

## O princípio da gestão associada e a prestação dos serviços de saneamento ambiental – condições e possibilidades

The principle of the associated management and delivery of environmental sanitation services - conditions and possibilities

Azor El Achkar<sup>1</sup>

### RESUMO

O presente artigo aborda o princípio constitucional da gestão associada enfocando a sua aplicação para a consecução da prestação e universalização de acesso aos serviços públicos de saneamento básico. São destacados aspectos relacionados a cooperação entre os entes federados. As análises estão centradas nos institutos e requisitos que possibilitam a celebração de acordos de gestão associada. Conclui-se, ao final, que sua finalidade e possibilidade repousa da cooperação entre os entes das diferentes esferas de poder público e deve ser aplicado para resolver pequenos e grandes municípios na oferta de serviços de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário adequado e de qualidade.

**Palavras-Chave:** Gestão associada. Cooperação. Saneamento básico.

### ABSTRACT

This article discusses the constitutional principle of associated management focusing on its application to the achievement of universal provision and access to public sanitation services. We highlight some aspects related to the cooperation between federal agencies. The analyzes are focused on institutes and requirements that enable the execution of associated management agreements. At the end, we conclude that the purpose and possibilities are associated with the cooperation among entities of different spheres of government and should be applied to solve small and large municipalities in the provision of drinking water and adequate sanitation services and quality.

**Keywords:** Associated management. Cooperation. Sanitation.

---

1 Auditor de Controle Externo TCE/SC. E-mail: azor@tce.sc.gov.br

## 1 INTRODUÇÃO

A concepção deste trabalho que discorre sobre a gestão associada de entes públicos para prestação de serviços essenciais já foi objeto de alguns artigos técnicos e poucas pesquisas científicas. Neste caso, traz-se como contributo a visão do autor que analisa, por dever de ofício, a legalidade ou não das avenças entre municípios catarinenses e o Governo do Estado de Santa Catarina, por intermédio da Companhia Catarinense de Águas e Saneamento (Casan).

Tais avenças, começam a “pipocar” por todos os lados, consistindo objeto de questionamentos por desafetos políticos, entidades da sociedade civil vigilantes e interessados menos esclarecidos. Isto porque aquelas concessões para prestação de serviço público de saneamento básico originadas no Plano Nacional de Saneamento (Planasa) estão vindo a termo em série, exigindo a adoção de medidas planejadas pelas administrações municipais, as verdadeiras titulares pela sua prestação.

Tem-se ouvido, ao se conferir atenção ao assunto, casos frequentes de “municipalização” como se o serviço já não fosse de responsabilidade municipal! É que, diga-se, o *Planasa* atrelou grande parte dos municípios brasileiros às companhias estaduais de saneamento. Com o vencimento dos prazos contratuais, os entes municipais se veem a frente do seguinte questionamento: manter a prestação do serviço pelo ente estadual ou assumi-lo, mediante prestação direta ou, ainda, concedê-lo a prestação por empresa privada?

Na grande maioria dos casos o administrador público não sabe o que fazer. Até porque nunca foi sua preocupação prestar o serviço, em que pese o histórico nem sempre positivo das ações empreendidas pelas empresas estaduais no que tange a qualidade ofertada. De fato, a decisão requer um mínimo de informações sobre questões afetas ao “conjunto da ópera”. Sem dúvida, a via mais fácil é manter como está, sem muito dispêndio de energia. Para tanto, tais acordos devem ser atualizados e ajustados sob a lógica do princípio da gestão associada, com vistas a cooperação dos entes federados.

Buscou-se balizar as linhas gerais e específicas que delineiam os contornos autorizativos da comunhão de esforços entre entes públicos com vistas a realizar serviços públicos essenciais. Não foi objeto de investigação o recorte de teses que polemizaram o tema, ou até mesmo o refutaram sob a pecha de “inconstitucional”. Afinal, a autorização vem expressa no artigo 241 da Constituição Federal promulgada em 1988, ainda que inserida apenas dez anos após

a sua vigência, conforme Emenda Constitucional nº 19/1998.

