

PROJETO DE LEI

Institui as diretrizes para os serviços públicos de saneamento básico e a Política Nacional de Saneamento Básico - PNS.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

TÍTULO I DAS DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

CAPÍTULO I DO OBJETO E DO ÂMBITO DE APLICAÇÃO

Art. 1º Esta Lei institui as diretrizes para os serviços públicos de saneamento básico e a Política Nacional de Saneamento Básico - PNS.

§ 1º Estão sujeitos às diretrizes para os serviços públicos de saneamento básico os agentes públicos ou privados que desenvolvam ações que, direta ou indiretamente, interessem aos serviços públicos de abastecimento de água, de esgotamento sanitário, de manejo de águas pluviais e de manejo de resíduos sólidos.

§ 2º Os dispositivos da PNS aplicam-se:

I - à administração direta e indireta da União e às entidades ou fundos direta ou indiretamente sob o seu controle, gestão ou operação;

II - à entidade, órgão ou fundo que utilize, receba, guarde ou gerencie recursos federais ou os que estejam sob gestão ou operação de fundo, órgão ou entidade da União; e

III - mediante adesão, às entidades privadas e aos órgãos e entidades de outros entes da Federação.

CAPÍTULO II DAS DEFINIÇÕES

Art. 2º Para os efeitos desta Lei, consideram-se:

I - saneamento básico: o conjunto de serviços e ações com o objetivo de alcançar níveis crescentes de salubridade ambiental, nas condições que maximizem a promoção e a melhoria das condições de vida nos meios urbano e rural, compreendendo o abastecimento de água, o esgotamento sanitário, o manejo de resíduos sólidos e o manejo de águas pluviais;

II - salubridade ambiental: qualidade das condições em que vivem populações urbanas e rurais no que diz respeito à sua capacidade de inibir, prevenir ou impedir a ocorrência de doenças relacionadas com o meio ambiente, bem como de favorecer o pleno gozo da saúde e o bem-estar;

III - plano de saneamento ambiental: no que se refere a determinado âmbito territorial, o conjunto de estudos, diretrizes, programas, prioridades, metas, atos normativos e procedimentos que, com fundamento em avaliação do estado de salubridade ambiental, inclusive da prestação dos serviços públicos a ela referentes, define a programação das ações e dos investimentos necessários para a

prestação universal, integral e atualizada dos serviços públicos de saneamento básico, bem como, quando relevantes, das demais soluções para a concretização de níveis crescentemente melhores de salubridade ambiental;

IV - serviços públicos de saneamento básico: os serviços públicos cuja natureza sejam o abastecimento de água, o esgotamento sanitário, o manejo de resíduos sólidos e o manejo de águas pluviais;

V - serviços públicos de abastecimento de água: a captação, a adução de água bruta, o tratamento, a adução de água tratada, a reservação e a distribuição de água;

VI - serviços públicos de esgotamento sanitário: a coleta, o transporte, o tratamento e a disposição final de esgotos sanitários, incluindo os efluentes industriais compatíveis, bem como de lodos e de outros resíduos do processo de tratamento;

VII - serviços públicos de manejo de resíduos sólidos:

a) a coleta, o transbordo e transporte, a triagem para fins de reuso ou reciclagem, o tratamento, inclusive por compostagem, e a disposição final de resíduos sólidos domiciliares, assemelhados e provenientes da limpeza pública;

b) a varrição, a capina e a poda de árvores em vias e logradouros públicos e outros eventuais serviços pertinentes à limpeza pública;

VIII - serviços públicos de manejo de águas pluviais: a coleta, o transporte, a detenção ou retenção para amortecimento de vazões de cheias, o tratamento e o lançamento das águas pluviais;

IX - serviços públicos de saneamento básico de interesse local:

a) o sistema de manejo de águas pluviais, ou a parcela dele que receba contribuições exclusivamente de um Município;

b) quando destinado a atender exclusivamente um Município, qualquer dos seguintes serviços:

1. a captação, a adução de água bruta ou tratada, o tratamento de água e a reservação para abastecimento público;

2. a interceptação e o transporte, o tratamento e a destinação final de esgotos sanitários; e

3. o transbordo e transporte, o tratamento e a disposição final de resíduos sólidos urbanos;

c) em qualquer caso: a distribuição de água, a coleta de esgotos sanitários, a varrição, a capina, a limpeza e a poda de árvores em vias e logradouros públicos, a coleta e a triagem, para fins de reaproveitamento, reuso ou reciclagem, de resíduos sólidos urbanos e a microdrenagem;

X - serviços públicos de saneamento básico integrados: os serviços públicos de saneamento básico não qualificados como de interesse local;

XI - planejamento: as atividades de identificação, qualificação, quantificação, organização e orientação de todas as ações, públicas e privadas, por meio das quais um serviço público deve ser prestado ou colocado à disposição para o alcance, em período determinado, das metas e resultados pretendidos;

XII - regulação: todo e qualquer ato, normativo ou não, que discipline ou organize determinado serviço público, incluindo suas características, padrões de qualidade, impactos sócio-ambientais, os direitos e obrigações dos cidadãos, dos usuários e dos responsáveis por sua oferta ou

prestação, a política e sistema de cobrança, inclusive a fixação, reajuste e revisão do valor de tarifas e outros preços públicos;

XIII - fiscalização: as atividades de acompanhamento, monitoramento, controle, avaliação e de aplicação de penalidades exercidas pelo titular do serviço público, inclusive por entidades de sua administração indireta ou por entidades conveniadas, e pelos cidadãos e usuários, no sentido de garantir a utilização, efetiva ou potencial, do serviço público;

XIV - prestação de serviço público: a execução de toda e qualquer atividade ou obra com o objetivo de permitir o acesso a um serviço público em estrita conformidade com o estabelecido no planejamento e na regulação;

XV - prestador de serviço público, o órgão ou entidade:

- a) do titular, a quem se tenha atribuído por lei a competência de prestar o serviço público;
- b) de consórcio público ou de ente da Federação com quem o titular celebrou convênio de cooperação, desde que delegada a prestação por meio de contrato de programa;
- c) a quem se tenha delegado a prestação dos serviços por meio de concessão;

XVI - titular do serviço público: o ente da Federação detentor da competência para prover o serviço público, especialmente por meio do planejamento, regulação, fiscalização e prestação direta ou indireta;

XVII - norma local: a estabelecida por lei do titular dos serviços ou por ato de sua administração direta ou indireta, inclusive consórcio público do qual participe;

XVIII - projetos associados aos serviços públicos de saneamento básico: os desenvolvidos em caráter acessório ou correlato à prestação dos serviços, capazes de gerar benefícios sociais, ambientais ou econômicos adicionais, dentre eles:

- a) o fornecimento de água bruta para outros usos, comprovado o não-prejuízo aos serviços públicos de abastecimento de água;
- b) o aproveitamento de água de reuso;
- c) o aproveitamento do lodo resultante de tratamento de água ou de esgoto sanitário;
- d) o aproveitamento dos materiais integrantes dos resíduos sólidos por meio de reuso ou reciclagem;
- e) o aproveitamento de energia de qualquer fonte potencial vinculada aos serviços, inclusive do biogás resultante de tratamento de esgoto sanitário ou de tratamento ou disposição final de resíduos sólidos;

XIX - subsídios simples: aqueles que se processam mediante receitas que não se originam de remuneração pela prestação de serviços públicos de saneamento básico;

XX - subsídios cruzados: aqueles que se processam mediante receitas que se originam de remuneração pela prestação de serviços públicos de saneamento básico;

XXI - subsídios cruzados internos: aqueles que se processam internamente à estrutura de cobrança pela prestação de serviços no território de um só Município, do Distrito Federal ou na área de atuação de entidade ou órgão responsável pela:

- a) gestão associada desses serviços;
- b) integração da organização, do planejamento e da execução desses serviços, quando caracterizados como funções públicas de interesse comum;

XXII - subsídios cruzados externos: aqueles que se processam mediante transferências ou compensações de recursos originados de área ou território diverso dos referidos no inciso XXI;

XXIII - subsídios diretos: aqueles que se destinam a usuários determinados;

XXIV - delegação onerosa de serviço público de saneamento básico, a que inclui:

a) qualquer modalidade de pagamento ao titular pela outorga da concessão de serviço público de saneamento básico, direito de uso ou pela transferência de bens e instalações reversíveis, exceto no caso de resarcimento de eventuais obrigações que, contraídas em função do serviço, permaneçam na responsabilidade do titular; ou

b) subscrição de participação societária e integralização, pelo titular, de capital da empresa delegatária, lastreada na conferência de qualquer dos bens ou direitos mencionados na alínea “a” deste inciso, salvo quando a participação societária estiver gravada por vínculo de inalienabilidade pelo prazo mínimo de vinte anos; e

XXV - controle social: mecanismos e procedimentos que garantam à sociedade informação, representação técnica e participação nos processos de decisão do serviço.

§ 1º Os corpos d’água não integram os serviços públicos de saneamento básico, exceto os lagos artificiais cuja finalidade principal seja a captação de água para abastecimento público ou o tratamento de efluentes ou a retenção ou detenção para amortecimento de vazões de cheias.

§ 2º Não constitui serviço público a ação de saneamento implementada por meio de soluções individuais, desde que o usuário não dependa de terceiros para operar os serviços, bem como as ações e serviços de saneamento ambiental de responsabilidade privada, incluindo o manejo de resíduos de responsabilidade do gerador.

TÍTULO II DAS DIRETRIZES PARA OS SERVIÇOS PÚBLICOS DE SANEAMENTO BÁSICO

CAPÍTULO I DO DIREITO À SALUBRIDADE AMBIENTAL

Art. 3º Todos têm direito à vida em ambiente salubre, cuja promoção e preservação é dever do Poder Público e da coletividade.

Parágrafo único. É obrigação do Poder Público promover a salubridade ambiental, especialmente mediante políticas, ações e a provisão universal e equânime dos serviços públicos necessários.

Art. 4º É garantido a todos o direito a níveis adequados e crescentes de salubridade ambiental e de exigir dos responsáveis medidas preventivas, mitigadoras, compensatórias ou reparadoras em face de atividades prejudiciais ou potencialmente prejudiciais à salubridade ambiental.

CAPÍTULO II DAS DIRETRIZES

Seção I **Da Disposição Preliminar**

Art. 5º Os serviços públicos de saneamento básico possuem caráter essencial.

Seção II **Das Diretrizes Básicas**

Art. 6º São diretrizes básicas dos serviços públicos de saneamento básico:

I - a universalização, consistente na garantia a todos de acesso aos serviços, indistintamente e em menor prazo, observado o gradualismo planejado da eficácia das soluções, sem prejuízo da adequação às características locais, da saúde pública e de outros interesses coletivos;

II - a integralidade, compreendida como a provisão dos serviços de saneamento básico de todas as naturezas, propiciando à população o acesso na conformidade de suas necessidades e a maximização da eficácia das ações e resultados;

III - a eqüidade, entendida como a garantia de fruição em igual nível de qualidade dos benefícios pretendidos ou ofertados, sem qualquer tipo de discriminação ou restrição de caráter social ou econômico, salvo os que visem priorizar o atendimento da população de menor renda;

IV - a regularidade, concretizada pela prestação dos serviços, sempre de acordo com a respectiva regulação e com as outras normas aplicáveis;

V - a continuidade, consistente na obrigação de prestar os serviços públicos sem interrupções, salvo nas hipóteses previstas em lei;

VI - a eficiência, por meio da prestação dos serviços de forma a satisfazer as necessidades dos usuários com a imposição do menor encargo sócio-ambiental e econômico possível;

VII - a segurança, implicando que os serviços sejam prestados com o menor risco possível para os usuários, os trabalhadores que os prestam e à população;

VIII - a atualidade, que compreende a modernidade das técnicas, dos equipamentos e das instalações e a sua conservação, bem como a melhoria contínua dos serviços;

IX - a cortesia, traduzida no bom atendimento ao público, inclusive para realizar atendimento em tempo adequado e de fornecer as informações referentes aos serviços que sejam de interesse dos usuários e da coletividade;

X - a modicidade dos preços públicos, inclusive das tarifas, e das taxas;

XI - a sustentabilidade, pela garantia do caráter duradouro dos benefícios das ações, considerados os aspectos jurídico-institucionais, sociais, ambientais, energéticos e econômicos relevantes a elas associados;

XII - a intersetorialidade, compreendendo a integração das ações de saneamento entre si e com as demais políticas públicas, em especial com as de saúde, meio ambiente, recursos hídricos, desenvolvimento urbano e rural, habitação e desenvolvimento regional;

XIII - a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios na melhoria das condições de salubridade ambiental;

XIV - a participação da sociedade na formulação e implementação das políticas e no planejamento, regulação, fiscalização, avaliação e prestação dos serviços por meio de instâncias de controle social;

XV - a promoção da educação sanitária e ambiental, fomentando os hábitos higiênicos, o uso sustentável dos recursos naturais, a redução de desperdícios e a correta utilização dos serviços, observado o disposto na Lei nº 9.795, de 27 de abril de 1999;

XVI - a promoção e a proteção da saúde, mediante ações preventivas de doenças relacionadas à falta ou à inadequação dos serviços públicos de saneamento básico, observadas as normas do Sistema Único de Saúde (SUS);

XVII - a preservação e a conservação do meio ambiente, mediante ações orientadas para a utilização dos recursos naturais de forma sustentável e a reversão da degradação ambiental, observadas as normas ambientais e de recursos hídricos e as disposições do plano de recursos hídricos;

XVIII - a promoção do direito à cidade;

XIX - a conformidade do planejamento e da implementação dos serviços com as exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor;

XX - o respeito às identidades culturais das comunidades, às diversidades locais e regionais e a flexibilidade na implementação e na execução das ações de saneamento básico;

XXI - a promoção e a defesa da saúde e segurança do trabalhador nas atividades relacionadas aos serviços;

XXII - o respeito e a promoção dos direitos básicos dos consumidores; e

XXIII - o fomento da pesquisa científica e tecnológica e a difusão dos conhecimentos de interesse para o saneamento básico, com ênfase no desenvolvimento de tecnologias apropriadas.

