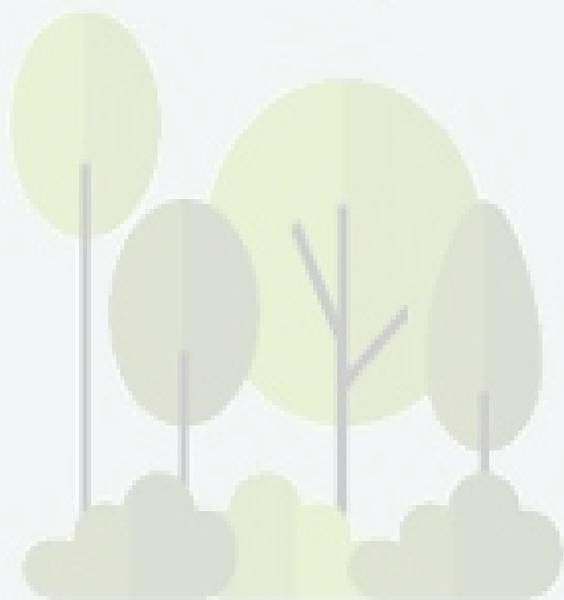


ROTEIRO PARA ATUAÇÃO NA ÁREA DE SANEAMENTO BÁSICO



ORGANIZAÇÃO

EQUIPE DO CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DO MEIO AMBIENTE URBANO E ASSUNTOS FUNDIÁRIOS

CARLOS EDUARDO SILVA

Promotor de Justiça

Coordenador do Centro de Apoio Operacional do Meio Ambiente Urbano e Assuntos Fundiários

WALLACE FONSECA FERREIRA LEITE

Assistente Ministerial Técnico Especializado da Procuradoria de Justiça da Defesa Ambiental e Ordem Urbanística

VIVIANE ARAÚJO BATISTELLA

Oficial de Gabinete do Centro de Apoio Operacional do Meio Ambiente Urbano e Assuntos Fundiários

MARINA PAULA SIGNOR BERNARDES

Auxiliar Ministerial do Centro de Apoio Operacional do Meio Ambiente Urbano e Assuntos Fundiários

Centro de Apoio Operacional de Meio Ambiente Urbano e Assuntos Fundiários – CAO URBE/MPMT

E-mail: cao.urbe@mpmt.mp.br

Endereço: Sede das Promotorias de Justiça da Capital. Av. Desembargador Milton Figueiredo Ferreira Mendes, s/nº, Setor D, Centro Político e Administrativo. Cuiabá/MT.

CEP: 78049-921. **Telefone:** (65) 3611-0600. **Site:** www.mpmt.mp.br



SUMÁRIO

REFERÊNCIAS NORMATIVAS.....	04
APRESENTAÇÃO.....	07
PLANEJAMENTO E SANEAMENTO BÁSICO.....	09
METAS E MONITORAMENTO.....	11
PLANO DE AÇÃO VOLTADO À QUALIDADE DO SANEAMENTO BÁSICO.....	12
ESTRATÉGIAS E MEDIDAS SUGERIDAS.....	14
MODELOS DE PEÇAS SUGERIDOS.....	17



REFERÊNCIAS NORMATIVAS

Lei Federal

- [Lei nº 14.026, de 15.07.2020](#) – Atualiza o marco legal do saneamento básico e altera outras leis;
- [Lei nº 11.445, de 05.01.2007](#) – Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico (Política Nacional de Saneamento Básico);
- [Lei nº 13.186, de 11.11.2015](#) – Institui a Política de Educação para o Consumo Sustentável;
- [Lei nº 13.089, de 12.01. 2015](#) – Institui o Estatuto da Metrópole;
- [Lei nº 12.305, de 02 de agosto de 2010](#) – Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos;
- [Lei nº 11.107, de 06/04/2005](#) – Normas Gerais para a contratação de Consórcios Públicos;
- [Lei nº 11.079, de 30/12/2004](#) – Parceria Público-privada;
- [Lei nº 10.257, de 10/07/2001](#) – Estatuto da Cidade;
- [Lei nº 9.605, de 12.02.1998](#) – Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente (crimes ambientais);
- [Lei nº 9.433, de 08/01/1997](#) – Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos;
- [Lei nº 9.074, de 07/07/1995](#) – que estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos e dá outras providências;
- [Lei nº 8.987, de 13/02/1995](#) – dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previstos no art. 175 da CF;
- [Lei nº 8.080, de 19/09/1990](#) – Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes;



