

## **NOTA TÉCNICA 01/2018**

**SANEAMENTO BÁSICO. DIREITOS FUNDAMENTAIS À SAÚDE E AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO. ARTIGOS 6º E 225 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. RESPONSABILIDADE DOS MUNICÍPIOS NA PROMOÇÃO DE PROGRAMAS DE MELHORIA DAS CONDIÇÕES DE SANEAMENTO. POLÍTICA NACIONAL DE SANEAMENTO BÁSICO. LEI FEDERAL 11.445/2007 E DECRETO REGULAMENTADOR 7.217/2010. PLANOS MUNICIPAIS DE SANEAMENTO BÁSICO (PMSB). OBRIGATORIEDADE. PRESSUPOSTOS PARA A ELABORAÇÃO DO PMSB. INDISPENSABILIDADE DO CONTROLE SOCIAL. CONTEÚDO MÍNIMO (DIAGNÓSTICO, OBJETIVOS, METAS, SOLUÇÕES TÉCNICAS PARA OS SISTEMAS, MEDIDAS ESTRUTURANTES E DE GESTÃO, PROGRAMAS, PROJETOS E AÇÕES, AVALIAÇÃO E MONITORAMENTO.) CONDIÇÃO DE VALIDADE PARA A CONTRATAÇÃO/DELEGAÇÃO DE SERVIÇOS DE SANEAMENTO. ASSUNÇÃO INTEGRAL DA EXECUÇÃO DO PLANO PELOS MUNICÍPIOS.**

### **1. OBJETIVOS DA NOTA TÉCNICA**

A presente Nota Técnica apresenta sugestões e orientações para subsidiar a atuação das Promotorias de Justiça em temas afetos à política de saneamento, destacadamente aqueles relacionados aos Planos Municipais de Saneamento Básico.

Frisamos que parte das conclusões e orientações desenvolvidas na presente Nota Técnica se basearam no *Roteiro de Investigação do Programa Ressanear do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul* e no *Manual Saneando Qualidade do Ministério Público do Estado de Goiás*.

## 2. DA ANÁLISE DA LEI FEDERAL 11.445/2007 – POLÍTICA NACIONAL DE SANEAMENTO BÁSICO

Saneamento é o conjunto de medidas que visa preservar ou modificar as condições do meio ambiente com a finalidade de prevenir doenças e promover a saúde, melhorar a qualidade de vida da população e a produtividade do indivíduo e facilitar a atividade econômica.

No Brasil, o saneamento básico é um direito assegurado pela Constituição da República na seção referente à saúde:

Art. 200. Ao sistema único de saúde compete, além de outras atribuições, nos termos da lei:

(...)

IV - participar da formulação da política e da execução das ações de saneamento básico;

A Lei Federal 11.445/2007, que dispõe sobre as diretrizes nacionais para o saneamento básico, definiu este como o “conjunto dos serviços, infraestrutura e Instalações operacionais de **abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, drenagem urbana e manejo de águas pluviais**” (artigo 3º) (grifos nossos).

A responsabilidade dos Municípios na promoção de programas de melhoria das condições de saneamento está prevista constitucionalmente (artigo 23, IX, da Constituição da República), o que deve ocorrer consoante as diretrizes da Política Nacional de Saneamento Básico (Lei Federal 11.445/2007), por meio da elaboração e execução do Plano Municipal de Saneamento Básico – PMSB, vinculando a sua **formulação ao titular dos serviços** (artigo 9º). Destarte, vedada a elaboração dos Planos Municipais de Saneamento pelas empresas concessionárias do serviço, entretanto compulsória a disponibilização por parte destas de dados e informações dos sistemas que operam<sup>1</sup> com o intuito de subsidiá-los.

1 Art. 19. A prestação de serviços públicos de saneamento básico observará plano, que poderá ser específico para cada serviço, o qual abrangerá, no mínimo: (...)

§ 1º-Os planos de saneamento básico serão editados pelos titulares, podendo ser elaborados com base em estudos fornecidos pelos prestadores de cada serviço.

CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DAS PROMOTORIAS DE JUSTIÇA DE PROTEÇÃO AO MEIO  
AMBIENTE E DE HABITAÇÃO E URBANISMO

O Plano Municipal de Saneamento Básico – PMSB é um instrumento fundamental aos gestores públicos, que dispõe de ferramentas que contribuem com a gestão integrada dos serviços de saneamento e, ainda, deve propiciar suporte necessário à adequada decisão de possíveis contratações ou concessões dos serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem e manejo de águas pluviais urbanas e limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos para atender eficazmente as demandas da população.

O prazo para os gestores locais elaborarem o Plano Municipal de Saneamento Básico foi prorrogado por mais dois anos por meio do Decreto Federal 9.254/2017, com lapso temporal limite fixado para a data de 31 de dezembro de 2019, inclusive como condição indispensável ao acesso de recursos orçamentários da União<sup>2</sup>.

A normativa altera o Decreto Federal 7.217/2010, que regulamentou a Lei de diretrizes nacionais para o Saneamento Básico. De acordo com o texto, os recursos da União de financiamentos geridos ou administrados por órgão ou entidade da Administração Pública federal, quando destinados a serviços de saneamento básico, serão concedidos somente àqueles Municípios que tiverem o Plano Municipal de Saneamento Básico concluído e aprovado pelo Poder Legislativo. Importante destacar que a existência do Plano de Saneamento Básico é também condição para a concessão de qualquer um dos serviços que compõem o saneamento básico, segundo o que determina artigo 11 da Lei Federal 11.445/2007, adiante explorado.

### **3. LEGISLAÇÃO RELACIONADA AO SANEAMENTO BÁSICO**

As legislações elencadas de modo não exauriente a seguir integram o conjunto de políticas públicas que devem ser realizadas de forma articulada, sendo a intersetorialidade a principal característica a ser assegurada na elaboração do Plano Municipal de Saneamento. São elas:

---

<sup>2</sup> O prazo inicial era o exercício financeiro de 2014, sendo postergado já pela segunda vez.

**CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DAS PROMOTORIAS DE JUSTIÇA DE PROTEÇÃO AO MEIO  
AMBIENTE E DE HABITAÇÃO E URBANISMO**

- Lei Federal 11.445, de 05/01/2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico (Lei do Saneamento);
- Lei Federal 9.433/1997- Política Nacional de Recursos Hídricos;
- Lei Federal 10.257/2001- Estatuto da Cidade;
- Decreto Federal 7.217/2010 - Regulamenta a Lei Federal 11.445/2007;
- Decreto Federal 8.211/2014 – Altera o Decreto Federal 7.217/2010;
- Decreto Federal 8629/2015 – Altera o Decreto Federal 7.217/2010;
- Lei Federal 12.305/2010 – Política Nacional de Resíduos Sólidos
- Decreto Federal 7.404/2010 – Regulamenta a Lei nº 12.305/10
- Resolução Recomendada 75/2009 do Conselho das Cidades (Ministério das Cidades) - Estabelece orientações relativas à Política de Saneamento Básico e ao conteúdo mínimo dos Planos de Saneamento Básico.
- Constituição do Estado do Paraná – Capítulos V e VI – artigos 207 a 211.
- Lei Estadual 13.331/2001 - Código de Saúde do Paraná.
- Decreto Federal 9.254/2017 – prorroga prazo para PMSB;

**4. ASPECTOS MÍNIMOS A SEREM OBSERVADOS NA  
ELABORAÇÃO DO PLANO MUNICIPAL DE SANEAMENTO  
BÁSICO**

O Plano Municipal de Saneamento Básico – PMSB deverá contemplar os quatro componentes do saneamento, quais sejam: (i) abastecimento de

CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DAS PROMOTORIAS DE JUSTIÇA DE PROTEÇÃO AO MEIO  
AMBIENTE E DE HABITAÇÃO E URBANISMO

água; (ii) esgotamento sanitário; (iii) limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos e (iv) drenagem e manejo de águas pluviais, limpeza e fiscalização preventiva das respectivas redes urbanas. Tem horizonte de planejamento de 20 (vinte) anos avaliados anualmente e revisados a cada 4 (quatro) anos, preferencialmente em períodos coincidentes com os de vigência dos planos plurianuais. Deve abranger todo o território do município, suas áreas urbanas e rurais, considerando os conteúdos mínimos definidos pela Lei Federal 11.445/07, Decreto Federal 7217/2010, Lei Federal 12.305/2010, Decreto Federal 7.404/2010, Lei Federal 9.433/1997 (art. 31) e Resolução Recomendada nº 75/2009 do Conselho das Cidades.

O Plano Municipal de Saneamento Básico – PMSB é um objeto de planejamento, assim deve estar em consonância com os Planos das Bacias Hidrográficas em que estiverem inseridos, com o Plano Diretor Municipal e seus planos setoriais, especialmente o Plano Local de Habitação de Interesse Social e/ou de Regularização Fundiária Urbana, com os Planos de Resíduos Sólidos, e com os demais planos e políticas públicas de desenvolvimento social e econômico, de melhoria da qualidade de vida, para as quais o saneamento básico seja fator determinante.

A exemplo do que já ocorre na formulação e implementação da política urbana, a gestão democrática e a participação dos diferentes segmentos da sociedade civil deve ser assegurada em todas as fases da elaboração e execução do PMSB, prevendo o envolvimento da sociedade inclusive durante a aprovação, monitoramento, avaliação e revisão do Plano, sendo o controle social um dos princípios da política de saneamento e um dos mecanismos definidos para compor o conteúdo mínimo da política municipal, nos termos da Lei Federal 11.445/2007:

Art. 2º Os serviços públicos de saneamento básico serão prestados com base nos seguintes princípios fundamentais:

(...)

X - controle social;

(...)

Art. 3º Para os efeitos desta Lei, considera-se:

(...)

IV - controle social: conjunto de mecanismos e procedimentos que garantem à sociedade informações, representações técnicas e participações nos processos de formulação de políticas, de

**CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DAS PROMOTORIAS DE JUSTIÇA DE PROTEÇÃO AO MEIO  
AMBIENTE E DE HABITAÇÃO E URBANISMO**

planejamento e de avaliação relacionados aos serviços públicos de saneamento básico;

(...)

Art. 9º O titular dos serviços formulará a respectiva política pública de saneamento básico, devendo, para tanto:

(...)

V - estabelecer mecanismos de controle social, nos termos do inciso IV do caput do art. 3º desta Lei;

Especificamente para a elaboração do Plano Municipal de Saneamento Básico, há previsão expressa da Lei Federal 11.445/2007 quanto à necessidade de divulgação das propostas e realização de audiências ou consultas públicas:

Art. 19. A prestação de serviços públicos de saneamento básico observará plano, que poderá ser específico para cada serviço, o qual abrangerá, no mínimo:

(...)

§ 5º Será assegurada ampla divulgação das propostas dos planos de saneamento básico e dos estudos que as fundamentem, inclusive com a realização de audiências ou consultas públicas.