Parágrafo único. O serviço público de saneamento básico é considerado universalizado em um território quando assegura o atendimento, no mínimo, das necessidades básicas vitais, sanitárias e higiênicas, de todas as pessoas, independentemente de sua condição sócio-econômica, em todos os domicílios e locais de trabalho e de convivência social, de modo ambientalmente aceitável e de forma adequada às condições locais.

Seção III **Das Diretrizes para o Abastecimento de Água**

Art. 7º São diretrizes para os serviços públicos de abastecimento de água:

I - a destinação da água fornecida pelos serviços prioritariamente para o consumo humano, a higiene doméstica, dos locais de trabalho e de convivência social e, secundariamente, como insumo ou matéria prima para atividades econômicas e para o desenvolvimento de atividades recreativas ou de lazer;

II - a garantia do abastecimento em quantidade suficiente para promover a saúde pública e com qualidade compatível com as normas, critérios e padrões de potabilidade estabelecidos conforme o previsto no inciso V do art. 16 da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990;

III - a promoção e o incentivo à preservação, à proteção e à recuperação dos mananciais e ao uso racional da água, à redução das perdas e à minimização dos desperdícios; e

IV - a promoção das ações de educação sanitária e ambiental, especialmente o uso sustentável da água e a correta utilização das instalações prediais de água.

§ 1º Admite-se a restrição de acesso aos serviços nos casos e condições previstos em norma local, exigida a prévia notificação ao usuário quando motivada por inadimplência.

§ 2º A inadimplência do usuário residencial de baixa renda e dos estabelecimentos de saúde, educacionais e de internação coletiva não prejudica a garantia de abastecimento mencionada no inciso II do **caput**, devendo a restrição de acesso aos serviços assegurar o mínimo necessário ao atendimento das exigências de saúde pública definido em instrução expedida pelo Ministro de Estado da Saúde.

§ 3º É dever do prestador dos serviços avisar aos usuários, com antecedência razoável, das interrupções motivadas por manutenção programada ou por racionamento.

§ 4º A adoção de regime de racionamento depende de prévia autorização do órgão ou entidade que exerça a função de regulação, que lhe fixará prazo e condições.

§ 5º Excetuados os casos previstos na norma local:

I - é compulsória a ligação da edificação que utilize a água para consumo humano à rede pública de abastecimento existente; e

II - a rede pública de abastecimento de água não poderá ser ligada à instalação hidráulica predial também alimentada por outras fontes.

Seção IV **Das Diretrizes para o Esgotamento Sanitário**

Art. 8º São diretrizes para os serviços públicos de esgotamento sanitário:

I - a garantia de solução adequada para a coleta, o transporte, o tratamento e a disposição final dos esgotos sanitários, como forma de promover a saúde pública e de prevenir a poluição das águas superficiais e subterrâneas, do solo e do ar;

II - a promoção do desenvolvimento e da adoção de tecnologias apropriadas, seguras e ambientalmente adequadas de esgotamento sanitário, em especial para o atendimento em situações que apresentem dificuldades de implantação, notadamente nas áreas de urbanização precária e de ocupação dispersa;

III - o incentivo ao reuso da água, à reciclagem dos demais constituintes dos esgotos e à eficiência energética, condicionado ao atendimento dos requisitos de saúde pública e de proteção ambiental;

IV - a promoção das ações de educação sanitária e ambiental sobre a correta utilização das instalações prediais de esgoto, dos serviços de esgotamento e do adequado manejo dos esgotos sanitários, bem como sobre os procedimentos para evitar a contaminação dos solos, das águas e das lavouras.

§ 1º É vedada a restrição de acesso aos serviços públicos de esgotamento sanitário em decorrência de inadimplência do usuário.

§ 2º Excetuados os casos previstos na norma local, é compulsória a ligação à rede pública de coleta de esgotos sanitários existente de edificação que disponha de instalações prediais de esgotos.

Seção V **Das Diretrizes para o Manejo de Resíduos Sólidos**

Art. 9º São diretrizes para os serviços públicos de manejo dos resíduos sólidos:

I - a garantia do manejo dos resíduos sólidos de forma sanitária e ambientalmente adequada, a fim de promover a saúde pública e prevenir a poluição das águas superficiais e subterrâneas, do solo e do ar;

II - o incentivo e a promoção:

a) da não-geração, redução, minimização da geração, coleta seletiva, reutilização, reciclagem, inclusive por compostagem, e aproveitamento energético do biogás, objetivando a utilização adequada dos recursos naturais e a sustentabilidade ambiental dos respectivos sistemas de gestão;

b) da inserção social dos catadores de materiais recicláveis, mediante apoio à sua organização em associações ou em cooperativas de trabalho, as quais se deverá prioritariamente contratar a prestação dos serviços de coleta, do processamento e da comercialização desses materiais;

c) da recuperação de áreas degradadas ou contaminadas devido à disposição inadequada dos resíduos sólidos;

d) do manejo planejado, integrado e diferenciado dos resíduos sólidos urbanos, com ênfase na utilização de tecnologias limpas;

e) da gestão do manejo de resíduos sólidos mediante cobrança pela disponibilização ou efetiva prestação dos serviços;

f) do desenvolvimento e adoção de mecanismos de cobrança que se vinculem à quantificação da geração de resíduos sólidos urbanos;

g) das ações de criação e fortalecimento de mercados locais de comercialização ou consumo de materiais recicláveis ou reciclados;

III - a promoção das ações de educação sanitária e ambiental, especialmente dirigidas para:

a) a difusão das informações necessárias à correta utilização dos serviços, especialmente horários de coleta e regras para apresentação dos resíduos a serem coletados;

b) a adoção de hábitos higiênicos relacionados ao manejo adequado dos resíduos sólidos;

c) a orientação para o consumo preferencial de produtos originados total ou parcialmente de material reutilizado ou reciclado; e

d) a disseminação de informações sobre as questões ambientais relacionadas ao manejo dos resíduos sólidos e sobre os procedimentos para evitar desperdícios.

Parágrafo único. É vedada a interrupção de serviço de coleta em decorrência de inadimplência do usuário residencial, exigindo-se a comunicação prévia quando alteradas as condições de sua prestação.

Seção VI

Das Diretrizes para o Manejo das Águas Pluviais

Art. 10. São diretrizes para os serviços públicos de manejo das águas pluviais:

I - a garantia a toda população urbana do atendimento adequado por serviço e por ações de manejo das águas pluviais, com vistas a promover a saúde, a segurança da vida e do patrimônio e a reduzir os prejuízos econômicos decorrentes das enchentes;

II - a promoção da concepção integrada e planejada, articulando instrumentos de prevenção, minimização e gerenciamento das enchentes, apoiada na adequada gestão do uso e da

ocupação do solo e na observância das diretrizes estabelecidas no âmbito do plano de recursos hídricos, de modo a minimizar e mitigar os impactos dos lançamentos na quantidade e qualidade da água à jusante da bacia hidrográfica urbana;

III - o incentivo à valorização, à preservação, à recuperação e ao uso adequado do sistema natural de drenagem do sítio urbano, em particular dos seus corpos d'água, com ações que priorizem:

a) o equacionamento de situações que envolvam riscos à vida, à saúde pública ou perdas materiais;

b) as alternativas de tratamento de fundos de vale de menor impacto no meio ambiente e que assegurem as áreas de preservação permanente e o tratamento urbanístico e paisagístico nas áreas remanescentes;

c) a minimização da expansão de áreas impermeáveis;

d) o equacionamento dos impactos negativos na qualidade das águas dos corpos receptores em decorrência de lançamentos de esgotos sanitários e de outros efluentes líquidos assemelhados no sistema público de manejo de águas pluviais;

e) a vedação de lançamentos de resíduos sólidos de qualquer natureza no sistema público de manejo de águas pluviais;

IV - o incentivo ao aproveitamento das águas pluviais, condicionado ao atendimento dos requisitos de saúde pública e de proteção ambiental pertinentes;

V - a inibição do encaminhamento para o sistema público de drenagem urbana do acréscimo de escoamento superficial gerado pela ocupação urbana do solo, inclusive mediante sistema de incentivos e ônus vinculado ao uso adequado do serviço; e

VI - a promoção das ações de educação sanitária e ambiental como instrumento de conscientização da população sobre a importância da preservação das áreas permeáveis e o correto manejo das águas pluviais.

Seção VII

Das Diretrizes de Complementaridade dos Serviços

Art. 11. As relações de complementaridade entre os serviços públicos de saneamento básico locais e os serviços públicos de saneamento básico integrados serão estabelecidas pelos entes da Federação mediante contrato de consórcio público ou de fornecimento de serviços públicos, observadas a regulação dos serviços e as disposições de plano regional aprovado pelos contratantes.

Art. 12. São cláusulas necessárias do contrato de fornecimento de serviços públicos as que estabelecem:

I - os serviços integrados objeto de fornecimento;

II - as condições e garantias recíprocas de fornecimento e de acesso aos serviços integrados;

III - o prazo de vigência, compatível com as necessidades de amortização de investimentos, e as hipóteses de sua prorrogação;

IV - procedimentos para articulação da implantação, ampliação, melhoria e gestão operacional dos serviços;

V - regras para fixação, reajuste e revisão da remuneração do prestador dos serviços integrados;

VI - condições e garantias de pagamento ao fornecedor dos serviços;

VII - os direitos e os deveres sub-rogados, ou os que se autoriza a sub-rogação;

VIII - as hipóteses de extinção, inadmitida a alteração e a rescisão administrativas unilaterais; e

IX - as penalidades a que estão sujeitas as partes em caso de inadimplemento.

Parágrafo único. Nos casos de relação de complementaridade entre serviços integrados e serviços locais remunerados por tarifa, inclui-se dentre as garantias previstas no inciso VI do **caput** a obrigação do prestador local de destacar nos documentos de cobrança o valor da remuneração dos serviços integrados, bem como a de realizar a respectiva arrecadação e entrega dos valores arrecadados.

Art. 13. O regulamento desta Lei, ou instrução a ele complementar, disporá sobre modelos de contratos de fornecimento de serviços públicos, cujas cláusulas disciplinarão as relações de complementaridade no que não dispuser em contrário o contrato de fornecimento de serviço público celebrado pelos interessados.

Seção VIII **Das Diretrizes de Planejamento**

Art. 14. É direito de todos receber serviços públicos de saneamento básico que tenham sido adequadamente planejados.

§ 1º É direito do usuário, cabendo-lhe o ônus da prova, não ser onerado por investimento que não tenha sido previamente planejado, salvo quando decorrente de fato imprevisível, desde que justificado conforme previsto na regulação.

§ 2º Os planos de saneamento ambiental devem ser elaborados e revisados com a participação da comunidade, sendo obrigatória a realização de audiência e consulta públicas.

§ 3º O regulamento desta Lei instituirá normas para as audiências e consultas públicas mencionadas no § 2º, que serão observadas no que não contrariem a norma local.

Art. 15. É dever do titular dos serviços elaborar e implementar plano de saneamento ambiental, bem como participar da elaboração dos planos regionais de seu interesse.

§ 1º Os planos de saneamento ambiental devem ser elaborados tendo horizonte mínimo de vinte anos.

§ 2º Os planos de saneamento ambiental deverão ser compatíveis com:

I - os planos nacional e regional de ordenação do território;

II - os objetivos e as diretrizes do plano plurianual;

III - os planos de recursos hídricos;

IV - a legislação ambiental; e

V - o disposto em lei complementar que institua região metropolitana, aglomeração urbana, microrregião ou região integrada de desenvolvimento.

§ 3º As metas de universalização serão fixadas pelo plano de saneamento ambiental e possuem caráter indicativo para os planos plurianuais, os orçamentos anuais, a concessão de créditos, bem como para a capitalização de fundo de universalização.

§ 4º Exceto quando regional, o plano de saneamento ambiental deve englobar integralmente o território do ente da Federação que o elabora.

§ 5º É vedado o investimento em serviços públicos de saneamento básico integrados sem previsão em plano regional aprovado pelos entes da Federação que suportem ônus deles decorrentes ou por consórcio público de que participem.

Art. 16. As disposições dos planos de saneamento ambiental são vinculantes para:

I - a regulação, a prestação direta ou delegada, a fiscalização, a avaliação dos serviços públicos de saneamento básico exercidas pelo ente federativo que o elaborou; e

II - as ações públicas e privadas que, disciplinadas ou vinculadas às demais políticas públicas do ente da Federação que elaborou o plano, venham a interferir nas condições ambientais e de saúde.

§ 1º As disposições de plano de saneamento ambiental vinculam os projetos básicos e as contratações de obras e serviços relativos às ações de saneamento ambiental.

§ 2º No caso de serviço delegado, as disposições de plano de saneamento ambiental ou de suas revisões terão a sua eficácia condicionada à formalização de alteração contratual.

Seção IX **Das Diretrizes para a Regulação e a Fiscalização dos Serviços**

Art. 17. A prestação de serviço público de saneamento básico deve ser objeto de regulação e de fiscalização permanente por órgão ou entidade de direito público do titular dos serviços ou de consórcio público de que participe.

§ 1º O prestador do serviço não poderá exercer as funções de regulação e de fiscalização.

§ 2º Quando o serviço for prestado diretamente ou por consórcio público, considera-se atendido o disposto no § 1º mediante a atribuição das competências a órgãos ou entidades diferentes, de forma que o prestador esteja subordinado à regulação e à fiscalização exercidas por outro órgão ou entidade do próprio titular ou consórcio.

§ 3º No caso de a prestação do serviço ser objeto de delegação por meio de concessão, devem ser asseguradas a autonomia administrativa e a adequada capacidade técnica ao órgão ou entidade mencionado no **caput**.

