



A cooperação federativa e a prestação regionalizada: possibilidades e necessidades

Assemae

A Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento é uma sociedade civil brasileira, sem fins lucrativos, com sede nacional em Brasília, organizada em diretorias regionais.

A Assemae/RS reúne mais de 40 municípios gaúchos que administram de forma direta e pública os serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem pluvial, resíduos sólidos e controle de vetores.

O objetivo da Assemae é fortalecer a capacidade técnica, administrativa e financeira dos serviços públicos de saneamento municipal, e promover o desenvolvimento dos serviços mencionados.



Períodos de Desenvolvimento do Saneamento

1960: predominava no Brasil a prestação de serviços públicos de abastecimento de água e de coleta de esgotos prestados diretamente pelos municípios;

1970: PLANASA - Plano Nacional de Saneamento, foram criadas as empresas estaduais de saneamento, mas com reconhecimento da titularidade municipal;

1990 e após 2007: surgem os concessionários privados de serviços públicos de saneamento e, mais recentemente a ideia dos consórcios de municípios.



Constituição Federal de 1988

Artigo 30

Dá competência aos municípios para legislar, organizar e prestar diretamente, sob forma de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, enquanto o art. 35 diz que o Estado e a União não intervirão nos Municípios.

Artigo 25, § 3º

Dá poder aos Estados, mediante lei complementar, para instituir regiões metropolitanas com o objetivo de integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

Artigo 241

Faz considerações sobre consórcios públicos e convênios de cooperação entre entes federados, para gestão associada de serviços públicos.



Lei 11.445/2007 - Marco Regulatório

- Evitou questões polêmicas como a titularidade (competências entre os entes é matéria constitucional) e a prestação dos serviços por operadoras privadas;
- Assim, deixou implícita uma tendência a manutenção da prestação municipal e pública;
- Foi concebida para abrigar todas as formas legalmente possíveis de organização institucional dos serviços, coerente com as múltiplas realidades sociais, ambientais, econômicas e históricas do Brasil;
- Estabeleceu diretrizes para a prestação regionalizada de serviços, quando uma mesma entidade (estadual, municipal ou privada) presta serviço a dois ou mais/vários municípios;



Lei 11.445/2007 - Marco Regulatório

- Forneceu diretrizes para a regulação dos serviços:
 - a) deve ser exercida por entidades com autonomia decisória administrativa e financeira;
 - b) a regulação e a fiscalização podem ser delegadas a entidade estadual, de outro município ou de consórcio de municípios.
- Assim como a CF, aborda a possibilidade de gestão associada voluntária entre entes federados, por meio de convênio de cooperação ou consórcio público - cooperação federativa.



Estatuto da Metr pole - Lei 13.089 / 2015

Estabelece diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execu o das fun es públicas de interesse comum em regiões metropolitanas;

Prevê a existência de um plano de desenvolvimento urbano integrado (diretrizes), com governança interfederativa das regiões metropolitanas com os seguintes princípios:

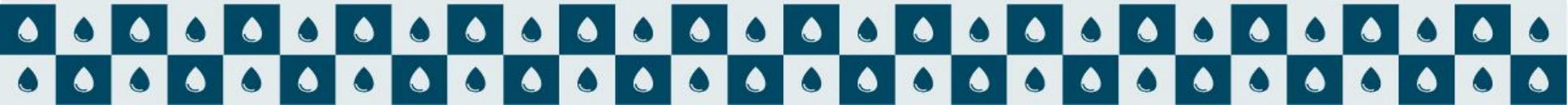
1. Prevalência do interesse comum sobre o local;
2. Compartilhamento de responsabilidades;
3. Autonomia dos entes da Federa o.



Estatuto da Metr pole - Lei 13.089 / 2015

A governança inter-federativa das regiões metropolitanas compreender  em sua estrutura básica:

1. Instância executiva composta pelos representantes do Poder Executivo dos entes federativos integrantes;
2. Instância colegiada deliberativa com representa o da sociedade civil;
3. Organiza o pública com fun es técnico-consultivas; e
4. Sistema integrado de aloca o de recursos e de presta o de contas.



