

# Planos Municipais ou Regionais

EXIGÊNCIA LEGAL

## CARTILHA DE SANEAMENTO

Instituto Trata Brasil



# Planos Municipais ou Regionais

Exigência Legal

Julho / 2009



### CARTILHA DE SANEAMENTO

Esse documento visa orientar a elaboração de Planos Municipais de Saneamento Básico (PMSB) e auxiliar os municípios brasileiros na sua elaboração. Em caso de dúvidas, o Instituto Trata Brasil pode ser acionado pelo email: [tratabrasil@tratabrasil.org.br](mailto:tratabrasil@tratabrasil.org.br)

#### Realização:

Instituto Trata Brasil

Website: [www.tratabrasil.org.br](http://www.tratabrasil.org.br)

#### Distribuição e Informações:

Instituto Trata Brasil

Av. Brigadeiro Faria Lima, 1571, cj. 13-C

CEP 01452-918 - São Paulo – SP

Email: [tratabrasil@tratabrasil.org.br](mailto:tratabrasil@tratabrasil.org.br)

Site: [www.tratabrasil.org.br](http://www.tratabrasil.org.br)

Todos os direitos desta cartilha estão reservados ao autor, sendo proibida sua comercialização. A sua reprodução parcial ou total é permitida, desde que citada fonte.

### APRESENTAÇÃO:

O Instituto Trata Brasil é uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), iniciativa de responsabilidade socioambiental que visa à mobilização dos diversos segmentos da sociedade para garantir a universalização do saneamento básico no País. Criado em julho de 2007 com o objetivo de mostrar à sociedade os enormes prejuízos sob todos os pontos de vista – social, econômico e ambiental - que decorrem da falta desses serviços.

O Instituto Trata Brasil entende que somente com a conscientização e cobrança por parte da população será possível alcançar a universalização do saneamento. Seus objetivos principais são informar e sensibilizar a população sobre a importância e o direito de acesso à coleta e ao tratamento de esgoto e mobilizá-la a participar das decisões de planejamento em seu bairro e sua cidade; cobrar do poder público os recursos necessários para a universalização dos serviços; apoiar ações de melhoria da gestão em saneamento nos âmbitos municipal, estadual e federal; estimular a elaboração de projetos de saneamento e orientar os municípios na elaboração de planos e projetos para permitir o acesso aos recursos financeiros provisionados ao setor de saneamento pelo governo federal.

Diante desse contexto, esta cartilha tem o propósito de orientar a elaboração de Planos Municipais de Saneamento Básico (PMSB), visando o auxílio aos municípios brasileiros na sua elaboração, além de traçar recomendações que reforçam a importância do saneamento básico para o desenvolvimento do País.

#### Raul Pinho

Presidente Executivo do Instituto Trata Brasil

### SUMÁRIO

Apresentação .....	03
O que é Saneamento Básico? .....	06
Que serviços compõem o Saneamento Básico? .....	07
O que diz a Lei de Regulação do Setor de Saneamento Básico .....	08
O Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB) .....	09
A Integração Regional .....	10
Por que elaborar o Plano Municipal de Saneamento e quais seus benefícios .....	11
Como elaborar o Plano Municipal de Saneamento Básico .....	11
Como produzir um plano bem elaborado .....	14
Referências bibliográficas .....	19



Fotos: Fernanda Bigio Davoglio

## O QUE É SANEAMENTO BÁSICO?

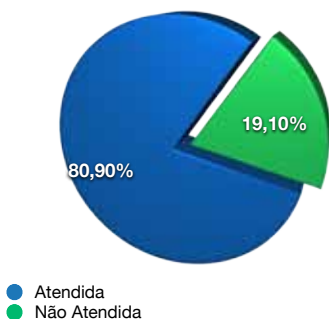
**Saneamento Básico** pode ser entendido como o conjunto de medidas que visam preservar ou modificar condições do meio ambiente com a finalidade de prevenir doenças e promover a saúde.

O sistema de saneamento básico de um município ou de uma região possui estreita relação com a comunidade a qual atende, sendo fundamental para a salubridade ambiental do município e para a qualidade de vida da população.

