

# GESTÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA NO SETOR DE SANEAMENTO





**Fundação Nacional de Saúde**

**Gestão Econômico-financeira no Setor de Saneamento**

**2ª Edição**

**Brasília, 2014**



Esta obra é disponibilizada nos termos da Licença Creative Commons – Atribuição – Não Comercial – Compartilhamento pela mesma licença 4.0 Internacional. É permitida a reprodução parcial ou total desta obra, desde que citada a fonte.

A coleção institucional do Ministério da Saúde pode ser acessada, na íntegra, na Biblioteca Virtual em Saúde do Ministério da Saúde: <[www.saude.gov.br/bvs](http://www.saude.gov.br/bvs)>.

Tiragem: 2ª edição – 2014 – 3.000 exemplares

**Elaboração, distribuição e informações:**

MINISTÉRIO DA SAÚDE

Fundação Nacional de Saúde

Departamento de Engenharia de Saúde Pública (Densp)

Coordenação-Geral de Cooperação Técnica em Saneamento (Cgcot)

SAS Quadra 4, Bloco N, 6º andar, Ala Sul

CEP: 70.070-040 – Brasília/DF

Tel.: (61) 3314-6614 / 6622 / 6404

**Homepage:** <http://www.funasa.gov.br>

**Organização:**

João Batista Peixoto

**Colaboração:**

Clemilda Rodrigues Ferreira

**Editor:**

Coordenação de Comunicação Social (Coesc/GabPr/**Funasa**/MS)

Divisão de Editoração e Mídias de Rede (Diedi)

SAS Quadra 4, Bloco N, 2º andar, Ala Norte

CEP: 70.070-040 – Brasília/DF

Capa, projeto gráfico e diagramação:

Impresso no Brasil / **Printed in Brazil**

---

**Ficha Catalográfica**

---

Brasil. Ministério da Saúde. Fundação Nacional de Saúde.

Gestão econômico-financeira no setor de saneamento - Funasa / Ministério da Saúde, Fundação Nacional de Saúde. 2. ed. – Brasília : Funasa, 2014.

200 p.

1. Saneamento Básico. 2. Controle de Custos. I. Título.

CDU 628

---

## Sumário

Apresentação	7
Apresentação	9
Introdução	11
Parte I - elementos de gestão financeira	15
1 Planejamento	17
2 Orçamento Público	19
2.1 Princípios Orçamentários	19
2.2 Planejamento Orçamentário	20
3 Contabilidade do Setor Público	23
3.1 Receita Orçamentária	23
3.2 Despesas Orçamentárias	26
3.3 Sistema Contábil Público	30
3.4 Patrimônio Público	31
3.4.1 Mensuração de Ativos e Passivos	31
3.4.2 Variações Patrimoniais	32
3.4.3 Procedimentos Patrimoniais Específicos	33
3.5 Regime patrimonial dos bens vinculados a serviços delegados	34
4 Aspectos da Regulação Econômica	37
4.1 Formas de Organização Institucional da Gestão dos Serviços	37
4.2 Dos Aspectos Econômicos	39
4.3 Regulação dos Serviços Públicos	40
4.3.1 Aplicabilidade das diretrizes de regulação da Lei 11.445/07	41
4.4 Modalidades de Regulação Econômica	42
4.4.1 Objetivos e modalidades de regulação	42
4.4.2 Regulação pelo custo econômico do serviço	43
4.4.3 Regulação por incentivos	45
4.4.4 Regulação por preço teto (price cap)	46
4.4.5 Regulação pela receita máxima	47
4.4.6 Regulação de referência (benchmark ou yardstick competition)	47
5 Estratégia e Política de Financiamento	49
5.1 Sustentabilidade	49
5.2 Fontes principais de financiamento	50
5.2.1 Cobrança pela prestação dos serviços	50
5.2.2 Subvenções e subsídios públicos e privados	51
5.2.3 Inversões diretas de capitais públicos	53
5.2.4 Fundos de recursos hídricos e compensações ambientais	53
5.2.5 Empréstimos de fundos e bancos públicos e privados	54
5.2.6 Fundo de universalização	56
5.2.7 Delegação dos serviços para terceiros	56
5.2.8 Proprietário de imóvel urbano	58
5.2.9 Desoneração de encargos fiscais e tributários	58
6 Monitoramento e Avaliação dos Serviços	61
6.1 Sistemas de Informações	61

6.2	Gestão Técnica e Operacional	61
6.3	Gestão Comercial	62
6.4	Gestão Administrativa e Financeira	62
6.5	Sistema Contábil e Orçamentário	63
6.6	Sistema e Regime Contábil	64
6.7	Indicadores de desempenho	67
Parte II – Elementos da política e regulação tarifária		73
7	Política de Cobrança	75
7.1	Regime de Cobrança pela Prestação dos Serviços	75
7.1.1	Requisitos para adoção dos regimes de cobrança	75
7.1.2	Hipóteses e regimes de cobrança	76
7.2	Reajuste e Revisão de Taxas e Tarifas	78
7.3	Prestação Direta do Serviço Público Local	79
7.4	Gestão Associada	81
7.4.1	Consórcio público e prestação individualizada ou regional	81
7.4.2	Convênio de cooperação e prestação individualizada	82
7.5	Prestação delegada – contratos de concessão e de programa	82
7.6	Escolha da Modalidade de Regulação	83
8	Determinação do Custo do Serviço	85
8.1	Conceitos gerais	85
8.1.1	Despesas de exploração	85
8.1.2	Depreciação e amortização de investimentos	86
8.1.3	Remuneração do prestador dos serviços	88
8.1.4	Remuneração de investimentos – capital próprio ou de terceiros	89
8.2	Modelos conceituais de custos	93
8.2.1	Custo histórico-contábil	93
8.2.2	Custo incremental médio de longo prazo	96
8.2.3	Custo financeiro em regime de caixa	98
9	Estrutura do Sistema de Cobrança	101
9.1	Aspectos do sistema e da estrutura de cobrança	101
9.2	Elementos determinantes	102
9.3	Valor Único ou Valor Progressivo	107
9.4	Valor para cada serviço e Valor Único para um ou mais serviços	107
9.5	Valor Mínimo baseado em Consumo Mínimo	108
9.6	Valor Básico pela Disposição do Serviço	109
10	Política de Subsídios	111
10.1	Objetivos Gerais	111
10.2	Objetivos Específicos	111
10.3	Aspectos Gerais	112
Parte III – Avaliação econômico-financeira		115
11	Formulações e Modelos de Aplicação Prática	117
11.1	Modelo de Gestão e Prestação dos Serviços	117
11.2	Definição de Premissas, Parâmetros e Metas	118
11.3	Definição das Formulações Matemáticas	119
11.4	Desenho e Estrutura dos Modelos de Avaliação	119
11.4.1	Modelo do Método “Custo Histórico-Contábil”	120
11.4.2	Modelo do Método “Custo Incremental de Longo Prazo”	121

11.4.3	Modelo do Método “Custo Financeiro em Regime de Caixa”	122
12	Estrutura e composição de custos	123
12.1	Definição da estrutura de custos	123
12.2	Definição da composição dos custos	123
13	Projeções estruturais e fluxos financeiros	127
13.1	Projeções estruturais e financeiras	127
13.2	Elaboração dos fluxos econômico-financeiros	128
14	Exercícios de cálculos de tarifas e taxas	133
	Referências Bibliográficas	141
	Anexo A – Modelo de Projeto de Lei de Constituição de Fundo Especial	143
	Anexo B – Modelo de Decreto de Regulamentação de Fundo Especial	147
	Anexo C – Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007	151
	Anexo D – Decreto nº 7.217, de 21 de junho de 2010	171



## Apresentação

Ao longo de sua história de quase três décadas, a Assemae teve sempre uma atuação contundente de defesa e apoio aos serviços públicos municipais de saneamento, e empunhou a bandeira do municipalismo, incentivando e valorizando os gestores públicos, pois reconhece que é nos municípios que se manifestam as demandas dos moradores, e é também nos municípios que as políticas públicas se consolidam.

Ao estabelecer esta nova parceria com a Fundação Nacional de Saúde para a realização de cursos e oficinas de capacitação, voltados aos municípios com até 50 mil habitantes, a Assemae ratifica sua opção pelo setor público como meio para se alcançar a universalização do saneamento básico.

Mais do que recursos financeiros, para se oferecer saneamento à totalidade dos brasileiros residentes nas áreas urbanas e rurais, é preciso suprir a carência generalizada da mão de obra qualificada em todas as etapas da cadeia produtiva do setor, desde a elaboração de projetos, execução e manutenção de obras e prestação dos serviços.

A Lei 11.445/2007 – marco regulatório do saneamento básico; a Lei 11.107/2005 – Lei de Consórcios Públicos; e a Lei 12.305/2010 – que trata do manejo dos resíduos sólidos, sinalizam horizontes de novos avanços para os serviços de saneamento básico no país. Os cursos e oficinas que, em conjunto com a Funasa, a Assemae realizará de agora até dezembro de 2013, são oportunidades para ampliar a divulgação, entendimento e aplicação destas Leis em benefício de municípios de todo o Brasil.

Esta apostila apresenta conteúdo de grande relevância, com novos conhecimentos aos mais de 3 mil participantes das oficinas e cursos que faremos em todas as regiões do país.

O trabalho conjunto das equipes da Assemae e da Funasa, e a colaboração de instrutores, coordenadores e apoios, certamente farão desta parceria mais uma iniciativa de sucesso.

Que os participantes tirem desta capacitação o melhor proveito. Sucesso a todos.

Presidente Nacional da Assemae



## Apresentação

A Fundação Nacional de Saúde – Funasa, órgão executivo do Ministério da Saúde, é uma das instituições do Governo Federal responsável em promover a inclusão social por meio de ações de saneamento para prevenção e controle de doenças, bem como por formular e implementar ações de promoção e proteção à saúde.

As ações de inclusão social, por meio da saúde, são realizadas com a prevenção e controle de doenças e agravos ocasionados pela falta ou inadequação nas condições de saneamento básico em áreas de interesse especial, como assentamentos, remanescentes de quilombos e reservas extrativistas, bem como em áreas urbanas e rurais. Na área de Engenharia de Saúde Pública, a Funasa detém a mais antiga e contínua experiência em ações de saneamento no país e atua com base em indicadores sanitários, epidemiológicos, ambientais e sociais, objetivando o controle e a redução da mortalidade infantil, a redução da incidência de doenças de veiculação hídrica e a melhoria da qualidade de vida da população.

Parte desses objetivos é alcançado por intermédio de ações de natureza técnica, realizadas no âmbito do Programa de Cooperação Técnica. Este programa está direcionado para as unidades federadas, municípios e instituições públicas prestadoras de serviços de saneamento ambiental, prioritariamente para os municípios com população total de até 50 mil habitantes e consórcios públicos de saneamento básico constituídos e/ou em processo de constituição.

Elemento fundamental neste processo, as ações de capacitação têm ganhado destaque entre as atividades desenvolvidas por esta Fundação. Como forma de promover o desenvolvimento institucional dos prestadores públicos de serviços de saneamento, mediante fortalecimento dos quadros municipais, a parceria entre Funasa e Assemae abre novas possibilidades para que milhares de técnicos e gestores públicos participem de capacitações de Política e Plano Municipal de Saneamento Básico, Redução de Perdas em Sistema de Saneamento, Estruturação e Implementação de Consórcios Públicos de Saneamento e Gestão Econômico-financeira no setor de Saneamento.

A **Funasa** reforça, assim, seu compromisso de investir nos municípios com ações voltadas para a promoção da saúde pública, por meio de políticas de saneamento para prevenção e controle de doenças que permitem mudar a realidade de milhares de brasileiros, oferecendo-lhes melhores condições para uma vida digna.

Presidente da **Funasa**



A gestão econômico-financeira dos serviços públicos de saneamento está diretamente associada ao modelo de gestão institucional e às normas de regulação de sua organização e prestação, os quais, por sua vez, decorrem da forma de organização política do estado – unitário ou federal – e das disposições constitucionais que o regem.

No Brasil, os aspectos administrativos e normativos dos serviços públicos de saneamento sofreram as influências centralizadoras típicas do estado unitário em boa parte do período colonial e no período imperial, e vem convivendo com modelos híbridos desde a instauração da república federativa (1891) até os dias atuais, em que a união, os estados e os municípios interagem cooperativa ou concorrentemente de diversas formas.

A União marcou forte presença na gestão dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário até o início da década de 1990, por meio da extinta Fundação SESP<sup>1</sup> (atual **Funasa**), atuando na implantação e administração desses serviços em cooperação com centenas de municípios em praticamente todos os estados brasileiros, e o Governo Federal se mantém até hoje como principal responsável pelo financiamento do setor.

Com presença forte no Nordeste e participação menos ostensiva nas demais regiões até a década de 1960, os estados se tornaram na década de 1970, por meio de suas empresas de saneamento, maiores agentes na prestação dos serviços de abastecimento de água e, em menor grau, de esgotamento sanitário, em consequência do modelo adotado com o PLANASA<sup>2</sup>.

Embora reconhecida a autonomia municipal para a gestão dos serviços de interesse local em todas as constituições republicanas e mesmo com o reconhecimento dos municípios como entes federados na constituição de 1988, o efetivo poder de gestão dos municípios sobre os serviços públicos de saneamento básico continua limitado até os dias atuais, seja em razão de heranças autocráticas históricas do PLANASA, que ainda mantém municípios e estados em irracionais conflitos de interesses e de competências sobre a titularidade desses serviços; ou, principalmente, da falta de políticas públicas institucionalizadas e regulamentadas e de capacitação técnica dos gestores públicos.

A exigência de regulação econômica dos serviços públicos já era prevista na Constituição de 1934, que atribuiu essa competência à União, e na Constituição de 1946, em que essa competência passou a ser atribuída explicitamente ao ente federativo titular dos serviços.

Em 1978 a União editou a Lei 6.528, que estabeleceu as diretrizes básicas de regulação, e o Decreto 82.587, que regulamentou os aspectos econômicos dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, estabelecendo uma modalidade específica

---

<sup>1</sup> O Serviço Especial de Saúde Pública foi criado em 1942 e transformado em fundação pela Lei 3.750/1960. Substituída em 1991 quando foi criada a Fundação Nacional de Saúde (FUNASA), vinculada ao Ministério da Saúde.

<sup>2</sup> Plano Nacional de Saneamento, instituído conforme a Lei nº. 5.318/67.

de regulação tarifária aplicável para os serviços prestados pelas empresas estaduais no âmbito do PLANASA. Esta regulação vigorou de fato até setembro de 1991, quando o referido Decreto foi extinto pelo Executivo Federal (Governo Collor), ainda que a citada Lei só viesse a ser revogada pela Lei nº. 11.445, de 2007.

Em 2005 foi aprovada a Lei nº. 11.107 (Consórcios Públicos)<sup>3</sup>, criando um ambiente normativo adequado para o exercício da cooperação federativa prevista no art. 241 da CF<sup>4</sup>, disciplinando a gestão associada de serviços públicos.

De outro lado, o art. 175 da Constituição de 1988 confirmou o princípio de que, além de observar as diretrizes normativas gerais de âmbito nacional, a prestação dos serviços públicos deve ser disciplinada em Lei do ente da Federação a que estiver afeta essa competência, a qual deve dispor, entre outras normas, sobre: o regime das empresas delegatárias e o caráter especial e as condições do contrato de prestação dos serviços, quando houver delegação – bem como os direitos dos usuários e os aspectos econômicos, inclusive a política e regulação tarifária<sup>5</sup>.

Somente em 05 de janeiro de 2007 foi aprovada a Lei nº. 11.445, que institui as diretrizes normativas nacionais para o saneamento básico e a Política Federal de Saneamento Básico, cumprindo o que previa o art. 21, inciso XX, da Constituição. As diretrizes desta Lei constituem as bases normativas para a regulamentação e gestão dos serviços públicos de saneamento básico, criando condições efetivas para o cumprimento das disposições do art. 175 da Constituição pelos titulares desses serviços, cujos aspectos, principalmente os econômicos, são tratados neste texto.

Deste preâmbulo historiográfico pode-se concluir, preliminarmente, que, fora do período de efetiva vigência do Decreto Federal nº 82.587/78 e especificamente no âmbito do PLANASA, a gestão e, particularmente, os aspectos econômicos dos serviços públicos de saneamento básico não observaram qualquer ordenamento normativo de caráter nacional, e que a organização e regulamentação desses serviços têm sido conduzidas, desde a era do Brasil Império, pela instância ou ente federativo que responde efetivamente pela sua prestação, consoante ou não com os vigentes preceitos constitucionais e federativos.

Em consequência destes fatos, verifica-se que o cenário atual ainda reflete um panorama confuso da gestão dos serviços de saneamento básico, em que convivem: (i) situações onde não há quaisquer instrumentos normativos ou regulatórios; (ii) legislações municipais, normalmente insuficientes ou inadequadas, tanto para os serviços prestados diretamente como para os serviços delegados; (iii) atos normativos estaduais, alguns deles reproduzindo a legislação federal do PLANASA, constitucionalmente questionáveis em face da titularidade municipal dos serviços; (iv) delegações municipais baseadas em instrumentos jurídicos insuficientes, inadequados ou sem o devido suporte legal; (v) delegações municipais irregulares, vencidas ou sem qualquer instrumento jurídico que as validem; e (vi), mais recentemente, convênios de cooperação celebrados entre municípios

<sup>3</sup> A Lei nº. 11.107/2005 foi regulamentada pelo Decreto nº. 6.017/2007.

<sup>4</sup> Art. 241 da CF, estabelecido conforme a Emenda Constitucional nº. 19, de 4 de junho de 1998.

<sup>5</sup> No entendimento de vários juristas (SILVA, 1996 e MUKAY, 1999, entre outros) a Lei a que se refere o art. 175 da CF não se trata exclusivamente da Lei Federal nº. 8.987/95, no que concerne às normas gerais de licitação e contratação, mas da Lei própria do ente da Federação que detém a competência para organizar e prestar os serviços públicos de sua titularidade, visto que essa Lei deve disciplinar a prestação dos serviços sob qualquer forma de prestação, inclusive a realizada diretamente pelo seu titular.

e estados e contratos de programa firmados com as respectivas empresas de saneamento para a prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, que, em essência, não observam os arts. 30, 175 e 241, da Constituição Federal e não respeitam as diretrizes e normas estabelecidas pelas Leis nºs. 11.107/2005 e 11.445/2007.

O presente curso visa contribuir para reversão e melhoria deste cenário. Para tanto seu conteúdo está organizado em três partes temáticas, cada uma delas subdividida em capítulos das matérias específicas, contemplando: na PARTE I, os elementos de gestão econômico-financeira dos serviços, nos aspectos orçamentários, contábeis, legais, teóricos e conceituais; na PARTE II, os elementos de política de cobrança dos serviços (política tarifária), nos seus aspectos legais, conceituais, estruturais, econômico e financeiros; e na PARTE III, os elementos e instrumentos de avaliação econômico-financeira e cálculos dos custos dos serviços, inclusive modelos matemáticos simplificados de aplicação prática para avaliação econômico-financeira, cálculo dos custos e de tarifas ou taxas dos serviços.



## Parte I - elementos de gestão financeira

Nesta primeira parte são analisados os instrumentos e mecanismos necessários para a adequada gestão econômico-financeira dos serviços públicos de saneamento básico, com destaque para os que tratam do orçamento, da contabilidade pública, da regulação econômica, da estratégia e da política de financiamento e dos mecanismos de monitoramento e avaliação continuada do desempenho econômico-financeiro da prestação dos serviços.



# 1 Planejamento

O planejamento é instrumento de gestão indispensável, tanto para o Poder Público titular dos serviços como para os seus prestadores, e deve ser adotado de forma permanente e sistemática.

A Lei nº 11.445/07 define o planejamento como elemento determinante para a gestão dos serviços públicos de saneamento básico, entendido como o conjunto de atividades atinentes à identificação, qualificação, quantificação, organização e orientação de todas as ações, públicas e privadas, por meio das quais um serviço público deve ser prestado ou colocado à disposição de forma adequada. Neste contexto o planejamento é instrumento essencial para, entre outras coisas:

- a) Diagnosticar e avaliar a situação em que se encontram os serviços e definir as ações necessárias para torná-los adequados para a população;
- b) Estabelecer os objetivos e as metas que se pretende alcançar com a gestão dos serviços;
- c) Definir programas e projetos e prioridades das ações;
- d) Definir e avaliar as fontes de financiamento dos serviços;
- e) Estabelecer mecanismos de controle, monitoramento e avaliação.

Os objetivos e metas são determinantes para definição do plano de investimentos requeridos. A escala e o nível de integração entre diferentes serviços são essenciais para se determinar o arranjo mais racional para a organização e prestação dos serviços, visando proporcionar maior qualidade e menor custo para os usuários e uma política de subsídios mais justa.

O processo de planejamento dos serviços públicos de saneamento básico se dá em dois níveis. No primeiro nível está o **Plano de Saneamento Básico**, instrumento essencial da política pública, de natureza abrangente e de caráter prospectivo e analítico da situação existente (diagnóstico) e propositivo dos objetivos e metas e dos programas, projetos e ações necessárias para alcançá-los, constituindo-se ainda em instrumento vinculante para o Poder Público titular nos aspectos relativos à organização e à prestação dos serviços.

Em segundo nível está o **Planejamento da Gestão** dos serviços, de caráter executivo e estratégico das ações administrativas e técnicas, orientadas tanto para a prestação como para a regulação, avaliação e fiscalização.

Neste sentido o Planejamento da Gestão é entendido também como processo contínuo e dinâmico voltado à identificação das melhores alternativas para o alcance da missão institucional, incluindo a definição de objetivos, metas, meios, prazos de execução, custos e responsabilidades, materializados em planos executivos hierarquicamente interligados.

Neste capítulo são tratados apenas os instrumentos e mecanismos de planejamento e de controle e monitoramento da gestão econômico-financeira dos serviços.



## 2 Orçamento Público

A Constituição Federal e a Lei 4.320/64 estabeleceram as normas fundamentais relacionadas ao orçamento público, e, mais recentemente, a Lei de Responsabilidade Fiscal<sup>6</sup> instituiu regramentos mais específicos voltados para a responsabilidade na gestão fiscal e controle dos recursos públicos.

O orçamento público não tem definição única, basicamente é o ato de prever e autorizar as despesas que o Ente Público pode/deve realizar no decorrer de determinado exercício, baseado nas receitas previamente estimadas pelos gestores públicos.

A palavra-chave do orçamento é o **planejamento**, ou seja, como gerenciar os recursos provenientes de tributos e de outras receitas e sua aplicação para o provimento dos serviços públicos necessários ao atendimento das necessidades da população, tais como a educação, a saúde, a segurança, entre outras.

O orçamento público, portanto, é mais que um instrumento contábil, é um processo de planejamento contínuo e dinâmico atendendo variados fins dentre os quais destacam-se o próprio **planejamento, o controle de gastos públicos e a gestão de recursos**.

### 2.1 Princípios Orçamentários

A Lei 4.320/64, em seu art. 2º, estabelece: “A Lei orçamentária conterá a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos aos princípios de unidade, universalidade e anualidade”.

- **Princípio da Unidade:** Cada unidade governamental deve possuir apenas um orçamento, um único orçamento para o exercício;
- **Princípio da Universalidade:** O orçamento “uno” deve conter todas as receitas e despesas do Ente;
- **Princípio da Anualidade ou Periodicidade:** Orçamento elaborado e autorizado por um período limitado de tempo, o qual é denominado de exercício financeiro.

Destacam-se também:

- **Princípio da Exclusividade:** A Lei Orçamentária deverá conter apenas matéria orçamentária (de natureza financeira), excluindo qualquer dispositivo estranho, conforme estabelecido na Constituição Federal, em seu §8 do art. 165;
- **Princípio da Discriminação ou Especialização:** As receitas e despesas devem ser classificadas de maneira detalhada, a fim de facilitar a análise por parte de pessoas;

---

<sup>6</sup> Lei Complementar nº. 101, de 04 de maio de 2000.

- **Princípio da Publicidade:** O conteúdo contido no orçamento deve ser divulgado em veículos oficiais de comunicação;
- **Princípio do Equilíbrio:** Manter o equilíbrio entre receitas e despesas em cada exercício financeiro para que não haja gastos maiores que a receita arrecadada;
- **Princípio da Não Afetação da Receita:** Nenhuma **receita de impostos** deve ser reservada ou comprometida para atender determinados gastos, salvo as situações previstas na Constituição Federal – como os gastos obrigatórios com educação e saúde e outros (cf. art. 167, CF). Por óbvio, esta restrição não se aplica a receitas de taxas e tarifas decorrentes da disposição ou prestação de serviços públicos específicos, como os de saneamento básicos.

## 2.2 Planejamento Orçamentário

É fundamental cuidar das entradas e saídas de dinheiro do setor público, bem como a periodicidade que isso ocorrerá, a fim de planejar onde investir e preparar-se para possíveis imprevistos que possam ocorrer e dessa forma honrar seus compromissos.

O planejamento orçamentário tem o papel de determinar e prever o que, quando, como e com que recursos os gastos do ente público, estabelece como competência do Poder Executivo a elaboração do Plano Plurianual (PPA), a proposição da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), e da Lei Orçamentária Anual (LOA), conforme dispõe a Constituição Federal (art. 165, inciso I, II e III).

O Plano Plurianual trata-se da proposta de governo para período de quatro (4) anos, e é elaborado no primeiro ano do mandato. Portanto, no primeiro ano do mandato o governo recém eleito tem de cumprir o PPA elaborado pelo governo anterior, do mesmo modo que o último ano do plano deverá ser cumprido pelo seu sucessor, como forma de induzir à continuidade das políticas públicas, objeto último do planejamento.

No âmbito da receita, a metodologia de projeção orçamentária em geral se baseia nas séries históricas de arrecadação das diferentes receitas ao longo dos anos ou meses anteriores (base de cálculo), corrigidas por parâmetros de preço (efeito preço/inflação), de quantidade (efeito quantidade) e de eventuais mudanças de alíquotas ou de suas bases de cálculo (efeito legislação), utilizando-se esses fatores para a formulação dos modelos matemáticos mais adequados para projetar essas receitas para os períodos orçamentários seguintes.

A projeção das receitas é fundamental para a determinação das despesas, pois é a base para a fixação destas na Lei Orçamentária Anual, na execução do orçamento e para a determinação das necessidades de financiamento do Governo. Além disso, é primordial sua análise na concessão de créditos suplementares e especiais por excesso de arrecadação.

Resguardado os percentuais mínimos, que devem ser investidos nas áreas de educação e saúde, as metas de gastos com despesas correntes (custeio) e de capital (investimentos) são projetadas, física e monetariamente, e lançadas ou atribuídas para cada função de governo. Em suma, faz-se o planejamento estratégico, prepara-se o plano de programa e de metas em função das receitas e, posteriormente, realiza-se o detalhamento das receitas e das despesas.

Conceitualmente, portanto, o Plano Plurianual (PPA) constitui o plano orçamentário de governo de médio prazo – período de quatro anos – onde se estabelecem as estratégias e diretrizes básicas para as políticas públicas e para as ações governamentais. É do PPA que, ano a ano, derivarão as Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e, conseqüentemente, as Leis Orçamentárias Anuais (LOA).

O Plano contempla:

- Despesas de Capital focando na ampliação da capacidade produtiva do Poder Público (obras, aquisição de equipamentos);
- Despesas Decorrentes das de Capital (investimentos), geradas pela necessidade de manter em funcionamento o bem ou serviço que se encontra incorporadas ao patrimônio (manutenção das despesas de capital);
- Despesas de Programas de Duração Continuada, ações e atividades permanentes da Administração Pública que geram benefícios permanentes para a população.

O PPA deve ser encaminhado pelo Poder Executivo ao Legislativo até o dia 31 de agosto do primeiro ano de mandato de governo e deverá ser aprovado até o dia 31 de dezembro do mesmo exercício.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) introduzida pela Constituição Federal de 1988 tem como principal finalidade orientar a elaboração do orçamento e a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA) visando sincronizá-los com as diretrizes, objetivos e metas da administração pública, estabelecidas no Plano Plurianual, ou seja, estabelece as orientações normativas para que o orçamento seja elaborado obedecendo às diretrizes e aos planos estratégicos do Governo.

Com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal a LDO também passou a definir regras de execução do próprio orçamento: todas as despesas de capital para o exercício subsequente, todas as alterações na legislação tributária e definição da política das agências financeiras de fomento devem estar obrigatoriamente previstas na LDO.

Além dessas atribuições a LDO também deve dispor sobre o equilíbrio entre receitas e despesas, critérios e formas de limitação de empenhos, normas relativas ao controle de custos e avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos orçamentários (LRF, art.4º).

Integrados ao projeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias devem ser apresentados o anexo de metas fiscais e o anexo de riscos fiscais. O anexo de metas fiscais deve conter: as metas anuais, em valores, relativo a receitas e despesas, resultado nominal e primário, montante da dívida pública e avaliação do cumprimento de metas relativas ao ano anterior. O anexo de riscos fiscais deve apresentar os conceitos dos riscos fiscais bem como sua classificação e a avaliação dos passivos contingentes e outros riscos que possam afetar as contas públicas.

A Lei Orçamentária Anual deverá ser elaborada obedecendo ao Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias, é considerada o principal instrumento orçamentário, já que é a partir dela que o gestor recebe a autorização para a execução do orçamento.

O processo orçamentário tem caráter contínuo e simultâneo, por meio do qual se elabora, aprova, executa, controla e avalia a programação de dispêndios do setor público nos aspectos financeiros e físicos.

Na elaboração da proposta orçamentária primeiramente são fixadas as despesas de caráter obrigatório (pessoal e encargos ativos e inativos, juros e amortização da dívida), em segundo define-se as despesas discricionárias essenciais e, em terceiro, faz-se a programação das demais despesas discricionárias, obedecendo às prioridades constantes na LDO.

Após esta etapa encaminha-se o projeto da LDO para o Legislativo onde será examinada e poderá sofrer alterações. Obtendo-se a aprovação inicia-se a execução do orçamento, o qual ocorre dentro do exercício financeiro, período de 1º de janeiro a 31 de dezembro, conforme art. 34 da Lei 4.320/64.

A partir da aprovação o orçamento será objeto de avaliação e controle. O controle interno é realizado pelos órgãos do Poder Público, que cuidam para que o processamento das receitas e despesas obedeça às Leis existentes. O controle externo verificará a legalidade e regularidade das contas públicas e é realizado pelo Poder Legislativo com auxílio do Tribunal de Contas.

## 3 Contabilidade do Setor Público

A contabilidade pública fundamenta-se na Constituição Federal, em seu art. 165, § 9º, onde estabelece que sejam regidas por Lei complementar específica as normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta, bem como as condições para a instituição e funcionamento de fundos.

Recepcionada pelo referido dispositivo constitucional, a Lei 4.320/64 estabelece as normas gerais do direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da esfera governamental e a Lei de Responsabilidade Fiscal, outra referência legal extremamente importante, contempla as normas de finanças públicas voltadas para responsabilidade na gestão fiscal.

Recentemente, a contabilidade no Setor Público tem passado por momentos de transição, visando, entre outros objetivos:

- a) Promover a convergência e aplicação dos padrões internacionais de contabilidade aplicados ao setor público;
- b) Implementar procedimentos e práticas contábeis que permitam o reconhecimento, a mensuração, a avaliação e a evidenciação dos elementos que integram o patrimônio público;
- c) Orientar a implantação de sistema de custos no âmbito do setor público brasileiro;
- d) Melhorar as informações que integram as Demonstrações Contábeis e os Relatórios necessários à consolidação das contas públicas nos três níveis de governo, mediante aprimoramento e consolidação de conceitos, regras e procedimentos de reconhecimento e apropriação das receitas e despesas orçamentárias e uniformização de critérios de classificação das despesas e receitas orçamentárias, em âmbito nacional.

### 3.1 Receita Orçamentária

A receita orçamentária é o recurso previsto de ingressos e aplicações para cobertura das despesas que a Administração Pública pretende e necessita realizar.

Pode existir receita orçamentária sem haver ingresso efetivo do dinheiro, como as operações de créditos que podem ser contratadas para financiar despesas orçamentárias, desde que previsto na Lei Orçamentária Anual, conforme art. 3º da Lei 4.320/64.

#### Classificação Econômica

A Lei 4.320/64, em seu art. 11, classifica a receita em duas categorias econômicas: receitas correntes e receitas de capital. A Portaria Interministerial STN/SOF nº. 338/2006, estabelece, ainda, a necessidade de identificação das receitas correntes intraorçamentárias e receitas de capital intraorçamentárias. Receitas intraorçamentárias não constituem novas categorias econômicas de receita, e sua evidenciação se destina apenas ao registro de

transações entre órgãos pertencentes ao mesmo orçamento fiscal e da seguridade social, eliminando-se as duplas contagens decorrentes de sua inclusão no orçamento, quando da consolidação das contas públicas.

São **receitas correntes** as receitas tributárias, de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços e outras e, ainda, as provenientes de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender despesas classificáveis em despesas correntes (Lei 4.320/64).

São **receitas de capital** as provenientes da realização de recursos financeiros oriundos de constituição de dívidas; da conversão, em espécie, mediante alienação de bens e direitos; recursos recebidos de outras pessoas, de direito público ou privado, destinados à realização de despesas de capital (investimentos) e, ainda, o superávit do orçamento corrente (Lei 4.320/64).

### Composição da receita orçamentária

#### **RECEITA CORRENTE**

- 1) Receita Tributária (impostos, taxas e contribuições de melhoria);
- 2) Receita de Contribuições (sociais, intervenção no domínio econômico e de interesse de categorias profissionais ou econômicas);
- 3) Receita Patrimonial;
- 4) Rendimentos de Aplicações Financeiras;
- 5) Outras Receitas Patrimoniais;
- 6) Receita Agropecuária;
- 7) Receita Industrial;
- 8) Receita de Serviços;
- 9) Transferências Correntes;
- 10) Fundo de Participação dos Municípios – FPM;
- 11) Imposto Territorial Rural – ITR;
- 12) Contrato Salário Educação;
- 13) Sistema Único de Saúde – SUS;
- 14) Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores – IPVA;
- 15) Cota-Parte FUNDEB – Fundação Nacional da Educação Básica;
- 16) Outras Transferências Correntes;
- 17) Outras Receitas Correntes.

#### **RECEITA DE CAPITAL**

- 1) Operações de Crédito;
- 2) Alienação de Bens;
- 3) Amortização de Empréstimos;
- 4) Transferências de Capital;
- 5) Outras Receitas de Capital.

## Reconhecimento da receita

O reconhecimento da receita ocorre no momento da sua arrecadação, conforme previsto no art. 35 da Lei 4.320/64.

Obedecendo a estrutura e sob a ótica do plano de contas aplicado ao setor público<sup>7</sup>, mostramos a seguir, a título de exemplo, os registros de certa receita nas fases de aprovação e de exceção do orçamento de determinada entidade pública.

Registro da previsão da receita no momento da aprovação da Lei Orçamentária:

Código da Conta	Título da Conta
D – 5.2.1.x.x.xx.xx	Previsão Inicial da Receita
C – 6.2.1.x.x.xx.xx	Receita Orçamentária a Realizar

Registro da arrecadação da receita durante a execução do orçamento:

Código da Conta	Título da Conta
D – 6.2.1.x.x.xx.xx	Receita Orçamentária a Realizar
C – 6.2.1.x.x.xx.xx	Receita Orçamentária a Realizada

Código da Conta	Título da Conta
D – 7.2.2.x.x.xx.xx	Disponibilidade de Recursos
C – 8.2.2.x.x.xx.xx	Disponibilidade por Destinação de Recursos

## Relação entre o regime orçamentário e o regime patrimonial

A contabilidade deve evidenciar não somente o registro dos fatos ligados à execução orçamentária, mas também os fatos ligados à administração financeira e patrimonial para que possa gerar informações que permitam o conhecimento do impacto patrimonial.

O reconhecimento da variação no patrimônio é determinado no momento da ocorrência do fato gerador. Em exemplo, consideremos o IPTU cujo fato gerador ocorre no dia 1 de janeiro temos, portanto, o seguinte lançamento:

Receita IPTU no momento do fato gerador (1º de janeiro):

Código da Conta	Título da Conta
D – 1.1.2.x.x.xx.xx	Créditos em Circulação
C – 4.1.1.x.x.xx.xx	Variação Patrimonial Aumentativa Tributária – Impostos

<sup>7</sup> Vide “Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público”, editado pela STN/SOF. Brasília, 2009.

Quando ocorrer a arrecadação, será registrada a receita orçamentária e se procederá à baixa do ativo registrado, como segue:

Código da Conta	Título da Conta
D – 6.2.1.x.x.xx.xx	Receita Orçamentária a Realizar
C – 6.2.1.x.x.xx.xx	Receita Orçamentária Realizada

Código da Conta	Título da Conta
D – 7.2.2.x.x.xx.xx	Disponibilidade de Recursos
C – 8.2.2.x.x.xx.xx	Disponibilidade por Destinação de Recursos

Código da Conta	Título da Conta
D – 1.1.1.x.x.xx.xx	Disponível (F)
C – 1.1.2.x.x.xx.xx	Créditos em Circulação (P)

### 3.2 Despesas Orçamentárias

As despesas orçamentárias são derivadas da utilização de receitas previstas no orçamento da entidade, as quais podem alterar para mais ou para menos a situação líquida patrimonial.

As despesas, assim como as receitas, são classificadas em duas categorias econômicas: despesas correntes e despesas de capital.

As **despesas correntes** garantem a manutenção do funcionamento dos serviços públicos, não estando diretamente ligadas à formação ou aquisição de um bem de capital.

As despesas de capital contribuem para aumentar o patrimônio da entidade. Deve-se observar que as despesas orçamentárias de capital ensejam o registro de incorporação de ativo imobilizado, intangível ou investimento (no caso dos grupos de natureza da despesa 4 – investimentos, e 5 – inversões financeiras) ou o registro de desincorporação de um passivo (no caso do grupo de despesa 6 – amortização da dívida).

#### Composição da despesa orçamentária

As despesas orçamentárias são compostas pelos seguintes grupos de natureza da despesa:

#### **DESPESAS CORRENTES**

- 1) Pessoal e Encargos Sociais;
- 2) Juros e Encargos da Dívida;
- 3) Outras Despesas Correntes.

## **DESPESA DE CAPITAL**

- 1) Investimentos;
- 2) Inversões Financeiras;
- 3) Amortização da Dívida;
- 4) Reserva do Regime Próprio de Previdência do Servidor;
- 5) Reserva de Contingência.

### **Execução da despesa**

A execução da despesa orçamentária compreende os seguintes procedimentos: empenho, liquidação e pagamento. Salientando que os trâmites burocráticos para a execução da despesa não serão abordados neste conteúdo.

#### **Empenho**

Ato emanado da autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição (Lei 4.320/64, art. 58). É o compromisso da entidade pública em reservar dotação orçamentária para um fim específico (realização de determinada despesa corrente ou de capital). Podem ser classificados em ordinário, estimativo e global:

- Ordinário: utilizado para as despesas de valor fixo e previamente determinado, cujo pagamento deva ocorrer de uma só vez;
- Estimativo: utilizado para despesas cujo valor não se pode determinar previamente, tais como consumo de energia e água, aquisição de combustível, etc.;
- Global: utilizado para despesas contratuais ou outras de valor determinado, sujeitas a parcelamento, como, por exemplo, os compromissos decorrentes de aluguéis.

#### **Liquidação**

Ato de verificação da efetiva realização da despesa, cujo reconhecimento se dá por meio de documentos comprobatórios do crédito, ou seja, confirmação da origem e o objeto do que se deve pagar, a importância exata a ser paga e a quem se deve pagar.

#### **Pagamento**

Consiste na quitação da despesa mediante entrega de numerário ao credor por meio de cheque nominativo, ordens de pagamentos ou crédito em conta.

### **Reconhecimento da Despesa**

A Lei 4.320/64 em seu art. 35 estabelece que pertencem ao exercício financeiro as despesas nele legalmente empenhadas.

Sob a ótica orçamentária, verifica-se o ato da emissão do empenho constitui a despesa orçamentária e o correspondente passivo financeiro.

Sob a ótica da Contabilidade Aplicada ao Setor Público temos os seguintes registros contábeis:

- No momento do empenho:

Código da Conta	Título da Conta
D – 6.2.2.x.x.xx.xx	Crédito Orçamentário Disponível
C – 6.2.2.x.x.xx.xx	Crédito Empenhado a Liquidar

Código da Conta	Título da Conta
D – 8.2.2.x.x.xx.xx	Disponibilidade por Destinação de Recursos
C – 8.2.2.x.x.xx.xx	Disponibilidade Destinação de Recursos Comprometida

O controle da disponibilidade foi realizado no momento da formalização do empenho.

- No momento da liquidação:

Código da Conta	Título da Conta
D – 6.2.2.x.x.xx.xx	Crédito Empenhado a Liquidar
C – 6.2.2.x.x.xx.xx	Crédito Empenhado Liquidado

### Relação entre o regime orçamentário e o regime patrimonial

Na área pública, o regime orçamentário reconhece a despesa orçamentária no exercício financeiro da emissão do empenho e a receita orçamentária pela arrecadação (art. 35 da Lei nº. 4.320/1964).

De outro lado, a contabilidade pública deve observar os Princípios Fundamentais de Contabilidade. Dessa forma, aplica-se o princípio da competência em sua integralidade, ou seja, os efeitos das transações e outros eventos são reconhecidos quando ocorrem (regime de competência), e não quando os recursos financeiros são recebidos ou pagos (regime de caixa).

Verifica-se que os registros dos fatos, obrigatoriamente, deverão ser evidenciados tanto na execução orçamentária como também na execução financeira e patrimonial, de modo que as informações contábeis permitam o conhecimento da composição patrimonial e dos resultados econômicos e financeiros de determinado exercício.

Em exemplo, temos os registros contábeis relativos ao fornecimento de serviços de limpeza e conservação:

- No momento do empenho:

Código da Conta	Título da Conta
D – 6.2.2.x.x.xx.xx	Crédito Orçamentário Disponível
C – 6.2.2.x.x.xx.xx	Crédito Empenhado a Liquidar

Código da Conta	Título da Conta
D – 8.2.2.x.x.xx.xx	Disponibilidade por Destinação de Recursos
C – 8.2.2.x.x.xx.xx	Disponibilidade Destinação de Recursos Comprometida

- Recebimento da nota fiscal dos serviços e liquidação:

Código da Conta	Título da Conta
D – 3.3.2.x.x.xx.xx	Variação Patrimonial Diminutiva – Serviços
C – 2.1.2.x.x.xx.xx	Obrigações em circulação

Código da Conta	Título da Conta
D – 6.2.2.x.x.xx.xx	Crédito Empenhado a Liquidar
C – 6.2.2.x.x.xx.xx	Crédito Empenhado Liquidado a Pagar

Observa-se que o fato gerador ocorreu no segundo estágio da execução da despesa, a liquidação. É nela que se verificou a aquisição do serviço tendo como base documentos comprobatórios.

- No momento do pagamento:

Código da Conta	Título da Conta
D – 2.1.2.x.x.xx.xx	Obrigações em Circulação – Fornecedores (F)
C – 1.1.1.x.x.xx.xx	Disponível (F)

Código da Conta	Título da Conta
D – 6.2.2.x.x.xx.xx	Crédito Empenhado Liquidado a Pagar
C – 6.2.2.x.x.xx.xx	Crédito Empenhado Pago

Código da Conta	Título da Conta
D – 8.2.2.x.x.xx.xx	Disponibilidade

- Destinação de Recursos Comprometida:

Código da Conta	Título da Conta
C – 8.2.2.x.x.xx.xx	Disponibilidade de Destinação de Recursos Utilizada

### 3.3 Sistema Contábil Público

O sistema contábil tem como finalidade principal o fornecimento de informações, contribuindo de forma significativa para a adequada tomada de decisão. Assim, a escrituração ou registro dos atos e fatos administrativos de natureza econômica, sejam eles de caráter orçamentário, financeiro ou patrimonial, tem como objetivo evidenciar as receitas e as despesas realizadas pelo ente, atender os gestores com informações oportunas sobre as operações orçamentárias, financeiras e patrimoniais, e evidenciar dados para análise e interpretação das demonstrações contábeis.

Toda entidade pública deve escriturar todas as suas transações orçamentárias, financeiras e patrimoniais, correspondentes às suas receitas e despesas, bem como aos seus direitos (ativos) e obrigações (passivos), de acordo com o Plano de Contas adotado.

O Plano de Contas Aplicado ao Setor Público deve observar conceitos básicos, regras para registro dos atos e fatos e estrutura contábil padronizada e detalhada em nível adequado, de modo a atender às necessidades do Ente público a que se aplica e aos demais usuários da informação contábil, permitindo a geração de base de dados consistente para compilação de estatísticas e finanças públicas.

Conforme as orientações normativas vigentes<sup>8</sup>, os entes públicos federativos devem adotar ou adequar seus planos de contas de modo que permitam, além de controlar a execução orçamentária, apurar e consolidar as contas públicas, em nível nacional, e a elaboração de relatórios e demonstrativos previstos na legislação vigente e nas normas de contabilidade – Balanços Orçamentário, Financeiro e Patrimonial, Demonstração das Variações Patrimoniais, do Fluxo de Caixa e do Resultado Econômico – bem como a elaboração de relatórios gerenciais e demonstrações contábeis conforme as características gerais da entidade, possibilitando a padronização de procedimentos contábeis.

Os planos de contas não devem ser estruturados de forma rígida e herméticas, permitindo que se possa fazer inserções de novas contas ou detalhamento das existentes no decorrer do exercício, respeitadas as codificações que são padronizadas para todas as esferas.

O sistema contábil público estrutura-se nos seguintes subsistemas:

- Subsistema de Informações Orçamentárias** – registra, processa e evidencia os atos e os fatos relacionados ao planejamento e à execução orçamentária;
- Subsistema de Informações Financeiras** – registra, processa e evidencia os fatos relacionados aos ingressos e aos desembolsos financeiros, possibilita gerar demonstrações de fluxo de caixa e de resultado financeiro primário;

<sup>8</sup> Portaria STN nº. 467, de 06 de agosto 2009.

- c) **Subsistema de Informações Patrimoniais** – registra, processa e evidencia os fatos não financeiros relacionados com as variações do patrimônio público e permite a demonstração de resultados econômicos;
- d) **Subsistema de Custos** – registra, processa e evidencia os custos da gestão dos recursos e do patrimônio públicos, permitindo demonstrar os custos dos programas, dos projetos e das atividades desenvolvidas, bem como das unidades contábeis (centros de custos);
- e) **Subsistema de Compensação** – registra, processa e evidencia os atos de gestão cujos efeitos possam produzir modificações no patrimônio da entidade, bem como aqueles com funções específicas de controle.

### 3.4 Patrimônio Público

O patrimônio público compõe-se dos seguintes elementos:

- a) **Ativo** – compreende os direitos e os bens, tangíveis ou intangíveis adquiridos, formados, produzidos, recebidos, mantidos ou utilizados pelo setor público, que seja portador e que represente um fluxo de benefícios, presente ou futuro, bem como os mantidos na condição de fiel depositário;
- b) **Passivo** – compreende as obrigações presentes assumidas pelas entidades do setor público decorrentes de eventos passados, cujo pagamento se espera que resulte em uma saída de recursos financeiros, incorporando benefícios econômicos ou potencial de serviços;
- c) **Patrimônio Líquido, Saldo Patrimonial ou Situação Líquida Patrimonial** – compreende os recursos próprios da entidade, representado pela diferença entre o Ativo e o Passivo.

#### 3.4.1 Mensuração de Ativos e Passivos

Mensuração é o processo que consiste em determinar os valores pelos quais os elementos das demonstrações contábeis devem ser reconhecidos e apresentados nas demonstrações contábeis. A entidade do setor público deve aplicar métodos de mensuração ou avaliação dos ativos e dos passivos que possibilitem o reconhecimento dos ganhos e das perdas patrimoniais.

No Setor Público a avaliação e mensuração dos ativos e passivos obedecem aos seguintes critérios, de acordo com o art. 106 da Lei 4.320/64:

- As **disponibilidades, créditos e obrigações** são avaliados pelo seu valor nominal, feita a conversão, quando em moeda estrangeira, pela taxa de câmbio da data do balanço;
- O **imobilizado**, incluindo os gastos adicionais, pelo valor de aquisição ou pelo custo de produção ou de construção, deduzidas a depreciação, amortização ou exaustão acumulada, e eventuais perdas por imparidade;

- Quando se tratar de **ativos do imobilizado obtidos a título gratuito**, devem ser registrados pelo valor justo na data de sua aquisição, sendo que deverá ser considerado o valor resultante da avaliação obtida com base em procedimento técnico ou valor patrimonial, definido nos termos da doação;
- No caso de **transferências de ativos**, o valor a atribuir deve ser o valor contábil líquido constante nos registros da entidade de origem. Em caso de divergência deste critério com o fixado no instrumento de autorização da transferência, este deve ser evidenciado em notas explicativas;
- Os **estoques** são mensurados e avaliados pelo preço médio ponderado das compras. Por este método o custo de cada item é avaliado a partir da média ponderada do custo dos itens semelhantes no começo do período e dos itens comprados ou produzidos durante o período;
- Em se tratando de **participações em empresas** e em consórcios públicos ou público-privado, os respectivos direitos são avaliados ou mensurados pelo método da equivalência patrimonial, onde o investimento é inicialmente registrado pelo preço de custo e o valor contábil é aumentado ou reduzido conforme o Patrimônio Líquido da investida. As demais participações devem ser mensuradas e avaliadas pelo método do custo onde o investimento é registrado no ativo não circulante a preço de custo.

Os **ativos intangíveis**, correspondentes a direitos que tenham por objeto bens incorpóreos destinados à manutenção da atividade pública ou exercidos com essa finalidade são mensurados ou avaliados com base no valor de aquisição ou de produção, deduzido do saldo da respectiva conta de amortização acumulada e do montante acumulado de quaisquer perdas do valor que hajam sofrido ao longo de sua vida útil econômica por redução ao valor recuperável (*impairment*). Se aplica, por exemplo, a direitos de exploração de serviços públicos mediante concessão ou outra forma de delegação contratual.

### 3.4.2 Variações Patrimoniais

São alterações ocorridas nos elementos patrimoniais da entidade podendo ser classificadas em quantitativas ou qualitativas.

As variações patrimoniais quantitativas são transações que aumentam o diminuem o patrimônio, subdividindo-se em:

- **Variações Patrimoniais Aumentativas:** aumentam o patrimônio líquido (receita sob o enfoque patrimonial);
- **Variações Patrimoniais Diminutivas:** diminuem o patrimônio líquido (despesa sob enfoque patrimonial);
- As variações patrimoniais qualitativas alteram a composição dos elementos sem afetar o patrimônio líquido;
- Incluem-se entre as variações patrimoniais ativas ou passivas as despesas de depreciação ou amortização e as provisões de despesas ordinárias (p. ex.: férias, 13<sup>º</sup>) ou contingentes (p. ex.: ações judiciais cíveis ou trabalhistas).

### 3.4.3 Procedimentos Patrimoniais Específicos

#### **Provisões**

Distingue-se de outros passivos devido à incerteza sobre a oportunidade ou desembolso do valor futuro para seu pagamento. Reconhece-se uma provisão a partir de três condições:

- Obrigação legal ou não formalizada o qual resulta de um evento passado;
- Necessidade da saída de recursos que incorporem benefícios econômicos ou serviços potenciais; e
- Pode ser realizada uma estimativa confiável do valor da obrigação.

Caso não atenda todas as condições não é reconhecida a provisão.

#### **Reavaliação e redução ao valor recuperável**

Deve ser realizada utilizando o valor de mercado ou o valor de mercado na data do encerramento do Balanço Patrimonial.

No caso de bens imóveis específicos, o valor justo pode ser estimado utilizando-se o valor de reposição do ativo devidamente depreciado.

#### **Depreciação, amortização e exaustão**

A depreciação é a diminuição do valor do bem pelo desgaste ou perda de utilidade de uso, por ação da natureza ou obsolescência, durante sua vida útil.

A amortização é a redução do valor aplicado na aquisição de direitos de propriedade, inclusive intangíveis, com existência ou exercício de duração limitada, ou cujo objeto sejam bens de utilização por prazo legal ou contratualmente limitado (p.ex.: o prazo contratual de concessão de serviço público).

A exaustão é a redução do valor de investimentos necessários à exploração de recursos minerais ou naturais, se aplica à vida útil econômica da jazida ou do recurso natural.

Assim, na aquisição de um veículo, tem-se:

Título da Conta

D – Veículo (P)

C – Obrigações em Circulação (F)

No momento da compra não houve nenhum impacto no resultado da entidade, o veículo servirá por um longo período, portanto, não é correto apropriar todo o custo numa única vez.

Mensalmente, apropria-se o desgaste do veículo:

Título da Conta

D – Depreciação – Variação Patrimonial Diminutiva

C – Depreciação Acumulada – Conta Retificadora do Ativo (P)

Os critérios para definição das taxas anuais de depreciação a serem aplicadas no setor público não estão normatizadas. Portanto, o Poder Público pode estabelecer suas próprias normas de regulação desses critérios, conforme a natureza dos bens e das atividades a que se vinculam.

### Sistema de custos

O sistema de custos na administração pública está previsto no artigo 99 da Lei nº. 4.320/1964, porém de forma restrita aos serviços públicos industriais, conforme abaixo:

**Art. 99.** Os serviços públicos industriais, ainda que não organizados como empresa pública ou autárquica, manterão contabilidade especial para determinação dos custos, ingressos e resultados, sem prejuízo da escrituração patrimonial e financeiro comum.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, por sua vez, estabeleceu que a administração pública deve avaliar e acompanhar a gestão orçamentária, financeira e patrimonial através do sistema de custo (art. 50, § 3º).

A apuração dos custos pode ser realizada tomando como base de demonstração:

- Custos por Departamentos (órgão);
- Custos por Função ou Subfunção;
- Custos por Programa, ou por Serviço, no caso de prestação conjunta de dois ou mais serviços específicos e divisíveis por um mesmo órgão ou entidade (como no caso dos serviços de saneamento básico).

Neste último caso, quando determinado custo for comum a mais de um serviço, é necessária a utilização de algum critério de rateio para efetuar a alocação do custo a cada um deles.

### 3.5 Regime patrimonial dos bens vinculados a serviços delegados

O tratamento contábil e patrimonial, pelos delegatários, dos bens (ativos materiais e imateriais) vinculados a serviços públicos delegados a terceiros, mediante contratos de concessão ou de permissão ou contrato de programa, é regido pelas normas brasileiras de contabilidade, tendo como referência principal a interpretação técnica ICPC 01/2010 do Comitê de Pronunciamentos Contábeis<sup>9</sup>.

Esta norma se aplica tanto à infraestrutura construída ou adquirida junto a terceiros pelo delegatário, para cumprir o contrato de prestação de serviços, como à infraestrutura já existente, que o concedente repassa ao delegatário, de forma onerosa ou não, para efeitos do contrato de prestação de serviços.

Conforme a referida norma, a infraestrutura dentro do alcance da mesma não será registrada como ativo imobilizado do concessionário, porque o contrato de concessão não transfere ao concessionário o direito de controle (muito menos de propriedade) do

---

<sup>9</sup> [www.cpc.org.br](http://www.cpc.org.br).

uso da infraestrutura de serviços públicos. É prevista apenas a cessão de posse desses bens para realização dos serviços públicos, sendo eles revertidos ao concedente após o encerramento do respectivo contrato.

Estes ativos constituem direitos econômicos de exploração dos serviços, de natureza imaterial, e serão classificados como “ativo financeiro” e/ou “ativo intangível” conforme a modalidade da delegação e as respectivas normas de regulação. Por exemplo, no caso da concessão administrativa (modalidade de PPP) e de delegação de característica equivalente regida por contrato de programa, no âmbito da gestão associada de serviço público (autorizada por consórcio público ou por convênio de cooperação), em que todo o investimento e demais custos do delegatário são remunerados pelo concedente, os investimentos em bens vinculados aos serviços realizados pelo delegatário serão contabilizados integralmente como “ativos financeiros”.

Já na modalidade de concessão patrocinada (outra modalidade de PPP) e de delegação congênere no âmbito da gestão associada, em que parte dos custos do delegatário é remunerada pelo concedente e outra parte é remunerada mediante receitas de tarifas cobradas diretamente dos usuários, os referidos investimentos serão contabilizados, em correspondente proporção, como “ativo financeiro” e como “ativo intangível”, respectivamente.

Por isonomia interpretativa, na modalidade de concessão comum (Lei 8.987/95) e de delegação congênere no âmbito da gestão associada, em que o delegatário é remunerado integralmente mediante receitas de tarifas cobradas dos usuários, esses investimentos serão integralmente reconhecidos e contabilizados como “ativo intangível”.

Em resumo, o delegatário de serviço público, sob qualquer modalidade de delegação contratual, não é proprietário dos bens reversíveis materiais e imateriais vinculados a esse serviço, mesmo os construídos ou adquiridos por ele. Esses bens constituem patrimônio público do ente federado titular do serviço e, salvo se houver previsão expressa nos instrumentos jurídicos da delegação, são inalienáveis ou impenhoráveis. De outro lado, o delegatário de serviço público adquire o direito econômico contratual de receber ou recuperar os investimentos realizados, e sua justa remuneração, seja mediante pagamento pelo concedente e/ou receitas de tarifas cobradas diretamente dos usuários do serviço.



## 4 Aspectos da Regulação Econômica

### 4.1 Formas de Organização Institucional da Gestão dos Serviços

A regulação dos serviços públicos de saneamento, em particular os seus aspectos econômicos, é intrinsecamente vinculada e dependente ao modelo de gestão institucional e do arranjo organizacional adotado pelo Poder Público competente.

A Constituição Federal de 1988 definiu diversas formas de prestação dos serviços públicos acrescidas posteriormente pela modalidade prevista na Emenda Constitucional nº 19/98, regulamentada pela Lei nº. 11.107/2005, ampliando o leque de alternativas à disposição dos entes da Federação. Além da prestação direta (executada pela administração centralizada ou descentralizada do titular) e da prestação indireta, delegada por meio de concessão ou permissão que inclui as chamadas PPPs, formas especiais de concessão regulamentadas pela Lei nº. 11.079/04, passou também a existir a gestão associada, no âmbito da cooperação interfederativa, por meio de consórcios públicos ou convênios de cooperação.