Decreto Federal

- [Decreto nº 9.177, de 23.10.2017](#) – Regulamenta a implementação de Sistemas de Logística Reversa.
- [Decreto nº 7.404, 23.12.2010](#) – Regulamenta a Lei nº 12.305/2010;
- [Decreto nº 7.217, de 21.06. 2010](#) – Regulamenta a Lei nº 11.445/2007;
- [Decreto nº 6.514, de 22.07.2008](#) – Dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações;

Resolução

- [Resolução Recomendada nº 186, de 17.09.2015](#) – Recomenda, aos Conselhos Municipais e Estaduais das Cidades, que acompanhem os investimentos contratados no âmbito do Ministério das Cidades, na área de Saneamento Básico, e que remetam relato ao Conselho das.
- [Resolução Recomendada nº 75, de 02.07.2009](#) – Estabelece orientações relativas à Política de Saneamento Básico e ao conteúdo mínimo dos Planos de Saneamento Básico.

Portaria

- [Portaria de Consolidação nº 5, de 28.09.2017](#) - Consolidação das normas sobre as ações e os serviços de saúde do Sistema Único de Saúde.

Lei Estadual

- [Lei nº 7.638, de 16.01.2002](#) – Dispõe sobre a Política Estadual de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário e dá outras providências;
- [Lei nº 10.903, de 07.06.2019](#) – Dispõe sobre a Política Estadual de Educação Ambiental;
- [Lei Complementar nº 38 de 21.11.1995](#) – Dispõe sobre o Código Estadual do Meio Ambiente e dá outras providências;
- [Lei Complementar nº 609, 27.12.2018](#) – Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana do Vale do Rio Cuiabá;



Resolução Estadual

- [Resolução CONSEMA nº 85 DE 24.09.2014 – Define as atividades, obras e empreendimentos que causam ou possam causar impacto ambiental local;](#)

Normas da ABNT

- **NBR ISO 24510:2012** – Diretrizes para a avaliação e a melhoria do serviço prestado aos usuários;
- **NBR ISO 24511:2012** – Diretrizes para a gestão dos prestadores de serviço de esgoto e para a avaliação dos serviços de esgoto;
- **NBR ISO 24512:2012** – Diretrizes para a gestão dos prestadores de serviços de água potável e para a avaliação dos serviços de água potável;
- **NBR 12211:1992** – Estudos de concepção de sistemas públicos de abastecimento de água – Procedimento;
- **NBR 9648:1986** – Estudos de concepção de sistemas de esgoto sanitário – Procedimento.



ROTEIRO PARA ATUAÇÃO NA ÁREA DE SANEAMENTO BÁSICO

APRESENTAÇÃO

O Planejamento Estratégico do Ministério Público do Estado de Mato Grosso (PEI 2020-2023) elegeu o saneamento básico como prioridade de atuação, estabelecendo ao [Centro de Apoio Operacional do Meio Ambiente Urbano \(CAO URBE\)](#) a atribuição de elaborar orientações e apoio aos promotores de justiça sobre o tema, notadamente, em relação aos componentes do abastecimento de água (qualidade da água distribuída à população) e de esgotamento sanitário.

O intuito desse roteiro, portanto, é subsidiar e orientar a atuação dos órgãos de execução ministerial na temática do **saneamento básico**, cujo marco regulatório foi definido pela Lei Nacional de Saneamento Básico (LNSB), encartada na [Lei Federal nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007](#) e nas alterações promovidas pela [Lei Federal nº 14.026, de 15 de julho de 2020](#).

Sabe-se que o conceito de saneamento básico compreende ações de abastecimento de água, de esgotamento sanitário, de drenagem urbana e de manejo de resíduos sólidos. Entretanto, optou-se aqui por se abordar apenas as questões de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, já que são as atividades que foram priorizadas no planejamento estratégico institucional.

Nesse contexto, cabe informar que o Estado de Mato Grosso, com recursos da FUNASA, apoiou 111 municípios na elaboração dos seus planos de saneamento. Hoje, Mato Grosso é o único estado que possui praticamente 100% dos municípios com seus planos de saneamento básico já aprovados.



Diante desse cenário, a estratégia do Ministério Público do Estado de Mato Grosso é a de verificar o cumprimento das metas e atividades previstas nos planos municipais. Para tanto, a Procuradoria-Geral de Justiça e o Centro de Apoio Operacional do Meio Ambiente Urbano conseguiram o auxílio do Tribunal de Contas do Estado para ter acesso a informações sobre o estágio da implementação dos planos de saneamento básico nos municípios, já que tal órgão de controle tem verificado, nas suas auditorias externas, as atividades promovidas pelos municípios para dar cabo às metas e cronogramas instituídos nos seus planos.