§ 4º Faculta-se ao titular, por meio de convênio de cooperação com entidade pública, transferir o exercício de funções de fiscalização ou receber apoio técnico para as suas atividades de regulação.

§ 5º As informações produzidas por terceiros contratados poderão ser utilizadas pela regulação e fiscalização dos serviços.

§ 6º Incluem-se na regulação dos serviços as atividades de interpretar e fixar critérios para a fiel execução dos instrumentos de delegação dos serviços, bem como para a correta administração de subsídios.

Art. 18. Os entes da Federação interessados regularão e fiscalizarão em conjunto os serviços integrados.

§ 1º Atendido o estabelecido no **caput**, a regulação dos serviços em região metropolitana, aglomeração urbana, microrregião ou região integrada de desenvolvimento observará o disposto na lei complementar que as instituir.

§ 2º Sem prejuízo do disposto no § 1º, a regulação e a fiscalização dos serviços poderão ser exercidas por meio de consórcio público.

Art. 19. Os órgãos ou entidades de regulação e de fiscalização estão obrigados a motivar todas as decisões que interfiram nos direitos ou deveres referentes aos serviços, bem como, quando solicitados, a prestar esclarecimentos complementares em prazo adequado.

§ 1º Aos relatórios, estudos, decisões e instrumentos equivalentes que se refiram à regulação ou à fiscalização dos serviços, deverá ser assegurada publicidade, deles podendo ter acesso qualquer do povo, independentemente de demonstração de interesse, salvo os por prazo certo declarados como sigilosos por decisão fundamentada em interesse público relevante.

§ 2º A publicidade a que se refere o § 1º preferencialmente deverá se efetivar por meio de sítio mantido na rede mundial de computadores - Internet.

§ 3º Os órgãos ou entidades de regulação e de fiscalização não poderão se recusar a informar ao cidadão e ao usuário de seus direitos e deveres.

Art. 20. Atendidas as diretrizes fixadas nesta Lei, a legislação do titular dos serviços estabelecerá as normas de regulação e fiscalização, que deverão evidenciar os direitos e deveres do titular, dos cidadãos e dos demais usuários, dos prestadores e, no que couber, dos entes reguladores ou fiscalizadores dos serviços, bem como compreender pelo menos:

I - indicadores de qualidade dos serviços e de sua adequada e eficiente prestação;

II - metas de expansão e qualidade dos serviços e respectivos prazos quando adotadas metas parciais ou graduais;

III - sistemas de medição, faturamento e cobrança dos serviços;

IV - método de monitoramento dos custos e de reajustamento e revisão das taxas ou preços públicos;

V - mecanismos de acompanhamento e avaliação dos serviços e procedimentos para recepção, apuração e solução de queixas e reclamações dos cidadãos e dos demais usuários;

VI - planos de contingência e de segurança;

VII - penalidades a que, nos termos da lei ou do contrato, estarão sujeitos os usuários e os prestadores.

Parágrafo único. O regulamento desta Lei disporá sobre instrumentos de regulação de referência, diferenciados em razão da natureza, da escala e da complexidade dos serviços, que serão observados no que não contrariem instrumento de regulação instituído por norma local.

Art. 21. É direito do cidadão e dos demais usuários dos serviços públicos de saneamento básico fiscalizar os serviços e receber ou ter acesso a serviços permanentemente fiscalizados.

§ 1º A fiscalização terá por objeto verificar se a prestação de serviço público de saneamento básico atende às exigências legais, regulamentares, administrativas e contratuais.

§ 2º Os prestadores dos serviços deverão receber, apurar e solucionar queixas e reclamações dos cidadãos e dos demais usuários que deverão ser notificados das providências adotadas em até trinta dias.

§ 3º Os órgãos ou entidades fiscalizadoras deverão receber e se manifestar conclusivamente nas reclamações que, a juízo do interessado, não tenham sido suficientemente atendidas pelos prestadores.

Art. 22. No exercício de seu direito de fiscalização dos serviços públicos de saneamento básico, asseguram-se aos usuários:

I - ter amplo acesso, inclusive por meio da rede mundial de computadores - Internet, às informações sobre a prestação do serviço na forma e com a periodicidade definidas pela regulação dos serviços, especialmente as relativas à qualidade, receitas, custos, ocorrências operacionais relevantes e investimentos realizados;

II - ter prévio conhecimento:

a) das penalidades a que estão sujeitos os cidadãos, os demais usuários e os prestadores dos serviços;

b) das interrupções programadas ou das alterações de qualidade nos serviços;

III - receber o manual de prestação do serviço e de atendimento ao usuário, elaborado pelo prestador e aprovado pelo órgão ou entidade de regulação;

IV - receber anualmente do prestador do serviço de distribuição de água relatório individualizado com informações relativas ao controle da qualidade da água a ele fornecida no ano anterior, que deverá também ser publicado na rede mundial de computadores - Internet e atender ao disposto em instrução expedida pelo Ministro de Estado da Saúde.

Parágrafo único. O não-cumprimento do disposto no **caput** implica violação dos direitos do consumidor pelo prestador dos serviços, ensejando responsabilização nos termos previstos na legislação, especialmente as previstas no § 1º do art. 59 da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990.

Seção X

Das Diretrizes para os Serviços Contratados

Art. 23. A prestação de serviços públicos de saneamento básico por meio de delegação depende da celebração de contrato, sendo vedada a sua disciplina mediante convênios, termos de parceria ou outros instrumentos de natureza precária.

§ 1º Não são considerados como delegados os serviços prestados por pessoa jurídica que, integrando a administração indireta do titular, tenha recebido a outorga desta atribuição mediante lei.

§ 2º Excetuam-se do disposto no **caput** os serviços públicos de saneamento básico de interesse local cuja prestação o Poder Público, nos termos da lei, autorizar para os usuários organizados em cooperativa ou associação, desde que os serviços se limitem a:

I - determinado condomínio;

II - localidade de pequeno porte, predominantemente ocupada por população de baixa renda, onde outras formas de prestação apresentem custos de operação e manutenção incompatíveis com a capacidade dos usuários pagarem pelos serviços.

§ 3º A autorização do Poder Público prevista no § 2º deverá prever a obrigação de transferir os bens vinculados aos serviços ao Município ou ao Distrito Federal, por meio de termo específico, bem como a de entregar os respectivos cadastros técnicos.

Art. 24. São condições para a validade dos contratos de prestação dos serviços públicos de saneamento básico:

I - plano de saneamento ambiental válido por ocasião da contratação;

II - estudo de viabilidade técnica e econômico-financeira da delegação com vistas à prestação universal e integral dos serviços nos termos do plano de saneamento ambiental;

III - legislação que preveja os meios para o cumprimento das diretrizes desta Lei, inclusive o órgão ou entidade de regulação e fiscalização;

IV - realização prévia de audiência e de consulta públicas sobre o edital de licitação, ou seu termo de dispensa ou inexigibilidade, e a minuta do contrato.

§ 1º Os planos de investimentos e os projetos relativos à delegação de serviço público de saneamento básico serão válidos no que forem compatíveis com as disposições do plano de saneamento ambiental.

§ 2º Os instrumentos de delegação dos serviços não poderão conter dispositivo que prejudique o amplo exercício dos poderes de regulação e de fiscalização, especialmente o acesso direto e imediato a todas as informações que sobre os serviços detenha o prestador.

§ 3º As exigências previstas nos incisos II a IV do **caput** não se aplicam aos contratos de prestação de serviço de manejo de resíduos sólidos urbanos celebrados com associações ou cooperativas formadas exclusivamente por pessoas físicas reconhecidas pelo Poder Público como catadores de materiais recicláveis.

§ 4º A legislação prevista no inciso III do **caput** será exigida somente nos contratos que tenham por objeto a delegação dos serviços, e deverá prever o seguinte:

I - a autorização para a delegação dos serviços, indicando respectivos prazo e área;

II - a inclusão no contrato de delegação das metas de expansão dos serviços, de qualidade, de eficiência e de uso racional da água, da energia e dos recursos naturais, de conformidade com os tipos de serviços prestados, e, no que couber, as que se referem:

- a) à regularidade dos serviços;
- b) à qualidade da água de abastecimento;
- c) aos níveis de perdas e uso racional da água;
- d) à qualidade das águas brutas e proteção de mananciais superficiais e subterrâneos;
- e) ao controle de lançamentos irregulares de esgotos sanitários no sistema de águas pluviais e nos corpos d'água;
- f) aos índices de reutilização e reciclagem dos resíduos sólidos;
- g) aos níveis de proteção da água, solo e ar em razão do tratamento, lançamento ou disposição de esgotos sanitários e de resíduos sólidos urbanos, inclusive dos níveis de remoção de carga orgânica e dos demais poluentes no tratamento de esgotos sanitários e de chorume; e
- h) aos níveis de risco de enchentes;

III - as prioridades de ação, compatíveis com as metas estabelecidas;

IV - as condições de sustentabilidade e equilíbrio econômico-financeiro na sua prestação, em regime de eficiência, incluindo:

- a) o sistema de cobrança e a respectiva estrutura de composição dos valores a serem cobrados pelos serviços;
- b) a sistemática de reajustes e de revisões das tarifas cujas periodicidades, respectivamente, não poderão ser inferiores a um e a quatro anos;
- c) a política e o sistema de subsídios;

V - a regulação dos direitos e deveres dos cidadãos e dos usuários, bem como dos mecanismos de controle social nas atividades de planejamento, regulação, fiscalização e prestação dos serviços;

VI - a possibilidade de intervenção e retomada do serviço;

VII - o órgão ou entidade responsável pela regulação do serviço; e

VIII - as formas de fiscalização dos serviços e o órgão ou entidade responsável;

§ 5º O regulamento desta Lei, ou instrução a ele complementar, poderá instituir modelos de normas para o cumprimento do previsto no § 4º, que poderão ser diferenciados em razão das características e da natureza dos serviços, e que serão aplicados no que não forem contrariadas pela norma local.

Seção XI

Das Diretrizes para a Avaliação Periódica da Qualidade dos Serviços

Art. 25. Os serviços de saneamento básico receberão avaliação de qualidade interna e externa anual.

Art. 26. A avaliação interna será efetuada pelos próprios prestadores dos serviços, por meio de Relatório Anual de Qualidade dos Serviços - RAQS que caracterizará a situação dos serviços e

suas infra-estruturas, relacionando-as com as condições socioeconômicas e de salubridade ambiental em áreas homogêneas, de forma a verificar a efetividade das ações de saneamento na redução de riscos à saúde, na melhoria da qualidade de vida e do meio ambiente para os diferentes estratos socioeconômicos.

Parágrafo único. O RAQS será elaborado na conformidade dos critérios, índices, parâmetros e prazos fixados em instrução expedida pelo Ministro de Estado das Cidades.

Art. 27. A avaliação externa será efetuada pelo Conselho da Cidade ou órgão equivalente e, na falta destes, pelo Conselho Municipal de Saúde - COMUS, após manifestação de órgão ou entidade fiscalizadora dos serviços.

Parágrafo único. As atividades de avaliação externa compreendem também as de apreciar e aprovar o RAQS.

Art. 28. Os resultados da avaliação interna e externa da qualidade dos serviços devem ser encaminhados pelos prestadores dos serviços para integração ao Sistema Nacional de Informações e Avaliação em Saneamento - SINISA e publicação na rede mundial de computadores - Internet.

Seção XII **Das Diretrizes Relativas aos Aspectos Econômicos e Financeiros**

Art. 29. Os serviços públicos de saneamento básico deverão ter a sustentabilidade econômico-financeira assegurada mediante, tanto quanto possível, receitas provenientes de preços públicos ou de taxas, nos termos da norma local.

§ 1º Os entes federados, isoladamente ou reunidos em consórcio público, poderão instituir fundo especial constituído com recursos provenientes de preços públicos, de taxas e de subsídios, simples ou cruzados externos, com a finalidade de custear, na conformidade do disposto em plano de saneamento ambiental, a universalização dos serviços públicos de saneamento básico.

§ 2º Os recursos do fundo especial referido no § 1º poderão ser utilizados como fonte ou garantia em operações de crédito para financiamento dos investimentos necessários à universalização dos serviços públicos de saneamento básico.

§ 3º Os recursos de outorga onerosa do direito de construir, de cobrança pelo uso de recursos hídricos e os recursos transferidos como incentivos ambientais poderão integrar o fundo especial mencionado no § 1º.

Art. 30. Os preços públicos ou as taxas dos serviços de saneamento básico devem:

I - proporcionar o acesso universal ao serviço, mediante adoção de subsídios aos usuários que não tenham capacidade econômica de pagá-los integralmente;

II - visar a recuperação dos custos e gastos incorridos na prestação do serviço, em regime de eficiência e eficácia, incluindo provisões para a sua manutenção, melhoria, atualização, reposição e expansão;

III - proporcionar remuneração adequada do capital investido pelas empresas prestadoras dos serviços;

IV - inibir o consumo supérfluo e o desperdício dos recursos;

V - induzir a maximização da eficiência dos prestadores dos serviços;

VI - privilegiar o consumo de água e o uso dos serviços destinados à subsistência humana, assegurando o atendimento das funções essenciais relacionadas à saúde individual e coletiva;

VII - ser compatíveis com o desenvolvimento e o exercício de atividades econômicas;

VIII - facilitar a consecução das diretrizes de integralidade e eqüidade;

IX - adotar estrutura estratificada por categorias de usuários e tipos de uso, e progressividade dos valores com o aumento das quantidades fruídas, como instrumento de:

a) acesso dos cidadãos de baixa renda aos serviços;

b) gestão da demanda em situações de escassez dos recursos hídricos; e

c) medida compensatória ou de contenção de agravos ambientais.

§ 1º Os preços públicos ou as taxas dos serviços poderão incorporar os custos relativos aos recursos destinados a integrar o fundo especial previsto no § 1º do art. 29, bem como estabelecer por meio de subsídios cruzados internos a estrutura estratificada prevista no inciso IX do **caput**.