## 2 DA COOPERAÇÃO ENTRE OS ENTES FEDERADOS

As normas de cooperação das unidades federativas sempre existiram no Brasil, às vezes com mais acentos, outras com menos vigor. Borelli (2010) destacou que “a cooperação entre entes federados integra a lógica de funcionamento do federalismo”, de modo que “a cooperação federal evoluiu de maneira variável no tempo, dependendo das vicissitudes próprias de cada momento histórico.”

Sobre o contexto de evolução brasileira no aspecto da colaboração entre esferas distintas de poder público, afirmou-se que (BORELLI 2010)

No Brasil, embora se possa afirmar que o sistema federativo, quando implantado, encontrava respaldo em muitas das características concretas de nossa sociedade (situação federalista), o Estado Federado, em virtude de sucessivos governos autoritários, acabou assumindo uma faceta tradicionalmente centralizadora, com elevado grau de concentração de atribuições e recursos na União. Contribuiu enormemente para essa situação a baixa cultura democrática em nosso país, revitalizada apenas com o enfraquecimento e o fim do regime autoritário na década de 1980. A Constituição de 1988 e suas reformas posteriores inauguraram novas possibilidades de relação institucional no Estado brasileiro, tornando mais concreta a alternativa da gestão compartilhada. O avanço tímido na cooperação federativa verificado nos primórdios do novo regime constitucional derivou de heranças passadas que, tanto na esfera política quanto na administrativa, ainda reconheciam a União como principal ponto de apoio para o desenvolvimento de políticas públicas.

Além disso, “muitas são as razões econômico gerenciais para a aplicação da gestão compartilhada: obtenção de economia de escala, resolução de obstáculos ambientais, resolução de obstáculos estruturais”, superação de barreiras políticas, suprimimento de defasagens institucionais, entre outras. Por seu turno, os “processos de descentralização administrativa não resultam, necessariamente, em modelos positivos e eficazes de gestão” (BORELLI 2010).

Assim que a dualidade dicotômica centralidade versus descentralidade não corresponde necessariamente ao viés que aponta soluções, mas, ao contrário, vem apenas fomentar celeuma metodológica institucional de pouco resultado. Neste sentido, indica Borelli (2010) que

Fatos estruturais, institucionais e fatores ligados à ação política indicam que a gestão compartilhada dos serviços possui grande chance de obter bons resultados administrativos quando comparada à mera descentralização. Nesse contexto, a antítese estabelecida entre a centralização e descentralização da atividade administrativa perde força em razão das vantagens advindas da cooperação federativa.

Muito se desenvolveu no país no que toca à aproximação dos entes federativos, fato potencializado com o processo de democratização política e pela predisposição de muitos governos em empreender uma gestão mais descentralizada das questões públicas. O processo de amadurecimento das relações intergovernamentais aponta para um aprimoramento dos mecanismos de cooperação federal, de forma a superar a dicotomia estéril entre centralização e descentralização, uma dualidade que pouco acrescenta ao debate e à definição de novas formas de organização de serviços públicos de saneamento.

Desta feita, a cooperação federativa, que pode ocorrer de forma horizontal (município-município ou estado-estado) ou vertical (município-estado ou município-estado-União) de entes públicos visando ao alcance de objetivos comuns, é um dos principais instrumentos para tornar mais ágil e eficiente o atendimento às demandas da sociedade pela universalização do acesso a serviços públicos de qualidade (PEIXOTO, 2008).

A lei que dispôs sobre o novo regime contratual aplicável às relações decorrentes dos serviços de saneamento básico criou “instrumentos para atingir de maneira mais eficiente a satisfação de determinado interesse público em matéria de organização e prestação de serviço público, já que a atuação isolada de um ente federativo pode não ser suficiente” (MONTEIRO, 2009).

Na realidade brasileira, tanto os municípios como os estados possuem grandes diferenças em sua capacidade financeira e de gestão. Se um município ou estado isoladamente não é capaz de exercer uma determinada atribuição, isto pode ser resolvido por meio da cooperação com outros municípios ou estados ou com a União (MONTEIRO, 2009).