Os possíveis arranjos institucionais da organização e da gestão dos serviços públicos são numerosos, em face do amplo leque de opções que a Constituição Federal admite. Sujeita ao mesmo ambiente de regulação das demais formas, a gestão associada veio constituir alternativa muito importante para a gestão dos serviços de saneamento básico pelos municípios, cuja associação em âmbito territorial mais amplo permite obter escalas administrativas e operacionais mais viáveis e sustentáveis. A gestão associada proporciona aos municípios melhores condições para cumprir as diretrizes normativas da Lei nº. 11.445/07, visto que admite a atuação conjunta desses entes para o exercício pleno das funções de planejamento, regulação, fiscalização e prestação dos serviços.

Embora seja positiva, na prática essa flexibilidade de opções parece mais confundir do que ajudar os municípios a encontrar a solução mais adequada para a organização e gestão dos seus serviços públicos. O quadro esquemático reproduzido a seguir, mostra uma matriz desses arranjos.

Quadro 1 - Matriz de arranjos organizacionais da gestão de serviços públicos.

Tipo de gestão	Gestor	Regulador	Forma de prestação	Instrumento de outorga	Prestador
Direta (exclusiva)	Titular	Órgão ou Entidade do Titular	Direta	Lei	<b>Órgão ou Entidades do Titular</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Órgão da administração direta;</li> <li>• Autarquia;</li> <li>• Empresa pública;</li> <li>• Empresa de economia mista;</li> <li>• Fundação.</li> </ul>
		Entidade do Titular ou Entidade conveniada de outro Ente Federado do respectivo Estado	Indireta	Contrato de concessão ou de Permissão	<b>Terceiros</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Autarquia;</li> <li>• Empresa pública;</li> <li>• Empresa de economia mista;</li> <li>• Empresa Privada;</li> <li>• Consórcio de empresas;</li> <li>• Sociedade de Propósito Específico.</li> </ul>
Associada	Consórcio Público (Entes Consorciados)	Entidade de cada Titular ou Consórcio Público ou Entidade conveniada de outro Ente Consorciado	Associada Direta	Contratos de Consórcios e de Programa	<b>Órgão ou Entidade de Ente Consorciado</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Órgão da administração direta;</li> <li>• Autarquia;</li> <li>• Empresa pública;</li> <li>• Empresa de economia mista;</li> <li>• Fundação.</li> </ul>
					Associada Indireta
			Contratos de Consórcio e Autorização	Cooperativa de usuários / Associação de usuários	
	Entes Conveniados	Entidade do Titular ou Entidade do Ente Conveniado	Associada Indireta	Convênio de Cooperação e Contrato de Programa	<b>Órgão ou Entidades de Ente Conveniado</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Órgão da administração direta;</li> <li>• Autarquia;</li> <li>• Empresa pública;</li> <li>• Empresa de economia mista;</li> <li>• Fundação.</li> </ul>

Fonte: Elaborado pelo autor.

As formas de prestação direta e indireta são as tradicionalmente conhecidas e largamente praticadas no setor de saneamento básico até os dias atuais, com algumas experiências de gestão por meio de consórcios públicos constituídos nos moldes da Lei nº. 11.107/05, sendo os mais antigos o SIMAE<sup>10</sup> integrado pelos Municípios de Joaçaba, de Herval D'Oeste e de Luzerna, e o SIMAE integrado pelos Municípios de Capinzal e de Ouro, ambos do Estado de Santa Catarina e constituídos como autarquias intermunicipais em 1968 e 1972, respectivamente, os quais se juntaram recentemente para formar o Consórcio CISAM – Meio Oeste SC.<sup>11</sup>

Atualmente encontram-se constituídos ou em fase de constituição diversos consórcios públicos intermunicipais com atuação em atividades de saneamento básico, conforme indica o Quadro 2<sup>12</sup>, seguinte:

Quadro 2 – Consórcios existentes na área de saneamento básico em 2011.

Estado	Qte de consórcios	Áreas de atuação dos consórcios	Qte de municípios
CE	13	(12) Tratamento de resíduos, (1) abastecimento de água e esgotamento sanitário	106
MG	02	(1) Tratamento de resíduos, (1) abastecimento de água e esgotamento sanitário	26
PI	01	Abastecimento de água e esgotamento sanitário	30
RN	01	Abastecimento de água	07
RS	03	(2) Tratamento de resíduos, (1) serviços de saneamento básico	52
SC	03	Regulação e (2) prestação dos serviços de saneamento básico	146
SP	01	Regulação	27
PR	02	Abastecimento de água e esgotamento sanitário	38
RO	01	Abastecimento de água e esgotamento sanitário	14

## 4.2 Dos Aspectos Econômicos

Os aspectos econômicos relacionados aos serviços públicos de saneamento básico podem ser caracterizados, grosso modo, em quatro agrupamentos ou enfoques estreitamente interdependentes, quais sejam: regulação, regime de cobrança e custos, formas e fontes de financiamento, e tributário e fiscal. Neste texto procurou-se fazer uma abordagem suficientemente ampla desses enfoques, incluídos alguns pressupostos relacionados a outros aspectos mais gerais, para a compreensão do tema no seu conjunto.

<sup>10</sup> SIMAE – Serviço Intermunicipal de Água e Esgotos.

<sup>11</sup> CISAM – MEIO OESTE SC - Consórcio Intermunicipal dos Serviços Municipais de Saneamento Ambiental, constituído em 2006 pelos municípios dos SIMAEs de Joaçaba e de Capinzal aos quais se integraram os Municípios de Alto Bela Vista, Zortéa, Campos Novos, Abdon Batista, Fraiburgo, Frei Rogério, Monte Carlo, Vargem e Brunópolis.

<sup>12</sup> Fontes: pesquisas do autor na Internet.

### 4.3 Regulação dos Serviços Públicos

A regulação em sentido amplo de atividades, bens e serviços, tanto na esfera pública como privada, pode ser definida como um conjunto de regras impostas pelo Poder Público aos indivíduos e organizações, condicionando-lhes as decisões e ações que possam afetar de algum modo a coletividade, envolvendo diversos aspectos, entre os quais: propriedade de bens materiais e imateriais, titularidade ou direito sobre atividades, condições de acesso a bens e serviços, preços, participação no mercado, qualidade, segurança, sanitária, ambiental, etc.

No sentido estrito, a regulação de atividades ou serviços públicos de competência estatal, inclusive a organização e funcionamento de suas instituições, decorre da obrigação-dever constitucional, sob pena de responsabilização dos governantes, e objetiva, entre outras funções, proteger o Estado e a sociedade, garantir direitos sociais (atividades e serviços públicos essenciais – segurança, saúde, educação, saneamento, meio ambiente, transporte coletivo urbano, etc.) e garantir o acesso/universalização e proteger o usuário/consumidor em relação a serviços de interesse ou de utilidade pública (telefonia, energia, rodovias, transportes, petróleo e gás, etc.).

Quanto ao exercício da função de regulação, ele ocorre em dois níveis. O primeiro compreende o exercício da titularidade do serviço, cabendo ao Poder Público competente editar e fazer cumprir as Leis (Legislativo), os regulamentos e atos jurídico-administrativos (Executivo) que constituem a política pública correspondente e que organiza, regulamenta e implanta o sistema de gestão (Capítulo II, arts. 8º a 13, da Lei 11.445/07). O segundo nível da regulação pode ser atribuído pelo Titular, por meio dos instrumentos anteriores, a organismos ou agentes públicos, de natureza e competências jurídicas próprias para essa função, a que se podem delegar competências regulatórias de caráter técnico-executivo, de fiscalização e função arbitral, definidas conforme a organização jurídico-administrativa dos serviços a que se aplica (Capítulo V, da Lei 11.445/07).

No caso dos serviços de saneamento básico, o que se pode atribuir ao órgão ou entidade de regulação, na forma do art. 23, da Lei 11.445/07, são competências normativas de execução das normas originárias do titular, portanto de caráter técnico ou executivo, cujos atos administrativos se processam por meio de instruções ou resoluções. Portanto, o ente regulador não pode estabelecer normas ou regras que criam obrigações e direitos, seja para o prestador ou para os usuários, e menos ainda para o titular (Poder Público), por simples impossibilidade jurídica<sup>13</sup>. Por óbvio, essas normas podem abordar todos os aspectos elencados no referido dispositivo legal, observando-se que, no caso de entidade reguladora delegada (§1º, art. 23), a sua forma de atuação e a abrangência de sua competência regulatória (quais aspectos e atividades pode regular e os limites de suas atribuições) devem ser definidas no instrumento de delegação do titular.

---

<sup>13</sup> Por certo, esses requisitos não têm sido respeitados no âmbito da regulação dos serviços de saneamento, nem no passado (Planasa) nem no presente, razão de insolúveis conflitos entre os atores e entes envolvidos, criando passivos judiciais imensuráveis. Para conhecimento de alguns exemplos, vide as normas de criação e alguns atos de algumas entidades reguladoras: ARSBAN ([www.natal.rn.gov.br/arsban/](http://www.natal.rn.gov.br/arsban/)); ARSESP ([www.arsesp.sp.gov.br/](http://www.arsesp.sp.gov.br/)); Lei 18.309, de 03/08/09, do Estado de Minas Gerais, que cria a ARSAE.

### 4.3.1 Aplicabilidade das diretrizes de regulação da Lei 11.445/07

A concepção e instituição dos instrumentos e dos sistemas de regulação de serviços públicos quase sempre foram orientadas pelos aspectos econômicos, tendo como objetivo fundamental garantir e ao mesmo tempo controlar a remuneração (lucro) do prestador do serviço público regulado e estabelecer barreiras de proteção contra riscos que pudessem ameaçá-lo, porém, nem sempre se procurou vincular essas medidas ao objetivo maior de garantir a satisfação dos interesses públicos e sociais inerentes.

Esse foco nos indica que as diferentes concepções de modelos regulatórios existentes, algumas delas adotadas no Brasil, foram produzidas para cuidar, principalmente, das relações entre o Poder Público e os agentes privados<sup>14</sup> que operam em atividades públicas, sob concessão ou autorização, situação em que há clara contraposição de interesses. O interesse público é prestar o serviço da forma mais eficiente e eficaz para os seus beneficiários. O interesse privado mais objetivo, ainda que manifeste alguma preocupação social, é obter o maior retorno econômico possível. Para balancear estes interesses é que se requer a existência de sistema regulatório adequado e que o seu agente detenha satisfatório poder técnico-normativo, controlador e arbitral.

Não é por outra razão que essa relação público-privada sempre se realiza por meio de instrumento contratual. Condição esta que, no caso do saneamento básico, é reafirmada na própria Lei 11.445/07, cujo art. 11 condiciona a validade dos contratos de prestação dos serviços à existência das normas de regulação e à explícita designação da entidade reguladora e fiscalizadora e suas competências.

Ainda que não o explicita claramente, os dispositivos da referida Lei, que tratam dos aspectos da regulação e fiscalização e seus vínculos com os aspectos econômicos, parecem estar direcionados mais para os prestadores contratados, sejam eles privados ou público-estatais, do que para os prestadores diretos vinculados ao titular do serviço de saneamento básico, como é o caso dos serviços municipais de saneamento (SAAEs).

Neste último caso, a Lei não isenta os titulares da obrigatoriedade de instituir instrumentos e sistemas de regulação e fiscalização próprios, mas também não os subordina às mesmas exigências requeridas dos primeiros, até porque, se o fizesse, poderia invadir competência constitucional própria e exclusiva do ente da Federação para legislar e para decidir sobre a forma de organização e prestação dos serviços públicos de sua titularidade.

Assim, fica claro que, quando a prestação do serviço de saneamento básico estiver a cargo de órgão ou entidade do titular, o que a classifica como prestação direta para os efeitos dos arts. 30 e 175 da Constituição Federal e da Lei nº. 11.445/07, o Poder Público titular deve orientar os seus instrumentos e sistema de regulação e fiscalização para a eficiência da gestão pública e para o cumprimento dos direitos sociais inerentes àquele serviço público, entre eles o acesso universal e integral e a modicidade dos custos. Isto porque, neste caso, não há conflito de interesses a arbitrar entre titular e prestador, pois integram o mesmo ente federativo, e o primeiro tem soberania plena sobre o segundo.

---

<sup>14</sup> Inclui entidades estatais que atuem na prestação dos serviços mediante delegação sob regras de mercado ou com fim econômico, como é o caso de algumas empresas estaduais (Copasa, Sabesp, Sanepar e outras).

Portanto, o dilema na definição do modelo de regulação, particularmente a modalidade de regulação econômica mais adequada, é maior quando a prestação do serviço público é delegada a terceiros, qualquer que seja a instituição, visto que há possibilidade de conflitos de interesses, não apenas de ordem econômica – a prestação delegada a órgão ou entidade pertencente a outro ente da Federação pode trazer consigo riscos e conflitos de interesses político-administrativos ou corporativos, como se tem verificado nas relações entre companhias estaduais de saneamento e municípios e em outros setores.

A mesma situação pode ocorrer, com limitações, nos casos de prestação direta por empresa de economia mista controlada pelo titular em que haja participação significativa de investidores (sócios) privados, particularmente se houver acordos que lhes confirmam poderes de gestão, participação especial nos lucros ou garantia de remuneração de suas cotas de capital; ou ainda, se o capital da empresa for aberto, ou seja, as ações correspondentes à parcela do capital privado forem livremente negociadas no mercado de capitais.

Nestes casos a definição e escolha do melhor modelo regulatório dependem tanto do tipo de serviço regulado e da forma e condições da delegação ou prestação, como da capacidade e eficiência técnica dos agentes reguladores designados. A história recente revela que as experiências de regulação dos serviços de saneamento básico no Brasil estão ainda muito longe de alcançar a institucionalidade e qualificação jurídico-administrativa e o desempenho técnico necessários.

## 4.4 Modalidades de Regulação Econômica

### 4.4.1 Objetivos e modalidades de regulação

A regulação econômica dos serviços públicos, em especial aqueles em que haja qualquer forma de cobrança direta dos usuários ou de contraprestação definida, tem como principal objetivo fazer com que o prestador atue sempre com a máxima eficiência e obtenha justa remuneração, e que o usuário receba ou tenha à disposição serviços de qualidade, pelo menor custo possível.

Esse objetivo será alcançado com a adoção da modalidade de regulação dos aspectos econômicos do serviço que melhor se coaduna com o modelo de gestão institucional e organizacional instituído pelo titular. No campo da teoria várias modalidades de regulação econômica de serviços ou de utilidades públicas vêm sendo desenvolvidas e experimentadas, algumas com mais vigor nas últimas três décadas, diante da adesão de alguns governos à política liberal<sup>15</sup>. De algum modo, com as devidas adequações às particularidades de cada situação, algumas dessas modalidades são tecnicamente aplicáveis e podem produzir efeitos satisfatórios na gestão dos serviços de saneamento básico, mas que, sabiamente, não foram qualificadas e nem limitadas pela Lei 11.445/07.

Em tese essas modalidades se aplicam, conceitualmente, tanto ao regime de cobrança de preços públicos (tarifas) como ao regime tributário de taxa, tendo como premissa que, em ambos os regimes, o valor da contraprestação paga pelo usuário seja sempre associado ao efetivo custo econômico do serviço, explicitando-se, quando for o caso, eventual subsídio vinculado.

---

<sup>15</sup> Os mais citados na mídia e na academia são os governos da Inglaterra e do Chile, a partir dos anos de 1970.

São destacados a seguir alguns dos modelos de regulação mais conhecidos, e algumas de suas variantes, considerados os que de alguma forma são aplicáveis à área de saneamento básico com maior ou menor eficácia.

#### 4.4.2 Regulação pelo custo econômico do serviço

Conceitualmente essa modalidade de regulação pode ser considerada a base das demais, cuja concepção compreende, de modo geral, o estabelecimento de regras e a formulação matemática para a determinação do preço do serviço (taxa ou tarifa) referenciada no custo econômico médio do serviço, de forma que a receita total que se espera obter seja igual ao custo total e o prestador tenha lucro econômico zero. Observando-se que, nesta formulação, o lucro financeiro do prestador integra o custo econômico do serviço e corresponde à taxa de retorno ou de remuneração do capital financeiro (investimentos) e/ ou tecnológico (conhecimento) que o prestador investiu na prestação do serviço.

Nesta hipótese, a determinação do preço ou custo econômico do serviço admite as seguintes formulações conceituais básicas de remuneração do prestador:

- a) Taxa de retorno sobre o capital próprio – determina-se o preço que cubra todos os custos de prestação do serviço, inclusive amortização e remuneração de capitais de terceiros, e assegure ao prestador/investidor receber o retorno (amortização/resgate) mais uma remuneração definida sobre o capital próprio investido;
- b) Taxa de retorno sobre capital total (investimento reconhecido) – o preço a ser determinado é aquele que cubra todos os custos de prestação do serviço, as despesas de amortização e/ ou depreciação dos investimentos em ativos permanentes, mais uma remuneração definida dos investimentos totais (ativos permanentes e outras imobilizações financeiras e técnicas) em operação, independente das origens dos capitais investidos, próprios ou de terceiros – esta foi a base conceitual do modelo de regulação adotado no âmbito do Planasa;
- c) Taxa de remuneração do prestador do serviço – o preço determinado deve cobrir todos os custos/gastos realizados pelo prestador, inclusive amortização e encargos de empréstimos e eventuais investimentos sob sua responsabilidade, mais uma margem definida de remuneração, calculada como um coeficiente dos custos ou das receitas, ou como um valor fixo relacionado a fatores componentes do serviço, a título de bonificação ou lucro – similar ao que se adota na contratação de obras e serviços em geral.

As duas primeiras alternativas geralmente se aplicam às hipóteses de delegação dos serviços, com investimentos a cargo do prestador, e a terceira à hipótese de delegação que não envolva investimentos pelo prestador, ou estes são eventuais ou de pequena monta, bem como às hipóteses de prestação direta por órgão ou entidade pública do titular. Nos casos de prestação direta por entidade de direito privado (empresa pública ou de economia mista) sob controle do titular, em que haja obrigatoriedade de remuneração do capital próprio (acionistas) e suas ações representativas sejam negociáveis, recomenda-se a aplicação de um dos dois primeiros métodos.

A aplicação eficiente de qualquer dessas metodologias requer do regulador/fiscalizador elevado nível de conhecimento dos aspectos técnicos e econômicos da prestação

dos serviços, o que nem sempre ocorre, em razão da grande dificuldade de acesso ou da inexistência de registros sistemáticos das informações necessárias para a determinação do custo econômico eficiente, e que considere todos os aspectos da prestação, sejam eles relacionados à gestão operacional (planejamento, métodos e recursos tecnológicos) ou à gestão administrativa e financeira (pessoal, comercial, serviços de terceiros, suprimento de materiais, etc.).

Outra questão, inerente a essa modalidade, é a dificuldade para a definição e determinação da taxa de retorno ou de remuneração a ser adotada, com base em elementos e fatores econômicos objetivos e estáveis e com formulações flexíveis, que observem suas variações no tempo, tendo em vista que a regulação produz seus efeitos no longo prazo, em especial para os serviços delegados.

Pesa também nessa questão as formas de prestação dos serviços, as respectivas estruturas de capitais, as fontes de financiamento e, nos casos de delegação, a modalidade adotada. Particularmente no caso dos serviços de saneamento básico, a longa ausência de diretrizes regulatórias legais de âmbito nacional, ora supridas pela Lei nº. 11.445/07, a praticamente inexistente tradição ou experiência de efetiva regulação desses serviços até os dias recentes, e a pulverização de modelos de gestão que dominam o setor, afetam ainda mais essas questões.

Essa modalidade de regulação, nas suas diversas formas de aplicação, apresenta aspectos positivos e negativos, conforme o ponto de vista de quem a utiliza.

Pode-se destacar como aspectos positivos:

- I. Sustentabilidade no longo prazo, em razão da ausência de competição entre prestadores no mesmo mercado (localidade), proporcionando razoável segurança ao prestador (equilíbrio financeiro) e preços e qualidade aceitáveis aos usuários;
- II. Retorno estável e em nível satisfatório para os investidores, acionistas ou financiadores, oferecendo-lhes uma situação cômoda e segura, pelo fato de os preços (taxas/tarifas) serem ajustados regularmente mantendo a taxa de retorno; e
- III. Incentivos ao prestador para o provimento dos serviços de forma adequada, em razão do retorno (lucro) ser mantido em nível aceitável.

Entre os aspectos negativos pode-se citar:

- I. Baixo incentivo à eficiência do prestador é o aspecto mais visível, em face da comodidade e da estabilidade que lhe é proporcionada, não induzindo à redução de custos;
- II. Se a taxa de retorno for maior do que o custo efetivo do capital, o prestador é incentivado a investir mais capital do que o racional, em detrimento de outros fatores de produção e/ou da modicidade dos preços, maximizando seu lucro;
- III. Baixa sustentabilidade em cenário de instabilidade econômica e inflação alta, requerendo revisões tarifárias em intervalos muito curtos;

- IV. O prestador que atua simultaneamente em outras atividades onde há competição ou baixa rentabilidade pode ser induzido a transferir custos dessas atividades para o serviço regulado, aumentando o seu custo e obtendo vantagens ilícitas naquelas atividades;
- V. Caso o regulador tenha certo controle apenas sobre a taxa de retorno (lucro), o prestador pode ser incentivado a aumentar os ganhos dos seus investidores/acionistas mediante imposição de custos artificiais, tais como: aquisição de bens e serviços de empresas coligadas ou associadas a preços acima do mercado; empréstimos de controladores ou empresas coligadas a juros acima dos fundos tradicionais, etc.

O Capítulo 7 trata de forma mais específica os aspectos financeiros desses conceitos, onde são abordados os modelos conceituais de custos para determinação do preço do serviço (tarifa ou taxa).

#### 4.4.3 Regulação por incentivos

A regulação por incentivos é ao mesmo tempo modalidade derivada e complementar à regulação pelo custo econômico, que visa compensar suas desvantagens mediante regras adicionais com o objetivo de incentivar o prestador a atingir mais rapidamente ou em melhores condições determinados objetivos sociais (universalização, acesso dos usuários mais pobres) considerados desejáveis Pelo regulador, concedendo-lhe maior liberdade de gestão.

Essa modalidade é recomendável nas situações em que ocorrem níveis diferentes de informações sobre os serviços entre o regulador e o prestador, em desvantagem para o primeiro, funcionando os incentivos como elementos indutores para que o prestador use seu privilégio sobre o controle das informações para alcançar objetivos sociais definidos pelo regulador.

É justificável também sua adoção para a regulação de serviços cuja organização e/ou gestão sejam de alta complexidade e de difícil controle pelo regulador. No caso de serviços de saneamento básico, de caráter essencial e universal, só seria recomendável por prazo definido e não muito longo, por exemplo, o equivalente a até dois períodos de revisão, geralmente fixados em quatro ou cinco anos, e desde que esteja vinculado ao cumprimento de metas de repercussão social relevante (antecipação do atendimento da população desassistida, resolução de deficiências operacionais ou qualitativas que afetam muitas pessoas – intermitência do abastecimento, perdas elevadas, danos ambientais, etc.).

Algumas alternativas para a formulação dessa regulação se baseiam em:

- I. Taxa de retorno com bandas – flexibilização da taxa de retorno original em que esta pode variar dentro de uma banda ou intervalo de valores estabelecidos. Os preços são determinados de forma que a taxa de retorno acumulada pelo prestador ao longo do contrato fique nesse intervalo, não havendo revisões de preços enquanto nele permanecer. Este modelo teoricamente induz o prestador a reduzir seus custos operacionais e investir em melhorias de eficiência;

- II. Moratória da revisão de preços – representa a suspensão ou o alongamento dos prazos de revisões de preços por determinado tempo, em consequência, deixando de fiscalizar os lucros do prestador nesse período, incentivando-o a realizar investimentos que reduzam seus custos, exigindo-lhe em contrapartida, alguns benefícios para os usuários, tais como: antecipar metas de expansão, reduzir prazos de execução de serviços, melhorar o atendimento, etc.;
- III. Compartilhamento de lucros – nesta hipótese se admite que o prestador opere com taxa de retorno (lucro) maior que a original, desde que compartilhe parte do resultado adicional de forma progressiva com os usuários. Um exemplo simples: a regulação (contrato) pode determinar que, para uma taxa de retorno até 10%, o prestador se apropria inteiramente do resultado; entre 10% e 12%, metade do ganho adicional seja convertida em bônus para os usuários (redução de tarifa ou desconto na conta no período tarifário seguinte); entre 12% e 14%, o bônus ou desconto aumenta para 70%; e, acima de 14%, os ganhos adicionais sejam integralmente repassados aos usuários.

Uma regulação mais restritiva dessa alternativa pode vincular os níveis da taxa de retorno e a progressividade da parcela do resultado a ser compartilhada a determinados indicadores de desempenho, como os de qualidade do serviço e de produtividade, objetivando garantir que os ganhos obtidos sejam resultados da melhoria de desempenho do prestador e não de fatores fora do seu controle ou da negligência da qualidade dos serviços.

No entanto, como o lucro (taxa de retorno) do prestador geralmente não aumenta em proporção e velocidade igual à redução de custos, esta variante de regulação não produz incentivo satisfatório para o que prestador reduza seus custos além de determinado limite.

- IV. Compartilhamento de receitas extraordinárias – similar à anterior, com a diferença de que a parcela a ser compartilhada com os usuários incide sobre a receita adicional obtida e não sobre o lucro, configurando uma espécie de imposto.

Entretanto, como parte das receitas adicionais (acima do limite admitido) deve ser dividida com os usuários, pode haver pouco incentivo para o prestador aumentar suas receitas, em comparação com as alternativas anteriores, o que poderia resultar em queda ou limitação de metas de expansão do atendimento, quando essa expansão resultar em aumento nominal da receita (receita marginal) menor que o correspondente custo adicional (custo marginal).

#### 4.4.4 Regulação por preço teto (*price cap*)

Diferente das anteriores, nesta modalidade apenas o fator preço é controlado pelo regulador, ficando sob controle do prestador os riscos e incertezas do empreendimento (custos, produtividade, taxa de retorno, etc.). Os dados contábeis do prestador não são utilizados explicitamente pelo regulador para determinar os preços ou suas revisões. Isto pode gerar grande incentivo à redução de custos pelo prestador.

O regulador fixa um preço teto para o serviço, e o prestador define o preço efetivo a ser adotado até esse teto. Em situações normais da economia – renda/poder compra estável ou crescente – a tendência do prestador é adotar o preço máximo admitido. O valor real do preço é mantido ao longo do período definido para sua revisão mediante reajuste indexado conforme as regras contratuais.

O preço teto (tarifa máxima admitida) é fixado periodicamente (por ex.: para cada 5 anos) pelo regulador com base em estrutura de custos predefinida nos instrumentos de regulação ou proposta pelo prestador na licitação, ou ainda, em estrutura padrão referenciada em uma empresa do mercado ou em uma empresa virtual.

A regulação do preço teto pode prever o repasse aos usuários de parcela dos ganhos de produtividade obtidos pelo prestador durante sua vigência – até a revisão seguinte, mediante redução do índice de reajuste periódico automático definido na sua formulação, cuja formulação simplificada pode ser expressa pela equação:

$$\text{IRT}=\text{IPV}-X+Y \quad (1)$$

Onde IRT é o índice de reajuste tarifário admitido, IPV é o índice de preços de varejo adotado para correção das parcelas de custos sob controle do prestador, X é a taxa de produtividade esperada para o período, determinada pelo regulador, e Y é a variação efetiva dos preços dos insumos regulados e dos tributos, não controlados pelo prestador.

O objetivo intrínseco dessa modalidade é superar os aspectos negativos das duas anteriores, corrigindo os efeitos negativos da assimetria de informações entre o regulador e o prestador e dos comportamentos estratégicos deste, visando minimizar seus riscos e maximizar seus lucros. Sua adoção, no entanto, não dispensa que o regulador tenha bons conhecimentos sobre a gestão e as condições econômicas que afetam a prestação dos serviços regulados, pois só assim poderá determinar o preço teto com segurança e em nível de eficiência econômica aceitável para o prestador e para os usuários, garantindo que o preço teto estabelecido não seja tão alto que faça com que o prestador opere como um monopolista não regulado, nem muito baixo que torne a prestação do serviço inviável.

#### 4.4.5 Regulação pela receita máxima

Segue os mesmos princípios do preço teto, tendo como base a receita total e não o preço (tarifa) unitário. O regulador fixa a receita máxima admitida para determinado período tarifário e, havendo variação na demanda em relação ao previsto na revisão anterior, o preço unitário ajusta-se a ela automaticamente. Ou seja, com aumento da demanda o preço unitário diminui, uma redução da demanda aumenta o preço unitário. A possibilidade de variação frequente das tarifas sob esta modalidade dificulta sua gestão e a decisão política de sua adoção.

#### 4.4.6 Regulação de referência (*benchmark* ou *yardstick competition*)

Esta modalidade é conhecida também como “regulação por comparação” (*yardstick regulation*) ou “competição por padrões” (*yardstick competition*) e é aplicável com razoável eficácia nos casos de monopólio natural, como os serviços de saneamento básico. Uma de suas características principais é a forte indução à redução de custos pelos prestadores regulados, além de reduzir os efeitos das assimetrias de informação existentes entre estes e o regulador e estimular maior eficiência econômica.

A regulação é feita pela comparação (*yardstick competition*) do desempenho do prestador regulado com o de uma empresa de referência no mercado (*benchmark*) ou com o de um prestador que opere eficientemente em localidade diferente com condições

similares, ou ainda, tomando como referência um modelo virtual de prestador concebido dentro dos padrões de eficiência desejados. Como os lucros permitidos são determinados pelo seu desempenho relativo, o prestador é incentivado a maximizar sua eficiência.

Essa metodologia se fundamenta, portanto, na criação de um ambiente de concorrência virtual, em um mercado característico de monopólio natural, que visa induzir cada um dos prestadores de serviços sob a mesma regulação a reduzir seus custos abaixo do nível médio de referência.

Embora haja alguma diferença conceitual entre *yardstick competition* e *benchmarking*, o modelo ora descrito é designado genericamente de regulação de referência (*benchmarking*) porque emprega métodos comparativos, não fazendo diferenciação entre os referidos termos.

A aplicação eficiente e eficaz desta metodologia de regulação requer a adoção de um bom sistema de contabilidade regulatória, garantindo que os dados sejam registrados pelos prestadores regulados com base em definições e critérios contábeis uniformes.

## 5 Estratégia e Política de Financiamento

### 5.1 Sustentabilidade

Conforme estabelece o art. 29 da Lei nº. 11.445/07, “os serviços públicos de saneamento básico terão a sustentabilidade econômico-financeira assegurada, **sempre que possível**, mediante remuneração pela cobrança dos serviços”, mediante os regimes e suas espécies anteriormente comentadas.

Do dispositivo legal citado, entende-se que a cobrança dos usuários pela prestação dos serviços de saneamento básico não é, e em muitos casos não deve ser, a única forma de alcançar sua sustentabilidade econômico-financeira. A sustentabilidade econômica do serviço é de fato assegurada quando o Poder Público e os fundos financeiros, públicos e privados, garantirem fontes de recursos (financeiros ou não) regulares, estáveis e suficientes para o seu financiamento, e o modelo de gestão institucional e jurídico-administrativo for o mais adequado. Esta premissa se aplica a quaisquer serviços públicos.

Algumas dessas fontes não estão sob o domínio normativo ou regulatório dos titulares dos serviços. Daí a razão da diretriz da referida Lei orientar para que a sustentabilidade econômico-financeira dos serviços de saneamento básico seja “sempre que possível” assegurada mediante a cobrança pela sua prestação, pois esta se encontra inteiramente sob o domínio e competência legal e regulatória dos titulares (art. 30, I e V, da CF, e arts. 9º e 11, da Lei nº. 11.445/07).

Apesar das limitações do mercado de capitais e dos fundos de financiamentos brasileiros, existem diversas formas e fontes de financiamento dos serviços que podem e, sempre que possível, devem ser buscadas para assegurar a sua sustentabilidade econômico-financeira. Algumas delas podem depender exclusivamente da vontade e ação do titular do serviço, como o subsídio com recursos orçamentários próprios e a instituição de fundo de universalização capitalizado com recursos exclusivos do seu orçamento geral e/ou de parcelas da cobrança pela prestação dos serviços.

Deve-se observar, entretanto, que a sustentabilidade econômico-financeira dos serviços públicos, em especial os de saneamento básico pelas suas características, depende também da sustentabilidade jurídico-institucional de sua gestão. O rompimento desta, ou mesmo uma simples ameaça, pode inviabilizar aquela, seja pela interrupção parcial de suas fontes de sustentação, seja pelo eventual aumento do custo dos serviços. Exemplos de situações e ocorrências deste tipo são abundantes na história dos serviços de saneamento básico no Brasil.

E ainda, a sustentabilidade econômico-financeira dos serviços públicos só terá efetividade e eficácia plena, do ponto de vista do interesse público, se forem cumpridos os objetivos sociais inerentes à prestação desses serviços. Portanto, não basta que seja assegurada a cobertura de todos os custos econômicos dos serviços prestados e que sua gestão observe os requisitos institucionais e jurídicos. É condição necessária que os serviços também sejam universalmente disponíveis e acessíveis, de forma integral e com qualidade adequada. Esta é a sustentabilidade plena que deve ser almejada.

## 5.2 Fontes principais de financiamento

O termo financiamento é geralmente associado a empréstimo financeiro. Na forma aqui empregada tem o sentido amplo que engloba todas as fontes e formas de alocação de recursos financeiros destinados a cobrir todos os custos econômicos dos serviços, destacando-se aquelas que usualmente se aplicam aos serviços de saneamento básico.

Qualquer atividade, pública ou privada, com fim econômico ou não, só se viabiliza e se sustenta no tempo se dispuser de fontes permanentes de recursos e em quantidade suficiente para atender suas necessidades.

Isto não significa que essas atividades necessariamente estejam em equilíbrio econômico-financeiro ininterrupto ou que tenham que gerar receitas próprias para garantir esse equilíbrio no longo prazo.

As atividades privadas em geral, as com fim econômico, estatais ou privadas, e as atividades estatais que não caracterizem serviços públicos em sentido estrito (não essenciais), se não se viabilizarem ou não forem sustentáveis financeiramente, podem ser encerradas, espontaneamente ou não, sem grandes traumas sociais e, algumas vezes até com algum benefício para a sociedade.

No entanto, os serviços públicos essenciais, de obrigação-dever do Poder Público, não podem ser paralisados ou extintos se não por força de Lei específica, inclusive por disposição constitucional em alguns casos (saúde, educação, segurança pública, etc.), ou então pela absoluta falência do Estado. Portanto, a disposição, o financiamento e a sustentação desses serviços devem ser garantidos pelo Estado, que dispõe de vários meios para esse fim, como os tratados a seguir.

### 5.2.1 Cobrança pela prestação dos serviços

Tradicionalmente é a modalidade mais importante e fundamental para o financiamento dos serviços públicos que possam ser individualizados (divisíveis) e quantificados, sendo aplicável mediante os regimes e formas descritas no Capítulo 7.

Uma política de cobrança (taxa e/ou tarifa) bem formulada pela prestação ou disposição de serviços públicos pode ser suficiente para financiar integralmente os serviços e alavancar seus investimentos, diretamente ou mediante empréstimos, podendo até mesmo não depender de recursos de terceiros no médio ou longo prazo, se esta política prever a constituição de fundo próprio de investimentos.

A instituição dessa política, incluindo o seu regime e forma, deve observar as diretrizes e os princípios legais que lhe são aplicáveis, bem como as normas e regulamentos específicos instituídos pelos seus titulares. Ou seja, assim como os tributos, nenhuma cobrança pela prestação de serviço público pode ser estabelecida e executada se a Lei não a **instituir e disciplinar** (arts. 145, 146 e 175, da CF).

No caso dos serviços públicos de saneamento básico, a instituição de cobrança pela sua prestação, além das diretrizes relativas aos regimes e formas admitidas, deve observar também os princípios e as diretrizes específicas definidas no Capítulo VI da Lei nº. 11.445/07 (arts. 29 a 42), cuja aplicação dos elementos mais importantes é tratada nos Capítulos 7 a 9 deste curso.

### 5.2.2 Subvenções e subsídios públicos e privados

Historicamente e em todos os países, os serviços públicos, cuja prestação depende de muitos investimentos com longo prazo de retorno, e ainda têm custos de operação elevados, normalmente têm o subsídio público como principal mecanismo de financiamento para a universalização e garantia de acesso aos usuários de mais baixa renda.

A prática de subvenções ou subsídios públicos no setor de saneamento básico é usual e muito antiga no Brasil. Até o início da década de 1970 as subvenções e os subsídios públicos constituíam a principal fonte de financiamento dos investimentos e do custeio parcial dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário, e predominam até hoje no caso dos serviços de manejo de resíduos sólidos e de manejo de águas pluviais. Por óbvio, além de inconstantes estes financiamentos têm sido insuficientes para a maioria dos municípios, pois não têm sido capazes de atender integralmente as demandas da sociedade.

Os serviços públicos de caráter geral ou indivisíveis e os definidos na Constituição Federal ou em Leis específicas como gratuitos são integralmente financiados ou custeados com a receita geral de impostos e de contribuições especiais, não caracterizando subvenção ou subsídio público no sentido aqui tratado. A subvenção ou subsídio público ou privado aqui abordado se caracteriza quando for vinculado a determinado serviço público passível de cobrança do usuário e for instituído como parte de sua política pública, devidamente regulamentada, visando financiar parcial ou integralmente a sua disposição e prestação *“para os usuários e localidades que não tenham capacidade de pagamento ou escala econômica suficiente para cobrir o custo integral dos serviços”* (art. 29, § 2º, da Lei nº 11.445/07).

Mesmo quando a subvenção é decorrente de **transferência voluntária** de recursos de um ente da Federação para outro, para o financiamento de determinada ação pública, ela está (ou deveria estar) vinculada a uma regulamentação própria (políticas públicas específicas, emendas parlamentares, programas de governo, etc.).

Em termos financeiros a subvenção ou subsídio público corresponde aos recursos orçamentários transferidos por determinado ente público para outros entes ou entidades públicas, titulares ou prestadoras de serviços públicos, e aos recursos orçamentários gerais do próprio titular alocados para financiamento desses serviços (investimentos ou custeio).

Fora o caso de doações eventuais, o subsídio privado geralmente ocorre dentro do sistema de cobrança pela prestação dos serviços (**subsídio tarifário**), e corresponde aos recursos originados de parcela de seu preço (taxa ou tarifa), acima do seu custo econômico, pagos por:

- I. Determinados usuários, quando destinados ao complemento do preço (taxa ou tarifa), menor que o custo econômico cobrado de outros usuários dos mesmos serviços no âmbito territorial do mesmo titular (**subsídio cruzado interno**);
- II. Todos ou determinados usuários dos serviços prestados em localidade de um titular e destinados ao complemento do preço (taxa ou tarifa), menor que o custo econômico cobrado de todos ou determinados usuários dos mesmos serviços prestados em localidade de outro titular, nas hipóteses de gestão associada e prestação regionalizada (**subsídio cruzado externo**).

Estes benefícios se destinam, direta ou indiretamente e em última instância, a todos ou a uma parte dos usuários finais dos serviços públicos, mesmo quando realizados por intermédio do seu prestador ou do seu titular. Em tese, portanto, os prestadores de serviços públicos não são (ou não deveriam ser) beneficiários de subsídios ou subvenções, mas apenas seus repassadores, qualquer que seja a origem dos recursos, senão se caracterizaria falha, vício ou irregularidade na regulação e fiscalização dos serviços. Para os prestadores, o possível efeito econômico-financeiro das subvenções ou subsídios vinculados aos serviços por eles prestados é (ou deveria ser) tão somente a garantia de remuneração do justo valor do capital investido – próprio ou de terceiros. Portanto, o subsídio não deve cobrir custos de ineficiências operacionais, administrativas e financeiras dos prestadores dos serviços e nem priorizar a viabilidade da exploração econômica desses serviços, sob a ótica do mercado, como tem ocorrido rotineiramente na prestação dos serviços de saneamento básico no Brasil, com efeitos sociais mais nocivos no caso dos prestadores regionais (estaduais).

Neste quesito o que se verifica ainda hoje é uma situação perversa, em que, nos Estados mais pobres do Nordeste e Norte, toda a população tem de arcar, via tributos gerais, com os subsídios dos elevados déficits financeiros das respectivas empresas de saneamento, quase sempre decorrentes de ineficiências administrativas e/ou do modelo equivocado de gestão dos serviços, enquanto que, nas ricas regiões Sudeste e Sul, subvertendo o idealismo lógico do Planasa e aproveitando de benesses dele herdadas (dispensa de licitação para delegação dos serviços e autorregulação de suas empresas), alguns Estados transformaram a prestação dos serviços municipais de saneamento em fontes de receitas de capitais para os seus tesouros (venda de suas ações para investidores privados e recebimento regular de lucros e dividendos), que não são reaplicadas como investimentos públicos nos serviços, constituindo-se em uma perversa inversão de transferência de rendas dos municípios para estes estados<sup>16</sup>. Segundo o art. 23, inciso IX da Constituição, é competência comum de todos os entes da Federação promover programas de saneamento básico, obrigação que alguns Estados vêm subvertendo indevidamente nos últimos anos.

Apesar dos investimentos não onerosos investidos no setor, a União também tem dado sua cota de subversão dessa obrigação constitucional ao impor e retirar dos serviços elevada carga de receitas tributárias, sob um regime de tributação que afeta pesadamente inclusive as empresas financeiramente deficitárias, conforme mostram o Quadro 2, do subitem 5.2.9, que trata dessa matéria.

Embora a Lei nº. 11.445/07 (art. 31) classifique os subsídios, quanto à origem dos recursos, como **tarifários** e **fiscais**, isto não significa que não se pode adotar uma política de subsídios integrada ao regime de cobrança pela prestação dos serviços sob a forma de taxa, visto que a esta se aplica as mesmas diretrizes e princípios estabelecidos na referida Lei.

O Capítulo 8 trata de forma mais detalhada os aspectos da política de subsídios.

---

<sup>16</sup> No modelo do Planasa, pelo menos em tese, estes lucros deveriam constituir os subsídios cruzados para investimentos (não onerosos) nas localidades mais pobres, onde os serviços fossem economicamente deficitários.

### 5.2.3 Inversões diretas de capitais públicos

Esta forma de financiamento de serviços públicos ocorre quando o Poder Público, na prestação direta ou mediante cooperação federativa (gestão associada), ou no exercício de competência ou de funções públicas de interesse comum (arts. 23 e 25, §3º, da CF), investe recursos orçamentários (financeiros ou patrimoniais) diretamente ou por meio de suas autarquias, inclusive consórcios públicos, ou empresas estatais, constituídas com o objetivo exclusivo de prestar esses serviços.

A materialização financeira dessas inversões se caracterizará como uma espécie de subvenção pública, se o capital correspondente não for resgatável e nem alienável (como era a lógica inicial do PLANASA); ou como uma espécie de empréstimo, se resgatável e alienável. Na primeira hipótese o efeito econômico da subvenção será maior se o referido capital também não for remunerado (pagamento de lucros e dividendos).

Esta forma de financiamento dos serviços de saneamento é adotada há muito tempo no Brasil, tanto pela União (Funasa, DNOS, DNOCS)<sup>17</sup> como pelos Estados e Municípios, evoluindo fortemente desde os anos de 1950, com a intensa organização dos serviços municipais (SAAEs) e com a criação de autarquias e depois Companhias Estaduais de Saneamento.

No entanto, há muito tempo o uso desta alternativa tem se mostrado ineficaz em muitos estados, não atingindo os objetivos de prestação adequada dos serviços e, quase sempre, utilizando parte do capital público empregado para cobrir custos de ineficiência. Esta situação não é diferente em muitos dos municípios que dependem desta forma de financiamento dos investimentos em saneamento básico, cujo desempenho, em grande parte, tem mostrado eficiência e eficácia aquém do razoável.

Nos estados e nos poucos municípios que adotaram a forma jurídica de empresas, regidas pelo direito privado, a sustentabilidade dos serviços ficou ainda mais agravada com os pesados encargos tributários a que estão sujeitas, em decorrência de equivocadas mudanças na política tributária federal para o setor, após a Constituição de 1988, sepultando de vez um dos pilares de sua viabilização econômica até então vigente, e que foi elemento importante na formulação do PLANASA.

### 5.2.4 Fundos de recursos hídricos e compensações ambientais

A cobrança pelo uso dos recursos hídricos é um instrumento da Política Nacional de Recursos Hídricos, instituída pela Lei nº 9.433/97, nas diversas hipóteses que especifica, entre outros com o objetivo de obter “*recursos financeiros para o financiamento dos programas e intervenções contemplados nos planos de recursos hídricos*” (art. 19, III), nos quais se incluem as ações de saneamento básico que utilizam de alguma forma esses recursos (captação de água e disposição de esgotos) e as que lhes podem causar danos (manejo de resíduos sólidos e de águas pluviais).

---

<sup>17</sup> Autarquias Federais: FUNASA – Fundação Nacional de Saúde, DNOS – Departamento Nacional de Obras de Saneamento e DNOCS – Departamento Nacional de Obras Contra as Secas.

A Compensação Ambiental, por sua vez, é um mecanismo financeiro de compensação pelos efeitos de impactos ambientais não mitigáveis causados por determinados empreendimentos, inclusive loteamentos. É imposta pelo ordenamento jurídico aos empreendedores em duas situações distintas: uma por ocasião do licenciamento ambiental dos empreendimentos que causem significativo impacto no meio ambiente (p. ex.: desmatamento, inundação permanente, poluição, etc.) e a outra pela efetiva reparação de um dano específico, causado eventualmente pela atividade desenvolvida (p. ex.: rompimento de barragem de rejeitos, derramamento de substância tóxica em um rio, etc.)<sup>18</sup>.

Conforme as respectivas regulamentações, os recursos arrecadados em decorrência destes mecanismos devem ser aplicados, prioritária ou exclusivamente, na área onde são gerados (Bacia Hidrográfica ou Unidade de Conservação). O primeiro tem um caráter mais permanente, portanto mais condizente com uma política e um plano de sustentabilidade de longo prazo. O segundo tem caráter mais pontual, mas pode produzir efeitos de longo prazo na medida em que pode viabilizar investimentos em infraestruturas de saneamento básico de longa duração (obras de drenagem pluvial, aterros sanitários, recuperação/conservação de mananciais de abastecimento de água, etc.).

### 5.2.5 Empréstimos de fundos e bancos públicos e privados

Na fase do PLANASA esta foi a forma predominante de financiamento dos investimentos em serviços de saneamento básico com recursos do FGTS e de agências multilaterais, os quais foram concentrados nos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário e exclusivamente no âmbito das Companhias Estaduais (1972 a 1986).

Estes financiamentos foram retomados lentamente em 1995 e tiveram crescimento tímido no período até 1998, quando praticamente foram suspensas novas contratações, provavelmente em consequência da política que visava a privatização daquelas empresas, em gestação naquela época. Nesta mesma época foi aprovado pelo Conselho Curador do FGTS o programa FCP/ SAN, com o objetivo de estender as linhas de financiamentos às concessionárias privadas, uma medida não declarada de indução à privatização de empresas estaduais<sup>19</sup> e de viabilização de concessões privadas, mas que não prosperou significativamente. Entre 1999 e 2006 foram concedidos apenas cerca de R\$ 310 milhões por este programa<sup>20</sup>.

Em 2003 os financiamentos com recursos do FGT para os prestadores públicos ou estatais foram retomados e ampliados mais fortemente em 2006, como mostra a Figura 1, contando desde então com participação ainda pequena com recursos do FAT (BNDES).

<sup>18</sup> Fonte: [www.jurisway.org.br](http://www.jurisway.org.br) - Lei nº 9985, de 18 Julho de 2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) e regulamentado pelo Decreto nº 4340, de 22 de agosto 2002.

<sup>19</sup> Nesta época (1998) estavam em processo de privatização, entre outras, as empresas: COMPESA/PE, EMBASA/BA e CEDAE/RJ.

<sup>20</sup> Fonte: [https://webp.caixa.gov.br/Portal/Relatorio\\_asp/contratacoes.asp](https://webp.caixa.gov.br/Portal/Relatorio_asp/contratacoes.asp), acessado em 12/03/10.

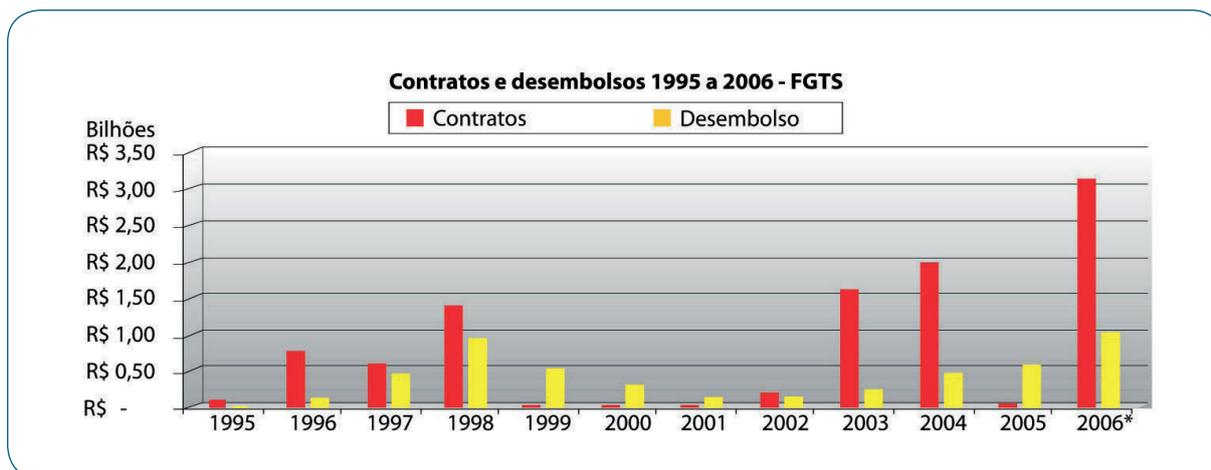


Figura 1 – Evolução dos empréstimos do FGTS.

Os empréstimos de fundos de investimentos de longo prazo constituem alternativa de financiamento estrategicamente muito importante para qualquer setor da economia, desde que haja disponibilidade suficiente e continuada de recursos e com condições financeiras razoáveis e estáveis. Os empréstimos (ou capitais de terceiros) suprem a falta de capital próprio dos titulares de empreendimentos financiáveis e são atrativos quando seus encargos totais (juros e comissões) forem menores ou iguais à taxa de retorno que esses empreendimentos podem proporcionar ou à taxa de remuneração requerida para delegação de serviços públicos a prestadores privados (ou estatais que visem lucro).

As taxas de juros e outros encargos atualmente praticados para empréstimos com recursos do FGTS e do FAT, embora ainda elevadas em relação a outros países, são bastante razoáveis para a realidade brasileira, comparativamente com outras opções de financiamentos (empréstimos) com capitais de terceiros disponíveis no mercado nacional, e são compatíveis com as taxas de retorno de grande parte dos serviços de saneamento, notadamente o abastecimento de água e o esgotamento sanitário.

Em situação de ameaça de aumento da inflação, quando os gestores da política monetária brasileira tendem a fixar os níveis da taxa básica de juros em patamares elevados, como mecanismo de contenção do crédito e do consumo, ou a atrelar as taxas nominais dos juros de empréstimos dos fundos públicos a indicadores de inflação, esta alternativa de financiamento normalmente deixa de ser interessante para os setores de infraestruturas, cujo retorno requer longo prazo.

A adoção dessa alternativa de financiamento de investimentos em serviços de saneamento básico em larga escala enfrenta uma série de restrições impostas pelo Conselho Monetário Nacional, em decorrência da aplicação rígida da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº. 101/2000), pelo fato desses serviços serem prestados quase que exclusivamente por órgãos ou entidades públicas ou estatais. Esta tem sido a razão da não contratação de grande parte dos recursos autorizados pelos referidos fundos, e se reflete também na inibição da constituição de outros fundos de investimentos, como os de previdência complementar, que poderiam operar com custos compatíveis com o setor de saneamento básico.

### 5.2.6 Fundo de universalização

Os fundos especiais de universalização dos serviços de saneamento básico é uma quimera que ronda o setor há longa data e cuja realidade ainda parece longe e que, apesar de admitidos há muito tempo, só recentemente foram expressamente reconhecidos pela Lei nº 11.445/07, que diz:

*Art. 13. Os entes da Federação, isoladamente ou reunidos em consórcios públicos, poderão instituir fundos, aos quais poderão ser destinadas, entre outros recursos, **parcelas das receitas dos serviços**, com a finalidade de custear, na conformidade do disposto nos respectivos planos de saneamento básico, a universalização dos serviços públicos de saneamento básico.*

*Parágrafo único. Os recursos dos fundos a que se refere o caput deste artigo poderão ser utilizados como fontes ou garantias em operações de crédito para financiamento dos investimentos necessários à universalização dos serviços públicos de saneamento básico. (BRASIL, 2007).*

Essa norma recobrou grande oportunidade para que os entes titulares dos serviços públicos de saneamento básico possam instituir instrumento eficiente e eficaz para o financiamento de longo prazo de boa parte desses serviços, sob um plano sustentável.

O mais importante desta norma é ter instituído a base jurídica que permite que esse fundo seja capitalizado com **parcelas das receitas dos serviços**, como parte do custo econômico do serviço. A criação e capitalização de fundos especiais com recursos orçamentários ou com receitas específicas já eram admitidas antes dessa Lei, mas desconhecidas solenemente pelos governantes. Ao constar explicitamente da referida Lei abre-se nova possibilidade para que os governos municipais despertem para a questão e compreendam a sua importância econômica estratégica para o financiamento dos serviços, particularmente os entes que os prestam diretamente, por meio de órgãos ou entidades públicas de sua administração.

Embora não haja restrição no ordenamento legal de finanças públicas, os prestadores públicos não costumam incluir no cálculo dos preços (taxa ou tarifa) dos serviços os custos de capital representados pela depreciação das infraestruturas em operação, adotando geralmente uma modalidade tarifária que considera apenas as despesas orçamentárias de natureza financeira. Esta modalidade não recupera os custos de capital relativos aos investimentos realizados com recursos próprios (subvenções do titular ou superávits do prestador). O fundo de universalização é um instrumento adequado para esse fim.

Nos casos de gestão associada ou de prestação regionalizada, esses fundos também podem ser instrumento adequado, estratégico e eficiente para operacionalizar a política de subsídios tarifários e fiscais, em especial os subsídios tarifários cruzados entre as localidades integrantes desses arranjos institucionais e administrativos.

Em anexo são apresentados modelos de instrumentos de criação e regulamentação do fundo especial de saneamento básico.

### 5.2.7 Delegação dos serviços para terceiros

A delegação da prestação dos serviços públicos para terceiros pode constituir razoável alternativa de financiamento dos serviços, pelo menos no sentido estrito deste termo (financiamento de investimentos), quando esta se materializa efetivamente em

investimentos de recursos econômicos próprios (capital) do delegatário na prestação dos serviços, suprindo a falta de capital do titular e/ou escassez de fundos de investimentos.

A delegação da prestação de serviços públicos de saneamento para entidades privadas, e mesmo para entes públicos fora da esfera do titular, é prática que remonta a meados do século XIX (Recife - Cia do Beberibe -1837, São Paulo - Cia Cantareira -1877, Rio de Janeiro - Cia City - 1933) no Brasil e em outros países (França, 1850). Algumas delegações municipais a entidades ou empresas estaduais já vinham ocorrendo desde meados do século XX (Salvador, 1925) e principalmente desde o final da década de 1950 (RS).

A modalidade de concessão foi a forma jurídica adotada no âmbito do PLANASA, a partir de 1971, para viabilizar os financiamentos dos serviços por meio de Companhias Estaduais, algumas já existentes e outras criadas a partir de então, mediante empréstimos de fundos públicos (FGTS) e de agências financeiras internacionais (BID e BIRD).

Até então não havia normas legais regulamentando o instituto da concessão de serviços públicos em âmbito nacional. As concessões dos serviços de saneamento às Companhias Estaduais eram feitas mediante instrumentos legais e jurídicos (contratos/convênios), geralmente insuficientes ou precários, acordados entre os titulares (municípios) e os prestadores. Em 1995 foi editada a Lei nº 8.987 estabelecendo as normas gerais das concessões de serviços públicos. A partir de então alguns municípios, diretamente ou com intervenção dos estados (RJ, MS, AM), por desídia, falta de opção ou outros interesses, passaram a adotar a concessão a empresas privadas como alternativa de financiamento dos serviços.

Em 2004 a Lei nº 11.079/04 instituiu as normas gerais para contratações de parcerias público-privadas (PPPs), criando duas modalidades especiais de concessão: **concessão patrocinada** (*quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários, contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado*) e **concessão administrativa** (*quando a Administração Pública é a única usuária direta ou indireta dos serviços, mediante contraprestação de um preço público*). Estas modalidades de concessão ainda são pouco utilizadas no setor de saneamento básico, como alternativa de financiamento dos serviços, e, apesar de inúmeras investidas recentes de alguns grupos privados, nos parece que não deverão prosperar da forma como esperavam seus patrocinadores.

De modo geral, a participação de investidores privados no provimento de serviços públicos de saneamento básico, sob qualquer forma de financiamento, foi e tem sido pouco expressiva e, do ponto de vista econômico, não tem produzido efeitos dignos de nota<sup>21</sup>. É importante qualificar que “investidor” aqui se refere ao que financia diretamente o serviço – coloca seu próprio capital no empreendimento, e não o agente prestador/operador do serviço que apenas intermedeia investimentos realizados com recursos de fundos públicos ou tarifários.

Conforme visto anteriormente, em 2005 foram instituídas as normas de contratação de consórcios públicos, que também se aplicam aos convênios de cooperação, para a gestão associada de serviços públicos, cuja prestação é formalizada mediante contrato de programa.

---

<sup>21</sup> No Brasil praticamente não existem fundos privados de investimentos em infraestruturas de saneamento básico, entre outras razões, pelas restrições ao endividamento do setor público, que inibem a formação desses fundos ou impedem a aplicação de fundos de previdência complementar, estatal ou privados. A captação de recursos privados por meio da emissão de debêntures também é muito pouco utilizada.

No caso da gestão associada, a vantagem econômica da prestação dos serviços por consórcio público, mediante contrato de programa, não se dá exclusivamente com a eventual alocação de recursos próprios (contratos de rateio) pelos entes consorciados para o custeio de investimentos e/ou de despesas de operação. Em muitos desses casos a maior vantagem econômica dessa modalidade de delegação reside na viabilização econômico-financeira dos serviços, decorrente da escala e/ou do escopo que a mesma permite estruturar, podendo garantir-lhes sustentabilidade econômica exclusivamente com a cobrança direta dos usuários pela sua prestação.

