

# COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO URBANO

## PROJETO DE LEI Nº 3.596, DE 2015

Altera a lei nº. 11.445, de 2017, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico, para estabelecer normas gerais relativas à cobrança de tarifas de esgoto sanitário pelas prestadoras.

**Autor:** Deputado CÉSAR HALUM

**Relator:** Deputado JOÃO PAULO PAPA

### I – RELATÓRIO

O projeto de lei em análise tem por objetivo estabelecer normas gerais relativas à cobrança das tarifas dos serviços públicos de esgotamento sanitário. Para isso, propõe as seguintes alterações na lei nº. 11.445, de 2017, a Lei do Saneamento:

- no inciso III, § 1º., art. 29 – insere como diretriz para a instituição das tarifas, preços públicos e taxas para os serviços de saneamento básico, a geração de “recursos próprios do prestador” para realização dos investimentos;
- no inciso III, art. 30 – estabelece na estrutura de remuneração e cobrança dos serviços a quantidade mínima de consumo ou de utilização de serviço, “para usuários de renda mais elevada”;
- insere o art. 30-A – que institui como “indevida a cobrança de tarifa ou taxa de serviços de saneamento básico de imóvel não ligado ao sistema de esgotamento sanitário”;
- insere o art. 30-B – que institui que “as prestadoras poderão cobrar pelo serviço de esgotamento sanitário até o limite de 60% do valor da tarifa/taxa de água do imóvel”;
- no art. 37 insere Parágrafo Único – São vedados os reajustes de taxas ou tarifas sem justa causa.

Nesta Comissão de Desenvolvimento Urbano foram apensados à proposição em análise o projeto de lei nº. 5.783, de 2016, do deputado Ivan Valente; e o projeto de lei nº. 6.454, de 2016, do deputado Cabo Sabino.

O primeiro insere Parágrafo Único ao art. 30 da Lei do Saneamento, com a finalidade permitir que a estrutura de remuneração e cobrança dos serviços públicos de saneamento básico possa isentar da cobrança de tarifa os casos em que “não houver tratamento adequado de esgoto”.

O segundo, insere o art. 30-A na lei, instituindo que os prestadores poderão cobrar pelo serviço de esgotamento sanitário “até o limite de 50% do valor da tarifa ou taxa de água do imóvel”.

Além da Comissão de Desenvolvimento Urbano (CDU), o PL 3.596, de 2015, e seus apensos, serão apreciados em regime ordinário pelas Comissões de Defesa do Consumidor (CDC); de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP); e de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC). A proposição é sujeita à apreciação conclusiva pelas Comissões.

Na Comissão de Desenvolvimento Urbano não foram apresentadas emendas ao projeto.

É o relatório.

## **II – VOTO DO RELATOR**

Os projetos de lei em análise versam sobre tema da mais alta relevância para a saúde da população brasileira e a preservação do meio ambiente – a questão dos serviços públicos de coleta e tratamento de esgoto, cujo déficit de atendimento é um dos maiores desafios da Nação.

Os dados mais recentes do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS, 2015) indicam que apenas 50,3% da população tem acesso à coleta de esgotos. De todo o esgoto coletado, 74% recebem tratamento. De todo o esgoto gerado, apenas 42,7% é tratado.

Os números explicam a proliferação de doenças como as causadas pelo mosquito *Aedes aegypti*; a cólera; giardíase; hepatite A; leptospirose; esquistossomose e outras. Estas doenças são denominadas pelo Ministério da Saúde de Doenças Relacionadas ao Saneamento Ambiental Inadequado (DRSAI).

Um estudo do Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas (FGV/IBRE 2010) comprovou que, quanto menor é o acesso da população aos serviços de esgotamento sanitário, maior é o número de óbitos por diarreia infecciosas, outra doença do grupo DRSAI. Em um grupo populacional sem acesso a esgoto, são 62 óbitos/100 mil habitantes. Quando o acesso aos serviços de esgoto atinge 80% da população, os óbitos caem para 18/100 mil habitantes.

O meio ambiente também é impactado pelos baixos índices de coleta e tratamento de esgoto. Todo o esgoto gerado e não coletado e tratado segue, in natura, para os rios, lagos, praias. Em 2010, o pesquisador da Embrapa – Empresa

Brasileira de Pesquisa Agropecuária, Evaristo de Miranda, já havia alertado que “o esgoto é o maior vilão ambiental brasileiro”.

Para enfrentar os dilemas da insuficiência dos serviços de esgotamento sanitário, o Plano Nacional de Saneamento Básico propõe a meta de universalização dos serviços no ano de 2033, mediante investimento de R\$ 299,2 bilhões (SNIS, 2015). Um estudo da Confederação Nacional da Indústria (CNI) lançou o alcance da universalização da coleta de esgoto para o distante ano 2054, ao observar os investimentos que vêm sendo, de fato, realizados.

Pressionado pelas consequências do atraso dos serviços de esgotamento sanitário e pela urgência da universalização, o País segue prestando os serviços públicos de saneamento básico com tarifas dissonantes desse contexto.