A ampla participação da população na elaboração do Plano de Saneamento Básico também está assegurada pelo artigo 23 do Decreto Federal 7.217/2010:

Art. 23. O titular dos serviços formulará a respectiva política pública de saneamento básico, devendo, para tanto:

I - elaborar os planos de saneamento básico, observada a cooperação das associações representativas e da ampla participação da população e de associações representativas de vários segmentos da sociedade, como previsto no art. 2º, inciso II, da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001;

De acordo com as diretrizes nacionais do saneamento básico e conforme previsto na Resolução Recomendada nº 75 do Conselho Nacional das Cidades, o Plano de Saneamento Básico deverá:

**I. Contemplar áreas urbanas e rurais, bem como identificação de usuários de baixa renda e apontamento de soluções para o acesso aos serviços.**

**CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DAS PROMOTORIAS DE JUSTIÇA DE PROTEÇÃO AO MEIO  
AMBIENTE E DE HABITAÇÃO E URBANISMO**

**II. Conter diagnóstico integrado da situação local dos quatro componentes do saneamento básico, a saber: abastecimento de água; esgotamento sanitário; limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos; drenagem e manejo de águas pluviais urbanas.**

**III. Ser compatível com os Planos de Bacia Hidrográfica e Planos Setoriais ( Plano Diretor, Plano de Resíduos Sólidos, Planos de Manejo e Águas Pluviais e Plano Local de Habitação e Interesse Social).**

**IV. Definir Objetivos e Metas municipais ou regionais de curto, médio e longo prazos, para a universalização do acesso aos serviços de saneamento básico no território, com integralidade, qualidade e prestados de forma adequada à saúde pública, à proteção do meio ambiente e à redução das desigualdades sociais.**

**V. Definir programas, projetos e ações, relacionados com os objetivos e metas identificando possíveis fontes de financiamento e ações para emergência e contingência.**

**VI. Definir mecanismos e procedimentos para a avaliação dos programas, projetos e ações programadas.**

**VII. Estabelecer, no âmbito da Política, instâncias de participação e controle social sobre a política e ações e programas de saneamento básico.**

Note-se que o Plano Municipal de Saneamento Básico tem importante caráter técnico, devendo ser elaborado por profissionais que possuam atribuição para realizar as sistematizações, análises e construção de propostas para os diferentes serviços que compõem o saneamento. Assim, é necessário o destacamento de profissionais capacitados do corpo da equipe técnica dos Município ou, no caso da contratação de empresas consultoras, a exigência de uma equipe mínima com experiência e responsabilidade técnica para tanto. Sugere-se que essa seja composta minimamente por:

- Coordenador – preferencialmente Engenheiro Ambiental, Civil ou Sanitarista e Arquiteto e Urbanista;

**CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DAS PROMOTORIAS DE JUSTIÇA DE PROTEÇÃO AO MEIO  
AMBIENTE E DE HABITAÇÃO E URBANISMO**

- Engenheiro Ambiental, Civil ou Sanitarista;
- Profissional com formação em Ciências Sociais e Humanas, preferencialmente Sociólogo, Pedagogo e Assistente Social;
- Profissional com formação em economia ou ciências contábeis;
- Bacharel em Direito.

A participação de pelo menos um Engenheiro Ambiental, Civil ou Sanitarista na equipe é requisito obrigatório, por ser o profissional com atribuições para estudos, planejamentos, projetos, assistências e assessorias na área de saneamento, todas regulamentadas pelo Conselho Federal de Engenharia e Agronomia (CONFEA). As atribuições do Engenheiro Civil estão detalhadas na Resolução 218/73 (artigos 1º e 7º), do Engenheiro Ambiental na Resolução 447/2000 e do Engenheiro Sanitarista na Resolução 310/86, todas citadas abaixo nesta ordem:

**Resolução nº 218 de 1973:**

Art. 1º - Para efeito de fiscalização do exercício profissional correspondente às diferentes modalidades da Engenharia, Arquitetura e Agronomia em nível superior e em nível médio, ficam designadas as seguintes atividades:

Atividade 01 - Supervisão, coordenação e orientação técnica;

Atividade 02 - Estudo, planejamento, projeto e especificação;

Atividade 03 - Estudo de viabilidade técnico-econômica;

Atividade 04 - Assistência, assessoria e consultoria;

Atividade 05 - Direção de obra e serviço técnico;

Atividade 06 - Vistoria, perícia, avaliação, arbitramento, laudo e parecer técnico;

Atividade 07 - Desempenho de cargo e função técnica;

Atividade 08 - Ensino, pesquisa, análise, experimentação, ensaio e divulgação técnica; extensão;

Atividade 09 - Elaboração de orçamento;

Atividade 10 - Padronização, mensuração e controle de qualidade;

Atividade 11 - Execução de obra e serviço técnico;

Atividade 12 - Fiscalização de obra e serviço técnico;

Atividade 13 - Produção técnica e especializada;

Atividade 14 - Condução de trabalho técnico;

Atividade 15 - Condução de equipe de instalação, montagem, operação, reparo ou manutenção;

Atividade 16 - Execução de instalação, montagem e reparo;

Atividade 17 - Operação e manutenção de equipamento e instalação;

Atividade 18 - Execução de desenho técnico.

**CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DAS PROMOTORIAS DE JUSTIÇA DE PROTEÇÃO AO MEIO  
AMBIENTE E DE HABITAÇÃO E URBANISMO**

(...)

Art. 7º - Compete ao ENGENHEIRO CIVIL ou ao ENGENHEIRO DE FORTIFICAÇÃO E CONSTRUÇÃO:

I - o desempenho das atividades 01 a 18 do artigo 1º desta Resolução, referentes a edificações, estradas, pistas de rolamentos e aeroportos; sistema de transportes, de abastecimento de água e de saneamento; portos, rios, canais, barragens e diques; drenagem e irrigação; pontes e grandes estruturas; seus serviços afins e correlatos.

**Resolução nº 447 de 2000:**

Art. 2º Compete ao engenheiro ambiental o desempenho das atividades 1 a 14 e 18 do art. 1º da Resolução nº 218, de 29 de junho de 1973, referentes à administração, gestão e ordenamento ambientais e ao monitoramento e mitigação de impactos ambientais, seus serviços afins e correlatos.