§ 2º Os preços públicos ou as taxas dos serviços não poderão incorporar parcelas de custos ou despesas:

I - de investimentos que não estejam em conformidade com o respectivo plano de saneamento ambiental, salvo quando decorrentes de fato imprevisível justificado nos termos da regulação;

II - relativas ao ônus suportado pelo prestador para receber a delegação ou para celebrar contrato de prestação dos serviços;

III - com multas legais ou contratuais e com doações realizadas pelo prestador do serviço;

IV - dos encargos sobre financiamentos de investimentos e de capital de giro do prestador que excederem a taxa de retorno ou de remuneração do capital investido fixada no contrato, salvo se este expressamente estabelecer de outra forma;

V - relativas à participação nos lucros e resultados, pagas aos empregados ou aos dirigentes da entidade prestadora dos serviços;

VI - com publicidade, exceto a de caráter oficial e a institucional de interesse público, autorizada pela regulação;

VII - decorrentes da prestação dos serviços em condição que não atenda aos níveis de eficiência e eficácia estabelecidos na regulação;

VIII - relativas à amortização e remuneração dos investimentos realizados:

a) diretamente pelo titular do serviço, qualquer que seja a fonte dos recursos;

b) por particulares, pessoas físicas ou jurídicas, que resultem em bens doados ou transferidos em decorrência de exigência legal aplicável à implantação de empreendimentos imobiliários;

c) pelo prestador do serviço, diretamente ou sob sua responsabilidade:

1. com recursos provenientes de subsídios simples ou cruzados externos; e

2. com recursos pagos pelos usuários por meio de preço público não-tarifário, ainda que antecipados pelo prestador.

§ 3º Para cumprimento da diretriz prevista no inciso IX do **caput**, o sistema de remuneração dos serviços poderá prever:

I - valores unitários estabelecidos de forma progressiva para cada uma das categorias de usuários de determinado serviço, distribuída por faixas ou quantidades crescentes de utilização ou de consumo, tendo como referência o valor médio que possibilite o equilíbrio econômico-financeiro;

II - valores unitários diferenciados, para uma mesma categoria ou entre distintas categorias de usuários, estabelecidos em razão das características de complementaridade dos serviços, da finalidade da utilização, dos padrões de qualidade, ou dos danos ou impactos negativos evitados ao meio ambiente;

III - alternativamente:

a) valor mínimo, fundamentado no custo fixo mínimo necessário para a disposição do serviço em quantidade e qualidade adequadas;

b) valor básico, baseado no custo do fornecimento de quantidade mínima de consumo ou de utilização do serviço, fundamentados em razões de saúde pública;

IV - valores sazonais, para as localidades sujeitas a ciclos significativos de variação da demanda dos serviços, em períodos distintos do ano, fixados mediante critérios e regras que protejam os usuários permanentes dos impactos dos custos adicionais.

§ 4º Os parâmetros de quantidade e de qualidade para a fixação do valor mínimo e do valor básico mencionados no inciso III do § 3º serão fixadas em instrução expedida pelo Ministro de Estado da Saúde.

§ 5º Para grandes usuários comerciais, industriais e condomínios residenciais, bem como para os usuários temporários de qualquer categoria, poderão ser firmados contratos de prestação de serviços com preços e condições especiais, que objetivem maior racionalidade na gestão e preservem o equilíbrio econômico-financeiro, respeitando os usos essenciais.

§ 6º Em situação crítica de escassez de recurso hídrico que obrigue o racionamento temporário do fornecimento de água, o sistema de remuneração poderá prever mecanismos de contingência, com o objetivo de implementar a gestão da demanda e garantir o equilíbrio financeiro da prestação do serviço.

Art. 31. Os bens vinculados à prestação dos serviços integram automaticamente o patrimônio do titular e, no caso de delegação, estarão onerados por direitos de exploração no prazo fixado no contrato.

§ 1º No caso de reversão, será devida ao prestador dos serviços a indenização relativa à parcela não amortizada pela tarifa ou por outras receitas emergentes da delegação.

§ 2º Não será devida a indenização em razão da reversão dos bens mencionados no inciso VIII do § 2º do art. 30.

§ 3º Os registros contábeis do prestador dos serviços deverão evidenciar de forma precisa os valores da parcela não amortizada dos bens reversíveis, os quais serão anualmente auditados e homologados pelo órgão ou entidade que exerça a regulação.

§ 4º O descumprimento do disposto no § 3º tornará exigível a indenização somente após procedimento de prestação de contas.

Art. 32. É direito do usuário pagar preços públicos ou taxas de serviços públicos de saneamento básico cujos critérios de fixação e de cálculo de valores tenham sido prévia e adequadamente estabelecidos por norma local.

§ 1º O titular deverá dar publicidade aos valores das taxas ou dos preços públicos dos serviços pelo menos trinta dias antes de sua entrada em vigor.

§ 2º Considera-se adequado o estabelecimento de critérios de fixação e de cálculo dos valores de preços públicos ou de taxas, quando evidenciadas suas estrutura e composição de forma clara, objetiva e acessível ao entendimento comum.

§ 3º Os documentos de cobrança pela prestação dos serviços devem discriminar a categoria do usuário, os valores e quantidades correspondentes ao uso do serviço prestado e, pelo menos, os valores relativos a eventuais:

I - tributos incidentes diretamente sobre o valor faturado do serviço;

II - encargos de regulação e de fiscalização;

III - valores de remuneração de prestadores de serviços integrados com os quais tenham relações de complementaridade;

IV - ônus pelo uso de recursos hídricos; e

V - subsídios diretos concedidos ao usuário.

Art. 33. Os critérios de fixação e de cálculo de valores dos preços públicos ou de taxas de serviços públicos de saneamento básico deverão:

I - considerar as condições de eficiência e eficácia estabelecidas para a prestação dos serviços;

II - descrever de forma detalhada os conceitos e a metodologia adotados na formulação da equação econômico-financeira, inclusive para os reajustes e revisões;

III - observar as definições conceituais e os critérios técnicos estabelecidos nesta Lei;

IV - ser fundamentados em regimes contábeis e em sistemas de registro e apuração de custos reconhecidos e adotados pelos órgãos e entidades públicas e privadas;

V - explicitar as parcelas dos custos dos serviços cobertas por subsídios simples e por subsídios cruzados externos recebidos, bem como o custo de subsídios cruzados transferidos;

VI - identificar os aspectos fiscais e tributários e os respectivos regimes a que estão sujeitos; e

VII - permitir a sua aplicação de forma estável ao longo do tempo, em especial nos casos de serviços delegados.

Parágrafo único. Nos casos de serviços delegados, os resultados financeiros de projetos associados à prestação de serviço público de saneamento básico devem ser contabilizados separadamente, e somente poderão ser considerados na equação econômico-financeira adotada para o cálculo dos preços públicos do serviço delegado se excederem a respectiva taxa de retorno ou de remuneração.

Art. 34. O órgão ou entidade que exerça a regulação promoverá reajustes e revisões periódicos dos preços públicos.

§ 1º Não se admitirá reajuste antes que decorrido um ano da data-base do preço ajustado ou da data do último reajuste ou revisão ordinária, salvo nos casos de aplicação de reajustes parcelados autorizados pelo titular ou em razão de disposição diversa estabelecida em lei federal.

§ 2º As revisões dos preços públicos serão promovidas pelo menos a cada quatro anos.

§ 3º A norma local estabelecerá os indicadores de preços, simples ou compostos, que melhor refletem os custos dos serviços e que deverão ser utilizados como referência para os reajustes.

§ 4º As revisões, mediante reavaliação da estrutura e composição dos custos dos serviços, visam recompor as condições econômico-financeiras inicialmente estabelecidas e garantir aos usuários a participação nos ganhos de eficiência, de produtividade ou de externalidades relacionadas à prestação.

§ 5º O órgão ou a entidade que exerça a regulação instaurará os processos ordinários de reajuste e de revisão de preços públicos na periodicidade prevista na norma local.

§ 6º O órgão ou a entidade que exerça a regulação deliberará no prazo máximo de trinta dias sobre o conhecimento de solicitação de revisão extraordinária apresentada pelo titular ou pelo prestador do serviço, fundamentada na ocorrência de fatos relevantes e imprevistos.

§ 7º Os processos de revisão de tarifas devem ser submetidos, antes da deliberação de mérito do órgão ou entidade que exerça a regulação, à manifestação do Conselho da Cidade ou de órgão colegiado equivalente ou, na sua ausência, do COMUS, que deverá se pronunciar no prazo fixado na legislação do titular e, caso seja esta omissa, no prazo máximo de trinta dias.

Art. 35. Os prestadores de serviços públicos de saneamento básico que atuem em mais de um Município, ou que prestem serviços de diversas naturezas em um mesmo Município, manterão sistema contábil que permita:

I - registrar e demonstrar, separadamente, os custos e resultados econômicos e financeiros de cada serviço em cada um dos Municípios atendidos e, se for o caso, no Distrito Federal; e

II - identificar e registrar as origens e aplicações dos recursos provenientes de subsídios simples ou cruzados externos.

Parágrafo único. O órgão ou entidade que exerça a regulação deverá instituir, ouvido o prestador dos serviços, regras e critérios de estruturação de sistema contábil e do respectivo plano de contas, de modo a garantir que a apropriação e a distribuição de custos indiretos dos serviços de que trata o **caput** estejam conforme os parâmetros estabelecidos nesta Lei e em sua regulamentação.

Art. 36. Os critérios técnicos para a execução das diretrizes relativas aos aspectos econômico-financeiros serão disciplinados por regulamento e instruções a ele complementares, que também instituirão modelos de sistemas de composição e estruturação dos preços públicos, diferenciados em função da natureza do serviço, da escala de sua prestação e de outros critérios, que serão observados no que não contrariem a norma local.

TÍTULO III

DA POLÍTICA NACIONAL DE SANEAMENTO BÁSICO

CAPÍTULO I

DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 37. A Política Nacional de Saneamento Básico - PNS é o conjunto de ações e normas a serem executadas e observadas por todos os órgãos e entidades que integram o Sistema Nacional de Saneamento - SISNASA, com os objetivos de cumprir com as diretrizes desta Lei e de:

I - contribuir para o desenvolvimento nacional, a redução das desigualdades regionais, a geração de emprego e de renda e a inclusão social;

II - priorizar planos, programas e projetos que visem à implantação e ampliação dos serviços e ações de saneamento básico nas áreas ocupadas por população de baixa renda;

III - atender às populações indígenas, os povos da floresta, os quilombolas e outras minorias, com soluções compatíveis com suas características sócio-culturais;

IV - fomentar o atendimento da população rural e a de núcleos urbanos isolados;

V - assegurar que a aplicação dos recursos financeiros administrados pelo Poder Público se dê segundo critérios de promoção da salubridade ambiental, de maximização da relação benefício-custo e de maior retorno social;

VI - incentivar a adoção de mecanismos de planejamento, regulação e fiscalização da prestação dos serviços;

VII - promover alternativas de gestão que viabilizem a auto-sustentação econômica e financeira dos serviços de saneamento básico, especialmente a cooperação federativa;

VIII - promover o desenvolvimento institucional do saneamento ambiental, estabelecendo meios para a unidade e articulação das ações dos diferentes agentes, bem como do desenvolvimento de sua organização, capacidade técnica, gerencial, financeira e de recursos humanos, contempladas as especificidades locais;

IX - fomentar o desenvolvimento científico e tecnológico, a adoção de tecnologias apropriadas e a difusão dos conhecimentos gerados de interesse para o saneamento ambiental;

X - minimizar os impactos ambientais relacionados à implantação e desenvolvimento das ações, obras e serviços de saneamento básico e assegurar que sejam implementadas de acordo com as normas relativas à proteção ao meio ambiente, ao uso e ocupação do solo e à saúde.

Parágrafo único. A execução da PNS far-se-á em articulação com a Política de Desenvolvimento Urbano e com as demais políticas setoriais com interface com o saneamento básico.

CAPÍTULO II

DA ORGANIZAÇÃO DO SISNASA

Art. 38. Integram o SISNASA:

I - os órgãos e as entidades da União referidos no § 2º do art. 1º;

II - os entes federados que aderirem à PNS;

III - os usuários, os prestadores e os órgãos ou entidades de regulação ou de fiscalização dos entes federados que aderirem à PNS;

IV - os órgãos e entidades do Sistema de Financiamento do Saneamento Básico - SFSB;

V - os órgãos colegiados mencionados nesta Lei;

VI - os instrumentos de implementação da PNS.

§ 1º Todos os integrantes do SISNASA estão sujeitos às normas expedidas no âmbito da PNS, sendo sua observância condição de validade para os atos e negócios jurídicos de interesse para o saneamento básico.

§ 2º A adesão à PNS é condição para que o ente federado ou o prestador do serviço possa:

I - receber transferências voluntárias da União destinadas a ações de saneamento básico;

II - celebrar contrato, convênio ou outro instrumento congênero vinculado a ações de saneamento básico, com a administração direta ou indireta da União, entidades ou fundos direta ou indiretamente sob o seu controle, gestão ou operação, ou com entidades de crédito que se utilizem de recursos da União ou de fundos geridos ou operados por órgão ou entidade da União.

§ 3º A retirada de integrante do SISNASA demandará ato expresso e a integral quitação das obrigações exigíveis ao tempo da retirada.

§ 4º Regulamento disporá sobre as formas de adesão à PNS e de retirada do SISNASA.