Sendo assim, um planejamento e uma gestão adequada desse serviço concorrem para a valorização, proteção e gestão equilibrada dos recursos ambientais e tornam-se essenciais para garantir a eficiência desse sistema, em busca da universalização do atendimento, em harmonia com o desenvolvimento local e regional.

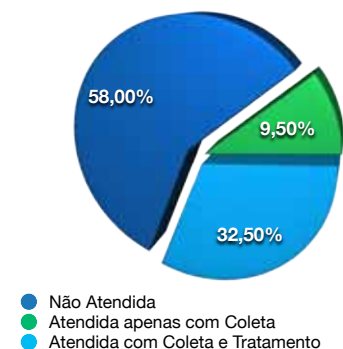
Os gráficos a seguir exibem os dados divulgados pelo Ministério das Cidades, através do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento – SNIS ([www.snis.gov.br](http://www.snis.gov.br)) e da Pesquisa Nacional de Saneamento Básico, realizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE ([www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)).

Índice de atendimento – serviços de água (relativo a população total)

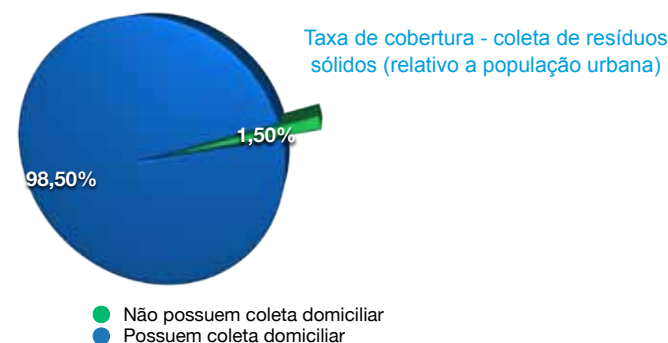


Fonte: Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgoto 2007 - SNIS

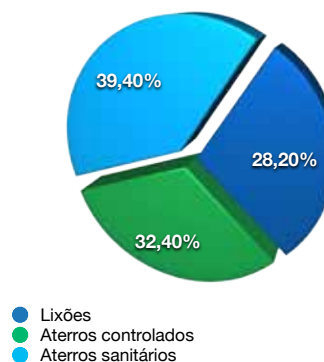
Índice de atendimento - esgotamento sanitário (relativo a população total)



Fonte: Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgoto 2007 - SNIS

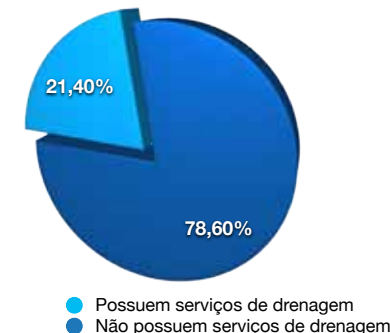


Unidades de processamento de resíduos sólidos domiciliares cadastradas no SNIS (%)



Fonte: Diagnóstico do Manejo de Resíduos Sólidos Urbanos 2006 - SNIS

Serviços de drenagem urbana (% de municípios)



Fonte: Pesquisa Nacional de Saneamento Básico 2000 - IBGE

## QUE SERVIÇOS COMPÕEM O SANEAMENTO BÁSICO?

### • Abastecimento de água potável

São atividades, infraestruturas e instalações necessárias ao abastecimento público de água potável, desde a captação até as ligações prediais e os respectivos instrumentos de medição.

### • Esgotamento sanitário

São atividades, infraestruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, tratamento e disposição final adequados dos esgotos sanitários, desde ligações prediais até o seu lançamento no meio ambiente.

### • Limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos

São atividades, infraestruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destino final do lixo doméstico e do lixo orgânico de varrição e limpeza de logradouros e vias públicas. Neste caso, é importante salientar que a Lei 11.445 limita-se a traçar diretrizes aos resíduos domésticos, pois, em relação aos resíduos provenientes de serviços de saúde, resíduos industriais e comerciais, a responsabilidade é dos próprios geradores.