A partir de agora, o Ministério Público do Estado de Mato Grosso também terá acesso ao resultado desse trabalho, o qual será disponibilizado ao CAO URBE e, posteriormente, enviado aos órgãos de execução nas promotorias de justiça.

Respaldado nos trabalhos de técnicos e professores da área de saneamento, nos relatórios do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso e em dados públicos constantes nos diagnósticos dos planos municipais, o CAO URBE dedica-se a trazer algumas sugestões de ordem prática para a formação de Procedimentos Administrativos (PA's) destinados a acompanhar e a fiscalizar a política de saneamento básico desenvolvida pelos municípios, conferindo ao órgão de execução ministerial um panorama de informações essenciais ao problema, de modo a lhe permitir a tomada de decisões estratégicas de atuação.



PLANEJAMENTO E SANEAMENTO BÁSICO

A ação estratégica do Ministério Público do Estado de Mato Grosso é a de atuar no acompanhamento das metas e atividades previstas nos planos municipais de saneamento, já que praticamente todos os municípios do estado possuem seus planos municipais elaborados e aprovados.

Todas as ações, serviços e investimentos de infraestrutura voltados à universalização do saneamento básico devem estar ancorados em plano próprio, de acordo com o art. 9º, inciso I, da lei de saneamento (LNSB). Dessa forma, uma vez editado, o plano de saneamento básico passa a ter caráter vinculante para o poder público que o elaborou, sendo, ademais, condição de validade de contratos de concessão de serviços associados.

Os titulares dos serviços de saneamento básico são obrigados a elaborar planos que podem ser específicos para cada serviço de saneamento: (i) abastecimento de água potável; (ii) esgotamento sanitário; (iii) limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos; e (iv) drenagem urbana e manejo das águas pluviais – ou podem abranger os quatro componentes a um só tempo (LNSB, art. 19, caput).

A maioria dos municípios do Estado de Mato Grosso possuem planos de ampla abrangência, prevendo ações, metas e cronogramas para os quatro componentes do saneamento básico. Quanto ao planejamento dos serviços de saneamento básico, tanto o seu processo de formação/revisão quanto o seu conteúdo têm relevância para a atuação do Ministério Público.

Aliás, no processo de formação e de revisão dos planos de saneamento básico, as propostas e estudos que os fundamentam devem estar abertos ao conhecimento e às críticas do público em geral, de modo a viabilizar a ampla participação da sociedade civil



e o controle social, impondo-se a realização de audiências ou consultas públicas (LNSB, arts. 19, § 5º, e 51).

O conteúdo mínimo dos planos de saneamento básico está previsto nos incisos do art. 19 da LNSB, que exige, em essência: (i) a necessidade de diagnóstico da situação existente; (ii) objetivos e metas para a universalização; (iii) programas, projetos e ações para o atingimento dos objetivos e metas fixados; (iv) compatibilidade com outros planos setoriais como, por exemplo, plano diretor municipal, plano de habitação de interesse social, e/ou de regularização fundiária, plano de resíduos sólidos e plano de bacia hidrográfica; (v) compatibilidade com planos plurianuais e com outros planos governamentais correlatos, identificando possíveis fontes de financiamento; (vi) ações para emergências e contingências; e (vii) avaliação sistemática da eficiência e eficácia das ações programadas.

Na elaboração de planos de saneamento em vários municípios do Estado de Mato Grosso, cujas atividades encerraram-se no ano de 2018, o MPMT teve a oportunidade de acompanhar toda a movimentação dos técnicos da UFMT (entidade contratada pelo Governo do Estado para a realização dos trabalhos) na busca de diagnósticos da situação de cada município, bem como o empenho para o envolvimento da população local e dos políticos para a aprovação dos planos. Os planos de saneamento de cada município beneficiado podem ser consultados no link: <http://pmsb106.ic.ufmt.br/>.



METAS E MONITORAMENTO

Os planos de saneamento básico devem conter objetivos e metas de curto, médio e longo prazos para a universalização. Para tanto, admite-se a proposição de soluções graduais e progressivas (LNSB, art. 19, II).

Ademais, a instituição das tarifas, preços públicos e taxas para os serviços de saneamento básico devem garantir a geração dos recursos necessários para realização dos investimentos, objetivando o cumprimento das metas e objetivos dos serviços de saneamento básico (LNSB, art. 29, §1º, III).