A delegação dos serviços como alternativa de financiamento da sua prestação se justifica e pode ser considerada economicamente racional quando o seu custo econômico for igual ou menor do que o de outras opções possíveis e exequíveis à disposição do titular dos serviços.

### 5.2.8 Proprietário de imóvel urbano

O financiamento da implantação de infraestruturas de serviços públicos urbanos, diretamente pelos proprietários de imóveis, é prevista explicitamente desde a Constituição de 1946 sob a forma de contribuição de melhoria, mas tem sido pouco utilizada pelos municípios. Essa contribuição, de natureza parafiscal e caráter compulsório, é aplicável para áreas urbanas ocupadas ou loteadas onde as infraestruturas dos serviços sejam implantadas direta ou indiretamente pelo Poder Público, inclusive quando se tratar de substituição de instalações obsoletas ou deterioradas.

Em tese, o custo de implantação de novas infraestruturas urbanas também pode ser cobrado diretamente dos beneficiários (usuários/proprietários) pela instituição autorizada a executá-las (delegatário/concessionário), porém neste caso mediante adesão contratual voluntária, que se caracteriza como de baixa efetividade e viabilidade. Na prática isto já ocorre efetivamente em relação a uma pequena parte da infraestrutura dos serviços, por exemplo, quando o prestador cobra diretamente do beneficiário o custo da ligação de água ou de esgoto e de extensão de redes.

Outra forma de aplicação dessa modalidade, mais eficiente e racional, foi definida pela Lei nº 6.766, de 1976, que regulamentou o Parcelamento do Solo Urbano, transferindo para o loteador/empreendedor a responsabilidade pela implantação das infraestruturas urbanas, inclusive as de saneamento básico – principalmente redes e ligações e, em certos casos, unidades de produção/tratamento. Salvo no caso de condomínios fechados, essas infraestruturas são transferidas sem ônus para o município após sua implantação, diretamente ou por meio do prestador do serviço, que passa a ser responsável pela sua operação, manutenção e reposição.

Quando bem regulamentada e efetivamente aplicada pelo Município essa alternativa, em ambas as formas, pode ser econômica e operacionalmente muito eficiente.

### 5.2.9 Desoneração de encargos fiscais e tributários

Conforme comentado de relance anteriormente, há contrassenso inexplicável e insólito da política fiscal e tributária vigente no Brasil, particularmente depois da Constituição de 1988, a qual impõe aos serviços públicos pesados encargos diretos e indiretos, alguns cumulativos, que oneram significativamente os custos para os usuários finais, inclusive os serviços de natureza essencial como o saneamento básico. Esses encargos tributários incidem de modo diferenciado conforme o regime e a forma de prestação dos serviços de saneamento básico.

Além de onerar significativamente o custo dos serviços, a política tributária vigente constitui um processo perverso e ineficaz de transferência de rendas dos usuários locais para os cofres do Tesouro Nacional.

Em nosso entendimento, esta situação decorre de interpretação e aplicação equivocadas dos arts. 173 e 175 da Constituição Federal por parte dos executores da política tributária e fiscal da União, em relação a empresas públicas ou estatais que prestam serviços públicos essenciais, em estrito senso, mediante outorga legal direta ou delegação contratual de seus titulares, negando-lhes tratamento diferenciado e sujeitando-as ao regime tributário aplicável às empresas privadas e públicas ou estatais que atuam na exploração de atividade econômica.

No caso dos prestadores de serviços públicos de saneamento básico constituídos sob a forma jurídica de empresa, a desoneração apenas dos encargos diretos sobre a receita (PIS e COFINS) e sobre o lucro (CSLL e IRPJ) dos serviços de saneamento básico poderia reduzir o seu custo em até 20%, o que seria, em alguns casos, suficiente para a sustentabilidade plena desses serviços. Em se tratando de política pública de competência comum dos entes da Federação, não há justificativa lógica ou bom senso que explique o fato destes serviços públicos essenciais, de obrigação-dever do Poder Público, serem tratados como fonte direta ou indireta de receita fiscal e tributária, notadamente da União, principalmente quando se sabe que esses recursos não retornam para a sociedade na mesma proporção como investimento público.

O ideal seria que a União (Legislativo e Executivo) reconhecesse essa excrescência social e econômica e abolisse de vez qualquer forma de tributação sobre os serviços públicos essenciais, inclusive as disfarçadas em contribuições sociais. Afinal, esses ônus integram os custos dos serviços e são pagos pelos usuários dos serviços. Pelo que se sabe não há iniciativas do Executivo ou do Legislativo que indiquem esta direção, porém nem tudo está perdido. É o que se espera de decisão liminar do STF<sup>22</sup>, que, se confirmada, abrirá espaço pelo menos para eliminar os tributos diretos sobre a receita e sobre o lucro das empresas públicas prestadoras de serviços públicos que não apresentem finalidade econômica, resolvendo por via transversa parte desta questão. Essa decisão, no entanto, não alcançaria as empresas concessionárias de capital privado, afetando também as empresas estatais de capital misto, que operam sob regras e práticas das empresas privadas com fim econômico<sup>23</sup>.

Não há dúvidas de que os serviços públicos de saneamento básico teriam maiores condições de sustentabilidade econômica se gozassem de imunidade ou isenção tributária em toda a cadeia produtiva, tendo em vista sua natureza e essencialidade e não a natureza jurídica do seu prestador. O Quadro 2 ilustra os efeitos da questão tributária, mostrando o quanto as empresas prestadoras dos serviços de água e esgotos constantes do SNIS gastaram no período de 2003 a 2007, com despesas tributárias e com investimentos.

---

<sup>22</sup> Decisão liminar do Ministro Gilmar Mendes no início de 2008, em ação do Rio Grande do Sul, reconhece à CORSAN a imunidade tributária prevista no art. 150, VI, a, da CF, na condição de empresa estatal prestadora de serviços públicos de saneamento. Vide também o acórdão do STF - Processo RE 407099/RS, imunidade tributária da ECT, publicado no Informativo de jurisprudência STF nº 353, 21 a 25 de junho de 2004. Esta tese vem sendo acolhida pelos tribunais de primeira e segunda instâncias, como atestam as ações movidas pela empresa municipal de saneamento de Campinas/SP (Sanasa), que teve reconhecida sua imunidade tributária tanto pelo TRF da terceira região – Processo nº 2008.03.00.048892-3 /SP relativo aos impostos federais quanto no TJSP – Processo nº 990.10.066671-1 relativo ao IPVA.

<sup>23</sup> Situação em que hoje se encontram, entre outras, as empresas: SABESP, SANEPAR e COPASA.

Quadro 3 – Informações financeiras das empresas de saneamento – 2003 a 2007.

EMPRESAS DE SANEAMENTO - PÚBLICAS, ESTATAIS E PRIVADAS <sup>1</sup>  
**Informações Financeiras - Período 2003 a 2007**

ITENS	Área de Atuação das Empresas <sup>2</sup>				Total SNIS <sup>5</sup>
	Regionais	Locais	Microrregionais	Total	
<b>Receita Operacional Total</b>	<b>81.024.179.066</b>	<b>5.945.058.994</b>	<b>293.587.007</b>	<b>87.262.825.067</b>	<b>100.411.108.834</b>
<b>Arrecadação Total (AT)</b>	<b>72.358.826.377</b>	<b>5.433.031.173</b>	<b>275.715.246</b>	<b>78.067.572.796</b>	<b>90.837.003.902</b>
Inadimplência média <sup>3</sup>	10,7%	8,6%	6,1%	10,5%	9,5%
<b>Despesa Total (DST)</b>	<b>77.969.880.699</b>	<b>5.690.959.258</b>	<b>386.158.368</b>	<b>84.046.998.325</b>	<b>94.895.786.645</b>
Despesa de Exploração (DEX)	52.402.341.373	3.876.434.272	222.967.517	56.501.743.161	66.691.317.068
Despesas com Pessoal Próprio	21.091.556.575	1.286.597.852	58.453.076	22.436.607.504	26.452.825.874
<b>Amortizações e Depreciações</b>	<b>13.459.363.670</b>	<b>760.257.806</b>	<b>47.239.725</b>	<b>14.266.861.201</b>	<b>14.380.084.283</b>
Despesas com juros e encargos dívida	5.848.885.049	411.348.178	79.735.173	6.339.968.401	6.446.550.051
Amortizações de dívidas (principal)	8.091.749.758	511.515.395	79.169.751	8.682.434.905	8.884.363.350
<b>Serviço da dívida - Total</b>	<b>13.940.634.807</b>	<b>922.863.573</b>	<b>158.904.925</b>	<b>15.022.403.305</b>	<b>15.330.913.401</b>
<b>Despesas Tributárias</b>	<b>9.081.725.816</b>	<b>679.166.181</b>	<b>40.416.018</b>	<b>9.801.308.015</b>	<b>9.947.704.550</b>
<b>Investimentos Totais</b>	<b>15.026.952.325</b>	<b>1.181.449.345</b>	<b>237.458.574</b>	<b>16.445.860.245</b>	<b>18.451.211.604</b>
Recursos Onerosos (FGTS, FAT e Outros)	3.929.582.140	521.075.782	147.958.249	4.598.616.171	4.822.232.306
Recursos não Onerosos	2.307.456.379	4.686.768	5.477.731	2.317.620.878	2.493.546.281
<b>Recursos próprios <sup>4</sup></b>	<b>8.789.913.806</b>	<b>655.686.795</b>	<b>84.022.594</b>	<b>9.529.623.195</b>	<b>11.135.433.017</b>
<b>Juros/dividendos sobre capital próprio</b>	<b>2.567.558.100</b>	<b>77.430.000</b>	<b>-</b>	<b>2.644.988.100</b>	<b>2.644.988.100</b>

Fonte: Midades/SNSA/PMSS - SNIS 2003 a 2007

Notas:

1. Empresas prestadoras de serviços de água e esgotos, com informações no SNIS de 2003 a 2007, tributadas pela COFINS, CSLL e IRPJ

2. Área de atuação das Empresas: Regionais=Estaduais, Locais=Municipais, Microrregionais= + de um município.

3. A maioria das autarquias (SAAEs) informam receitas=arrecadação e não o faturado no exercício.

4. Geração de caixa das operações mais integralização/adiantamento de capital dos acionistas.

5. Todos os prestadores com informações no SNIS no período, inclui todas as autarquias municipais e regionais.

Entre outras situações, chama a atenção neste quadro o montante de tributos devidos no período pelas empresas prestadoras de serviços de água e esgotos, totalizando R\$ 9,8 bilhões, em comparação com os recursos não onerosos de pouco mais de R\$ 2,3 bilhões recebidos para investimentos nos mais de 4.000 municípios em que atuam essas empresas, sendo estes quase integralmente oriundos de repasses do OGU. Isto significa, grosso modo, que menos de 25% dos tributos gerados nesse período pela prestação desses serviços retornaram como investimentos públicos não onerosos para os cidadãos usuários/contribuintes dos mesmos municípios. A precariedade e pouca transparência das informações federais sobre esse assunto não nos permite emitir uma opinião conclusiva, mas é improvável que os outros 75% dessas receitas tributárias tenham sido investidos, sem ônus, em infraestruturas de saneamento básico nos demais municípios brasileiros (menos de 30% do total de municípios)<sup>24</sup>.

<sup>24</sup> A publicação: Gastos Públicos em Saneamento Básico, da SNSA/MCidades, editado em 2009, traz o Relatório de aplicações de 2008 do Governo Federal e Fundos Financiadores, onde mostra (p. 39) que o total de desembolsos do OGU em todas as ações de saneamento básico no período de 2003 a 2007 somou pouco mais de R\$ 5,3 bilhões.

## 6 Monitoramento e Avaliação dos Serviços

Diversos estudos e diagnósticos realizados por pesquisadores acadêmicos e por instituições de governo, particularmente os realizados pelo PMSS/MCidades, têm mostrado que os aspectos determinantes da situação ruim em que se encontram grande parte dos serviços de saneamento básico estão relacionados à má gestão dos serviços.

As causas mais evidentes indicadas nesses estudos são: ausência ou instrumentos e sistemas de regulação insuficientes e ineficazes, modelo de organização institucional e administrativa inadequado, falta ou baixa qualificação dos gestores, falta ou inadequação das ferramentas de gestão, baixa remuneração dos técnicos mais qualificados.

São tratados neste capítulo alguns aspectos da gestão administrativa, financeira e operacional.

### 6.1 Sistemas de Informações

A tecnologia de informação atualmente dispõe de ferramentas eficazes para a implantação de sistema de informação ágil, eficiente e que permite integrar plenamente todos os elementos necessários para a gestão dos serviços, em especial para o planejamento, avaliação e monitoramento da gestão econômico-financeira.

A seguir são descritos os principais elementos integrantes da organização dos serviços de saneamento básico, com foco principal nos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, cujo gerenciamento e integração são indispensáveis para uma eficiente gestão operacional e financeira.

### 6.2 Gestão Técnica e Operacional

O mais amplo e detalhado conhecimento das dimensões e do estado operacional das infraestruturas físicas e dos demais recursos operacionais que compõem o serviço é requisito para a sua eficiente gestão técnica e operacional, com efeito significativo na redução de custos pelo uso racional desses recursos, mediante as seguintes ações, entre outras:

- I. Operação eficiente dos equipamentos eletromecânicos;
- II. Substituição, no momento adequado, de instalações ou equipamentos tecnologicamente obsoletos, ineficientes ou deteriorados; e
- III. Redimensionamento de instalações, equipamentos e aparelhos operacionais para adequação à demanda de uso.

Estas ações requerem programas de trabalho bem estruturados, como os de: controle de perdas, eficiência energética, automação operacional, etc., que dependem do uso de sistemas de informação adequados. Para esse fim existem algumas soluções tecnológicas e aplicativos de informática bastante acessíveis para qualquer porte de serviço e/ou cujo

custo pode ser bastante reduzido mediante compartilhamento do uso por meio de consórcio de prestadores, entre os quais os sistemas de:

- I. Gerenciamento de obras e serviços operacionais internos e externos;
- II. Geoprocessamento para cadastro técnico digitalizado e controles operacionais dos serviços;
- III. Automação do controle operacional de equipamentos eletromecânicos e hidráulicos (vazão, pressão, níveis de reservatórios, etc.);
- IV. Macro e micromedição e pitometria;
- V. Gestão de máquinas, veículos, equipamentos e ferramentas operacionais.

### 6.3 Gestão Comercial

A gestão comercial, denominação usualmente utilizada no setor para designar o sistema de gestão do faturamento e cobrança, é sem dúvidas a função gerencial administrativa mais importante da prestação dos serviços, pois dela depende o desempenho e a eficiência do principal instrumento de sua sustentação financeira, a cobrança pela prestação dos serviços.

Os sistemas informatizados de gestão comercial em uso pela maioria dos prestadores dos serviços de saneamento básico, particularmente os de abastecimento de água e esgotamento sanitário, em geral são tecnologicamente ultrapassados e/ou insuficientes para o adequado gerenciamento dos serviços, principalmente para o atendimento das exigências da regulação.

Um sistema eficiente para o desempenho dessa função deve contemplar soluções adequadas e dinâmicas para as seguintes aplicações, principalmente quando houver alguma forma de cobrança direta dos usuários:

- I. Cadastro de imóveis e de usuários;
- II. Controle de instrumentos de medição (micro e macromedidores);
- III. Quantificação (medição) de consumo/uso, faturamento, cobrança e arrecadação;
- IV. Atendimento de solicitações de serviços e reclamações dos usuários e cidadãos;
- V. Informação da situação operacional dos serviços;
- VI. Gerenciamento dos serviços operacionais solicitados (externos e internos), inclusive custos; e
- VII. Integração com outros sistemas de gestão operacional, administrativa e financeira.

### 6.4 Gestão Administrativa e Financeira

A eficiência da gestão econômico-financeira dos serviços obviamente não pode prescindir de bons sistemas de informação das áreas administrativa e financeira, operando em plataforma que permita a integração de dados com os demais sistemas. Existem várias soluções no mercado do tipo ERP (*Enterprise Resource Planning*), inclusive aplicativos em software livre disponíveis no Portal do Software Público Brasileiro<sup>25</sup>, que, com algumas adaptações para os requisitos da gestão pública, dispõem de aplicações para as áreas de:

<sup>25</sup> [www.softwarepublico.gov.br](http://www.softwarepublico.gov.br).

- I. Contabilidade, custos e execução orçamentária;
- II. Recursos humanos;
- III. Suprimentos de materiais e serviços;
- IV. Gerenciamento de frota de veículos e máquinas.

## 6.5 Sistema Contábil e Orçamentário

Instrumento indispensável para uma eficiente gestão financeira, o sistema contábil e orçamentário deve ser compatível com o modelo de organização institucional e jurídico-administrativa adotado para a gestão dos serviços, e adequado à escala e ao nível de integração dos diferentes serviços que o compõem.

A gestão da prestação dos serviços por meio de entidade de direito privado, de natureza estatal ou privada, sob forma empresarial, encontra maior facilidade de estruturação de soluções adequadas e eficientes para a gestão contábil e financeira, em face da disponibilidade de sistemas apropriados no mercado. Já as instituições públicas sofrem algumas restrições na consecução desse objetivo, em razão dos requisitos legais, da rigidez burocrática e das particularidades que envolvem a administração pública, que também dificultam o desenvolvimento e disposição de soluções padronizadas e de baixo custo pelos agentes do mercado.

Vários aplicativos para este fim têm sido desenvolvidos ultimamente em *software* livre, alguns dos quais se encontram disponíveis no referido Portal do Software Público Brasileiro.

Os principais elementos e fatores a serem considerados na configuração e estruturação do sistema contábil e orçamentário são:

- I. Sistema e regime contábil – contabilidade pública ou privada;
- II. Estrutura e plano de contas, conforme a organização institucional, o escopo dos serviços e a forma de prestação (direta ou delegada) e as normas de regulação;
- III. Diretrizes orçamentárias;
- IV. Regulação econômica dos serviços;
- V. Planejamento financeiro retrospectivo e prospectivo;
- VI. Soluções de contabilidade gerencial ou regulatória.

Nos casos de serviços delegados em regime de gestão associada ou de prestação regional, o sistema deve contemplar soluções de contabilidade regulatória que permita gerenciar os elementos econômicos e financeiros de forma individualizada para cada localidade/titular e para cada serviço.

No caso de consórcios públicos o sistema contábil deve observar também o disposto no art. 17 do Decreto nº 6.017/2007, visando fornecer as informações financeiras necessárias para que sejam consolidadas nas contas dos entes consorciados, todas as receitas e despesas realizadas, em conformidade com os elementos econômicos e das atividades ou projetos atendidos.

## 6.6 Sistema e Regime Contábil

Cada sistema e regime contábil têm particularidades estruturais e normativas próprias. A **contabilidade privada** é regida por normas regulamentares e observa padrões técnicos uniformes aprovados pelo Conselho Federal de Contabilidade e se aplica a todas as entidades privadas. Os Princípios Fundamentais de Contabilidade, no Brasil, foram estabelecidos pela Resolução CFC n.º 750/93 e seu apêndice – Resolução CFC n.º 774/94.

Recentemente o Comitê de Pronunciamentos Contábeis (CPC), órgão normativo das regras de contabilidade brasileira, editou algumas resoluções específicas que se aplicam às concessões de serviços públicos, inclusive delegações a empresas estatais no regime de gestão associada (contratos de programa)<sup>26</sup>.

A **contabilidade pública** tem características e requisitos particulares não adotadas na contabilidade privada. Essas particularidades e demais aspectos da contabilidade pública são definidas e regidas pelas normas gerais de finanças públicas estabelecidas pela Lei 4320, de 17 de março de 1964, e contempla todos os atos e fatos da gestão orçamentária, patrimonial e financeira das entidades públicas.

A Portaria Conjunta STN/SOF n.º 2, de 6 de agosto de 2009 instituiu e regulamentou o novo “Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público”, aplicável à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, o qual deve ser adotado desde o exercício de 2010, de forma facultativa e obrigatoriamente em 2011 para a União, em 2012 para os Estados e em 2013 para os Municípios. Entre outros objetivos, estas normas têm a finalidade de padronizar procedimentos para a consolidação das contas públicas e apresentar entendimentos gerais sobre o processo contábil-orçamentário nos três níveis de governo, bem como estimular a convergência às Normas Internacionais de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (*International Public Sector Accounting Standard - IPSAS*).

O regime contábil é definido pelo momento em que os resultados das transações são reconhecidos, que pode ser **Regime de Caixa** ou **Regime de Competência**. A contabilidade privada brasileira adota o regime de competência para os efeitos fiscais e econômicos, o que significa que todas as receitas e despesas devem ser reconhecidas quando da ocorrência do fato gerador, independente de seu pagamento ou recebimento. No entanto, a contabilidade pública adota o que se entende como **Regime Misto**, ou seja, Regime de Caixa para as receitas e Regime de Competência para as despesas.

Isto significa que, na contabilidade pública, são registradas e pertencem ao exercício as receitas efetivamente nele recebidas. As receitas lançadas e não recebidas pertencerão ao exercício em que forem efetivamente arrecadadas, porém devem ser registradas no exercício em que foram lançadas/faturadas, para efeito de apuração dos resultados patrimoniais.

No regime de competência, são classificadas e registradas como despesas do exercício todas as que forem legalmente empenhadas no exercício, independentemente de seu pagamento, representando o montante dos empenhos emitidos e não cancelados no exercício. Os empenhos não liquidados até 31 de dezembro do exercício são inscritos em restos a pagar no exercício seguinte, porém integram o resultado patrimonial do exercício em que foram inscritos, independente do momento em que sejam liquidados e pagos.

<sup>26</sup> Disponíveis em: [www.cpc.org.br](http://www.cpc.org.br).

Uma particularidade da contabilidade pública está no fato de que ela integra também as funções de controle do orçamento público. Ou seja, além dos registros de receitas e despesas, das transações patrimoniais ativas e passivas, demonstração de seus resultados e variações, deve também realizar o balanço orçamentário, isto é:

- I. Registrar a previsão da receita e a fixação da despesa do orçamento aprovado para o exercício;
- II. Confrontar a previsão das receitas com a realização das despesas.

#### I - Contabilidade fiscal e financeira

Contabilidade fiscal corresponde ao registro e controle dos atos e fatos econômicos de natureza patrimonial e financeira das entidades jurídicas públicas e privadas, conforme as respectivas normas, padrões e regimes, observando para as entidades públicas também os atos relativos à gestão orçamentária.

Contabilidade financeira corresponde, exclusivamente, ao registro das transações financeiras relativas a pagamentos e recebimentos realizados, de caráter ordinário e extraordinário (entidades privadas) ou orçamentário e extraorçamentário (entidades públicas). A consolidação desses registros corresponde grosso modo ao fluxo de caixa.

#### II - Contabilidade gerencial

Numa definição ampla, a contabilidade gerencial corresponde a um conjunto de sistemas de informações, complementares e/ou analíticos e integrados à contabilidade fiscal e financeira, objetivando o suporte à gestão econômico-financeira das instituições, visando principalmente o planejamento, execução e controle de suas ações e objetivos e as tomadas de decisões dos seus gestores. Em síntese simples pode-se dizer que a contabilidade fiscal e financeira gera informações para o público externo (órgãos de controle e reguladores, acionistas, clientes, fornecedores, bancos, fisco, etc.) e a contabilidade gerencial produz informações para o público interno das organizações (dirigentes, gerentes e funcionários e também para os agentes reguladores).

Alguns desses sistemas são usualmente adotados pelas instituições para o gerenciamento de atividades específicas, mas nem sempre são integrados e orientados para a produção de informações gerenciais consolidadas e estratégicas para a administração. Por exemplo: o sistema de registro e controle de ativos patrimoniais, ou de ativos fixos, como são chamados nas empresas privadas; o sistema de controle de materiais (almoxarifado), o sistema de gestão comercial utilizado pelos prestadores de serviços de saneamento (faturamento, cobrança e arrecadação), os sistemas de gestão financeira (movimento de caixa, contas a pagar etc.) e outros.

No setor privado geralmente os sistemas de contabilidade trazem integrados em sua estrutura, inclusive no plano de contas, módulos de controle das receitas e dos custos por centros específicos, classificados por unidades produtivas (fábricas/filiais/departamentos), por produtos ou serviços e outros níveis. Comumente denominada de contabilidade de custos, tem por objetivo realizar as apropriações sistematizadas das informações de receitas e despesas, financeiras e não financeiras, e os respectivos rateios contábeis, conforme as classificações definidas (unidades produtivas, produtos, serviços, etc.). Apesar de exitosas, essas ferramentas são pouco ou ineficientemente utilizadas pelos prestadores de serviços de saneamento básico, inclusive empresas estatais.

### III - Contabilidade regulatória

A contabilidade regulatória só recentemente passou a ser objeto de estudos mais aprofundados no Brasil, em face da política de desestatização e de indução à concessão de serviços públicos para o setor privado. Do ponto de vista técnico estrutural pode-se dizer que se trata de instrumento similar à contabilidade gerencial, uma vez que também compreende um conjunto de sistemas de informações, complementares e/ou analíticos e integrados à contabilidade fiscal e financeira, de suporte à gestão econômico-financeira.

No aspecto jurídico normativo, conforme indica o próprio nome, difere da contabilidade gerencial, pelo fato de que sua concepção e conteúdo devem observar requisitos e objetivos legais, regulamentares e contratuais específicos da regulação de determinado serviço. Difere também quanto aos objetivos, pois, além de instrumento gerencial interno, objetiva principalmente oferecer informações para atuação dos agentes de controle externo (titulares, reguladores, auditores, fisco) e para conhecimento dos usuários.

No aspecto material, os sistemas de informação são praticamente os mesmos da contabilidade fiscal e financeira e gerencial. Alguns elementos da contabilidade regulatória podem ser produzidos diretamente na contabilidade fiscal e financeira, que continua sendo a base principal do sistema, mediante simples adequação do plano de contas como, por exemplo, o registro das despesas de amortização de investimentos ou depreciação de ativos imobilizados, visto que suas normas regulatórias são admitidas pela legislação fiscal. Outros, que não têm reflexos fiscais, podem ser gerados por sistemas de suporte utilizados na contabilidade gerencial, como a contabilidade de custos.

### IV - Estrutura e plano de contas

A estruturação e detalhamento do plano de contas dependem do modelo de gestão dos serviços, nos seus diversos arranjos possíveis, particularmente a forma de prestação dos serviços. Se a prestação for direta, por entidade pública, ou mediante gestão associada, por consórcio público ou entidade pública, adota-se a contabilidade pública. Consequentemente, a estrutura e o plano de contas devem observar as normas e padrões aplicáveis à administração pública. Se a prestação for direta ou mediante gestão associada, por entidade de direito privado, ou se for indireta, por qualquer entidade delegatária de concessão ou permissão, adota-se a contabilidade privada.

A estrutura do sistema e o respectivo plano de contas formal da contabilidade fiscal e financeira são ditados pelas normas e padrões que regem o ramo da contabilidade adotado. A estrutura do sistema e o plano de contas da contabilidade gerencial e regulatória, inclusive os elementos que podem ser inseridos na estrutura e no plano de contas da contabilidade fiscal e financeira são definidos pelos administradores, no primeiro caso, e pelos reguladores no segundo.

### V - Sistema orçamentário

Na área pública o sistema orçamentário é obrigatório e o orçamento é a peça fundamental para a gestão financeira e funcionamento da administração, tendo em vista que nenhuma transação financeira e seu registro podem ser feitos sem que nele esteja previsto. A sua execução se dá de modo integrado com os demais sistemas que compõem a contabilidade pública (financeiro, patrimonial e de compensação), realizando o registro e o acompanhamento da execução do orçamento após aprovada a respectiva Lei Orçamentária Anual, no que se refere aos atos de natureza orçamentária, bem como os fatos deles decorrentes.

Na área privada não há obrigatoriedade normativa de sistema orçamentário ou de orçamento financeiro, no entanto constituem importante instrumento de planejamento e de administração, sendo geralmente adotados pelas instituições mais organizadas.

Independente da função e requisito normativo, na área pública, e da função administrativa, na área privada, no caso dos serviços públicos de saneamento básico, o orçamento é instrumento indispensável para a elaboração dos planos exigidos pela Lei nº 11.445/07 e para o acompanhamento e controle da execução dos seus objetivos e metas.

## VI - Planejamento financeiro

O planejamento financeiro é a materialização dos elementos econômico-financeiros estabelecidos no planejamento geral de qualquer organização. No caso dos serviços públicos de saneamento básico é o instrumento que traduz em elementos econômico-financeiros, de forma sistematizada, os recursos necessários para o cumprimento dos objetivos e metas definidos no referido plano de saneamento e detalhados no plano de gestão dos serviços, e é também a ferramenta de gestão da sua execução – acompanhamento, avaliação e revisão periódica.

Conceitualmente pode ser definido, portanto, como um instrumento do processo de planejamento, cuja finalidade é identificar as ações e necessidades de recursos associadas ao plano geral traçado e definir os critérios de utilização desses recursos, bem como prever, programar, acompanhar, avaliar e revisar a política e a situação financeira da organização, visando a manutenção do seu equilíbrio financeiro e o alcance de seus objetivos.

## 6.7 Indicadores de desempenho

Os sistemas de informações e as ferramentas de gestão operacional, administrativa e econômico-financeira dos serviços devem possibilitar a geração de dados e elementos que permitam a formulação e o monitoramento de indicadores de desempenho dos diferentes aspectos da gestão dos serviços.

Embora de efeitos limitados, se considerados isoladamente, os indicadores de desempenho são mecanismos importantes para a avaliação comparativa (pontual) e dinâmica (evolução no tempo) da gestão dos serviços de saneamento básico, alguns dos quais têm se constituídos em instrumentos relevantes de tomada de decisão, tanto interna (gestores dos serviços) como externa (financiadores, reguladores, etc.), em relação à gestão dos serviços.

O diagrama da Figura 2 seguinte mostra a abrangência do fluxo de informações relacionadas à prestação do serviço de abastecimento de água, cujo desenho é praticamente igual para os serviços de esgotamento sanitário e de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos.

Deste fluxo de informações se depreende a grande quantidade de indicadores que podem ser concebidos, muitos dos quais constituem o rol de indicadores produzidos pelo SNIS e que são de amplo conhecimento no setor. No entanto, parte significativa dos possíveis indicadores é pouco ou nada relevante para a avaliação e monitoramento mais amplo da gestão dos serviços, muito embora possa ter alguma utilidade para atividades específicas de gerenciamento dos serviços.

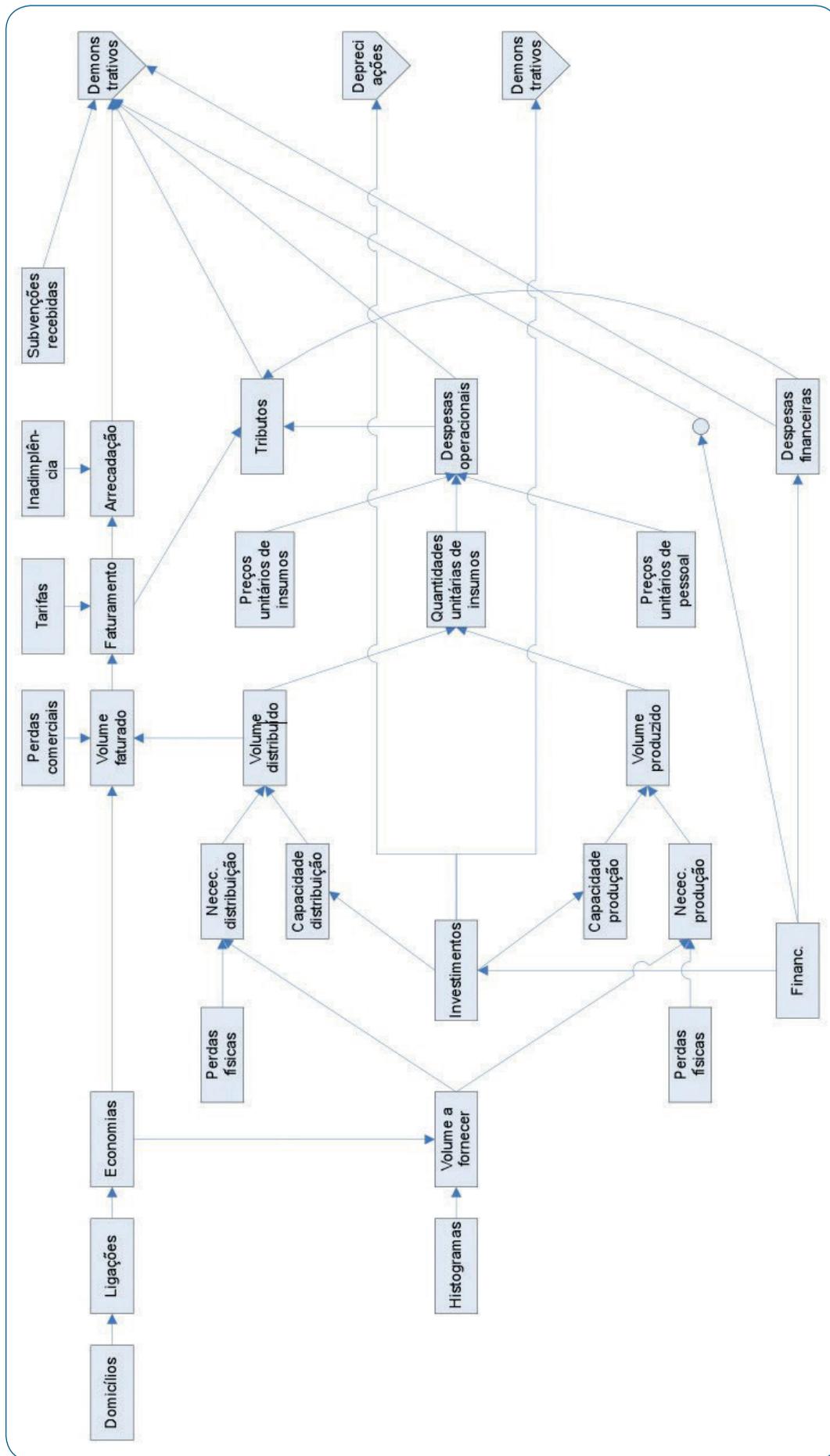


Figura 2 – Fluxo de informações do serviço de abastecimento de água (parte 1).

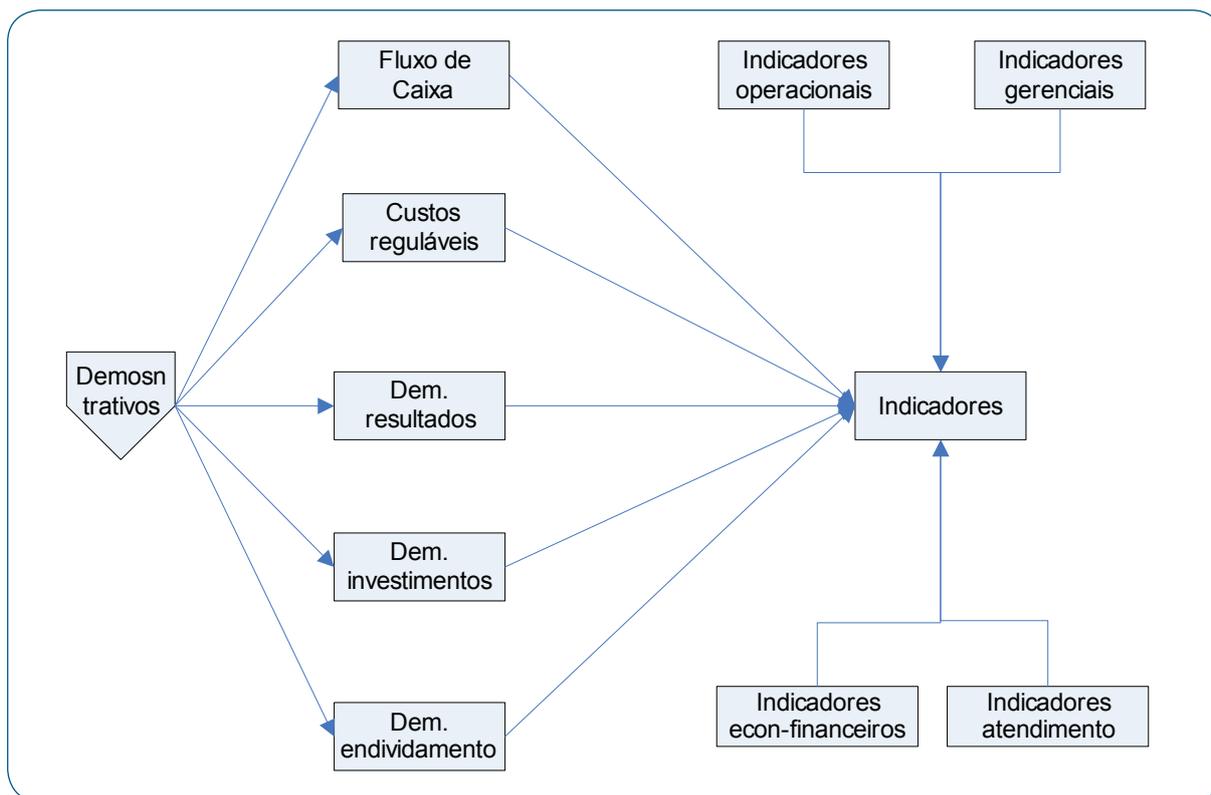


Figura 2 – Fluxo de informações do serviço de abastecimento de água (parte 2).

Por este motivo é necessário definir e formular o quadro de indicadores que são considerados mais relevantes e suficientes para a finalidade em questão.

Conforme indica o fluxograma acima, do ponto de vista da gestão econômico-financeira, pode-se dividir os indicadores de desempenho em quatro grupos, contemplando cada um deles uma gama variada de indicadores específicos.

O Ministério das Cidades tem utilizado alguns dos indicadores de desempenho para definição de prioridades na destinação de recursos geridos pela União (OGU, FGTS, BNDES/FAT), bem como para celebração de acordos de melhoria de desempenho (AMD) como instrumento condicionante para a concessão de empréstimos ou repasses de recursos não onerosos.

Os indicadores geralmente adotados pelo Ministério das Cidades nos AMDs geralmente são os seguintes:

Indicadores do amd (água e esgoto)	Unidade
Índice de suficiência de caixa	%
Índice de evasão de receitas (inadimplência líquida)	%
Faturamento comprometido com contas a receber	dias
Perdas por ligação	l/lig/dia
Perdas de faturamento	%
Hidromederação	%
Macromederação	%
Produtividade de pessoal total	Lig/empr.

No quadro seguinte são indicados os indicadores que consideramos mais relevantes para a avaliação e monitoramento dos serviços de saneamento básico:

Quadro 4 – Indicadores de desempenho e de avaliação dos serviços.

<b>Indicadores</b>	<b>Unidade</b>
<b>Viabilidade e desempenho econômico-financeiro</b>	
Estrutura de capital (próprio/total)	%
Liquidez geral	coefic.
Liquidez corrente	coefic.
Endividamento total e de curto prazo	%
Margem bruta (EBTIDA)	%
Margem líquida (lucro líquido/receita)	%
Remuneração do capital total em operação	%
Custo de capital	%
Tarifa/taxa média realizada (cada serviço)	R\$/m <sup>3</sup>
Tarifa/taxa média necessária (cada serviço)	R\$/m <sup>3</sup>
<b>Desempenho gerencial e financeiro</b>	
<b>Índices gerais do prestador</b>	
Suficiência de caixa	coefic.
Inadimplência líquida	%
Faturamento comprometido com contas a receber	dias
Custo total do pessoal próprio	%
Custo total dos serviços de 3 <sup>os</sup> (excluído energia)	%
<b>Índices de cada serviço</b>	
Produtividade do pessoal (próprio + 3 <sup>os</sup> )	Lig ou domic/ empreg
Perdas de faturamento - ANF (serviço de água)	%
Custo de pessoal próprio	%
Custo de serviços de 3 <sup>os</sup>	%
Custo de energia elétrica	%
Custo de produtos químicos	%
Custo de veículos (serviço de RSU)	%
Custo de operacional médio	R\$/m <sup>3</sup> AE ou ton

<b>Desempenho operacional e utilização da infraestrutura</b>		
Perdas totais - ANC (serviço de água)		%
Perdas por ligação		L/lig/dia
Hidrometração		%
Volume médio medido/economia residencial (água/esgoto)		m <sup>3</sup> /econo
Volume médio medido/economia total (água/esgoto)		3
Volume médio per capita produzido (água)		L/hab/dia
RSU gerado/coletado per capita		kg/hab/dia
Domicílios afetados por problemas de drenagem		%
Utilização da capacidade instalada	Produção de água (ETA e poços)	%
	Reservação de água	%
	Tratamento de esgoto (ETE e outros)	%
	Vida útil remanescente do aterro sanitário	anos
Destinação final de RSU	Aterro sanitário	%
	Reciclagem	%
	Outros	%
<b>Índices de atendimento</b>		
Domicílios atendidos (ou população atendida)	Abastecimento de água	%
	Coleta de esgotos (sistema público)	%
	Tratamento de esgoto (sistema público)	%
	Fossa séptica (ou solução particular adequada)	%
	Coleta de RSU	



## Parte II – Elementos da política e regulação tarifária

Nesta parte do curso são tratados os principais elementos da política de cobrança pela prestação dos serviços. Embora denominada genericamente de Política Tarifária, se aplica para qualquer dos regimes e forma de cobrança, com destaque para os aspectos conceituais e técnicos relativos à formulação da política de cobrança mais adequada para as diferentes formas de prestação dos serviços, à determinação do custo do serviço, à estrutura do sistema de cobrança (estrutura tarifária) e à política de subsídios.



## 7 Política de Cobrança

Independente do regime e forma aplicáveis taxa ou preço público (tarifa) a política de cobrança pela prestação dos serviços é condicionada pelas diretrizes legais de âmbito nacional e pelas normas da regulação estabelecida pelo Poder Público competente, e deve observar elementos e conceitos comuns, quanto aos aspectos econômico-financeiros, tanto para o estabelecimento da política, como para a configuração e formulação de sua estrutura e para a respectiva regulação.

São elementos essenciais da política de cobrança pela prestação ou disposição dos serviços:

- a) O regime e forma de cobrança – taxa ou preço público (tarifa);
- b) A forma de prestação dos serviços;
- c) A modalidade de regulação econômica e a metodologia de sua aplicação;
- d) A metodologia adotada para a determinação do custo do serviço, inclusive a taxa de retorno ou de remuneração do prestador;
- e) A estrutura de cobrança (estrutura tarifária);
- f) A política de subsídios

### 7.1 Regime de Cobrança pela Prestação dos Serviços

São admitidos dois regimes de cobrança direta dos usuários pela prestação dos serviços públicos de saneamento básico, conforme o artigo 29 da Lei nº 11.445/07: o de **preços públicos** e o **tributário**. No entanto, conforme interpretação desse dispositivo e do Código Tributário Nacional<sup>27</sup>, esses regimes e suas espécies não se aplicam de modo uniforme para os diferentes serviços de saneamento básico ou para as diferentes formas de prestação dos serviços.

#### 7.1.1 Requisitos para adoção dos regimes de cobrança

A adoção de qualquer um dos referidos regimes de cobrança requer o cumprimento de alguns princípios e condições jurídicas, conforme descrito a seguir.

I – A adoção do regime de preço público (tarifário) requer que:

- a) A **adesão** do usuário ao serviço seja **voluntária e contratual**, isto é, não pode ser imposta pelo Poder Público ou pelo prestador;

---

<sup>27</sup> Lei nº 5.172/66, atualizada pela LC nº 104/01, que regulamenta o sistema tributário nacional e estabelece as normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, sem prejuízo da respectiva legislação complementar, supletiva ou regulamentar.

- b) O serviço seja **específico e divisível**, isto é, específico, quando puder ser prestado de forma destacada em unidades autônomas para usuários determinados e divisível, quando puder ser utilizado, separadamente, por parte de cada um dos seus usuários.
- c) O serviço deve ser efetivamente **prestado** pelo agente público e **utilizado** pelo usuário; e
- d) A utilização do serviço seja **mensurável** por meio de instrumento ou por critério técnico e objetivo de quantificação ou aferição.

II – A adoção do regime tributário na forma de taxa requer o atendimento pelo menos das seguintes condições:

- a) Que o serviço seja específico e divisível, conforme definição anterior;
- b) Que o serviço seja efetivamente prestado pelo agente público e utilizado pelo usuário; e/ou
- c) Quando for de utilização compulsória, que haja a possibilidade de utilização **efetiva ou potencial** do serviço público pelos usuários/contribuintes, isto é, o serviço seja **efetivamente prestado** ao usuário/contribuinte ou **posto à sua disposição**, mediante atividade administrativa em efetivo funcionamento para que possa utilizá-lo quando necessitar.

Ausentes esses requisitos, o serviço não pode ser cobrado diretamente do usuário em qualquer desses regimes, ressalvadas a possibilidade de instituição de contribuições especiais previstas na Constituição Federal, como é o caso do serviço de iluminação pública definido no seu art.149-A, o que requer aprovação de emenda constitucional pelo Congresso Nacional.

Destes elementos interpretativos pode-se concluir que, para o serviço público prestado diretamente por órgão ou entidade pública do titular, cuja cobrança atenda as condições para adoção do regime de preço público, também o será para o regime tributário na forma de taxa. O contrário nem sempre se aplica, como se pode verificar no próximo tópico.<sup>28</sup>

### 7.1.2 Hipóteses e regimes de cobrança

No que se refere aos tipos dos serviços, atendidos os requisitos do subitem anterior, o regime de cobrança direta dos usuários poderá ser, para os serviços de:

- I. **Abastecimento de água e esgotamento sanitário:** tributário (taxas) ou de preços públicos (tarifas), cujos valores poderão ser individuais, para cada um dos serviços (uma taxa/tarifa de água e outra de esgoto); ou unitários, para ambos conjuntamente (única taxa/tarifa de água e esgoto);
- II. **Limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos urbanos:** tributário ou de preços públicos, conforme o regime ou forma de prestação do serviço ou as atividades

<sup>28</sup> Há divergências interpretativas entre alguns magistrados sobre essa assertiva, refletidas em julgados recentes como o caso do TJRS relatado em <http://www.direito2.com.br/tjrs/2007/dez/19/para-3a-camara-civel-cobranca-de-agua-e-esgoto-deve-observar>.

cobradas, observando-se que atividades de caráter coletivo (inespecíficas e indivisíveis – p. ex.: limpeza de vias públicas) não podem e não como ser cobradas diretamente dos beneficiários, devem ser custeadas pelas receitas orçamentárias gerais (IPTU, ISS, FPM, etc.);

- III. **Manejo de águas pluviais urbanas:** exclusivamente tributário, conforme o regime ou forma de prestação do serviço ou as atividades cobradas. Aqui se aplica também a observação anterior.

Em relação às formas (regime) de prestação dos serviços, também atendidos os requisitos anteriores, a cobrança direta dos usuários poderá ser, para os serviços de:

**I. Abastecimento de água e esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos urbanos,** quando for:

- a) **Prestação direta centralizada ou descentralizada** por meio de autarquia, mediante regime **tributário** na forma de taxa, ou de **preço público**, na forma de tarifa e outras espécies;
- b) **Prestação direta descentralizada** por meio de empresa pública ou de economia mista e de fundação civil, exclusivamente mediante regime de **preço público**, na forma de tarifa e outras espécies;
- c) **Prestação indireta** por meio de concessão, permissão ou autorização, exclusivamente mediante regime de **preço público**, na forma de tarifa e outras espécies;
- d) **Gestão associada** por meio de consórcio público ou convênio de cooperação, exclusivamente mediante regime de **preço público**, na forma de tarifa e outras espécies.

Deve-se observar que algumas atividades destes serviços normalmente não reúnem os requisitos para caracterizá-las como específicas e divisíveis em relação aos usuários individuais, devido ao caráter genérico de sua prestação, como é o caso da varrição e capina de vias e logradouros públicos e outros denominados genericamente de limpeza urbana. Nesta situação não é aplicável qualquer dos referidos regimes de cobrança direta do usuário, sendo remunerados com recursos do orçamento geral do titular ou mediante contribuição especial que venha a ser criada pela União (art. 149 da CF) e disciplinada pelo titular, como é o caso da contribuição para custeio do serviço de iluminação pública (art. 149-A da CF).

Outra questão relacionada a estes serviços, por razões culturais ou socioeconômicas, é a dificuldade de adoção de instrumentos ou mecanismos objetivos de medição do seu uso, como a coleta de resíduos sólidos. Isto inviabiliza, na prática, a cobrança direta do usuário pelo regime de preço público, qualquer que seja a forma de prestação, inclusive a prestação direta por órgão ou entidade pública do titular, caso em que se admite o regime tributário de taxa. Nesta situação, para as demais formas de prestação só será possível a **cobrança indireta** de taxa pelo Poder Público titular, que remunerará o prestador, conforme as condições contratadas.

**II. Manejo de águas pluviais urbanas:** exclusivamente pelo regime tributário de taxa, e somente quando prestado diretamente por órgão ou entidade de direito público (autarquia) do titular. Para as demais formas de prestação do serviço também só será possível a **cobrança indireta** de taxa pelo Poder Público titular, que remunerará o prestador, conforme as condições contratadas.

Como se denota dos comentários anteriores, os requisitos apontados não impedem a delegação da prestação de serviço público de saneamento básico nas modalidades de prestação indireta ou por meio de gestão associada. Nestes casos, no entanto, quando não aplicável a adoção de regime de preço público (tarifário), não pode haver cobrança direta dos usuários pelo prestador do serviço, que será remunerado pelo Poder Público contratante com recursos orçamentários, quaisquer que sejam as fontes definidas na regulação, entre elas:

- a) Receita tributária, inclusive taxas vinculadas cobradas indiretamente dos usuários;
- b) Fundos especiais; e
- c) Transferências ou subsídios públicos ou privados.

## 7.2 Reajuste e Revisão de Taxas e Tarifas

Independente da forma de prestação dos serviços – direta ou delegada – os seus custos estão sujeitos a variações dos preços dos fatores e insumos que os compõem e a mudanças estruturais dos aspectos econômicos, inclusive os determinados por revisões ou atualizações dos planos de saneamento básico, por alterações demográficas, por eventos ambientais, geológicos ou geofísicos, por normas legais ou decisões judiciais, ou, ainda, por alterações tecnológicas dos processos produtivos ou operacionais. As variações dos preços dos fatores e insumos podem também ser muito afetadas pelo comportamento da política econômica do país e da situação econômica interna e externa.

Em razão desses fatos, a viabilidade e sustentabilidade econômica dos serviços devem ser garantidas por meio de reajustes e revisões periódicas dos preços (taxas e tarifas) estabelecidos para a sua prestação ou disposição, conforme as normas de regulação, de modo combinado ou não com outras formas e mecanismos de sustentabilidade.

As diretrizes gerais relativas aos processos de reajustes e revisões tarifárias foram estabelecidas na Lei nº 11.445/07 e se aplicam também para a determinação de reajustes e revisões de taxas. As condições e critérios, bem como os procedimentos específicos para realização de reajustes e revisões devem ser estabelecidos em normas legais e regulamentares do titular e, no caso de serviços delegados, também nos respectivos instrumentos de delegação. Ao órgão ou entidade reguladora cabe estabelecer as normas técnicas de execução da regulação normativa e contratual dos referidos processos.

A falta de normas e de sistemas institucionalizados de regulação dos serviços deixa à mercê de atitudes discricionárias da autoridade pública, muitas vezes de caráter populista, as decisões de reajustes e revisões dos preços dos serviços públicos, que, em muitos casos, têm levado à deterioração da qualidade ou até mesmo à inviabilidade econômica da prestação dos serviços.

Conforme a referida Lei, os reajustes destinam-se à recomposição do valor monetário dos preços praticados aos níveis que foram originalmente ou nas revisões periódicas. De outro lado, as revisões periódicas objetivam a reavaliação das condições da prestação dos serviços e seus reflexos nas tarifas praticadas, inclusive a compensação de ganhos de produtividade ou de externalidades e a readequação às condições do mercado.

As eventuais revisões extraordinárias visam a recomposição dos preços em decorrência de fatos não previstos na regulação ou nos contratos, fora do controle do prestador. Em última instância, tanto os reajustes como as revisões visam a manutenção do equilíbrio econômico e financeiro da prestação dos serviços, garantindo sua viabilidade e sustentabilidade no tempo.

Por força da legislação vigente, os reajustes de preços e taxas de serviços públicos só podem ocorrer em intervalos mínimos de doze meses. A periodicidade das revisões deve ser estabelecida em normas do titular, podendo estas ser realizadas inclusive em intervalos mínimos de doze meses, substituindo os reajustes, desde que os gestores dos serviços disponham de eficiente controle da gestão dos serviços e os sistemas gerenciais de informações produzam os dados necessários e qualitativa e quantitativamente suficientes para esse fim.

A regulação pode determinar que os reajustes sejam processados e autorizados automaticamente pelo regulador dos serviços, com base em índice geral econômico ou de preços mais adequado à realidade local e do setor, ou com base em indicador próprio de variação dos custos específicos dos serviços.

Em qualquer situação, os reajustes e as revisões devem observar a modalidade conceitual de regulação econômica dos serviços e a metodologia de cálculo dos custos prevista na regulação do titular, cujos elementos teóricos e metodológicos mais relevantes são tratados nos Capítulos 4, 8 e 11 desta apostila.

### **7.3 Prestação Direta do Serviço Público Local**

A decisão sobre a forma de prestação direta do serviço público local e, consequentemente, sobre a política de cobrança a ser adotada deve levar em conta a estimativa do custo econômico do serviço sob as diferentes formas de prestação.

A Administração Direta e autárquica não pagam impostos ou contribuições de natureza tributária decorrentes de suas atividades, exceto o PIS/PASEP, assim como não estão sujeitos aos impostos incidentes sobre o lucro, visto que esta figura não existe na administração pública (existe déficit ou superávit orçamentário/financeiro). Da mesma forma, os encargos trabalhistas vinculados aos seus servidores seguem legislação própria, geralmente menos onerosa que aqueles que afetam as empresas de direito privado. Mesmo quando se adota a CLT como regime jurídico do pessoal, os encargos trabalhistas geralmente são menores que os que afetam as empresas estatais ou privadas.

Considerados esses fatos pode-se afirmar que, para um mesmo nível de eficiência econômica, o custo adicional decorrente dos encargos fiscais/tributários incidentes sobre os serviços prestados por empresa do ente titular ou empresa delegada, em relação ao prestado por órgão ou autarquia do titular ou por consórcio público de que participe, pode variar de 15% a mais de 20% do faturamento bruto, conforme mostra o Quadro 3. Aplicando-se o princípio da isonomia fiscal e tributária previsto no artigo 173 da Constituição Federal, para as Empresas Públicas ou Sociedades de Economia Mista prestadoras de serviços públicos de saneamento básico, temos o seguinte cenário:

Quadro 5 – Encargos fiscais e trabalhistas - Autarquia x Empresas Estatais.

Tributo/contribuição	Base Incidência	Autarquia	Empresa
PIS/Pasep	Faturam./Receita <sup>1</sup>	1,00%	1,65% <sup>4</sup>
Cofins	Faturamento	-	7,60% <sup>5</sup>
CSLL – Contribuição Social Sobre Lucro Líquido	Lucro fiscal	-	9,00%
IRPJ – Imposto de Renda Pessoa Jurídica	Lucro fiscal	- <sup>2</sup>	15-25%
INSS ou Previdência Municipal	Folha Pagto.	10-20% <sup>3</sup>	20%
Outras entidades INSS/seguro acidentes	Folha Pagto.	(2,5% CLT)	5%
Salário Educação	Folha Pagto.	-	2,5%
FGTS	Folha Pagto.	(8% se CLT)	8%
<b>Estimativa de incidência sobre Receita/Faturamento<sup>6</sup></b>			
Pis/Pasep		1,00%	1,10%
Cofins		-	5,10%
CSLL – Considerando Lucro Fiscal de 25% sobre faturamento		-	2,3%
IRPJ – Considerando Lucro Fiscal de 25% sobre faturamento		-	6,25%
INSS ou Previdência – Folha igual a 40% do Faturamento		8%	8%
Outras entidades INSS/seguro acidentes - idem		(CLT 1%)	2%
Salário Educação - idem		(CLT 1%)	1%
FGTS - idem		(CLT 3,2%)	3,2%
<b>Totais em relação ao Faturamento – Regime Estatutário</b>		<b>9,00%</b>	<b>28,95</b>
<b>Totais em relação ao Faturamento – Regime CLT</b>		<b>14,20%</b>	<b>%</b>

Notas:

- (1) Algumas Adm. Públicas têm obtido reconhecimento da não incidência do PASEP. No caso de Ad. Pública a alíquota é de 1% sobre Receitas Correntes + Transferências de Capital recebidas.
- (2) O IR retido na fonte de empregados e prestadores de serviços pode ser apropriado como antecipação de receita do Município/Autarquia (FPM).
- (3) Depende do sistema previdenciário adotado pelo Município (considerado o máximo igual ao da CLT).
- (4) Alíquota passou a ser de até 1,65% sobre faturamento – Lei 10.637/02 (deduções possíveis de  $\pm 0,5\%$ );
- (5) Alíquota passou a ser de até 7,6% sobre faturamento – Lei 10.833/03 (deduções possíveis de  $\pm 2,5\%$ );
- (6) Considerado faturamento bruto igual para autarquia e empresa, com lucro/superávit de 25%.

Além do custo tributário, o custo econômico do serviço será ainda maior quando prestado por empresa do titular ou por empresa delegada, se a regulação admitir o pagamento de remuneração do capital e se o capital for resgatável ou alienável (delegação/privatização). Neste caso a diferença total do custo dos serviços pode passar de 35%, se considerada uma remuneração nominal de 12% ao ano sobre capital e uma amortização do capital equivalente a 3,3% ao ano (delegação de 30 anos).

Por este prisma, não resta dúvida de que a prestação direta do serviço público local por meio de órgão ou entidade pública do titular, inclusive consórcio público, é a opção que apresenta a maior racionalidade econômica. Isto é o que explica em grande parte a significativa diferença entre a tarifa média dos serviços de água e esgotos prestados pelas empresas regionais (Companhias Estaduais), de R\$ 2,06/m<sup>3</sup>, e a dos serviços locais (predominantemente autarquias municipais), de R\$ 1,35/m<sup>3</sup>, conforme o SNIS 2007 (Parte 1 – Visão Geral da Prestação de Serviços, p. 54).