### • Drenagem e manejo das águas pluviais urbanas

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

## O QUE DIZ A LEI DE REGULAÇÃO DO SETOR DE SANEAMENTO BÁSICO

A Lei 11.445, promulgada em 5 de janeiro de 2007, foi denominada Lei de Regulação do Setor de Saneamento Básico. Ela é considerada o marco regulatório para o setor de saneamento no Brasil e contém os princípios da universalização do acesso, da integralidade e intersetorialidade das ações e da participação social.

A Lei define Saneamento Básico como o conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e drenagem e manejo das águas pluviais urbanas.

Estabelece também que os titulares dos serviços deverão formular a Política

Pública de Saneamento Básico e elaborar os respectivos Planos Municipais e/ou Regionais de Saneamento Básico, principal instrumento para o planejamento e a gestão do saneamento básico em âmbito municipal.

## O PLANO MUNICIPAL DE SANEAMENTO BÁSICO (PMSB)

O PMSB deve abranger, no mínimo:

- (i) diagnóstico da situação do saneamento básico do município, para verificação das deficiências e necessidades detectadas através de indicadores;
- (ii) estudo de comprovação técnica financeira da prestação universal;
- (iii) designação da entidade regulatória e de fiscalização;
- (iv) estabelecimento de prognóstico e alternativas para universalização dos serviços, com definição de objetivos e metas de curto, médio e longo prazo;
- (v) definição de programas, projetos e ações para emergência e contingência;
- (vi) mecanismos e procedimentos de avaliação sistemática. Poderá ser específico para cada serviço.

A participação da sociedade é fundamental no processo de elaboração do PMSB e deverá ser promovida por meio de ampla divulgação das propostas e dos estudos que as fundamentam, inclusive com a realização de audiências ou consultas públicas.

O estabelecimento de um sistema municipal de informações sobre saneamento básico, de forma compatível com o Sistema Nacional de Informações em Saneamento (SINISA), também é um importante instrumento para a sistematização das informações.

O PMSB deverá interagir e se compatibilizar com os demais instrumentos e planos setoriais e governamentais existentes, tais como: Política Estadual de Recursos Hídricos, Plano da Bacia Hidrográfica e Plano Diretor do Município, entre outros. Além disso, o mesmo deverá ser revisto periodicamente, em período inferior a quatro anos.

Os Planos devem contemplar, também, estudos relativos à regulação dos serviços. O exercício da função de regulação está previsto nos termos da Lei 11.445/07, com objetivos de:

- i) estabelecer padrões e normas para a prestação adequada dos serviços e satisfação dos usuários;
- ii) garantir o cumprimento das condições e metas estabelecidas;
- iii) prevenir e reprimir o abuso do poder econômico e
- iv) definir tarifas que assegurem o equilíbrio econômico e financeiro dos contratos e a modicidade tarifária.

O titular poderá criar ou delegar a função regulatória dos serviços públicos de saneamento básico a qualquer entidade reguladora constituída nos limites do respectivo Estado.

É muito importante que os Planos sejam elaborados a partir de uma visão holística e sistêmica, integrando as quatro vertentes do conceito de saneamento básico.

### A INTEGRAÇÃO REGIONAL

Ainda sob o mesmo ângulo de visão, as soluções poderão depender das ações de municípios atuando de forma integrada. Nesse caso, eles poderão se consorciar através de processos de gestão associada.

Para tanto, deverão ser respeitados os preceitos da Lei 11.107, de 6 de abril de 2005 e do Decreto 6.017, de 17 de janeiro de 2007, que dispõem sobre a formulação de consórcios públicos.

Essa articulação entre municípios poderá potencializar a resolução de problemas comuns, qualificar os resultados e otimizar a aplicação de recursos.

Além disso, o serviço de saneamento básico poderá ser regionalizado e obedecer a um único Plano de Saneamento Básico, elaborado para o conjunto de municípios atendidos.