CAPÍTULO III DOS ÓRGÃOS E ENTIDADES DA UNIÃO

Art. 39. O Ministério das Cidades é o órgão central do SISNASA, competindo-lhe:

I - avaliar a prestação dos serviços públicos de saneamento básico e a situação de salubridade ambiental do País;

II - formular e acompanhar a implementação da PNS e do Plano Nacional de Saneamento Ambiental - PNSA e propor suas revisões;

III - exercer, na qualidade de gestor da aplicação do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, as atribuições definidas no art. 6º da Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990;

IV - prestar apoio técnico aos entes federados e incentivar o planejamento, a regulação, a fiscalização da prestação de serviços de saneamento básico;

V - adotar indicadores de desempenho da prestação dos serviços, de salubridade ambiental, epidemiológicos, e índices de referência para investimentos para fins de planejamento, implementação e avaliação;

VI - implementar, normatizar e gerenciar os Sistemas Nacionais de:

a) Informação e Avaliação em Saneamento Ambiental - SINISA;

b) Desenvolvimento Institucional e de Capacitação de Recursos Humanos em Saneamento Ambiental - SINDISA;

VII - avaliar e, subsidiariamente, fiscalizar a aplicação de recursos da União em saneamento básico;

VIII - disciplinar os aspectos técnicos e operacionais para o cumprimento das obrigações dos integrantes do SISNASA, podendo estabelecer critérios e prazos diferenciados em vista das diversidades socioeconômicas e institucionais dos entes federados, especialmente os municípios de pequeno porte.

IX - editar normas técnicas complementares ao Regulamento desta lei, diretamente ou por meio de órgão técnico que integre sua estrutura regimental;

CAPÍTULO IV DOS ENTES FEDERADOS

Art. 40. A adesão de entes federados ao SISNASA implica as obrigações de cumprir fielmente as diretrizes previstas nesta Lei e:

- I - assegurar adequada regulação, fiscalização e avaliação dos serviços de que é titular;
- II - criação ou existência de órgãos colegiados;
- III - adequado planejamento;
- IV - fornecer dados e informações sobre os serviços e da situação de salubridade ambiental;
- V - instituir e manter o fundo especial de universalização previsto no § 1º do art. 29.

Parágrafo único. O ente federado integrante do SISNASA que não cumprir as obrigações previstas no **caput** não poderá receber recursos pelos meios previstos nos incisos do § 2º do art. 38.

CAPÍTULO V DOS USUÁRIOS E DOS PRESTADORES

Art. 41. Os prestadores e os usuários dos serviços públicos de saneamento básico, cujo ente federado tenha aderido à PNS, terão todos os seus direitos e deveres relativos aos serviços disciplinados pelas normas e pelos atos administrativos adotados no âmbito do SISNASA.

Parágrafo único. Consideram-se adotadas no âmbito do SISNASA as normas locais, seus regulamentos e normas técnicas complementares, no que não contrariem esta Lei.

CAPÍTULO VI DO SISTEMA DE FINANCIAMENTO DO SANEAMENTO BÁSICO - SFSB

Art. 42. O Sistema de Financiamento do Saneamento Básico - SFSB é constituído pelos agentes e fundos financeiros, públicos e privados, que realizem operações de crédito para ações de saneamento básico.

§ 1º Os gestores e operadores do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e dos Fundos Constitucionais das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, no âmbito de suas atividades, desenvolverão programas de incentivo, fomento ou financiamento das empresas prestadoras de serviços públicos de saneamento básico e, nos termos do regulamento, das empresas produtoras de materiais e equipamentos para esses serviços, com garantia de disponibilidade continuada dos recursos destinados a essas finalidades.

§ 2º O processo de enquadramento, hierarquização e seleção dos empreendimentos de saneamento básico a financiar com recursos do FGTS ou dos fundos mencionados no § 1º, será realizado, em cada exercício, pelo Ministério das Cidades.

Art. 43. A alocação de recursos públicos federais e os financiamentos com recursos da União ou com recursos geridos ou operados por órgão ou entidade da União devem estar conformes as prioridades definidas no PNSA e nos planos municipais, regionais e estaduais de saneamento ambiental, e condicionados:

I - ao atendimento das obrigações instituídas por esta Lei, especialmente em seu art. 40;

II - a que o empreendimento beneficiário não integre serviços delegados de saneamento básico mediante outorga onerosa celebrada após a vigência desta Lei;

III - ao alcance de níveis mínimos de:

- a) desempenho do prestador, que assegurem a sustentabilidade dos serviços;
- b) de eficiência e eficácia do empreendimento durante a sua vida útil; e

IV - à adequada operação e manutenção dos empreendimentos anteriormente financiados com recursos mencionados no **caput**.

§ 1º A aplicação de recursos não onerosos da União priorizará ações que visem o atendimento de usuários que não tenham capacidade de pagamento compatível com a auto-sustentação dos serviços.

§ 2º A União poderá instituir e orientar a execução de programas de incentivo à implementação de projetos de interesse social na área de saneamento básico com participação de investidores privados, mediante operações estruturadas de financiamentos realizados com recursos de fundos privados de investimento, de capitalização ou de previdência complementar, em condições compatíveis com a natureza essencial dos serviços públicos de saneamento básico.

§ 3º É vedada a aplicação de recursos federais no custeio de serviços não administrados por órgão ou entidade da União, salvo nas situações previstas em regulamento.

§ 4º Os recursos não onerosos da União, para subvenção de ações de saneamento básico promovidas por entes federados, serão sempre transferidos para o titular dos serviços.

§ 5º No fomento à melhoria de operadores públicos de serviço de saneamento básico, a União poderá conceder benefícios ou incentivos orçamentários, fiscais ou creditícios como contrapartida pelo alcance de metas de desempenho operacional previamente estabelecidas.

§ 6º A exigência prevista na alínea “a” do inciso III do **caput** não se aplica à destinação de recursos para programas de desenvolvimento institucional do operador de serviços públicos de saneamento básico.

§ 7º Regulamento disporá sobre o previsto neste artigo, podendo estabelecer critérios diferenciados em vista das diversidades socioeconômicas e institucionais dos entes federados, especialmente para os Municípios de pequeno porte e para aqueles que, por avaliação do órgão técnico do SISNASA, necessitem de maior prazo para adequação às disposições desta Lei.

CAPÍTULO VII

DOS ÓRGÃOS COLEGIADOS DO SISNASA

Art. 44. São órgãos colegiados do SISNASA:

I - no nível federal:

- a) a Conferência Nacional das Cidades;
- b) o Conselho das Cidades e seu Comitê Técnico de Saneamento Ambiental; e

II - nos níveis estadual, distrital, regional ou municipal, os órgãos colegiados similares aos previstos no nível federal.

Art. 45. Em relação ao SISNASA, são competências da Conferência Nacional das Cidades:

- I - propor medidas para implementação e aperfeiçoamento da PNS;
- II - indicar prioridades de atuação do Governo Federal;
- III - avaliar a execução da PNS e do PNSA e o funcionamento do SISNASA.

Art. 46. Ao Conselho das Cidades compete a proposição de estratégias e o acompanhamento da execução da PNS, inclusive nos aspectos econômicos e financeiros, bem como:

I - opinar sobre:

a) as propostas de regulamento, de instrução e de outros atos normativos para a execução do disposto nesta Lei;

b) o PNSA e suas revisões;

II - acompanhar e avaliar a implementação da PNS e do PNSA e dos projetos e ações que os integram;

III - propor prioridades para a alocação de recursos sob gestão da União em ações de saneamento ambiental;

IV - recomendar critérios para:

a) organização, composição e funcionamento dos conselhos com competência para o saneamento ambiental de âmbitos estadual, regional e municipal, inclusive nos casos de gestão associada;

b) elaboração dos planos de saneamento ambiental de âmbitos estadual, regional e municipal;

V - articular-se com os demais conselhos setoriais.

Parágrafo único. Na forma de seu regimento interno, o Conselho das Cidades contará com Comitê Técnico de Saneamento Ambiental.

Art. 47. No âmbito dos Estados, a obrigação prevista no inciso II do art. 40, será considerada atendida com o funcionamento, garantido o acesso aos necessários recursos técnicos e administrativos, de Conferência Estadual das Cidades e de Conselho Estadual das Cidades, ou de instâncias colegiadas equivalentes, com as seguintes competências:

I - no caso da Conferência Estadual das Cidades ou instância colegiada equivalente, as mesmas previstas no art. 45, observadas as características estaduais;

II - no caso do Conselho da Estadual das Cidades ou órgão colegiado equivalente:

a) formular e manifestar-se sobre estratégias e prioridades para implementação e alteração da política estadual de saneamento básico;

b) acompanhar e avaliar a política estadual de saneamento básico e o plano estadual de saneamento ambiental, bem como as respectivas ações e projetos;

c) propor diretrizes e prioridades para a alocação em ações de saneamento básico, inclusive sob a forma de subsídios, de recursos estaduais ou geridos por órgão ou entidade estadual;

d) articular-se com outras instâncias colegiadas para a integração de ações;

e) manifestar-se previamente, no que se refere a serviço público de saneamento básico, dentro dos prazos estabelecidos na legislação, sobre anteprojetos de lei e minutas de decretos, de regulamentos, de editais, de convênios, de contratos e de propostas referentes à:

1. gestão associada de serviços ou integração de funções públicas de interesse comum;
2. organização e prestação de serviço integrado;
3. entidade estadual prestadora, reguladora ou fiscalizadora dos serviços; e
4. revisão de preços públicos ou de taxas.

Parágrafo único. A composição dos órgãos colegiados de que trata o **caput** deve contemplar ao menos representações das instituições públicas com atuação relevante no saneamento básico no Estado, dos Municípios, dos prestadores de serviço de saneamento básico, dos cidadãos e demais usuários e dos trabalhadores dos serviços.

Art. 48. No âmbito dos Municípios, a obrigação prevista no inciso II do art. 40 será considerada atendida com o funcionamento, garantido o acesso aos necessários recursos técnicos e administrativos, de Conferência da Cidade e de Conselho da Cidade, ou de instâncias colegiadas equivalentes, desde que instituídos por lei que lhe confira as seguintes competências:

I - no caso da Conferência da Cidade ou instância colegiada equivalente, as mesmas previstas no art. 45, observadas as características municipais;

II - no caso do Conselho da Cidade ou órgão colegiado equivalente:

a) formular e manifestar-se sobre estratégias e prioridades para implementação e alteração da política municipal de saneamento básico;

b) acompanhar e avaliar a política municipal de saneamento básico e o plano municipal de saneamento ambiental, bem como as respectivas ações e projetos;

c) propor diretrizes e prioridades para a alocação de recursos sob gestão municipal em ações de saneamento básico, inclusive sob a forma de subsídios;

d) articular-se com outros conselhos para a integração de ações;

e) manifestar-se previamente, no que se refere a serviço público de saneamento básico, dentro dos prazos estabelecidos na legislação, sobre anteprojetos de lei e minutas de decretos, de regulamentos, de editais, de convênios, de contratos e de propostas referentes à:

1. gestão associada do serviço;
2. organização e prestação de serviço integrado;
3. delegação de serviços; e
4. revisão de preços públicos ou de taxas.

§ 1º A composição dos órgãos colegiados de que trata o **caput** deve contemplar ao menos representações das instituições públicas com atuação relevante no saneamento básico no Município, dos prestadores, dos trabalhadores e dos usuários de serviço público de saneamento básico.

§ 2º Aplicam-se ao Distrito Federal as disposições deste artigo.

CAPÍTULO VIII

DOS INSTRUMENTOS DE IMPLEMENTAÇÃO DA PNS

Art. 49. São instrumentos de implementação da PNS:

- I - a legislação e os regulamentos editados com base em suas normas;
- II - os contratos, os convênios e instrumentos congêneres, celebrados pelos entes federados integrantes do SISNASA, que tenham por objeto os serviços públicos de saneamento básico;
- III - os planos de saneamento ambiental;
- IV - os Relatórios Anuais de Salubridade Ambiental - RASA;
- V - o SINISA e o SINDISA; e
- VI - os fundos de universalização do saneamento básico.

Art. 50. A elaboração e a revisão dos planos de saneamento ambiental obedecerão ao seguinte procedimento:

- I - divulgação e debate da proposta de plano de saneamento ambiental e dos estudos que o fundamentam;
- II - apreciação da proposta de plano pelo Conselho das Cidades ou por órgão colegiado equivalente; e
- III - homologação pela autoridade competente.

§ 1º A divulgação da proposta de plano e dos estudos que a fundamentam dar-se-á por meio da disponibilização integral de seu teor aos interessados e por audiência pública.

§ 2º O debate efetivar-se-á por meio de consulta pública, com o prazo mínimo de trinta dias para o recebimento de críticas e sugestões, garantido a qualquer do povo o acesso às respostas.

§ 3º Alterada a proposta de plano de saneamento ambiental deverá a sua nova versão ser submetida a novo e definitivo processo de divulgação e debate, a ser concluído no prazo máximo de sessenta dias.

§ 4º É condição de validade para os dispositivos da proposta de plano de saneamento ambiental a sua explícita fundamentação em estudo submetido à divulgação e debate.

Art. 51. A União elaborará:

- I - o PNSA que compreenderá:

a) relatório de salubridade ambiental, caracterizando e avaliando a situação de salubridade ambiental no território nacional, por regiões e por unidade da Federação, utilizando sistema de indicadores sanitários, epidemiológicos, ambientais e sócio-econômicos e apontando as causas das deficiências detectadas;

b) objetivos e metas nacionais e regionalizadas, de curto, médio e longo prazos, para a universalização dos serviços e o alcance de níveis adequados de salubridade ambiental no território nacional, observando a compatibilidade com os demais planos e políticas públicas da União;

c) diretrizes e orientações para o equacionamento dos condicionantes de natureza político-institucional, legal e jurídica, econômico-financeira, administrativa, cultural e tecnológica com impacto na consecução das metas e objetivos estabelecidos;

d) proposição de programas, projetos e ações necessárias para atingir os objetivos e as metas da PNS, com identificação das respectivas fontes de financiamento;

e) diretrizes para o planejamento das ações de saneamento ambiental em áreas de especial interesse turístico;

f) procedimentos para a avaliação sistemática da eficiência e eficácia das ações programadas;

g) proposta de revisão de competências dos órgãos e entidades da administração pública federal visando racionalizar a atuação governamental no saneamento ambiental; e

II - planos regionais de saneamento ambiental para as regiões integradas de desenvolvimento econômico que tenham serviço público de saneamento básico como função pública de interesse comum, bem como nos casos em que a União promover ações vinculadas a serviços públicos de saneamento básico integrados.