No caso de prestação dos serviços por entidade autárquica, pesam ainda a seu favor, em relação à prestação por órgão da Administração Direta, os seguintes fatores:

- I. Maior mobilidade e flexibilidade administrativa;
- II. Gestão administrativa e financeira independentes, proporcionando melhor planejamento e alocação dos recursos, além da possibilidade de adoção de técnicas gerenciais mais adequadas e similares às das empresas;
- III. Facilidade de integração e compartilhamento de recursos materiais e humanos com a Administração Direta, através de convênios, para racionalização de custos;
- IV. Facilidade de adoção de mecanismos de regulação e controle social com maior transparência da gestão.

## 7.4 Gestão Associada

Conforme visto anteriormente, a gestão associada proporciona algumas vantagens econômicas para a prestação dos serviços públicos de saneamento. Essas vantagens serão maiores ou menores conforme os arranjos administrativos e a forma de prestação dos serviços.

### 7.4.1 Consórcio público e prestação individualizada ou regional

A prestação dos serviços por consórcio público, conforme as regras do contrato de consórcio e dos contratos de programa individuais celebrados com cada ente consorciado, tanto pode caracterizar prestação individualizada como regionalizada.

A primeira se caracteriza quando os referidos contratos estabelecem regras e condições específicas para a prestação dos serviços no âmbito territorial de cada consorciado. A segunda se caracteriza quando houver uniformidade da regulação e fiscalização e das condições econômicas da prestação para o conjunto de consorciados.

De modo geral, os municípios com maior escala dos serviços e melhores condições socioeconômicas tendem a considerar que podem obter maiores vantagens econômicas com a prestação individualizada, pois imaginam que poderão usufruir de ganhos administrativos e de compartilhamento de recursos operacionais, sem ter que contribuir com subsídios e compartilhar suas vantagens de escala com os demais consorciados. Esta postura pode dificultar o consorciamento desses municípios e, caso se consorciem, também a adoção de regulação econômica e de política de cobrança uniformes para a prestação dos serviços de forma regionalizada.

Esta visão individualista, no entanto, pode se revelar equivocada no médio e longo prazo, quando se considera a questão em âmbito regional, em que os efeitos negativos do desenvolvimento desigual dos municípios, como a migração inter-regional, tendem a pesar em maior grau para os municípios maiores e/ou em melhor situação socioeconômica, anulando ou invertendo as eventuais vantagens obtidas no curto prazo.

A elaboração e compatibilização dos planos de saneamento municipais e dos respectivos estudos de viabilidade técnica e econômica, no âmbito regional, ajudam a resolver esses dilemas, de cuja solução depende a decisão da forma de prestação dos serviços por consórcio público, de sua regulação e da política de cobrança (regime, forma e estrutura).

Por fim, deve-se ressaltar que o consórcio público de direito público goza das mesmas vantagens tributárias e fiscais atinentes à autarquia.

#### 7.4.2 Convênio de cooperação e prestação individualizada

A gestão associada também admite a prestação individualizada dos serviços por localidade, mediante convênio de cooperação celebrado entre dois ou mais entes da Federação (dois municípios ou município e estado) e contrato de programa celebrado com entidade de direito público ou privado que integre a administração indireta de um dos entes conveniados.

Se o convênio for entre dois municípios e a prestação dos serviços for contratada com a autarquia (SAAE) de um deles, permanecem as vantagens econômicas atinentes à autarquia e a elas podem se somar as vantagens decorrentes da gestão associada (ganhos de escala, compartilhamento ou racionalização infraestruturas e de recursos operacionais e administrativos, etc.), ainda que, eventualmente, em menor grau do que ocorreria se a prestação fosse por consórcio público envolvendo maior número de municípios.

Neste caso, a regulação econômica e a política de cobrança poderão ser uniformes ou individualizadas, conforme disciplinar o convênio de cooperação e o contrato de programa.

Por outro lado, se o convênio for celebrado entre dois municípios ou entre um município e o estado e se a prestação dos serviços for contratada com entidade de direito privado (empresa) integrante da administração de um deles, a regulação e a política de cobrança será afetada pelo regime jurídico do prestador, com os efeitos econômicos decorrentes. No caso de empresa estadual, além dos custos tributários e fiscais, devem-se considerar também os eventuais impactos decorrentes da política de subsídios tarifários adotada e do rateio de custos inerentes a essa forma de organização, sendo um dos mais relevantes o relativo à política salarial e de benefícios concedidos aos empregados, incluída a participação nos lucros e resultados.

A interpretação que tem sido dada por alguns Estados e a forma como estes têm celebrado convênios de cooperação e os respectivos contratos de programa com Municípios, repetem equivocadamente o modelo do PLANASA, que já se esgotou sob todos os aspectos e não mais se coaduna com o arcabouço jurídico-institucional ora vigente.

### 7.5 Prestação delegada – contratos de concessão e de programa

A delegação da prestação dos serviços para terceiros pode ser feita individualmente pelo município/titular contratante, como nas duas hipóteses anteriores, ou coletivamente, por meio de consórcio público em regime de gestão associada. Em ambos os casos a contratação pode ser mediante contrato de concessão ou de programa.

No aspecto jurídico e em termos gerais os dois contratos devem observar as normas previstas na Lei nº 8.987/05. O contrato de programa, no entanto, poderá conter também regras específicas da gestão associada, disciplinadas pelo contrato de consórcio ou pelo convênio de cooperação, que afetam a regulação econômica e a política de cobrança pela prestação dos serviços nesta modalidade. E também, enquanto o contrato de programa

pode ser celebrado sem licitação, com as condições econômicas sendo inteiramente predefinidas, o contrato de concessão depende de prévia licitação, que define em última instância o preço do serviço.

Ainda neste caso, deve-se ressaltar que a delegação coletiva da prestação dos serviços pelo consórcio, para entidade pública (autarquia) integrante da administração de um dos consorciados, preserva as vantagens tributárias e fiscais que a mesma goza, influenciando sobremaneira no custo do serviço. Além disso, os investimentos próprios (capital) realizados por essa entidade não precisam ser necessariamente remunerados em termos reais, pois não visam o lucro.

E ainda, a delegação mediante contrato de programa permite a sua renovação seguida, diminuindo os custos inerentes a uma nova transação contratual, diferentemente do contrato de concessão, cuja renovação no seu término depende de nova licitação.

Por último, outro grande diferencial econômico entre a **prestação direta**, sob todas as formas, juntamente com a prestação por consórcio público, e a **prestação indireta**, sob suas formas, inclusive as que operam por meio de gestão associada, é o fato de que, na primeira situação, as amortizações de investimentos com capital próprio e os eventuais superávits ou lucros obtidos permanecem (parcial ou integral) dentro do sistema de gestão, na forma de reinvestimentos, fundos especiais de reserva ou redução do valor cobrado dos usuários, e na segunda não, pois são apropriados pelos prestadores delegados.

## 7.6 Escolha da Modalidade de Regulação

A definição da modalidade de regulação econômica mais adequada ao arranjo jurídico-administrativo adotado para a prestação dos serviços completa o conjunto de elementos essenciais da política de cobrança, cujos modelos básicos e algumas de suas variantes foram vistas no Capítulo 4, e os demais elementos de sua aplicação serão vistos nos capítulos seguintes.



## 8 Determinação do Custo do Serviço

No conceito econômico clássico o custo para o produtor de determinado bem ou serviço corresponde à soma de todas as despesas incorridas na sua produção ou aquisição, administração, comercialização, inclusive a depreciação/amortização dos ativos alocados, mais as despesas financeiras e fiscais incidentes sobre o produto, quer tenha ou não ocorrido os respectivos desembolsos financeiros durante o período de produção até a comercialização do bem ou serviço (regime de competência de exercício).

Para a determinação do preço final de venda do referido bem ou serviço, que corresponde ao custo para o consumidor, adiciona-se a margem de lucro **pretendida** ou **admitida**. Este conceito corresponde, grosso modo, ao que denominamos de custo histórico-contábil.

Existem outros conceitos de custos que também podem utilizados para determinação de preços de bens e serviços, inclusive determinados serviços públicos, quais sejam: o custo incremental médio de longo prazo, o custo financeiro em regime de caixa e o custo de referência, aderentes aos modelos de regulação econômica tratados anteriormente.

Nos primeiros casos os referidos conceitos estão associados às metodologias para determinação dos respectivos custos, mas todos eles representam custos efetivos obtidos diretamente do sistema de contabilidade do prestador, que inclui a contabilidade gerencial e a contabilidade regulatória.

No último caso o conceito está associado ao fato do custo ser definido com base nos custos (efetivos ou virtuais) de uma entidade referência, que pode ser uma entidade real ou um modelo virtual, operando em condições de eficiência econômica, e que se aplica especificamente para setores regulados de característica monopolista. No entanto, a determinação desse custo pode utilizar qualquer uma das metodologias referenciadas aos outros conceitos de custos.

### 8.1 Conceitos gerais

Independente do conceito ou da metodologia adotada para determinação do custo econômico do serviço é necessário conhecer os elementos que o compõem sob os diferentes conceitos ora tratados.

#### 8.1.1 Despesas de exploração

As despesas de exploração (DEX) compreendem todas as despesas requeridas para a prestação dos serviços, exceto as de capital e de remuneração do prestador, abrangendo as despesas de operação e manutenção, as despesas comerciais, as despesas administrativas, e as despesas fiscais e tributárias, excluídos destas os tributos e contribuições sobre o lucro. Na contabilidade pública corresponderia às despesas correntes ou de custeio, excluídos os pagamentos relativos ao serviço da dívida vinculada a investimentos (amortizações e encargos de financiamentos).

A regulação pode determinar explicitamente os componentes e/ou as exclusões admitidas como despesas de exploração dos serviços, por exemplo, despesas com propagandas promocionais ou com doações.

### 8.1.2 Depreciação e amortização de investimentos

A depreciação e a amortização de investimentos, do ponto de vista da empresa, correspondem a despesas relativas às parcelas do capital operacional (ativo permanente= investimentos financeiros + imobilizado + diferido) incorporadas aos serviços. Sendo que o conceito de amortização se aplica aos investimentos financeiros e ao diferido, e o de depreciação ao imobilizado em operação (ativo fixo).

Do ponto de vista do investidor no capital da empresa (sócio ou acionista) a depreciação e a amortização representam a forma de retorno do capital investido, cujos valores ficam retidos na empresa como reinvestimentos ou aplicações, ou então podem ser resgatados pelos investidores, conforme o estatuto ou contrato social, e, no caso de serviços delegados, também conforme os respectivos instrumentos de delegação.

Os **investimentos financeiros** correspondem a: participações societárias ou acionárias em outras empresas; direitos de exploração de jazidas ou serviços públicos (concessão); ágios ou ônus sobre concessão ou privatização; aquisição de obras de arte; direitos de propriedades, marcas e patentes; etc.

O **ativo imobilizado** corresponde aos valores das infraestruturas, instalações, edificações, máquinas, equipamentos, terrenos, veículos, mobiliário, e outros bens físicos necessários para a prestação de serviços, exceto no caso de concessão, cujos investimentos dessa natureza realizados pelo concessionário ou delegatário caracterizam investimentos financeiros (ativos intangíveis).

O **ativo diferido** corresponde a despesas preliminares de organização ou de reorganização da entidade jurídica (empresa/autarquia), de desenvolvimento e implantação do empreendimento (pesquisas, estudos de mercado, projetos de engenharia, etc.), pré-operacionais e outras despesas antecipadas similares que contribuirão para a formação do resultado de mais de um exercício social, como elaboração de estudos, projetos e pesquisas, aquisição de *softwares*, etc.

Nas empresas em geral e nas empresas ou entidades do titular de serviços públicos prestadoras dos mesmos, cujas atividades são de prazo indeterminado, os critérios gerais de depreciação e amortização são os seguintes:

#### I – Depreciação

A parcela da depreciação corresponde ao valor de cada item imobilizado dividido pelo número de anos/meses estimados de sua vida útil produtiva, deduzido do seu valor eventual estimativa de valor residual (veículos e máquinas geralmente têm valor residual significativo ao fim da vida útil estimada).

Para evitar abuso na definição da vida útil de imobilizados, para efeito fiscal (dedução da despesa de depreciação do lucro tributável ou para compensação do PIS e da Cofins), a legislação fiscal brasileira definiu prazos mínimos de depreciação admissíveis, conforme os tipos de bens, que, exceto quando houver incentivo fiscal de depreciação

acelerada, são: 25 anos para construções, edificações e infraestruturas similares (redes, barragens, reservatórios, etc.); 10 anos para equipamentos, máquinas e veículos em geral; 5 anos para equipamentos de transporte e máquinas que operam em mais de um turno e equipamentos de informática; 10 anos para mobiliários e equipamentos de escritório.

No caso de construção, edificações e instalações em imóveis de terceiros alugados, arrendados ou cedidos a depreciação caracteriza-se tecnicamente como amortização e o prazo é o correspondente ao respectivo instrumento contratual.

Terrenos, embora sejam imobilizados físicos, não são tidos como bens depreciáveis pela legislação fiscal por não perderem valor com o tempo, mas estão sujeitos a valorizações ou desvalorizações de mercado. No entanto, quando vinculados a serviços públicos delegados ou mesmo no caso de concessão entre entes privados, estão sujeitos à amortização como qualquer outro bem reversível ao titular.

## **II – Amortização**

A parcela de amortização igualmente corresponde à divisão do valor do investimento pelo número de anos/meses definidos nos instrumentos de outorga ou na legislação fiscal, como exemplo, o prazo de exaustão de jazidas e o prazo da delegação contratual de serviços públicos.

Para os ativos intangíveis de modo geral, como direitos de propriedades e de marcas e patentes, ágios ou ônus sobre concessão ou privatização e para ativos diferidos em geral o Fisco admite o prazo mínimo de 5 (cinco) anos e máximo de 10 (dez) anos, ou o prazo de validade dos direitos, se especificados (p. ex.: marcas e patentes).

Participações no capital de outras empresas, obras de arte e outros investimentos que representam reserva de valor (ouro, joias, etc.) não estão sujeitos à amortização, por não perderem valor e por não concorrerem para a atividade, mas estão sujeitos a valorização ou desvalorização de mercado.

No caso de empresas/entidades delegatárias de serviços públicos os instrumentos de delegação (contrato de concessão ou contrato de programa) representam jurídica e tecnicamente concessão de direitos de exploração econômica ou de prestação dos serviços por prazo determinado e sob condições contratuais. Nesse caso todos os investimentos realizados em infraestruturas imóveis ou móveis, inclusive terrenos, vinculados e indispensáveis para a execução dos serviços delegados (bens reversíveis), devem ser contabilizados como investimentos financeiros, e não na conta do ativo imobilizado, pois a propriedade do bem físico não pertence ao delegatário, mas ao titular e estão sujeitos à amortização pelo prazo máximo igual ao da delegação, ou pelo prazo de vida útil se este for menor. Este procedimento passou a ser exigido das empresas concessionárias a partir deste ano de 2010, conforme decisão do Comitê de Pronunciamentos Contábeis (CPC)<sup>29</sup> brasileiro, visando adequá-lo às normas internacionais de contabilidade.

A amortização de ativos diferidos vinculados aos serviços delegados segue o mesmo critério. Os bens imobilizados e os demais investimentos que pertencem ao delegatário, ou seja, os que não são intrinsecamente vinculados aos serviços delegados (bens não reversíveis), mas necessários para a atividade, seguem o mesmo critério de depreciação e amortização das empresas em geral.

---

<sup>29</sup> Interpretação Técnica ICPC 01/2009 – Contratos de Concessão, disponível em: [www.cpc.org.br](http://www.cpc.org.br).

É **importante** destacar que a depreciação e a amortização de ativos (investimentos) são parte significativa do custo econômico dos serviços prestados. Por isto, mesmo quando os serviços são prestados por órgão ou entidade pública (autarquia) do titular ou por consórcio público, estas despesas devem ser contabilizadas como custos dos serviços e, conseqüentemente, consideradas na determinação do valor a ser cobrado dos usuários (taxa ou tarifa).

No caso da prestação direta dos serviços por órgão ou entidade pública, considerando o sistema contábil aplicado ao setor público, a parcela do custo do serviço relativo à depreciação ou amortização gerará superávit financeiro no resultado do exercício, quando não reinvestido no mesmo período. Para que isto não ocorra, ou não seja tratado como tal para efeito orçamentário (transferido como crédito disponível para o orçamento do exercício seguinte), recomenda-se a criação do fundo especial, financeiro ou contábil, previsto na Lei nº 11.445/07 (art. 13).

A capitalização desse fundo pode ser feita mediante destinação da parcela dos recursos correspondentes à depreciação e amortização de investimentos não reinvestidos no exercício, conforme critérios definidos pela regulação; permanecendo retidos em aplicações financeiras admissíveis, a título de reserva para reposição das infraestruturas depreciadas ou para realização de novos investimentos no serviço.

Com essas medidas os serviços poderão contar, no médio prazo, com um fundo rotativo permanente destinado a reinvestimentos ou para alavancar novos investimentos, inclusive como contrapartida ou como garantia de financiamentos. Por óbvio, esta solução não se aplica da mesma forma quando o prestador for empresa de direito privado do titular e, menos ainda, quando se tratar de prestadores delegatários/concessionários dos serviços.

### 8.1.3 Remuneração do prestador dos serviços

Este termo é introduzido aqui como conceito para designar a remuneração devida ao delegatário prestador dos serviços públicos, particularmente quando a delegação não envolver investimentos em bens reversíveis por sua conta. Neste caso é tratado como forma de remuneração do capital tecnológico ou intelectual (intangível) e dos recursos ou bens indiretamente utilizados na prestação dos serviços. No uso corrente este conceito pode ser traduzido também como taxa de administração, bonificação (parte do BDI) ou margem de lucro. Esse conceito não deve ser confundido com o conceito do tópico seguinte que se refere, de modo amplo, à remuneração de investimentos ou do capital (próprio e de terceiros) alocado na prestação dos serviços.

Este conceito se aplica com maior propriedade nas hipóteses de contratação de terceiros, mediante contrato de concessão ou de programa, somente para administrar/operar os serviços, ou parte deles, ficando a gestão do planejamento e dos investimentos a cargo do titular, por meio de órgão ou entidade integrante de sua administração, mesmo quando as respectivas atividades administrativas e técnicas forem gerenciadas pelo próprio prestador.

Nesses casos esta parcela normalmente estará embutida na composição do preço proposto, explicitamente ou não, sob uma das formas correntes referidas anteriormente. Para o objetivo deste estudo interessa saber que este elemento constitui parte do custo econômico do serviço e deve ser devidamente explicitado e regulado.

Observe-se que este elemento de custo também existe, implicitamente, nas delegações de serviços em que há investimentos por conta do delegatário (delegação plena) e deve ser explicitado na composição do custo ou do preço proposto, na forma definida na regulação (instrumentos da delegação).

#### 8.1.4 Remuneração de investimentos – capital próprio ou de terceiros

A remuneração dos investimentos ou do capital investido na prestação dos serviços representa custo econômico que integra o preço (taxa ou tarifa) do serviço. Corresponde ao custo de captação e imobilização de recursos para realização de determinado empreendimento ou investimento, ou simplesmente custo de capital. Estes recursos podem pertencer aos donos/titulares do empreendimento (capital próprio), ou seja, o titular do serviço ou os sócios da empresa/entidade a que tenha sido delegado, e/ou a terceiros (capital de terceiros), investidores que os emprestam aos donos/titulares do empreendimento.

A determinação dessa remuneração é processo relativamente complexo que requer bons conhecimentos de economia, finanças e do mercado de capitais e domínio das informações por ele geradas. Por essa razão as metodologias mais utilizadas para esse fim serão aqui apenas referidas ou sumariamente descritas, uma vez que seu conhecimento aprofundado não é relevante para o objeto deste curso.

No entanto, a definição básica dos critérios de cálculo da taxa de remuneração do capital próprio e do custo ou taxa de remuneração do capital de terceiros é importante, pois são fatores indispensáveis para o cálculo da taxa de retorno (TR) admitida para a determinação do custo econômico dos serviços, cujas formulações mais utilizadas são apresentadas a seguir.

##### I – Cálculo da Taxa de Retorno (TR):<sup>30</sup>

$$TR = [P/(P+D)]r_p + \{[D/(P+D)] r_d\}*(1-T) \quad (2)$$

Onde:

TR: Taxa de Retorno;

P: Capital Próprio;

D: Capital de Terceiros;

$r_p$ : Custo do capital próprio;

$r_d$ : Custo do capital de terceiros;

T: Soma das alíquotas de impostos e contribuições sobre o lucro (igual a zero, no caso de serviço prestador por órgão ou entidade pública).

<sup>30</sup> Modelo do Custo Médio Ponderado de Capital ou (WACC – Weighted Average Cost of Capital).

## II – Estimativa do Custo de Capital Próprio (rp)

No caso objeto deste curso, os critérios de cálculo da estimativa do custo do capital próprio estão relacionados à origem e forma de alocação do capital, à forma de organização e de prestação dos serviços e aos objetivos do titular. Para esse fim separamos a abordagem em dois tópicos: o primeiro relativo à prestação direta e o segundo à prestação indireta ou delegada.

### a) Prestação direta

Para simplificação da análise consideraremos como prestação direta as formas listadas no quadro esquemático do item 4.1, do Capítulo 4, inclusive a prestação por consórcio público, no caso da gestão associada.

#### (i) Hipótese 1

Os serviços são prestados diretamente por órgão ou entidade pública do titular (ente federativo), inclusive o consórcio público, ou por empresa pública de propriedade integral do titular (ou de suas entidades públicas). Neste caso é o titular quem decide o valor e a forma de alocação do capital.

O titular decide que todo o recurso financeiro necessário para os investimentos iniciais, para o custeio das despesas de instalação e para o capital de giro do prestador será oriundo de seu orçamento geral (capital próprio), **sem exigência de retorno e de remuneração**, com o objetivo de minimizar o custo e viabilizar economicamente o serviço e a sua universalização.

Isto não significa que o custo dos serviços não incorporarão a parcela relativa ao custo do capital próprio e que o usuário não pagará por ele. Ao contrário, significa que o capital do titular estará alocado aos serviços de forma permanente e não será retirado, e que a parte dele convertida em investimentos será perenizada mediante reposição com recursos gerados pela depreciação ou amortização incluída no preço do serviço.

Mesmo o titular tendo decidido não receber remuneração sobre o seu capital, não significa que seu custo econômico será zero na composição do custo do serviço para o usuário. Para que o valor monetário real desse capital seja mantido no tempo, pelo menos da parte convertida em investimentos, a regulação do titular pode/deve determinar que seja incluído no custo do serviço o valor equivalente à taxa de inflação do período a título de custo de capital.

Nesta hipótese, o custo do capital próprio (rp) será igual à taxa de inflação estimada (p.ex.: 4% ao ano), que, por sua vez, será também igual à taxa de retorno (TR), visto que não há capital de terceiros alocados ao serviço. O retorno obtido dessa forma, traduzido por equivalente superávit financeiro do exercício, pode/deve ter a mesma destinação do recurso correspondente à depreciação e amortização de investimentos sugerida em igual hipótese de prestação dos serviços, ou seja, o fundo de reserva para reinvestimentos ou o fundo especial de universalização.

#### (ii) Hipótese 2

A prestação dos serviços é direta, por meio de empresa de economia mista do titular, cujo capital social é constituído com 60% de recursos do titular e com 40% de um fundo de investidores privados.

O estatuto social da empresa determina que o capital social receba remuneração mínima obrigatória igual à TJLP (Taxa de Juros de Longo Prazo), cuja estimativa média para o período é, por exemplo, de 6% ao ano.

No processo de venda dos 40% das ações do capital da empresa, o titular e acionista controlador admitiu pagar exclusivamente para estas ações (classe especial) remuneração adicional de 3% acima da TJLP.

Neste caso o custo do capital próprio (da empresa) corresponderá à média ponderada da remuneração dos acionistas, ou seja:

$$rp = (0,6 \times 0,06) + [0,4 \times (0,06 + 0,03)] = 0,072 = 7,2\% \text{ ao ano.}$$

### **b) Prestação indireta ou delegada**

Também para simplificação da análise considera-se prestação indireta ou delegada todas as formas de delegação da prestação mediante contrato de concessão ou de programa, exceto quando for consórcio público do qual participe o titular.

Neste caso a remuneração do capital próprio do prestador será definida por acordo entre as partes no contrato de programa, no caso de gestão associada, ou conforme as regras definidas no edital de licitação e no contrato, no caso de concessão. Para melhor entendimento são descritas a seguir, de forma sintética, algumas hipóteses.

(i) Hipótese 1 - Delegação mediante contrato de programa a entidade pública (autarquia) de outro ente consorciado ou conveniado.

Neste caso, se os investimentos novos e a reposição de investimentos existentes forem por conta do titular dos serviços delegados, se aplica a regra descrita para a prestação direta, combinada com a remuneração do prestador descrita no subitem 8.1.3.

Se os investimentos (novos e reposições) em infraestrutura e nos demais recursos operacionais forem por conta do prestador, o qual, para simplificação, utilizará somente capital próprio. A taxa de remuneração do capital próprio será definida por acordo entre as partes, podendo ainda adotar uma das regras do mercado ou uma taxa de referência, como a TJLP, a SELIC, custo médio dos financiamentos do FGTS para o setor, etc.

(ii) Hipótese 2 - Delegação mediante contrato de programa a uma empresa de economia mista de outro ente consorciado ou conveniado (municipal ou estadual).

Considerem-se todos os investimentos por conta do prestador, conforme as regras da concessão de serviços públicos, que poderá utilizar recursos próprios e de terceiros (empréstimos). Também nesta hipótese, como o contrato de programa é negociado, a taxa de remuneração do capital próprio do prestador admitida para a composição da taxa de retorno, também será negociada entre as partes, de modo similar à hipótese anterior, incluindo mais uma taxa de referência que é a remuneração mínima do capital próprio definida no estatuto social do prestador.

(iii) Hipótese 3 – Delegação plena dos serviços mediante contrato de concessão, precedida de licitação para prestador de qualquer natureza jurídica (pública, estatal ou privada), com todos os investimentos por sua conta e risco, utilizando capital próprio e/ou de terceiros.

Simplificando a análise considera-se que a modalidade de regulação econômica do contrato é pelo custo econômico do serviço baseado no custo incremental médio de longo prazo, calculado pelo método do fluxo de caixa descontado, cujo detalhamento é tratado no subitem 8.2.2.

Numa **primeira situação**, considere-se que os instrumentos de delegação (edital) estabelecem a taxa de retorno (TR) admitida em termos nominais, que pode ser fixa (p. ex.: 10% ao ano) ou variável conforme os seus componentes (p. ex.: SELIC anual + 2%); e define o critério de julgamento da proposta pela menor tarifa média ofertada, conforme estrutura tarifária básica predefinida<sup>31</sup>.

Numa **segunda situação**, considere-se que o edital de licitação da delegação fixa a tarifa básica dos serviços e sua estrutura inicial e define o critério de julgamento pela menor taxa de retorno (TR) ofertada. Em ambos os casos é definido que os investimentos realizados pelo prestador podem ser financiados ao máximo possível com recursos do FGTS e do FAT (BNDES), até o limite definido pelos respectivos regulamentos.

Supondo-se que a taxa de retorno admitida no primeiro caso seja compatível e atrativa em relação às opções de investimentos do mercado, e que, no segundo caso, a tarifa básica tenha sido fixada com base em estrutura de custos que reflita a prestação do serviço em nível de eficiência satisfatória. Nos dois casos o custo (remuneração efetiva) do capital próprio do prestador dependerá da composição do capital total e pode ser definida pela equação:

$$r_p = \{TR - [(D/(P+D)) r_d] * (1-T)\} / (P/(P+D)) \quad (3)$$

No entanto, o processo de tomada de decisão e elaboração da proposta a ser apresentada será feito com base em critérios diferentes pelo prestador. No primeiro caso, o preço teto (tarifa máxima) está em aberto e é o proponente que irá defini-lo com base em estrutura de custos que considere a mais eficiente e menor possível e com o menor risco, de modo a garantir-lhe o retorno máximo admitido. A sua preocupação, portanto será maior com a definição dos custos do serviço, e depois com a composição do capital.

No segundo caso, como a estrutura de custo admitida e o correspondente preço teto do serviço estão dados, então o proponente se preocupará mais com a estruturação do capital, para garantir a remuneração mínima aceitável de sua parte, para depois se preocupar em reduzir o custo pré-estabelecido e maximizar o retorno total.

Para definir qual a melhor estrutura de capital o proponente deverá analisar e definir qual a taxa mínima de remuneração que aceita para o seu capital e avaliar as fontes de financiamento disponíveis e/ou admitidas, os respectivos custos e limites e o máximo que sua capacidade financeira lhe permite contratar.

A taxa de remuneração do capital de terceiros (financiadores) é dada pelos respectivos agentes. A definição da remuneração mínima aceitável para o capital próprio é decisão do proponente. Para tanto, poderá adotar uma solução simples, como uma referência de mercado, ou seja, o rendimento de uma aplicação de longo prazo de seu capital, de risco compatível (p. ex.: Títulos do Tesouro Nacional), ou então um dos

<sup>31</sup> Independente do juízo de valor desse critério de licitação de concessão de serviço público, este modelo é razoavelmente aceito e utilizado em algumas experiências de concessão no setor de saneamento.

métodos adotados pelos analistas do mercado financeiro, sendo o modelo mais utilizado o CAPM (*Capital Asset Pricing Model* – Modelo de Precificação do Capital Próprio), cuja expressão matemática básica é:

$$r_p = r_f + \beta [ r_m - r_f ] \quad (4)$$

Onde:

$r_p$ : Custo do capital próprio;

$r_f$ : Taxa livre de risco (um investimento livre de risco – ex.: título do Tesouro);

$r_m$ : Taxa de retorno esperado do mercado (carteira de investimentos em empresas do setor ou similar);

$\beta$ : Medida de risco do ativo – coeficiente econométrico (beta) que mede o risco sistemático (não diversificável), tanto para os ativos individuais como para as carteiras. Quanto maior o beta, maior o prêmio de risco, e conseqüentemente o retorno exigido.

A complexidade desse modelo e a particularidade do setor de saneamento, em que há poucas empresas prestadoras dos serviços (concessionárias) com ações ou outros títulos no mercado de capitais, tornam este modelo pouco utilizado e pouco recomendado para o setor.

## 8.2 Modelos conceituais de custos

Conforme as metodologias aplicáveis à regulação econômica pelo custo dos serviços, descritas no Capítulo 2, são apresentados a seguir três modelos conceituais de cálculo do custo econômico, base de cálculo do preço (taxa ou tarifa) dos serviços.

### 8.2.1 Custo histórico-contábil

Este conceito foi o utilizado na modalidade de regulação econômica dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário adotada no âmbito do PLANASA, na década de 1970, quando se tornou modelo dominante no país ao ser aplicado para todas as Companhias Estaduais de Saneamento, sendo que algumas delas o utilizam até hoje, com algumas adequações na sua equação básica e, em alguns estados, como o de São Paulo, as agências reguladoras tendem a manter sua formulação básica para a proposição de nova regulação tarifária.

O referido modelo de regulação tarifária foi institucionalizado pela Lei Federal nº 6.528, de 11 de maio de 1978<sup>32</sup> e a sua conceituação foi estabelecida e regulamentada pelo extinto Decreto Federal nº 82.587, de 06 de novembro de 1978.

A regulação econômica dos serviços segundo este conceito resulta em um modelo em que o custo econômico dos serviços é estabelecido com base no custo histórico contábil de sua prestação, acrescido de uma remuneração dos investimentos reconhecidos (capital imobilizado total em operação) definida por uma taxa anual preestabelecida, cuja formulação geral é descrita em seguida. À época do Planasa era admitida taxa de remuneração de até 12% ao ano, em termos reais, e que, injustificadamente, algumas companhias estaduais continuam adotando até hoje.

<sup>32</sup> Revogada pela Lei 11.445/07.

A projeção dos custos dos serviços para o período tarifário desejado deve adotar os indicadores e/ou as estimativas de preços mais adequados para cada parcela de seus componentes, constituída pelo conjunto de variáveis de mesma natureza ou de características econômicas similares.

Para os itens ou parcelas de custos cujos preços são regulados, como a energia elétrica, adotam-se os critérios de reajuste ou revisão previstos nos respectivos regulamentos. Para os insumos e outros componentes, de uso continuado e regularmente adquiridos ou contratados pelo prestador (serviços de terceiros, material de tratamento, etc.), deve-se adotar os critérios de reajustes previstos nos contratos de fornecimento ou, na falta destes, os indicadores de preços específicos ou setoriais. Para os custos sob o controle do prestador, como as despesas com pessoal, e demais componentes não especificados anteriormente, adota-se um indicador geral de preços que reflita a inflação regional ou do país, como o IPCA – Índice de Preços ao Consumidor Amplo, publicado pelo IBGE.

A taxa de remuneração dos investimentos tanto pode ser estabelecida em termos reais (sem efeitos inflacionários) como em termos nominais (inclui a inflação). Se a base de cálculo da remuneração estiver fixada a preços históricos (valores de aquisição) aplica-se a taxa de remuneração nominal, se a referida base tiver os valores atualizados monetariamente, aplica-se a taxa de remuneração real.

Vale lembrar que a legislação fiscal, a partir de janeiro de 1995, e as normas contábeis atuais não mais admitem atualização monetária dos balanços patrimoniais das empresas, como à época do Planasa. Portanto, a eventual incidência de atualização monetária dos investimentos deve ter seus critérios e indicadores definidos na regulação do titular do serviço ou no contrato de delegação da sua prestação.

A definição da taxa de remuneração dos investimentos reconhecidos a ser aplicada deve considerar na sua composição a média dos juros e encargos acessórios dos financiamentos tomados para realização dos investimentos e a remuneração média do capital próprio, calculada conforme a forma de prestação dos serviços e as normas de regulação.

Neste modelo a revisão e o reajuste tarifário, para mais ou para menos, são feitos simultaneamente, visto que o seu mecanismo prevê que, a cada exercício contábil (período definido pela regulação, podendo ser ou não coincidente com o ano civil), deve ser apurada a diferença entre a remuneração resultante da aplicação da taxa autorizada sobre o investimento reconhecido e a efetivamente verificada na data do encerramento do Balanço Patrimonial ao final do exercício contábil considerado. Esta diferença de remuneração deve ser acrescida, no caso de insuficiência, ou excluída, no caso de excesso, à remuneração prevista para o exercício seguinte, para o qual se esteja aplicando a revisão tarifária.

A fórmula básica de cálculo da tarifa média dos serviços neste modelo corresponde à seguinte equação:

$$TCC = (DEX + DEP + RIR) / VF \quad (5)$$

Sendo,

$$RIR = r \times IRP \quad (6)$$

Onde:

TCC: Tarifa pelo Custo Contábil;

DEX: Despesas de Exploração;

DEP: Depreciações/Amortizações de investimentos e provisões de perdas de créditos de difícil recebimento;

RIR: Remuneração do Investimento Reconhecido;

VF: Volume Faturado;

r: Taxa de Remuneração do Investimento;

IRP: Investimento Reconhecido não Amortizado.

As Despesas de Exploração (DEX) compreendem as despesas necessárias e exclusivamente vinculadas à prestação do serviço abrangendo: as despesas de operação e manutenção, as despesas comerciais, as despesas administrativas e as despesas fiscais, das quais devem ser excluídas, quando não houver outra disposição regulatória específica:

- a) As provisões para os tributos incidentes sobre o lucro;
- b) As multas legais ou contratuais e doações;
- c) As despesas com juros sobre o capital próprio;
- d) Os juros e variações monetárias e cambiais de empréstimos e outras operações de crédito;
- e) Os eventuais pagamentos de participação nos lucros e resultados, pagas a empregados e dirigentes; e
- f) As despesas publicitárias, exceto as de caráter oficial obrigatórias e as publicidades institucionais de real interesse público;

A DEP compreende: as quotas de amortização de investimentos e/ou de depreciação dos bens vinculados ao imobilizado em operação, de despesas de instalação e de organização e as provisões para devedores duvidosos, nos limites estabelecidos pela legislação ou conforme os critérios definidos em regulação específica.

A remuneração do investimento reconhecido (RIR) corresponde ao resultado da multiplicação da taxa de remuneração, pactuada nos instrumentos de delegação e/ou de regulação da prestação do serviço, pelo valor do investimento reconhecido, correspondente à média dos saldos mensais estimados para o período de vigência da tarifa, compreendendo:

- a) Investimentos em imobilizações técnicas, correspondentes aos valores (atualizados ou não, conforme a regulação), dos bens e instalações em operação que concorram, exclusiva e permanentemente, para a prestação dos serviços, excluídas as amortizações e depreciações acumuladas e os valores relativos a eventuais reavaliações espontâneas de ativos a preços de mercado<sup>33</sup>;

---

<sup>33</sup> A prática contábil de reavaliação espontânea de ativos imobilizados a preços de mercado foi extinta desde 2008 (Lei nº 11.638/07) e, no caso de serviços públicos concedidos, essa prática é indevida pelo fato de que os investimentos realizados pelo prestador (concessionária/delegatária) não caracterizam ativo imobilizado do mesmo, conforme dito anteriormente.

- b) O ativo diferido, correspondente aos valores relativos a despesas que contribuem para a formação do resultado de mais de um exercício, de acordo com a legislação fiscal, e excluídas as despesas extraordinárias; e
- c) O capital de movimento, compreendendo: o recurso disponível não vinculado relativos aos bens numerários em caixa e aos depósitos livres, os créditos de contas a receber de usuários deduzidas as provisões para devedores, e os estoques de materiais para operação e manutenção indispensáveis à prestação dos serviços, todos nos limites legais ou estabelecidos nos instrumentos de regulação.

Os arts 21 a 28 do extinto Decreto Federal nº 82.587/78 regulamentaram com detalhes e objetividade a aplicação deste modelo tarifário, exceto a determinação da taxa de remuneração do investimento.

### 8.2.2 Custo incremental médio de longo prazo

Esta metodologia, também conhecida como “Método do Fluxo de Caixa Descontado”, tem sido adotada com frequência, com pequenas variações, para as concessões de serviços públicos de outros setores no Brasil e em outros países.

Este modelo de regulação adota o conceito de custo incremental médio dos serviços ao longo do período considerado para a sua prestação o qual, no caso de delegação a terceiros, corresponde ao prazo contratual. A aplicação deste modelo define a tarifa média em valor presente constante, aplicável ao longo do período contratual, ajustada a cada período revisional, calculada com base na taxa de retorno (TR) e demais condições previamente pactuadas ou contratadas.

Neste conceito, a formulação do cálculo da tarifa é estabelecida com base no fluxo de caixa de longo prazo, a preços constantes ou correntes, incluídos os investimentos previstos, os financiamentos com capital de terceiros e os respectivos custos.

Considerando que este modelo trabalha apenas com os fluxos financeiros dos serviços, não são consideradas as despesas de depreciação ou amortização dos investimentos, sendo consideradas apenas para a apuração dos resultados econômico-fiscais e cálculo dos tributos devidos.

A formulação da equação básica deste modelo é:

$$TCLP = \frac{\sum [(DEX_t + INV_t) / (1+i)^t] + INV_{t_0}}{\sum [VF / (1+i)^t]} \quad (7)$$

Onde:

TCLP: Tarifa pelo Custo Incremental de Longo Prazo;

DEX<sub>t</sub>: Despesas de Exploração projetadas para os períodos “t”;

INV<sub>t</sub>: Investimentos atuais e futuros para os períodos “t”;

VF: Volume Faturado nos períodos “t”; t = Períodos estabelecidos para a prestação dos serviços, variando de 0 a n (prazo contratual).

i: Taxa de Desconto do Fluxo de Caixa = TIR (Taxa Interna de Retorno).

O fluxo de caixa é projetado com base nas despesas históricas dos serviços calculadas a preços constantes, podendo também refletir expectativas de inflação, sendo que, neste caso, a taxa de desconto (TIR) deve também incluir a média das variações inflacionárias consideradas.

As despesas de Exploração (DEXt) consideradas compõem-se de modo similar ao da modalidade de regulação descrita anteriormente (custo histórico-contábil).

Os desembolsos presentes e futuros com investimentos (INVt) compreendem as imobilizações em infraestrutura, equipamentos, instalações, materiais e em direitos vinculados exclusivamente à prestação do serviço, observadas as metas estabelecidas nos instrumentos de sua regulação.

Para efeitos práticos de análise, no fluxo de caixa devem ser considerados também os seguintes elementos:

- a) Os ingressos de recursos correspondentes à: (i) arrecadação de receitas não tarifárias, incluindo todos os serviços técnicos e administrativos cobrados dos usuários, multas e encargos por inadimplência recebidas dos usuários; (ii) os recebimentos de doações, transferências e subvenções de qualquer fonte; e (iii) as receitas financeiras relativas exclusivamente a aplicações de disponibilidades de caixa correspondentes ao capital de movimento (capital de giro) e outras aplicações financeiras vinculadas ou compulsórias (garantias de financiamentos, depósitos judiciais, cauções, etc.);
- b) As movimentações financeiras com capitais de terceiros (dívidas existentes mais novos financiamentos), acordo com as condições estabelecidas nos instrumentos de regulação e, no caso de serviços delegados a terceiros, na proposta apresentada pelo prestador no processo de contratação, considerando os ingressos de recursos e os pagamentos de amortizações e encargos;
- c) As imobilizações financeiras necessárias para a formação da reserva de capital de giro.

Não se inclui no fluxo de caixa as movimentações financeiras relativas à amortização e à remuneração do capital próprio, consideradas apenas para os efeitos tributários.

É condição intrínseca deste modelo o prévio estabelecimento, e o cumprimento ao longo do contrato, de metas de investimentos, conforme as condições do processo de delegação (visando a universalização ou maximização da cobertura do serviço), e de metas de desempenho relativas à qualidade e eficiência da prestação do serviço, com destaque para os indicadores relativos à: qualidade da água, perdas físicas e de faturamento, inadimplência, produtividade e custo do pessoal empregado, micromedição, quantidade e qualidade do tratamento dos esgotos coletados.

Neste modelo, a preservação do equilíbrio econômico-financeiro do contrato é garantida mediante revisões periódicas (p.ex.: cada 4 ou 5 anos) da estrutura de composição dos custos, das metas propostas, de efeitos externos que repercutam nas condições da prestação dos serviços e para avaliação e compensação de eventuais ganhos de produtividade, bem como mediante reajustes automáticos anuais nos intervalos entre revisões, com base em índice geral, setorial ou específico de preços, definidos nos instrumentos de regulação.

### 8.2.3 Custo financeiro em regime de caixa

Este é o modelo conceitual mais simples para a regulação econômica dos serviços, embora sua modelagem e estrutura financeira sejam similares e requeiram o mesmo nível de atenção e conhecimentos técnicos dos modelos anteriores. Neste conceito a tarifa é definida com base no fluxo de caixa em valores correntes, projetado para o período de sua vigência, obtendo-se a tarifa média necessária para cobrir os desembolsos com a prestação dos serviços em cada período, acrescida de parcela relativa à remuneração do capital tecnológico e do capital próprio do prestador, conforme estabelecido na regulação.

De aplicação mais adequada para os serviços prestados diretamente por órgãos e entidades públicas do titular, em razão dos objetivos econômicos inerentes à Administração Pública, se coaduna facilmente com o sistema orçamentário e contábil adotado pela mesma e pode também ser aplicado, com alguma restrição conceitual, para a prestação por empresa estatal pertencente ao titular dos serviços, em que as variáveis “Amortização e Remuneração dos Investimentos e Remuneração do Capital Próprio” são menos determinantes.

A fórmula básica deste modelo é:

$$TCF = (DEX + SDV + INF + RCP) / VF \quad (8)$$

Sendo:

TCF: Tarifa pelo Custo Financeiro;

DEX: Desembolsos com despesas de exploração;

SDV: Desembolsos com serviço da dívida (juros, encargos e amortizações);

INF: Investimentos não financiados (Investimentos totais menos ingressos de financiamentos e subvenções, inclusive de fundo especial próprio);

RCP: Remuneração do estoque de capital próprio;

VF: Volume Faturado.

Os valores das tarifas obtidos normalmente são variáveis para cada período, em razão do sistema de amortização adotado (SAC ou PRICE) para o serviço da dívida, da distribuição dos investimentos em cada período e da evolução e participação relativa dos custos fixos.

Adotando-se este modelo de regulação tarifária nos casos de delegação, deve-se substituir a variável RCP na fórmula básica por outra que represente as movimentações da conta Capital Próprio (Patrimônio Líquido), que passa a ser:

$$TCF = (DEX + SDV + INF + \Delta CP) / VF \quad (9)$$

Onde:

$\Delta CP$ : Variação da conta Capital Próprio inclui pagamentos efetivos e/ou eventuais provisões para pagamentos futuros de amortizações e remunerações do Capital alocado pelo prestador do serviço, independentemente de sua contabilização fiscal.

Desconsideradas eventuais particularidades definidas pela regulação, o fluxo de caixa resultante dessa modelagem é igual ao do modelo anterior (Custo Incremental de Longo Prazo), diferenciando-se suas aplicações pela forma de cálculo das respectivas tarifas.

Pode-se dizer que a estrutura financeira resultante dessa modelagem corresponde, então, a um sistema híbrido que combina o conceito de custo pelo regime de caixa com o custo histórico-contábil.

Em face da particularidade desse modelo, em que a tarifa é calculada e revisada para cada período, a sua aplicação para regulação tarifária de serviços delegados requer o uso de eficiente e seguro sistema de registro e controle financeiro e contábil (Contabilidade Regulatória).

A aplicação deste modelo, particularmente nos casos em que a prestação requer investimentos concentrados em determinados períodos, deve considerar um plano de financiamento adequado, inclusive o aporte de capital próprio, visando uniformizar a distribuição dos investimentos não financiados (INF) ao longo do tempo. Do contrário, as tarifas calculadas para os períodos de maior concentração de investimentos poderão ser proporcionalmente muito elevadas e impraticáveis, social e politicamente.

Por essa razão, e considerando que essa situação ocorre frequentemente na área de saneamento básico, em especial nos casos de implantação inicial da prestação do serviço ou da outorga de sua delegação a terceiros, a adoção desse modelo pressupõe que a estrutura do capital necessário esteja bem definida, inclusive eventuais financiamentos bancários ou de fundos de investimentos. O mesmo requisito deve ser observado também no caso de transição para a adoção desse modelo de regulação, cuja prestação do serviço já esteja em funcionamento.

Uma forma de viabilizar e manter em equilíbrio a estrutura do capital e suas fontes de financiamento, válida para qualquer das modalidades de regulação, especialmente nas hipóteses de prestação direta dos serviços de saneamento básico, é a constituição do fundo especial de que trata o art. 13, da Lei nº 11.445/07. Conforme prevê a referida norma, a capitalização desse fundo pode ser feita mediante vinculação de uma parcela das receitas dos serviços, integrante do seu custo econômico.

Nos casos de prestação direta dos serviços, a forma mais eficiente de capitalização do fundo é mediante a alocação dos montantes correspondentes à depreciação ou amortização e à remuneração dos investimentos em operação, incluídos os rendimentos decorrentes de aplicações financeiras desses recursos, enquanto não utilizados. Com isto, ao alcançar as metas de universalização ou estiver próximo dela, será possível formar um estoque de capital suficiente para autofinanciar tanto a reposição ou modernização futura das infraestruturas existentes como a expansão dos sistemas, para atender o crescimento vegetativo da demanda.

A eficiência e eficácia econômica dessa solução decorrem do fato de que, na prestação direta dos serviços por órgão ou entidade pública do titular, não há retirada do sistema dos valores correspondentes a esses recursos, salvo os pagamentos relativos a capitais de terceiros. Portanto, a modelagem financeira dessa solução e respectiva contabilização devem considerar a compensação das amortizações e remunerações dos capitais de terceiros (financiamentos), para que não haja duplicidade de apropriação desse custo na composição da tarifa.



## 9 Estrutura do Sistema de Cobrança

### 9.1 Aspectos do sistema e da estrutura de cobrança

A estrutura do sistema de cobrança compreende a forma como os valores cobrados serão distribuídos em relação aos diferentes serviços prestados e às diferentes categorias, classes ou grupos de usuários e faixas quantitativas de consumo/uso.

Para a determinação da estrutura tarifária dos serviços de saneamento básico deve-se levar em conta que as atividades econômicas reguladas e os serviços públicos em geral, em especial os serviços essenciais de característica monopolista, estão sujeitos a restrições legais e regulamentares que interferem nas suas políticas de preços.

A Lei nº 11.445/07 (art. 30) estabeleceu alguns elementos que podem/devem ser considerados na estruturação do sistema de cobrança, entre outros:

- I. Categorias de usuários, distribuídas por faixas ou quantidades crescentes de utilização ou de consumo;
- II. Padrões de uso ou de qualidade;
- III. Quantidade mínima de consumo ou de utilização do serviço;
- IV. Custo mínimo necessário para disponibilização do serviço em quantidade e qualidade adequadas;
- V. Sazonalidade da demanda; e
- VI. Capacidade de pagamento dos consumidores.

Além desses, e de outros fatores específicos para os serviços de manejo de resíduos sólidos e de águas pluviais, outros aspectos relacionados às diretrizes da referida Lei afetam a definição da estrutura de cobrança mais adequada para os diferentes arranjos institucionais, organizacionais e jurídico-administrativos que podem ser adotados para a prestação dos serviços, entre eles:

- a) As espécies de serviços prestados (escopo);
- b) A área de abrangência (escala) ou âmbito territorial da prestação (local ou regional);
- c) A distribuição e diferenciação entre categorias ou classes de usuários;
- d) O objetivo e grau de progressividade do consumo ou utilização;
- e) A existência de serviços ou atividades interdependentes; e
- f) A política de subsídios adotada.

## 9.2 Elementos determinantes

Neste tópico são tratados os principais elementos determinantes para a estruturação da cobrança dos serviços públicos de saneamento básico, com foco principal nos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, conforme as diretrizes da citada Lei, correlacionando-os aos conceitos da teoria econômica quando aplicáveis.

### I – Espécies de serviços prestados (escopo)

Quando o prestador opera mais de uma espécie de serviços ao mesmo tempo em uma determinada localidade, esteja ou não sujeito ao mesmo contrato ou instrumento de outorga e regulação, deve adotar sistema de gestão contábil e financeira que permita apropriar separadamente os custos diretos, indiretos e distribuíveis para cada serviço, estes mediante rateio<sup>34</sup>.

Esta diretriz se aplica também para os prestadores que operam os mesmos ou diferentes serviços em diversas localidades, independente da forma de contratação da prestação (individual ou regionalizada), sob uma mesma organização jurídica, ou seja, quando não constituem entidade jurídica (empresa) específica para cada delegação ou localidade.

Com isto será possível configurar uma estrutura de preços (taxas ou tarifa) para cada serviço, que reflita ao máximo os respectivos custos efetivos. Esta medida é particularmente importante nos casos em que os diferentes serviços não estejam no mesmo nível de atendimento, ou seja, os serviços não são prestados ou disponibilizados a todos os usuários da mesma área de prestação. Com isto evita-se que usuários de determinado serviço sejam subsidiados por não usuários do mesmo, e vice-versa.

Esta não é a prática usual no setor de saneamento brasileiro, em que praticamente todos os prestadores (municipais, estaduais e privados) têm adotado variantes de um mesmo modelo que não observa esses requisitos, provavelmente em razão da ausência de diretrizes normativas nacionais até recentemente e da falta de tradição no exercício da regulação pelos titulares dos serviços.

Observa-se que a prática comum dos prestadores que operam simultaneamente os serviços de água e de esgoto é apropriar os custos numa estrutura única e atribuir as tarifas unitárias destes serviços com base em critério subjetivo de proporcionalidade, por exemplo: tarifas iguais (água = esgoto) ou tarifas proporcionais (esgoto = 80% da água). Esta prática é admissível quando todos os usuários são atendidos igualmente pelos dois serviços. Do contrário, é possível que usuários apenas dos serviços de água estejam subsidiando injustamente os que recebem também os serviços de esgotos, ou o oposto, ou seja, os usuários dos serviços de esgotos estejam subsidiando os que recebem só os serviços de água.

No Capítulo 14 são apresentados modelos de composição de custos que observam esses requisitos.

### II – Área de abrangência da prestação (escala)

Conforme já mencionado no quesito anterior, a área de abrangência ou o âmbito territorial da prestação do serviço interfere na estruturação da cobrança a ser adotada.

<sup>34</sup> Exigência prevista na Lei nº 11.445/07, art. 18.

Quando a prestação envolver diferentes localidades a forma de contratação e a respectiva regulação serão determinantes desse processo.

Se a delegação/contratação for individualizada a regulação de cada titular poderá estabelecer estrutura de cobrança específica para o respectivo serviço ou serviços, que deve ser observada pela gestão contábil e financeira do prestador.

Se a delegação/contratação for regionalizada com regulação econômica uniforme, esta poderá estabelecer modelagem com critérios estruturais e econômicos iguais para todas as localidades envolvidas, cujas formulações, no entanto, podem resultar em preços nominalmente diferentes ou eventualmente iguais. Isto ocorre pelo fato de que o prestador deverá registrar e apropriar os custos separadamente por contrato ou localidade e por serviço, os quais, mesmo adotando regras e critérios iguais ou uniformes, podem resultar em custos e preços nominalmente diferentes. Neste caso, se houver interesse em equalizar nominalmente os preços finais para os usuários, segundo suas categorias ou classes, é possível e recomendável que a regulação o faça por meio de critérios definidos pela política de subsídios, de modo que fiquem transparentes para os organismos de controle e para os usuários.

### **III – Categorias e classes ou grupos de usuários**

A teoria econômica indica que, salvo em razão de padrões e condições diferentes de disposição ou de utilização dos bens e serviços, os seus preços deveriam ser isonômica e temporalmente iguais ou uniformes para qualquer consumidor ou usuário.

No caso de serviços públicos regulados, no entanto, além das diretrizes legais o Poder Público regulador tem poder discricionário de agir conforme a oportunidade e conveniência administrativa, econômica e o interesse social, o que lhe permite estabelecer regras e condições especiais para disposição e prestação dos serviços públicos de sua competência.

Assim, o regulador (normativo-legal) dos serviços, visando atender combinadamente as diretrizes legais e os aspectos técnico-operacionais e socioeconômicos (subsídios), pode estabelecer estruturação do sistema de cobrança que resulte em condições de prestação e/ou em preços diferenciados por categoria de usuários (residencial, industrial, comercial, serviços, público, etc.), por classe ou grupo (residencial: normal, social, eventual, etc.; serviços: pessoais, empresariais, assistenciais, etc.); natureza e objeto jurídico (público, privado, sem fim econômico, etc.); condições da prestação (rede convencional/rede condôminial, água tratada/água bruta, esgoto tratado/não tratado, manancial de superfície/subterrâneo, etc.).

Das hipóteses indicadas no parágrafo anterior verifica-se que quanto maior o grau de diferenciação tarifária (ou de taxas) que se queira estabelecer, mais complexo serão a concepção e regulação da estrutura de cobrança e os sistemas de controle de custos a serem adotados. Portanto, é recomendável que determinados arranjos ou combinações de diferenciação da estrutura tarifária só sejam considerados em situações realmente importantes e socialmente justas.

Alguns exemplos de estruturas (tabelas) tarifárias e de taxas são mostrados no Capítulo 14, como referência para os exercícios práticos.

#### **IV – Progressividade – gestão de demanda ou fonte de subsídio**

Na teoria econômica, a progressividade de preços de bens e serviços livres ou privados, quando ocorre, geralmente está associada a fatores de natureza econômica (oferta e demanda) que se refletem nos seus custos de produção e comercialização, ou seja, os preços são determinados em função do custo marginal.

Na prática, porém, são raras as situações em que esta teoria funciona. Pode eventualmente ocorrer no curto prazo, por exemplo, em situação de ociosidade ou disponibilidade de capacidade da estrutura produtiva e pouca demanda, quando determinados bens podem ter seus preços unitários estabelecidos de forma progressiva decrescente, em função da quantidade adquirida; ou em situação de forte demanda reprimida, em que os preços de novos pedidos podem ser progressivamente crescentes. Em situação normal, a progressividade de preços em função de quantidade produzida/adquirida só funciona no longo prazo se a demanda e a oferta forem elásticas.

A legislação tributária brasileira admite o tributo progressivo fundamentado na capacidade contributiva dos contribuintes. Este princípio rege, por exemplo, o Imposto de Renda das pessoas físicas e jurídicas, e é também utilizado pelos municípios para o IPTU. De modo geral os objetivos de sua adoção podem se resumir em três: promover justiça tributária (paga mais quem pode ou tem mais), melhorar ou tornar mais eficiente a política tributária, e/ou aumentar a arrecadação.

Os preços de serviços públicos, em particular os serviços essenciais de características monopolistas e com inelasticidade da demanda para o nível básico/essencial de consumo ou utilização<sup>35</sup>, assumem características típicas de tributo. Neste sentido, a progressividade dos preços (taxas ou tarifas) em função do consumo atende aos mesmos objetivos.

No entanto, a demanda por alguns desses serviços, notadamente o abastecimento de água, pode apresentar elevado nível de elasticidade da renda, se não houver interferência de fatores subjetivos ou não econômicos, como o nível cultural, consciência ecológica, etc. Neste caso a progressividade dos preços desses serviços pode ser mecanismo eficiente para atingir dois importantes objetivos socioeconômicos: gerir a demanda e promover política de subsídios.

Se a estruturação do sistema de cobrança adotar um balanceamento adequado da progressividade dos preços, poderá atingir esses objetivos simultaneamente, tornando-os convergentes e não concorrentes.

#### **V – Metas e indicadores quantitativos e qualitativos**

A política e a estruturação do sistema de cobrança devem ser coerentes com os objetivos sociais e com as metas pretendidas pelo titular e devem ser estabelecidas no plano e na regulação, visando atingir níveis de desempenho quantitativos e qualitativos compatíveis com a realidade socioeconômica e ser tecnicamente exequíveis e economicamente sustentáveis.

Neste sentido, a estrutura dos preços cobrados dos usuários não pode conter elementos ou condições inibidoras do cumprimento dos objetivos sociais, como a

---

<sup>35</sup> O nível básico essencial de consumo de bens sem substitutos e de serviços públicos monopolistas pode variar conforme a capacidade econômica dos consumidores, criando um intervalo onde pode ocorrer elasticidade da demanda em função da renda.

universalização e garantia de acesso, e das metas desejadas (baixo índice de perda, adimplência plena, boa qualidade da água, 100% do esgoto tratado, etc.). A regulação deve prever flexibilidade de alteração da estrutura tarifária, pelo menos nas épocas de revisões, para se ajustar ao custo dos serviços, sem perder os objetivos sociais, as metas quantitativas e os padrões de qualidade pretendidos.

