise detalhada e legal dos PMSB

É imprescindível que a Agência conheça efetivamente os Planos sobre os quais deverá atuar, nessa análise detalhada é preciso a identificação clara das metas (emergenciais, de curto, médio e longo prazos), os indicadores e demais aspectos definidos como itens do acompanhamento.

Após essa análise detalhada dos PMSB, é fundamental a emissão de, no mínimo, alertas (relatórios), como uma atuação preliminar no necessário acompanhamento dos PMSB, a exemplo do já vêm fazendo algumas Agências:

e.1) A **Agir**: que por meio do Relatório de Acompanhamento Técnico, cujo objeto é o Acompanhamento do Plano Municipal de Saneamento Básico, solicita informações sobre a situação das metas e ações extraídas de cada PMSB, indicando a ação/atividade, o valor estimado e o período de aplicação. Trata principalmente de abastecimento de água e esgotamento sanitário, mas, em alguns casos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e de drenagem e manejo de águas pluviais urbanas. O referido relatório, que já foi encaminhado a todos os Municípios que têm Plano, serve como um alerta para a situação de execução dos Planos.

e.2) A **AGR-Tubarão**: que vem exigindo, do prestador, relatórios referentes aos planos da Concessionária dos SAAES, entretanto, somente os componentes abastecimento de água e esgotamento sanitário são considerados.

e.3) A **Aris**: que vem emitindo Relatório Gerencial (resumo) de cada plano, inicialmente esse relatório está sendo enviado a cada município como alerta sobre o andamento do plano, metas não cumpridas, investimentos não realizados, etc.

e.4) A **Agesan**: que quanto aos aspectos legais de formalização dos Planos, a atuação da referida agência merece destaque, pois, atualmente o que a mesma vem fazendo, como forma preliminar desse acompanhamento, é a notificação dos envolvidos para: i) que o

município aprove o PMSB por meio de Lei; ii) que os prestadores observem as metas e previsões dos Planos; e iii) que o concedente, promova adequações dos contratos aos PMSB.

## **5 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES**

Ao se buscar conhecer os procedimentos, até então adotados, pelas entidades reguladoras catarinenses (Agências) no acompanhamento do cumprimento dos planos municipais de saneamento básico por parte dos prestadores de serviço, verificou-se que esta é uma atividade ainda insipiente. Constatou-se pouca atuação efetiva de algumas Agências, por meio de consulta a relatórios disponibilizados nos respectivos sites e por meio de pesquisa de campo. Esta possibilitou verificar, na prática, onde residem os problemas que dificultam ou impedem a atuação da regulação na atividade de acompanhamento dos PMSB, se na estruturação ou normativos das agências, na configuração dos PMSB ou nas respectivas legislações, na inadequação dos contratos e de outros instrumentos firmados pelo Poder Público com os prestadores de serviços. O resultado do trabalho se aplica a qualquer entidade reguladora do saneamento básico.

Como resultados da pesquisa foram identificados aspectos que impactam na atuação dessas Agências, os quais estão relacionados aos PMSB e aos procedimentos atualmente adotados por essas entidades reguladoras, conforme exemplificados a seguir.

Apesar de existirem inúmeros Planos elaborados nos municípios catarinenses, regulados pelas cinco Agências, representando um percentual de 47%, poucos estão em efetiva execução, correspondendo a 38%. Já dos Planos elaborados 75% contemplam os quatro componentes do saneamento básico, por outro lado, alguns Planos ainda estão em elaboração no total de trinta e um (31) e outros vinte (20) em revisão, sendo que apenas um (01) já foi efetivamente revisado.

Quanto aos contratos de concessão e de programa firmados para prestação dos serviços, alguns precisam ser revistos para se tornarem válidos. No geral, dos contratos considerados válidos, a maioria contempla o abastecimento de água potável e esgotamento sanitário, outros contratos são firmados para limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos. De modo geral, estes contratos firmados apresentam compatibilidade com o PMSB. Ademais, segundo as Agências, esses instrumentos contratuais estabelecem adequadamente as

penalidades para o descumprimento das metas e dos PMSB. Já para drenagem e manejo das águas pluviais urbanas, especificamente, para esse componente nenhum contrato foi firmado.

Em relação às metas estabelecidas, de modo geral, as agências identificaram as metas que deverão ser acompanhadas nos PMSB, exceto uma Agência. As metas estabelecidas nos PMSB, sobretudo, as de curto prazo são claras, objetivas e bem definidas de maneira que possibilitam seu adequado acompanhamento, já as de médio e longo prazos, não estão bem definidas, em determinados Planos.

A análise da execução dos PMSB é realizada, normalmente, por meio de documentos, relatórios e informações recebidos do prestador, informações recebidas do Poder concedente, por meio de confirmações / levantamento *in loco* com vistorias técnicas, com reuniões da equipe de fiscalização com o pessoal do prestador de serviços, bem como decorrentes de informações / denúncias recebidas dos cidadãos. Ainda não existe, efetivamente, um aplicativo informatizado, via Internet, para acompanhamento dos PMSB. Porém, existem soluções alternativas, como a da Agir que utiliza planilhas em Excel, bem configuradas que auxiliam o trabalho. Entretanto, como um dos requisitos para atuação mais eficiente e eficaz das entidades reguladoras, é preciso a utilização aplicativos ou sistemas informatizados e via Internet.

Em três Agências não existem normas de regulação específicas e voltadas para o acompanhamento de PMSB e, nas demais, as normas são apenas para abastecimento de água potável e esgotamento sanitário, mas que, praticamente, não estão sendo aplicadas ainda. Situação que enseja a necessidade de adequações ou edição de normativos da Agência em relação aos PMSB.