Situação atual

Dos municípios que integram regiões metropolitanas, em aproximadamente 77% destes a execução é por companhias estaduais e 20% por entidade local de direito público;

As regiões metropolitanas correspondem a cerca de 65% da receita do saneamento no Brasil, sendo 65% deste total concentrado nos municípios núcleos das metrópoles.

Fonte: IPEA, Conferência do Desenvolvimento 2013

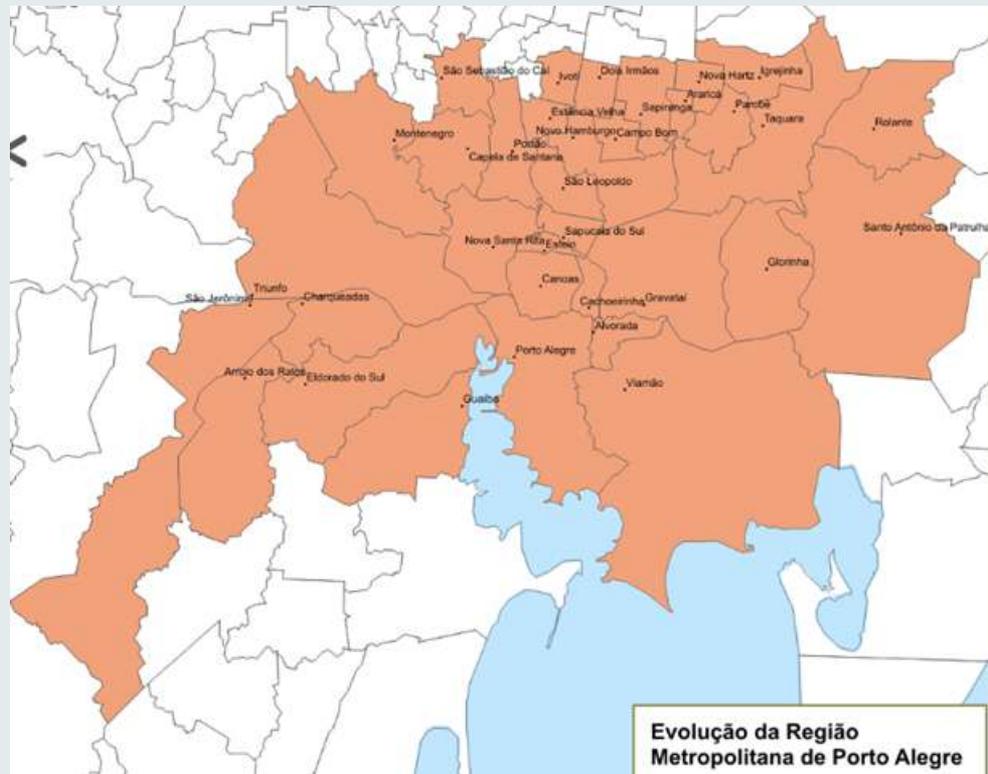


Região Metropolitana de Porto Alegre

- Instituída por legislação federal - LC nº 14 / 1973 é composta atualmente por 34 municípios;
- Com a intenção de regular os serviços do DMAE, já se estabeleceu Protocolo de Intenções com a AGERGS e foi realizado estudo para criação de uma agência municipal;
- A GRANPAL (Associação dos Municípios da Região Metropolitana de POA), fundada em 1985, é uma associação sem fins econômicos;
- O Consórcio Público Metropolitano é ligado a GRANPAL, denominado CP-GRANPAL, sendo pessoa jurídica de direito interno, do tipo associação pública, de natureza autárquica e integra a Administração Indireta de todos os entes consorciados, que são atualmente 10 municípios.