§ 1º O PNSA deve:

I - abranger o abastecimento de água, o esgotamento sanitário, o manejo de resíduos sólidos e o manejo de águas pluviais e outras ações de saneamento ambiental de interesse para a melhoria da salubridade ambiental, incluindo a provisão de banheiros ou unidades hidro-sanitárias para população de baixa renda; e

II - tratar especificamente das ações da União relativas ao saneamento básico nas áreas indígenas, nas reservas extrativistas da União e nas comunidades quilombolas.

§ 2º Os planos de que trata o **caput** devem ser elaborados com horizonte de vinte anos, avaliados anualmente e revisados a cada quatro anos, preferencialmente em períodos coincidentes com os de vigência dos planos plurianuais.

Art. 52. No âmbito dos Estados, considera-se atendida a obrigação prevista no inciso III do art. 40 quando em vigor:

I - plano estadual de saneamento ambiental que:

a) contemple as matérias constantes do inciso I do art. 52, observadas as características estaduais;

b) seja compatível com os objetivos e as diretrizes do PNSA;

c) identifique os âmbitos territoriais ótimos de estruturação dos serviços e preveja instrumentos de fomento para a gestão ou a prestação conjunta de serviços com vistas ao aumento da eficiência;

d) estabeleça avaliação anual de sua execução pelo Conselho Estadual das Cidades, ou órgão colegiado equivalente, e revisão quadrienal;

II - planos regionais de saneamento ambiental para as regiões metropolitanas, aglomerações urbanas ou microrregiões, que tenham serviço público de saneamento básico como função pública de interesse comum, bem como nos casos em que o Estado promover ações vinculadas a serviços públicos de saneamento básico integrados.

Art. 53. No âmbito dos Municípios, considera-se atendida a obrigação prevista no inciso III do art. 40 quando em vigor:

I - plano municipal de saneamento ambiental que:

a) abranja todos os serviços públicos de saneamento básico e as demais ações de saneamento ambiental necessárias;

b) observadas as características locais, conte em os seguintes elementos de referência:

1. o relatório de salubridade ambiental no âmbito local com a identificação das demandas atuais e futuras, incluindo outros aspectos relevantes da prestação dos serviços;

2. as prioridades e as metas temporais;

3. a identificação e a seleção de alternativas para a ampliação, a melhoria e a atualização da oferta dos serviços públicos de saneamento básico e seus respectivos custos;

4. os planos de investimentos com a previsão e identificação das fontes de financiamento;

5. a definição dos elementos necessários à sustentabilidade econômica e financeira dos serviços, incluindo as políticas de sua remuneração e de subsídios para a garantia do acesso universal, integral e equânime;

6. os critérios para a organização ou melhoria da prestação dos serviços, especialmente com a previsão ou identificação dos instrumentos de regulação, de fiscalização e de avaliação;

7. as ações de educação sanitária e ambiental, de combate ao desperdício e de mobilização social;

c) seja compatível com o plano diretor e com o plano regional de saneamento ambiental;

d) estabeleça avaliação anual pelo Conselho da Cidade, ou órgão colegiado equivalente, e revisão com periodicidade igual à do PNSA;

II - planos regionais de saneamento ambiental, no âmbito de gestão associada de serviços públicos de saneamento básico integrados, observado o disposto no art. 54.

Parágrafo único. As disposições deste artigo aplicam-se ao Distrito Federal.

Art. 54. O plano regional de saneamento ambiental deve:

I - articular os interesses dos entes federados;

II - guardar similaridade com a estrutura do plano municipal e, observando as características regionais, buscar compatibilidade com os objetivos e metas dos planos municipais e estaduais;

III - instituir avaliação periódica por instância colegiada;

IV - prever sua revisão com periodicidade igual à do PNSA.

Art. 55. Fica criado o Sistema Nacional de Informação e de Avaliação em Saneamento Ambiental - SINISA, com os objetivos de:

I - coletar e sistematizar dados relativos às condições de salubridade ambiental e à prestação de serviços públicos de saneamento básico;

II - disponibilizar estatísticas, indicadores e outras informações relevantes para a caracterização da demanda e da oferta dos serviços;

III - monitorar e avaliar a eficiência, a eficácia e a efetividade da implementação da PNS e do PNSA, e, particularmente, dos programas e ações realizados com recursos controlados pela União.

§ 1º As informações do SINISA são públicas e acessíveis a todos, devendo ser publicadas por meio da rede mundial de computadores - Internet.

§ 2º A União incentivará os Estados, o Distrito Federal e os Municípios a, por si ou por meio de consórcio público, organizar sistemas de informação em saneamento ambiental com estruturas e bases equivalentes ao SINISA, com vistas a sua gradual integração.

§ 3º Integrarão o SINISA os RAQS e os RASA produzidos pela União e pelos entes federados que aderiram à PNS.

§ 4º Os órgãos e entidades da administração federal produzirão, disponibilizarão e integrarão dados e informações ao SINISA na conformidade do regulamento desta Lei.

Art. 56. A União e os entes federados que integram o SISNASA devem, no primeiro semestre de cada ano, elaborar e encaminhar ao órgão gestor do SINISA os RASA.

§ 1º O RASA caracterizará a situação dos serviços públicos de saneamento básico, das ações e políticas de interesse do saneamento ambiental e das infra-estruturas existentes, relacionando-as com as condições socioeconômicas e de salubridade ambiental em áreas homogêneas, de forma a avaliar a efetividade das ações na redução de riscos à saúde, na proteção ambiental e na melhoria da qualidade de vida para os diferentes estratos socioeconômicos.

§ 2º Instrução expedida pelos Ministros de Estado da Saúde e das Cidades disporá sobre o RASA, estabelecendo normas técnicas para o seu conteúdo e apresentação.

Art. 57. Fica instituído o Sistema Nacional de Desenvolvimento Institucional e de Capacitação de Recursos Humanos - SINDISA, por meio do qual a União prestará assistência técnica e cooperação financeira aos entes federados integrantes do SISNASA, com vistas ao cumprimento das normas desta Lei.

§ 1º A assistência técnica terá por objetivo a capacitação de recursos humanos e o desenvolvimento institucional e tecnológico das entidades responsáveis pelo planejamento, regulação, fiscalização e prestação dos serviços públicos de saneamento básico.

§ 2º A cooperação financeira compreenderá o financiamento e a doação de bens e valores.

Art. 58. A obrigação mencionada no inciso V do art. 40 desta Lei considera-se atendida quando os recursos de subsídios cruzados externos forem geridos e operados por meio do fundo especial de universalização previsto no § 1º do art. 29.

CAPÍTULO IX DO SANEAMENTO AMBIENTAL EM ÁREAS INDÍGENAS

Art. 59. Incumbe à União executar ações de saneamento básico nas áreas indígenas, observadas as especificidades étnicas e culturais e os direitos sociais e territoriais dos povos indígenas.

§ 1º As ações de saneamento básico, executadas de forma integrada à Política Nacional de Atenção à Saúde dos Povos Indígenas, devem ser compatíveis com o PNSA.

§ 2º O disposto neste artigo, bem como os aspectos operacionais e técnicos do saneamento ambiental em áreas indígenas, será disciplinado por regulamento e instruções a ele complementares.

CAPÍTULO X
DA POLÍTICA NACIONAL DE PESQUISA CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA PARA O
SANEAMENTO AMBIENTAL

Art. 60. São prioridades da Política Nacional de Pesquisa Científica e Tecnológica para o saneamento ambiental:

I - a otimização de custos, a sustentabilidade e a eficiência dos serviços de saneamento básico;

II - a inter-relação entre a saúde pública, a salubridade ambiental e os serviços;

III - a preservação e a recuperação do meio ambiente e a mitigação dos impactos ambientais dos serviços;

IV - a adequação das soluções de saneamento básico às realidades locais e regionais;

V - a inter-relação entre a gestão do uso e ocupação do solo e os serviços;

VI - a conservação e uso racional sustentável da energia, da água e dos recursos naturais;

VII - a não-geração, a minimização da geração, o reuso e a reciclagem de resíduos sólidos;

VIII - a minimização da geração de esgotos, o reuso e a reciclagem das águas residuárias e das águas pluviais;

IX - o tratamento e a disposição final adequada de subprodutos do saneamento; e

X - a melhoria das condições de salubridade e de segurança do trabalho nos serviços.

Parágrafo único. As ações da União em pesquisa científica e tecnológica em saneamento ambiental serão orientadas para o desenvolvimento, a formação e a capacitação de recursos humanos, o desenvolvimento de instituições emergentes e a desconcentração geográfica da produção de ciência e tecnologia, e executadas em articulação com universidades, institutos de pesquisa, prestadores de serviços e empresas do setor de saneamento ambiental.

Art. 61. Fica instituído o Programa de Desenvolvimento Científico e Tecnológico para o Saneamento Ambiental, mediante ações de pesquisa científica e tecnológica cooperativa entre as universidades, os centros de pesquisa e o setor produtivo, custeado pelas seguintes fontes:

I - dotações do Orçamento Geral da União; e

II - doações de pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou privado, nacionais ou estrangeiras.

Parágrafo único. Os recursos para pesquisa e desenvolvimento do setor de saneamento ambiental de que tratam este artigo serão destinados ao Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - FNDCT, criado pelo Decreto-Lei nº 719, de 31 de julho de 1969, e restabelecido pela Lei nº 8.172, de 18 de janeiro de 1991.

TÍTULO IV DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 62. O art. 15 da Lei 8.080, de 19 de setembro de 1990, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso:

“XXII - elaboração de relatórios anuais de salubridade ambiental.” (NR)

Art. 63. O art. 4º da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, passa a vigorar acrescido do seguinte parágrafo:

“§ 4º Os instrumentos e a legislação de ordenamento territorial, de controle do uso e ocupação e de parcelamento do solo deverão demonstrar compatibilidade com as necessidades atuais e futuras dos serviços públicos de saneamento básico.” (NR)

Art. 64. O art. 7º da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 7º

.....
II - o traçado básico do sistema viário principal, que deverá permitir a coleta motorizada de resíduos sólidos;

.....
VI - as obras necessárias para os serviços públicos de abastecimento de água, de esgotamento sanitário e de manejo das águas pluviais, com as suas características técnicas e condições para o acompanhamento de sua execução.” (NR)

Art. 65. Os arts. 6º, 8º e 9º da Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990, passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 6º Ao Ministério das Cidades, na qualidade de gestor da aplicação do FGTS, compete:

.....
“Art. 8º O Ministério das Cidades, a Caixa Econômica Federal e o Conselho Curador do FGTS serão responsáveis pelo fiel cumprimento e observância dos critérios estabelecidos nesta Lei.” (NR)

.....
“Art. 9º

.....
§ 4º Os projetos de saneamento básico ou de infra-estrutura urbana financiados com recursos do FGTS poderão incluir a construção de instalações hidráulico-sanitárias para população de baixa renda, sempre que necessário para assegurar os benefícios de saúde associados aos empreendimentos.

.....” (NR)

Art. 66. A Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 24.....

XXVII - na contratação de serviços de manejo de resíduos sólidos urbanos efetuados por associações ou cooperativas formadas exclusivamente por pessoas físicas de baixa renda reconhecidas pelo Poder Público como catadores de materiais recicláveis.

.....” (NR)

“Art. 89-A. Outorgar concessão, permissão ou outra forma de delegação de serviços públicos essenciais, sem prévia autorização de lei que disponha sobre a regulação dos serviços, inclusive suas tarifas e outros preços públicos, e os instrumentos de fiscalização permanente dos serviços:

Pena - detenção de 3 (três) a 5 (cinco) anos, e multa.

Parágrafo único. Na mesma pena incorre aquele que autorizou, homologou ou aprovou a contratação ou outorga ou quem, em nome próprio ou como representante legal da pessoa jurídica contratada, vier a subscrever o instrumento de contrato ou outorga ou suas alterações.” (NR)

Art. 67. O art. 39 da Lei nº 8.666, de 1993, fica acrescido do seguinte parágrafo, passando o seu parágrafo único a vigorar como § 1º:

“§ 2º Independentemente de seu valor, as audiências públicas mencionadas no **caput** serão realizadas nas licitações que tenham por objeto a concessão de serviços públicos essenciais.” (NR)

Art. 68. O art. 42 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 42.

§ 1º Vencido o prazo mencionado no **caput**, o serviço retornará ao poder concedente, que, atendido o disposto nos §§ 2º a 4º, poderá contratar, mediante licitação, nova concessão.

§ 2º As concessões em caráter precário, mesmo as que não possuem instrumento que as formalizem, bem como as com prazo vencido, ou em vigor por prazo indeterminado, inclusive por força de legislação anterior, continuarão válidas até o dia 31 de dezembro de 2007, desde que até o dia 30 de junho de 2006 tenham cumprido, cumulativamente, as seguintes condições:

I - levantamento mais amplo e retroativo possível dos elementos físicos constituintes da infra-estrutura de bens reversíveis e dos dados financeiros, contábeis e comerciais relativos à prestação dos serviços, em dimensão necessária e suficiente para a realização do cálculo de eventual indenização relativa aos investimentos ainda não amortizados pelas receitas emergentes da concessão, observadas as disposições legais e contratuais que regulavam a prestação do serviço, ou a ela aplicáveis nos vinte anos anteriores ao da publicação desta Lei;

II - celebração de acordo, entre o poder concedente e o concessionário, sobre os critérios e a forma de indenização de eventuais créditos remanescentes de investimentos ainda não amortizados ou depreciados, apurados a partir dos levantamentos referidos no inciso I e auditados por instituição especializada escolhida de comum acordo pelas partes; e

III - a publicação na imprensa oficial de ato formal de autoridade do poder concedente, autorizando a prestação precária dos serviços por prazo de até seis meses, renovável até 31 de dezembro de 2007, mediante comprovação do cumprimento do disposto nos incisos I e II.