### POR QUE ELABORAR O PLANO MUNICIPAL DE SANEAMENTO E QUAIS SEUS BENEFÍCIOS

É um instrumento exigido pela Lei 11.445/07, de regulação do setor de saneamento. Sua implementação possibilitará planejar as ações do Município na direção da universalização do atendimento. Pela Resolução Recomendada nº 33 do Conselho das Cidades, disponível no site do Ministério das Cidades ([www.cidades.gov.br](http://www.cidades.gov.br)), todos os municípios brasileiros deverão ter concluído sua elaboração até 31 de dezembro de 2010. Por outro lado, o não cumprimento do prazo poderá trazer consequências desfavoráveis, como a restrição para obtenção de recursos federais para investimentos no setor.

Através dele poderão ser fornecidas as diretrizes e estudos para viabilização de recursos, além de definir programas de investimentos e estabelecer cronogramas e metas de forma organizada, promovendo a redução de incertezas e riscos na condução da Política Municipal.

Consequentemente, este processo concorrerá para promover a segurança hídrica, prevenção de doenças, redução das desigualdades sociais, preservação do meio ambiente, desenvolvimento econômico do município, ocupação adequada do solo, e a prevenção e redução de acidentes ambientais e eventos como enchentes, falta de água e poluição.

### COMO ELABORAR O PLANO MUNICIPAL DE SANEAMENTO BÁSICO

#### • Planejar as ações

As primeiras ações devem ser de planejamento. A decisão de realizar o Plano é uma premissa sobre a qual não cabe discussão. É exigência legal. Cabe, no entanto, refletir sobre como realizá-lo.

Neste momento, é preciso ter ideia de quanto poderia custar ao município

sua realização. Decorrente disso cabe refletir sobre os recursos para sua realização: próprios ou financiado, e neste último caso, quais fontes poderiam ser utilizadas e qual a capacidade de endividamento do Município.

É hora de consultar. Qualquer dúvida para elaboração do Plano consulte o Instituto Trata Brasil ([tratabrasil@tratabrasil.org.br](mailto:tratabrasil@tratabrasil.org.br)). Além disso, o endereço eletrônico do Ministério das Cidades e da Caixa Econômica Federal ([www.caixa.gov.br](http://www.caixa.gov.br)) contém informações sobre programas voltados para a área de saneamento. Ali poderão ser encontradas indicações para obtenção de recursos para elaboração dos PMSB.

Essas informações iniciais auxiliarão o município a adequar a elaboração do PMSB à sua realidade local.

### • Elaborar um Termo de Referência

A não ser em casos excepcionais, a necessidade de contar com equipe técnica capacitada e especializada devido à abrangência e à complexidade do tema traz como solução a contratação de profissionais especializados e de empresas de consultoria para proceder à elaboração do PMSB, fazendo com que a administração e os profissionais a ela vinculados fiquem responsáveis pela supervisão e gestão do serviço.

Para tanto, é necessário elaborar o pacote técnico para contratação do Plano. A primeira e mais importante fase para a elaboração do pacote técnico é a elaboração do Termo de Referência (TR). O TR é um documento orientativo, que deve ser elaborado pela administração previamente à contratação dos serviços.

Sugere-se consultar o endereço do Instituto Trata Brasil ([www.tratabrasil.org.br](http://www.tratabrasil.org.br)) para obter as informações necessárias à sua elaboração que, invariavelmente requer a utilização dos serviços de profissionais especializados. Esse endereço também disponibiliza documento que exemplifica, na prática, o TR utilizado para elaboração do PMSB de Florianópolis.

Esse documento será o instrumento pelo qual a administração municipal poderá realizar uma análise prévia da situação do município e emitir as diretrizes para a elaboração do produto em questão.

Apresenta-se, a seguir, o fluxograma com a seqüência de tópicos para realização do TR.