O artigo 241<sup>2</sup> da CF/88, ao autorizar a gestão associada, elegeu os consórcios públicos e os convênios de cooperação como mecanismos de sua realização. Monteiro (2009) enfatiza que “a decisão pela associação, e os termos em que se dará a gestão associada dos serviços envolvidos, pode ser feita por meio de um desses dois novos instrumentos”.

Melo (2012) ressalta que o instituto da gestão associada pode ser definido

Como a modalidade de colaboração federativa, de espécie cooperação, que permite a uma ou mais pessoas jurídicas de direito público interno, mediante instrumento pactuado, cogerir os serviços públicos de titularidade de uma ou mais pessoas jurídicas de direito público interno distintas, compreendida na gestão as funções de planejamento, regulação, fiscalização e prestação dos serviços públicos.

Reveste-se de grande utilidade conceitual a celeuma decorrente da reserva de mercado efetuada pelas companhias estaduais que, ao atuarem por longos anos no setor, acabaram por desvirtuar a verdadeira titularidade do serviço. No próximo item será possível definir com precisão quem deve exercer a responsabilidade pela condução das ações no setor.

### **3 DOS INSTITUTOS APLICÁVEIS À PRESTAÇÃO ASSOCIADA DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO**

Um dos pressupostos para o exame da gestão associada, sob o aspecto institucional, é a questão do ente titular para prestação do serviço público essencial de saneamento ambiental. Borelli (2010) ressalta que “não há dúvidas a respeito da titularidade municipal do saneamento básico quando envolvidos serviços prestados no âmbito exclusivamente local”.

A discussão, no entanto, é ampliada quando, segundo o próprio pes-

<sup>2</sup> Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

quisador “em jogo está a prestação regional que implique dois ou mais Municípios”, de modo que “as principais divergências são constatadas a respeito da titularidade dos serviços nas regiões metropolitanas” (BORELLI, 2010).

Em sua referenciada investigação acadêmica, Borelli (2010) identificou

[...] distintos posicionamentos doutrinários e jurisprudenciais sobre o tema, destacando-se: a defesa da titularidade municipal, a defesa da titularidade estadual e a defesa da titularidade compartilhada entre estados e municípios.

Fora das regiões metropolitanas, alguns poucos autores defendem a titularidade estadual ou federal dos serviços a depender da abrangência adotada para a prestação.

Após exame cuidadoso dos posicionamentos descritos, entende-se que aquele que melhor se adapta às características estruturais dos serviços e aos ditames constitucionais sobre o saneamento e as relações entre entes federados consiste na titularidade municipal dos serviços, fato que não elimina a necessidade de que, em situações como a das regiões metropolitanas, os Municípios necessariamente envolvidos se submetam às exigências e determinações regionais.

Definida a titularidade material a respeito do saneamento, a competência legislativa relacionada aos serviços resta clarificada. À União cabe a edição de diretrizes sobre o saneamento. Tais diretrizes vão além da definição de normas gerais, representando a edição de regras de organização prática dos serviços, possuindo, portanto, um sentido mais concreto.

A definição concreta das titularidades correlatas com as respectivas competências legislativas leva a separação de atribuições e responsabilidades, de modo que (BORELLI, 2010)

[...] observadas as diretrizes traçadas pela União, a competência legislativa primordial a respeito do saneamento cabe aos Municípios, titulares dos serviços. Os Estados-Membros poderão editar normas de incentivo ao saneamento, notadamente a definição de regras de apoio à gestão associada. No caso das regiões metropolitanas, à competência dos Estados-membros acrescenta-se a de instituir, por meio de lei complementar, a unidade administrativa metropolitana e organizar a atuação conjunta dos entes federados por ela abrangidos.