Mais ainda, as condições de validade dos contratos de concessão ou de programa para prestação de serviços públicos de saneamento básico são: (i) a previsão contratual de 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; e (ii) a estipulação de prioridades de ação, compatíveis com as metas estabelecidas (LNSB, art. 11, 2º, II).

Insta destacar que os objetivos e metas definidos nos planos de saneamento, nas normas da entidade reguladora, bem como nos contratos de concessão ou de programa, devem ser compatíveis entre si e adequados à realidade local.

Ademais, vale salientar que os objetivos e metas não devem prever apenas a ampliação da cobertura pelos serviços de saneamento, mas também a melhoria da qualidade da prestação dos serviços.

Dessa forma, recomenda-se a realização de monitoramento e avaliação com acompanhamento sistemático do cumprimento dos objetivos e metas da prestação dos serviços públicos de todos os componentes do saneamento básico, por meio de indicadores técnicos, operacionais, econômico-financeiros e de controle social.



PLANO DE AÇÃO VOLTADO À QUALIDADE DO SANEAMENTO BÁSICO

A questão do saneamento básico foi prevista na agenda estratégica do MPMT (PEI 2020-2023). Nesse sentido, instituiu-se como objetivo estratégico a promoção de ações que elevem a qualidade do saneamento básico nos municípios do Estado de Mato Grosso.

Desse modo, as macroações previstas são duas e referem-se à necessidade do poder público local viabilizar o atendimento da água distribuída à população aos critérios de qualidade, bem como de promover a expansão da coleta e tratamento de esgoto, conforme previsto nos planos municipais de saneamento básico.

Ainda no âmbito do MPMT, a Resolução nº 52/2018 (Conselho Superior do Ministério Público) disciplina a atuação extrajudicial cível dos seus membros, dispondo que o Procedimento Administrativo (PA) é o instrumento próprio da atividade-fim destinado a acompanhar e fiscalizar, de forma continuada, políticas públicas ou instituições (art. 10, inciso II). A ideia aqui, portanto, é que o procedimento administrativo sirva de instrumento ao promotor de Justiça para acompanhar as políticas e ações de saneamento básico nos municípios da sua região, de acordo com as metas e cronogramas estabelecidos nos planos municipais de saneamento.

A existência de um PA estruturante na temática do saneamento básico pode auxiliar o promotor de Justiça a evitar a instauração de procedimentos pulverizados e de menor escala (rua a rua ou bairro a bairro, por exemplo), oriundos de uma postura meramente reativa diante da Ouvidoria e à margem de qualquer visão estratégica da política pública em questão.

Ainda nesse sentido da construção de uma visão sistêmica do problema para uma melhor eleição de prioridade na atuação dos órgãos de execução, é de registrar que o



MPMT buscou acesso às auditorias do TCE-MT (que tem realizado o monitoramento do cumprimento das metas e cronogramas estabelecidas nos planos municipais de saneamento), o que facilita a atuação dos promotores de justiça, vez que só basta verificar as atividades propostas nos planos e os estágios do seu cumprimento para se ter o amplo entendimento da eficiência ou não das ações de saneamento promovidas pelo poder público no município.



ESTRATÉGIAS E MEDIDAS SUGERIDAS

A partir da instauração do procedimento administrativo pertinente ([clique aqui para acessar sugestões de portaria de instauração](#) ou [acesse o banco de peças do MPMT](#)) põem-se as questões: (i) qual é a melhor estratégia de investigação na matéria de saneamento básico?; (ii) quais as informações a serem solicitadas/requisitadas ao titular dos serviços de saneamento básico?

A estratégia prevista no plano de ação para atuação na verificação da qualidade da água consumida pela população e para expansão da coleta e tratamento de esgoto é a de coletar dados previstos nos planos municipais de saneamento básico.

É importante frisar, por oportuno, que os planos municipais preveem ações e cronogramas para várias atividades relacionadas ao saneamento. Assim, face o diagnóstico da situação, há proposição de medidas simples que podem ser facilmente realizadas pelo gestor sem maiores comprometimentos orçamentários.

A título de exemplo, pode-se indicar a necessidade de controle do processo de tratamento da água, através da indicação de um responsável técnico e da melhor organização dos serviços de controle da qualidade da água. Outro exemplo comum é a ausência de medidas para controle de acesso aos aterros, bem como de organização das atividades realizadas nas Estações de Tratamento de Esgoto.