### • Contratar a elaboração do Plano

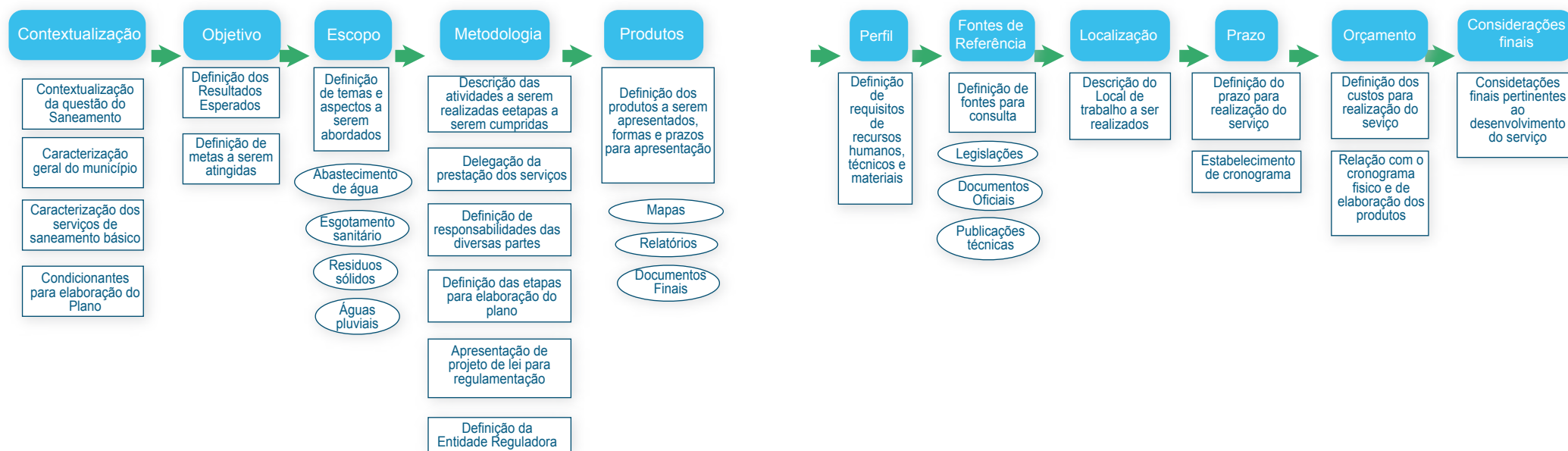
Concluído o Termo de Referência, a opção pela contratação da execução do plano requer a elaboração do pacote técnico que se constitui do conjunto de normas que deverá nortear a contratação. É importante que a documentação seja objetiva e transparente, de acordo com a legislação aplicável e adequada à realidade local. Ela deve incluir em seu conteúdo o modelo de contrato.

De novo, caso tenha dúvida quanto ao procedimento, consulte o Trata Brasil!

Se a contratação do Plano estiver enquadrada em um processo de financiamento, todo o processo de elaboração do edital deverá ter passado pelo órgão financeiro para análise prévia, aprovação e adequação às exigências documentais do financiamento.

As licitações deverão seguir a Lei de Licitações nº 8.666 de 21 de junho de 1993, e deverão ter divulgação ampla e abrangente, assegurando que a comunicação da mesma atinja o ambiente das diversas empresas especializadas do setor. O mercado da engenharia consultiva e dos profissionais que atuam no setor de saneamento dispõe de associações e sindicatos que poderão ser consultados.

O próximo passo que antecede à execução do Plano é a formalização da contratação dos serviços.