Outras competências normativas afetam diretamente os serviços de saneamento. A disciplina do sistema de gestão das águas

cabe à União nos termos do inciso IV do art. 22 da Constituição da República. A outorga do uso da água, controlada pela União e pelos Estados, dependendo da propriedade dos corpos hídricos (arts. 20 e 26 da Constituição), impacta diretamente os serviços de água e esgoto.

O inciso VI do art. 24 da Carta Constitucional informa que compete à União e aos Estados, concorrentemente, legislar sobre proteção do meio ambiente e controle da poluição. O Município não figura nesse rol. Somente pode legislar para “suplementar a legislação federal e estadual no que couber (art. 30, II, da CF).

Ao dedicar olhos analíticos sobre as especificidades da gestão associada, Borelli (2010) traça comentários conclusivos de fundamental importância para compreensão sistêmica da avença público institucional, conforme segue:

A gestão associada de que trata o art. 241 representa um mecanismo voluntário de união de esforços para a gestão de serviços públicos. Consubstancia-se nas figuras do contrato de consórcio público, gerador de pessoa jurídica interfederativa, na forma autorizada por lei, e do convênio de cooperação.

A gestão associada não se confunde necessariamente com a definição de prestação regionalizada cristalizada no art. 14 da Lei Federal nº 11.445/2007.

De modo geral, tanto a Lei Federal nº 11.445/2007 quanto a Lei Federal nº 11.107/2005 são extremamente flexíveis no que toca à transferência de competências do saneamento por meio da gestão associada.

O art. 8º da Lei Nacional de Saneamento prevê expressamente a delegação das atribuições de organização, regulação e fiscalização dos serviços. Tais funções poderão ser assumidas por consórcio público (com personalidade de direito público, no caso da regulação e fiscalização) ou por outro ente federado, no caso de convênio de cooperação.

No que tange a possível transferência das atividades de regulação por meio de convênio de cooperação, entende-se inviável, visto tratar-se de competências indelegáveis. Por seu turno, a Lei Nacional de Saneamento “possibilita tal transferência, em parte, porque preserva aos titulares a elaboração dos planos de saneamento” e “porque mesmo a delegação de competências por convênio de cooperação não elimina a atuação conjugada dos entes federados, que supõe constante acompanhamento mútuo” (BORELLI, 2010).

## Assim que

Segundo a Lei Federal nº 11.445/2007, não é possível a delegação das funções de regulação para entidades fora dos limites do Estado. O intuito da lei foi asseverar o caráter regional que a regulação pode assumir no âmbito da gestão associada, conferindo, ainda, maior proximidade entre a atividade regulatória e as necessidades concretas dos serviços em cada região.

Nos termos do art. 24 da Lei Federal nº 11.445/07, 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.

A padronização de determinações regulatórias no âmbito da gestão associada representa uma decorrência normal do exercício dessa função, desde que, é claro, a adoção dos mesmos critérios econômicos, sociais e técnicos no âmbito da associação ou prestação se apresente pertinente e viável no que toca à sustentabilidade dos serviços.

Por seu turno, é coerente afirmar, conforme a lição de Dantas (2009), que “admitir que o Município será sempre competente para prestar o serviço, porque a Constituição de 1988 lhe atribui essa titularidade de forma implícita, não resolve o problema da ausência de esgotamento sanitário em grande parte dos municípios”.

Considerando o perfil típico dos municípios brasileiros, a grande maioria com até 50.000 habitantes, com baixa capacidade técnica de atuação nos serviços públicos, principalmente no que tange ao controle e fiscalização, há uma tendência natural que a participação do Estado na gestão associada seja mais relevante.

Entretanto, mesmo quando há o estabelecimento de convênios de cooperação, não é tão indicado que o Estado, ou autarquia por ele constituída, receba as atribuições de organização, regulação e fiscalização dos serviços.

Isto porque a titularidade não é deslocada nem preterida com a assunção da execução do serviço pelo ente estadual. A cooperação vem facilitar a prestação, mas não eximir de responsabilidade o município, principalmente pela lógica do interesse local. Questão indiscutível, em qualquer situação, é a competência exclusiva da municipalidade para a elaboração dos planos de saneamento básico, que em hipótese alguma pode ser objeto de delegação.