**Resolução nº 310 de 1986:**

Art. 1º - Compete ao Engenheiro Sanitarista o desempenho das atividades 01 a 18 do artigo 1º da Resolução nº 218/73 do CONFEA, referente a:

- . sistemas de abastecimento de água, incluindo captação, adução, reservação, distribuição e tratamento de água;
- . sistemas de distribuição de excretas e de águas residuárias (esgoto) em soluções individuais ou sistemas de esgotos, incluindo tratamento;
- . coleta, transporte e tratamento de resíduos sólidos (lixo);
- . controle sanitário do ambiente, incluindo o controle de poluição ambiental;
- . controle de vetores biológicos transmissores de doenças (artrópodes e roedores de importância para a saúde pública);
- . instalações prediais hidrossanitárias;
- . saneamento de edificações e locais públicos, tais como piscinas, parques e áreas de lazer, recreação e esporte em geral;
- . saneamento dos alimentos.

Os profissionais mencionados acima consistem na sugestão de uma **equipe mínima** podendo, a depender da realidade local, agregar outros profissionais como biólogo, demógrafo e estatístico.

## 5. CONTEÚDO MÍNIMO DO PLANO MUNICIPAL DE SANEAMENTO BÁSICO

De acordo com as diretrizes nacionais do saneamento básico, o Plano Municipal de Saneamento deverá conter, no mínimo, as seguintes etapas e resultados: (i) Diagnóstico, (ii) Objetivos e Metas, (iii) Soluções Técnicas para os Sistemas, (iv) Medidas Estruturantes e de Gestão, (v) Programas, Projetos e Ações e (vi) Sistema de Avaliação e Monitoramento. Observe-se que todos esses itens devem abranger todo o território municipal, ou seja, área urbana e rural.

Nos termos do artigo 4º da Resolução Recomendada 75 do Conselho Nacional das Cidades, o Plano de Saneamento Básico deverá conter, no mínimo:

**I. O Diagnóstico integrado da situação local dos quatro componentes do saneamento básico, a saber: (i) abastecimento de água; (ii) esgotamento sanitário; (iii) limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos; (iv) drenagem e manejo de águas pluviais urbanas. O diagnóstico deve conter dados atualizados, projeções e análise do impacto nas condições de vida da população, abordando necessariamente:**

a. A caracterização da oferta e do deficit indicando as condições de acesso e a qualidade da prestação de cada um dos serviços considerando o perfil populacional, com ênfase nas desigualdades sociais e territoriais em especial nos aspectos de renda, gênero e étnico-raciais;

b. As condições de salubridade ambiental considerando o quadro epidemiológico e condições ambientais;

c. A estimativa da demanda e das necessidades de investimentos para a universalização do acesso a cada um dos serviços de saneamento básico nas diferentes divisões do município ou região;

d. As condições, o desempenho e a capacidade na prestação dos serviços nas suas dimensões administrativa, político-institucional, legal e jurídica, econômico-financeira, operacional, tecnológica. (grifo nosso)

O **DIAGNÓSTICO** deve adotar, preferencialmente, uma abordagem sistêmica, cruzando informações socioeconômicas, ambientais e institucionais, de modo a caracterizar e registrar, com a maior precisão possível, a

CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DAS PROMOTORIAS DE JUSTIÇA DE PROTEÇÃO AO MEIO  
AMBIENTE E DE HABITAÇÃO E URBANISMO

situação atual do Município no que tange à política e serviços de saneamento e o adimplemento do Contrato de Concessão vigente, nos casos em que existe.

Para atender ao **conteúdo mínimo** previsto no artigo 19 da Lei Federal 11.445/2007, no artigo 25 do Decreto Federal 7.217/2010 e no artigo 4º da Resolução 75 do Conselho Nacional das Cidades, entendemos ser necessária a produção e análise das seguintes informações:

\* **Caracterização do município:** localização, população/localidades, características social, econômica cultural e inserção regional;

\* **Caracterização ambiental:** topografia, solo, hidrografia e hidrologia local, uso e ocupação do solo (cobertura vegetal, assentamento, atividades, grau de impermeabilização, processos de erosão, assoreamento, riscos de enchentes, alagamentos e escorregamentos, dentre outros), mananciais de abastecimento de água, caracterização dos resíduos sólidos e esgotos sanitários;

\* **Prestação dos serviços de saneamento básico:** aspectos legais, políticos, institucionais e de gestão dos serviços, planejamento, regulação e fiscalização, ações inter-setoriais, participação e controle social, educação ambiental em projetos e ações de saneamento básico;

\* **Situação dos serviços de saneamento básico:**

✓ Índice de cobertura da população, tipo de serviço, acesso, qualidade, regularidade e segurança da prestação dos serviços de abastecimento de água potável;

✓ Índice de cobertura da população, tipo de serviço<sup>3</sup>, acesso, qualidade, regularidade e segurança da prestação dos serviços de esgotamento sanitário;

---

3 Importante neste tópico indicar, com a devida espacialização em mapas (plantas cadastrais), as áreas atendidas pela rede pública de esgotamento e aquelas que dispõem apenas de soluções individuais. Tal conteúdo é fundamental para que no momento da formulação das propostas sejam indicadas as áreas prioritárias de expansão da rede, bem como a definição de medidas para o estrangimento da implantação de novos parcelamentos e edificações de alta e média densidade habitacional em locais sem rede coletora. Tal previsão consta do artigo 45 da Lei da Política Nacional de Saneamento Básico (Lei Federal 11.445/2007) que admite, em área urbana, a solução individual apenas em caráter residual e excepcional, quando inexistir rede coletora disponível. É recomendável que o PMSB também indique aprimoramentos e requisitos a serem incorporados pela legislação urbanística, como as Leis de Parcelamento do Solo e os Códigos de Obras, eventualmente restringindo empreendimentos em áreas ou com condições adversas às diretrizes de saneamento básico, tais como as regiões desprovidas de rede pública de esgoto.

CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DAS PROMOTORIAS DE JUSTIÇA DE PROTEÇÃO AO MEIO  
AMBIENTE E DE HABITAÇÃO E URBANISMO

✓ Índice de cobertura da população, tipo de serviço, acesso, qualidade, regularidade e segurança da prestação dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos;

✓ Índice de cobertura da população, tipo de serviço, acesso, qualidade, regularidade e segurança da prestação dos serviços de drenagem e manejo de águas pluviais urbanas;

✓ Cadastro da rede de distribuição de água e de adutoras, por diâmetro, extensão e material;

✓ Cadastro da rede coletora e coletores tronco de esgoto, por diâmetro, extensão e material;

✓ Cadastro da rede de drenagem, por diâmetro, extensão e material;

✓ Capacidade atual e nominal da estação de tratamento de água;

✓ Capacidade de reservação de água;

✓ Vazão atual e nominal da estação de tratamento de esgoto

✓ Índice de macro medição e micro medição no sistema.

✓ Análise dos sistemas de saneamento básico existentes;

✓ Organização, formas e condições da prestação dos serviços de saneamento básico (modelo de prestação dos serviços, prestação direta, prestação delegada por contratos de concessão ou de programa e indicadores técnicos, operacionais e financeiros);

✓ Impactos na saúde, na cidadania e nos recursos naturais (com enfoque para a poluição dos recursos hídricos).

✓ Diagnóstico e necessidade de investimentos para atendimento de demanda populacional futura;

✓ Levantamento da legislação e análise dos instrumentos legais que definem as políticas nacional, estadual e regional de saneamento básico.

Quanto aos **OBJETIVOS E METAS E AS SOLUÇÕES TÉCNICAS PARA OS SISTEMAS**, a supramencionada Resolução define o seguinte conteúdo:

Art. 4º (...)

**II. A definição de Objetivos e Metas municipais ou regionais de curto, médio e longo prazos, para a universalização do acesso aos serviços de saneamento básico no território, com integralidade, qualidade e prestados de forma adequada à saúde pública, à proteção do meio ambiente e à redução das desigualdades sociais, contemplando:**

- a. O acesso à água potável e à água em condições adequadas para outros usos;
- b. Soluções sanitárias e ambientalmente apropriadas tecnologicamente para o esgotamento sanitário;
- c. Soluções sanitárias e ambientalmente apropriadas tecnologicamente para a limpeza urbana e o manejo dos resíduos sólidos coletados;
- d. A disponibilidade de serviços de drenagem e manejo de águas pluviais urbanas adequados à segurança da vida, do meio ambiente e do patrimônio;
- e. A melhoria contínua do gerenciamento, da prestação e da sustentabilidade dos serviços.

Esta etapa requer o desenvolvimento e a formulação de estratégias para alcançar os objetivos, diretrizes e metas definidas para o PMSB no horizonte temporal de 20 anos e deve apresentar no mínimo os seguintes elementos:

\* **Objetivos e metas pretendidas** com a implantação do PMSB, separados em programas, projetos e ações, compatíveis com os respectivos planos plurianuais, definindo o montante de recursos do orçamento municipal que serão aplicados em cada um dele;

\* **Modelo de gestão** dos serviços de saneamento básico;

• \* **Projeções de demanda de serviços públicos de saneamento básico** em seus quatro (4) componentes para todo o período do PMSB;

• \* **Modelo de fiscalização e regulação** dos serviços de saneamento básico;

CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DAS PROMOTORIAS DE JUSTIÇA DE PROTEÇÃO AO MEIO  
AMBIENTE E DE HABITAÇÃO E URBANISMO

- \* **Alternativas para o atendimento das demandas** dos 4 (quatro) componentes dos serviços de saneamento básico para superação das carências existentes, de acordo com a lei 11.445/07;

- \* **Análise da viabilidade técnica e econômico-financeira dos projetos de engenharia para a universalização dos serviços**, com a demonstração dos respectivos fluxos de caixa, conforme as alternativas apresentadas nos projetos de engenharia sanitária e ambiental, e com as respectivas fontes de financiamento e custo de capital.

No que tange às **MEDIDAS ESTRUTURANTES E DE GESTÃO** dos quatro serviços que compõem o saneamento básico, prevendo inclusive ações para situações de emergência e risco, a Resolução Recomendada 75 do Concidades propõe:

**III. O estabelecimento de mecanismos de gestão apropriados, bem como, programas, projetos e ações, para o cumprimento dos objetivos e metas, e para assegurar a sustentabilidade da prestação dos serviços que contemplem:**

a. O desenvolvimento institucional para a prestação dos serviços de qualidade, nos aspectos gerenciais, técnicos e operacionais, valorizando a eficiência, a sustentabilidade socioeconômica e ambiental das ações, a utilização de tecnologias apropriadas, considerando a capacidade de pagamento dos usuários e a gestão participativa dos serviços;

b. A visão integrada e a articulação dos quatro componentes dos serviços de saneamento básico nos seus aspectos técnico, institucional, legal e econômico;

c. A interface cooperação e a integração com os programas de saúde, de habitação, meio ambiente e de educação ambiental, de urbanização e regularização fundiária dos assentamentos precários bem como as de melhorias habitacionais e de instalações hidráulico-sanitárias;

d. A integração com a gestão eficiente dos recursos naturais, em particular dos recursos hídricos;

e. O atendimento da população rural dispersa, inclusive mediante a utilização de soluções compatíveis com suas características sociais e culturais;

f. A educação ambiental e mobilização social como estratégia de ação permanente, para o fortalecimento da participação e controle social, respeitados as peculiaridades locais e, assegurando-se os recursos e condições necessárias para sua viabilização.

CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DAS PROMOTORIAS DE JUSTIÇA DE PROTEÇÃO AO MEIO  
AMBIENTE E DE HABITAÇÃO E URBANISMO

- g. A articulação com o Plano de Segurança da Água, quando implantado no município;
- h. A definição de parâmetros para a adoção de taxa e tarifa social;
- i. A prevenção de situações de risco, emergência ou desastre.