O SNIS indica que a tarifa média praticada no saneamento básico (calculada com base nas receitas diretas de água e esgoto) é de R\$ 2,96/m<sup>3</sup>, e a despesa total média apresenta o mesmo valor, R\$ 2,96/m<sup>3</sup>. Em 16 estados, a despesa total por m<sup>3</sup> é maior que a tarifa média. A equivalência dos valores, por óbvio, impede a expansão dos serviços.

A situação contradiz a própria Lei do Saneamento, que em seu artigo 29 assevera que os serviços públicos de saneamento terão a sustentabilidade econômico-financeira assegurada, sempre que possível, mediante remuneração pela cobrança dos serviços 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.

Neste ponto, para completar este elenco de informações que precede nosso voto, é importante registrar o peso financeiro dos serviços e taxas associados à habitação das famílias brasileiras. A última Pesquisa de Orçamentos Familiares do IBGE (20098-2009) apurou que eles representam, em média, 7% do total das despesas mensais das famílias. A sondagem inclui no rol dos serviços e taxas as seguintes contas: energia; telefonia; gás; água; esgoto; internet; TV por assinatura; condomínio. Neste montante, as taxas de água e esgoto representam, por exemplo, no Estado de São Paulo, apenas 0,85% do total de despesas familiares.

Traçar este breve diagnóstico da situação da coleta e do tratamento dos esgotos no País, assim como colocar em perspectiva o desafio da universalização do serviço, nos ajuda a contextualizar os projetos de lei em análise, cujos objetivos podem ser resumidos em seis pontos:

1. limitar a cobrança de taxas de esgoto em percentuais de 60% e 50% dos valores das taxas de água;
2. proibir a cobrança de taxas onde não houver tratamento adequado de esgoto;
3. proibir a cobrança de taxas dos imóveis não ligados ao sistema de esgotamento;

4. limitar aos usuários de renda mais elevada o estabelecimento de quantidade mínima de consumo ou de utilização do serviço;
5. limitar a geração de recursos necessários para a realização dos investimentos nos serviços ao que é auferido na forma de tarifas e taxas;
6. vedar reajustes de taxas ou tarifa sem justa causa.

Para elaborar este relatório, consultamos as entidades do setor de saneamento que, juntas, reúnem os prestadores que atendem praticamente toda a população brasileira com os serviços de saneamento – a Associação Brasileira das Empresas Estaduais de Saneamento (AESBE) e a Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento (ASSEMAE). Dentre as associadas da AESBE que enviaram contribuições, estão a Companhia Pernambucana de Saneamento (Compesa); a Companhia de Saneamento de Alagoas (Casal); e a Companhia Riograndense de Saneamento (Corsan); sendo importante registrar que as posições das companhias são reconhecidas e adotadas pela AESBE. Também recebemos parecer técnico da Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo (Arsesp).

Destas entidades e companhias obtivemos informações relevantes para a elaboração do presente voto, que passamos a apresentar a seguir:

**1. Sobre a proposta de limitar a cobrança de taxas de esgoto em percentuais de 60% e 50% dos valores das taxas de água:**

- 1.1 A Corsan (RS) menciona que, segundo os critérios estabelecidos pela Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT, NBR 9649-1986), o coeficiente de retorno de água para o esgoto gira em torno de 80%.
- 1.2 A Casal (AL) recorre à literatura da área, que indica que a relação entre o volume de esgotos recolhido pode oscilar entre 60% a 130% do volume de água consumido, não sendo possível precisar o montante em virtude das particularidades de consumo de cada região e estabelecer um índice único para todo o País.
- 1.3 A Compesa (PE) informa que este percentual deve ser definido caso a caso, considerando o perfil dos clientes; o sistema de tratamento; o manejo operacional; o tamanho, sofisticação e integração do sistema; e os investimentos de implantação. Segundo a companhia, pode haver casos em que 60% será uma relação tarifária justa e eficiente, e casos em que 70%, 80%, 100% ou até mais é serão relações tarifárias adequadas.
- 1.4 Para a Arsesp (SP), o projeto de lei não observou nenhum estudo técnico ou justificativa plausível para limitar a cobrança de taxas de esgoto em percentuais de 60% e 50% dos valores das taxas de água. A agência também registrou que os custos para implantação e operação de sistemas de coleta, afastamento e tratamento de esgotos são mais onerosos do que os atinentes ao tratamento e distribuição de água potável.

1.5 A ASSEMAE considera que a proposta acarretará significativa redução de receita para os prestadores dos serviços públicos de saneamento.

**2. Sobre a proposta de proibir a cobrança de taxas onde não houver tratamento adequado de esgoto:**

2.1 A Corsan esclarece que mesmo nas localidades onde não há tratamento de esgoto, há serviços efetivamente prestados, como a coleta e afastamento do esgoto ou o hidrojateamento para desobstrução e manutenção de redes, por exemplo. Cita o fato de que pratica diferentes tarifas de esgotos: 70% sobre o valor da água consumida para os serviços de coleta, afastamento, tratamento e disposição final; e 50% para coleta e afastamento.