Ressalta-se que essas situações foram diagnosticadas nos planos municipais dos municípios menores, os quais, muitos deles, já possuem laboratórios de controle da qualidade de água, só que, às vezes, inoperantes e ociosos por falta de técnicos ou de responsáveis pelos seus funcionamentos.

Do mesmo modo, os planos de saneamento contêm objetivos e metas de médio e longo prazos para universalização com proposições de soluções graduais e progressivas, o que não impede que tais medidas possam também ser tratadas pelo órgão de execução no PA, mesmo que se exija algum esforço orçamentário.



Nesse sentido, a orientação do CAO URBE é que se leve em consideração os prazos e metas fixadas no plano municipal e, a partir daí, sejam fixadas as medidas em acordos extrajudiciais com os gestores para a sua gradual realização. Assim, pode ser recomendado ao gestor ou com ele ajustado, por exemplo, a priorização da atuação consorciada para o controle da qualidade da água, com a contratação de responsável técnico que possa atender mais que um município. A própria regulação dos serviços de distribuição de água e de tratamento de esgoto pode se dar de forma consorciada, especialmente após a edição das novas regras voltadas à política de saneamento ([Lei Federal nº 14.026, de 15 de julho de 2020](#)).

O importante a ser esclarecido é que o TCE-MT tem realizado um trabalho pioneiro de verificação do atendimento das metas e cronogramas previstos nos planos municipais de saneamento. Tal auditoria gera relatórios, os quais serão compartilhados pelo CAO URBE com os órgãos de execução do MPMT para acompanhamento das políticas de saneamento no município. Uma vez que o procedimento administrativo esteja suficientemente instruído com tais informações é necessário que o órgão de execução avalie a pertinência de adotar providências imediatas para que o gestor público seja compelido a adotar as medidas urgentes (curto prazo) estabelecidas no plano de saneamento e que, conforme abordado anteriormente, nem sempre exigem esforço orçamentário incompatível com as possibilidades financeiras do município. Da mesma forma, é possível que sejam tratadas pelo promotor de justiça, situações estruturais de saneamento que devem ser enfrentadas pelos gestores nos prazos e condições fixados nos cronogramas dos planos.

Com o procedimento suficientemente instruído e caso seja necessária a adoção de ações ministeriais, os órgãos de execução podem se valer do banco de peças do CAO URBE e dos técnicos do CAOP para esclarecimentos e solução de dúvidas técnicas.

É oportuno lembrar que, no momento do cadastro do procedimento administrativo no SIMP, haja a vinculação do PA relativo à matéria da qualidade da água no Código 920151 – Assunto: PEI – Meio Ambiente – Plano de Saneamento Básico:



Qualidade da Água. Já a questão afeta ao esgotamento sanitário deve ser registrada no Código 920152 – Assunto: PEI – Meio Ambiente – Plano de Saneamento Básico: Expansão de coleta e tratamento de esgoto. E ainda a matéria concernente a implementação do Plano Municipal de Saneamento no Código 920153 – Assunto: PEI – Meio Ambiente – Plano de Saneamento Básico: Implementação.

Além disso, seguindo os parâmetros considerados pelo Planejamento Estratégico Institucional (PEI), todos os procedimentos que forem cadastrados com algum dos códigos acima mencionados, devem receber o movimento de andamento Código 922005 – Plano de ação – Atos Finalísticos, indicando, como iniciativa estratégica, as medidas ministeriais adotadas para resolução da questão afeta ao procedimento. Tal movimento tem como objetivo permitir o acompanhamento das atividades relacionadas aos objetivos estratégicos e a mensuração de indicadores.

No banco de peças do CAO URBE já há modelos de medidas judiciais/extrajudiciais referentes à questão e que também acompanham o presente manual.

Todas essas informações podem ser consultadas no Portal FOCO, no ícone Indicadores, Metas e Taxonomia ([clique aqui](#)).



MODELOS DE PEÇAS SUGERIDOS

MODELOS DE PORTARIAS E RECOMENDAÇÕES, [clique aqui](#).

MODELOS DE TERMOS DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA, [clique aqui](#).

MODELOS DE AÇÕES CIVIS PÚBLICAS, [clique aqui](#).

RELATÓRIOS DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO (TCE), [clique aqui](#).

ORIENTAÇÕES ÀS PROMOTORIAS COM BASE NA ANÁLISE DOS RELATÓRIOS TCE, [clique aqui](#).

Todas as peças estão disponíveis no [banco de peças](#) do MPMT.

Obs.: Importante salientar que para acesso aos modelos de peças é necessário estar logado com usuário e senha institucional.