**IV. Ações para emergências e desastres, contendo:**

- a. Diretrizes para os planos de racionamento e atendimento a aumentos de demanda temporária;
- b. Diretrizes para a integração com os planos locais de contingência;
- c. Regras de atendimento e funcionamento operacional para situações críticas na prestação de serviços, inclusive para a adoção de mecanismos tarifários de contingência; (grifos nossos)

Os **PROGRAMAS, PROJETOS E AÇÕES** necessários para atingir os objetivos e metas devem ser compatíveis com os respectivos planos plurianuais e com outros planos governamentais correlatos, identificando possíveis fontes de financiamento (incluindo aí dotação orçamentária própria) e as formas de acompanhamento e avaliação e de integração entre si e com outros programas e projetos de setores afins. Deverá conter no mínimo:

- \* **Programas;**
- \* **Projetos;**
- \* **Ações**, destacando-se as ações imediatas e prioritárias e classificando as demais em curto, médio e longo prazo;
- \* **Programação das ações do Plano Municipal de Saneamento Básico;**
- \* **Cálculo das necessidades de investimentos;**
- \* **Detalhamento das fontes de financiamento** de cada um dos programas, projetos e ações do Plano Municipal de Saneamento Básico;
- \* **Mecanismos para a avaliação sistemática** da efetividade das ações programadas;
- \* **Atendimento de demandas temporárias;**
- \* **Atendimento e operação em situações críticas.**

CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DAS PROMOTORIAS DE JUSTIÇA DE PROTEÇÃO AO MEIO  
AMBIENTE E DE HABITAÇÃO E URBANISMO

O PMSB não deve se furtar de estabelecer planos de contingência diante de prováveis situações de emergência na prestação dos serviços de saneamento básico, inclusive com adoção de mecanismos tarifários de contingência.

Em consonância com as diretrizes da Política Urbana Nacional (Lei Federal 10.257/2001 – Estatuto da Cidade) e com o artigo 47 da Lei Federal 11.445/2007, o Plano Municipal de Saneamento deve estabelecer instrumentos de controle social na política de Saneamento Básico, nos termos da Resolução Recomendada 75 do Concidades:

**V. O estabelecimento, no âmbito da Política, das instâncias de participação e controle social sobre a política e ações e programas de saneamento básico contemplando:**

- a. A formulação, monitoramento e controle social da política, ações e programas através dos conselhos das cidades ou similar;
- b. A definição da instância responsável pela regulação ou fiscalização. (grifos nossos)

Este item deverá atender no mínimo:

**\* Indicadores de interesse;**

**\* Critérios para avaliação dos resultados do Plano e suas ações;**

**\* Estruturação local da fiscalização e da regulação** no âmbito da Política de Saneamento Básico, bem como para acompanhamento das ações do Plano.

Por fim, como em qualquer atividade de planejamento, o PMSB deverá criar mecanismos para sua **AValiação E MONITORAMENTO**, segundo a supramencionada Resolução:

**VI. Os mecanismos e procedimentos para a avaliação sistemática das ações programadas e revisão do plano, contendo:**

- a. Conteúdo mínimo, periodicidade, e mecanismos de divulgação e acesso dos relatórios contendo os resultados do monitoramento da implementação do plano bem como da íntegra das informações que os fundamentaram;
- b. O detalhamento do processo de revisão do plano com a previsão das etapas preliminares de avaliação e discussões públicas

**CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DAS PROMOTORIAS DE JUSTIÇA DE PROTEÇÃO AO MEIO  
AMBIENTE E DE HABITAÇÃO E URBANISMO**

descentralizadas no território e temáticas (sobre cada um dos componentes); e da etapa final de análise e opinião dos órgãos colegiados instituídos (conferência, conselho, etc.); e  
c. Revisão periódica em prazo não superior a 4 (quatro) anos, anteriormente à elaboração do Plano Plurianual (PPA).

Deverá conter no mínimo:

- \* **Procedimentos para o monitoramento e a avaliação** dos objetivos e metas;
- \* **Indicadores técnicos, operacionais e financeiros** de prestação dos serviços de saneamento a serem seguidos pelos prestadores de serviços;
- \* **Indicadores de impactos** na qualidade de vida, na saúde, e nos recursos naturais (salubridade ambiental):
  - \* **Indicadores** sanitários, epidemiológicos, ambientais e socioeconômicos; definição de indicadores do acesso, da qualidade e da relação com outras políticas de desenvolvimento urbano;
  - \* **Definição dos indicadores de prestação dos serviços de saneamento** a serem utilizados;
  - \* Adoção de **diretrizes para o processo de revisão do plano** a cada quatro (4) anos
  - \* Determinação das **metas para os indicadores** e definição dos padrões e **níveis de qualidade e eficiência** a serem seguidos pelos prestadores de serviços;
  - \* **Definição dos recursos humanos, materiais, tecnológicos e administrativos** necessários à execução, avaliação, fiscalização e monitoramento do PMSB;
  - \* **Mecanismos para a divulgação** do plano no município, assegurando o pleno conhecimento da população;
  - \* **Mecanismos de representação da sociedade** para o acompanhamento, monitoramento e avaliação do PMSB.

## **6. SERVIÇOS DE SANEAMENTO: CONTRATAÇÃO E PRESTAÇÃO DE ACORDO COM O PMSB**

Sendo o PMSB orientador das ações do Poder Público em distintas temporalidades, também deve nortear os serviços de saneamento básico em suas dimensões de organização, regulação, fiscalização e prestação. Se a organização, integrada, entre outras, pela atividade de planejamento, é indelegável, a Lei Federal 11.445/2007, na esteira das normas constitucionais, autoriza, porém, a delegação das atividades de regulação, fiscalização e prestação dos serviços, desde que cumpridos os requisitos e procedimentos necessários, constantes do artigo 8º e seguintes.