§ 3º Não ocorrendo os entendimentos previstos no inciso II do § 2º, o cálculo da indenização de investimentos será fixado com base nos critérios previstos no instrumento de concessão antes celebrado ou, na sua omissão, nos prazos mínimos de depreciação de ativos imobilizados definidos pela legislação fiscal.

§ 4º No caso do § 3º, o pagamento de eventual indenização será realizado na forma prevista no art. 45 ou por meio de pagamentos anuais, em número de parcelas equivalentes ao prazo remanescente de amortização ou de depreciação dos bens indenizados, previsto no instrumento de concessão antes celebrado ou, caso este seja omissivo, aos prazos mínimos de depreciação fixados pela legislação fiscal.” (NR)

Art. 69. O **caput** do art. 2º da Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 2º É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios executarem obras e serviços públicos por meio de concessão e permissão sem lei que lhes autorize e fixe os termos, dispensada a lei autorizativa nos casos já referidos na Constituição Federal, nas Constituições Estaduais e nas Leis Orgânicas do Distrito Federal e dos Municípios, observado, em qualquer caso, os termos da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995.” (NR)

Art. 70. Os arts. 1º e 4º da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 1º Regem-se pelas disposições desta Lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos causados:

- I - ao meio-ambiente;
- II - ao consumidor;
- III - à ordem urbanística;
- IV - (vetado)
- V - a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;
- VI - por infração da ordem econômica e da economia popular; e
- VII - à salubridade ambiental.

Parágrafo único. Não será cabível ação civil pública para veicular pretensões que envolvam tributos, contribuições previdenciárias, o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS ou outros fundos de natureza institucional cujos beneficiários podem ser individualmente determinados.” (NR)

“Art. 4º Poderá ser ajuizada ação cautelar para os fins desta Lei, objetivando, inclusive, evitar o dano ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem urbanística, à salubridade ambiental ou aos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.” (NR)

Art. 71. O art. 10 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, passa a vigorar acrescido dos seguintes incisos:

“XVI - contratar prestação de serviços de saneamento básico, ou outorgar concessão, permissão ou outra forma de delegação dos mesmos serviços, sem suficiente previsão em plano de saneamento ambiental;

XVII - outorgar concessão, permissão ou outra forma de delegação de serviços públicos essenciais, sem prévia autorização de lei que disponha sobre a regulação dos serviços, inclusive suas tarifas e outros preços públicos, e os instrumentos de fiscalização permanente.” (NR)

Art. 72. Os arts. 3º e 4º da Lei nº 9.993, de 24 de julho de 2000, passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 3º Os recursos destinados ao FNDCT serão alocados em categoria de programação específica e reservados para o financiamento de programas e projetos de pesquisa científica e desenvolvimento tecnológico do setor de recursos hídricos e saneamento ambiental, devendo ser administrados conforme o disposto em regulamento.

.....” (NR)

“Art. 4º

.....

VII - dois representantes da comunidade científica, sendo um do setor de recursos hídricos e outro do setor de saneamento ambiental;

.....

IX - um representante do Ministério das Cidades;

X - um representante de entidade civil vinculada à engenharia sanitária e ambiental.” (NR)

TÍTULO V DAS DISPOSIÇÕES TRANSITÓRIAS E FINAIS

Art. 73. A partir do quinto exercício financeiro, contado do que se seguir à publicação desta Lei, os serviços públicos de saneamento básico não poderão admitir subsídios cruzados externos que não estejam disciplinados conforme as suas diretrizes.

Art. 74. O disposto nos arts. 20, 24 a 28, 52, 53, 56 e 58 produzirão efeitos em:

I - três anos, no que se refere à União, Estados, Distrito Federal e Municípios com população maior que cem mil habitantes ou que integrem região metropolitana, aglomeração urbana, área de especial interesse turístico ou região integrada de desenvolvimento econômico ou que sejam atendidos por serviço público de saneamento básico integrado;

II - em cinco anos em relação aos demais Municípios.

§ 1º Mediante previsão em lei municipal, o prazo de cinco anos previsto no inciso II poderá ser prorrogado no que se refere à elaboração de plano de saneamento ambiental, para Município com população urbana inferior a vinte mil habitantes.

§ 2º Para os fins deste artigo, considerar-se-á a população contada pelo censo de 2000.

Art. 75. Esta Lei entra em vigor na data da sua publicação, com exceção do disposto nos §§ 1º a 5º do art. 7º, § 2º do art. 8º, parágrafo único do art. 9º, § 1º do art. 14, § 5º do art. 15, art. 30, arts.

32 e 33, art. 35, § 2º do art. 38, parágrafo único do art. 40, arts. 47 e 48, que entrarão em vigor no exercício financeiro que se seguir ao de sua publicação.

Art. 76. Ficam revogados a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978, o art. 53 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e o art. 6º da Medida Provisória nº 2.180-35, de 24 de agosto de 2001, na parte referente às alterações procedidas no art. 1º da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985.

Brasília,

E.M. nº 07/2005 MCIDADES

Em 16 de maio de 2005

Excelentíssimo Senhor Presidente da República,

1. Introdução

1.1. Encaminho à elevada apreciação de Vossa Excelência o Projeto de Lei que possui por objetivo instituir:

(1) **as diretrizes para o saneamento básico**, com fundamento no disposto no art. 21, XX, da Constituição Federal; e

(2) **a Política Nacional de Saneamento Básico - PNS**, com fundamento nos arts. 23, VI e IX, e 200, IV, da Constituição Federal.

Como se depreende, o Projeto de Lei almeja não só instituir as diretrizes para os serviços de saneamento básico, a serem obedecidas por todos os entes federativos, como, também, organiza a atuação da União nesse setor, a fim de que todos os órgãos e entidades federais obedeçam a iguais premissas e prioridades, especialmente no que se refere ao fomento e ao financiamento.

1.2. A presente Exposição de Motivos, para cumprir o seu objetivo de esclarecer a proposta encaminhada, está dividida em cinco tópicos: (1) introdução; (2) situação atual da regulação dos serviços; (3) o processo de elaboração do Projeto; (4) principais propostas e (5) conclusões.

2. A situação atual da regulação dos serviços

2.1. (*A diversidade de arranjos institucionais*). Os serviços de saneamento básico são atualmente prestados em uma diversidade de arranjos institucionais, em que convivem prestadores municipais, estaduais e privados. Além disso, os serviços são prestados em diferentes níveis de qualidade e de regulação.

No abastecimento de água, as empresas estaduais são responsáveis pela prestação dos serviços a aproximadamente três quartos da população urbana; os serviços municipais 22% e a iniciativa privada a aproximadamente 3%.

No esgotamento sanitário, as empresas estaduais operam em cerca de 14% dos Municípios. Os Municípios são responsáveis pela demanda restante, sendo irrelevante a participação da iniciativa privada nestes serviços.

No manejo de resíduos sólidos, os serviços são prestados exclusivamente pelas Prefeituras em 88% dos Municípios; por Prefeituras e empresas privadas em 11%; e exclusivamente por empresas contratadas em pouco mais de 1% dos Municípios. Contudo, as empresas privadas concentram sua atuação nos grandes e médios Municípios, especialmente nos serviços de coleta. Resultado: 45 empresas são responsáveis pela coleta de 30% do lixo gerado no País.

Esse perfil operacional se modifica bastante no caso dos serviços de drenagem: esses são prestados quase que exclusivamente de forma direta pelos Municípios e os Estados atuam, em alguns casos, nos serviços de macrodrenagem.

2.2. *(O modelo Planasa).* A situação atual deriva, em boa parte, do Plano Nacional de Saneamento - Planasa, instituído durante os anos 70 que, apesar de seu nome, cuidou somente de abastecimento de água e de esgotamento sanitário.

Nesse modelo, os serviços seriam prestados por empresas estaduais de saneamento, por meio de contratos de concessão celebrados com os Municípios. Em algumas cidades os serviços já eram prestados por órgãos estaduais que foram sucedidos pelas empresas do Planasa, sem qualquer espécie de contrato.

A lógica do Planasa concentrava a prestação dos serviços nos Estados, que atuavam por meio de empresas públicas ou de sociedades de economia mista, nestas últimas com a presença privada meramente simbólica, a fim de atender as formalidades legais. Inclusive a remuneração de capital era controlada, sendo destinada aos investimentos, tendo em vista o objetivo de ampliar a cobertura dos serviços.

Buscava-se a economia de escala, reunindo diversos territórios para a prestação dos serviços, bem como a economia de escopo, atribuindo ao mesmo prestador os serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário. A sistemática dos subsídios cruzados foi adotada pelas empresas estaduais, por meio da qual a receita de uma concessão fornecia recursos para os investimentos de outra, com a adoção de mesma tarifa nas concessões atendidas por um mesmo prestador.

Para a União o Planasa reservava dois papéis centrais: (1) fornecer recursos financeiros para os investimentos, especialmente através do FGTS; e (2) atuar como reguladora, aprovando as tarifas praticadas pelas empresas estaduais, definindo suas remunerações máximas e aprovando seus planos de investimento. Evidente que a função reguladora federal substituída o papel dos Municípios, o que somente se tornou possível tendo em vista o quadro político de exceção.

2.3. *(A incompleta implantação do Planasa).* Importante destacar que o modelo Planasa não foi totalmente aplicado, seja porque muitos Municípios resistiram e continuaram com serviços próprios, inclusive uma capital (Porto Alegre). Com isso, apesar da hegemonia do Planasa, parcela importante dos serviços continuou a ser prestado pelos próprios Municípios

Além disso, a execução do Planasa se concentrou nos serviços de abastecimento de água, em detrimento dos serviços de esgotamento sanitário, distanciando-se do previsto em sua concepção original.

2.4. *(A crise do Planasa).* Com a crise econômica dos anos 80 o modelo Planasa também entra em crise, especialmente pela redução de sua capacidade de financiar a expansão dos serviços. A isso se somaram problemas de eficiência na gestão das empresas.

É neste contexto que, em 1986, com a extinção do Banco Nacional de Habitação - BNH, o Governo Federal deixa de atuar na regulação do setor. Desaparecem os controles sobre as tarifas e remuneração das empresas que deixam de considerar inclusive as concessões, passando a prevalecer somente a realidade econômica e financeira de seus custos.

Evidente, assim, que a precariedade e posterior ausência de regulação é a grande responsável por diversos prestadores terem se transformado em organizações fechadas, muitas vezes geridas de forma temerária, com tarifas e planos de investimentos sem transparência.

A Constituição Federal de 1988 reservou para a União novo papel regulatório, o de fixar por lei as diretrizes para o saneamento básico. Porém, nenhuma das diversas tentativas de se elaborar uma lei para o setor foi bem sucedida, apesar de que houve a aprovação de um Projeto de Lei (PL 199) com esse objetivo que, entretanto, foi vetado pelo Presidente da República.

Além disso, a partir da década de 90, com pequeno hiato entre 1995-1998, a União deixou de desempenhar também o papel de financiadora, sufocando as fontes de financiamento para os prestadores públicos e prejudicando os investimentos para a manutenção e para a expansão dos serviços.

Desestruturou-se, assim, o sistema criado durante a ditadura, sem que um novo tenha sido criado.

2.5. *(A saída de Municípios do Planasa).* A partir de 1993, com os primeiros vencimentos de contratos e a insatisfação com os serviços prestados, alguns Municípios retomam os serviços das empresas estaduais de saneamento, para prestá-los diretamente, ou por meio de concessão à iniciativa privada.

A saída dos Municípios maiores do sistema causou forte impacto na viabilidade econômica e financeira de diversas empresas estaduais. Doutro lado, alguns Estados decidiram não mais prestar os serviços, extinguindo ou privatizando a sua empresa estadual de saneamento.

Por outro viés, os contratos assinados nos primeiros anos do Planasa já se extinguiram ou estão em vias de se extinguir, por conta do término de seu prazo. Como nem todos os contratos foram ou estão sendo renovados poderá ocorrer a saída de mais Municípios, com o aumento das dificuldades de mais prestadores estaduais.

2.6. *(Os conflitos nas regiões metropolitanas).* Nas regiões metropolitanas de São Paulo e Rio de Janeiro, há diversos conflitos entre Municípios e empresas estaduais nos quais se debate a possibilidade de a empresa estadual prestar os serviços sem contrato com o Município e o direito deste ente regular os serviços.

Há também conflitos nos Municípios onde o prestador é municipal e depende, em maior ou menor grau, de serviços prestados por empresas estaduais de saneamento. Os conflitos dizem respeito, geralmente, ao valor e à inadimplência no pagamento das tarifas dos serviços prestados pelas empresas estaduais. Saliente-se que a relação entre as empresas estaduais e os prestadores municipais ocorre sem nenhuma espécie de regulação ou de contrato.

Ambas as espécies de conflito colocam em risco o equilíbrio econômico e financeiro da prestação dos serviços e inibem investimentos públicos e privados.

2.7. *(Os acordos).* Porém, o panorama não é só de conflitos. Crescem os acordos entre Municípios e os Estados, por meio dos quais se estabelecem algumas regras para a prestação dos serviços e, em casos mais recentes, com o reconhecimento dos poderes reguladores aos Municípios, inclusive por meio de agências reguladoras.

Entretanto, mesmo tais acordos são precários, pois carecem de fundamento legal, uma vez que até o momento não foi aprovada a lei federal de diretrizes gerais para o saneamento básico.

2.8. *(Impossibilidade de se manter o modelo Planasa).* A manutenção do modelo Planasa, por meio da renovação dos contratos, não é mais possível.

Isso porque, com a Constituição de 1988 e, especialmente, com a Lei de Concessões e Permissões de Serviços Públicos, de 1995, os novos contratos devem conter termos totalmente diferentes e mais detalhados, não sendo mais admitido que os Municípios apenas entreguem os serviços para as empresas estaduais confiando numa regulação federal.