Por exemplo: para atender a demanda e garantir o acesso da população periférica urbana ou de núcleos rurais mais pobres, cujo custo marginal de atendimento geralmente é maior que o custo médio, provavelmente será necessário promover ajustes diferenciados dos preços das faixas maiores de consumo/ uso e/ou das categorias não residenciais.

## **VI – Serviços/atividades interdependentes**

A característica estrutural dos serviços de saneamento básico, constituído por atividades ou etapas funcionalmente interdependentes, mas construtiva e operacionalmente independentes, permite que determinado serviço possa ser prestado por mais de uma entidade operadora. Situação esta que já ocorre de longa data em algumas localidades para alguns serviços, particularmente em regiões metropolitanas e aglomerações urbanas e em cidades de grande porte.

Há décadas, por exemplo, que em algumas cidades da Região Metropolitana de São Paulo o abastecimento de água é realizado em cada uma delas mediante prestação por duas entidades distintas operando complementarmente. Por causa da conurbação metropolitana e da disponibilidade ou localização dos mananciais, desde meados do século passado a produção e macro adução de água tratada, para atender cidades como Santo André, São Caetano, Diadema, Guarulhos e outras vêm sendo feitas por entidade estadual, atualmente representada pela SABESP, a qual fornece a água tratada por atacado para os prestadores locais dos serviços de abastecimento de água desses Municípios, que operam as atividades de distribuição domiciliar.

Em anos recentes alguns municípios fizeram delegações de atividades parciais de seus serviços de água ou de esgoto para entidades privadas, ficando a gestão geral e a prestação das demais atividades por conta dos prestadores municipais<sup>36</sup>. Nos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos é bastante comum que as atividades de coleta domiciliar e a de implantação/operação de unidades de destinação final dos resíduos (aterro sanitário, incinerador, etc.) sejam realizadas por prestadores diferentes.

A Lei nº 11.445/07, no art. 12, previu e estabeleceu diretrizes para estas situações, entre as quais se destacam:

- a) As relações entre os diferentes prestadores deverão ser reguladas por contrato e haverá entidade única encarregada das funções de regulação e de fiscalização;
- b) A regulação deverá definir:
  - i) Normas econômicas e financeiras relativas às tarifas, aos subsídios e aos pagamentos por serviços prestados aos usuários e entre os diferentes prestadores envolvidos;

---

<sup>36</sup> É o caso, por exemplo, de Jundiaí, Mauá, Ribeirão Preto, Jaú, Araçatuba (todos em SP).

- ii) Garantias de pagamento de serviços prestados entre os diferentes prestadores dos serviços;
  - iii) Mecanismos de pagamento de diferenças relativas a inadimplemento dos usuários, perdas comerciais e físicas e outros créditos devidos, quando for o caso;
  - iv) Sistema contábil específico para os prestadores que atuem em mais de um Município.
- c) O contrato a ser celebrado entre os prestadores deverá prever, entre outras disposições:
- i) Regras para a fixação, o reajuste e a revisão das tarifas e outros preços públicos aplicáveis ao contrato;
  - ii) Condições e garantias de pagamento;
  - iii) Obrigação do contratante de destacar, nos documentos de cobrança aos usuários, o valor da remuneração dos serviços prestados pelo contratado e de realizar a respectiva arrecadação e entrega dos valores arrecadados.

É possível deduzir destes elementos o quanto afetam a estruturação do sistema de cobrança da prestação dos serviços nessas hipóteses, requerendo maior especificidade da regulação e maior complexidade dos sistemas de controles operacionais e de custos.

## **VII – Padrões de uso ou de qualidade**

Entre as diretrizes da mencionada Lei encontra-se a previsão de que os objetivos e metas de universalização poderão ser planejados para alcance no curto, médio e longo prazo, sendo admitidas soluções graduais e progressivas. Isto implica que os serviços poderão ser prestados de forma não integral, temporariamente, ou em condições diferentes para usuários de uma mesma localidade, para o que poderão ser estabelecidos preços também diferenciados. Por exemplo: tarifas de esgoto diferentes para os usuários que têm ou não têm tratamento, ou para usuários que utilizam o sistema de coleta convencional ou condominial.

Outras particularidades de interesse dos usuários consistem no fato de que alguns podem requerer apenas parte dos serviços (p. ex.: disposição de esgoto industrial na rede, incineração de resíduos sólidos de serviços de saúde; disposição de lodo de ETE em aterro sanitário, etc.) ou padrão diferenciado de qualidade (p. ex.: água bruta para uso industrial, água de reuso para irrigação, etc.)

## **VIII – Sazonalidade da demanda**

A sazonalidade da demanda é um aspecto que afeta especialmente as cidades turísticas, os balneários e as cidades litorâneas em face do aumento transitório da população, bem como regiões sujeitas a variações climáticas extremas entre as estações, em razão do aumento do consumo/uso individual.

Nesses casos a infraestrutura operacional dos serviços geralmente é dimensionada para os picos de consumo/uso, provocando custos diferenciados dos serviços nas diferentes situações. Não é justo que os usuários permanentes paguem os custos marginais da disposição dos serviços para os usuários sazonais. A estrutura de cobrança poderá

contemplar estas particularidades mediante definição de classes tarifárias e preços que reflitam os custos efetivos em cada caso. Por exemplo, para imóveis de veraneio, que ficam fechados grande parte do ano, poderão ser estabelecidas tarifas de água e de esgoto e taxas de coleta de resíduos sólidos pelo custo marginal da disposição desses serviços para atender a demanda de pico. No caso de hotéis e outros usuários não residenciais da classe turística, a compensação dos custos marginais pode se dar pela progressividade dos preços por faixa de uso/consumo de água e esgoto ou por preço adicional estabelecido em contrato de demanda. Esta última solução pode (deve) ser adotada também para o serviço de coleta e destinação de resíduos sólidos.

## **IX – Características de subsídios**

A política de subsídios, para atender ao objetivo de universalização dos serviços, poderá adotar tanto a forma de subsídio direto ao usuário, seja com recursos fiscais do titular ou com receitas tarifárias do próprio serviço, como o subsídio indireto não individualizado interno ao sistema de cobrança, os quais também poderão ocorrer simultaneamente.

As características desses subsídios devem ser contempladas na estrutura de cobrança, por exemplo, criando grupo especial com preços diferenciados ou descontos para os usuários que recebem subsídios tarifários diretos. Na outra hipótese, refletir os subsídios internos mediante diferenciação de preços entre categorias de usuários e/ou progressividade dos valores cobrados.

### **9.3 Valor Único ou Valor Progressivo**

Alguns serviços poderão apresentar maior eficiência econômica alocativa se a política de cobrança definir preços diferenciados segundo critérios que induzam os usuários a comportamentos que levem a este resultado. Por exemplo: tarifas fortemente progressivas para contenção da demanda em situações de escassez de recursos hídricos; tarifas especiais para usuários empresariais que se instalarem em determinado distrito industrial, onde o sistema de tratamento seja simplificado e adequado para o padrão de uso industrial.

Outros serviços, por razões diversas, apresentam maior eficiência econômica se adotado preço uniforme para todos ou por categoria de usuários, sem progressividade, diferenciado apenas por aspectos de padrão de uso e/ou de qualidade do serviço, e adotando-se subsídio direto para usuários de baixa renda, mediante desconto tarifário ou transferência de recurso fiscal. Esta solução se aplica de forma razoável para os serviços de coleta de resíduos sólidos, disposição de resíduos em aterros sanitários, abastecimento de água ou esgotamento sanitário de comunidade de pequeno porte por sistema simplificado, etc.

### **9.4 Valor para cada serviço e Valor Único para um ou mais serviços**

É situação muito comum no Brasil a prestação dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário conjuntamente por um mesmo prestador. Embora ainda não disseminada, igual situação também pode ocorrer com a prestação integrada dos serviços de esgotamento sanitário e de drenagem e manejo de águas pluviais urbanas.

Nestes casos, considerando a racionalidade dos custos, facilidades operacionais, capacidade gerencial e disponibilidade de recursos adequados de gestão contábil e de custos, principalmente em localidades menores ou mais pobres; ou ainda em razão de variações na relação entre custos e benefícios, a Lei nº 11.445/07 previu a possibilidade de se instituir preços diferentes para cada serviço ou preço único para o conjunto de serviços, mantidas ou não as demais características da estratificação da cobrança (categorias e classes de usuários, progressividade, etc.).

Do ponto de vista econômico, para o usuário que recebe mais de um serviço de saneamento básico prestado de forma integrada por um mesmo prestador, e desde que seja possível adotar critério ou base uniforme de quantificação do serviço, não faz diferença se a cobrança for feita mediante preços específicos de cada serviço ou mediante preço único para o conjunto dos serviços. Esta situação é mais clara casos o conjunto de serviços seja plenamente universalizado.

A dificuldade de individualização do serviço de drenagem e manejo de águas pluviais e, portanto, do estabelecimento de cobrança direta de taxa por este serviço, pode ser superada mediante a integração gerencial e operacional da prestação destes serviços com o esgotamento sanitário, visto que têm características operacionais e estruturais semelhantes e os benefícios urbanos e ambientais gerados aproveitam indistintamente a todos os usuários situados na mesma área de abrangência destes serviços. Neste caso os custos operacionais permanentes e os custos dos investimentos básicos do sistema de drenagem<sup>37</sup> podem ser incorporados em um sistema único de esgotamento (sanitário e pluvial) e remunerados por uma tarifa única.

## 9.5 Valor Mínimo baseado em Consumo Mínimo

A cobrança de tarifa ou taxa mínima baseada em quantidade mínima de consumo ou uso, até recentemente era objeto de questionamento quanto à sua legalidade pelos órgãos de defesa do consumidor ou em ações judiciais isoladas.

A referida Lei resolveu essa questão ao definir que a cobrança poderá estabelecer preço mínimo baseado em *“quantidade mínima de consumo ou de utilização do serviço, visando à garantia de objetivos sociais, como a preservação da saúde pública, o adequado atendimento dos usuários de menor renda e a proteção do meio ambiente”* (art. 30, III).

Quase todos os sistemas tarifários de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, em todo o país, adotam este critério de cobrança, com pequenas variações da quantidade mínima considerada (usualmente 10 m<sup>3</sup>/mês por economia). Geralmente se invoca razões de saúde pública para justificar a adoção desse critério, sob o argumento de que induz o grupo familiar a utilizar de fato a quantidade mínima disponibilizada para atender suas necessidades sanitárias, já que pagará por ela de qualquer jeito.

A principal questão que se coloca é como definir o valor da tarifa/taxa mínima? Uma solução econômica razoável é a adoção da tarifa média equivalente ao custo do serviço, correspondente ao custo fixo mais o custo variável da disposição da quantidade mínima para todos os usuários efetivos, conforme a respectiva categoria.

---

<sup>37</sup> Algumas cidades requerem investimentos especiais e muito onerosos para solução de problemas de inundação que são inviáveis de remuneração direta pelos usuários (taxa específica ou tarifa integrada de esgoto).

A maior dificuldade neste caso é estabelecer, com objetividade e precisão, o custo fixo a ser considerado, principalmente o relativo à infraestrutura operacional necessária, visto que a infraestrutura efetiva instalada normalmente está dimensionada para atender toda a demanda efetiva atual e o seu crescimento vegetativo, pelo menos no médio prazo. Outro fato é que, geralmente, o custo do investimento por usuário tende a ser proporcionalmente decrescente conforme aumenta a escala do sistema. Assim, se considerado o custo de investimento equivalente a um sistema dimensionado apenas para atender a quantidade mínima de uso/consumo efetiva atual, o custo unitário da tarifa mínima poderia ser maior que o custo unitário médio incremental efetivo do uso/consumo adicional. Além disso, haveria maior complexidade de controle e apuração desse custo.

A solução tecnicamente razoável desse impasse, e menos complexa de controlar e apurar, é adotar, para o cálculo do custo fixo, o custo médio do investimento da infraestrutura existente correspondente à quantidade total efetiva utilizada/faturada no período (volume total faturado).

## 9.6 Valor Básico pela Disposição do Serviço

Como alternativa ao critério anterior, a mesma Lei definiu também a possibilidade de estabelecimento de preço (tarifa ou taxa) básico com base no “[...] *custo mínimo necessário para disponibilidade do serviço em quantidade e qualidade adequadas*” (art. 30, IV).

A premissa desta diretriz é que, em se tratando de serviço público essencial, o prestador deve disponibilizar e operar, independente da demanda efetiva, pelo menos uma infraestrutura capaz de atender à demanda essencial básica da sociedade (equivalente à quantidade mínima considerada na hipótese anterior ou a outra quantidade considerada adequada).

Portanto, o preço básico deve corresponder pelo menos ao custo médio por usuário efetivo, equivalente ao custo de investimento e de operação dessa infraestrutura básica, podendo ser diferenciado por categoria de usuário conforme as respectivas quantidades básicas (mínimas) admitidas na regulação. O cálculo deste custo médio pode adotar procedimento similar ao proposto para a hipótese anterior, excluídos os custos variáveis dos serviços.

Neste caso é fixado um preço unitário básico pela disposição do serviço para cada usuário, independente da quantidade utilizada/consumida, e preços unitários para cada unidade efetiva de uso ou consumo, correspondentes aos custos variáveis e aos custos incrementais totais.

Esta e a hipótese anterior são excludentes em relação a cada usuário, mas podem conviver numa mesma política e estrutura de cobrança, se aplicadas para diferentes segmentos dos serviços ou para categorias diferentes de usuários.

No Capítulo 14 são mostradas estruturas (tabelas) tarifárias ilustrativas das duas hipóteses.



## 10 Política de Subsídios

### 10.1 Objetivos Gerais

O acesso aos serviços públicos de saneamento básico, como componente indispensável do sistema de saúde pública, é direito social estabelecido pela Constituição Federal. Portanto, a disposição e o uso desses serviços devem ser promovidos e garantidos independentemente do nível de renda das famílias.

Os benefícios diretos à saúde e à qualidade de vida dos cidadãos gerados pela fruição dos serviços públicos de saneamento básico são inquestionáveis, por isso é fundamental adotar política de universalização que promova e garanta o acesso a esses serviços a todos os cidadãos.

Os serviços públicos que exigem contraprestação pecuniária por parte dos usuários, para sua viabilização, por demandar pesados investimentos de longa maturação, exigir elevados custos de operação e requerer grande estrutura de recursos humanos e materiais para que sejam mantidos em disposição continuada, normalmente devem adotar política de subsídios como mecanismo de universalização e/ou de garantia de acesso aos usuários de mais baixa renda.

### 10.2 Objetivos Específicos

Nem todos os serviços públicos, mesmo os essenciais, são passíveis de disposição gratuita pelo Poder Público, seja por restrições orçamentárias, ou pela especificidade do serviço e das condições de sua prestação.

Na situação em que o custo da prestação do serviço, em condições de máxima eficiência e padrão adequado de qualidade, seja elevado em relação à renda da coletividade, inviabilizando sua recuperação integral mediante cobrança direta dos usuários, o sistema de subsídio deve ser indireto e beneficiar indistintamente toda coletividade, podendo ser proporcional às condições de renda dos grupos de usuários.

Entretanto, o subsídio não deve cobrir custos de ineficiências operacionais, administrativas e financeiras dos prestadores dos serviços ou objetivar exclusivamente a viabilidade da exploração econômica desses serviços, sob a ótica do mercado, por prestadores delegados.

O subsídio deve focar primordialmente o usuário que não tem condição financeira de pagar integralmente pela prestação dos serviços, seja em razão de desemprego ou do nível de renda e deve ser preferencialmente concedido de forma direta e proporcional à capacidade de pagamento, pressupondo inclusive a gratuidade plena em casos extremos, em se tratando de serviços públicos essenciais.

As externalidades positivas decorrentes da prestação desses serviços se refletem principalmente na redução dos gastos públicos e particulares com serviços de saúde curativa; redução da mortalidade por doenças e agravos relacionados à falta de saneamento, principalmente a infantil; aumento da capacidade produtiva dos trabalhadores com a redução dos afastamentos por estas doenças.

As externalidades ambientais positivas decorrentes desses serviços também são grandes, em especial para a preservação e melhorias relativas aos recursos hídricos.

A política de saneamento deve promover também a superação de falhas educacionais e culturais, principalmente da população mais pobre, que impedem a avaliação adequada dos benefícios associados à adesão e ao uso correto dos serviços, especialmente o esgotamento sanitário e o manejo adequado dos resíduos sólidos, mesmo quando gratuitos ou subsidiados.

## 10.3 Aspectos Gerais

### I - Do acesso ao benefício

A má distribuição de renda, que se reflete no elevado nível de pobreza de parte da população, torna desiguais as condições de acesso aos serviços públicos retribuídos mediante cobranças diretas pela sua prestação.

No caso dos serviços em que a disposição é genérica e/ou a adesão é compulsória, como os serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e de drenagem e manejo de águas pluviais urbanas, cuja cobrança é instituída por meio de taxa, o acesso dos cidadãos de baixa renda ou indigentes acaba sendo garantido pela impossibilidade de suspensão individualizada da prestação.

Já para os serviços que dependem de conexão física, como o abastecimento de água e esgotamento sanitário, e que em geral são contratuais e seguem o regime tarifário, a adesão dos cidadãos é voluntária e depende da iniciativa do interessado. Neste caso, a universalização e a garantia de acesso aos serviços para aqueles que não tenham capacidade de pagar, total ou parcialmente, só será alcançada se a disposição dos serviços for gratuita, ou se o Poder Público estabelecer adequada política de subsídio, mediante instituição de preços (tarifas ou taxas) de caráter social, ou por meio de créditos diretos em espécie pagos aos beneficiários.

### II - Forma de aplicação

Os **subsídios** são **diretos**, quando forem destinados direta e distintamente aos usuários beneficiários, em espécie ou mediante desconto na fatura; e são **indiretos** quando sua concessão se der de forma coletiva indireta e indistinta a um grupo, categoria ou todos os usuários do serviço, seja por meio da política e estrutura de cobrança definida nos instrumentos de regulação, ou mediante subvenção orçamentária (prestação direta), transferência contratual de recursos fiscais diretamente ao prestador do serviço (prestação indireta), ou mediante realização de investimentos diretos pelo próprio titular ou por sua conta, inclusive com recursos não onerosos repassados por outros entes da Federação.

Essas formas de concessão de subsídios não são excludentes. Podem e muitas vezes devem ocorrer simultaneamente, para alcançar plenamente os benefícios sociais pretendidos, em especial quando há categorias ou grupos de usuários com características socioeconômicas muito distintas, e a viabilização econômica da prestação do serviço, requer a concorrência de subvenção pública. Ainda que sem adequada regulação, essa prática já ocorre no Brasil de longa data, haja vista os montantes de recursos não onerosos do OGU que têm sido transferidos para outros entes federados ou aplicados diretamente em programas de saneamento básico, e o tradicional custeio integral ou parcial dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos por parte dos municípios, com recursos gerais de seus orçamentos.

### III - Espécie e origem dos recursos

Quanto à origem dos recursos, os subsídios podem ser gerados dentro do sistema de cobrança, quando integrados à sua estrutura e pagos por categorias ou classes determinadas de usuários, denominados genericamente de **subsídios tarifários**<sup>38</sup>; ou podem ser de origem **fiscal**, quando decorrerem de recursos orçamentários, independente da sua fonte de receita, também denominados genericamente de **subvenções ou subsídios públicos**.

Ainda em relação às espécies de subsídios, as suas modalidades de aplicação podem ocorrer das seguintes formas:

**Subvenção ou subsídio público**, mediante realização de investimentos, transferências financeiras para o prestador do serviço ou pagamento direto aos usuários, com recursos fiscais provenientes do orçamento ou de fundos públicos, quando capitalizados com recursos orçamentários cuja receita não tenha vinculação específica com o serviço prestado.

**Subsídio tarifário interno**, que se processa dentro do sistema e estrutura de cobrança de uma ou mais espécies de serviços, prestados numa localidade ou região (no caso de prestação regionalizada) em que não haja transferência de subsídios entre localidades ou entre serviços. Neste caso o subsídio é pago por uma parcela ou por categorias distintas de usuários, mediante tarifas ou taxas diferenciadas, beneficiando grupos ou outras categorias de usuários do mesmo serviço.

**Subsídio tarifário cruzado externo**, que se processa dentro do sistema e estrutura de cobrança de uma ou mais espécies de serviços, prestados em mais de uma localidade mediante prestação regionalizada, em que haja transferência de subsídios entre localidades e/ou entre serviços.

Neste último caso os subsídios se realizam mediante transferências ou compensações financeiras entre localidades e/ou entre serviços diferentes, com recursos de subsídios originados do sistema e estrutura de cobrança de serviços de mesma espécie ou de espécies diferentes, prestados em diferentes localidades. A fruição do benefício pelos usuários da localidade favorecida geralmente se realiza mediante pagamento de tarifas ou taxas menores do que as necessárias para viabilização da prestação do serviço, se não existir o subsídio.

---

<sup>38</sup> Apesar da denominação de subsídio tarifário, sua origem também pode ser tributária quando a forma de cobrança for taxa.

Ainda neste caso, não há restrições para que os recursos provenientes de subsídios cruzados externos também sejam utilizados para pagamentos de subsídios diretos a usuários da localidade beneficiária. Basta que esteja adequadamente regulado.

Esta modalidade de subsídio foi concebida de forma um tanto vaga na formulação do PLANASA e deveria ter sido implantada pelas Companhias Estaduais de Saneamento simultaneamente ao sistema de subsídio tarifário interno. A falta do estabelecimento de diretrizes adequadas pela União, a insuficiência dos instrumentos jurídico-administrativos das delegações e a inexistência de sistemas de regulação impediram que sua implantação se desse de forma correta e cumprisse a sua finalidade, de modo efetivo e eficaz.

#### **IV – Gestão administrativa**

A gestão eficiente da política e do sistema de subsídios é elemento estratégico para sua implantação e eficácia. O nível de conhecimento e as ferramentas gerenciais hoje disponíveis, como um bom sistema de gestão comercial, facilitam a gestão operacional do sistema de subsídios e permitem adotar soluções combinadas de modalidades de subsídios.

Dois problemas afetam a consecução desses objetivos. O custo relativamente elevado, para prestadores de pequeno porte, dos sistemas de informação e a qualificação técnica insuficiente dos gestores e a escassez de profissionais qualificados no mercado de trabalho.

Parte do primeiro problema pode ser resolvida com o compartilhamento de infraestruturas e de sistemas de informações por vários prestadores, através de “Data Center”, seja por meio de consórcio público, ou mediante simples convênios administrativos, quando não envolver outras funções próprias da gestão associada.

Quanto à qualificação técnica dos gestores, o problema **é mais difícil de resolver, uma vez que esta questão afeta a gestão dos serviços de saneamento básico** de forma generalizada, em razão da carência de pessoal qualificado no mercado de trabalho, da escassez de empresas especializadas em consultoria e assistência técnica nesta área, da ausência de políticas e ações continuadas de capacitação e, muitas vezes, do baixo incentivo remuneratório e de condições de trabalho para atrair profissionais qualificados para o setor público.

Isto se constitui, portanto, no maior empecilho para o desenvolvimento e implantação de políticas adequadas e de eficientes sistemas de gestão dos serviços de saneamento básico, inclusive as funções de regulação e fiscalização.

## Parte III – Avaliação econômico-financeira

Nesta parte do curso são tratadas questões de ordem práticas, relativas concepção e construção de modelos de avaliação econômico-financeira da gestão dos serviços de saneamento básico, com a aplicação das metodologias vistas anteriormente. Os principais tópicos tratam dos aspectos relacionados às formulações matemáticas e modelos de aplicação prática, estrutura e composição de custos dos serviços, projeções e fluxos das variáveis estruturais e financeiras, simulações e cálculos de preços dos serviços (taxas e tarifas) e análises de sensibilidade dos preços a algumas variáveis e indicadores determinados.



## 11 Formulações e Modelos de Aplicação Prática

Os analistas externos geralmente utilizam metodologias e modelos de avaliação econômico-financeira de empresas, ou de seus empreendimentos e projetos, padronizados e sacramentados pelos agentes do setor financeiro e do mercado de capitais, os quais se baseiam em informações públicas de balanços e relatórios produzidos para os investidores das entidades avaliadas, para instituições de fiscalização (CVM) ou para agências financeiras.

Embora utilizem conceitos econômicos universais, esses modelos não são os mais apropriados para uso interno pelos gestores das entidades, e, no caso de atividades reguladas, também para os agentes reguladores e fiscalizadores, que precisam de modelos dinâmicos específicos e mais detalhados.

Para tanto, cada entidade ou grupo de entidades setoriais, acabam desenvolvendo modelos específicos para os seus usos. No setor de saneamento básico não é diferente, pois, além daqueles requisitos, os modelos de avaliação devem considerar as particularidades intrínsecas desse setor, como a diversidade de arranjos institucionais, organizacionais, jurídicos e administrativos, as quais repercutem na diversidade de modelos de gestão financeira aplicáveis às diferentes formas de prestação dos serviços.

Por essa razão este curso não trata de modelos padronizados e rígidos, mas da proposição e sistematização de procedimentos para a concepção e construção de modelos de avaliação econômico-financeiros que atendam essas particularidades, incorporando os conceitos econômicos mais apropriados para o setor.

### 11.1 Modelo de Gestão e Prestação dos Serviços

O primeiro passo do processo de avaliação econômico-financeira é a identificação e caracterização completa do modelo de gestão e da forma de prestação dos serviços que serão avaliados. O quadro esquemático apresentado no Capítulo 4 mostra as combinações entre modelos de gestão e formas de prestação dos serviços.

Quando se tratar de estudo para implantação de novo modelo de gestão ou de reorganização do modelo existente, grande parte dos procedimentos envolvidos no citado processo já terá sido realizada na elaboração do estudo ou do Plano de Saneamento Básico que indicou esta ação. Neste caso a avaliação econômico-financeira será ampla, pois deverá ser aplicada para todos os arranjos alternativos propostos no referido plano, tornando a sua realização mais complexa e trabalhosa.

Independente da finalidade da avaliação o processo de sua elaboração envolve pelo menos as seguintes ações e procedimentos:

- a) Definir o(s) serviço(s) objeto(s) da gestão;
- b) Dimensionar o(s) referido(s) serviço(s), caso estas informações já não constem de diagnóstico situacional do estudo ou do plano de saneamento;

- c) Avaliar nos seus aspectos gerais as alternativas de organização institucional e as formas de prestação do(s) serviço(s) mais adequadas a realidade local, inclusive as opções de gestão associada;
- d) Indicar a modalidade de gestão e forma da prestação do(s) serviço(s), conforme uma das combinações indicadas na referida matriz;
- e) Avaliar o regime de cobrança pela prestação do(s) serviço(s) mais adequado à forma de prestação e à realidade socioeconômica da população beneficiária, inclusive se a cobrança será pelo custo integral ou parcial;
- f) Definir os contornos gerais da política de subsídios a ser adotada;
- g) Avaliar fontes e respectivas disponibilidades de recursos e condições de financiamentos dos investimentos.

De posse desses elementos, define-se os cenários que serão avaliados, por exemplo: (i) continuar a prestação dos serviços pelo SAAE como Autarquia; (ii) transformar o SAAE em empresa pública ou mista; (iii) constituir consórcio público com os municípios XYZ; (iv) delegar a prestação dos serviços de água para a Companhia Estadual; licitar concessão dos serviços de água e esgotos; etc.

## 11.2 Definição de Premissas, Parâmetros e Metas

Antes da montagem do modelo de avaliação é necessário definir as premissas que orientarão a sua formulação, algumas das quais serão definidas no processo anterior, em especial as que dizem respeito às formas de prestação, ao regime de cobrança e à política de subsídios. Outras dependem dos objetivos da avaliação como, por exemplo, a extensão do período da análise (10, 20, ou 30 anos), a melhor referência para taxa de retorno (SELIC, LTN, etc.), manutenção do sistema atual de cobrança.

Do mesmo modo deverão ser definidos os parâmetros que servirão de referência para estruturação do modelo, tais como:

- a) Dimensionamento de infraestruturas físicas (ex.: densidade média de rede por ligação, número de economias por ligação, consumo per capita, etc.);
- b) Projeção da demanda (ex.: taxa de crescimento populacional, média de habitantes por domicílio, relação domicílios totais sobre residenciais, demanda industrial, etc.);
- c) Cálculo de custos de investimentos (ex.: custo médio por: km de rede, m<sup>3</sup> de reservatório, m<sup>3</sup> de água produzida, m<sup>3</sup> de esgoto tratado, etc.);
- d) Cálculo de custos operacionais (ex.: consumo e preço médio de energia por m<sup>3</sup> de água tratada, consumo e preço médio de produtos químicos, custo médio de pessoal, etc.);
- e) Critérios de rateio das despesas indiretas entre os serviços.

E ainda, definição dos indicadores de metas qualitativas e quantitativas a serem adotados, como: índice de perdas, taxa de inadimplência dos usuários, percentual de atendimento, índice de conformidade da qualidade da água, etc.

No caso de avaliação de serviços existentes, analisar a atualidade e consistência dos dados operacionais, comerciais e contábeis como fonte de informação para o modelo.

### **11.3 Definição das Formulações Matemáticas**

As formulações matemáticas do modelo requerem definição prévia de regras e critérios que afetam os cálculos das variáveis que compõem sua estrutura, entre outros:

- a) Critérios para cálculo das receitas com os serviços – regras de aplicação da estrutura tarifária;
- b) Incidências tributárias e critérios de cálculo dos tributos;
- c) Incidências de encargos trabalhistas e benefícios;
- d) Regras e critérios para cálculo de multas e juros por atraso de pagamento;
- e) Regras para cálculo de receitas financeiras (aplicações de curto prazo dos saldos de caixa);
- f) Regras e critérios de cálculo da evolução da população, do número de habitantes por economia e da relação economia por ligação;
- g) Perfil da evolução da distribuição do consumo entre faixas e por categoria (histogramas), e critérios para projeção dos respectivos volumes médios medidos e faturados por economia;
- h) Critérios para cálculo e projeção das perdas (distribuição e faturamento);
- i) Regras e critérios para cálculo da necessidade de capital de giro;
- j) Critério de cálculo dos volumes de esgotos a serem tratados;
- k) Critério de projeção da evolução do quadro de pessoal;
- l) Condições de financiamentos e critérios de cálculo das amortizações e encargos;
- m) Critérios de depreciação/amortização de investimentos.

### **11.4 Desenho e Estrutura dos Modelos de Avaliação**

Os modelos de aplicação prática da avaliação econômico-financeira, dependendo dos sistemas de informações existentes, da abrangência, qualidade e consistência dos dados e das ferramentas utilizadas, podem ser mais complexos ou simples. Isto vale pelo menos para avaliação de serviços existentes.

Na ausência de sistemas de informações apropriados e nos casos de avaliações de novos serviços, os modelos de avaliação devem contemplar uma estrutura de dados e de cálculos mais ampla, permitindo realizar e revisar as análises com maior facilidade, fazer simulações rápidas de alterações em algumas variáveis – mediante alterações de parâmetros, índices, regras predefinidas, ou até mesmo mudanças de cenários.

Conforme visto, com tantos elementos envolvidos no processo e a infinidade de arranjos que se pode conceber, é difícil conceber modelo de avaliação muito simplificado ou com padronização rígida. Para efeito didático são apresentados a seguir os desenhos de alguns modelos simplificados de análise aplicáveis às modalidades de regulação e aos modelos conceituais de custo econômico dos serviços anteriormente tratados.

Como se pode verificar nos modelos ora apresentados, a estrutura de composição de custos e cálculo da tarifa ou taxa é bastante similar para todos os modelos, variando apenas no tratamento a ser dado para algumas das variáveis de custos, e eventuais particularidades de cada caso.

Os elementos econômico-financeiros que compõem as despesas de exploração (DEX) são quase todos comuns para os três modelos básicos, exceto quanto à base de competência de exercício. Apenas as despesas de depreciação/amortização e com encargos de financiamentos não são comuns: as primeiras integram a DEX só no modelo do Custo Histórico/contábil, enquanto as segundas só integram os outros dois modelos.

Os custos de investimentos são também elementos comuns aos três modelos, mas com tratamento diferentes. No modelo de Custo Histórico/contábil apenas servem de base de cálculo das depreciações/amortizações e da remuneração do investimento, enquanto, nos dois outros modelos, integram diretamente o fluxo de caixa.

Considerando-se que os serviços de água e esgotos não são necessariamente integrados ou de acesso conjunto obrigatório para todos os usuários, podem ter seus custos e preços definidos em conjunto ou separados, conforme o critério de aplicação do regime de cobrança. O mesmo se aplica para a determinação das taxas ou tarifas de coleta e de tratamento de resíduos sólidos urbanos.

O agrupamento dos custos por etapa/ atividade de cada serviço é particularmente importante nos casos em que são compartilhadas por mais de uma localidade, em sistemas integrados.

A correta apropriação dos custos indiretos – Despesas Distribuíveis de uma unidade ou estrutura operacional e Despesas Gerais da Administração – para cada serviço e suas respectivas etapas/atividades requer a definição de metodologia e critérios objetivos e tecnicamente adequados para o rateio dessas despesas, definidos na fase anterior do processo.

#### 11.4.1 Modelo do Método “Custo Histórico-Contábil”

O quadro reproduzido a seguir corresponde à estrutura básica de composição dos custos e cálculo da tarifa média de um sistema de abastecimento de água de uma localidade.

O mesmo desenho pode ser utilizado para a definição da tarifa do serviço de esgotamento sanitário, com os devidos ajustes dos elementos que integram sua estrutura.

Quadro 6 - Cálculo da tarifa ou taxa pelo “Custo Histórico-Contábil”.

ATIVIDADE OU ETAPA	ELEMENTO DE DESPESAS	VALORES (R\$)		
		P0	P1	P2...
CUSTO DE PRODUÇÃO E ADUÇÃO DE ÁGUA	<b>Custos Diretos</b>			
	Mão de Obra			
	Insumos, Despesas Gerais			
	Depreciação/Amortização			
	<b>Custos Indiretos (rateio)</b>			
Despesas Distribuíveis				
Despesas Gerais				
Depreciação Estrutura Geral				
<b>Sub-Total 1</b>				
CUSTO DE DISTRIBUIÇÃO DE ÁGUA	<b>Custos Diretos</b>			
	Mão de Obra			
	Insumos, Despesas Gerais			
	Depreciação/Amortização			
	<b>Custos Indiretos (rateio)</b>			
Despesas Distribuíveis				
Despesas Gerais				
Depreciação Estrutura Geral				
<b>Sub-Total 2</b>				
CUSTO DA GESTÃO COMERCIAL	<b>Custos Diretos</b>			
	Mão de Obra			
	Despesas Gerais			
	Depreciação/Amortização			
	<b>Custos Indiretos (rateio)</b>			
Despesas Distribuíveis				
Despesas Gerais				
Depreciação Estrutura Geral				
<b>Sub-Total 3</b>				
<b>Remuneração do investimento</b>				
<b>CUSTO TOTAL DO SERVIÇO - CT</b>				
<b>Volume Total Faturado (m³) - VF</b>				
<b>Tarifa/Preço unitário médio (R\$/m³) = CT/VF</b>				

Mesmo em nível de simplificação, este modelo deixa claro a necessidade e os tipos de sistemas de informações que o prestador precisa utilizar para dispor dos dados requeridos e para cálculos e projeções das variáveis que o compõem.

Nos casos de operadores que prestem os serviços em mais de uma localidade, prestação regionalizada ou delegação individual, essas estruturas devem ser aplicadas individualmente para cada uma dessas localidades e, quando for o caso, especificamente para cada um dos serviços ou atividades interdependentes compartilhados por mais de uma localidade.

#### 11.4.2 Modelo do Método “Custo Incremental de Longo Prazo”

O modelo simplificado reproduzido a seguir representa o modelo básico da estrutura e composição do custo e cálculo da tarifa média dos serviços de água e/ou esgoto, tendo como base os custos incrementais verificados/ projetados para todo o período considerado na análise, refletidos no fluxo de caixa projetado desse período.

No caso de serviços delegados (concessão ou gestão associada), com prazo determinado, o período da avaliação deve ser igual ao período contratual, mesmo nas análises para revisões periódicas, pois neste caso a tarifa futura tem que refletir os resultados do passado.

Conforme se verifica, a composição da estrutura deste modelo é muito semelhante ao anterior, alterando apenas as variáveis relativas à depreciação/amortização, integrante do primeiro e excluída neste, e aos fluxos de investimentos e de financiamentos ou capital de terceiros, inseridos neste.

Portanto, os sistemas de informações e as bases de dados requeridas para aplicação deste modelo são praticamente os mesmos do modelo anterior.

Quadro 7 - Cálculo da tarifa ou taxa pelo “Custo Incremental de Longo Prazo”.

ATIVIDADE OU ETAPA	ELEMENTOS DO FLUXO DE CAIXA	PERÍODOS			
		Po	P1	P...	Pn
PRODUÇÃO E ADUÇÃO DE ÁGUA Ou TRANSPORTE TRATAMENTO DE ESGOTO	Custos Diretos				
	Mão de Obra, insumos, desp. gerais				
	Investimentos (inicial + periódicos)				
	Movimentações c/ Capital de 3ºs				
	Custos Indiretos (rateio)				
DISTRIBUIÇÃO DE ÁGUA Ou COLETA E AFASTAMENTO DE ESGOTO	Desp. distribuíveis, gerais e fiscais				
	Investimentos Estrutura Geral				
	Custos Diretos				
	Mão de Obra, insumos, desp. gerais				
	Investimentos (inicial + periódicos)				
GESTÃO COMERCIAL FORNECIMENTO DE ÁGUA Ou ESGOTAMENTO SANITÁRIO	Movimentações c/ Capital de 3ºs				
	Custos Indiretos (rateio)				
	Desp. distribuíveis, gerais e fiscais				
	Investimentos Estrutura Geral				
	Fluxo de Caixa – Desembolsos totais - FC				
Volumes Faturados - VF					
Tarifa média para períodos (P1... Pn) =	$VPL(FC, Po:Pn) / VPL(VF, Po:Pn)$				

### 11.4.3 Modelo do Método “Custo Financeiro em Regime de Caixa”

O desenho e a estrutura do modelo simplificado desse método são iguais ao anterior, uma vez que utiliza as mesmas variáveis, variando apenas o cálculo final da tarifa ou taxa. Portanto, essa mesma estrutura pode ser utilizada para o cálculo da tarifa/taxa pelo método do Custo Financeiro, em regime de caixa, com a diferença de que neste caso a tarifa é calculada para cada período, em valores nominais. Basta dividir os totais anuais do fluxo de caixa pelo volume faturado estimado para cada ano (FC/VF).

Modelos de cálculos mais detalhados destas modalidades serão mostrados em demonstrações práticas e os desenhos de suas planilhas encontram-se reproduzidos no apêndice da apostila.

## 12 Estrutura e composição de custos

Os desenhos dos modelos simplificados apresentados no capítulo anterior indicam claramente as definições que devem ser feitas para sua correta estruturação, no que se refere às estruturas e composições dos custos e das variáveis quantitativas utilizadas na sua base de cálculo.

### 12.1 Definição da estrutura de custos

No caso em que a avaliação envolve apenas a prestação de uma espécie de serviço (água), por um prestador exclusivo (SAAE) e numa única localidade, são desnecessárias as definições relativas à apropriação e rateio de custos por serviço, por prestador e por localidade.

Na medida em que estas combinações vão se alterando, a estrutura do modelo deve ser adequada para refletir a nova situação. Desta forma, se a avaliação envolver a prestação conjunta de duas ou mais espécies de serviços (p. ex.: água e esgoto, a situação mais comum nos municípios), a estruturação do modelo de avaliação requer que seja definido previamente qual o tipo de preço será considerado: preço único para os dois serviços ou um preço para cada serviço.

Na primeira hipótese a estrutura final do cálculo dos custos pode ser única, e as estruturas auxiliares de dados e de cálculos para apropriação dos custos podem ser únicas para os dois serviços ou separadas para cada um deles. Do ponto de vista da gestão, o ideal é que sejam adotadas estruturas de custos e mecanismos de apropriação dos mesmos para cada serviço, facilitando suas análises individuais de desempenhos e de resultados.

Na segunda hipótese necessariamente todos os componentes da estrutura de custos deveram ser replicados modelando-se uma estrutura para cada serviço, de modo a facilitar o cálculo dos respectivos preços.

Neste caso será necessário também definir previamente os critérios de rateio e apropriação das despesas comuns aos dois serviços, como as despesas da administração central ou geral, os custos de infraestruturas e equipamentos compartilhados, as despesas de gestão comercial, etc.

### 12.2 Definição da composição dos custos

Os modelos simplificados apresentados adotam composições que classificam os custos por grupos de atividades chaves do serviço e, internamente a cada uma delas, a classificação é feita no segundo nível em função da vinculação dos custos com as atividades, se diretos ou indiretos, e, no terceiro nível, os custos são classificados conforme o tipo de custo (pessoal, despesas gerais, investimentos, fluxos de capitais, etc.

Estas definições, além das características estruturais ou operacionais dos serviços, dependem das análises intermediárias que mais interessam aos analistas e aos gestores. A seguir são destacados alguns elementos importantes a serem considerados na definição da estrutura e composição dos custos.

### **I - Custos diretos e indiretos**

Custos diretos são todos aqueles empregados exclusivamente nos produtos ou atividades fins e apropriados para cada um deles, por exemplo, os custos dos produtos químicos utilizados no tratamento de água são custos diretos e exclusivos da atividade produção de água, assim como o custo do pessoal alocado exclusivamente na Estação de Tratamento de Água.

Custos indiretos são aqueles cuja aplicação não é exclusiva para um produto ou atividade, independente da sua natureza material. Por exemplo, a administração central presta serviço para a entidade como um todo, pois administra todos os seus recursos (planejamento, administração financeira) ou executa atividades meio (contabilidade, gestão de pessoal) que afetam indiretamente todas as atividades fins, não sendo possível apropriar seus custos diretamente a cada produto ou atividade fim, senão por meio de rateio racional, mas subjetivo.

### **II - Custos financeiros e não financeiros**

Conforme a metodologia de custo é importante identificar e analisar os custos segundo a sua natureza econômica, ou seja, custos financeiros e não financeiros. Os primeiros são todos os gastos realizados no exercício de competência, mesmo quando o desembolso efetivo do dinheiro ocorra num momento posterior, por exemplo: os salários do pessoal e as despesas de férias. As férias são despesas de natureza financeira (devem ser pagas) que são apropriadas ao custo proporcionalmente em cada mês do período aquisitivo, mesmo que seu efetivo pagamento só ocorra um ano depois.

Os custos não financeiros são despesas de natureza econômica cujas contrapartidas financeiras correspondentes ocorrem ou podem ocorrer em momento ou de forma que não têm relação com o exercício em que são apropriados aos custos dos produtos ou serviços, por exemplo: amortizações e depreciações de investimentos e provisões de despesas contingenciais (perdas com devedores duvidosos, passivos judiciais, passivos ambientais, etc.).

### **III - Despesas de exploração (ou de custeio)**

Este conceito já foi visto anteriormente, tendo em vista que é elemento importante dos modelos conceituais de custos econômicos dos serviços. É de uso corrente no setor de saneamento brasileiro, pelo fato de ter sido concebido e definido extinto no Decreto Federal nº 82.587/78, que regulamentou o sistema tarifário das Companhias Estaduais de Saneamento, no âmbito do PLANASA. Tecnicamente correspondem às despesas de custeio da contabilidade pública e ao custo dos produtos vendidos mais tributos sobre a receita, mais despesas operacionais e menos depreciação e amortização, da contabilidade empresarial.

### **IV - Despesas tributárias**

Conforme visto anteriormente as despesas tributárias podem ter peso muito significativo nos custos dos serviços de saneamento básico, dependendo da forma de prestação dos serviços e da natureza jurídica do prestador. Por essa razão devem ser analisadas e apropriadas de forma correta na composição dos custos dos serviços.

As despesas tributárias podem ser classificadas em três grupos: (i) as que incidem sobre a venda dos produtos e serviços ou sobre a receita (PIS e COFINS), (ii) as que incidem sobre os resultados econômicos ou lucros da atividade (CSLL e IRPJ), e (iii) as de natureza diversas cujos fatos geradores não têm relação direta com a atividade (IPTU, IPVA, IOF, Taxa de Incêndio, etc.). Observe-se que para prestadores públicos não há incidência de tributos, exceto a contribuição para o PIS/PASEP.

#### **V - Custos de investimentos (ou de capital)**

Os custos de investimentos em bens produtivos físicos e não físicos, também conhecidos como despesas de capital na contabilidade pública, tecnicamente não são despesas contábeis, mas uma simples troca de ativos. Os seus valores são apropriados como despesas contábeis da atividade de forma gradativa e proporcionalmente, ao longo de sua vida útil ou do prazo contratual, por meio da depreciação ou amortização.

Porém, para efeito de avaliação econômica e determinação dos custos econômicos dos serviços, conforme já visto, os métodos de análise tratam estes fatores sob óticas diferentes. Assim, a estruturação desses dados deve ser feita levando em conta o método de análise e a forma como os mesmos serão utilizados na composição dos custos dos serviços.

#### **VI - Remuneração do capital próprio e de terceiros**

A remuneração do capital próprio e de terceiros alocados aos serviços, independente da natureza jurídica do prestador, é elemento importante da estrutura de custos, cujas definições estão relacionadas mais diretamente com a forma de prestação dos serviços e de seu financiamento, e também com a regulação de sua modelagem econômica.

Para a estruturação dos custos é importante que a regulação, ou o estudo de viabilidade, defina com clareza as formas e os critérios de remuneração dos capitais utilizados nos serviços, segundo uma das modalidades já vistas.



## 13 Projeções estruturais e fluxos financeiros

Completam a modelagem do sistema de avaliação e da estrutura de composição de custos as projeções estruturais dos serviços e os fluxos financeiros correspondentes. Os registros contábeis e gerenciais do prestador refletem a situação presente e passada. Os cenários prospectivos da atividade têm de ser concebidos e configurados pelos seus analistas com base no conhecimento teórico ou experimental das ciências envolvidas.

Um razoável domínio do conhecimento teórico e prático dessas áreas é indispensável para se realizar as projeções estruturais e os fluxos financeiros dos serviços analisados.

### 13.1 Projeções estruturais e financeiras

As projeções estruturais se referem aos dados dimensionais do universo ou do mercado afeto à atividade e dos elementos físicos e operacionais dos serviços que compõem o cenário analisado, os principais deles são descritos a seguir.

#### I - Demanda

Em se tratando de serviços públicos essenciais e universais, destinados a toda população, a projeção da demanda é, em tese, processo relativamente fácil, ainda que possa não se obter resultados inteiramente precisos. O crescimento populacional é a base principal desse processo e para sua estimativa e projeção existem informações periódicas e metodologias eficientes desenvolvidas pelo IBGE e por outros institutos de pesquisas sociais.

A fonte de dados primários mais importante para este fim, no entanto, deve ser o cadastro de usuários (cadastro comercial) do prestador do serviço e, em segundo plano, o cadastro imobiliário do Município. A combinação dos dados obtidos destas fontes seriam plenamente suficientes para esta projeção. Entretanto, a maioria dos cadastros dos prestadores são falhos, incompletos ou desatualizados, ou são estruturados de forma que não abrangem todo o universo de domicílios.

Do lado da produção, alguns prestadores dos serviços dispõem, de modo geral, de informações quantitativas satisfatórias, embora nem sempre sistematizadas ou ordenadas corretamente ou razoavelmente consistentes, como o caso dos serviços de abastecimento de água e os de esgotamento sanitário, estes em menor grau. Outros serviços dispõem de pouca ou nenhuma informação de sua base operacional, quando muito algumas informações relativas à infraestrutura física, como no caso dos serviços de manejo de resíduos sólidos e de águas pluviais.

Para o foco principal deste curso, os serviços de água e esgotos, as informações existentes, por mais precárias que sejam, são suficientes para projetar a demanda desses serviços, cujo segundo elemento principal é o consumo médio de água per capita ou por domicílio, do qual se pode derivar a estimativa da geração de esgotos, per capita ou por domicílio.

## II - Investimentos – expansão e reposição de infraestruturas

Com base no conhecimento da demanda, da projeção do crescimento populacional (ou do mercado potencial) e dos parâmetros dimensionais e de custos de implantação das infraestruturas, é possível fazer o dimensionamento, o cronograma de implantação e a projeção dos custos dos investimentos necessários para atender a demanda projetada, inclusive seus déficits históricos.

## III - Despesas de exploração (custos)

A projeção das despesas de exploração depende quase que exclusivamente das informações contábeis e gerenciais dos prestadores dos serviços, pelo menos as relativas aos últimos dois ou três anos, inclusive o corrente. Por essa razão é importante que o sistema contábil, inclusive os sistemas auxiliares de gestão financeira e administrativa, esteja bem estruturado, atualizado e consistente com a configuração dos serviços prestados. Observe-se que a maioria dos custos está (deveria estar) sob o controle do prestador – despesas com pessoal, serviços terceirizados, materiais de consumo, veículos e máquinas, etc. – o que facilita a determinação de parâmetros relativamente seguros para a projeção dos seus custos.

Os eventuais parâmetros e outros elementos de referência para a projeção dos custos que não sejam possíveis obter dos sistemas de informações do prestador, podem ser obtidos com razoável facilidade de fontes de pesquisas setoriais e do próprio mercado – energia, combustíveis, produtos químicos de fabricantes cartelizados ou oligopolistas.

## 13.2 Elaboração dos fluxos econômico-financeiros

Além dos fluxos financeiros auxiliares – projeção de receitas e despesas – é necessário elaborar e calcular os fluxos relativos aos resultados econômicos, cujos principais são os indicados a seguir.

O **fluxo de caixa** é o mais importante deles, primeiro por ser a principal base para o cálculo dos preços dos serviços de dois dos três métodos básicos; segundo por ser a expressão final dos resultados econômicos que interessam aos investidores, aos gestores e aos reguladores.

O segundo modelo simplificado apresentado mostra uma estrutura de fluxo de caixa sintético concebida sob uma ótica e com objetivos determinados. A seguir é reproduzido modelo de fluxo de caixa mais completo e aplicável à prestação conjunta dos serviços de água e esgotos, resíduos sólidos e drenagem<sup>39</sup>.

---

<sup>39</sup> Extraído de um modelo de avaliação desenvolvido pelo autor.

Quadro 8 – Modelo de Fluxo de Caixa – Prestação integrada dos serviços de água e esgotos, resíduos sólidos e drenagem.

Estrutura do fluxo de caixa	Período retrospectivo												Ano base	Período prospectivo (simulado)											
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019		2020	2021	2022	2023	2024							
<b>1. Entradas</b>	<b>27.541.214</b>	<b>28.361.552</b>	<b>31.495.645</b>	<b>32.480.488</b>	<b>42.924.762</b>	<b>45.329.201</b>	<b>49.719.382</b>	<b>51.091.568</b>	<b>54.470.002</b>	<b>56.129.867</b>	<b>59.421.548</b>	<b>60.320.755</b>	<b>61.303.177</b>	<b>62.293.187</b>											
Receita operacional direta	25.722.593	27.824.990	30.552.913	33.719.604	42.370.674	44.640.620	47.511.816	48.923.994	51.894.685	53.484.256	55.116.515	56.726.872	58.324.436	60.240.436											
Abastecimento de água	15.551.805	16.765.208	18.502.851	20.374.276	25.523.358	26.854.542	28.084.705	29.288.958	30.047.844	31.086.775	32.792.043	33.719.679	34.575.551	35.109.090											
Espotamento sanitário	10.170.788	11.059.782	12.049.061	13.345.328	16.847.315	17.785.977	18.687.111	19.535.035	20.142.721	20.891.279	21.597.482	22.324.472	23.072.795	24.167.782											
Manejo de resíduos sólidos	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0											
Reciclagem operacional indireta	517.872	774.147	590.119	866.718	709.591	759.066	787.985	818.027	843.816	874.925	908.239	942.116	976.555	1.016.429											
Abastecimento de água	391.466	598.213	492.017	754.021	591.778	634.655	659.997	675.441	696.992	715.054	734.603	754.619	775.114	796.077											
Espotamento Sanitário	126.406	175.934	97.202	102.697	117.813	124.251	128.088	132.251	111.075	126.878	129.870	133.935	142.311	125.541											
Manejo de resíduos sólidos	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0											
Recuperação de receitas operacionais	817.984	808.634	967.642	1.221.676	1.363.583	1.436.902	1.504.737	1.571.276	1.612.977	1.688.655	1.719.635	1.772.038	1.825.841	1.904.345											
Abastecimento de água e esgotamento sanitário e pluvial	817.984	808.634	967.642	1.221.676	1.363.583	1.436.902	1.504.737	1.571.276	1.612.977	1.688.655	1.719.635	1.772.038	1.825.841	1.904.345											
Manejo de resíduos sólidos	-684.242	-1.861.043	-1.922.974	-4.512.228	-2.914.472	-2.980.576	-3.026.010	-3.110.179	-3.141.761	-3.249.541	-3.451.580	-3.556.379	-3.653.995	-3.709.289											
(c) Perdas no recebimento de receitas	-464.242	-1.861.043	-1.922.974	-4.512.228	-2.914.472	-2.980.576	-3.026.010	-3.110.179	-3.141.761	-3.249.541	-3.451.580	-3.556.379	-3.653.995	-3.709.289											
Abastecimento de água e esgotamento sanitário e pluvial	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0											
Manejo de resíduos sólidos	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0											
Reciclagem não operacional	947.006	814.824	1.289.346	1.184.719	1.395.387	1.473.560	1.546.223	1.615.285	1.680.871	1.770.697	1.824.895	1.880.056	1.931.660	1.980.891											
Multas e encargos por inadimplência	547.938	357.252	323.579	372.764	394.703	444.376	432.928	444.376	460.233	488.747	503.596	517.409	525.239	533.793											
Multas regulatórias (posturas)	313.367	320.406	362.071	332.083	415.284	480.185	481.031	494.307	511.370	526.993	543.052	559.541	574.899	593.103											
Aplicações financeiras	53.900	115.570	311.914	519.661	498.352	526.711	552.227	593.168	613.644	631.392	651.663	671.449	689.879	700.318											
Alienação de bens patrimoniais	30.000	0	252.570	0	87.712	92.037	96.206	98.861	102.274	105.399	108.610	111.908	114.980	116.720											
Outras receitas não operacionais	1.801	21.536	24.918	19.396	27.614	28.862	29.658	30.682	31.620	32.583	33.572	34.494	35.016	35.686											
<b>2. Saídas</b>	<b>-34.627.032</b>	<b>-28.943.317</b>	<b>-37.753.656</b>	<b>-30.147.122</b>	<b>-43.236.312</b>	<b>-44.185.358</b>	<b>-50.839.367</b>	<b>-43.814.327</b>	<b>-45.426.953</b>	<b>-44.483.121</b>	<b>-45.426.953</b>	<b>-46.377.959</b>	<b>-46.884.972</b>	<b>-47.547.715</b>	<b>-46.177.636</b>	<b>-38.466.781</b>									
<b>1 - Despesas de exploração ou de custeio</b>	<b>-26.109.916</b>	<b>-26.087.333</b>	<b>-27.847.543</b>	<b>-27.780.983</b>	<b>-38.364.857</b>	<b>-38.497.406</b>	<b>-28.748.401</b>	<b>-29.339.085</b>	<b>-30.186.291</b>	<b>-30.536.360</b>	<b>-30.915.540</b>	<b>-32.181.962</b>	<b>-32.921.985</b>	<b>-33.533.177</b>	<b>-34.146.009</b>										
Despesas administrativas	-3.624.396	-3.322.713	-4.205.579	-3.712.867	-7.710.417	-7.997.504	-3.887.769	-4.003.431	-4.107.361	-4.171.152	-4.267.644	-4.510.404	-4.596.284	-4.682.165											
Despesas comerciais	-2.298.363	-2.335.205	-2.565.334	-2.588.380	-2.649.395	-2.702.147	-2.763.472	-2.825.170	-2.876.633	-2.915.341	-2.966.852	-3.016.530	-3.069.011	-3.177.955											
Despesas de operação e manutenção de sistemas	-19.907.757	-20.141.814	-20.760.230	-21.141.926	-21.543.760	-21.543.760	-22.399.833	-22.549.986	-22.918.855	-23.167.410	-23.602.310	-24.013.164	-24.553.141	-25.007.809											
Gratificação e apoio	-986.636	-899.145	-794.214	-802.314	-824.060	-839.243	-854.427	-867.025	-877.400	-890.220	-907.233	-931.892	-956.158	-978.878											
Abastecimento de água	-17.620.430	-17.874.536	-18.419.103	-19.937.898	-19.255.045	-19.316.969	-19.375.941	-19.462.505	-19.576.452	-19.686.078	-19.865.498	-20.057.441	-20.419.595	-20.758.920											
Esgotamento sanitário e pluvial	-1.300.691	-1.369.133	-1.546.914	-1.401.709	-1.381.250	-1.402.731	-1.426.578	-1.482.901	-1.534.167	-1.583.106	-1.633.106	-1.682.823	-1.738.333	-1.819.921											
Manejo de resíduos sólidos	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0											
Despesas tributárias e fiscais diretas	-279.400	-397.600	-316.600	-337.800	-430.800	-453.965	-475.398	-496.430	-509.895	-527.186	-543.292	-569.948	-576.846	-601.648											
Abastecimento de água e esgotamento sanitário e pluvial	-279.400	-397.600	-316.600	-337.800	-430.800	-453.965	-475.398	-496.430	-509.895	-527.186	-543.292	-569.948	-576.846	-601.648											
Repasses tributários indiretas	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0											
<b>II - Despesas não operacionais</b>	<b>1.431.297</b>	<b>2.274.219</b>	<b>3.609.102</b>	<b>4.568.817</b>	<b>14.607.132</b>	<b>16.770.077</b>	<b>18.763.089</b>	<b>20.004.799</b>	<b>22.613.052</b>	<b>23.877.240</b>	<b>25.157.313</b>	<b>26.210.213</b>	<b>27.180.490</b>	<b>27.339.236</b>	<b>27.480.490</b>	<b>27.780.457</b>	<b>28.084.525</b>								
Investimentos (c)	-8.917.116	-3.255.804	-10.106.113	-2.213.451	-57.257.625	-76.521.169	-31.513.880	-23.386.607	-5.863.388	-4.297.743	-5.010.920	-5.152.734	-5.225.343	-5.299.714											
Sistemas de abastecimento de água	-946.743	-1.134.930	-499.777	-42.454.828	-43.554.823	-42.501.562	-20.126.691	-2.151.615	-1.502.853	-1.757.781	-1.777.766	-1.839.599	-1.816.452	-1.839.159											
Sistemas de esgotamento sanitário	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0											
Sistemas de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos	-7.625.923	0	-1.717.334	-13.591.797	-20.826.345	-20.442.298	-2.942.383	-2.049.916	-2.942.383	-2.049.916	-2.942.383	-2.533.999	-2.584.745	-2.689.955											
Sistemas de drenagem e manejo de águas pluviais	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0											
Bens de Uso Geral	-344.449	-3.255.804	-7.253.949	-1.713.675	-1.205.000	-1.340.000	-770.000	-770.000	-770.000	-770.000	-770.000	-770.000	-770.000	-770.000											
Obras em andamento	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0											
<b>4. Fluxo de caixa operacional sem financiamentos</b>	<b>-7.485.818</b>	<b>-981.555</b>	<b>-6.497.011</b>	<b>-2.333.365</b>	<b>-42.644.493</b>	<b>-59.742.091</b>	<b>-12.750.771</b>	<b>-3.381.808</b>	<b>18.315.310</b>	<b>18.866.320</b>	<b>20.076.048</b>	<b>21.057.479</b>	<b>21.955.147</b>	<b>22.040.122</b>	<b>23.479.590</b>	<b>23.926.416</b>									
Financiamentos - capital de terceiros	400.000	400.000	200.000	400.000	42.330.943	60.886.235	9.476.154	9.486.863	0	0	0	0	0	0											
Recursos não onerosos recebidos (+)	400.000	400.000	200.000	400.000	14.612.900	25.400.000	19.740.000	19.650.000	0	0	0	0	0	0											
Empréstimos obtidos - ingressos (+)	0	0	0	0	29.300.000	42.700.000	0	0	0	0	0	0	0	0											
Pagamentos de empréstimos (-)	0	0	0	0	-1.881.957	-7.213.765	-10.163.137	-10.056.985	-9.943.229	-9.823.283	-9.696.140	-9.561.369	-9.419.511	-9.267.082											
Amortizações	0	0	0	0	-713.207	-3.435.264	-5.204.849	-5.848.168	-6.189.058	-6.517.140	-6.848.168	-7.193.178	-7.493.168	-7.825.739											
Juros e outros encargos	0	0	0	0	-969.750	-3.778.501	-5.058.997	-4.645.997	-4.209.317	-3.744.470	-3.552.292	-3.230.292	-3.178.184	-3.024.242											
<b>5. Fluxo de caixa operacional com financiamentos</b>	<b>-7.085.818</b>	<b>-581.555</b>	<b>-6.297.011</b>	<b>-2.333.365</b>	<b>-319.550</b>	<b>1.144.143</b>	<b>3.274.617</b>	<b>6.105.055</b>	<b>5.176.005</b>	<b>8.372.081</b>	<b>10.379.908</b>	<b>11.496.110</b>	<b>12.536.636</b>	<b>12.773.040</b>	<b>15.125.542</b>	<b>23.926.416</b>									
Títulos sobre lucro (CSL e IRPJ)	-7.085.818	-581.555	-6.297.011	-2.333.365	-319.550	1.144.143	3.274.617	6.105.055	5.176.005	8.372.081	10.379.908	11.496.110	12.536.636	12.773.040											
<b>6. Fluxo de caixa disponíveis</b>	<b>-7.085.818</b>	<b>-581.555</b>	<b>-6.297.011</b>	<b>-2.333.365</b>	<b>-319.550</b>	<b>1.144.143</b>	<b>3.274.617</b>	<b>6.105.055</b>	<b>5.176.005</b>	<b>8.372.081</b>	<b>10.379.908</b>	<b>11.496.110</b>	<b>12.536.636</b>	<b>12.773.040</b>	<b>15.125.542</b>	<b>23.926.416</b>									
<b>7. Fluxo de caixa acumulados</b>	<b>-7.085.818</b>	<b>-7.667.403</b>	<b>-13.964.414</b>	<b>-11.631.048</b>	<b>-10.800.455</b>	<b>-10.705.072</b>	<b>-7.970.077</b>	<b>5.778.769</b>	<b>14.827.1306</b>	<b>25.007.714</b>	<b>36.487.624</b>	<b>61.807.500</b>	<b>76.933.042</b>	<b>100.759.488</b>	<b>1.002.748</b>										
<b>8.</b>																									

O **fluxo da demonstração de resultados** (DRE) é importante para o cálculo de tributos sobre o lucro e se aplica especificamente nos casos de prestação por meio de empresas de direito privado. Para efeito demonstrativo de resultados pode ser utilizado também para avaliação dos serviços prestados por órgão ou entidade pública, com nenhuma ou pequenas adaptações.