Ressalta-se que os planos devem ser considerados como “leis orgânicas” do saneamento, estabelecendo-se “como norma do serviço e nessa qualidade deve ser obedecido por toda a Administração e pelos particulares que tenham se habilitado a prestá-lo por meio de institutos como o da concessão”. Frise-se que plano de saneamento passa a ser o parâmetro para a elaboração de estudos técnicos e econômico-financeiros, definição dos volumes de investimento e demais obrigações a serem formalizadas nos contratos de prestação dos serviços (DANTAS, 2009).

Na gestão associada, a competência para outorgar serviços de saneamento pode ser concentrada em um único ente federado ou em consórcio público. Em uma perspectiva regional, trata-se de uma importante função, pois permite que um mesmo prestador seja contratado para desempenhar os serviços em várias localidades, possibilitando a escala econômica eventualmente necessária para a sustentabilidade dos serviços.

O estudo de Borelli (2010) pontuou que a prestação dos serviços na forma de gestão associada admite diversas formulações. É possível cogitar:

- (i) da permanência da prerrogativa de prestar os serviços com seus respectivos titulares (enquanto a regulação e a fiscalização podem, por exemplo, ser delegadas para o Estado, sua entidade ou consórcio público);
- (ii) da transferência da prestação ao consórcio público por meio de contrato de programa;
- (iii) da transferência da prestação a órgão ou entidade da administração indireta de ente federado consorciado ou conveniado, também por contrato de programa; e
- (iv) delegação para a iniciativa privada, hipótese esta que pode ser concretizada pelo próprio titular ou por ente (ente federado, entidade da administração indireta ou consórcio) a quem se tenha transferido competências adjudicatórias no âmbito de consórcio público ou convênio de cooperação.

Para que se efetive o acordo de cooperação entre os entes federados partícipes, necessário se faz o atendimento de requisitos mínimos estabelecidos em lei. Levantar essas exigências legais corresponde ao assunto tratado no próximo item.

## 4 DOS REQUISITOS MÍNIMOS PARA GESTÃO ASSOCIADA

O artigo 10 da Lei Nacional de Saneamento aduz que a prestação de serviços públicos de saneamento básico por entidade que não integre a administração do titular depende da celebração de contrato, sendo vedada sua disciplina mediante convênios, termos de parceria ou outros instrumentos de natureza precária.

Mencionada normativa é aplicável tanto no caso da delegação para entes privados quanto nas hipóteses de prestação por órgãos ou entidades da administração indireta por meio de contrato de programa.

As condições de validade dos contratos de concessão e dos contratos de programa nos serviços de saneamento ambiental são estabelecidas pelo (caput) do artigo 11 da Lei Federal nº 11.445/2007, elencados da seguinte forma:

- existência de plano de saneamento básico;
- 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;
- existência de normas de regulação que prevejam os meios para o cumprimento das diretrizes na Lei Nacional de Saneamento, incluindo a designação da entidade de regulação e de fiscalização;
- realização prévia de audiência e de consulta públicas sobre o edital de licitação, no caso de concessão, e sobre a minuta do contrato.

O conteúdo regulatório mínimo que irá reger os contratos de concessão e de programa é estabelecido pelo §2º do artigo 11 da Lei Federal nº 11.445/2007, consistindo em:

- a autorização para a contratação dos serviços, indicando os respectivos prazos e a área a ser atendida;
- 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;
- as prioridades de ação, compatíveis com as metas estabelecidas;
- 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;

- mecanismos de controle social nas atividades de planejamento, regulação e fiscalização dos serviços;
- as hipóteses de intervenção e de retomada dos serviços.

Na visão de Borelli (2010),

Assim como no caso dos consórcios públicos e convênios de cooperação, os contratos de programa se inserem no quadro referente à nova administração pública consensual. O contrato de programa somente poderá ser formalizado sob o pálio de um consórcio público ou convênio de cooperação.