### Como elaborar um Termo de Referência

## COMO PRODUZIR UM PLANO BEM ELABORADO

### • Participar ativamente do processo de elaboração

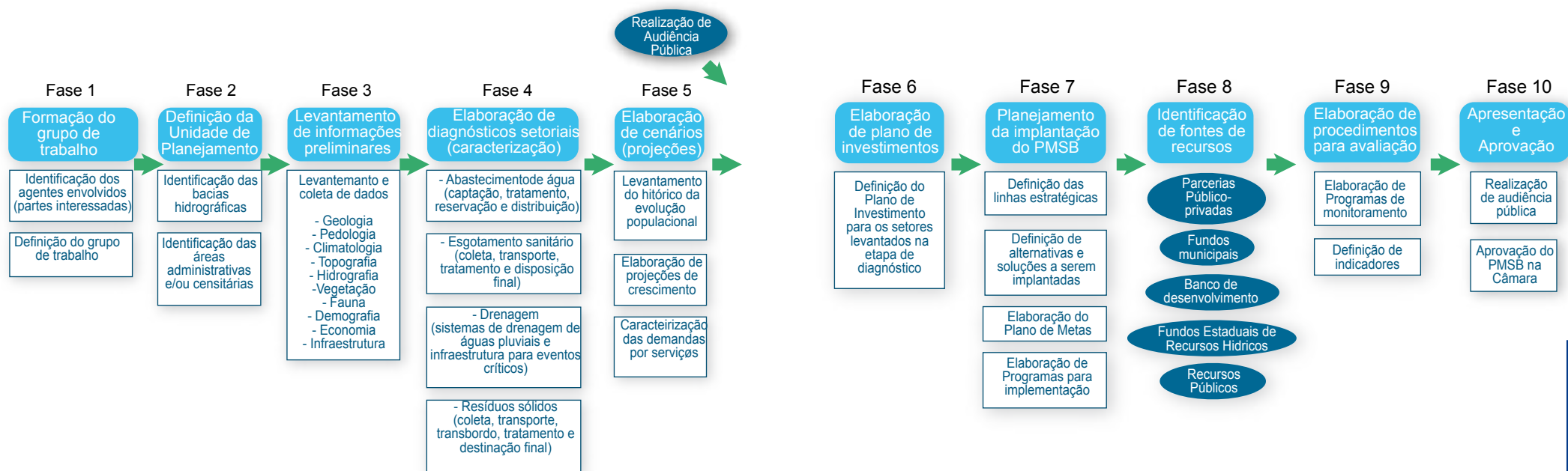
A contratada será responsável pela elaboração do PMSB. Entretanto, a participação ativa da administração municipal no processo de elaboração é fundamental e se tornará efetiva quando exercido plenamente o seu papel de contratante.

O acompanhamento dos trabalhos pode variar de acordo com a estrutura de cada prefeitura, desde a constituição de grupo técnico para acompanhamento do processo, composto por técnicos das diversas secretarias, concessionárias de serviços, dentre outros relacionados à temática em questão, até

a simples designação de um único técnico que poderá se assessorar de um consultor contratado.

Essa participação será importante para realizar a interface tanto com a contratada quanto com as demais partes interessadas da sociedade, realimentando o sistema com as informações solicitadas pela contratada e acolhendo as demandas e opiniões da sociedade.

Assim, caberá à administração municipal, a disponibilização de pessoal para acompanhamento das principais unidades do sistema, fornecimento de informações essenciais, tais como estudos, projetos, plantas, mapas, leis, entre outras, acompanhamento e a análise dos produtos gerados nas diversas etapas do trabalho e mobilização da sociedade para participação no processo e audiências públicas.



### Como elaborar um Plano Municipal de Saneamento Básico

Além disso, a participação de órgãos colegiados do município que tenham relação com as questões a serem tratadas pelo PMSB deverá ser fomentada visando à democratização do trabalho e das decisões, através da participação da sociedade local.

**• Participar das questões importantes: veja a seqüência das fases essenciais**

Um plano pode ser mais ou menos detalhado, dependendo do nível de exigências de cada contrato. No entanto, não pode deixar de conter os itens essenciais que o caracterizará como um bom produto para a sociedade.

O fluxograma a seguir mostra de forma esquemática as principais fases para a elaboração do PMSB e para as quais deverá haver participação ativa dos representantes municipais.

O documento “Guia para Elaboração de Planos Municipais de Saneamento”, disponível no endereço eletrônico do Ministério das Cidades, também traz informações que podem orientar a elaboração do PMSB.

**• Articular-se com os municípios vizinhos**

Os municípios inseridos numa mesma bacia hidrográfica ou microrregião e que possam ter interferência com as soluções preconizadas no PMSB deverão ser convidados a acompanhar o andamento do processo de elaboração e a participar das discussões.

Mesmo que não seja realizado formalmente um consórcio para elaboração de Plano Regional, como possibilita a Lei 11.445/07, os municípios podem se articular visando à contratação de serviços comuns e à elaboração de documentos, trazendo benefícios e melhorando a eficiência do processo como um todo.

### • Gestão participativa

A Fase 10 do fluxograma prevê a realização de uma audiência pública que não deve ser um simples ato formal, mas deve representar a reunião das forças representativas do município e da região. Com isso, as decisões servem para dar consistência ao Plano, tirando-o do risco de transformar-se em um mero documento formal sem utilidade para o desenvolvimento do município.