Região Metropolitana de Porto Alegre



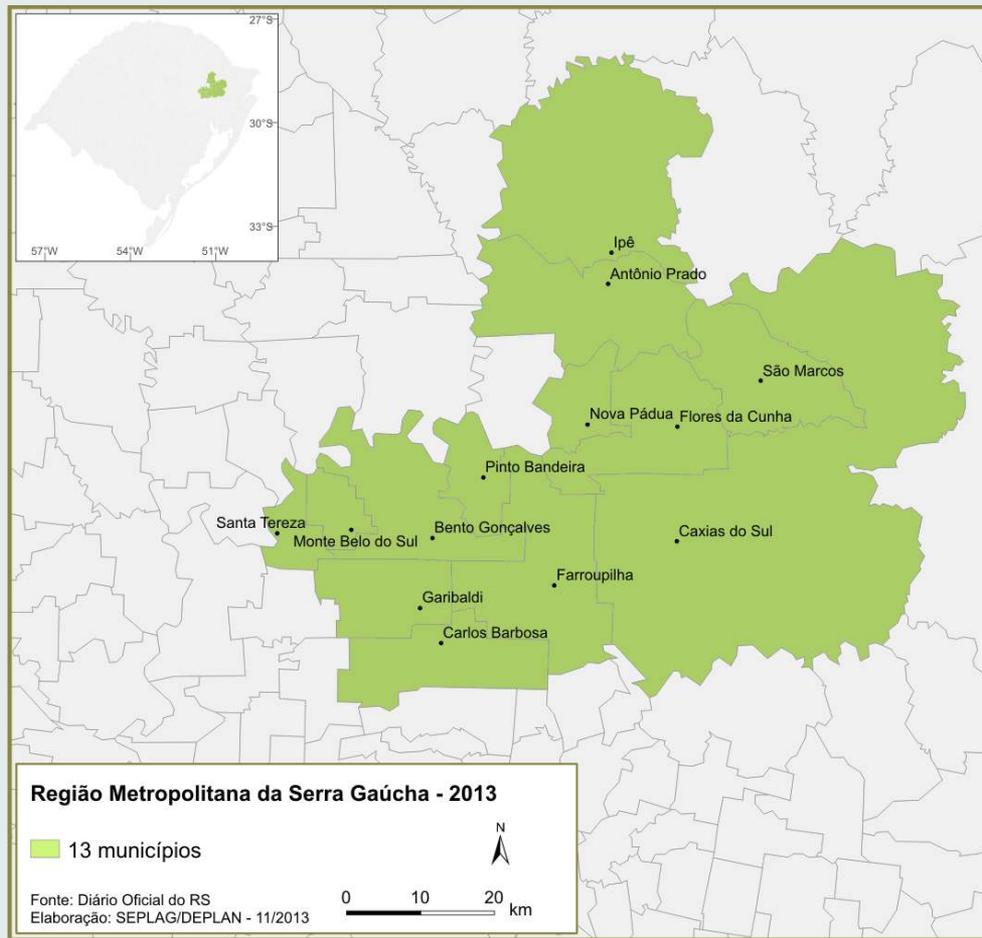
Região Metropolitana da Serra Gaúcha

A Região Metropolitana da Serra Gaúcha foi instituída pela Lei Complementar nº 14.293 de agosto de 2013, sendo constituída pelos municípios de Antônio Prado, Bento Gonçalves, Carlos Barbosa, Caxias do Sul, Farroupilha, Flores da Cunha, Garibaldi, Ipê, São Marcos, Nova Pádua, Monte Belo do Sul, Santa Teresa e Pinto Bandeira.

A Região corresponde a antiga Aglomeração Urbana do Nordeste criada em 1994 e acrescida dos municípios de Antônio Prado, Ipê e Pinto Bandeira, este último emancipado de Bento Gonçalves e instalado em 2012.

A Região Metropolitana da Serra Gaúcha apresenta como pólo a cidade de Caxias do Sul. Em 2010 o conjunto dos 13 municípios possuía uma população de 735.276 habitantes, densidade de 163,2 habitantes/km² e taxa de crescimento de 1,7% a/a.