O contrato de programa apresenta grande importância para o modelo da gestão associada, pois figura como condição de validade das “obrigações que um ente da Federação constituir para com outro ente da Federação ou para com consórcio público no âmbito da gestão associada em que haja a prestação de serviços públicos ou a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal ou de bens necessários à continuidade dos serviços transferidos” (art.13, caput, da Lei Federal nº 11.107/2005).

Por seu turno, será nula a cláusula de contrato de programa que atribuir ao contratado o exercício dos poderes de planejamento, regulação e fiscalização dos serviços prestados por ele mesmo. A determinação evita a associação de competências de execução com as competências de controle, regulação e fiscalização dos serviços, que obrigatoriamente devem ficar a cargo daquele que exerce a titularidade.

Borelli (2010) alerta que

A regra deverá ser respeitada em toda e qualquer situação, e não apenas no caso da prestação por meio de contrato de programa. Em nenhuma hipótese o prestador dos serviços deve cumular as competências de regulação e fiscalização, tendo em vista os desvios que esta indevida congregação de competências pode acarretar.

Neste contexto, mesmo com processos totalmente distintos, “o contrato de programa assume funções próximas às de um contrato de concessão”, visto ter como propósito único “a regularização e sedimentação das relações entre Municípios e empresas estaduais prestadoras de serviço público de saneamento básico” (FORTINI e ROCHA, 2009).

Com a alteração do artigo 241 da Constituição Federal de 1988

cumulada com a edição da Lei Federal nº 11.107/2005 e da Lei Federal nº 11.445/2007, as relações institucionais entre empresas estaduais e Municípios tendem, conforme as conveniências sociais, institucionais e políticas, ser integradas, gradativamente, à gestão associada de serviços públicos de saneamento ambiental.

A mudança cultural de atuação, desempenho e foco das companhias estaduais de saneamento será o motor da alavancagem, ou não, de futuros acordos cooperativos. Entretanto, releva-se, não será de manso desenrolar. Se antes tais empresas públicas dominavam todos os aspectos da prestação do serviço, incluindo o planejamento, a nova versão do arranjo legal do setor de saneamento conferiu a quem sempre relegou a terceiros a missão de gerenciar todo o sistema.

Os gestores municipais ainda estão atônitos dessa “nova” atribuição, sem compreender em profundidade o que podem, mas principalmente, o que devem fazer. Iniciar por um completo levantamento do “estado da arte” do serviço no município é de bom alvitre para começar a caminhada. Ter a consultoria de atores externos também vem a contribuir na tomada de decisão.

Mesmo assim, caberá às companhias estaduais abrirem a “caixa preta”, fornecerem informações e tornarem-se verdadeiramente transparentes, de modo a não criar empecilhos e dificuldades para que de cunho próprio possa o ente municipal decidir que caminhos seguir. As empresas estaduais devem se atualizar, relegando a quem de direito pertence à missão de planejar, regular e fiscalizar, voltando seu potencial a melhorar os indicadores de desempenho, de modo a atrair os olhares dos municípios indecisos, mas receosos com a índole nada aprovável das prestadoras estaduais.

Ainda assim, ressaltam Fortini e Rocha (2009), a gestão associada apresenta-se “como um caminho a ser examinado, mas seu emprego há de estar lastreado e não só em meras remissões aos textos legais e constitucionais. Cada caso deve ser interpretado à luz das circunstâncias que o envolvem”, com vistas a se encontrar a solução correta.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A concretização dos serviços de saneamento básico apresenta especificidades que tornam seu regime um capítulo à parte quando comparados com os demais serviços públicos. Tratando-se da gestão dos serviços de sa-

neamento que envolva múltiplas unidades federadas, tais especificidades se avolumam, justificando análises jurídicas próprias.

A efetivação dos direitos fundamentais insculpidos na Constituição Federal promulgada em 1988 demanda urgência nas ações de implementação dos serviços elencados como de “saneamento básico”: distribuição de água potável, coleta e tratamento de esgoto sanitário, coleta e tratamento de resíduos sólidos e drenagem urbana.