Nesse particular, é primordial a existência do PMSB, definido como condição mesma de validade dos contratos de serviços de saneamento básico, nos termos do artigo 11 da Lei Federal 11.445/2007:

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

**I - a existência de plano de saneamento básico;**

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

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

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

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

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

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

**II - a inclusão, no contrato, das metas progressivas e graduais de expansão dos serviços, de qualidade, de eficiência e de uso racional da água, da energia e de outros recursos naturais, em conformidade com os serviços a serem prestados;**

**III - as prioridades de ação, compatíveis com as metas estabelecidas; (grifos nossos)**

CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DAS PROMOTORIAS DE JUSTIÇA DE PROTEÇÃO AO MEIO  
AMBIENTE E DE HABITAÇÃO E URBANISMO

Ao que se infere do § 1º e do § 2º, incisos II e III, do referido dispositivo legal, os planos de investimentos, as metas e as prioridades a pautar a prestação dos serviços de saneamento, inclusive por concessão pública ou gestão associada, deverão de estar pautadas nos diagnósticos e previsões do PMSB (justamente aqueles elementos do art. 19, inciso II, da Lei Federal 11.445/2007). É dizer: sem a existência prévia do Plano, resta inviabilizada qualquer contratação ou renovação dos serviços que dele são objeto. Desde a entrada em vigor da norma, portanto, é passível de impugnação todo contrato ou derivado seu levado a cabo na ausência do PMSB, razão pela qual, caso seja este posteriormente editado, *produzirá efeitos mesmo sobre os pactos firmados anteriormente (a partir de 11 de janeiro de 2007), posto que não se tratam de atos jurídicos perfeitos, e sim viciados ab ovo.*

Mais do que isso, nas hipóteses em que já esteja finalizado o PMSB, deverá haver necessário reatamento e compatibilização entre o conteúdo deste e o núcleo obrigacional de futuros contratos de serviços de saneamento. O ato de “contratar”, alerta-se, há de ser lido aqui em sentido amplo, para abarcar também as eventuais alterações, aditivos e renovações contratuais, os quais também passarão a se reger pelo que determinar o PMSB. Tanto assim que o § 6º do artigo 19 da Lei Federal 11.445/2007 é incisivo a frisar que “a delegação de serviço de saneamento básico não dispensa o cumprimento pelo prestador do respectivo plano de saneamento básico em vigor à época da delegação”.

Tal disposição tem importantes repercussões jurídicas, como a nulidade integral ou parcial de cláusulas que destoem das diretrizes fixadas no PMSB, mitigando consideravelmente o campo de disponibilidade, negociação e discricionariedade, seja do titular do serviço (mais comumente, o próprio município<sup>4</sup>), seja

4 Não se pode olvidar que, em contextos como os das Regiões Metropolitanas e Aglomerações Urbanas legalmente instituídas, o saneamento básico pode constituir Função Pública de Interesse Comum que justifique a titularidade originária ao ente interfederativo, o que atinge até as concessões de serviço, na esteira do entendimento assentado pelo STF na ADI 1.852/RJ: “(...) 4. Aglomerações urbanas e saneamento básico. O art. 23, IX, da Constituição Federal conferiu competência comum à União, aos estados e aos municípios para promover a melhoria das condições de saneamento básico. Nada obstante a competência municipal do poder concedente do serviço público de saneamento básico, o alto custo e o monopólio natural do serviço, além da existência de várias etapas – como captação, tratamento, adução, reserva, distribuição de água e o recolhimento, condução e disposição final de esgoto – que comumente ultrapassam os limites territoriais de um município, indicam a existência de interesse comum do serviço de saneamento básico. A função pública do saneamento básico frequentemente extrapola o interesse local e passa a ter natureza de

CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DAS PROMOTORIAS DE JUSTIÇA DE PROTEÇÃO AO MEIO  
AMBIENTE E DE HABITAÇÃO E URBANISMO

dos concessionários, posto que, desde sempre, ao contratar, estão ambos vinculados ao diagnóstico e aos compromissos assumidos pela coletividade como um todo. Na esfera sancionatória, igualmente, os agentes públicos deliberadamente envolvidos nessa espécie de desvio podem responder por improbidade administrativa, sem prejuízo da análise de eventual repercussão na esfera criminal.

Destarte, faz-se imperativa a atuação Ministerial preventiva e/ou repressiva<sup>5</sup> em todos os processos licitatórios atinentes a concessões de serviços de saneamento visando assegurar que o edital do certame e o contrato dele resultante (arts.

---

interesse comum no caso de instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, nos termos do art. 25, § 3º, da Constituição Federal. (...) A instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas ou microrregiões pode vincular a participação de municípios limítrofes, com o objetivo de executar e planejar a função pública do saneamento básico, seja para atender adequadamente às exigências de higiene e saúde pública, seja para dar viabilidade econômica e técnica aos municípios menos favorecidos. Repita-se que este caráter compulsório da integração metropolitana não esvazia a autonomia municipal. (...) 5. Inconstitucionalidade da transferência ao estado-membro do poder concedente de funções e serviços públicos de interesse comum. O estabelecimento de região metropolitana não significa simples transferência de competências para o estado. O interesse comum é muito mais que a soma de cada interesse local envolvido, pois a má condução da função de saneamento básico por apenas um município pode colocar em risco todo o esforço do conjunto, além das consequências para a saúde pública de toda a região. O parâmetro para aferição da constitucionalidade reside no respeito à divisão de responsabilidades entre municípios e estado. É necessário evitar que o poder decisório e o poder concedente se concentrem nas mãos de um único ente para preservação do autogoverno e da autoadministração dos municípios. Reconhecimento do poder concedente e da titularidade do serviço ao colegiado formado pelos municípios e pelo estado federado. (...)” (STF - ADI: 1.842 RJ , Relator: Min. GILMAR MENDES, Data de Julgamento: 06/03/2013, Tribunal Pleno)