Região Metropolitana de Salvador - Lei Complementar Nº 41 / 2014:

- Criou a Entidade Metropolitana da Região Metropolitana de Salvador, autarquia intergovernamental de regime especial, com caráter deliberativo e normativo e personalidade jurídica de direito público;
- Finalidades: integração da organização, do planejamento e da execução de funções públicas de interesse comum;
- Criou o Fundo de Universalização do Saneamento Básico da Região Metropolitana;



Região Metropolitana de Salvador - Lei Complementar Nº 41 / 2014:

Estrutura de governança da Entidade Metropolitana:

I.O Colegiado Metropolitano, composto pelo Governador do Estado e pelos Prefeitos dos Municípios que compõem a Região Metropolitana;

II.O Comitê Técnico, composto por 03 (três) representantes do Estado da Bahia, por 03 (três) representantes do Município do Salvador e por 01 (um) representante de cada um dos demais Municípios metropolitanos;

III.O Conselho Participativo da Região Metropolitana de Salvador, a ser composto por 30 (trinta) membros, sendo 01 (um) representante escolhido por cada Legislativo e os demais representantes da sociedade civil;

IV.O Secretário-Geral da Entidade Metropolitana.



Outros exemplos de Consórcios Municipais

Consórcio Intermunicipal Grande ABC - Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra: associação pública, pessoa jurídica de direito público interno, integra a administração indireta dos municípios constituintes - www.consorcioabc.sp.gov.br;

Estatuto: promover investimentos no saneamento integrado básico e serviços urbanos; executar ações regionais na área de recursos hídricos e saneamento.

Consórcio Intermunicipal de Saneamento Ambiental (CONSAB) – municípios de Conchal, Engenheiro Coelho, Artur Nogueira, Cosmópolis, Santo Antônio de Posse, Holambra e Mogi Mirim: pessoa jurídica de direito privado - www.consabambiental.com.br;

Consórcio Intermunicipal das Bacias dos Rios Piracicaba Capivari e Jundiaí: associação de direito privado, sem fins econômicos, composta por municípios e empresas.



Outros exemplos de Consórcios Municipais

- Consórcio Regional de Saneamento do Sul do Piauí (CORESA Sul do PI): composto pelo Governo e municípios da região sul do Estado, desde 2005 - www.coresa.pi.gov.br;
- Consórcio Intermunicipal de Saneamento Básico da Zona da Mata de Minas Gerais: associação pública, direito público - www.cisab.com.br;
- Consórcio Intermunicipal de Saneamento Básico do Espírito Santo (CISABES): 25 municípios, onde o saneamento é responsabilidade dos Serviços Autônomos de Água e Esgoto (SAAE) - www.cisabes.com.br;
- Consórcio Intermunicipal de Saneamento do Paraná (CISMAE): 24 municípios associados - Centro de Referência em Saneamento do Paraná (Laboratório Regional) - www.cismae.com.br;
- Consórcio Público de Saneamento Básico da Bacia Hidrográfica do Rio dos Sinos – Pró-Sinos: www.consorcioprosinos.com.br.



CAP III - DA PRESTAÇÃO REGIONALIZADA

Art. 14. A prestação regionalizada de serviços públicos de saneamento básico é caracterizada por:

- I - um único prestador do serviço para vários Municípios, contíguos ou não;
- II - uniformidade de fiscalização e regulação dos serviços, inclusive de sua remuneração;
- III - compatibilidade de planejamento.

Art. 15. Na prestação regionalizada de serviços públicos de saneamento básico, as atividades de regulação e fiscalização poderão ser exercidas:

I - por órgão ou entidade de ente da Federação a que o titular tenha delegado o exercício dessas competências por meio de convênio de cooperação entre entes da Federação, obedecido o disposto no [art. 241 da Constituição Federal](#);

II - por consórcio público de direito público integrado pelos titulares dos serviços.

Parágrafo único. No exercício das atividades de planejamento dos serviços a que se refere o caput deste artigo, o titular poderá receber cooperação técnica do respectivo Estado e basear-se em estudos fornecidos pelos prestadores.



CAP III - DA PRESTAÇÃO REGIONALIZADA

Art. 16. A prestação regionalizada de serviços públicos de saneamento básico poderá ser realizada por:

I - órgão, autarquia, fundação de direito público, consórcio público, empresa pública ou sociedade de economia mista estadual, do Distrito Federal, ou municipal, na forma da legislação;

II - empresa a que se tenham concedido os serviços.

Art. 17. O serviço regionalizado de saneamento básico poderá obedecer a plano de saneamento básico elaborado para o conjunto de Municípios atendidos.