É cediço que as metas traçadas para o alcance da universalização do atendimento não de altíssima complexidade, com a necessidade de investimentos vultuosos, exigindo eficácia e eficiência em sua aplicação. Compete aos municípios, isoladamente ou em consórcio, priorizar a intenção política para realizar aquilo desejado pelos administrados, principalmente os menos favorecidos.

As parcelas da população que se encontram em déficit no atendimento pouco se manifestam sobre como seus direitos devem ser atendidos. As soluções passam por um bom planejamento, como forma de se conhecer a realidade de que se deseja alterar. O gestor público não pode prescindir este momento.

É preciso que os arranjos institucionais superem os conchavos políticos partidários. O bem comum precisa prevalecer. O setor clama por soluções criativas e inovadoras. Deve-se superar barreiras diplomáticas e agir. Os municípios devem assumir com dignidade a sua missão constitucional de prestação dos serviços públicos.

Em que pese a construção gradativa do “mercado” de serviços de saneamento, as localidades e regiões deficitárias estão naturalmente excluídas deste modelo, pois antieconômico e a margem do sistema capitalistas. São para estas situações que deve-se autorizar a aplicação do artigo 241 da CF/88.

A análise deve partir do pressuposto que as companhias estaduais de saneamento não têm como missão primordial gerar lucro aos estados. A lógica do Planasa ainda persiste. Deve-se, de fato, criar condições distintas entre aqueles sistemas de saneamento com possibilidade de superávit dos demais. Para estes casos a Lei Federal nº 11.445/2007 criou excelentes condições de prestação direta, com aumento de receita ao ente público que fizer um trabalho com foco no princípio da eficiência.

Também é possível a delegação do serviço a empresa idônea, de forma onerosa, para que sua expertise e conhecimento acumulado transformem aquela realidade e beneficiem a população. Afinal, está falando-se de negócio jurídico propriamente dito, com o estabelecimento prévio do lucro a ser

afenido, metas a serem atingidas e resultados a serem alcançados.

Por seu turno, inviabilizar a associação de entes de esferas distintas pelo rigor da lei de licitações, já em vias de ser substituída, pois velha e ultrapassada nos atuais dias é condenar a pobreza eterna municípios e cidadãos inocentes. É plenamente justificável que o artigo 241 da CF/88 emane seus efeitos para minimizar a penúria dos incautos.

O gigante acordou, bradam os manifestantes Brasil afora. É chegado o momento dos olhos também voltarem-se para água tratada de boa qualidade, esgoto coletado, tratado e retornado ao meio ambiente, com a promoção da saúde preventiva como essência.

A gestão associada para prestação de serviços públicos de saneamento prescinde a licitação, que fica restrita e obrigatória aos casos de sistemas robustos e interessantes às operações financeiras do capital. Entretanto, neste como nos outros casos, deve o Município exercer com maestria o poder regulador, por meio de organismo próprio ou delegado, mas sem arredar a cobrança da qualidade, do atendimento cordial e da busca incessante da universalização.

## REFERÊNCIAS

BORELLI, Raul Felipe. **Aspectos jurídicos da gestão compartilhada dos serviços públicos de saneamento básico**. 2010. 160 f. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) – Curso de Pós-graduação em Direito, Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-27092011-090553/pt-br.php>>. Acesso em: 15 mar. 2014.

BORGES, Alice Gonzalez. Concessões de Serviço Público de Abastecimento de Água aos Municípios. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, 212, p. 95-107, abr./jun. 1998.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Atualizada até a Emenda Cons-

titucional nº 72 de 2 abr. 2013. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm) > . Acesso em: 5 mar. 2014.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o artigo 37, XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm) > . Acesso em: 5 mar. 2014.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/Lei/L11107.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/Lei/L11107.htm) > . Acesso em: 5 mar. 2014.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico e dá outras providências. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm) > . Acesso em: 5 mar. 2014.

CARVALHO, Paulo Neves. Gestão associada de serviços públicos: consórcios intermunicipais. **Revista Brasileira de Direito Municipal**, Belo Horizonte, n. 7, p. 51-62, jan./mar. 2003.