Nos casos de prestação dos serviços por entidade de direito privado é recomendável que sua estrutura siga o formato utilizado no sistema contábil da entidade.

O **balanço patrimonial** é importante para avaliação da situação de liquidez do prestador. Serve também para análise da estrutura de capital e das contas do ativo permanente – investimentos e ativos imobilizados. A projeção de Balanço Patrimonial para períodos futuros superiores a um ano é exercício difícil e de pouca precisão em face das diversas situações imprevisíveis que podem influenciar os seus resultados, tanto que não se encontra na literatura metodologias satisfatórias e adequadas para esse fim. Para os objetivos pretendidos nesse curso isto também é irrelevante, visto que as informações patrimoniais que mais interessam para a análise referem-se aos períodos passados e presente.

Por outro lado, a **demonstração do cálculo do custo econômico** dos serviços pelo método do **custo histórico-contábil** (diferente do fluxo de caixa), projetado para o período da análise, é indispensável para avaliação econômico-financeira dos serviços cuja regulação adote esta metodologia ou variantes dela – praticamente todas as empresas estaduais e municipais (inclusive algumas autarquias).

O quadro reproduzido a seguir mostra um modelo deste demonstrativo, concebido pelo autor para um sistema de avaliação aplicável a um caso específico de regulação e de prestação conjunta dos quatro serviços de saneamento básico.

Quadro 9 – Custo econômico dos serviços de água e esgotos, prestados conjuntamente com os serviços de resíduos sólidos e drenagem.

Cálculo do custo econômico e da tarifa conforme modelo regulatório do Município xxxxxxx

Componentes do custo econômico dos serviços Modelo Regulatório	Período retrospectivo											Período prospectivo (simulado)										
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022							
<b>1- Despesas de exploração ou de custeio</b>	25.830.516	25.799.733	27.531.043	27.595.871	27.886.828	28.096.429	28.326.262	29.218.163	29.484.985	29.714.964	30.049.471	30.412.707	31.047.050	31.648.379	32.379.871							
<b>Despesas indiretas distribuíveis</b>	6.909.395	6.557.064	7.565.027	7.256.284	7.253.533	7.376.729	7.523.744	7.672.757	7.804.719	7.894.719	8.020.866	8.152.929	8.376.632	8.591.373	8.805.609							
Despesas administrativas	3.624.396	3.322.713	4.205.579	3.712.867	3.740.417	3.797.504	3.867.769	3.938.035	4.003.431	4.046.120	4.107.361	4.171.752	4.287.644	4.398.164	4.510.404							
Despesas comerciais	2.288.363	2.335.205	2.565.234	2.588.300	2.649.365	2.702.147	2.763.472	2.825.170	2.876.163	2.915.341	2.966.852	3.016.530	3.089.011	3.177.955	3.255.902							
Gerência e apoio técnico	986.636	899.145	794.214	802.319	810.957	824.060	839.243	854.427	867.025	877.400	890.250	907.233	931.892	956.158	978.878							
Despesas tributárias indiretas	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0							
Duodécimos sobre taxas de RSU (Câmara Munic.)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0							
Despesas não operacionais	0	0	0	152.688	52.774	53.018	53.760	55.125	55.494	55.658	56.402	57.014	58.084	59.096	60.424							
<b>Despesas operacionais diretas</b>	18.921.121	19.242.669	19.966.016	20.339.607	20.633.295	20.719.700	20.802.518	21.545.406	21.682.972	21.820.245	22.028.605	22.260.178	22.670.418	23.057.006	23.574.263							
Abastecimento de água	17.620.430	17.874.536	18.419.103	18.937.898	19.252.045	19.316.969	19.375.941	19.462.505	19.576.452	19.686.078	19.865.498	20.057.441	20.419.595	20.758.920	21.227.930							
Esgotamento sanitário e pluvial	1.300.691	1.368.133	1.546.914	1.401.709	1.381.250	1.402.731	1.426.578	2.082.901	2.106.419	2.134.167	2.163.106	2.202.737	2.250.823	2.298.086	2.346.333							
Limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0							
<b>2- Despesas de amortizações e depreciações</b>	3.279.108	3.644.296	3.947.477	4.461.166	5.412.841	7.374.312	8.331.198	9.111.930	9.187.210	9.272.955	9.260.031	9.452.823	9.490.476	9.466.225	9.566.448							
Bens de uso geral	88.865	196.873	414.486	928.175	930.261	1.034.261	1.115.261	1.194.642	1.129.856	1.204.856	1.275.856	1.348.856	1.265.039	1.117.612	1.118.112							
Abastecimento de água	1.343.223	1.371.625	1.405.670	1.405.670	2.481.215	3.171.019	3.965.918	4.487.331	4.128.551	4.098.838	3.965.212	4.034.333	4.104.109	4.174.547	4.210.470							
Esgotamento sanitário	1.847.020	2.075.798	2.127.320	2.127.321	2.001.366	2.629.033	3.249.019	3.869.957	3.928.803	3.969.301	4.018.964	4.069.634	4.121.328	4.174.066	4.227.865							
Limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0							
Drenagem e manejo de águas pluviais	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0							
<b>3- Despesas tributárias sobre receitas</b>	279.400	287.600	316.500	337.800	430.803	453.995	475.398	496.420	509.595	527.186	543.292	559.848	576.846	592.679	601.648							
<b>II - CUSTO OPERACIONAL DOS SERVIÇOS</b>	<b>29.389.024</b>	<b>29.731.629</b>	<b>31.795.020</b>	<b>32.394.837</b>	<b>33.730.472</b>	<b>35.828.858</b>	<b>37.132.858</b>	<b>38.826.874</b>	<b>39.781.789</b>	<b>39.515.144</b>	<b>39.852.794</b>	<b>40.425.377</b>	<b>41.114.373</b>	<b>41.707.283</b>	<b>42.537.967</b>							
<b>4- Deduções regulatórias</b>	<b>-1.464.879</b>	<b>-1.588.971</b>	<b>-1.859.465</b>	<b>-2.051.437</b>	<b>-2.104.978</b>	<b>-2.232.566</b>	<b>-2.334.207</b>	<b>-2.434.291</b>	<b>-2.429.787</b>	<b>-2.542.074</b>	<b>-2.615.621</b>	<b>-2.692.894</b>	<b>-2.772.172</b>	<b>-2.846.090</b>	<b>-2.848.828</b>							
Receitas de taxas dos serviços de RSU	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0							
Receitas de serviços acessórios	-517.872	-774.147	-590.119	-866.718	-709.591	-759.006	-787.985	-818.027	-768.916	-823.871	-844.925	-868.239	-892.116	-914.429	-887.936							
Receitas de multas e encargos de inadimplência	-547.938	-357.252	-321.452	-323.579	-373.764	-394.703	-414.167	-432.928	-444.876	-460.233	-474.294	-488.747	-503.586	-517.409	-525.239							
Receitas não operacionais/extraordinárias	-399.069	-457.572	-947.884	-871.140	-1.021.623	-1.076.856	-1.132.056	-1.183.337	-1.215.995	-1.257.970	-1.296.403	-1.335.908	-1.376.470	-1.414.251	-1.435.653							
<b>5- Acréscimos regulatórios</b>	<b>-353.742</b>	<b>857.974</b>	<b>934.279</b>	<b>1.037.290</b>	<b>1.292.408</b>	<b>1.361.986</b>	<b>1.426.194</b>	<b>1.489.261</b>	<b>1.528.784</b>	<b>1.581.557</b>	<b>1.629.875</b>	<b>1.679.543</b>	<b>1.730.538</b>	<b>1.778.038</b>	<b>1.804.944</b>							
Perdas de receitas (inadimplência líquida)	-353.742	857.974	934.279	1.037.290	1.292.408	1.361.986	1.426.194	1.489.261	1.528.784	1.581.557	1.629.875	1.679.543	1.730.538	1.778.038	1.804.944							
Provisão para contingências civis ou trabalhistas	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0							
Isenções e descontos tarifários legais (subsídios)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0							
<b>6- Remuneração dos investimentos reconhecidos</b>	<b>8.186.251</b>	<b>8.538.543</b>	<b>8.912.278</b>	<b>9.120.376</b>	<b>11.871.469</b>	<b>9.560.573</b>	<b>12.126.803</b>	<b>13.153.204</b>	<b>13.467.129</b>	<b>13.245.557</b>	<b>13.003.279</b>	<b>12.776.468</b>	<b>12.548.388</b>	<b>12.323.124</b>	<b>12.096.794</b>							
<b>II - CUSTO ECONÔMICO DOS SERVIÇOS</b>	<b>35.756.655</b>	<b>37.539.175</b>	<b>39.782.112</b>	<b>40.501.066</b>	<b>44.789.371</b>	<b>44.614.730</b>	<b>48.351.648</b>	<b>51.034.687</b>	<b>51.474.916</b>	<b>51.800.184</b>	<b>51.870.327</b>	<b>52.188.493</b>	<b>52.621.126</b>	<b>52.962.355</b>	<b>53.590.878</b>							
<b>Deficit/(superavit) tarifário compensado/a compensar</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>							
<b>III - CUSTO REGULATÓRIO (Base Tarifária)</b>	<b>35.756.655</b>	<b>37.539.175</b>	<b>39.782.112</b>	<b>40.501.066</b>	<b>44.789.371</b>	<b>44.614.730</b>	<b>48.351.648</b>	<b>51.034.687</b>	<b>51.474.916</b>	<b>51.800.184</b>	<b>51.870.327</b>	<b>52.188.493</b>	<b>52.621.126</b>	<b>52.962.355</b>	<b>53.590.878</b>							
<b>7- Receita tarifária realizada (Serv. Água e Esgoto)</b>	25.722.593	27.824.980	30.552.513	33.719.604	42.370.674	44.640.520																
<b>8- Deficit/superavit tarifário realizado acumulado</b>	<b>-10.034.061</b>	<b>-19.748.247</b>	<b>-28.977.846</b>	<b>-35.759.308</b>	<b>-38.178.006</b>	<b>-38.152.216</b>																
<b>9- Volume de água e esgoto faturado (m³)</b>	19.922.786	21.244.535	22.388.548	23.588.729	24.942.309	26.347.278	27.654.755	28.941.935	29.789.252	30.882.722	31.899.674	32.945.229	34.020.086	35.029.111	35.624.240							
<b>10- Tarifa média necessária (R\$/m³ faturado)</b>	1,79	1,77	1,78	1,72	1,80	1,69	1,75	1,76	1,74	1,68	1,63	1,58	1,55	1,51	1,50							
<b>11- Tarifa média realizada (R\$/m³ faturado)</b>	1,29	1,31	1,36	1,43	1,70	1,69																
<b>12- Reajuste tarifário necessário estimado (integral ou complementar)</b>				<b>5,7%</b>	<b>-0,1%</b>																	
<b>13- Investimentos reconhecidos (valor contábil)</b>	77.964.294	81.319.459	84.878.834	86.860.725	113.061.609	173.828.607	220.487.320	239.149.173	244.856.899	240.828.307	236.423.247	232.299.410	228.152.501	224.056.802	219.941.713							
Ativos imobilizados onerosos	74.024.464	76.649.222	79.534.294	81.489.755	106.285.289	166.778.109	212.942.868	231.671.538	237.147.220	232.997.938	228.385.756	224.075.422	219.720.772	215.431.460	211.182.352							
Ativos imobilizados não onerosos	978.836	1.205.964	1.573.069	1.266.130	1.801.596	1.841.057	2.118.307	1.817.264	1.913.119	1.853.463	1.892.790	1.906.248	1.930.750	1.953.538	1.981.155							
Caixa e depósitos bancários disponíveis	2.624.047	2.859.914	3.114.263	3.457.632	4.308.026	4.753.980	4.964.202	5.095.948	5.271.856	5.271.856	5.432.918	5.598.475	5.768.459	5.926.793	6.016.481							
Créditos de contas a receber dos usuários	336.947	604.360	657.208	657.208	666.698	669.489	672.165	696.169	700.611	705.050	711.782	719.265	732.520	745.012	761.725							
Estoque de materiais para operação e manutenção																						
<b>14- Taxa de remuneração do investimento (regulatória)</b>	10,5%	10,5%	10,5%	10,5%	10,5%	5,5%	5,5%	5,5%	5,5%	5,5%	5,5%	5,5%	5,5%	5,5%	5,5%							
<b>15- Taxa de remuneração do investimento efetiva (realizada)</b>	-2,4%	-1,4%	-0,4%	2,7%																		



## 14 Exercícios de cálculos de tarifas e taxas

Utilizando os conceitos e as metodologias apresentadas no curso e modelos simplificados de cálculo e avaliação do custo e da tarifa ou taxa média de serviços de saneamento básico reproduzidos a seguir, elaborados para as situações tratadas neste curso, tendo como referência casos estudados pelo autor, pode-se fazer alguns exercícios práticos.

As matrizes em Excel das planilhas de cálculo reproduzidas neste texto serão fornecidas aos participantes do curso para a realização dos exercícios e demonstrações práticas, as quais poderão também ser usadas para testes e aplicações nos seus trabalhos, se o desejarem.

Visando auxiliar nos exercícios e na discussão das aplicações práticas das matérias tratadas neste estudo, são ilustradas também algumas estruturas (tabelas) de tarifas e taxas, tendo como referências estruturas adotadas por alguns prestadores de serviços.

Quadro 10 – Tabelas de tarifas de referência.

DMAE Uberlândia - Tabela de Tarifas - Vigência - 2011		
Categoria e Faixa de Consumo	Tarifas – R\$/m <sup>3</sup>	
	Água	Esgoto
Residencial		
De 0 a 10 m <sup>3</sup> -tarifa mínima	R\$ 5,89	R\$ 4,71
De 11 a 20 m <sup>3</sup>	R\$ 0,68	R\$ 0,54
De 21 a 30 m <sup>3</sup>	R\$ 0,77	R\$ 0,62
De 31 a 40 m <sup>3</sup>	R\$ 1,07	R\$ 0,86
De 41 a 50 m <sup>3</sup>	R\$ 1,84	R\$ 1,47
Acima de 50 m <sup>3</sup>	R\$ 2,30	R\$ 1,84
Comercial		
De 0 a 10 m <sup>3</sup> -tarifa mínima	R\$ 7,35	R\$ 5,88
De 11 a 20 m <sup>3</sup>	R\$ 0,80	R\$ 0,64
De 21 a 30 m <sup>3</sup>	R\$ 0,92	R\$ 0,74
De 31 a 40 m <sup>3</sup>	R\$ 1,31	R\$ 1,05
De 41 a 50 m <sup>3</sup>	R\$ 2,20	R\$ 1,76
Acima de 50 m <sup>3</sup>	R\$ 2,73	R\$ 2,18
Industrial		
De 0 a 30 m <sup>3</sup> -tarifa mínima	R\$ 28,38	R\$ 22,70
De 31 a 3.000 m <sup>3</sup>	R\$ 1,93	R\$ 1,54
De 3.001 a 1.0000 m <sup>3</sup>	R\$ 2,03	R\$ 1,62
De 10.001 a 35.000 m <sup>3</sup>	R\$ 2,16	R\$ 1,73
De 35.001 a 50.000 m <sup>3</sup>	R\$ 2,20	R\$ 1,76
Acima de 50.000 m <sup>3</sup>	R\$ 2,73	R\$ 2,18

Uberlândia – Taxas de coleta de lixo

**Tabela XII - Taxa de coleta de lixo**

Zonas fiscais	Fator de uso	R\$ m <sup>2</sup> edificado/ano
<b>I – De utilização residencial</b>		
01	1,0	0,47
02		0,44
03		0,35
04		0,30
05		0,23
06		0,18
<b>II – outros tipos de utilização</b>		
<b>Até 2 toneladas/mês</b>		
01	2,0	0,90
02		0,80
03		0,68
04		0,59
05		0,47
06		0,35
<b>Acima de 2 toneladas/mês – valor fixo de</b>		<b>R\$ 105,66</b>

Critério de cálculo (Grupos I e IIa): alíquota R\$ x M<sup>2</sup> edificado x Fator de uso = taxa anual.

Fonte: Resolução SMF nº 003/2010.

DEMSUR Muriaé - MG		
Tarifas de Água e Esgoto - Residencial e Comercial		Taxas de Coleta de Lixo - Número de coletas/Valores
Faixa de Consumo	Valor em R\$/m <sup>3</sup>	
00 a 10 m <sup>3</sup>	1,4676	01 Coleta semanal = R\$ 2,21 / mês
11 a 15 m <sup>3</sup>	1,6633	02 Coletas semanais = R\$ 4,41 / mês
16 a 20 m <sup>3</sup>	2,4461	03 Coletas semanais = R\$ 6,62 / mês
21 a 30 m <sup>3</sup>	3,0331	06 Coletas semanais = R\$ 13,23 / mês
31 a 40 m <sup>3</sup>	3,8159	Para todas as categorias de usuários
41 a 60 m <sup>3</sup>	4,5008	
61 a 80 m <sup>3</sup>	5,0878	
81 a 100 m <sup>3</sup>	5,6749	
Maior que 100	6,4576	

Tarifa de Esgotos é 55% sobre o valor da tarifa de água para todas as categorias

Tarifa Social

Consumo até 10m<sup>3</sup> = 50% de desconto

Consumo de 11 m<sup>3</sup> = 30% de desconto

Consumo de 12 m<sup>3</sup> = 25% de desconto

Consumo de 13 m<sup>3</sup> = 15% de desconto

Consumo de 14 m<sup>3</sup> = 10% de desconto

Consumo de 15 m<sup>3</sup> = 05% de desconto

## Tabela de tarifas da COPASA-MG

### Tabela Tarifária II - Tarifas Aplicáveis aos Clientes

Considerar apenas as colunas correspondentes ao serviço prestado:

- Só Água (A): sem serviço de esgoto - coluna 1
- Água e EDC: esgoto dinâmico com coleta - colunas 2 e 3
- Água e EDT: esgoto dinâmico com coleta e tratamento - colunas 4 e 5

Classe de Consumo	Código Tarifário	Intervalo de Consumo m <sup>3</sup>	Tarifas de Aplicação					R\$/mês	R\$/m <sup>3</sup>
			abr/11 a mar/12						
			Só Água	Água e EDC		Água e EDT			
			1	2	3	4	5		
			Água	Água	Esgoto	Água	Esgoto		
Residencial Tarifa Social até 10 m <sup>3</sup>	ResTS até 10 m <sup>3</sup>	0 - 6	6,63	6,56	2,95	7,20	5,40	R\$/mês	
		> 6 - 10	0,567	0,560	0,252	0,615	0,461	R\$/m <sup>3</sup>	
Residencial Tarifa Social maior que 10 m <sup>3</sup>	ResTS > 10m <sup>3</sup>	0 - 6	7,37	7,29	3,28	8,00	6,00	R\$/mês	
		> 6 - 10	0,630	0,622	0,280	0,684	0,513	R\$/m <sup>3</sup>	
		> 10 - 15	1,925	1,902	0,856	2,090	1,567	R\$/m <sup>3</sup>	
		> 15 - 20	3,859	3,813	1,716	4,189	3,142	R\$/m <sup>3</sup>	
		> 20 - 30	3,877	3,832	1,724	4,210	3,157	R\$/m <sup>3</sup>	
Residencial até 10 m <sup>3</sup>	Res até 10 m <sup>3</sup>	0 - 6	14,01	13,84	6,23	15,21	11,40	R\$/mês	
		> 6 - 10	1,196	1,182	0,532	1,299	0,974	R\$/m <sup>3</sup>	
Residencial maior que 10 m <sup>3</sup>	Res > 10m <sup>3</sup>	0 - 6	14,74	14,57	6,56	16,01	12,00	R\$/mês	
		> 6 - 10	1,259	1,244	0,560	1,367	1,025	R\$/m <sup>3</sup>	
		> 10 - 15	3,849	3,804	1,712	4,179	3,135	R\$/m <sup>3</sup>	
		> 15 - 20	3,859	3,813	1,716	4,189	3,142	R\$/m <sup>3</sup>	
		> 20 - 40	3,877	3,832	1,724	4,210	3,157	R\$/m <sup>3</sup>	
		> 40	7,113	7,030	3,163	7,723	5,792	R\$/m <sup>3</sup>	
Comercial	Com	0 - 6	22,77	22,77	10,24	24,72	18,54	R\$/mês	
		> 6 - 10	1,794	1,794	0,807	1,948	1,461	R\$/m <sup>3</sup>	
		> 10 - 40	5,724	5,724	2,576	6,215	4,661	R\$/m <sup>3</sup>	
		> 40 - 100	5,772	5,772	2,597	6,266	4,700	R\$/m <sup>3</sup>	
		> 100	5,800	5,800	2,610	6,297	4,723	R\$/m <sup>3</sup>	
Industrial	Ind	0 - 6	24,81	24,81	11,16	26,93	20,20	R\$/mês	
		> 6 - 10	1,909	1,909	0,859	2,072	1,554	R\$/m <sup>3</sup>	
		> 10 - 20	5,683	5,683	2,557	6,170	4,627	R\$/m <sup>3</sup>	
		> 20 - 40	5,701	5,701	2,566	6,190	4,642	R\$/m <sup>3</sup>	
		> 40 - 100	5,757	5,757	2,591	6,250	4,688	R\$/m <sup>3</sup>	
		> 100 - 600	6,034	6,034	2,715	6,551	4,913	R\$/m <sup>3</sup>	
		> 600	6,099	6,099	2,744	6,621	4,966	R\$/m <sup>3</sup>	
Pública	Pub	0 - 6	22,11	22,11	9,95	24,00	18,00	R\$/mês	
		> 6 - 10	1,775	1,775	0,799	1,927	1,446	R\$/m <sup>3</sup>	
		> 10 - 20	5,037	5,037	2,267	5,469	4,102	R\$/m <sup>3</sup>	
		> 20 - 40	6,342	6,342	2,854	6,885	5,164	R\$/m <sup>3</sup>	
		> 40 - 100	6,424	6,424	2,891	6,975	5,231	R\$/m <sup>3</sup>	
		> 100 - 300	6,442	6,442	2,899	6,994	5,246	R\$/m <sup>3</sup>	
		> 300	6,497	6,497	2,924	7,054	5,290	R\$/m <sup>3</sup>	

Tabela de Tarifas – SANED Diadema – SP

<b>I-CATEGORIA RESIDENCIAL</b>	<b>ÁGUA</b>	<b>ESGOTO</b>
a- Tarifa Mínima (Fixa)	R\$ 7,99	R\$ 7,99
b- De 01 a 10 m <sup>3</sup>	R\$ 0,47	R\$ 0,47
c- De 11 a 20 m <sup>3</sup>	R\$ 2,27	R\$ 2,27
d- De 21 a 30 m <sup>3</sup>	R\$ 4,08	R\$ 4,08
e- De 31 a 50 m <sup>3</sup>	R\$ 4,31	R\$ 4,31
f- Acima de 50m <sup>3</sup>	R\$ 5,20	R\$ 5,20
<b>II-CATEGORIA RESIDENCIAL SOCIAL</b>	<b>ÁGUA</b>	<b>ESGOTO</b>
a- Tarifa Mínima (Fixa)	R\$ 4,99	R\$ 4,99
b- De 01 a 10 m <sup>3</sup>	R\$ 0,00	R\$ 0,00
c- De 11 a 20 m <sup>3</sup>	R\$ 0,88	R\$ 0,88
d- De 21 a 30 m <sup>3</sup>	R\$ 3,04	R\$ 3,04
e- De 31 a 50 m <sup>3</sup>	R\$ 4,31	R\$ 4,31
f- Acima de 50m <sup>3</sup>	R\$ 5,20	R\$ 5,20
<b>III-CATEGORIA COMERCIAL</b>	<b>ÁGUA</b>	<b>ESGOTO</b>
a- Tarifa Mínima (Fixa)	R\$ 9,73	R\$ 9,73
b- De 01 a 10 m <sup>3</sup>	R\$ 1,77	R\$ 1,77
c- De 11 a 20 m <sup>3</sup>	R\$ 4,24	R\$ 4,24
d- De 21 a 50 m <sup>3</sup>	R\$ 6,36	R\$ 6,36
e- De 51 a 200 m <sup>3</sup>	R\$ 8,95	R\$ 8,95
f- Acima de 200	R\$ 8,23	R\$ 8,23
<b>IV-CATEGORIA INDUSTRIAL</b>	<b>ÁGUA</b>	<b>ESGOTO</b>
a- Tarifa Mínima (Fixa)	R\$ 9,73	R\$ 9,73
b- De 01 a 10 m <sup>3</sup>	R\$ 1,99	R\$ 1,99
c- De 11 a 20 m <sup>3</sup>	R\$ 4,82	R\$ 4,82
d- De 21 a 50 m <sup>3</sup>	R\$ 8,23	R\$ 8,23
e- De 51 a 200 m <sup>3</sup>	R\$ 8,95	R\$ 8,95
f- Acima de 200	R\$ 8,23	R\$ 8,23
<b>V-CATEGORIA ÓRGÃOS PÚBLICOS</b>	<b>ÁGUA</b>	<b>ESGOTO</b>
a- Tarifa Mínima (Fixa)	R\$ 9,73	R\$ 9,73
b- De 01 a 10 m <sup>3</sup>	R\$ 2,21	R\$ 2,21
c- De 11 a 20 m <sup>3</sup>	R\$ 6,03	R\$ 6,03
d- De 21 a 50 m <sup>3</sup>	R\$ 11,63	R\$ 11,63
f- Acima de 50m <sup>3</sup>	R\$ 12,12	R\$ 12,12
<b>VI- CATEGORIA ENTIDADES ASSISTENCIAIS</b>	<b>ÁGUA</b>	<b>ESGOTO</b>
a- Tarifa Mínima (Fixa)	R\$ 4,99	R\$ 4,99
b- De 01 a 10 m <sup>3</sup>	R\$ 0,00	R\$ 0,00
c- De 11 a 20 m <sup>3</sup>	R\$ 0,88	R\$ 0,88
D- Acima de 20m <sup>3</sup>	R\$ 3,04	R\$ 3,04
<b>VII- CATEGORIA GRANDES CONTRATOS</b>	<b>ÁGUA</b>	<b>ESGOTO</b>
a- Até 1.000	R\$ 4.968,48	R\$ 4,97
b- De 1001 a 10000 m <sup>3</sup>	R\$ 4,11	R\$ 4,11
c- Acima de 10000	R\$ 3,59	R\$ 3,59

Cobrança pela disposição dos serviços de drenagem.

A disposição deste serviço geralmente não é remunerada diretamente pelos usuários em todas as cidades brasileiras com raríssimas exceções, sendo o caso mais conhecido no setor o de Santo André – SP. Alguns municípios operam os serviços de drenagem e manejo de águas pluviais urbanas de forma integrada com o serviço de esgotamento sanitário, remunerando os respectivos custos, indiretamente, mediante a cobrança de tarifa deste serviço.

Por esta razão não se desenvolveu modelos de sistemas de cobrança direta destes serviços que possam ser adotados como referência de estudo. Em estudos recentes junto a diversos municípios, temos proposto uma modelagem de cálculo para determinação do valor da taxa drenagem, cujos elementos relevantes são descritos a seguir.

“Minuta de dispositivos para instituição de taxa de drenagem”

“Minuta de dispositivos para instituição de taxa de drenagem”

(Observar que esta taxa deve estar prevista no Código Tributário Municipal)

Art. [...] Os serviços de drenagem e manejo de águas pluviais urbanas serão (parcial ou integralmente???) remunerados mediante a cobrança de taxa pela disposição destes serviços, doravante denominada Taxa de Drenagem, que será fixada por imóvel urbano, edificado ou não, com base no custo de implantação, operação e manutenção das respectivas infraestruturas.

§ 1º. A taxa de drenagem tem como fato gerador a utilização efetiva ou potencial das infraestruturas públicas do sistema de drenagem e manejo de águas pluviais urbanas, implantadas e mantidas pelo Poder Público municipal, e o seu responsável passivo é o proprietário, titular do domínio útil ou possuidor a qualquer título de imóvel, edificado ou não, situado em vias ou logradouros públicos urbanos beneficiados direta ou indiretamente pelas referidas infraestruturas.

§ 2º. A fixação ou revisão da taxa de drenagem observará, em cada lote urbano, o percentual de área impermeabilizada e a existência de dispositivos de amortecimento ou de retenção da água pluvial, bem como considerará o nível de renda da população da área atendida, as características dos lotes urbanos e as áreas que podem ser neles edificadas.

§ 3º. O cálculo da taxa de drenagem será efetuado de acordo com a seguinte fórmula<sup>40</sup>:

$$TD = P \times Aei \times Cei (1-0,3Frap)$$

Sendo<sup>41</sup>:

TD: Taxa de drenagem em unidade monetária vigente;

P: Custo médio anual do serviço, por metro quadrado de área urbana edificada ou impermeabilizada, incluídos os logradouros públicos, expresso em unidade monetária vigente;

<sup>40</sup> Esta fórmula é de fácil aplicação, premia o proprietário que impermeabilizar menos o terreno e, adicionalmente, o que implantar mecanismo de retenção de águas pluviais, e penaliza o que agir ao contrário.

<sup>41</sup> Em princípio as variáveis da fórmula adotada são relativamente fáceis de obter ou calcular, porém requer que o Município tenha um bom sistema de informações imobiliárias. As informações imobiliárias relevantes devem ser agregadas ou integradas à base cadastral dos serviços de água e esgotos, também úteis para o cálculo da taxa pela disposição destes serviços e da taxa de coleta e tratamento de resíduos sólidos.

Aei: Área de projeção do terreno edificada ou impermeabilizada, em metros quadrados;  
Cei: Quociente da divisão da área edificada/impermeabilizada existente pela área impermeável admitida pela legislação municipal para o imóvel;  
Frap: Fator de retenção de água pluvial calculado pela fórmula:  $Frap = Vre/Vrd$ .

Onde:

Vre: Volume da caixa de retenção de água pluvial existente no imóvel expresso em litros ou metros cúbicos;  
Vrd: Volume de retenção de água pluvial desejável para o imóvel medido pela equação:  $Vrd = Ip \cdot Aei$ .

Onde:

Ip: Índice pluviométrico expresso em litros ou metros cúbicos por metro quadrado de área, correspondente à média de precipitação diária ( $mm/m^2/24hs$ ) máxima dos dias de maior precipitação dos últimos xx anos (sugestão: 10 anos), ocorrida no Município ou na sua microrregião, obtido de fonte oficial ou publicamente reconhecida.

§ 4º. Para efeito de cálculo do custo anual dos serviços de drenagem e manejo de águas pluviais, serão consideradas:

I - As despesas de custeio com a operação e manutenção do sistema de drenagem e manejo de águas pluviais realizadas nos doze meses imediatamente anteriores ao mês de fixação da taxa de drenagem, corrigidas pela variação percentual do INPC apurada nos doze meses anteriores ao de sua fixação; e

II - O custo correspondente à taxa média de depreciação anual, limitada a xx (sugestão 2,5%), incidente sobre o valor do saldo contábil patrimonial líquido dos investimentos realizados até o exercício anterior, corrigido pela taxa de inflação, relativos à implantação, ampliação, reposição, reforma ou modernização das infraestruturas civis e operacionais do serviço referido no caput, conforme critérios definidos no regulamento técnico do serviço.

Quadro 11 - Modelo simplificado de cálculo do custo regulatório e da tarifa média dos serviços de água e esgotos							
ELEMENTO DE DESPESAS		Período Revisional Retrospectivo				Próx Período Tarifário <sup>(7)</sup>	
		2008	2009	2010	2011	2012	
DESPESAS GERAIS ADMINISTRAÇÃO CENTRAL <sup>(1)</sup>	Despesas correntes (DEX)						
	Pessoal e Encargos	3.959.501	4.228.493	4.773.561	5.082.692	5.387.654	
	Materiais de consumo	112.949	55.475	127.688	117.274	127.301	
	Serviços de terceiros	654.051	549.268	714.951	654.679	710.654	
	Despesas bancárias <sup>(2)</sup>	596.176	535.031	534.397	573.341	626.458	
	Despesas gerais	879.482	577.253	936.716	635.487	689.821	
	(-) Despesas capitalizáveis <sup>(11)</sup>	0	0	0	0	0	
	<b>Subtotal Administração Central (A)</b>	<b>6.202.159</b>	<b>5.945.519</b>	<b>7.087.313</b>	<b>7.063.473</b>	<b>7.541.888</b>	
DESPESAS OPERACIONAIS (Serv Abast. Água e Esgot Sanitário)	Despesas correntes (DEX)						
	Pessoal e Encargos	8.330.379	8.896.309	10.043.076	10.693.456	11.335.063	
	Insumos e materiais de consumo	9.029.690	8.683.566	8.794.137	8.623.427	8.995.605	
	Serviços de terceiros	749.697	927.595	1.033.324	1.442.288	1.565.604	
	Despesas gerais	1.797.992	1.631.345	1.600.963	1.725.367	1.872.886	
	(-) Despesas capitalizáveis <sup>(11)</sup>	0	0	0	0	0	
	<b>Subtotal Desp Operacionais (B)</b>	<b>19.907.757</b>	<b>20.138.814</b>	<b>21.471.499</b>	<b>22.484.538</b>	<b>23.769.158</b>	
	<b>DEX - TOTAL (A+B) (C)</b>	<b>26.109.916</b>	<b>26.084.333</b>	<b>28.558.812</b>	<b>29.548.011</b>	<b>31.311.046</b>	
DEPRECIACÃO E AMORTIZAÇÃO (Despesas Patrimoniais) <sup>(3)</sup>	Sistema de Abastecimento de Água		1.371.625	1.371.625	1.405.671	1.405.670	2.435.195
	Sistema de Esgotamento Sanitário		2.075.798	2.075.798	2.127.320	2.127.321	1.813.686
	Bens de uso geral da Administração		99.199	196.873	414.486	928.175	930.261
	<b>Subtotal - Desp Patrimoniais (D)</b>	<b>3.546.622</b>	<b>3.644.296</b>	<b>3.947.477</b>	<b>4.461.166</b>	<b>5.179.142</b>	
REMUNERAÇÃO DOS INVESTIMENTOS <sup>(4)</sup>	Juros e encargos sobre financiamentos <sup>(5)</sup>		0	0	0	0	868.750
	Remuneração do capital próprio <sup>(6)</sup>		8.344.183	6.970.156	9.580.244	9.950.393	10.550.233
	<b>Subtotal - Remuneração dos Investimentos (E)</b>	<b>8.344.183</b>	<b>6.970.156</b>	<b>9.580.244</b>	<b>9.950.393</b>	<b>11.418.982</b>	
DESP TRIBUTARIAS	PIS/PASEP (F)		0	0	0	337.800	428.427
	<b>Custo Total dos Serviços (C+D+E+F) (G)</b>	<b>38.000.721</b>	<b>36.698.785</b>	<b>42.086.533</b>	<b>44.297.371</b>	<b>48.337.598</b>	
DEDUÇÕES E ACRÉSCIMOS REGULATÓRIOS	(+/-) Perdas no recebimento de receitas (inadimp líquida)		-353.742	1.052.409	955.332	3.290.553	1.542.338
	(+/-) Provisão de desp contingentes cíveis ou trabalhistas		0	0	0	0	0
	(+/-) Isenções e descontos tarifários legais (subsídios)		0	0	0	0	0
	(-) Receitas de serviços acessórios		-517.872	-774.147	-590.119	-866.718	-706.413
	(-) Receitas de multas e encargos de inadimplência		-547.938	-357.252	-321.452	-323.579	-371.703
	(-) Receitas não operacionais/extraordinárias		-399.069	-457.572	-947.894	-871.140	-1.015.990
	<b>Subtotal - Deduções/Acréc. Regulatórios (H)</b>	<b>-1.818.621</b>	<b>-536.562</b>	<b>-904.133</b>	<b>1.239.116</b>	<b>-551.768</b>	
	<b>Custo Econômico dos Serviços<sup>(G+H) (I)</sup></b>	<b>36.182.100</b>	<b>36.162.222</b>	<b>41.182.401</b>	<b>45.536.487</b>	<b>47.785.830</b>	
	(+/-) Deficit/superavit tarifário acumulado compensado (J)	0	0	0	0	0	
	<b>Custo Regulatório Total<sup>(I+J) (K)</sup></b>	<b>36.182.100</b>	<b>36.162.222</b>	<b>41.182.401</b>	<b>45.536.487</b>	<b>47.785.830</b>	
	<b>Volume de Água e Esgoto Faturado m<sup>3</sup> (L)</b>	<b>19.922.786</b>	<b>21.244.535</b>	<b>22.388.548</b>	<b>23.588.729</b>	<b>24.804.348</b>	
	<b>Tarifa Média Necessária - R\$/m<sup>3</sup> (K/L) (M)</b>	<b>1,82</b>	<b>1,70</b>	<b>1,84</b>	<b>1,93</b>	<b>1,93</b>	
	<b>Tarifa Média realizada - R\$/m<sup>3</sup> (M/L) (N)</b>	<b>1,29</b>	<b>1,31</b>	<b>1,36</b>	<b>1,43</b>	<b>34,8%</b>	
<b>% de Reajuste ou de revisão necessária para próximo período tarifário ==&gt;</b>							
<b>Receita Tarifária Realizada - Valores faturados dos serviços<sup>(8)</sup> (M)</b>		25.722.593	27.824.990	30.552.513	33.719.604		
<b>Deficit/superavit extraordinário de receita tarifária<sup>(M-K) (N)</sup></b>		<b>-10.459.507</b>	<b>-18.796.739</b>	<b>-29.426.628</b>	<b>-41.243.511</b>	<b>0%</b>	
<b>Elementos complementares para o cálculo do custo regulatório (saldos ao final dos exercícios)</b>							
Investimentos em bens do ativo permanente		118.220.719	121.476.523	131.582.636	133.796.087	183.182.712	
Sist. Abastecimento de Água	Valor de aquisição acumulado	45.720.846	45.720.846	46.855.676	47.355.453	87.810.281	
	(-) Valor da depreciação acumulada	-16.002.296	-17.373.921	-18.779.592	-20.185.262	-22.620.457	
Sist Esgotamento Sanitário	Valor de aquisição acumulado	69.193.255	69.193.255	70.910.689	70.910.689	78.637.486	
	(-) Valor da depreciação acumulada	-24.217.639	-26.293.437	-28.420.757	-30.548.078	-32.361.764	
Bens de uso geral da Administração	Valor de aquisição acumulado	3.306.618	6.562.422	13.816.271	15.529.946	16.734.946	
	(-) Valor da depreciação acumulada	-1.157.316	-1.354.189	-1.768.675	-2.696.850	-3.627.111	
Capital de giro		3.939.829	4.670.112	5.374.176	5.452.309	6.720.016	
Numerários em caixa e depósitos bancários		978.836	1.205.839	1.602.705	1.337.469	1.741.465	
Créditos de contas a receber dos usuários		2.624.047	2.859.914	3.114.263	3.457.632	4.284.272	
Estoques de materiais para operação e manutenção		336.947	604.360	657.208	657.208	694.279	
<b>Investimento Reconhecido</b>		<b>80.783.297</b>	<b>81.125.088</b>	<b>87.987.788</b>	<b>85.818.207</b>	<b>131.293.396</b>	
INPC/IBGE		6,48%	4,11%	6,47%	6,50%	6,00%	
Ativo real líquido do SAAE (Balanco Patrimonial)		37.343.846	40.429.103	143.217.605	143.217.605	188.692.794	
Saldo das contas de empréstimos a pagar		0	0	0	0	20.000.000	
Quantidade de economias ativas de água (mês de dezembro)		57.839	58.475	59.936	61.040	62.261	
Quantidade de economias ativas de esgoto (mês de dezembro)		54.481	55.329	57.082	58.144	59.307	
Taxa de remuneração do investimento reconhecido		<b>11,0%</b>	<b>8,6%</b>	<b>11,3%</b>	<b>11,5%</b>	<b>10,5%</b>	
Alíquotas do IRPJ + CSLL <sup>(9)</sup>							
Taxas médias de juros mais encargos incidentes sobre empréstimos						9,0%	
Taxa real média remun. títulos Tesouro indexados pelo IPCA (NTNB) <sup>(10)</sup>		5,0%	5,0%	5,4%	5,5%	5,2%	

Quadro 13 - Modelo simplificado de cálculo do custo regulatório e da tarifa média dos serviços de água e esgotos prestados junto com resíduos sólidos (com taxas fixadas de forma independente)							
ELEMENTO DE DESPESAS		Período Revisional Retrospectivo					1º Ano do
		2007	2008	2009	2010	2011	Período Tarifário Futuro <sup>(7)</sup>
DESPESAS INDIRETAS DISTRIBUÍVEIS (Administração Central e Apoio Técnico <sup>(1)</sup> )	Pessoal e Encargos	815.954	1.109.454	1.371.992	1.694.768	1.835.002	2.008.578
	Materiais de consumo	93.817	92.053	81.564	118.746	97.906	105.601
	Serviços de terceiros	330.920	242.141	313.176	395.086	562.352	606.547
	Despesas bancárias <sup>(2)</sup>	230.351	247.950	284.523	304.088	314.099	335.793
	Despesas gerais	161.595	195.348	289.108	355.417	383.132	442.496
	<b>Subtotal Administração Central (A)</b>	<b>1.632.636</b>	<b>1.886.946</b>	<b>2.340.363</b>	<b>2.868.104</b>	<b>3.192.491</b>	<b>3.439.015</b>
DESPESAS OPERACIONAIS DIRETAS (Serv. Abast. Água e Esgot Sanitário e Pluvial)	Pessoal e Encargos	3.195.819	3.784.927	4.278.567	4.779.797	5.287.145	5.787.267
	Materiais de consumo	1.096.145	690.922	952.984	998.916	973.765	1.733.616
	Serviços de terceiros	1.303.638	577.593	1.133.378	1.260.634	1.061.476	1.110.728
	Despesas gerais	129.938	28.099	112.967	154.616	121.068	288.363
	Produtos químicos	287.028	255.964	314.008	332.174	336.037	348.403
	Energia elétrica	1.470.993	1.427.527	1.475.071	1.584.902	1.800.250	1.930.735
	Pago uso dos recursos hídricos	74.875	75.773	86.337	85.898	86.288	147.265
	<b>(-) Despesas capitalizáveis<sup>(3)</sup></b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>Subtotal Desp Operacionais AE (B)</b>	<b>7.558.436</b>	<b>6.840.806</b>	<b>8.353.313</b>	<b>9.196.937</b>	<b>9.666.029</b>	<b>11.346.377</b>	
DESPESAS OPERACIONAIS DIRETAS (Serv de Limpeza Urb e Manejo de RSU)	Pessoal e encargos	3.450.805	3.068.958	3.413.313	3.485.983	3.858.956	4.223.982
	Materiais de consumo	188.477	82.368	163.861	145.241	151.021	162.890
	Serviços de terceiros	684.542	478.747	595.138	716.981	823.661	888.392
	Despesas gerais	95.356	39.048	82.902	77.125	122.502	132.129
	Manut veículos e máquinas, combustíveis e lubrificantes	657.930	429.715	572.001	544.980	553.460	603.764
	Operação e manutenção do Aetro Sanitário	0	0	0	0	0	0
	<b>(-) Despesas capitalizáveis<sup>(3)</sup></b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>Subtotal Desp Operacionais RSU (C)</b>	<b>5.077.110</b>	<b>4.098.836</b>	<b>4.827.216</b>	<b>4.970.309</b>	<b>5.509.599</b>	<b>6.011.156</b>	
<b>DEX - Total (A+B+C) (D)</b>	<b>14.268.182</b>	<b>12.826.588</b>	<b>15.520.892</b>	<b>17.035.350</b>	<b>18.368.120</b>	<b>20.856.548</b>	
DEPRECIÇÃO E AMORTIZAÇÃO DE INVESTIMENTOS (Despesas Patrimoniais)	Sistema de Abastecimento de Água	126.775	124.285	123.819	145.666	249.190	303.785
	Sistema de Esgotamento Sanitário e Pluvial	45.189	98.318	109.380	128.730	214.521	400.446
	Sistema de Limpeza Urbana e Manejo de RSU	30.012	28.369	28.348	39.410	159.746	88.684
	Bens de uso geral da Administração	75.586	67.991	73.094	65.819	332.598	428.015
	<b>Subtotal - Desp Patrimoniais (E)</b>	<b>277.562</b>	<b>318.962</b>	<b>334.641</b>	<b>379.625</b>	<b>956.054</b>	<b>1.220.930</b>
REMUNERAÇÃO DOS INVESTIMENTOS <sup>(4)</sup>	Juros e encargos sobre financiamentos <sup>(5)</sup>	0	0	67.682	95.949	94.181	84.596
	Remuneração do capital próprio <sup>(6)</sup>	1.054.052	1.366.360	1.082.671	1.691.390	1.849.783	2.195.211
<b>Subtotal - Remuneração dos Investimentos (F)</b>	<b>1.054.052</b>	<b>1.366.360</b>	<b>1.150.353</b>	<b>1.787.339</b>	<b>1.943.964</b>	<b>2.279.808</b>	
DESP FISCAIS E ORÇAMENTÁRIAS	PIS/PASEP (G)	142.004	142.784	171.845	190.072	201.022	250.784
	Repasso de duodécimos para a Câmara Municipal (H)	0	0	0	0	188.029	205.278
<b>Custo Total dos Serviços (D+E+F+G+H) (I)</b>	<b>15.741.800</b>	<b>14.654.695</b>	<b>17.177.731</b>	<b>19.392.386</b>	<b>21.657.189</b>	<b>24.813.348</b>	
DEDUÇÕES E ACRÉSCIMOS REGULATÓRIOS	<b>(-) Receita de taxas dos serviços de RSU</b>	<b>-2.590.000</b>	<b>-2.823.208</b>	<b>-3.000.932</b>	<b>-3.180.003</b>	<b>-3.760.582</b>	<b>-4.105.568</b>
	(+) Perdas no recebimento de receitas (inadimp líquida)	-265.000	437.924	468.208	350.269	531.642	140.919
	(+) Provisão de desp contingentes cíveis ou trabalhistas	0	0	0	0	0	0
	(+) Isenções e descontos tarifários legais (subsídios)	0	0	0	0	0	0
	(-) Receitas de serviços acessórios	-498.155	-510.777	-686.132	-781.963	-871.391	-670.873
	(-) Receitas de multas e encargos de inadimplência	-108.966	-118.858	-138.317	-170.052	-167.983	-188.931
	(-) Receitas não operacionais/extraordinárias	-244.958	-259.668	-282.983	-347.412	-328.442	-389.449
	(-) Despesas excluídas do cálculo da taxa de RSU	0	0	0	0	0	0
<b>Subtotal - Deduções/Acrésc. Regulatórios (J)</b>	<b>-3.707.079</b>	<b>-3.274.587</b>	<b>-3.640.156</b>	<b>-4.129.161</b>	<b>-4.596.756</b>	<b>-5.213.901</b>	
<b>Custo Econômico Total</b>	<b>12.034.721</b>	<b>11.380.108</b>	<b>13.537.575</b>	<b>15.263.225</b>	<b>17.060.433</b>	<b>19.599.447</b>	
(+/-) Deficit/superavit tarifário acumulado compensado (K)	0	0	289.711	0	0	0	
<b>Custo Regulatório dos Serviços de Água e Esgotos<sup>(I+J) (K)</sup></b>	<b>12.034.721</b>	<b>11.380.108</b>	<b>13.827.285</b>	<b>15.263.225</b>	<b>17.060.433</b>	<b>19.599.447</b>	
<b>Volume de Água e Esgoto Faturado m³ (L)</b>	<b>10.631.466</b>	<b>10.453.722</b>	<b>11.575.970</b>	<b>12.443.771</b>	<b>12.527.299</b>	<b>12.682.600</b>	
<b>Tarifa média necessária - R\$/m³<sup>(K/L)</sup></b>	<b>1,13</b>	<b>1,09</b>	<b>1,19</b>	<b>1,23</b>	<b>1,36</b>	<b>1,55</b>	
<b>Tarifa média realizada - R\$/m³<sup>(M/L)</sup></b>	<b>1,0100</b>	<b>1,0775</b>	<b>1,1945</b>	<b>1,2235</b>	<b>1,2640</b>	<b>22,3%</b>	
<b>% de Reajuste ou de revisão para próximo período tarifário ==&gt;</b>							
<b>Receita Tarifária Realizada - Valores faturados dos serviços<sup>(8)</sup> (M)</b>	10.738.307	11.263.476	13.827.285	15.225.483	15.833.906		
<b>Deficit/superavit extraordinário de receita tarifária<sup>(M-K)</sup> (N)</b>	<b>-1.296.415</b>	<b>-1.413.046</b>	<b>-1.123.336</b>	<b>-1.161.078</b>	<b>-2.387.605</b>	<b>0%</b>	
<b>Elementos complementares para o cálculo do custo regulatório (saldo ao final dos exercícios)</b>							
<b>Investimentos</b>	<b>Valor de aquisição acumulado</b>	<b>12.394.116</b>	<b>14.470.303</b>	<b>15.764.917</b>	<b>18.127.808</b>	<b>20.020.897</b>	<b>31.212.147</b>
<b>Totais</b>	<b>(-) Valor da depreciação acumulada</b>	<b>-3.142.039</b>	<b>-3.838.232</b>	<b>-4.610.217</b>	<b>-5.473.646</b>	<b>-6.429.700</b>	<b>-7.650.630</b>
Bens de uso geral da Administração	Valor de aquisição acumulado	3.032.976	3.053.690	3.519.616	3.597.381	3.793.678	4.141.678
	<b>(-) Valor da depreciação acumulada</b>	<b>-513.439</b>	<b>-787.339</b>	<b>-1.083.137</b>	<b>-1.403.403</b>	<b>-1.736.000</b>	<b>-2.164.015</b>
Sist. Abastecimento de Água	Valor de aquisição acumulado	5.499.223	5.610.656	5.794.724	6.742.338	7.497.093	11.164.845
	<b>(-) Valor da depreciação acumulada</b>	<b>-1.273.394</b>	<b>-1.467.817</b>	<b>-1.667.411</b>	<b>-1.886.810</b>	<b>-2.136.000</b>	<b>-2.439.785</b>
Sist Esgotamento Sanitário	Valor de aquisição acumulado	2.422.486	4.311.270	4.840.159	5.669.068	6.589.255	11.064.755
	<b>(-) Valor da depreciação acumulada</b>	<b>-916.177</b>	<b>-1.034.018</b>	<b>-1.194.168</b>	<b>-1.378.079</b>	<b>-1.592.600</b>	<b>-1.993.046</b>
Sist. Limp Urb e Manejo de RSU	Valor de aquisição acumulado	1.439.432	1.494.687	1.610.417	2.119.021	2.140.870	4.840.870
	<b>(-) Valor da depreciação acumulada</b>	<b>-439.029</b>	<b>-549.059</b>	<b>-665.500</b>	<b>-805.354</b>	<b>-965.100</b>	<b>-1.053.784</b>
<b>Imobilizações financeiras</b>		<b>1.382.646</b>	<b>2.422.965</b>	<b>3.031.351</b>	<b>3.444.159</b>	<b>3.655.590</b>	<b>4.027.726</b>
Numerários em caixa e depósitos bancários		0	590.299	713.417	817.052	861.744	1.003.916
Créditos de contas a receber dos usuários		1.382.646	1.459.746	1.751.435	1.918.745	2.046.588	2.214.380
Estoques de materiais para operação e manutenção		0	372.920	566.499	708.362	747.257	809.430
<b>Investimento Reconhecido</b>		<b>10.634.722</b>	<b>13.055.036</b>	<b>14.186.052</b>	<b>16.098.321</b>	<b>17.246.787</b>	<b>27.589.243</b>
INPC/IBGE		5,16%	6,48%	4,11%	6,47%	6,60%	5,00%
Ativo real líquido do DEMSUR (Balanço Patrimonial)		12.000.000	14.668.424	16.470.459	19.087.482	20.534.711	26.000.000
Saldo das contas de empréstimos a pagar		743.250	1.315.285	1.210.218	1.215.899	1.092.977	3.393.679
Quantidade de economias ativas de água (mês de dezembro)		31.851	32.552	33.763	35.089	36.302	37.391
Quantidade de economias ativas de esgoto (mês de dezembro)		31.687	32.384	33.655	34.940	36.164	37.249
Taxa de remuneração do investimento reconhecido		10,01%	11,54%	8,45%	11,80%	11,66%	10,17%
Alíquotas do IRPJ + CSLL <sup>(9)</sup>							
Taxas médias de juros mais encargos incidentes sobre empréstimos		15,67%	17,73%	6,21%	19,24%	13,72%	13,92%
Taxa real média remun. títulos Tesouro indexados pelo IPCA (NTNB) <sup>(10)</sup>		5,00%	5,00%	5,00%	5,40%	5,50%	5,20%

## Referências Bibliográficas

BRASIL. **Lei nº 9.433**, de 08 de janeiro de 1997, “Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta [...]”, publicada no DOU de 09/01/1997.

BRASIL. **Lei nº. 11.445**, de 05 de janeiro de 2007. “Estabelece as diretrizes nacionais sobre o saneamento básico; altera a [...]e dá outras providências”, publicada no DOU de 11/01/2007.

**Lei 4.320**, de 17 de março de 1964. (*online*). Disponível na internet via url: [http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Legislacao/Leis/640317\\_Lei\\_4320\\_atualizada.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Legislacao/Leis/640317_Lei_4320_atualizada.pdf). Arquivo capturado em 08 de abril de 2012.

**Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público** – Volume I. 4 ed. Brasília, 2011.

**Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público** – Volume II. 4 ed. Brasília, 2011.

MARQUEZ, Jales Ramos; SOARES, Rosinethe Monteiro. **Lei de Responsabilidade Fiscal**. 4 ed. 2004.