5 No que tange à legitimidade do Ministério Público para agir nesta seara, é pacífica a jurisprudência dos Tribunais Superiores. A exemplo: “PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPLANTAÇÃO DE REDE DE COLETA DE ESGOTO, AO OBJETIVO DE PROPORCIONAR MELHORES CONDIÇÕES DE SAÚDE À POPULAÇÃO E DE PRESERVAÇÃO DO MEIO AMBIENTE. PLENA CONFIGURAÇÃO DE INTERESSE DIFUSO TUTELÁVEL PELO MINISTÉRIO PÚBLICO. LEGITIMIDADE ATIVA DO *PARQUET* RECONHECIDA. PRECEDENTES DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. VIOLAÇÃO DE DISPOSITIVOS CONSTITUCIONAIS. ANÁLISE PELO RECURSO ESPECIAL. INADEQUAÇÃO DA VIA PROCESSUAL. 1. Nas razões do recurso especial, alega a ora agravante, além de dissídio jurisprudencial, a existência de violação do disposto nos arts. 127 e 129, inc. II, da Constituição Federal, bem como no art. 25, inc. IV, "a", da Lei n. 8.625/93 (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público). 2. É de se notar, entretanto, que o acórdão recorrido se encontra em perfeita harmonia com a compreensão formada pelo Superior Tribunal de Justiça, no sentido de que incumbe ao Ministério Público a defesa dos interesses difusos e coletivos e de outras funções compatíveis com a sua natureza (Precedentes: REsp 1.192.281/SP, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 10/11/2010; e REsp 397.840/SP, Rel. Ministro Francisco Falcão, Primeira Turma, DJ 13/3/2006). 3. É o que patentemente ocorre no caso concreto, em que se verifica a atuação ministerial em defesa da implantação da rede de coleta de esgoto de forma adequada. Nota-se, à evidência, que a postulação trazida pelo Ministério Público perante a instância de origem não interessa apenas a um conjunto de pessoas identificadas, mas a um universo indeterminado de possíveis consumidores, bem como a toda a sociedade, na medida em que subjacente a adoção de providências voltadas ao saneamento básico, a viabilizar condições de saúde à população, evitando contaminação e proliferação de doenças, além de preservar, com bem ponderou o Tribunal de origem, o meio ambiente. (...)” (STJ. AgRg no Agravo em Recurso Especial n. 139.216 – SP. Rel.: Ministro Og Fernandes. Segunda Turma. DJ: 07 de novembro de 2013)”

CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DAS PROMOTORIAS DE JUSTIÇA DE PROTEÇÃO AO MEIO  
AMBIENTE E DE HABITAÇÃO E URBANISMO

18, I e II e 23 da Lei Federal 8.987/95) espelhem fielmente a matriz definida no PMSB, sobre quanto ao objeto, metas, prazos e condições necessárias à sua adequada prestação conforme especificados, entre outros aspectos.

Nem sequer nos casos de gestão associada dos serviços de saneamento<sup>6</sup>, estão os convênios e contratos de programa dispensados do atendimento integral às diretrizes do PMSB, as quais deverão, ao contrário, incorporar. Por esta razão, vale lembrar que, no Estado do Paraná (em que é a SANEPAR a prestadora dos serviços no quadro da gestão associada, por força da Lei Estadual 16.424/2009), está a empresa vedada de elaborar os PMSB para seus respectivos titulares, precisamente pelo conflito de interesse originado dessa dupla posição (organizador e prestador).

## 7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme Despacho 88/2018 deste Centro de Apoio, que inaugurou Plano Setorial de Saneamento Básico, a presente Nota Técnica concentra-se na análise da obrigatoriedade e conteúdo mínimo dos Planos Municipais de Saneamento Básico, com o intuito de estabelecer sugestões e parâmetros mínimos de orientação para subsidiar a atuação das Promotorias de Justiça em relação ao aludido tema, iniciando-se por aquelas que já formalizaram solicitação de consulta a esta Centro de Apoio.

Ressaltamos que os temas de saneamento básico referentes às soluções de esgotamento sanitário, priorização do sistema coletivo (rede coletora de esgoto), hipóteses de adoção de soluções individuais e suas condições mínimas de implantação, funcionamento e fiscalização, providências cabíveis em face das ligações clandestinas e da negativa de ligação à rede pública de esgoto, assim como sobre as

---

<sup>6</sup> Trata-se de modalidade colmatada aos anseios do federalismo de cooperação, acolhida pelo art. 241 da Constituição da República: “Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.” Por gestão associada, entende-se, no escopo do Decreto 7.217/2010: Art. 2º Para os fins deste Decreto, consideram-se: (...) IX - gestão associada de serviços públicos: exercício das atividades de planejamento, regulação ou fiscalização de serviços públicos por meio de consórcio público ou de convênio de cooperação entre entes federados, acompanhadas ou não da prestação de serviços públicos ou da transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos;

**CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DAS PROMOTORIAS DE JUSTIÇA DE PROTEÇÃO AO MEIO  
AMBIENTE E DE HABITAÇÃO E URBANISMO**

concessões, contratos e demais instrumentos celebrados no âmbito dos serviços de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário, e da sua fiscalização pelas agências reguladoras, serão tratados em Notas Técnicas em separado, sem prejuízo de outras iniciativas idealizadas no referido Plano Setorial.

Curitiba, 19 de fevereiro de 2018.

**Alberto Vellozo Machado**  
Procurador de Justiça  
Coordenador do CAOPMAHU

**Alexandre Gaio**  
Promotor de Justiça  
CAOPMAHU

**Thiago de Azevedo Pinheiro Hoshino**  
Assessor Jurídico

**Laura Emanhoto Bertol**  
Arquiteta e Urbanista  
CAU PR A 43637-2

**Leticia Uba da Silveira Maraschin**  
Engenheira Ambiental  
CREA-SC nº 0715050