DANTAS, Camila Pezzino Balaniuc. A questão da competência para a prestação do serviço público de saneamento básico no Brasil. In: PICININ, Juliana; FORTINI, Cristina (Org.). **Saneamento básico: estudos e pareceres à luz da Lei nº 11.445/2007**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

FORTINI, Cristiana; ROCHA, Rúsvel Beltrame. Consórcios públicos, contratos de programa e a Lei de Saneamento. In: PICININ, Juliana; FORTINI, Cristiana. (Org.). **Saneamento básico: estudos e pareceres à luz da lei n.**

11.445/2007. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2009.

GUIMARÃES, Fernando Vernalha. **Concessão de serviço público**. São Paulo: Saraiva, 2012.

JUSTEN FILHO, Marçal. As diversas configurações das concessões de serviço público. **Revista de Direito Público da Economia**. Belo Horizonte, n. 1, p. 95-136, jan./mar. 2003.

MELO, Álisson José Maia. Gestão associada para regulação do saneamento básico. In: PHILIPP JR, Arlindo; GALVÃO JR, Alceu de Castro. (Org.) **Gestão do saneamento básico: abastecimento de água e esgotamento sanitário**. Barueri: Manole, 2012.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE SANTA CATARINA. **Guia do Saneamento Básico: perguntas e respostas**. Coordenação-Geral do Promotor de Justiça Luís Eduardo Couto de Oliveira Souto, supervisão da Subprocuradoria-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos e apoio da Procuradoria-Geral de Justiça. Florianópolis: Coordenadoria de Comunicação Social, 2008.

MODESTO, Paulo. Reforma do Estado, formas de prestação de serviços públicos e parcerias público-privadas: demarcando as fronteiras dos conceitos de serviço público, serviços de relevância pública e serviços de exploração econômica para as parcerias público-privadas. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**, Salvador, n. 2, maio/jun./jul. 2005. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br>>. Acesso em: 12 mar. 2014.

MONTEIRO, Vera. Prestação do serviço de saneamento por meio da gestão associada entre entes federativos. In: PICININ, Juliana; FORTINI, Cristiana. **Saneamento básico: estudos e pareceres à luz da lei n. 11.445/2007**.



Belo Horizonte: Editora Fórum, 2009.

PICININ, Juliana de Almeida; COSTA, Camila Maia Pyramo. A gestão associada de serviços públicos de saneamento básico à luz do art. 241 da Constituição Federal e das Leis Federais nº 11.107/05 e nº 11.445/07. Biblioteca Digital Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP, Belo Horizonte, ano 6, n. 72, p. -, dez. 2007. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=49615>>. Acesso em: 12 mar. 2014.

SOUZA, Rodrigo Pagani de. A viabilidade jurídica da delegação do serviço público de saneamento básico de Município a Estado. Disponível em: <[http://www.sbdp.org.br/artigos\\_ver.php?idConteudo=21](http://www.sbdp.org.br/artigos_ver.php?idConteudo=21)>. Acesso em: 12 mar. 2014.

SUNDFELD, Carlos Ari. O saneamento básico e sua execução por empresa estadual. **Revista Diálogo Jurídico**, Salvador, v. 1, n. 5, ago. 2001. Disponível em: <<http://www.direitopublico.com.br>>. Acesso em: 5 mar. 2014.

TÁCITO, Caio. A configuração jurídica do serviço público. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 233, p. 373-376, jul./set. 2003.

TUROLLA, Frederico Araújo Pontos para uma discussão sobre eficiência e regulação em saneamento. In: SALGADO, Lucia Helena; MOTTA, Ronaldo Seroa da (Org.). **Regulação e concorrência no Brasil: governança, incentivos e eficiência**. Rio de Janeiro: Ipea, 2007.

WALD, Arnaldo; MORAES, Rangel; WALD, Alexandre de M. **O direito da parceria e a lei de concessões**. São Paulo: Saraiva, 2004.