MELO, Celso Antônio Bandeira de. **Serviço Público: Conceito e características**. Biblioteca Jurídica Virtual Del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Extraído de: <http://www.bibliojuridica.org/libros/6/2544/5.pdf>, em 21/08/09.

MOREIRA, Alexandre Magno Fernandes. **Conceito e Classificação dos Serviços Públicos**, In Revista Jurídica Netlegis. 18 de Outubro de 2007.

MUKAY, Toshio. **Direito Administrativo Sistematizado**. São Paulo: Saraiva, 1999, cap 7.

PEIXOTO, João Batista. **In Manual de Implantação de Consórcios Públicos de saneamento**. Brasília: Cooperação Técnica FUNASA/ASSE- MAE, 2008.

REZENDE, Sonaly Cristina; Heller, Leo. **O Saneamento no Brasil, Políticas e Interfaces**. 2 ed. rev. Belo Horizonte: UFMG, 2008.

SANTOS, Aristeu Jorge dos. **Orçamentos Públicos e os Municípios**. Disponível na internet via url: [http://read.adm.ufrgs.br/edicoes/pdf/artigo\\_121.pdf](http://read.adm.ufrgs.br/edicoes/pdf/artigo_121.pdf). Arquivo capturado em 07 de abril de 2012.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 11 ed. rev. São Paulo: Malheiros, 1996.



## Anexo A – Modelo de Projeto de Lei de Constituição de Fundo Especial

Projeto de Lei nº xx/20xx

Autoriza a constituição de Fundo Municipal de Saneamento Básico e dá outras providências.

O Povo do Município de xx, por seus representantes, decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º. Fica o Executivo Municipal autorizado a constituir, em momento oportuno, o Fundo Municipal de Saneamento Básico – FMSB, de natureza contábil, vinculado ao (NOME E SIGLA DO SAAE OU ENTIDADE PÚBLICA PRESTADORA DOS SERVIÇOS), tendo como objetivo geral concentrar e gerir os recursos para a realização de investimentos em ampliação, expansão, substituição, melhoria e modernização das infraestruturas operacionais e em recursos gerenciais necessários para a prestação dos serviços de saneamento básico, bem como gerir recursos destinados a subsídios tarifários de interesse social concedidos por Lei municipal.

§ 1º. São finalidades específicas do FMSB:

- I. garantir contrapartida financeira a operações de crédito para financiamento de investimentos em infraestruturas e bens vinculados aos serviços municipais de saneamento básico, especialmente as celebradas com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES e com a Caixa Econômica Federal ou outros agentes financeiros que operem com recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS;
- II. garantir contrapartida a contratos de repasse de recursos objeto de transferências voluntárias de entes da Federação ou de outras fontes não onerosas, destinados a investimentos em ações de saneamento básico no âmbito do Município de xx;
- III. garantir pagamentos de amortizações, juros e outros encargos financeiros relativos às operações de crédito previstas no inciso I deste parágrafo único;
- IV. cobrir despesas extraordinárias decorrentes de investimentos emergenciais nos serviços de saneamento básico aprovadas pelo órgão regulador dos serviços e pelo Conselho Gestor do FMSB; e
- V. financiar diretamente as ações de investimentos em infraestruturas e outros bens vinculados aos serviços de saneamento básico de titularidade do Município.

§ 2º. A constituição e organização administrativa e o funcionamento do FMSB serão disciplinados em regulamento.

Art. 2º. O FMSB deverá ser gerido por um Conselho Gestor<sup>42</sup>, constituído por no mínimo três membros, especificamente designados para este fim, com as atribuições de:

<sup>42</sup> O Conselho Gestor do Fundo pode ser o próprio órgão regulador municipal, se existir.

- I. estabelecer e fiscalizar a política de aplicação dos recursos do FMSB, observadas as diretrizes básicas e prioritárias da política e do plano municipal de saneamento básico;
- II. elaborar o Plano Orçamentário e de Aplicação dos recursos do FMSB, em consonância com a Lei de Diretrizes Orçamentárias;
- III. aprovar as demonstrações mensais de receitas e despesas do FMSB;
- IV. aprovar as contas anuais do FMSB, as quais integrarão as contas gerais do (SIGLA DO SAAE).
- V. deliberar sobre questões relacionadas ao FMSB, em consonância com as normas de gestão financeira e os interesses do Município.

Parágrafo único. A gestão administrativa do FMSB será exercida pelo (SIGLA DO SAAE) por meio de suas unidades financeira e contábil.

Art. 3º. As receitas do FMSB poderão ser constituídas por:

- I. recursos provenientes de dotações orçamentárias do Município;
- II. parcelas vinculadas às receitas de taxas, tarifas e outros preços públicos incidentes sobre os serviços de saneamento básico;
- III. receitas de contribuições de melhorias relativas à implantação de infraestruturas vinculadas aos serviços de saneamento básico;
- IV. receitas de multas relativas a infrações administrativas e de posturas municipais previstas na legislação pertinente;
- V. retornos de amortizações e remunerações de investimentos realizados direta ou indiretamente pelo (SIGLA DO SAAE) com recursos do FMSB;
- VI. subvenções e transferências voluntárias de entes da Federação, bem como contribuições, doações, auxílios e repasses de autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações e de pessoas físicas e jurídicas privadas, destinadas a ações de saneamento básico no Município de xx;
- VII. rendimentos provenientes de aplicações financeiras dos recursos disponíveis do FMSB.

§ 1º. As receitas líquidas do FMSB serão depositadas obrigatoriamente em conta especial, a ser aberta e mantida em agência de estabelecimento oficial de crédito.

§ 2º. As disponibilidades de recursos do FMSB, exceto as vinculadas a desembolsos de curto prazo e a garantias mínimas de contratos de financiamentos, deverão ser investidas em aplicações financeiras com prazos e liquidez compatíveis com o seu plano de aplicação.

§ 3º. O saldo financeiro do FMSB, apurado ao final de cada exercício, será transferido para o exercício seguinte, a crédito do mesmo Fundo.

§ 4º. Constituem passivos do FMSB as obrigações de qualquer natureza que venha a assumir para a execução dos programas e ações dos serviços de saneamento básico

previstos no Plano Municipal de Saneamento Básico e no Plano Plurianual, observada a Lei de Diretrizes Orçamentárias.

§ 5º. O orçamento do FMSB integrará o orçamento do (SIGLA DO SAAE), em obediência ao princípio da unidade orçamentária.

§ 6º. A contabilidade do FMSB será organizada de forma a permitir o pleno controle e a gestão da sua execução orçamentária.

§ 7º. A ordenação das despesas previstas no Plano Orçamentário e de Aplicação do FMSB caberá ao Diretor Geral do (SIGLA DO SAAE).

Art. 4º. Ressalvado o disposto no § 2º do art. 1º desta Lei, é vedada a utilização de recursos do FMSB para:

- I. pagamento de despesas correntes ou cobertura de déficits orçamentários resultantes das mesmas, pelo (SIGLA DO SAAE) ou por quaisquer órgãos e entidades do Município;
- II. execução de obras e outras intervenções urbanas integradas ou que afetem ou interfiram nos sistemas de saneamento básico, em montante superior à participação proporcional dos serviços de saneamento básico nos respectivos investimentos.

Art. 5º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

....., .... de ..... de 20...

---

Prefeito Municipal



## Anexo B – Modelo de Decreto de Regulamentação de Fundo Especial

Decreto nº ...../20....

Institui e regulamenta o Fundo Municipal de Saneamento Básico – FMSB, conforme autorizado pela Lei nº ....., de ....de ..... de 20... e dá outras providências.

O Prefeito do Município de xx, Estado de xx, no uso e gozo de suas atribuições legais, DECRETA:

Art. 1º. Conforme disposto no art. 1º, § 2º da Lei nº ....., de ...de.....de....., fica instituído o Fundo Municipal de Saneamento Básico - FMSB, de natureza contábil, vinculado ao (NOME e SIGLA DO SAAE), tendo por finalidade geral concentrar e gerir os recursos destinados ao financiamento, integral ou complementar, de investimentos em ampliação, expansão, substituição, melhoria e modernização das infraestruturas operacionais e em recursos operacionais e gerenciais necessários para a prestação dos serviços de saneamento básico do Município de xx, visando a sua disposição universal, integral, igualitária e com modicidade dos custos, bem como a gestão de subsídios tarifários e não tarifários de interesse social.

§ 1º. O FMSB poderá aplicar diretamente os seus recursos no financiamento de projetos e ações relacionados a investimentos referidos no **caput** deste artigo, executados diretamente pelo (SIGLA DO SAAE) ou mediante repasses a outros órgãos ou entidades municipais prestadoras de serviços de saneamento básico ou executoras de ações a eles vinculadas, sujeitando-se os respectivos pagamentos à comprovação das despesas realizadas.

§ 2º. Além das ações previstas no § 1º deste artigo, os recursos do FMSB poderão ser utilizados para:

- I. garantir contrapartida financeira a operações de crédito para investimentos em infraestruturas e bens vinculados aos serviços municipais de saneamento básico, especialmente os celebrados com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social BNDES, com a Caixa Econômica Federal ou outros agentes financeiros que operem com recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS;
- II. garantir contrapartida a contratos de repasse de recursos objeto de transferências voluntárias de entes da Federação ou de outras fontes não onerosas, destinados a investimentos em ações de saneamento básico no âmbito do Município de xx;
- III. garantir pagamentos de amortizações, juros e outros encargos financeiros relativos às operações de crédito previstas no inciso I deste parágrafo;
- IV. cobrir despesas extraordinárias decorrentes de investimentos emergenciais nos serviços de saneamento básico aprovadas pelo Conselho Gestor do FMSB.

§ 3º. Excepcionalmente e conforme as normas de regulação aprovadas pelo (nome e sigla do órgão regulador), os recursos do FMSB também poderão ser utilizados para subsidiar o custo de:

- I. conexão de imóveis ocupados por usuários de baixa renda aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, inclusive instalações intra-domiciliares; e
- II. implantação de instalações hidrossanitárias básicas, inclusive fossa séptica, em imóveis residenciais urbanos e rurais ocupados por usuários de baixa renda, conforme critérios e padrões definidos pela regulação.

§ 4º. A recuperação dos investimentos com recursos do FMSB, em ações previstas nos §§ 1º e 2º deste artigo, deverão ser garantidas pelo (SIGLA DO SAAE) mediante apropriação, ao custo dos serviços, da depreciação ou amortização dos respectivos ativos permanentes e da remuneração prevista nas normas de regulação da política de cobrança pela prestação ou disposição dos serviços de saneamento básico, conforme critérios e prazos definidos em regulamento técnico editado pelo (SIGLA DO ÓRGÃO REGULADOR).

Art. 2º. O FMSB será gerido por um Conselho Gestor constituído de três membros, quais sejam:

- I. Diretor-geral do (SIGLA DO SAAE), membro nato, que o presidirá;
- II. Secretário Municipal da Fazenda, membro nato; e
- III. Membro de livre designação do Executivo.

**(Redação alternativa:** Art. 2º. A função de Conselho Gestor do FMSB será exercida pelo [SIGLA DO ÓRGÃO REGULADOR], competindo-lhe:)

§ 1º. Ao Conselho Gestor do FMSB compete:

- I. estabelecer e fiscalizar a política de aplicação dos recursos do FMSB, observadas as diretrizes básicas e prioritárias da política e do plano municipal, relativas aos serviços de saneamento básico;
- II. elaborar o Plano Orçamentário e de Aplicação dos recursos do FMSB, em consonância com a Lei de Diretrizes Orçamentárias;
- III. estabelecer os procedimentos contábeis e financeiros do gerenciamento dos recursos do FMSB, inclusive os relativos ao cumprimento do disposto no inciso I deste artigo;
- IV. acompanhar a aplicação de recursos na execução dos empreendimentos e sua conformidade como Plano de Aplicação;
- V. aprovar as demonstrações mensais de receitas e despesas e as contas anuais do FMSB;
- VI. deliberar sobre outras matérias relacionadas ao FMSB, em consonância com as normas de gestão financeira do Município.

§ 2º. O Conselho Gestor reunir-se-á ordinariamente a cada seis meses, e extraordinariamente, quando houver necessidade de deliberação sobre assuntos de urgente interesse para a gestão dos serviços ou do FMSB, mediante convocação do seu Presidente.

§ 3º. Ao Presidente do Conselho Gestor compete a representação jurídica e administrativa do FMSB e as respectivas atribuições administrativas, observado o disposto no § 4º deste artigo.

§ 4º. As atividades administrativas do FMSB são de responsabilidades do (SIGLA DO SAAE), competindo ao seu Diretor-Geral:

- I. designar o órgão e os servidores do (SIGLA DO SAAE) responsáveis pelas atividades administrativas de gestão financeira e contábil do FMSB, bem como disciplinar os respectivos procedimentos e supervisionar a sua execução;
- II. ordenar e monitorar a execução das despesas previstas no plano orçamentário e de aplicação do FMSB;
- III. movimentar contas bancárias do FMSB, para execução financeira do plano de aplicação;
- IV. preparar os relatórios periódicos de acompanhamento da gestão do FMSB para avaliação do Conselho Gestor;
- V. solicitar a convocação de reuniões extraordinárias do Conselho Gestor para tratar de assuntos urgentes do FMSB;

§ 4º. As atribuições previstas nos incisos II a IV do parágrafo anterior poderão ser delegadas pelo Diretor Geral do (SIGLA do SAAE), na forma do seu regimento.

Art. 3º. Constituem receitas do FMSB:

- I. parcelas vinculadas às receitas de taxas, tarifas e outros preços públicos incidentes sobre os serviços de saneamento básico;
- II. receitas de contribuições de melhorias relativas à implantação de infraestruturas vinculadas aos serviços de saneamento básico;
- III. receitas de multas relativas a infrações administrativas e de posturas municipais previstas na legislação pertinente;
- IV. retornos de amortizações e remunerações de investimentos realizados pelo (SIGLA DO SAAE) com recursos do FMSB;
- V. subvenções e transferências voluntárias de entes da Federação, bem como contribuições, doações, auxílios e repasses de autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações e de pessoas físicas e jurídicas privadas, destinadas a ações de saneamento básico no Município de xx;
- VI. rendimentos provenientes de aplicações financeiras dos recursos disponíveis do FMSB;
- VII. dotação consignada, anualmente, no orçamento geral do Município e do (SIGLA DO SAAE.); e
- VIII. empréstimos nacionais e internacionais.

§ 1º. Os recursos financeiros do FMSB serão obrigatoriamente depositados e movimentados em conta bancária exclusiva, aberta junto a estabelecimento oficial de crédito.

§ 2º. As disponibilidades de recursos do FMSB, exceto as vinculadas a desembolsos de curto prazo e a garantias mínimas de contratos de financiamentos, deverão ser investidas em aplicações financeiras de renda fixa, preferencialmente em títulos do Tesouro Nacional, com rentabilidade, prazos e liquidez compatíveis com o programa de execução orçamentária do FMSB.

§ 3º. O saldo financeiro do FMSB apurado ao final de cada exercício será transferido cumulativamente para o exercício seguinte, a crédito do mesmo Fundo.

§ 4º. O orçamento do FMSB integrará o orçamento do (SIGLA DO SAAE), em obediência ao princípio da unidade orçamentária.

§ 5º. A contabilidade do FMSB será organizada de forma a permitir o pleno controle e a gestão da sua execução orçamentária.

§ 6º. Constituem passivos do FMSB as obrigações de qualquer natureza que venha a assumir para a execução dos programas e ações dos serviços de saneamento básico previstos no Plano Municipal de Saneamento Básico e no Plano Plurianual, observada a Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Art. 4º. Ressalvado o disposto nos §§ 1º ao 3º, do art. 1º deste Decreto, os recursos do FMSB não poderão ser utilizados para:

- I. pagamento de despesas correntes ou cobertura de déficits orçamentários resultantes das mesmas, pelo (SIGLA DO SAAE) ou por quaisquer órgãos e entidades do Município;
- II. execução de obras e outras intervenções urbanas integradas ou que afetem ou interfiram nos sistemas de saneamento básico, em montante superior à participação proporcional dos serviços de saneamento básico nos respectivos investimentos.

Art. 5º. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

....., .... de ..... de 20...

\_\_\_\_\_  
Prefeito Municipal

## Anexo C – Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007

**O PRESIDENTE DA REPÚBLICA** Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

### Capítulo I – Dos princípios fundamentais

Art. 1º Esta Lei estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico e para a política federal de saneamento básico.

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

- I. universalização do acesso;
- II. integralidade, compreendida como o conjunto de todas as atividades e componentes de cada um dos diversos serviços de saneamento básico, propiciando à população o acesso na conformidade de suas necessidades e maximizando a eficácia das ações e resultados;
- III. abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos realizados de formas adequadas à saúde pública e à proteção do meio ambiente;
- IV. disponibilidade, em todas as áreas urbanas, de serviços de drenagem e de manejo das águas pluviais adequados à saúde pública e à segurança da vida e do patrimônio público e privado;
- V. adoção de métodos, técnicas e processos que considerem as peculiaridades locais e regionais;
- VI. articulação com as políticas de desenvolvimento urbano e regional, de habitação, de combate à pobreza e de sua erradicação, de proteção ambiental, de promoção da saúde e outras de relevante interesse social voltadas para a melhoria da qualidade de vida, para as quais o saneamento básico seja fator determinante;
- VII. eficiência e sustentabilidade econômica;
- VIII. utilização de tecnologias apropriadas, considerando a capacidade de pagamento dos usuários e a adoção de soluções graduais e progressivas;
- IX. transparência das ações, baseada em sistemas de informações e processos decisórios institucionalizados;
- X. controle social;
- XI. segurança, qualidade e regularidade;
- XII. integração das infraestruturas e serviços com a gestão eficiente dos recursos hídricos.

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

- I. saneamento básico: 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 esgotos 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, retenção ou amortecimento de vazões de cheias, tratamento e disposição final das águas pluviais drenadas nas áreas urbanas;
- II. gestão associada: associação voluntária de entes federados, por convênio de cooperação ou consórcio público, conforme disposto no art. 241 da Constituição Federal;
- III. universalização: ampliação progressiva do acesso de todos os domicílios ocupados ao saneamento básico;
- IV. controle social: conjunto de mecanismos e procedimentos que garantem à sociedade informações, representações técnicas e participações nos processos de formulação de políticas, de planejamento e de avaliação relacionados aos serviços públicos de saneamento básico;
- V. (VETADO);
- VI. prestação regionalizada: aquela em que um único prestador atende a 2 (dois) ou mais titulares;
- VII. subsídios: instrumento econômico de política social para garantir a universalização do acesso ao saneamento básico, especialmente para populações e localidades de baixa renda;
- VIII. localidade de pequeno porte: vilas, aglomerados rurais, povoados, núcleos, lugarejos e aldeias, assim definidos pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE.

§ 1º (VETADO).

§ 2º (VETADO).

§ 3º (VETADO).

Art. 4º Os recursos hídricos não integram os serviços públicos de saneamento básico.

Parágrafo único. A utilização de recursos hídricos na prestação de serviços públicos de saneamento básico, inclusive para disposição ou diluição de esgotos e outros resíduos líquidos, é sujeita a outorga de direito de uso, nos termos da Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, de seus regulamentos e das legislações estaduais.

Art. 5º Não constitui serviço público a ação de saneamento executada por meio de soluções individuais, desde que o usuário não dependa de terceiros para operar os serviços, bem como as ações e serviços de saneamento básico de responsabilidade privada, incluindo o manejo de resíduos de responsabilidade do gerador.

Art. 6º O lixo originário de atividades comerciais, industriais e de serviços cuja responsabilidade pelo manejo não seja atribuída ao gerador pode, por decisão do poder público, ser considerado resíduo sólido urbano.

Art. 7º Para os efeitos desta Lei, o serviço público de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos urbanos é composto pelas seguintes atividades:

- I. de coleta, transbordo e transporte dos resíduos relacionados na alínea c do inciso I do caput do Art. 3º desta Lei;
- II. de triagem para fins de reuso ou reciclagem, de tratamento, inclusive por compostagem, e de disposição final dos resíduos relacionados na alínea c do inciso I do caput do Art. 3º desta Lei;
- III. de varrição, capina e poda de árvores em vias e logradouros públicos e outros eventuais serviços pertinentes à limpeza pública urbana.

## Capítulo II – Do exercício da titularidade

Art. 8º Os titulares dos serviços públicos de saneamento básico poderão delegar a organização, a regulação, a fiscalização e a prestação desses serviços, nos termos do art. 241 da Constituição Federal e da Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005.

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

- I. elaborar os planos de saneamento básico, nos termos desta Lei;
- II. prestar diretamente ou autorizar a delegação dos serviços e definir o ente responsável pela sua regulação e fiscalização, bem como os procedimentos de sua atuação;
- III. adotar parâmetros para a garantia do atendimento essencial à saúde pública, inclusive quanto ao volume mínimo per capita de água para abastecimento público, observadas as normas nacionais relativas à potabilidade da água;
- IV. fixar os direitos e os deveres dos usuários;
- V. estabelecer mecanismos de controle social, nos termos do inciso IV do caput do art. 3º desta Lei;

- VI. estabelecer sistema de informações sobre os serviços, articulado com o Sistema Nacional de Informações em Saneamento;
- VII. intervir e retomar a operação dos serviços delegados, por indicação da entidade reguladora, nos casos e condições previstos em Lei e nos documentos contratuais.

Art. 10. 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.

§ 1º Excetua-se do disposto no caput deste artigo:

- I. os serviços públicos de saneamento básico cuja prestação o poder público, nos termos de Lei, autorizar para usuários organizados em cooperativas ou associações, desde que se limitem a:
  - a) determinado condomínio;
  - b) localidade de pequeno porte, predominantemente ocupada por população de baixa renda, onde outras formas de prestação apresentem custos de operação e manutenção incompatíveis com a capacidade de pagamento dos usuários;
- II. os convênios e outros atos de delegação celebrados até o dia 6 de abril de 2005.

§ 2º A autorização prevista no inciso I do § 1º deste artigo deverá prever a obrigação de transferir ao titular os bens vinculados aos serviços por meio de termo específico, com os respectivos cadastros técnicos.

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;
- IV. as condições de sustentabilidade e equilíbrio econômico-financeiro da prestação dos serviços, em regime de eficiência, incluindo:
  - a) o sistema de cobrança e a composição de taxas e tarifas;
  - b) a sistemática de reajustes e de revisões de taxas e tarifas;
  - c) a política de subsídios;
- V. mecanismos de controle social nas atividades de planejamento, regulação e fiscalização dos serviços;
- VI. as hipóteses de intervenção e de retomada dos serviços.

§ 3º Os contratos não poderão conter cláusulas que prejudiquem as atividades de regulação e de fiscalização ou o acesso às informações sobre os serviços contratados.

§ 4º Na prestação regionalizada, o disposto nos incisos I a IV do caput e nos §§ 1º e 2º deste artigo poderá se referir ao conjunto de municípios por ela abrangidos.

Art. 12. Nos serviços públicos de saneamento básico em que mais de um prestador execute atividade interdependente com outra, a relação entre elas deverá ser regulada por contrato e haverá entidade única encarregada das funções de regulação e de fiscalização.

§ 1º A entidade de regulação definirá, pelo menos:

- I. as normas técnicas relativas à qualidade, quantidade e regularidade dos serviços prestados aos usuários e entre os diferentes prestadores envolvidos;
- II. as normas econômicas e financeiras relativas às tarifas, aos subsídios e aos pagamentos por serviços prestados aos usuários e entre os diferentes prestadores envolvidos;
- III. a garantia de pagamento de serviços prestados entre os diferentes prestadores dos serviços;
- IV. os mecanismos de pagamento de diferenças relativas a inadimplemento dos usuários, perdas comerciais e físicas e outros créditos devidos, quando for o caso;
- V. o sistema contábil específico para os prestadores que atuem em mais de um Município.

§ 2º O contrato a ser celebrado entre os prestadores de serviços a que se refere o caput deste artigo deverá conter cláusulas que estabeleçam pelo menos:

- I. as atividades ou insumos contratados;
- II. as condições e garantias recíprocas de fornecimento e de acesso às atividades ou insumos;

- III. o prazo de vigência, compatível com as necessidades de amortização de investimentos, e as hipóteses de sua prorrogação;
- IV. os procedimentos para a implantação, ampliação, melhoria e gestão operacional das atividades;
- V. as regras para a fixação, o reajuste e a revisão das taxas, tarifas e outros preços públicos aplicáveis ao contrato;
- VI. as condições e garantias de pagamento;
- VII. os direitos e deveres sub-rogados ou os que autorizam a sub-rogação;
- VIII. as hipóteses de extinção, inadmitida a alteração e a rescisão administrativas unilaterais;
- IX. as penalidades a que estão sujeitas as partes em caso de inadimplemento;
- X. a designação do órgão ou entidade responsável pela regulação e fiscalização das atividades ou insumos contratados.

§ 3º Inclui-se entre as garantias previstas no inciso VI do § 2º deste artigo a obrigação do contratante de destacar, nos documentos de cobrança aos usuários, o valor da remuneração dos serviços prestados pelo contratado e de realizar a respectiva arrecadação e entrega dos valores arrecadados.

§ 4º No caso de execução mediante concessão de atividades interdependentes a que se refere o caput deste artigo, deverão constar do correspondente edital de licitação as regras e os valores das tarifas e outros preços públicos a serem pagos aos demais prestadores, bem como a obrigação e a forma de pagamento.

Art. 13. Os entes da Federação, isoladamente ou reunidos em consórcios públicos, poderão instituir fundos, aos quais poderão ser destinadas, entre outros recursos, parcelas das receitas dos serviços, com a finalidade de custear, na conformidade do disposto nos respectivos planos de saneamento básico, a universalização dos serviços públicos de saneamento básico.

Parágrafo único. Os recursos dos fundos a que se refere o caput deste artigo poderão ser utilizados como fontes ou garantias em operações de crédito para financiamento dos investimentos necessários à universalização dos serviços públicos de saneamento básico.

### **Capítulo III – Da prestação regionalizada de serviços públicos de saneamento básico**

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.

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.

## Capítulo IV – Do planejamento

Art. 19. 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;

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

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

§ 2º A consolidação e compatibilização dos planos específicos de cada serviço serão efetuadas pelos respectivos titulares.

§ 3º Os planos de saneamento básico deverão ser compatíveis com os planos das bacias hidrográficas em que estiverem inseridos.

§ 4º Os planos de saneamento básico serão revistos periodicamente, em prazo não superior a 4 (quatro) anos, anteriormente à elaboração do Plano Plurianual.

§ 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.

§ 6º 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.

§ 7º Quando envolverem serviços regionalizados, os planos de saneamento básico devem ser editados em conformidade com o estabelecido no art. 14 desta Lei.

§ 8º Exceto quando regional, o plano de saneamento básico deverá englobar integralmente o território do ente da Federação que o elaborou.

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.

## Capítulo V – Da regulação

Art. 21. O exercício da função de regulação atenderá aos seguintes princípios:

- I. independência decisória, incluindo autonomia administrativa, orçamentária e financeira da entidade reguladora;
- II. transparência, tecnicidade, celeridade e objetividade das decisões.

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.

Art. 23. A entidade reguladora 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;
- XII. (VETADO).

§ 1º A regulação de serviços públicos de saneamento básico poderá ser delegada pelos titulares a qualquer entidade reguladora constituída dentro dos limites do respectivo Estado, explicitando, no ato de delegação da regulação, a forma de atuação e a abrangência das atividades a serem desempenhadas pelas partes envolvidas.

§ 2º As normas a que se refere o caput deste artigo fixarão prazo para os prestadores de serviços comunicarem aos usuários as providências adotadas em face de queixas ou de reclamações relativas aos serviços.

§ 3º As entidades fiscalizadoras deverão receber e se manifestar conclusivamente sobre as reclamações que, a juízo do interessado, não tenham sido suficientemente atendidas pelos prestadores dos serviços.

Art. 24. Em caso de gestão associada ou prestação regionalizada dos serviços, os titulares poderão adotar os mesmos critérios econômicos, sociais e técnicos da regulação em toda a área de abrangência da associação ou da prestação.

Art. 25. 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.

§ 1º Incluem-se entre os dados e informações a que se refere o caput deste artigo aquelas produzidas por empresas ou profissionais contratados para executar serviços ou fornecer materiais e equipamentos específicos.

§ 2º 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. 26. Deverá ser assegurado publicidade aos relatórios, estudos, decisões e instrumentos equivalentes que se refiram à regulação ou à fiscalização dos serviços, bem como aos direitos e deveres dos usuários e prestadores, a eles podendo ter acesso qualquer do povo, independentemente da existência de interesse direto.

§ 1º Excluem-se do disposto no caput deste artigo os documentos considerados sigilosos em razão de interesse público relevante, mediante prévia e motivada decisão.

§ 2º A publicidade a que se refere o caput deste artigo deverá se efetivar, preferencialmente, por meio de sítio mantido na rede mundial de computadores - internet.

Art. 27. É assegurado aos usuários de serviços públicos de saneamento básico, na forma das normas legais, regulamentares e contratuais:

- I. amplo acesso a informações sobre os serviços prestados;
- II. prévio conhecimento dos seus direitos e deveres e das penalidades a que podem estar sujeitos;
- III. acesso a manual de prestação do serviço e de atendimento ao usuário, elaborado pelo prestador e aprovado pela respectiva entidade de regulação;
- IV. acesso a relatório periódico sobre a qualidade da prestação dos serviços.

Art. 28. (VETADO).

## Capítulo VI – Dos aspectos econômicos e sociais

Art. 29. Os serviços públicos de saneamento básico terão a sustentabilidade econômico-financeira assegurada, sempre que possível, mediante remuneração pela cobrança dos serviços:

- I. de abastecimento de água e esgotamento sanitário: preferencialmente na forma de tarifas e outros preços públicos, que poderão ser estabelecidos para cada um dos serviços ou para ambos conjuntamente;
- II. de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos urbanos: taxas ou tarifas e outros preços públicos, em conformidade com o regime de prestação do serviço ou de suas atividades;
- III. de manejo de águas pluviais urbanas: na forma de tributos, inclusive taxas, em conformidade com o regime de prestação do serviço ou de suas atividades.

§ 1º Observado o disposto nos incisos I a III do caput deste artigo, a instituição das tarifas, preços públicos e taxas para os serviços de saneamento básico observará as seguintes diretrizes:

- I. prioridade para atendimento das funções essenciais relacionadas à saúde pública;

- II. ampliação do acesso dos cidadãos e localidades de baixa renda aos serviços;
- III. geração dos recursos necessários para realização dos investimentos, objetivando o cumprimento das metas e objetivos do serviço;
- IV. inibição do consumo supérfluo e do desperdício de recursos;
- V. recuperação dos custos incorridos na prestação do serviço, em regime de eficiência;
- VI. remuneração adequada do capital investido pelos prestadores dos serviços;
- VII. estímulo ao uso de tecnologias modernas e eficientes, compatíveis com os níveis exigidos de qualidade, continuidade e segurança na prestação dos serviços;
- VIII. incentivo à eficiência dos prestadores dos serviços.

§ 2º Poderão ser adotados subsídios tarifários e não tarifários para os usuários e localidades que não tenham capacidade de pagamento ou escala econômica suficiente para cobrir o custo integral dos serviços.

Art. 30. Observado o disposto no art. 29 desta Lei, a estrutura de remuneração e cobrança dos serviços públicos de saneamento básico poderá levar em consideração os seguintes fatores:

- I. categorias de usuários, distribuídas por faixas ou quantidades crescentes de utilização ou de consumo;
- II. padrões de uso ou de qualidade requeridos;
- III. quantidade mínima de consumo ou de utilização do serviço, visando à garantia de objetivos sociais, como a preservação da saúde pública, o adequado atendimento dos usuários de menor renda e a proteção do meio ambiente;
- IV. custo mínimo necessário para disponibilidade do serviço em quantidade e qualidade adequadas;
- V. ciclos significativos de aumento da demanda dos serviços, em períodos distintos; e
- VI. capacidade de pagamento dos consumidores.

Art. 31. Os subsídios necessários ao atendimento de usuários e localidades de baixa renda serão, dependendo das características dos beneficiários e da origem dos recursos:

- I. diretos, quando destinados a usuários determinados, ou indiretos, quando destinados ao prestador dos serviços;
- II. tarifários, quando integrarem a estrutura tarifária, ou fiscais, quando decorrerem da alocação de recursos orçamentários, inclusive por meio de subvenções;
- III. internos a cada titular ou entre localidades, nas hipóteses de gestão associada e de prestação regional.

Art. 32. (VETADO).

Art. 33. (VETADO).

Art. 34. (~~VETADO~~).

Art. 35. As taxas ou tarifas decorrentes da prestação de serviço público de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos urbanos devem levar em conta a adequada destinação dos resíduos coletados e poderão considerar:

- I. o nível de renda da população da área atendida;
- II. as características dos lotes urbanos e as áreas que podem ser neles edificadas;
- III. o peso ou o volume médio coletado por habitante ou por domicílio.

Art. 36. A cobrança pela prestação do serviço público de drenagem e manejo de águas pluviais urbanas deve levar em conta, em cada lote urbano, os percentuais de impermeabilização e a existência de dispositivos de amortecimento ou de retenção de água de chuva, bem como poderá considerar:

- I. o nível de renda da população da área atendida;
- II. as características dos lotes urbanos e as áreas que podem ser neles edificadas.

Art. 37. Os reajustes de tarifas de serviços públicos de saneamento básico serão realizados observando-se o intervalo mínimo de 12 (doze) meses, de acordo com as normas legais, regulamentares e contratuais.

Art. 38. As revisões tarifárias compreenderão a reavaliação das condições da prestação dos serviços e das tarifas praticadas e poderão ser:

- I. periódicas, objetivando a distribuição dos ganhos de produtividade com os usuários e a reavaliação das condições de mercado;
- II. extraordinárias, quando se verificar a ocorrência de fatos não previstos no contrato, fora do controle do prestador dos serviços, que alterem o seu equilíbrio econômico-financeiro.

§ 1º As revisões tarifárias terão suas pautas definidas pelas respectivas entidades reguladoras, ouvidos os titulares, os usuários e os prestadores dos serviços.

§ 2º Poderão ser estabelecidos mecanismos tarifários de indução à eficiência, inclusive fatores de produtividade, assim como de antecipação de metas de expansão e qualidade dos serviços.

§ 3º Os fatores de produtividade poderão ser definidos com base em indicadores de outras empresas do setor.

§ 4º A entidade de regulação poderá autorizar o prestador de serviços a repassar aos usuários custos e encargos tributários não previstos originalmente e por ele não administrados, nos termos da *Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995*.

Art. 39. As tarifas serão fixadas de forma clara e objetiva, devendo os reajustes e as revisões serem tornados públicos com antecedência mínima de 30 (trinta) dias com relação à sua aplicação.

Parágrafo único. A fatura a ser entregue ao usuário final deverá obedecer a modelo estabelecido pela entidade reguladora, que definirá os itens e custos que deverão estar explicitados.

Art. 40. Os serviços poderão ser interrompidos pelo prestador nas seguintes hipóteses:

- I. situações de emergência que atinjam a segurança de pessoas e bens;
- II. necessidade de efetuar reparos, modificações ou melhorias de qualquer natureza nos sistemas;
- III. negativa do usuário em permitir a instalação de dispositivo de Leitura de água consumida, após ter sido previamente notificado a respeito;
- IV. manipulação indevida de qualquer tubulação, medidor ou outra instalação do prestador, por parte do usuário; e
- V. inadimplemento do usuário do serviço de abastecimento de água, do pagamento das tarifas, após ter sido formalmente notificado.

§ 1º As interrupções programadas serão previamente comunicadas ao regulador e aos usuários.

§ 2º A suspensão dos serviços prevista nos incisos III e V do caput deste artigo será precedida de prévio aviso ao usuário, não inferior a 30 (trinta) dias da data prevista para a suspensão.

§ 3º A interrupção ou a restrição do fornecimento de água por inadimplência a estabelecimentos de saúde, a instituições educacionais e de internação coletiva de pessoas e a usuário residencial de baixa renda beneficiário de tarifa social deverá obedecer a prazos e critérios que preservem condições mínimas de manutenção da saúde das pessoas atingidas.

Art. 41. Desde que previsto nas normas de regulação, grandes usuários poderão negociar suas tarifas com o prestador dos serviços, mediante contrato específico, ouvido previamente o regulador.

Art. 42. Os valores investidos em bens reversíveis pelos prestadores constituirão créditos perante o titular, a serem recuperados mediante a exploração dos serviços, nos termos das normas regulamentares e contratuais e, quando for o caso, observada a legislação pertinente às sociedades por ações.

§ 1º Não gerarão crédito perante o titular os investimentos feitos sem ônus para o prestador, tais como os decorrentes de exigência legal aplicável à implantação de empreendimentos imobiliários e os provenientes de subvenções ou transferências fiscais voluntárias.

§ 2º Os investimentos realizados, os valores amortizados, a depreciação e os respectivos saldos serão anualmente auditados e certificados pela entidade reguladora.

§ 3º Os créditos decorrentes de investimentos devidamente certificados poderão constituir garantia de empréstimos aos delegatários, destinados exclusivamente a investimentos nos sistemas de saneamento objeto do respectivo contrato.

§ 4º (VETADO).

## Capítulo VII – Dos aspectos técnicos

Art. 43. 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.

Parágrafo único. A União definirá parâmetros mínimos para a potabilidade da água.

Art. 44. O licenciamento ambiental de unidades de tratamento de esgotos sanitários e de efluentes gerados nos processos de tratamento de água considerará etapas de eficiência, a fim de alcançar progressivamente os padrões estabelecidos pela legislação ambiental, em função da capacidade de pagamento dos usuários.

§ 1º A autoridade ambiental competente estabelecerá procedimentos simplificados de licenciamento para as atividades a que se refere o caput deste artigo, em função do porte das unidades e dos impactos ambientais esperados.

§ 2º A autoridade ambiental competente estabelecerá metas progressivas para que a qualidade dos efluentes de unidades de tratamento de esgotos sanitários atenda aos padrões das classes dos corpos hídricos em que forem lançados, a partir dos níveis presentes de tratamento e considerando a capacidade de pagamento das populações e usuários envolvidos.

Art. 45. Ressalvadas as disposições em contrário das normas do titular, da entidade de regulação e de meio ambiente, toda edificação permanente urbana será conectada às redes públicas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário disponíveis e sujeita ao pagamento das tarifas e de outros preços públicos decorrentes da conexão e do uso desses serviços.

§ 1º Na ausência de redes públicas de saneamento básico, serão admitidas soluções individuais de abastecimento de água e de afastamento e destinação final dos esgotos sanitários, observadas as normas editadas pela entidade reguladora e pelos órgãos responsáveis pelas políticas ambiental, sanitária e de recursos hídricos.

§ 2º A instalação hidráulica predial ligada à rede pública de abastecimento de água não poderá ser também alimentada por outras fontes.

Art. 46. Em situação crítica de escassez ou contaminação de recursos hídricos que obrigue à adoção de racionamento, declarada pela autoridade gestora de recursos hídricos, o ente regulador poderá adotar mecanismos tarifários de contingência, com objetivo de cobrir custos adicionais decorrentes, garantindo o equilíbrio financeiro da prestação do serviço e a gestão da demanda.

## **Capítulo VIII – Da participação de órgãos colegiados no controle social**

Art. 47. O controle social dos serviços públicos de saneamento básico poderá incluir a participação de órgãos colegiados de caráter consultivo, estaduais, do Distrito Federal e municipais, assegurada a representação:

- I. dos titulares dos serviços;
- II. de órgãos governamentais relacionados ao setor de saneamento básico;
- III. dos prestadores de serviços públicos de saneamento básico;
- IV. dos usuários de serviços de saneamento básico;

- V. de entidades técnicas, organizações da sociedade civil e de defesa do consumidor relacionadas ao setor de saneamento básico.

§ 1º As funções e competências dos órgãos colegiados a que se refere o caput deste artigo poderão ser exercidas por órgãos colegiados já existentes, com as devidas adaptações das Leis que os criaram.

§ 2º No caso da União, a participação a que se refere o caput deste artigo será exercida nos termos da Medida Provisória no 2.220, de 4 de setembro de 2001, alterada pela Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003.

## Capítulo IX – Da política federal de saneamento básico

Art. 48. A União, no estabelecimento de sua política de saneamento básico, observará as seguintes diretrizes:

- I. prioridade para as ações que promovam a equidade social e territorial no acesso ao saneamento básico;
- II. aplicação dos recursos financeiros por ela administrados de modo a promover o desenvolvimento sustentável, a eficiência e a eficácia;
- III. estímulo ao estabelecimento de adequada regulação dos serviços;
- IV. utilização de indicadores epidemiológicos e de desenvolvimento social no planejamento, implementação e avaliação das suas ações de saneamento básico;
- V. melhoria da qualidade de vida e das condições ambientais e de saúde pública;
- VI. colaboração para o desenvolvimento urbano e regional;
- VII. garantia de meios adequados para o atendimento da população rural dispersa, inclusive mediante a utilização de soluções compatíveis com suas características econômicas e sociais peculiares;
- VIII. fomento ao desenvolvimento científico e tecnológico, à adoção de tecnologias apropriadas e à difusão dos conhecimentos gerados;
- IX. adoção de critérios objetivos de elegibilidade e prioridade, levando em consideração fatores como nível de renda e cobertura, grau de urbanização, concentração populacional, disponibilidade hídrica, riscos sanitários, epidemiológicos e ambientais;
- X. adoção da bacia hidrográfica como unidade de referência para o planejamento de suas ações;
- XI. estímulo à implementação de infraestruturas e serviços comuns a Municípios, mediante mecanismos de cooperação entre entes federados.

Parágrafo único. As políticas e ações da União de desenvolvimento urbano e regional, de habitação, de combate e erradicação da pobreza, de proteção ambiental, de promoção da saúde e outras de relevante interesse social voltadas para a melhoria da qualidade de vida devem considerar a necessária articulação, inclusive no que se refere ao financiamento, com o saneamento básico.

Art. 49. São objetivos da Política Federal de Saneamento Básico:

- I. contribuir para o desenvolvimento nacional, a redução das desigualdades regionais, a geração de emprego e de renda e a inclusão social;
- II. priorizar planos, programas e projetos que visem à implantação e ampliação dos serviços e ações de saneamento básico nas áreas ocupadas por populações de baixa renda;
- III. proporcionar condições adequadas de salubridade ambiental aos povos indígenas e outras populações tradicionais, com soluções compatíveis com suas características socioculturais;
- IV. proporcionar condições adequadas de salubridade ambiental às populações rurais e de pequenos núcleos urbanos isolados;
- V. assegurar que a aplicação dos recursos financeiros administrados pelo poder público dê-se segundo critérios de promoção da salubridade ambiental, de maximização da relação benefício-custo e de maior retorno social;
- VI. incentivar a adoção de mecanismos de planejamento, regulação e fiscalização da prestação dos serviços de saneamento básico;
- VII. promover alternativas de gestão que viabilizem a autossustentação econômica e financeira dos serviços de saneamento básico, com ênfase na cooperação federativa;
- VIII. promover o desenvolvimento institucional do saneamento básico, estabelecendo meios para a unidade e articulação das ações dos diferentes agentes, bem como do desenvolvimento de sua organização, capacidade técnica, gerencial, financeira e de recursos humanos, contempladas as especificidades locais;
- IX. fomentar o desenvolvimento científico e tecnológico, a adoção de tecnologias apropriadas e a difusão dos conhecimentos gerados de interesse para o saneamento básico;
- X. minimizar os impactos ambientais relacionados à implantação e desenvolvimento das ações, obras e serviços de saneamento básico e assegurar que sejam executadas de acordo com as normas relativas à proteção do meio ambiente, ao uso e ocupação do solo e à saúde.

Art. 50. A alocação de recursos públicos federais e os financiamentos com recursos da União ou com recursos geridos ou operados por órgãos ou entidades da União serão feitos em conformidade com as diretrizes e objetivos estabelecidos nos arts. 48 e 49 desta Lei e com os planos de saneamento básico e condicionados:

- I. ao alcance de índices mínimos de:
  - a) desempenho do prestador na gestão técnica, econômica e financeira dos serviços;
  - b) eficiência e eficácia dos serviços, ao longo da vida útil do empreendimento.
- II. à adequada operação e manutenção dos empreendimentos anteriormente financiados com recursos mencionados no caput deste artigo.

§ 1º Na aplicação de recursos não onerosos da União, será dada prioridade às ações e empreendimentos que visem ao atendimento de usuários ou Municípios que não tenham capacidade de pagamento compatível com a autossustentação econômico-financeira dos serviços, vedada sua aplicação a empreendimentos contratados de forma onerosa.

§ 2º A União poderá instituir e orientar a execução de programas de incentivo à execução de projetos de interesse social na área de saneamento básico com participação de investidores privados, mediante operações estruturadas de financiamentos realizados com recursos de fundos privados de investimento, de capitalização ou de previdência complementar, em condições compatíveis com a natureza essencial dos serviços públicos de saneamento básico.

§ 3º É vedada a aplicação de recursos orçamentários da União na administração, operação e manutenção de serviços públicos de saneamento básico não administrados por órgão ou entidade federal, salvo por prazo determinado em situações de eminente risco à saúde pública e ao meio ambiente.

§ 4º Os recursos não onerosos da União, para subvenção de ações de saneamento básico promovidas pelos demais entes da Federação, serão sempre transferidos para Municípios, o Distrito Federal ou Estados.

§ 5º No fomento à melhoria de operadores públicos de serviços de saneamento básico, a União poderá conceder benefícios ou incentivos orçamentários, fiscais ou creditícios como contrapartida ao alcance de metas de desempenho operacional previamente estabelecidas.

§ 6º A exigência prevista na alínea a do inciso I do caput deste artigo não se aplica à destinação de recursos para programas de desenvolvimento institucional do operador de serviços públicos de saneamento básico.

§ 7º (VETADO).

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.

Art. 52. A União elaborará, sob a coordenação do Ministério das Cidades:

- I. o Plano Nacional de Saneamento Básico - PNSB que conterá:
  - a) os objetivos e metas nacionais e regionalizadas, de curto, médio e longo prazos, para a universalização dos serviços de saneamento básico e o alcance de níveis crescentes de saneamento básico no território nacional, observando a compatibilidade com os demais planos e políticas públicas da União;
  - b) as diretrizes e orientações para o equacionamento dos condicionantes de natureza político-institucional, legal e jurídica, econômico-financeira,

administrativa, cultural e tecnológica com impacto na consecução das metas e objetivos estabelecidos;

- c) a proposição de programas, projetos e ações necessários para atingir os objetivos e as metas da Política Federal de Saneamento Básico, com identificação das respectivas fontes de financiamento;
  - d) as diretrizes para o planejamento das ações de saneamento básico em áreas de especial interesse turístico;
  - e) os procedimentos para a avaliação sistemática da eficiência e eficácia das ações executadas.
- II. planos regionais de saneamento básico, elaborados e executados em articulação com os Estados, Distrito Federal e Municípios envolvidos para as regiões integradas de desenvolvimento econômico ou nas que haja a participação de órgão ou entidade federal na prestação de serviço público de saneamento básico.

§ 1º O PNSB deve:

- I. abranger o abastecimento de água, o esgotamento sanitário, o manejo de resíduos sólidos e o manejo de águas pluviais e outras ações de saneamento básico de interesse para a melhoria da salubridade ambiental, incluindo o provimento de banheiros e unidades hidrossanitárias para populações de baixa renda;
- II. tratar especificamente das ações da União relativas ao saneamento básico nas áreas indígenas, nas reservas extrativistas da União e nas comunidades quilombolas.

§ 2º Os planos de que tratam os incisos I e II do caput deste artigo devem ser elaborados com horizonte de 20 (vinte) anos, avaliados anualmente e revisados a cada 4 (quatro) anos, preferencialmente em períodos coincidentes com os de vigência dos planos plurianuais.

Art. 53. Fica instituído o Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico - SINISA, com os objetivos de:

- I. coletar e sistematizar dados relativos às condições da prestação dos serviços públicos de saneamento básico;
- II. disponibilizar estatísticas, indicadores e outras informações relevantes para a caracterização da demanda e da oferta de serviços públicos de saneamento básico;
- III. permitir e facilitar o monitoramento e avaliação da eficiência e da eficácia da prestação dos serviços de saneamento básico.

§ 1º As informações do Sinisa são públicas e acessíveis a todos, devendo ser publicadas por meio da internet.

§ 2º A União apoiará os titulares dos serviços a organizar sistemas de informação em saneamento básico, em atendimento ao disposto no inciso VI do caput do art. 9º desta Lei.

## Capítulo X – Disposições finais

Art. 54. (VETADO).

Art. 55. O § 5º do art. 2º da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 2º [...]

§ 5º A infraestrutura básica dos parcelamentos é constituída pelos equipamentos urbanos de escoamento das águas pluviais, iluminação pública, esgotamento sanitário, abastecimento de água potável, energia elétrica pública e domiciliar e vias de circulação. [...]” (NR)

Art. 56. (VETADO)

Art. 57. O inciso XXVII do caput do art. 24 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 24. [...]

XXVII - na contratação da coleta, processamento e comercialização de resíduos sólidos urbanos recicláveis ou reutilizáveis, em áreas com sistema de coleta seletiva de lixo, efetuados por associações ou cooperativas formadas exclusivamente por pessoas físicas de baixa renda reconhecidas pelo poder público como catadores de materiais recicláveis, com o uso de equipamentos compatíveis com as normas técnicas, ambientais e de saúde pública. [...]” (NR)

Art. 58. O art. 42 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 42. [...]

§ 1º Vencido o prazo mencionado no contrato ou ato de outorga, o serviço poderá ser prestado por órgão ou entidade do poder concedente, ou delegado a terceiros, mediante novo contrato.

§ 3º As concessões a que se refere o § 2º deste artigo, inclusive as que não possuam instrumento que as formalize ou que possuam cláusula que preveja prorrogação, terão validade máxima até o dia 31 de dezembro de 2010, desde que, até o dia 30 de junho de 2009, tenham sido cumpridas, cumulativamente, as seguintes condições:

- I. levantamento mais amplo e retroativo possível dos elementos físicos constituintes da infraestrutura de bens reversíveis e dos dados financeiros, contábeis e comerciais relativos à prestação dos serviços, em dimensão necessária e suficiente para a realização do cálculo de eventual indenização relativa aos investimentos ainda não amortizados pelas receitas emergentes da concessão, observadas as disposições legais e contratuais que regulavam a prestação do serviço ou a ela aplicáveis nos 20 (vinte) anos anteriores ao da publicação desta Lei;
- II. celebração de acordo entre o poder concedente e o concessionário sobre os critérios e a forma de indenização de eventuais créditos remanescentes de investimentos ainda não amortizados ou depreciados, apurados a partir dos levantamentos referidos no inciso I deste parágrafo e auditados por instituição especializada escolhida de comum acordo pelas partes; e
- III. publicação na imprensa oficial de ato formal de autoridade do poder concedente, autorizando a prestação precária dos serviços por prazo de até 6 (seis)

meses, renovável até 31 de dezembro de 2008, mediante comprovação do cumprimento do disposto nos incisos I e II deste parágrafo.

§ 4º Não ocorrendo o acordo previsto no inciso II do § 3º deste artigo, o cálculo da indenização de investimentos será feito com base nos critérios previstos no instrumento de concessão antes celebrado ou, na omissão deste, por avaliação de seu valor econômico ou reavaliação patrimonial, depreciação e amortização de ativos imobilizados definidos pelas legislações fiscal e das sociedades por ações, efetuada por empresa de auditoria independente escolhida de comum acordo pelas partes.

§ 5º No caso do § 4º deste artigo, o pagamento de eventual indenização será realizado, mediante garantia real, por meio de 4 (quatro) parcelas anuais, iguais e sucessivas, da parte ainda não amortizada de investimentos e de outras indenizações relacionadas à prestação dos serviços, realizados com capital próprio do concessionário ou de seu controlador, ou originários de operações de financiamento, ou obtidos mediante emissão de ações, debêntures e outros títulos mobiliários, com a primeira parcela paga até o último dia útil do exercício financeiro em que ocorrer a reversão.

§ 6º Ocorrendo acordo, poderá a indenização de que trata o § 5º deste artigo ser paga mediante receitas de novo contrato que venha a disciplinar a prestação do serviço.” (NR)

Art. 59. (VETADO).

Art. 60. Revoga-se a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978.

Brasília, 5 de janeiro de 2007; 186º da Independência e 119º da República.

*Luiz Inácio Lula da Silva*  
*Márcio Fortes de Almeida*  
*Luiz Paulo Teles Ferreira*  
*Barreto Bernard Appy*  
*Paulo Sérgio Oliveira Passos*  
*Luiz Marinho*  
*José Agenor Álvares da Silva*  
*Fernando Rodrigues Lopes de Oliveira*  
*Marina Silva*

## Anexo D – Decreto nº 7.217, de 21 de junho de 2010

**O PRESIDENTE DA REPÚBLICA**, no uso das atribuições que lhe confere o art. 84, incisos IV e VI, alínea “a”, da Constituição, e tendo em vista o disposto na Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007,

**DECRETA:**

### Título I – Das disposições preliminares

#### Capítulo I – Do objeto

Art. 1º Este Decreto estabelece normas para execução da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007.

#### Capítulo II – Das definições

Art. 2º Para os fins deste Decreto, consideram-se:

- I. planejamento: as atividades atinentes à identificação, qualificação, quantificação, organização e orientação de todas as ações, públicas e privadas, por meio das quais o serviço público deve ser prestado ou colocado à disposição de forma adequada;
- II. regulação: todo e qualquer ato que discipline ou organize determinado serviço público, incluindo suas características, padrões de qualidade, impacto socioambiental, direitos e obrigações dos usuários e dos responsáveis por sua oferta ou prestação e fixação e revisão do valor de tarifas e outros preços públicos, para atingir os objetivos do art. 27;
- III. fiscalização: 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;
- IV. entidade de regulação: entidade reguladora ou regulador: agência reguladora, consórcio público de regulação, autoridade regulatória, ente regulador, ou qualquer outro órgão ou entidade de direito público que possua competências próprias de natureza regulatória, independência decisória e não acumule funções de prestador dos serviços regulados;
- V. prestação de serviço público de saneamento básico: atividade, acompanhada ou não de execução de obra, com objetivo de permitir aos usuários acesso a serviço público de saneamento básico com características e padrões de qualidade determinados pela legislação, planejamento ou regulação;

- VI. controle social: conjunto de mecanismos e procedimentos que garantem à sociedade informações, representações técnicas e participação nos processos de formulação de políticas, de planejamento e de avaliação relacionados aos serviços públicos de saneamento básico;
- VII. titular: o ente da Federação que possua por competência a prestação de serviço público de saneamento básico;
- VIII. prestador de serviço público: o órgão ou entidade, inclusive empresa:
  - a) do titular, ao qual a Lei tenha atribuído competência de prestar serviço público; ou
  - b) ao qual o titular tenha delegado a prestação dos serviços, observado o disposto no art.10 da Lei nº. 11.445, de 2007.
- IX. gestão associada: associação voluntária de entes federados, por convênio de cooperação ou consórcio público, conforme disposto no art. 241 da Constituição;
- X. prestação regionalizada: aquela em que um único prestador atende a dois ou mais titulares, com uniformidade de fiscalização e regulação dos serviços, inclusive de sua remuneração, e com compatibilidade de planejamento;
- XI. serviços públicos de saneamento básico: conjunto dos serviços públicos de manejo de resíduos sólidos, de limpeza urbana, de abastecimento de água, de esgotamento sanitário e de drenagem e manejo de águas pluviais, bem como infraestruturas destinadas exclusivamente a cada um destes serviços;
- XII. universalização: ampliação progressiva do acesso de todos os domicílios ocupados ao saneamento básico;
- XIII. subsídios: instrumento econômico de política social para viabilizar manutenção e continuidade de serviço público com objetivo de universalizar acesso ao saneamento básico, especialmente para populações e localidades de baixa renda;
- XIV. subsídios diretos: quando destinados a determinados usuários;
- XV. subsídios indiretos: quando destinados a prestador de serviços públicos;
- XVI. subsídios internos: aqueles concedidos no âmbito territorial de cada titular;
- XVII. subsídios entre localidades: aqueles concedidos nas hipóteses de gestão associada e prestação regional;
- XVIII. subsídios tarifários: quando integrem a estrutura tarifária;
- XIX. subsídios fiscais: quando decorrerem da alocação de recursos orçamentários, inclusive por meio de subvenções;
- XX. localidade de pequeno porte: vilas, aglomerados rurais, povoados, núcleos, lugarejos e aldeias, assim definidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE;
- XXI. aviso: informação dirigida a usuário pelo prestador dos serviços, com comprovação de recebimento, que tenha como objetivo notificar a interrupção da prestação dos serviços;

- XXII. comunicação: informação dirigida a usuários e ao regulador, inclusive por meio de veiculação em mídia impressa ou eletrônica;
- XXIII. água potável: água para consumo humano cujos parâmetros microbiológicos, físicos e químicos atendam ao padrão de potabilidade estabelecido pelas normas do Ministério da Saúde;
- XXIV. sistema de abastecimento de água: instalação composta por conjunto de infraestruturas, obras civis, materiais e equipamentos, destinada à produção e à distribuição canalizada de água potável para populações, sob a responsabilidade do Poder Público;
- XXV. soluções individuais: todas e quaisquer soluções alternativas de saneamento básico que atendam a apenas uma unidade de consumo;
- XXVI. edificação permanente urbana: construção de caráter não transitório, destinada a abrigar atividade humana;
- XXVII. ligação predial: derivação da água da rede de distribuição ou interligação com o sistema de coleta de esgotos por meio de instalações assentadas na via pública ou em propriedade privada até a instalação predial;
- XXVIII. etapas de eficiência: parâmetros de qualidade de efluentes, a fim de se alcançar progressivamente, por meio do aperfeiçoamento dos sistemas e processos de tratamento, o atendimento às classes dos corpos hídricos; e
- XXIX. metas progressivas de corpos hídricos: desdobramento do enquadramento em objetivos de qualidade de água intermediários para corpos receptores, com cronograma preestabelecido, a fim de atingir a meta final de enquadramento.

§ 1º Não constituem serviço público:

- I. as ações de saneamento executadas por meio de soluções individuais, desde que o usuário não dependa de terceiros para operar os serviços; e
- II. as ações e serviços de saneamento básico de responsabilidade privada, incluindo o manejo de resíduos de responsabilidade do gerador.