Art. 18. Os prestadores que atuem em mais de um Município ou que prestem serviços públicos de saneamento básico diferentes em um mesmo Município manterão sistema contábil que permita registrar e demonstrar, separadamente, os custos e as receitas de cada serviço em cada um dos Municípios atendidos e, se for o caso, no Distrito Federal.

Parágrafo único. A entidade de regulação deverá instituir regras e critérios de estruturação de sistema contábil e do respectivo plano de contas, de modo a garantir que a apropriação e a distribuição de custos dos serviços estejam em conformidade com as diretrizes estabelecidas nesta Lei.



ADI 1842 RJ / 2013

- Ação ajuizada pelo PDT para questionar a LC 87/1997 e a Lei 2.869/97, ambas do RJ;
- A LC 87 dispõe sobre a Região Metropolitana do Rio de Janeiro e Microrregião dos Lagos (composição, organização e gestão), define funções públicas e serviços de interesse comum (artigos 1º, 2º, parte final, 3º e incisos, e artigos 4º a 11);
- A Lei 2.869 dispõe sobre o regime de prestação do transporte ferroviário, metroviário de passageiros e sobre o saneamento básico (artigos 8º a 21).

Alegação geral: “As Leis citadas usurparam, em favor do Estado do RJ, grande parte das competências que a CF e a nossa história reservaram estritamente aos Municípios. Ao dispor sobre o saneamento, estabeleceu inclusive a política tarifária, tema de manifesta competência e interesse municipal.”



ADI 1842 RJ / 2013

Votos proferidos:

Improcedência: Maurício Corrêa (titularidade deveria ser do Estado);

Procedência: Rosa Weber (inconstitucionalidade das leis fluminenses) e Teori Zavascki (não pode haver pura e simples transferência da titularidade para o estado-membro);

Procedência parcial: Joaquim Barbosa, Nelson Jobim, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski e Marco Aurélio.

Joaquim Barbosa: “...a criação de uma região metropolitana não pode, em hipótese alguma, significar o amesquinamento da autonomia política dos municípios dela integrantes...”

Nelson Jobim: “...interesse metropolitano é o conjunto dos interesses dos municípios envolvidos; titularidade de caráter intermunicipal (agrupamento de municípios sem a interferência direta do estado); municípios decidiriam qual seria a forma de prestação dos serviços; a competência do estado seria meramente procedimental...”



ADI 1842 RJ / 2013

Assim, o plenário do STF julgou parcialmente procedente a ADI 1842:

- Serviços públicos como saneamento e transporte público foram entendidos como de **interesse comum entre Estado e Municípios nas regiões metropolitanas**, devendo ter gestão compartilhada e serviços integrados entre os entes;
- Modulação: produza efeitos a partir de 24 meses a contar da data do julgamento (Ata publicada em 11/03/2013);
- Decisão fala em **entidade regional (órgão de decisão) composta pelos municípios envolvidos com a participação do Estado**, mas não atrelada ao Governador ou Assembleia Legislativa;



ADI 1842 RJ / 2013

- Deixou várias dúvidas, tendo sido interpostos embargos de declaração ainda pendentes de julgamento.

Ex.: Não restou clara a forma de gestão da entidade regional, em que pese falar que não deve haver concentração de poderes e sim divisão e participação de todos.

- Apesar das contradições, o STF reafirmou a autonomia municipal.



Interpretações

Nesse contexto, as competências podem ser mantidas segundo o princípio da preponderância do interesse, que somado ao princípio da subsidiariedade e o da autonomia municipal reforçam a tese de que o município não pode ser afastado da titularidade dos serviços de saneamento.

Assim:

A prestação de serviços públicos de saneamento deve continuar sendo basicamente de caráter local!



Interpretações

Por outro lado:

- Está consolidada a ideia de que os impactos produzidos pela gestão dos recursos hídricos possuem características regionais: quantidade e qualidade da água, bem como os usos de água bruta;
- Assim, é necessário compatibilizar (integrar/articular) no nível regional as Políticas e os Planos Municipais de Saneamento Básico previstos na Lei 11.445;

Plano Diretor Metropolitano => cap. Saneamento

Plano Estadual de Saneamento => cap. Reg. Metropolitana

Bacias Hidrográficas, Regiões Integradas de Desenvolvimento

- Da mesma forma como a política dos subsídios deve ser negociada e explícita, os ótimos tarifários devem ser construídos com bases regionais (Regulação Regional).