Sugere-se que, entre as Fases 5 e 6 do fluxograma, seja realizada uma audiência pública intermediária para discutir os diversos cenários apresentados no prognóstico e principalmente as questões relativas a prazos para a universalização dos serviços e a tarifa correspondente para cada cenário.

Após a realização da audiência pública, a entrega dos documentos finais relacionados ao PMSB e a aprovação do produto por parte da administração, o Plano deverá também ser aprovado na Câmara Municipal, quando deverá ser apresentado o projeto de lei regulamentando-o. O projeto de lei deverá então ser aprovado pela Câmara em sessão a ser divulgada para a sociedade.

No caso de soluções compartilhadas, a aprovação pode ser acompanhada de autorização para o Executivo celebrar consórcio entre os municípios envolvidos, de acordo com diretrizes do Plano Regional, quando existir.

O documento “Política e Plano Municipal de Saneamento Ambiental: Experiências e Recomendações”, disponível no endereço eletrônico do Ministério das Cidades, traz um modelo para elaboração do projeto de lei.

Assim, o processo de elaboração e aprovação do PMSB será finalizado, estando pronto para ser iniciada a etapa de implantação do mesmo.

### Referências bibliográficas

- Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental ABES ([www.abes-dn.org.br](http://www.abes-dn.org.br));
- Associação Paulista de Empresas de Consultoria e Serviços em Saneamento e Meio Ambiente (APECS) ([www.apecs.com.br](http://www.apecs.com.br));
- Caixa Econômica Federal ([www.caixa.gov.br](http://www.caixa.gov.br));
- Decreto 6.017, de 17 de janeiro de 2007. Disponível em [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br);
- Diretrizes para a Definição da Política e Elaboração de Planos Municipais e Regionais de Saneamento Básico. Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Saneamento. Brasília, 2008. Versão 03/03/09;
- Guia para Elaboração de Planos Municipais de Saneamento / Ministério das Cidades. Brasília: MCidades, 2006. Disponível em [www.cidades.gov.br](http://www.cidades.gov.br);
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE ([www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br));
- Instituto Trata Brasil ([www.tratabrasil.org.br](http://www.tratabrasil.org.br));
- Lei 8.666, de 21 de junho de 1993. Disponível em [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br);
- Lei 11.107, de 6 de abril de 2005. Disponível em [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br);
- Lei 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Disponível em [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br);
- Ministério das Cidades ([www.cidades.gov.br](http://www.cidades.gov.br));
- Pesquisa Nacional de Saneamento Básico. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Rio de Janeiro, 2002. Disponível em [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br);

- Política e Plano Municipal de Saneamento Ambiental: Experiências e Recomendações. Organização Panamericana da Saúde; Ministério das Cidades, Programa de Modernização do Setor de Saneamento. Brasília: OPAS, 2005. Disponível em [www.cidades.gov.br](http://www.cidades.gov.br);
- Resolução Recomendada nº 33, de 1º de março de 2007. Ministério das Cidades, Conselho das Cidades. Disponível em [www.cidades.gov.br](http://www.cidades.gov.br);
- Revista Banas Qualidade, nº 22, março de 2009;
- Saneamento: Responsabilidade do Município. Como Fazer Saneamento no seu Município / André Monteiro Costa, Carlos Henrique de Melo. Brasília: Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento – ASSEMAE, 1996;
- Sindicato Nacional das Empresas de Arquitetura e Engenharia Consultiva (SINAENCO) – [www.sinaenco.com.br](http://www.sinaenco.com.br);
- Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento SNIS ([www.snis.gov.br](http://www.snis.gov.br));
- Termo de Referência - Elaboração do Plano Municipal Integrado de Saneamento Básico do Município de Florianópolis. Prefeitura Municipal de Florianópolis, Diretoria Central de Licitações, Contratos e Convênios. Florianópolis, 2008. Disponível em [www.tratabrasil.org.br](http://www.tratabrasil.org.br).

**Realização**  
**Instituto Trata Brasil**