§ 2º Ficam excetuadas do disposto no § 1º:

- I. a solução que atenda a condomínios ou localidades de pequeno porte, na forma prevista no § 1º do art. 10 da Lei nº 11.445, de 2007; e
- II. a fossa séptica e outras soluções individuais de esgotamento sanitário, quando se atribua ao Poder Público a responsabilidade por sua operação, controle ou disciplina, nos termos de norma específica.

§ 3º Para os fins do inciso VIII do **caput**, consideram-se também prestadoras do serviço público de manejo de resíduos sólidos as associações ou cooperativas, formadas por pessoas físicas de baixa renda reconhecidas pelo Poder Público como catadores de materiais recicláveis, que executam coleta, processamento e comercialização de resíduos sólidos urbanos recicláveis ou reutilizáveis.

## Capítulo III – Dos serviços públicos de saneamento básico

### Seção I – Das Disposições Gerais

Art. 3º Os serviços públicos de saneamento básico possuem natureza essencial e serão prestados com base nos seguintes princípios:

- I. universalização do acesso;
- II. integralidade, compreendida como o conjunto de todas as atividades e componentes de cada um dos diversos serviços de saneamento básico, propiciando à população o acesso na conformidade de suas necessidades e maximizando a eficácia das ações e resultados;
- III. abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana, manejo dos resíduos sólidos e manejo de águas pluviais realizados de formas adequadas à saúde pública e à proteção do meio ambiente;
- IV. disponibilidade, em todas as áreas urbanas, de serviços públicos de manejo das águas pluviais adequados à saúde pública e à segurança da vida e do patrimônio público e privado;
- V. adoção de métodos, técnicas e processos que considerem as peculiaridades locais e regionais, não causem risco à saúde pública e promovam o uso racional da energia, conservação e racionalização do uso da água e dos demais recursos naturais;
- VI. articulação com as políticas de desenvolvimento urbano e regional, de habitação, de combate à pobreza e de sua erradicação, de proteção ambiental, de recursos hídricos, de promoção da saúde e outras de relevante interesse social voltadas para a melhoria da qualidade de vida, para as quais o saneamento básico seja fator determinante;
- VII. eficiência e sustentabilidade econômica;
- VIII. utilização de tecnologias apropriadas, considerando a capacidade de pagamento dos usuários e a adoção de soluções graduais e progressivas;
- IX. transparência das ações, baseada em sistemas de informações e processos decisórios institucionalizados;
- X. controle social;
- XI. segurança, qualidade e regularidade; e
- XII. integração das infraestruturas e serviços com a gestão eficiente dos recursos hídricos.

### Seção II – Dos Serviços Públicos de Abastecimento de Água

Art. 4º Consideram-se serviços públicos de abastecimento de água a sua distribuição mediante ligação predial, incluindo eventuais instrumentos de medição, bem como, quando vinculadas a esta finalidade, as seguintes atividades:

- I. reservação de água bruta;
- II. captação;
- III. adução de água bruta;

- IV. tratamento de água;
- V. adução de água tratada; e
- VI. reservação de água tratada.

Art. 5º O Ministério da Saúde definirá os parâmetros e padrões de potabilidade da água, bem como estabelecerá os procedimentos e responsabilidades relativos ao controle e vigilância da qualidade da água para consumo humano.

§ 1º A responsabilidade do prestador dos serviços públicos no que se refere ao controle da qualidade da água não prejudica a vigilância da qualidade da água para consumo humano por parte da autoridade de saúde pública.

§ 2º Os prestadores de serviços de abastecimento de água devem informar e orientar a população sobre os procedimentos a serem adotados em caso de situações de emergência que ofereçam risco à saúde pública, atendidas as orientações fixadas pela autoridade competente.

Art. 6º Excetuados os casos previstos nas normas do titular, da entidade de regulação e de meio ambiente, toda edificação permanente urbana será conectada à rede pública de abastecimento de água disponível.

§ 1º Na ausência de redes públicas de abastecimento de água, serão admitidas soluções individuais, observadas as normas editadas pela entidade reguladora e pelos órgãos responsáveis pelas políticas ambiental, sanitária e de recursos hídricos.

§ 2º As normas de regulação dos serviços poderão prever prazo para que o usuário se conecte à rede pública, preferencialmente não superior a noventa dias.

§ 3º Decorrido o prazo previsto no § 2º, caso fixado nas normas de regulação dos serviços, o usuário estará sujeito às sanções previstas na legislação do titular.

§ 4º Poderão ser adotados subsídios para viabilizar a conexão, inclusive a intradomiciliar, dos usuários de baixa renda.

Art. 7º A instalação hidráulica predial ligada à rede pública de abastecimento de água não poderá ser também alimentada por outras fontes.

§ 1º Entende-se como sendo a instalação hidráulica predial mencionada no **caput** a rede ou tubulação de água que vai da ligação de água da prestadora até o reservatório de água do usuário.

§ 2º A legislação e as normas de regulação poderão prever sanções administrativas a quem infringir o disposto no **caput**.

§ 3º O disposto no § 2º não exclui a possibilidade da adoção de medidas administrativas para fazer cessar a irregularidade, bem como a responsabilização civil no caso de contaminação de água das redes públicas ou do próprio usuário.

§ 4º Serão admitidas instalações hidráulicas prediais com objetivo de reuso de efluentes ou aproveitamento de água de chuva, desde que devidamente autorizadas pela autoridade competente.

Art. 8º A remuneração pela prestação dos serviços públicos de abastecimento de água pode ser fixada com base no volume consumido de água, podendo ser progressiva, em razão do consumo.

§ 1º O volume de água consumido deve ser aferido, preferencialmente, por meio de medição individualizada, levando-se em conta cada uma das unidades, mesmo quando situadas na mesma edificação.

§ 2º Ficam excetuadas do disposto no § 1º, entre outras previstas na legislação, as situações em que as infraestruturas das edificações não permitam individualização do consumo ou em que a absorção dos custos para instalação dos medidores individuais seja economicamente inviável para o usuário.

### **Seção III – Dos Serviços Públicos de Esgotamento Sanitário**

Art. 9º Consideram-se serviços públicos de esgotamento sanitário os serviços constituídos por uma ou mais das seguintes atividades:

- I. coleta, inclusive ligação predial, dos esgotos sanitários;
- II. transporte dos esgotos sanitários;
- III. tratamento dos esgotos sanitários; e
- IV. disposição final dos esgotos sanitários e dos lodos originários da operação de unidades de tratamento coletivas ou individuais, inclusive fossas sépticas.

§ 1º Para os fins deste artigo, a legislação e as normas de regulação poderão considerar como esgotos sanitários também os efluentes industriais cujas características sejam semelhantes às do esgoto doméstico.

§ 2º A legislação e as normas de regulação poderão prever penalidades em face de lançamentos de águas pluviais ou de esgotos não compatíveis com a rede de esgotamento sanitário.

Art. 10. A remuneração pela prestação de serviços públicos de esgotamento sanitário poderá ser fixada com base no volume de água cobrado pelo serviço de abastecimento de água.

Art. 11. Excetuados os casos previstos nas normas do titular, da entidade de regulação e de meio ambiente, toda edificação permanente urbana será conectada à rede pública de esgotamento sanitário disponível.

§ 1º Na ausência de rede pública de esgotamento sanitário serão admitidas soluções individuais, observadas as normas editadas pela entidade reguladora e pelos órgãos responsáveis pelas políticas ambientais, de saúde e de recursos hídricos.

§ 2º As normas de regulação dos serviços poderão prever prazo para que o usuário se conecte a rede pública, preferencialmente não superior a noventa dias.

§ 3º Decorrido o prazo previsto no § 2º, caso fixado nas normas de regulação dos serviços, o usuário estará sujeito às sanções previstas na legislação do titular.

§ 4º Poderão ser adotados subsídios para viabilizar a conexão, inclusive intradomiliar, dos usuários de baixa renda.

#### **Seção IV – Dos Serviços Públicos de Manejo de Resíduos Sólidos Urbanos**

Art. 12. Consideram-se serviços públicos de manejo de resíduos sólidos as atividades de coleta e transbordo, transporte, triagem para fins de reutilização ou reciclagem, tratamento, inclusive por compostagem, e disposição final dos:

- I. resíduos domésticos;
- II. resíduos originários de atividades comerciais, industriais e de serviços, em quantidade e qualidade similares às dos resíduos domésticos, que, por decisão do titular, sejam considerados resíduos sólidos urbanos, desde que tais resíduos não sejam de responsabilidade de seu gerador nos termos da norma legal ou administrativa, de decisão judicial ou de termo de ajustamento de conduta; e
- III. resíduos originários dos serviços públicos de limpeza pública urbana, tais como:
  - a) serviços de varrição, capina, roçada, poda e atividades correlatas em vias e logradouros públicos;
  - b) asseio de túneis, escadarias, monumentos, abrigos e sanitários públicos;
  - c) raspagem e remoção de terra, areia e quaisquer materiais depositados pelas águas pluviais em logradouros públicos;
  - d) desobstrução e limpeza de bueiros, bocas de lobo e correlatos; e
  - e) limpeza de logradouros públicos onde se realizem feiras públicas e outros eventos de acesso aberto ao público.

Art. 13. Os planos de saneamento básico deverão conter prescrições 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.

Art. 14. A remuneração pela prestação de serviço público de manejo de resíduos sólidos urbanos deverá levar em conta a adequada destinação dos resíduos coletados, bem como poderá considerar:

- I. nível de renda da população da área atendida;
- II. características dos lotes urbanos e áreas neles edificadas;
- III. peso ou volume médio coletado por habitante ou por domicílio; ou
- IV. mecanismos econômicos de incentivo à minimização da geração de resíduos e à recuperação dos resíduos gerados.

#### **Seção V – Dos Serviços Públicos de Manejo de Águas Pluviais Urbanas**

Art. 15. Consideram-se serviços públicos de manejo das águas pluviais urbanas os constituídos por uma ou mais das seguintes atividades:

- I. drenagem urbana;
- II. transporte de águas pluviais urbanas;
- III. detenção ou retenção de águas pluviais urbanas para amortecimento de vazões de cheias, e
- IV. tratamento e disposição final de águas pluviais urbanas.

Art. 16. A cobrança pela prestação do serviço público de manejo de águas pluviais urbanas deverá levar em conta, em cada lote urbano, o percentual de área impermeabilizada e a existência de dispositivos de amortecimento ou de retenção da água pluvial, bem como poderá considerar:

- I. nível de renda da população da área atendida; e
- II. características dos lotes urbanos e as áreas que podem ser neles edificadas.

#### **Seção VI – Da Interrupção dos Serviços**

Art. 17. A prestação dos serviços públicos de saneamento básico deverá obedecer ao princípio da continuidade, podendo ser interrompida pelo prestador nas hipóteses de:

- I. situações que atinjam a segurança de pessoas e bens, especialmente as de emergência e as que coloquem em risco a saúde da população ou de trabalhadores dos serviços de saneamento básico;
- II. manipulação indevida, por parte do usuário, da ligação predial, inclusive medidor, ou qualquer outro componente da rede pública; ou
- III. necessidade de efetuar reparos, modificações ou melhorias nos sistemas por meio de interrupções programadas.

§ 1º Os serviços de abastecimento de água, além das hipóteses previstas no **caput**, poderão ser interrompidos pelo prestador, após aviso ao usuário, com comprovação do recebimento e antecedência mínima de trinta dias da data prevista para a suspensão, nos seguintes casos:

- I. negativa do usuário em permitir a instalação de dispositivo de Leitura de água consumida; ou
- II. inadimplemento pelo usuário do pagamento devido pela prestação do serviço de abastecimento de água.

§ 2º As interrupções programadas serão previamente comunicadas ao regulador e aos usuários no prazo estabelecido na norma de regulação, que preferencialmente será superior a quarenta e oito horas.

§ 3º A interrupção ou a restrição do fornecimento de água por inadimplência a estabelecimentos de saúde, a instituições educacionais e de internação coletiva de pessoas e a usuário residencial de baixa renda beneficiário de tarifa social deverá obedecer a prazos e critérios que preservem condições mínimas de manutenção da saúde das pessoas atingidas.

### **Capítulo IV – Da relação dos serviços públicos de saneamento básico com os recursos hídricos**

Art. 18. Os recursos hídricos não integram os serviços públicos de saneamento básico.

Parágrafo único. A prestação de serviços públicos de saneamento básico deverá ser realizada com base no uso sustentável dos recursos hídricos.

Art. 19. Os planos de saneamento básico deverão ser compatíveis com os planos de recursos hídricos das bacias hidrográficas em que os Municípios estiverem inseridos.

Art. 20. A utilização de recursos hídricos na prestação de serviços públicos de saneamento básico, inclusive para disposição ou diluição de esgotos e outros resíduos líquidos, é sujeita a outorga de direito de uso.

Art. 21. Em situação crítica de escassez ou contaminação de recursos hídricos que obrigue à adoção de racionamento, declarada pela autoridade gestora de recursos hídricos, o ente regulador poderá adotar mecanismos tarifários de contingência, com objetivo de cobrir custos adicionais decorrentes, garantindo o equilíbrio financeiro da prestação do serviço e a gestão da demanda.

Parágrafo único. A tarifa de contingência, caso adotada, incidirá, preferencialmente, sobre os consumidores que ultrapassarem os limites definidos no racionamento.

## Capítulo V – Do licenciamento ambiental

Art. 22. O licenciamento ambiental de unidades de tratamento de esgoto sanitário e de efluentes gerados nos processos de tratamento de água considerará etapas de eficiência, a fim de alcançar progressivamente os padrões definidos pela legislação ambiental e os das classes dos corpos hídricos receptores.

§ 1º A implantação das etapas de eficiência de tratamento de efluentes será estabelecida em função da capacidade de pagamento dos usuários.

§ 2º A autoridade ambiental competente estabelecerá procedimentos simplificados de licenciamento para as atividades a que se refere o **caput**, em função do porte das unidades e dos impactos ambientais esperados.

§ 3º Para o cumprimento do **caput**, a autoridade ambiental competente estabelecerá metas progressivas para que a qualidade dos efluentes de unidades de tratamento de esgotos sanitários atendam aos padrões das classes dos corpos hídricos receptores, a partir dos níveis presentes de tratamento, da tecnologia disponível e considerando a capacidade de pagamento dos usuários envolvidos.

§ 4º O Conselho Nacional de Meio Ambiente e o Conselho Nacional de Recursos Hídricos editarão, no âmbito de suas respectivas competências, normas para o cumprimento do disposto neste artigo.

## Título II – Das diretrizes para os serviços públicos de saneamento básico

### Capítulo I – Do exercício da titularidade

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;
- II. prestar diretamente os serviços ou autorizar a sua delegação;
- III. definir o ente responsável pela sua regulação e fiscalização, bem como os procedimentos de sua atuação;
- IV. adotar parâmetros para a garantia do atendimento essencial à saúde pública;
- V. fixar os direitos e os deveres dos usuários;
- VI. estabelecer mecanismos de participação e controle social; e
- VII. estabelecer sistema de informações sobre os serviços, articulado com o Sistema Nacional de Informações em Saneamento - SINISA.

§ 1º O titular poderá, por indicação da entidade reguladora, intervir e retomar a prestação dos serviços delegados nas hipóteses previstas nas normas legais, regulamentares ou contratuais.

§ 2º Inclui-se entre os parâmetros mencionados no inciso IV do **caput** o volume mínimo **per capita** de água para abastecimento público, observadas as normas nacionais sobre a potabilidade da água.

§ 3º Ao Sistema Único de Saúde - SUS, por meio de seus órgãos de direção e de controle social, compete participar da formulação da política e da execução das ações de saneamento básico, por intermédio dos planos de saneamento básico.

## Capítulo II – Do planejamento

Art. 24. O processo de planejamento do saneamento básico envolve:

- I. o plano de saneamento básico, elaborado pelo titular;
- II. o Plano Nacional de Saneamento Básico - PNSB, elaborado pela União; e
- III. os planos regionais de saneamento básico elaborados pela União nos termos do inciso II do art. 52 da Lei nº 11.445, de 2007.

§ 1º O planejamento dos serviços públicos de saneamento básico atenderá ao princípio da solidariedade entre os entes da Federação, podendo desenvolver-se mediante cooperação federativa.

§ 2º O plano regional poderá englobar apenas parte do território do ente da Federação que o elaborar.

Art. 25. A prestação de serviços públicos de saneamento básico observará plano editado pelo titular, que atenderá ao disposto no art. 19 e que abrangerá, no mínimo:

- I. diagnóstico da situação e de seus impactos nas condições de vida, utilizando sistema de indicadores de saúde, epidemiológicos, ambientais, inclusive hidrológicos, e socioeconômicos e apontando as causas das deficiências detectadas;
- II. metas de curto, médio e longo prazos, com o objetivo de alcançar o acesso universal aos serviços, admitidas soluções graduais e progressivas e observada a compatibilidade com os demais planos setoriais;
- III. programas, projetos e ações necessários para atingir os objetivos e as metas, de modo compatível com os respectivos planos plurianuais e com outros planos governamentais correlatos, identificando possíveis fontes de financiamento;
- IV. ações para situações de emergências e contingências; e
- V. mecanismos e procedimentos para avaliação sistemática da eficiência e eficácia das ações programadas.

§ 1º O plano de saneamento básico deverá abranger os serviços de abastecimento de água, de esgotamento sanitário, de manejo de resíduos sólidos, de limpeza urbana e de manejo de águas pluviais, podendo o titular, a seu critério, elaborar planos específicos para um ou mais desses serviços.

§ 2º A consolidação e compatibilização dos planos específicos deverão ser efetuadas pelo titular, inclusive por meio de consórcio público do qual participe.

§ 3º O plano de saneamento básico, ou o eventual plano específico, poderá ser elaborado mediante apoio técnico ou financeiro prestado por outros entes da Federação, pelo prestador dos serviços ou por instituições universitárias ou de pesquisa científica, garantida a participação das comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil.

§ 4º O plano de saneamento básico será revisto periodicamente, em prazo não superior a quatro anos, anteriormente à elaboração do plano plurianual.

§ 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.

§ 6º Para atender ao disposto no § 1º do art. 22, o plano deverá identificar as situações em que não haja capacidade de pagamento dos usuários e indicar solução para atingir as metas de universalização.

§ 7º A delegação de serviço de saneamento básico observará o disposto no plano de saneamento básico ou no eventual plano específico.

§ 8º No caso de serviços prestados mediante contrato, as disposições de plano de saneamento básico, de eventual plano específico de serviço ou de suas revisões, quando posteriores à contratação, somente serão eficazes em relação ao prestador mediante a preservação do equilíbrio econômico-financeiro.

§ 9º O plano de saneamento básico deverá englobar integralmente o território do titular.

§ 10º Os titulares poderão elaborar, em conjunto, plano específico para determinado serviço, ou que se refira à apenas parte de seu território.

§ 11º Os planos de saneamento básico deverão ser compatíveis com o disposto nos planos de bacias hidrográficas.

Art. 26. A elaboração e a revisão dos planos de saneamento básico deverão efetivar-se, de forma a garantir a ampla participação das comunidades, dos movimentos e das entidades da sociedade civil, por meio de procedimento que, no mínimo, deverá prever fases de:

- I. divulgação, em conjunto com os estudos que os fundamentarem;
- II. recebimento de sugestões e críticas por meio de consulta ou audiência pública; e
- III. quando previsto na legislação do titular, análise e opinião por órgão colegiado criado nos termos do art. 47 da Lei nº 11.445, de 2007.

§ 1º 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 rede mundial de computadores - internet e por audiência pública.

§ 2º A partir do exercício financeiro de 2014, a existência de plano de saneamento básico, elaborado pelo titular dos serviços, será condição para o acesso a recursos orçamentários da União ou a recursos de financiamentos geridos ou administrados por órgão ou entidade da administração pública federal, quando destinados a serviços de saneamento básico.

## Capítulo III – Da regulação

### Seção I – Dos Objetivos da Regulação

Art. 27. 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; e
- IV. definir tarifas e outros preços públicos que assegurem tanto o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos, quanto a modicidade tarifária e de outros preços públicos, mediante mecanismos que induzam a eficiência e eficácia dos serviços e que permitam a apropriação social dos ganhos de produtividade.

Parágrafo único. Compreendem-se nas atividades de regulação dos serviços de saneamento básico a interpretação e a fixação de critérios para execução dos contratos e dos serviços e para correta administração de subsídios.

### Seção II – Do Exercício da Função de Regulação

#### Subseção I – Das Disposições Gerais

Art. 28. O exercício da função de regulação atenderá aos seguintes princípios:

- I. independência decisória, incluindo autonomia administrativa, orçamentária e financeira da entidade de regulação; e
- II. transparência, tecnicidade, celeridade e objetividade das decisões.

#### Subseção II – Das Normas de Regulação

Art. 29. Cada um dos serviços públicos de saneamento básico pode possuir regulação específica.

Art. 30. As normas de regulação dos serviços serão editadas:

- I. por legislação do titular, no que se refere:
  - a) aos direitos e obrigações dos usuários e prestadores, bem como às penalidades a que estarão sujeitos; e
  - b) aos procedimentos e critérios para a atuação das entidades de regulação e de fiscalização; e.
- II. por norma da entidade de regulação, no que se refere às dimensões técnica, econômica e social de prestação dos serviços, que abrangerão, pelo menos, os seguintes aspectos:
  - a) padrões e indicadores de qualidade da prestação dos serviços;
  - b) prazo para os prestadores de serviços comunicarem aos usuários as providências adotadas em face de queixas ou de reclamações relativas aos serviços;
  - c) requisitos operacionais e de manutenção dos sistemas;
  - d) metas progressivas de expansão e de qualidade dos serviços e respectivos prazos;
  - e) regime, estrutura e níveis tarifários, bem como procedimentos e prazos de sua fixação, reajuste e revisão;
  - f) medição, faturamento e cobrança de serviços;
  - g) monitoramento dos custos;
  - h) avaliação da eficiência e eficácia dos serviços prestados;
  - i) plano de contas e mecanismos de informação, auditoria e certificação;
  - j) subsídios tarifários e não tarifários;
  - k) padrões de atendimento ao público e mecanismos de participação e informação; e
  - l) medidas de contingências e de emergências, inclusive racionamento.

§ 1º Em caso de gestão associada ou prestação regionalizada dos serviços, os titulares poderão adotar os mesmos critérios econômicos, sociais e técnicos da regulação em toda a área de abrangência da associação ou da prestação.

§ 2º 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 na Lei nº 11.445, de 2007.

#### Subseção III – Dos Órgãos e das Entidades de Regulação

Art. 31. As atividades administrativas de regulação, inclusive organização, e de fiscalização dos serviços de saneamento básico poderão ser executadas pelo titular:

- I. diretamente, mediante órgão ou entidade de sua administração direta ou indireta, inclusive consórcio público do qual participe; ou
- II. mediante delegação, por meio de convênio de cooperação, a órgão ou entidade de outro ente da Federação ou a consórcio público do qual não participe, instituído para gestão associada de serviços públicos.

§ 1º O exercício das atividades administrativas de regulação de serviços públicos de saneamento básico poderá se dar por consórcio público constituído para essa finalidade ou ser delegado pelos titulares, explicitando, no ato de delegação, o prazo de delegação, a forma de atuação e a abrangência das atividades a ser desempenhadas pelas partes envolvidas.

§ 2º As entidades de fiscalização deverão receber e se manifestar conclusivamente sobre as reclamações que, a juízo do interessado, não tenham sido suficientemente atendidas pelos prestadores dos serviços.

Art. 32. Os prestadores de serviços públicos de saneamento básico deverão fornecer à entidade de regulação todos os dados e informações necessários para desempenho de suas atividades.

Parágrafo único. Incluem-se entre os dados e informações a que se refere o **caput** aqueles produzidos por empresas ou profissionais contratados para executar serviços ou fornecer materiais e equipamentos.

#### Subseção IV – Da Publicidade dos Atos de Regulação

Art. 33. Deverá ser assegurada 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.

§ 1º Excluem-se do disposto no **caput** os documentos considerados sigilosos em razão de interesse público relevante, mediante prévia e motivada decisão.

§ 2º A publicidade a que se refere o **caput** deverá se efetivar, preferencialmente, por meio de sítio mantido na internet.

## Capítulo IV – Do controle social

Art. 34. O controle social dos serviços públicos de saneamento básico poderá ser instituído mediante adoção, entre outros, dos seguintes mecanismos:

- I. debates e audiências públicas;
- II. consultas públicas;
- III. conferências das cidades; ou
- IV. participação de órgãos colegiados de caráter consultivo na formulação da política de saneamento básico, bem como no seu planejamento e avaliação.

§ 1º As audiências públicas mencionadas no inciso I do **caput** devem se realizar de modo a possibilitar o acesso da população, podendo ser realizadas de forma regionalizada.

§ 2º As consultas públicas devem ser promovidas de forma a possibilitar que qualquer do povo, independentemente de interesse, ofereça críticas e sugestões a propostas do Poder Público, devendo tais consultas ser adequadamente respondidas.

§ 3º Nos órgãos colegiados mencionados no inciso IV do **caput**, é assegurada a participação de representantes:

- I. dos titulares dos serviços;
- II. de órgãos governamentais relacionados ao setor de saneamento básico;
- III. dos prestadores de serviços públicos de saneamento básico;
- IV. dos usuários de serviços de saneamento básico; e
- V. de entidades técnicas, organizações da sociedade civil e de defesa do consumidor relacionadas ao setor de saneamento básico.

§ 4º As funções e competências dos órgãos colegiados a que se refere o inciso IV do **caput** poderão ser exercidas por outro órgão colegiado já existente, com as devidas adaptações da legislação.

§ 5º É assegurado aos órgãos colegiados de controle social o acesso a quaisquer documentos e informações produzidos por órgãos ou entidades de regulação ou de fiscalização, bem como a possibilidade de solicitar a elaboração de estudos com o objetivo de subsidiar a tomada de decisões, observado o disposto no § 1º do art. 33.

§ 6º Será vedado, a partir do exercício financeiro de 2014, acesso aos recursos federais ou aos geridos ou administrados por órgão ou entidade da União, quando destinados a serviços de saneamento básico, àqueles titulares de serviços públicos de saneamento básico que não instituírem, por meio de legislação específica, o controle social realizado por órgão colegiado, nos termos do inciso IV do **caput**.

Art. 35. Os Estados e a União poderão adotar os instrumentos de controle social previstos no art.34.

§ 1º A delegação do exercício de competências não prejudicará o controle social sobre as atividades delegadas ou a elas conexas.

§ 2º No caso da União, o controle social a que se refere o **caput** será exercido nos termos da Medida Provisória no 2.220, de 4 de setembro de 2001, alterada pela Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003.

Art. 36. São assegurados aos usuários de serviços públicos de saneamento básico, nos termos das normas legais, regulamentares e contratuais:

- I. conhecimento dos seus direitos e deveres e das penalidades a que podem estar sujeitos; e
- II. acesso:
  - a) a informações sobre os serviços prestados;
  - b) ao manual de prestação do serviço e de atendimento ao usuário, elaborado pelo prestador e aprovado pela respectiva entidade de regulação; e
  - c) ao relatório periódico sobre a qualidade da prestação dos serviços.

Art. 37. O documento de cobrança relativo à remuneração pela prestação de serviços de saneamento básico ao usuário final deverá:

- I. explicitar itens e custos dos serviços definidos pela entidade de regulação, de forma a permitir o seu controle direto pelo usuário final; e
- II. conter informações mensais sobre a qualidade da água entregue aos consumidores, em cumprimento ao inciso I do Art. 5º do Anexo do Decreto no 5.440, de 4 de maio de 2005.

Parágrafo único. A entidade de regulação dos serviços instituirá modelo de documento de cobrança para a efetivação do previsto no **caput** e seus incisos.

## Capítulo V – Da prestação dos serviços

### Seção I – Das Disposições Gerais

Art. 38. O titular poderá prestar os serviços de saneamento básico:

- I. diretamente, por meio de órgão de sua administração direta ou por autarquia, empresa pública ou sociedade de economia mista que integre a sua administração indireta, facultado que contrate terceiros, no regime da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, para determinadas atividades;
- II. de forma contratada:
  - a) indiretamente, mediante concessão ou permissão, sempre precedida de licitação na modalidade concorrência pública, no regime da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; ou
  - b) no âmbito de gestão associada de serviços públicos, mediante contrato de programa autorizado por contrato de consórcio público ou por convênio de cooperação entre entes federados, no regime da Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005; ou
- III. nos termos de Lei do titular, mediante autorização a usuários organizados em cooperativas ou associações, no regime previsto no art. 10, § 1º, da Lei nº 11.445, de 2007, desde que os serviços se limitem a:

- a) determinado condomínio; ou
- b) localidade de pequeno porte, predominantemente ocupada por população de baixa renda, onde outras formas de prestação apresentem custos de operação e manutenção incompatíveis com a capacidade de pagamento dos usuários.

Parágrafo único. A autorização prevista no inciso III deverá prever a obrigação de transferir ao titular os bens vinculados aos serviços por meio de termo específico, com os respectivos cadastros técnicos.

## **Seção II – Da Prestação Mediante Contrato**

### Subseção I – Das Condições de Validade dos Contratos

Art. 39. São condições de validade dos contratos que tenham por objeto a prestação de serviços públicos de saneamento básico:

- I. existência de plano de saneamento básico;
- II. 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. existência de normas de regulação que prevejam os meios para o cumprimento das diretrizes da Lei nº 11.445, de 2007, incluindo a designação da entidade de regulação e de fiscalização; e
- IV. realização prévia de audiência e de consulta públicas sobre o edital de licitação e sobre a minuta de contrato, no caso de concessão ou de contrato de programa.

§ 1º Para efeitos dos incisos I e II do **caput**, serão admitidos planos específicos quando a contratação for relativa ao serviço cuja prestação será contratada, sem prejuízo do previsto no § 2º do art. 25.

§ 2º É condição de validade para a celebração de contratos de concessão e de programa cujos objetos sejam a prestação de serviços de saneamento básico que as normas mencionadas no inciso III do **caput** prevejam:

- I. autorização para contratação dos serviços, indicando os respectivos prazos e a área a ser atendida;
- II. 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. prioridades de ação, compatíveis com as metas estabelecidas;
- IV. hipóteses de intervenção e de retomada dos serviços;
- V. condições de sustentabilidade e equilíbrio econômico-financeiro da prestação dos serviços, em regime de eficiência, incluindo:
  - a) sistema de cobrança e composição de taxas, tarifas e outros preços públicos;

- b) sistemática de reajustes e de revisões de taxas, tarifas e outros preços públicos; e
  - c) política de subsídios; e
- VI. mecanismos de controle social nas atividades de planejamento, regulação e fiscalização dos serviços.

§ 3º Os planos de investimentos e os projetos relativos ao contrato deverão ser compatíveis com o respectivo plano de saneamento básico.

§ 4º O Ministério das Cidades fomentará a elaboração de norma técnica para servir de referência na elaboração dos estudos previstos no inciso II do **caput**.

§ 5º A viabilidade mencionada no inciso II do **caput** pode ser demonstrada mediante mensuração da necessidade de aporte de outros recursos além dos emergentes da prestação dos serviços.

§ 6º O disposto no **caput** e seus incisos não se aplica aos contratos celebrados com fundamento no inciso IV do art. 24 da Lei nº 8.666, de 1993, cujo objeto seja a prestação de qualquer dos serviços de saneamento básico.

#### Subseção II – Das Cláusulas Necessárias

Art. 40. São cláusulas necessárias dos contratos para prestação de serviço de saneamento básico, além das indispensáveis para atender ao disposto na Lei nº 11.445, de 2007, as previstas:

- I. no art. 13 da Lei nº 11.107, de 2005, no caso de contrato de programa;
- II. no art. 23 da Lei nº 8.987, de 1995, bem como as previstas no edital de licitação, no caso de contrato de concessão; e
- III. no art. 55 da Lei nº 8.666, de 1993, nos demais casos.

#### Seção III – Da Prestação Regionalizada

Art. 41. A contratação de prestação regionalizada de serviços de saneamento básico dar-se-á nos termos de contratos compatíveis, ou por meio de consórcio público que represente todos os titulares contratantes.

Parágrafo único. Deverão integrar o consórcio público mencionado no **caput** todos os entes da Federação que participem da gestão associada, podendo, ainda, integrá-lo o ente da Federação cujo órgão ou entidade vier, por contrato, a atuar como prestador dos serviços.

Art. 42. 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 os titulares tenham delegado o exercício dessas competências por meio de convênio de cooperação entre entes federados, obedecido o art. 241 da Constituição; ou
- II. por consórcio público de direito público integrado pelos titulares dos serviços.

Art. 43. O serviço regionalizado de saneamento básico poderá obedecer a plano de saneamento básico elaborado pelo conjunto de Municípios atendidos.

#### Seção IV – Do Contrato de Articulação de Serviços Públicos de Saneamento Básico

Art. 44. As atividades descritas neste Decreto como integrantes de um mesmo serviço público de saneamento básico podem ter prestadores diferentes.

§ 1º Atendidas a legislação do titular e, no caso de o prestador não integrar a administração do titular, as disposições de contrato de delegação dos serviços, os prestadores mencionados no **caput** celebrarão contrato entre si com cláusulas que estabeleçam pelo menos:

- I. as atividades ou insumos contratados;
- II. as condições e garantias recíprocas de fornecimento e de acesso às atividades ou insumos;
- III. o prazo de vigência, compatível com as necessidades de amortização de investimentos, e as hipóteses de sua prorrogação;
- IV. os procedimentos para a implantação, ampliação, melhoria e gestão operacional das atividades;
- V. as regras para a fixação, o reajuste e a revisão das taxas, tarifas e outros preços públicos aplicáveis ao contrato;
- VI. as condições e garantias de pagamento;
- VII. os direitos e deveres sub-rogados ou os que autorizam a sub-rogação;
- VIII. as hipóteses de extinção, inadmitida a alteração e a rescisão administrativas unilaterais;
- IX. as penalidades a que estão sujeitas as partes em caso de inadimplemento; e
- X. a designação do órgão ou entidade responsável pela regulação e fiscalização das atividades ou insumos contratados.

§ 2º A regulação e a fiscalização das atividades objeto do contrato mencionado no § 1º serão desempenhadas por único órgão ou entidade, que definirá, pelo menos:

- I. normas técnicas relativas à qualidade, quantidade e regularidade dos serviços prestados aos usuários e entre os diferentes prestadores envolvidos;
- II. normas econômicas e financeiras relativas às tarifas, aos subsídios e aos pagamentos por serviços prestados aos usuários e entre os diferentes prestadores envolvidos;
- III. garantia de pagamento de serviços prestados entre os diferentes prestadores dos serviços;
- IV. mecanismos de pagamento de diferenças relativas a inadimplemento dos usuários, perdas comerciais e físicas e outros créditos devidos, quando for o caso; e
- V. sistema contábil específico para os prestadores que atuem em mais de um Município.

§ 3º Inclui-se entre as garantias previstas no inciso VI do § 1º a obrigação do contratante de destacar, nos documentos de cobrança aos usuários, o valor da remuneração dos serviços prestados pelo contratado e de realizar a respectiva arrecadação e entrega dos valores arrecadados.

§ 4º No caso de execução mediante concessão das atividades a que se refere o **caput**, deverão constar do correspondente edital de licitação as regras e os valores das tarifas e outros preços públicos a serem pagos aos demais prestadores, bem como a obrigação e a forma de pagamento.

## Capítulo VI – Dos aspectos econômicos e financeiros

### Seção I – Da Sustentabilidade Econômico-Financeira dos Serviços

Art. 45. Os serviços públicos de saneamento básico terão sustentabilidade econômico-financeira assegurada, sempre que possível, mediante remuneração que permita recuperação dos custos dos serviços prestados em regime de eficiência:

- I. de abastecimento de água e de esgotamento sanitário: preferencialmente na forma de tarifas e outros preços públicos, que poderão ser estabelecidos para cada um dos serviços ou para ambos conjuntamente;
- II. de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos urbanos: taxas ou tarifas e outros preços públicos, em conformidade com o regime de prestação do serviço ou de suas atividades; e
- III. de manejo de águas pluviais urbanas: na forma de tributos, inclusive taxas, em conformidade com o regime de prestação do serviço ou de suas atividades.

### Seção II – Da Remuneração pelos Serviços

Art. 46. A instituição de taxas ou tarifas e outros preços públicos observará as seguintes diretrizes:

- I. prioridade para atendimento das funções essenciais relacionadas à saúde pública;
- II. ampliação do acesso dos cidadãos e localidades de baixa renda aos serviços;
- III. geração dos recursos necessários para realização dos investimentos, visando o cumprimento das metas e objetivos do planejamento;
- IV. inibição do consumo supérfluo e do desperdício de recursos;
- V. recuperação dos custos incorridos na prestação do serviço, em regime de eficiência;
- VI. remuneração adequada do capital investido pelos prestadores dos serviços contratados;
- VII. estímulo ao uso de tecnologias modernas e eficientes, compatíveis com os níveis exigidos de qualidade, continuidade e segurança na prestação dos serviços; e
- VIII. incentivo à eficiência dos prestadores dos serviços.

Parágrafo único. Poderão ser adotados subsídios tarifários e não tarifários para os usuários e localidades que não tenham capacidade de pagamento ou escala econômica suficiente para cobrir o custo integral dos serviços.

Art. 47. A estrutura de remuneração e de cobrança dos serviços poderá levar em consideração os seguintes fatores:

- I. capacidade de pagamento dos consumidores;
- II. quantidade mínima de consumo ou de utilização do serviço, visando à garantia de objetivos sociais, como a preservação da saúde pública, o adequado atendimento dos usuários de menor renda e a proteção do meio ambiente.
- III. custo mínimo necessário para disponibilidade do serviço em quantidade e qualidade adequadas;
- IV. categorias de usuários, distribuída por faixas ou quantidades crescentes de utilização ou de consumo;
- V. ciclos significativos de aumento da demanda dos serviços, em períodos distintos; e
- VI. padrões de uso ou de qualidade definidos pela regulação.

Art. 48. Desde que previsto nas normas de regulação, grandes usuários poderão negociar suas tarifas com o prestador dos serviços, mediante contrato específico, ouvido previamente o órgão ou entidade de regulação e de fiscalização.

### **Seção III – Do Reajuste e da Revisão de Tarifas e de Outros Preços Públicos**

#### **Subseção I – Das Disposições Gerais**

Art. 49. As tarifas e outros preços públicos serão fixados de forma clara e objetiva, devendo os reajustes e as revisões ser tornados públicos com antecedência mínima de trinta dias com relação à sua aplicação.

#### **Subseção II – Dos Reajustes**

Art. 50. Os reajustes de tarifas e de outros preços públicos de serviços públicos de saneamento básico serão realizados observando-se o intervalo mínimo de doze meses, de acordo com as normas legais, regulamentares e contratuais.

#### **Subseção III – Das Revisões**

Art. 51. As revisões compreenderão a reavaliação das condições da prestação dos serviços e das tarifas e de outros preços públicos praticados e poderão ser:

- I. periódicas, objetivando a apuração e distribuição dos ganhos de produtividade com os usuários e a reavaliação das condições de mercado; ou
- II. extraordinárias, quando se verificar a ocorrência de fatos não previstos no contrato, fora do controle do prestador dos serviços, que alterem o seu equilíbrio econômico-financeiro.

§ 1º As revisões tarifárias terão suas pautas definidas pelas entidades de regulação, ouvidos os titulares, os usuários e os prestadores dos serviços.

§ 2º Poderão ser estabelecidos mecanismos tarifários de indução à eficiência, inclusive fatores de produtividade, assim como de antecipação de metas de expansão e qualidade dos serviços.

§ 3º Os fatores de produtividade poderão ser definidos com base em indicadores de outras empresas do setor.

§ 4º A entidade de regulação poderá autorizar o prestador de serviços a repassar aos usuários custos e encargos tributários não previstos originalmente e por ele não administrados, nos termos da Lei nº 8.987, de 1995.

#### **Seção IV Do Regime Contábil Patrimonial**

Art. 52. Os valores investidos em bens reversíveis pelos prestadores dos serviços, desde que estes não integrem a administração do titular, constituirão créditos perante o titular, a serem recuperados mediante exploração dos serviços.

§ 1º A legislação pertinente à sociedade por ações e as normas contábeis, inclusive as previstas na Lei nº 11.638, de 28 de dezembro de 2007, serão observadas, no que couber, quando da apuração e contabilização dos valores mencionados no **caput**.

§ 2º Não gerarão crédito perante o titular os investimentos feitos sem ônus para o prestador, tais como os decorrentes de exigência legal aplicável à implantação de empreendimentos imobiliários e os provenientes de subvenções ou transferências fiscais voluntárias.

§ 3º Os investimentos realizados, os valores amortizados, a depreciação e os respectivos saldos serão anualmente auditados e certificados pelo órgão ou entidade de regulação.

§ 4º Os créditos decorrentes de investimentos devidamente certificados poderão constituir garantia de empréstimos, destinados exclusivamente a investimentos nos sistemas de saneamento objeto do respectivo contrato.

§ 5º 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.

### **Título III – Da política federal de saneamento básico**

#### **Capítulo I – Dos objetivos**

Art. 53. A Política Federal de Saneamento Básico é o conjunto de planos, programas, projetos e ações promovidos por órgãos e entidades federais, isoladamente ou em cooperação com outros entes da Federação, ou com particulares, com os objetivos de:

- I. contribuir para o desenvolvimento nacional, a redução das desigualdades regionais, a geração de emprego e de renda e a inclusão social;
- II. priorizar a implantação e a ampliação dos serviços e ações de saneamento básico nas áreas ocupadas por populações de baixa renda;
- III. proporcionar condições adequadas de salubridade ambiental às populações rurais e de pequenos núcleos urbanos isolados;

- IV. proporcionar condições adequadas de salubridade ambiental aos povos indígenas e outras populações tradicionais, com soluções compatíveis com suas características socioculturais;
- V. assegurar que a aplicação dos recursos financeiros administrados pelo Poder Público se dê segundo critérios de promoção da salubridade ambiental, de maximização da relação benefício-custo e de maior retorno social;
- VI. incentivar a adoção de mecanismos de planejamento, regulação e fiscalização da prestação dos serviços de saneamento básico;
- VII. promover alternativas de gestão que viabilizem a autossustentação econômico-financeira dos serviços de saneamento básico, com ênfase na cooperação federativa;
- VIII. promover o desenvolvimento institucional do saneamento básico, estabelecendo meios para a unidade e articulação das ações dos diferentes agentes, bem como do desenvolvimento de sua organização, capacidade técnica, gerencial, financeira e de recursos humanos, contempladas as especificidades locais;
- IX. fomentar o desenvolvimento científico e tecnológico, a adoção de tecnologias apropriadas e a difusão dos conhecimentos gerados de interesse para o saneamento básico; e
- X. minimizar os impactos ambientais relacionados à implantação e desenvolvimento das ações, obras e serviços de saneamento básico e assegurar que sejam executadas de acordo com as normas relativas à proteção do meio ambiente, ao uso e ocupação do solo e à saúde.

## Capítulo II – Das diretrizes

Art. 54. São diretrizes da Política Federal de Saneamento Básico:

- I. prioridade para as ações que promovam a equidade social e territorial no acesso ao saneamento básico;
- II. aplicação dos recursos financeiros por ela administrados, de modo a promover o desenvolvimento sustentável, a eficiência e a eficácia;
- III. estímulo ao estabelecimento de adequada regulação dos serviços;
- IV. utilização de indicadores epidemiológicos e de desenvolvimento social no planejamento, implementação e avaliação das suas ações de saneamento básico;
- V. melhoria da qualidade de vida e das condições ambientais e de saúde pública;
- VI. colaboração para o desenvolvimento urbano e regional;
- VII. garantia de meios adequados para o atendimento da população rural dispersa, inclusive mediante a utilização de soluções compatíveis com suas características econômicas e sociais peculiares;
- VIII. fomento ao desenvolvimento científico e tecnológico, à adoção de tecnologias apropriadas e à difusão dos conhecimentos gerados;

- IX. adoção de critérios objetivos de elegibilidade e prioridade, levando em consideração fatores como nível de renda e cobertura, grau de urbanização, concentração populacional, disponibilidade hídrica, riscos sanitários, epidemiológicos e ambientais;
- X. adoção da bacia hidrográfica como unidade de referência para o planejamento de suas ações; e
- XI. estímulo à implantação de infraestruturas e serviços comuns a Municípios, mediante mecanismos de cooperação entre entes federados.

Parágrafo único. As políticas e ações da União de desenvolvimento urbano e regional, de habitação, de combate e erradicação da pobreza, de proteção ambiental, de promoção da saúde e outras de relevante interesse social voltadas para a melhoria da qualidade de vida devem considerar a necessária articulação com o saneamento básico, inclusive no que se refere ao financiamento.

## Capítulo III – Do financiamento

### Seção I – Das Disposições Gerais

Art. 55. A alocação de recursos públicos federais e os financiamentos com recursos da União ou com recursos geridos ou operados por órgãos ou entidades da União serão feitos em conformidade com os planos de saneamento básico e condicionados:

- I. à observância do disposto nos arts. 9o, e seus incisos, 48 e 49 da Lei nº 11.445, de 2007;
- II. ao alcance de índices mínimos de:
  - a) desempenho do prestador na gestão técnica, econômica e financeira dos serviços; e
  - b) eficiência e eficácia dos serviços, ao longo da vida útil do empreendimento.
- III. à adequada operação e manutenção dos empreendimentos anteriormente financiados com recursos mencionados no **caput**; e
- IV. à implementação eficaz de programa de redução de perdas de águas no sistema de abastecimento de água, sem prejuízo do acesso aos serviços pela população de baixa renda, quando os recursos forem dirigidos a sistemas de captação de água.

§ 1º O atendimento ao disposto no **caput** e seus incisos é condição para qualquer entidade de direito público ou privado:

- I. receber transferências voluntárias da União destinadas a ações de saneamento básico;
- II. celebrar contrato, convênio ou outro instrumento congênere vinculado a ações de saneamento básico com órgãos ou entidades federais; e
- III. acessar, para aplicação em ações de saneamento básico, recursos de fundos direta ou indiretamente sob o controle, gestão ou operação da União, em especial os recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS e do Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT.

§ 2º A exigência prevista na alínea “a” do inciso II do **caput** não se aplica à destinação de recursos para programas de desenvolvimento institucional do operador de serviços públicos de saneamento básico.

§ 3º Os índices mínimos de desempenho do prestador previstos na alínea “a” do inciso II do **caput**, bem como os utilizados para aferição da adequada operação e manutenção de empreendimentos previstos no inciso III do **caput** deverão considerar aspectos característicos das regiões respectivas.

## **Seção II – Dos Recursos não Onerosos da União**

Art. 56. Os recursos não onerosos da União, para subvenção de ações de saneamento básico promovidas pelos demais entes da Federação serão sempre transferidos para os Municípios, para o Distrito Federal, para os Estados ou para os consórcios públicos de que referidos entes participem.

§ 1º O disposto no **caput** não prejudicará que a União aplique recursos orçamentários em programas ou ações federais com o objetivo de prestar ou oferecer serviços de assistência técnica a outros entes da Federação.

§ 2º É vedada a aplicação de recursos orçamentários da União na administração, operação e manutenção de serviços públicos de saneamento básico não administrados por órgão ou entidade federal, salvo por prazo determinado em situações de iminente risco à saúde pública e ao meio ambiente.

§ 3º Na aplicação de recursos não onerosos da União, será dada prioridade às ações e empreendimentos que visem o atendimento de usuários ou Municípios que não tenham capacidade de pagamento compatível com a autossustentação econômico-financeira dos serviços e às ações voltadas para a promoção das condições adequadas de salubridade ambiental aos povos indígenas e a outras populações tradicionais.

§ 4º Para efeitos do § 3º, a verificação da compatibilidade da capacidade de pagamento dos Municípios com a autossustentação econômico-financeira dos serviços será realizada mediante aplicação dos critérios estabelecidos no PNSB.

## **Capítulo IV – Dos planos de saneamento básico da união**

### **Seção I – Das Disposições Gerais**

Art. 57. A União elaborará, sob a coordenação do Ministério das Cidades:

- I. o Plano Nacional de Saneamento Básico PNSB; e
- II. planos regionais de saneamento básico.

§ 1º Os planos mencionados no **caput**:

- I. serão elaborados e revisados sempre com horizonte de vinte anos;
- II. serão avaliados anualmente;
- III. serão revisados a cada quatro anos, até o final do primeiro trimestre do ano de elaboração do plano plurianual da União; e
- IV. deverão ser compatíveis com as disposições dos planos de recursos hídricos, inclusive o Plano Nacional de Recursos Hídricos e planos de bacias.

§ 2º Os órgãos e entidades federais cooperarão com os titulares ou consórcios por eles constituídos na elaboração dos planos de saneamento básico.

## **Seção II – Do Procedimento**

Art. 58. O PNSB será elaborado e revisado mediante procedimento com as seguintes fases:

- I. diagnóstico;
- II. formulação de proposta;
- III. divulgação e debates;
- IV. prévia apreciação pelos Conselhos Nacionais de Saúde, Meio Ambiente, Recursos Hídricos e das Cidades;
- V. apreciação e deliberação pelo Ministro de Estado das Cidades;
- VI. encaminhamento da proposta de decreto, nos termos da legislação; e
- VII. avaliação dos resultados e impactos de sua implementação.

Art. 59. A Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental do Ministério das Cidades providenciará estudos sobre a situação de salubridade ambiental no país, caracterizando e avaliando:

- I. situação de salubridade ambiental no território nacional, por bacias hidrográficas e por Municípios, utilizando sistema de indicadores sanitários, epidemiológicos, ambientais e socioeconômicos, bem como apontando as causas das deficiências detectadas, inclusive as condições de acesso e de qualidade da prestação de cada um dos serviços públicos de saneamento básico;
- II. demanda e necessidade de investimentos para universalização do acesso a cada um dos serviços de saneamento básico em cada bacia hidrográfica e em cada Município; e
- III. programas e ações federais em saneamento básico e as demais políticas relevantes nas condições de salubridade ambiental, inclusive as ações de transferência e garantia de renda e as financiadas com recursos do FGTS ou do FAT.

§ 1º Os estudos mencionados no **caput** deverão se referir ao saneamento urbano e rural, incluindo as áreas indígenas e de populações tradicionais.

§ 2º O diagnóstico deve abranger o abastecimento de água, o esgotamento sanitário, o manejo de resíduos sólidos e o manejo de águas pluviais, ou ser específico para cada serviço.

§ 3º No diagnóstico, poderão ser aproveitados os estudos que informam os planos de saneamento básico elaborados por outros entes da Federação.

§ 4º Os estudos relativos à fase de diagnóstico são públicos e de acesso a todos, independentemente de demonstração de interesse, devendo ser publicados em sua íntegra na internet pelo período de, pelo menos, quarenta e oito meses.

Art. 60. Com fundamento nos estudos de diagnóstico, será elaborada proposta de PNSB, com ampla participação neste processo de comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil organizada, que conterà:

- I. objetivos e metas nacionais, regionais e por bacia hidrográfica, de curto, médio e longo prazos, para a universalização dos serviços de saneamento básico e o alcance de níveis crescentes de salubridade ambiental no território nacional, observada a compatibilidade com os demais planos e políticas públicas da União;
- II. diretrizes e orientações para o equacionamento dos condicionantes de natureza político-institucional, legal e jurídica, econômico-financeira, administrativa, cultural e tecnológica que influenciam na consecução das metas e objetivos estabelecidos;
- III. programas, projetos e ações necessárias para atingir os objetivos e as metas da Política Federal de Saneamento Básico, com identificação das respectivas fontes de financiamento;
- IV. mecanismos e procedimentos, incluindo indicadores numéricos, para avaliação sistemática da eficiência e eficácia das ações programadas;
- V. ações da União relativas ao saneamento básico nas áreas indígenas, nas reservas extrativistas da União e nas comunidades quilombolas;
- VI. diretrizes para o planejamento das ações de saneamento básico em áreas de especial interesse turístico; e
- VII. proposta de revisão de competências setoriais dos diversos órgãos e entidades federais que atuam no saneamento ambiental, visando racionalizar a atuação governamental.

Parágrafo único. A proposta de plano deve abranger o abastecimento de água, o esgotamento sanitário, o manejo de resíduos sólidos, o manejo de águas pluviais e outras ações de saneamento básico de interesse para a melhoria da salubridade ambiental, incluindo o provimento de banheiros e unidades hidrossanitárias para populações de baixa renda.

Art. 61. A proposta de plano ou de sua revisão, bem como os estudos que a fundamentam, deverão ser integralmente publicados na internet, além de divulgados por meio da realização de audiências públicas e de consulta pública.

Parágrafo único. A realização das audiências públicas e da consulta pública será disciplinada por instrução do Ministro de Estado das Cidades.

Art. 62. A proposta de PNSB ou de sua revisão, com as modificações realizadas na fase de divulgação e debate, será encaminhada, inicialmente, para apreciação dos Conselhos Nacionais de Saúde, de Meio Ambiente e de Recursos Hídricos.

§ 1º A apreciação será simultânea e deverá ser realizada no prazo de trinta dias.

§ 2º Decorrido o prazo mencionado no § 1º, a proposta será submetida ao Conselho das Cidades para apreciação.

Art. 63. Após a apreciação e deliberação pelo Ministro de Estado das Cidades, a proposta de decreto será encaminhada nos termos da legislação.

Art. 64. O PNSB deverá ser avaliado anualmente pelo Ministério das Cidades, em relação ao cumprimento dos objetivos e metas estabelecidos, dos resultados esperados e dos impactos verificados.

§ 1º A avaliação a que se refere o **caput** deverá ser feita com base nos indicadores de monitoramento, de resultado e de impacto previstos nos próprios planos.

§ 2º A avaliação integrará o diagnóstico e servirá de base para o processo de formulação de proposta de plano para o período subsequente.

### **Seção III – Dos Planos Regionais**

Art. 65. Os planos regionais de saneamento básico, elaborados e executados em articulação com os Estados, Distrito Federal e Municípios envolvidos serão elaborados pela União para:

- I. as regiões integradas de desenvolvimento econômico; e
- II. as regiões em que haja a participação de órgão ou entidade federal na prestação de serviço público de saneamento básico.

§ 1º Os planos regionais de saneamento básico, no que couber, atenderão ao mesmo procedimento previsto para o PNSB, disciplinado neste Decreto.

§ 2º Em substituição à fase prevista no inciso IV do art. 58, a proposta de plano regional de saneamento básico será aprovada por todos os entes da Federação diretamente envolvidos, após prévia oitiva de seus respectivos conselhos de meio ambiente, de saúde e de recursos hídricos.

## **Capítulo V – Do sistema nacional de informações em saneamento - SINISA**

Art. 66. Ao SINISA, instituído pelo art. 53 da Lei nº 11.445, de 2007, compete:

- I. coletar e sistematizar dados relativos às condições da prestação dos serviços públicos de saneamento básico;
- II. disponibilizar estatísticas, indicadores e outras informações relevantes para a caracterização da demanda e da oferta de serviços públicos de saneamento básico;
- III. permitir e facilitar o monitoramento e avaliação da eficiência e da eficácia da prestação dos serviços de saneamento básico; e
- IV. permitir e facilitar a avaliação dos resultados e dos impactos dos planos e das ações de saneamento básico.

§ 1º As informações do SINISA são públicas e acessíveis a todos, independentemente da demonstração de interesse, devendo ser publicadas por meio da internet.

§ 2º O SINISA deverá ser desenvolvido e implementado de forma articulada ao Sistema Nacional de Informações em Recursos Hídricos - SNIRH e ao Sistema Nacional de Informações em Meio Ambiente - SINIMA.

Art. 67. O SINISA será organizado mediante instrução do Ministro de Estado das Cidades, ao qual competirá, ainda, o estabelecimento das diretrizes a serem observadas pelos titulares no cumprimento do disposto no inciso VI do Art. 9º da Lei nº 11.445, de 2007, e pelos demais participantes.

§ 1º O SINISA deverá incorporar indicadores de monitoramento, de resultados e de impacto integrantes do PNSB e dos planos regionais.

§ 2º O Ministério das Cidades apoiará os titulares, os prestadores e os reguladores de serviços públicos de saneamento básico na organização de sistemas de informação em saneamento básico articulados ao SINISA.

## Capítulo VI – Do acesso difuso à água para a população de baixa renda

Art. 68. A União apoiará a população rural dispersa e a população de pequenos núcleos urbanos isolados na contenção, reservação e utilização de águas pluviais para o consumo humano e para a produção de alimentos destinados ao autoconsumo, mediante programa específico que atenda ao seguinte:

- I. utilização de tecnologias sociais tradicionais, originadas das práticas das populações interessadas, especialmente na construção de cisternas e de barragens simplificadas; e
- II. apoio à produção de equipamentos, especialmente cisternas, independentemente da situação fundiária da área utilizada pela família beneficiada ou do sítio onde deverá se localizar o equipamento.

§ 1º No caso de a água reservada se destinar a consumo humano, o órgão ou entidade federal responsável pelo programa oficializará a autoridade sanitária municipal, comunicando-a da existência do equipamento de retenção e reservação de águas pluviais, para que se proceda ao controle de sua qualidade, nos termos das normas vigentes no SUS.

§ 2º O programa mencionado no **caput** será implementado, preferencialmente, na região do semiárido brasileiro.

## Capítulo VII – Das disposições finais

Art. 69. No prazo de cento e oitenta dias, contado da data de publicação deste Decreto, o IBGE editará ato definindo vilas, aglomerados rurais, povoados, núcleos, lugarejos e aldeias para os fins do inciso VIII do Art. 3º da Lei nº 11.445, de 2007.

Art. 70. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 21 de junho de 2010; 189º da Independência e 122º da República.

*Luiz Inácio Lula da Silva*  
*Luiz Paulo Teles Ferreira Barreto*  
*Guido Mantega*  
*Paulo Sérgio Oliveira Passos*  
*Carlos Lupi*  
*José Gomes Temporão*  
*Izabella Mônica Vieira Teixeira*  
*Marcio Fortes de Almeida*





# FUNASA

FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE

## Missão

Promover a saúde pública e a inclusão social por meio de ações de saneamento e saúde ambiental.

## Visão de Futuro

Até 2030, a Funasa, integrante dos SUS, será uma instituição de referência nacional e internacional nas ações de saneamento e saúde ambiental, contribuindo com as metas de universalização de saneamento no Brasil.

## Valores

- Ética;
- Eqüidade;
- Transparência;
- Eficiência, Eficácia e Efetividade;
- Valorização dos servidores;
- Compromisso socioambiental.



Ministério da  
Saúde