Interpretações

Considerando:

- Que a CF já prevê o chamado federalismo cooperativo, ou seja, abre a possibilidade de gestões associadas de serviços públicos entre entes federados;
- Dentro de um cenário de cooperação, integração e associação previsto na Lei 11.445, surge território fértil para a gestão compartilhada no saneamento por meio de consórcios públicos;
- Que já existe a Lei 11.107/05, a Lei dos Consórcios Públicos, regulamentada pelo Decreto 6.017/2007, em sintonia com o art. 241 da CF, disciplinando a realização de serviços de interesse comum entre os entes federados (os consórcios podem ser associação pública ou pessoa jurídica de direito privado);
- Há o entendimento de que é pequena a probabilidade de estender os efeitos da decisão da ADI 1842 para todas as Regiões Metropolitanas, o que dá a possibilidade de cada uma buscar atender suas peculiaridades;
- Ainda conforme interpretação da ADI 1842, a integração municipal poderá ocorrer de forma compulsória (Lei Estadual) ou voluntária (iniciativa dos municípios).



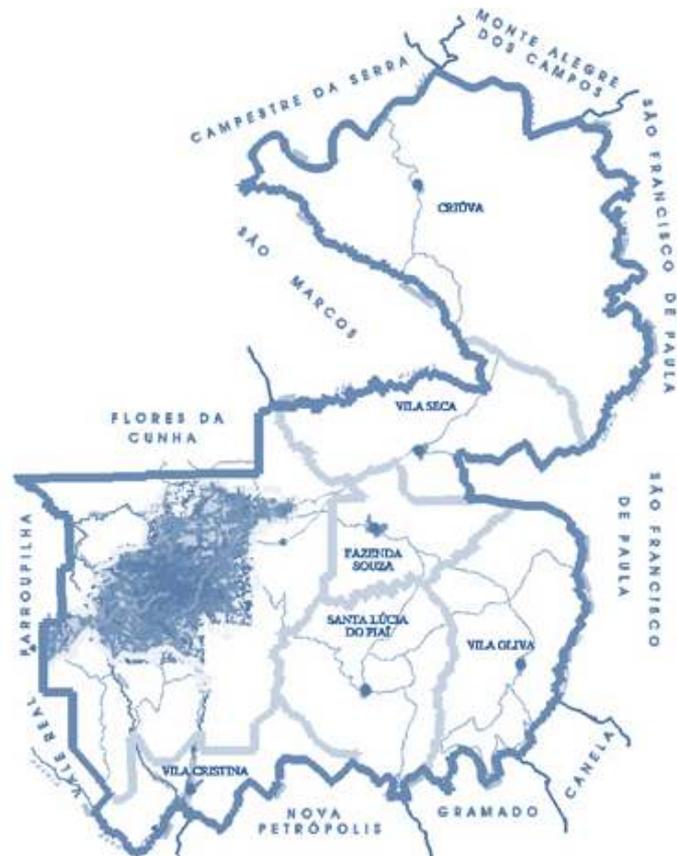
Proposta para a organização dos serviços de saneamento nas regiões metropolitanas (RM)

- A formação de Consórcios entre municípios para as atividades de **planejamento, regulação e fiscalização** dos serviços pode favorecer o atendimento dos novos conceitos lançados;
- Preserva-se reservada aos municípios da RM definir a sua forma de execução, tendo em conta sua capacidade técnica e história de prestação (podendo ser de forma própria, delegada ou concedida);
- O consórcio promoverá um acordo (contrato) de cooperação interfederativa;
- Ao tomarem esta iniciativa, voluntariamente, por meio de associação dos seus interesses comuns, os Municípios podem inclusive prescindir da presença do Estado neste arranjo institucional.