Em duas Agências, houve necessidade de reforçar a estrutura para atuação nos trabalhos relacionados aos Planos, com a contratação de servidores, porém, não há uma capacitação específica e dirigida às atividades de acompanhamento dos PMSB.

Além dessas questões, a pesquisa também identificou, em relação aos PMSB e sua elaboração, outros aspectos que possibilitarão obter eficiência no acompanhamento. São questões que precisam ser debatidas e, dentre elas, podemos citar a concepção adequada dos PMSB, tanto na elaboração quanto nas futuras revisões, com a participação das entidades reguladoras, sobretudo, em relação às metas e indicadores, metas estas que precisam ser reais, plausíveis e adequadas à realidade local e detalhadas de forma clara. Neste ponto, julgou-se

conveniente examinar os estudos realizados por Souza (2013), Basilio Sobrinho (2011) e PEREIRA (2012).

Também, há necessidade de preparar os municípios para a correta administração dos planos. Para tanto, é fundamental que o município implante estrutura mínima de gestão para exercer esta atividade.

Registra-se que não é apenas responsabilidade das entidades reguladoras o controle e o acompanhamento dos PMSB. As Agências são, apenas, os principais indutores dessa missão, uma vez que estas não aprovam leis, não elaboram os PMSB, nem elaboram ou firmam contratos, apesar de poder e dever opinar contribuindo para a correta elaboração desses instrumentos. Em suma, é necessário que cada dos responsáveis pelos PMSB conheçam e assumam seu papel, bem como que haja interações entre todos os entes envolvidos.

O presente trabalho, em relação ao acompanhamento dos Planos Municipais de Saneamento Básico pelas entidades reguladoras, não pretende ser completo e definitivo, apenas apresentar sugestões para adequações, sobretudo, nos Planos e na forma de atuação das Agências, para que haja um melhor desempenho dessa tarefa e por todos que tenham essa responsabilidade.

## 6 REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995**. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previstos no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 15 ago. 2013.

BRASIL. **Lei nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007**. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nºs 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 15 ago. 2013.

BRASIL. **Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010**. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 15 ago. 2013.

BRASIL. **Decreto nº 7.217 de 21 de junho de 2010**. Regulamenta a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 15 ago. 2013.

BRASIL. **Decreto nº 7.404, de 23 de dezembro de 2010.** Regulamenta a Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, cria o Comitê Interministerial da Política Nacional de Resíduos Sólidos e o Comitê Orientador para a Implantação dos Sistemas de Logística Reversa, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 15 ago. 2013.

GALVÃO JUNIOR, Alceu de Castro. BASILIO SOBRINHO, Geraldo. SAMPAIO, Camila Cassundé. Aspectos Legais e Técnicos do Plano de Saneamento Básico. In: **A Informação no Contexto dos Planos de Saneamento Básico.**/ Alceu de Castro Galvão Junior, Geraldo Basílio Sobrinho, Camila Cassundé Sampaio.- Fortaleza: RDS Gráfica e Editora Ltda. 2010.

GALVÃO JUNIOR, Alceu de Castro. **Regulação:** procedimentos e fiscalização em sistemas de abastecimento de água. Fortaleza: Expressão Gráfica Ltda./Arce, 2006.

GALVÃO JUNIOR, Alceu de Castro; Ximenes, Marfisa Maria de Aguiar Ferreira (Eds.). **Regulação:** indicadores para a prestação de serviços de água e esgoto. Fortaleza: Expressão Gráfica Ltda./Arce, 2006.

BASÍLIO SOBRINHO, Geraldo. **Planos municipais de saneamento básico (PMSB):** uma análise da universalização do abastecimento de água e do esgotamento sanitário / Geraldo Basílio Sobrinho. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Centro de Tecnologia, Programa de Pós-Graduação em Engenharia Civil, Fortaleza, 2011.

PEREIRA, Tatiana Santana Timóteo. **Conteúdo e metodologia dos planos municipais de saneamento básico:** um olhar para 18 casos no Brasil. Monografia para conclusão do curso de Especialização em Gestão e Tecnologia do Saneamento. Brasília, 2012.

PROBST, Marcos Fey. A interação entre o poder concedente e a agência reguladora. In: **Regulação do Saneamento Básico.**/ Alceu de Castro Galvão Junior, Mario Augusto P. Monteiro, Alisson José Maia Melo. – Barueri, SP: Manole, 2013. p. 73-94.

GALVÃO JUNIOR, Alceu de Castro. BASILIO SOBRINHO, Geraldo. Acompanhamento e sustentabilidade de planos municipais de saneamento básico. In: **Regulação do Saneamento Básico.**/ Alceu de Castro Galvão Junior, Mario Augusto P. Monteiro, Alisson José Maia Melo. – Barueri, SP: Manole, 2013. p. 395-416.

CÔCO, Kátia Muniz; ALMEIDA, Marcelo Silva. Fiscalização direta da prestação dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário. In: **Regulação do Saneamento Básico.**/ Alceu de Castro Galvão Junior, Mario Augusto P. Monteiro, Alisson José Maia Melo. – Barueri, SP: Manole, 2013. p. 339-61.

SOUZA, Joice Andrea de. **A Lei Federal n. 11.445/2007 e os planos municipais de saneamento básico da bacia hidrográfica do Vale do Itajaí.** Monografia apresentada ao Curso de Especialização em Controle Externo nas Concessões de Serviços Públicos, da Fundação Escola de Governo – ENA Brasil. Florianópolis. 2013.