2.2 A Casal também explica que os serviços de esgoto não se limitam a tratamento, mas constituem um sistema, com etapas de coleta, transporte, tratamento e disposição final, além de operações como limpezas nos ramais, poços, redes e coletores tronco. Em virtude desta composição, avalia que isentar o usuário do pagamento da tarifa significa desprezar os custos agregados ao tratamento e causar prejuízos financeiros irreparáveis aos prestadores de serviços.

2.3 A Arsesp, além de frisar que as etapas de coleta e transporte de esgotos, que precedem o tratamento, não devem ser menosprezadas, cita o artigo 19 da Lei do Saneamento, que reconhece que as soluções para a universalização dos serviços poderão ocorrer de maneira gradual, o que significa, no caso dos serviços relativos ao esgoto, como sua implantação em etapas.

**3. Sobre a proposta de proibir a cobrança de taxas dos imóveis não ligados ao sistema de esgotamento:**

3.1 A Corsan avalia que a proposta fere os avanços obtidos no Rio Grande Sul, estado no qual Resolução Normativa do Conselho Superior da Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados (AGERGS) regulamentou a cobrança dos serviços de esgotos prevendo incentivo para aquele que se ligar à rede e cobrança maior do imóvel não conectado.

3.2 Para a Casal, a proposta inaugura a possibilidade do usuário utilizar solução individual de tratamento de esgoto, o que lançaria sobre os municípios, os estados e a União a responsabilidade de uma revisão nas legislações sobre recursos hídricos e meio ambiente; nas metodologias de fiscalização; e nas técnicas adotadas para o tratamento de efluentes. A companhia também adverte que a Lei do Saneamento, em seu artigo 45, define que toda edificação permanente urbana será conectada às redes públicas de esgotamento sanitário disponíveis e sujeita ao pagamento das tarifas decorrentes do uso dos serviços.

3.3 A Arsesp argumenta que ligar-se ou não ao sistema público de esgotamento sanitário não deve ser faculdade do potencial usuário do serviço e, sim, questão ligada à compreensão dos direitos difusos, como os relacionados ao

meio ambiente e ao planejamento urbano, que podem sofrer impacto direto caso a proposta se transforme em norma jurídica.

**4. Sobre a proposta de limitar aos *usuários de renda mais elevada* o estabelecimento de 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:**

4.1 A Arsesp explica que o valor mínimo pago pela prestação dos serviços visa cobrir o custo mínimo necessário para a disponibilidade do serviço em quantidade e qualidade suficientes para a garantia dos objetivos sociais previstos na lei e a autossustentabilidade dos sistemas. Este mecanismo não deve ser confundido com a política social presente no setor, já consolidada na Lei do Saneamento, na forma de subsídios diretos ou indiretos, tarifários ou fiscais.

**5. Sobre a proposta de limitar a geração de recursos necessários para a realização dos investimentos nos serviços ao que é auferido na forma de tarifas e taxas:**

5.1 Para a Casal, a proposta sugere o entendimento de que a taxa/tarifa aplicada ao usuário será a fonte principal dos investimentos nos sistemas de esgotamento sanitário. Nesse diapasão, a proposta inviabiliza os altos investimentos nos sistemas, atualmente realizados com recursos da União na maioria das companhias de saneamento do País.

5.2 A Compesa avalia que a proposta acarretaria as seguintes consequências: elevação sobrenormal do valor das tarifas; retração dos investimentos e desaceleração na universalização; utilização de critérios financeiros e não sociais na escolha dos investimentos, a fim de priorizar áreas com maior retorno financeiro em prejuízo de área de interesse social. Para a companhia, o dispositivo ignora a heterogeneidade regional da prestação dos serviços de saneamento. Cita o Nordeste e sua defasagem em infraestrutura sanitária e informa que na região mais de 70% dos investimentos são oriundos do Governo Federal.

**6. Sobre a proposta de vedar reajustes de taxas ou tarifa sem justa causa:**

6.1 A Arsesp explica que os processos de reajuste são embasados em regras dispostas na legislação ou nos contratos de prestação dos serviços e, dessa forma, não existe a possibilidade de alteração nas tarifas ou outros preços públicos sem uma respectiva justa causa.

6.2 A Compesa argumenta que a Lei do Saneamento delega aos órgãos de regulação a competência para o estabelecimento de critérios, formas e parâmetros para o cálculo e reajuste das tarifas, consagrando também o princípio da anualidade tarifária e norteando princípios tarifários. Alega que a proposta deve gerar tumulto a cada reposicionamento tarifário do setor.

Em acordo com os pareceres técnicos oferecidos pelas prestadoras dos serviços públicos e suas entidades representativas, bem como pela entidade reguladora do saneamento do Estado de São Paulo, cujo parecer é referendado pela Associação Brasileira de Agências de Regulação – ABAR, este relator é pela **rejeição** do projeto de lei nº. 3.596, de 2015, e dos apensados, projetos de lei nº. 5.783, de 2016, e projeto de lei nº. 6.454, de 2016.

Sala da Comissão, em        de        de 2017.

Deputado JOÃO PAULO PAPA  
Relator