Um case de sucesso: município de Caxias do Sul

- Área Territorial do Município: 1.644 km²(PDM/06).
- Área urbana: 235,97 km² (PDM/06).
- População: 465.304 habitantes (IBGE/2013).



Aspectos Geomorfológicos e Hidrológicos de Caxias do Sul

- Relevo acidentado típico de região montanhosa.
- Divisor de águas das bacias dos rios Caí, ao Sul, e das Antas, ao Norte.
- Cidade afastada de grandes mananciais.
- Abastecimento de água é realizado através do represamento de pequenos arroios.



O SAMAE

O Serviço Autônomo Municipal de Água e Esgoto (SAMAE) foi fundado em 05 de janeiro de 1966.

- Abastece 100% da população urbana.
- Abastece 98,5% da população total do município (inclui área rural).
- Atende 191.891 economias.
- Atende 128.856 ligações de água.
- Volume produzido (m³) = 3.585.470
- 640 ha de área alagada.
- 80 milhões de m³ represados.
- 1.400 L/s sendo tratados atualmente.



Caxias é a primeira cidade do RS no ranking nacional de saneamento

De acordo com dados do Instituto Trata Brasil, que tem por base as informações fornecidas pelo Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), Caxias do Sul está na 1ª posição do RS e 39ª posição no ranking nacional que mede o desempenho do serviço. O levantamento, referente aos registros entre 2009 e 2013, é baseado na qualidade de atendimento em água e esgoto dentre as 100 maiores cidades do Brasil.

Em 2011, 77,10% da cidade era atendida por sistemas de esgoto coletado, afastado e/ou tratado. E, em 2013 a cidade atingiu 88,1%. Com este indicador, Caxias é a cidade gaúcha com melhor índice no Brasil, seguida por Porto Alegre (44º) e Pelotas (58º).



ESTAÇÕES DE TRATAMENTO DE ÁGUA (ETA)

Sistemas de abastecimento de água em operação

1. Faxinal (abastece 65% da cidade)

ETA Parque da Imprensa – 1100 L/s

ETA Ana Rech – 65 litros por segundo

2. Maestra (abastece 20% da cidade)

ETA Celeste Gobbato e Ildefonso Schroeber
– 300 L/s

3. Samuara (abastece 3% da cidade)

ETA Samuara – 45 L/s

4. Dal Bó (abastece 6% da cidade)

ETA Borges de Medeiros – 80 L/s

5. Marrecas (abastece 5% da cidade)

ETA Morro Alegre - 100L/s





ETA Parque da Imprensa





Sistema de Abastecimento Dal Bó





Sistema de Abastecimento Faxinal



O SAMAE

ESTAÇÕES DE TRATAMENTO DE ESGOTO

Principais sistemas de tratamento de esgoto em operação

1. Tega; trata 440L/s
2. Pinhal; trata 240L/s
3. Belo; trata 120L/s
4. Pena Branca; trata 120L/s
5. Samuara; trata 60L/s
6. Cândia; trata 42L/s
7. Serrano; trata 25L/s
8. Dal Bó; trata 20L/s
9. Ana Rech; trata 10L/s
10. Vitória; trata 7,5 L/s
11. O SAMAE possui 81 estações locais que tratam 110L/s.





ETE Tega





ETE Pena Branca



Sistema Marrecas

O Sistema Marrecas representa garantia de água pelos próximos 20 anos, para uma população de 250 mil habitantes.

Com sua ativação, especialmente nas áreas que poderão ser atendidas por gravidade, o sistema de abastecimento de Caxias do Sul, como um todo, ganha em qualidade, o que representa, inclusive, grande economia em relação aos gastos com energia elétrica.



Conclusão

- É fundamental a inversão da pirâmide de repartição dos recursos públicos privilegiando-se os municípios;
- Fortalecimento da titularidade municipal na área de serviços urbanos - saneamento, transporte público, entre outros;
- Estímulo aos consórcios regionais com a regulação e fiscalização regionalizada através de um modelo de associação autárquica com autonomia jurídica, administrativa e sustentabilidade financeira.



Obrigado pela atenção!

Edio Elói Frizzo

Diretor-presidente do SAMAE

Presidente da Assemae/RS

gabinete@samaecaxias.com.br