Acrescente-se que a atual Constituição não mais permite a centralização de poderes regulatórios na União, como ocorria na época de implantação do Planasa.

Ademais, o capital de algumas empresas estaduais de saneamento não pertence apenas ao setor público, havendo participações privadas significativas, que envolvem inclusive a gestão dessas empresas, tornando a situação atual totalmente diferente da concebida pelo Planasa, exigindo regulação adequada.

2.9. *(O manejo de resíduos sólidos).* A regulação federal dos serviços públicos de manejo de resíduos sólidos nunca foi expressiva. No entanto, a legislação ambiental editada pela União vem estabelecendo exigências crescentes, que significam desafios significativos para os Municípios.

Com as mudanças no consumo e o aumento da população urbana, os serviços de manejo de resíduos sólidos tiveram a sua importância acrescida. De acordo com os dados do IBGE, a geração de lixo nas cidades brasileiras aumentou 49% na década de 90.

Constata-se a elevação da população atendida pelo serviço de coleta, mas os serviços de tratamento e destinação final, particularmente nos Municípios de médio e pequeno porte, são em geral insatisfatórios do ponto de vista da qualidade, carecendo também de instrumentos de apuração e de recuperação de custos, apesar de existirem algumas experiências nas quais a prestação dos serviços ser remunerada por taxa específica.

A participação do setor privado concentra-se nas grandes cidades, geralmente como meros prestadores de serviços, sendo excepcional a concessão.

Acrescente-se que o advento da Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, viabilizará arranjos institucionais para as soluções integradas necessárias ao atendimento da legislação ambiental a custos razoáveis nas áreas próximas ou conurbadas.

Por fim, cada vez é maior a integração e a interferência do manejo de resíduos sólidos com outros serviços públicos de saneamento básico, o que exige que as diretrizes para todos eles sejam estabelecidas de forma conjunta.

2.10. *(O manejo das águas pluviais).* Salta aos olhos a crescente gravidade das enchentes que assolam as cidades brasileiras. Além da precariedade da infra-estrutura de drenagem, verifica-se a falta de atuação planejada no controle da geração de vazões de cheia provocadas pelo aumento da impermeabilização do solo urbano, principal causa das enchentes urbanas.

Contata-se a baixa capacidade institucional e técnica dos Municípios, à exceção de alguns de maior porte. Como regra, a falta de planejamento e a adoção de concepções inadequadas resultam em intervenções caras e pouco eficazes, situação que se agrava com a ausência ou precariedade da operação e manutenção das estruturas vinculadas aos serviços.

Ademais, as interações com os demais serviços públicos de saneamento básico são evidentes. Apenas a título de exemplo: o lixo não recolhido reduz drasticamente a capacidade de escoamento das tubulações e dos canais de drenagem; a poluição de corpos d'água tem como uma de suas causas a presença de esgotos nos sistemas de drenagem.

Por último, são sobejamente conhecidas as consequências nocivas das enchentes urbanas, particularmente em razão da propagação da leptospirose. As outras ações de saneamento básico são, muitas vezes, ineficazes com a ausência de adequados serviços públicos de manejo de águas pluviais.

2.11. *(A necessidade urgente de um marco regulatório).* Os contratos celebrados na época do Planasa estão no término de seu prazo e, com o novo quadro de legalidade, não podem ser mais renovados em seus termos originais.

Faz-se, assim, necessária uma legislação que norteie estes novos contratos, forneça caminhos para a solução dos conflitos existentes, permita os investimentos privados.

Além disso, tendo em vista as atuais necessidades do País, não é possível se manter uma política de saneamento básico que se limite ao abastecimento de água e ao esgotamento sanitário, deixando de lado o manejo de resíduos sólidos e das águas pluviais, até porque uma regulação parcial, de alguns desses serviços, será sempre uma regulação ineficaz, tendo em vista a sua forte integração e interdependência na promoção de condições adequadas de salubridade ambiental.

Por fim, a ausência ou demora na adoção de um marco regulatório permitirá que os conflitos do setor aumentem e se acirrem, inibindo investimentos para a manutenção e a expansão dos serviços, com gravíssimas consequências para a saúde e as finanças públicas.

3. O processo de elaboração do Projeto de Lei

3.1. *(A retomada do financiamento e da regulação).* Com a posse do novo Governo houve uma total alteração do quadro anterior, com a União reassumindo o seu papel de financiadora e, por meio da indução, em reguladora do saneamento básico.

Em dois anos de nova gestão, os financiamentos contratados com os operadores públicos e privados ultrapassaram os quatro bilhões de reais e, para 2005 e 2006 estão planejadas contratações da mesma ordem, perfazendo total de oito bilhões de reais para o período 2003-2006.

Doutro lado, a concessão dos financiamentos foi realizada com grande preocupação com a qualidade do gasto público, pelo que a União condicionou o seu acesso a condições de viabilidade econômica e social dos novos projetos, tais como:

- a) o condicionamento do aporte de recursos à regularização da situação da concessão;
- b) a exigência de cobrança de taxa ou tarifa específica para o serviço, conforme o caso;
- c) a exigência de um grau de institucionalização mínimo para que o proponente possa acessar os recursos;

d) a exigência da comprovação do pleno andamento das obras que, anteriormente financiadas ou apoiadas com recursos da União, sejam de responsabilidade do Tomador, ou que, concluídas, estejam em operação regular;

e) o condicionamento do acesso aos recursos a níveis mínimos de eficiência na prestação dos serviços pelo Tomador;

f) priorização do gasto em áreas mais adensadas e com maiores possibilidades de exploração de economia de escala e de escopo dos serviços.

A todos esses condicionantes, somou-se o aperfeiçoamento do instrumento “Acordo de Melhoria de Desempenho” com os tomadores dos recursos, especificando um conjunto de indicadores de eficiência e de eficácia na prestação dos serviços e estabelecendo metas a serem atingidas pelo prestador. A formalização destes acordos é condição para o acesso aos recursos da União e implica na montagem de um sistema de monitoramento da evolução dos indicadores pactuados e na avaliação do cumprimento das metas. O não cumprimento das metas pode tanto interromper o repasse de recursos como inabilitar o proponente no acesso de novos recursos, enquanto o pactuado não for atingido.

Essa nova postura no gasto público de infra-estrutura, inclusive virou referência, conferindo uma nova dimensão aos investimentos em infra-estrutura, tanto em quantidade como em qualidade, sendo considerado um exemplo para os demais setores.

Porém, mais não foi possível avançar em matéria de regulação, pelo que necessária uma legislação que venha a estabelecer o marco regulatório dos serviços.

3.2. *(A reinserção da União nas políticas urbanas).* Além da retomada dos financiamentos para o saneamento básico, a nova gestão implantou significativas mudanças no que vinha sendo a atuação recente da União em matéria de políticas urbanas.

Houve a criação do Ministério das Cidades, em cujo interior foram reunidas as políticas de habitação, transporte e mobilidade urbanas, planejamento territorial e saneamento ambiental. Mudou-se, assim, o paradigma da desarticulação, para se implantar o conceito das políticas urbanas integradas, que dialoguem entre si.

No âmbito do Ministério das Cidades, a criação da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, criou condições para que houvesse a implantação de uma atuação contínua e coerente da União, inclusive possibilitando a retomada dos financiamentos em saneamento ambiental.

A esse processo de reorganização administrativa, por meio do qual a União reassumiu o seu papel nas políticas urbanas, foi instaurado um processo inovador, de abertura à participação da sociedade civil, por meio das Conferências e do Conselho das Cidades.

E é justamente no âmbito da I Conferência das Cidades, convocada por Decreto de 22 de maio de 2003, e realizada entre os dias 23 a 26 de outubro, que se iniciam os estudos e os debates sobre as premissas do Projeto de Lei ora encaminhado.

Por meio dessa Conferência, participaram das discussões 320 mil pessoas, em 3.457 conferências municipais, 26 conferências estaduais, na Conferência do Distrito Federal e na Conferência Nacional.

Dessa forma, não só o conteúdo, mas a própria elaboração do Projeto de Lei é inovadora, pois seu ponto de partida foi um amplo e abrangente processo de participação da sociedade civil na elaboração das políticas públicas.

3.3. *(A proposta preliminar).* Estabelecidas pela Conferência das Cidades as premissas do Projeto de Lei, por meio da Portaria nº 333, de 8 de outubro de 2003, foi constituído Grupo de Trabalho Interministerial com o objetivo de elaborar proposta de lei para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico.

O Grupo de Trabalho Interministerial foi composto por representantes dos Ministérios das Cidades, que o coordenou; da Casa Civil; da Fazenda; do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; do Planejamento, Orçamento e Gestão; do Meio Ambiente; do Turismo; da Integração Nacional e, também, da Caixa Econômica Federal; Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social e da Fundação Nacional de Saúde.

Após dez meses de trabalho, em que foram recebidas diversas sugestões e propostas das entidades do setor, bem como foram sistematizadas as opiniões do interior do Governo Federal, foi elaborada proposta preliminar, datada de 8 de junho de 2004.

3.4. *(Aprovação pelo Conselho das Cidades).* A proposta preliminar foi apreciada e aprovada pelo Conselho das Cidades, por meio da Resolução nº 5, aprovada na sessão realizada aos 16 de junho de 2004. Dessa forma, o Anteprojeto de Lei recebeu o apoio das entidades empresariais, movimentos populares e organizações não governamentais ambientais e de promoção do direito à cidade.

3.5. *(O processo de consulta pública).* A proposta inicial foi submetida, então, à **consulta pública**, no período de 23 de julho a 5 de setembro de 2004.

Nesse mesmo período, para apresentação da proposta e recolhimento de críticas e sugestões, foram realizados dez seminários regionais em Fortaleza, Recife, Porto Alegre, Rio de Janeiro, Goiânia, Belém, Manaus, S. Paulo, Curitiba e Belo Horizonte. Foi realizado, também, um seminário nacional, em Brasília.

Dos seminários participaram 2.182 pessoas, permitindo a participação de todas as entidades do setor de saneamento básico, e, durante o processo de consulta pública, se recolheu 232 sugestões, desde as mais simples, até avultados estudos.

3.6. *(Apreciação pelo Conselho Nacional de Saúde).* O plenário do Conselho Nacional de Saúde, em 1º. de setembro de 2004, considerando entre outros aspectos, o processo de ampla discussão do Anteprojeto de Lei, emitiu a Resolução No. 341, na qual resolveu “*apoiar o Anteprojeto de Lei - APL “Diretrizes para os serviços públicos de saneamento básico e a Política Nacional de Saneamento Ambiental”, e seu envio ao Congresso Nacional para apreciação e trâmites pertinentes.”* o encaminhamento ao Congresso Nacional, para sua discussão e aprovação em tempo compatível com o término da atual legislatura”.

3.7. *(A elaboração da nova proposta).* Para se analisar cada uma das propostas recolhidas durante o processo de consulta pública, e se sistematizar novo texto, foi criado Grupo de Trabalho Interministerial por meio de Decreto de 22 de setembro de 2004.

Esse Grupo de Trabalho Interministerial foi composto pelos mesmos Ministérios e órgãos do anterior, com o acréscimo do Ministério da Justiça e da recém-criada Secretaria de Coordenação Política e Assuntos Institucionais.

Este novo colegiado concluiu os seus trabalhos em 7 de dezembro de 2004, com apresentação de proposta que incorporou ao máximo as contribuições recolhidas durante a consulta pública.

3.8. *(Nova apreciação pelo Conselho das Cidades).* O Conselho das Cidades, mesmo sem que o Projeto estivesse em sua redação final, apreciou as modificações produzidas e, por meio da Resolução nº 23, aprovada na sessão de 9 de dezembro de 2004, recomendou “*o encaminhamento ao Congresso Nacional, para sua discussão e aprovação em tempo compatível com o término da atual legislatura*”. Mais uma vez, a sociedade civil e as entidades municipais e estaduais apoiaram o Anteprojeto de Lei.

3.9. *(A revisão jurídica).* Sobre esse novo texto, foram realizados trabalhos de revisão jurídica, empreendidos pelos juristas Dalmo de Abreu Dallari, Floriano de Azevedo Marques Neto, Benedicto Porto Neto e Marçal Justen Filho.

Ao mesmo tempo, as últimas pendências do Projeto de Lei, e que necessitavam de decisão política, foram solucionadas em reuniões do Presidente da República com os Ministros diretamente interessados, produzindo proposta que sintetiza o consenso do Governo Federal.

3.10. *(A Lei de Consórcios Públicos).* Entretanto, em finais de fevereiro e início de março, o Senado Federal e a Câmara dos Deputados aprovaram Projeto de Lei sobre os Consórcios Públicos, que veio a se converter na Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, e que possui direta influência sobre a proposta de marco regulatório para o saneamento básico.

Por prudência, o Governo Federal aguardou o desfecho da tramitação e, em vigor a nova Lei, realizou as adaptações necessárias ao Projeto de Lei ora encaminhado que, assim, já incorpora as modificações trazidas pela nova Lei.

3.11. *(O texto final do Projeto de Lei).* O Projeto de Lei encaminhado à apreciação de Vossa Excelência foi, assim, produzido em intenso trabalho, na qual se sintetiza os debates internos do Governo Federal e se combinou apurada capacidade técnica com a participação da sociedade, que pode contribuir em todas as fases de sua elaboração.

4. Os principais tópicos do Projeto de Lei

4.1. *(A questão da titularidade).* Premissa fundamental do Projeto de Lei é a de que ele não cuida da questão de qual é o ente federativo titular da competência para prover os serviços de saneamento básico.

Isso se deve ao fato de que, num país federal, é a Constituição Federal e não a legislação que lhe é subalterna quem tem o papel de distribuir as competências entre os diversos entes federativos. Ou seja, questões acerca de competência de entes federativos é questão para a Constituição e não para uma lei ordinária.

Com isso, os eventuais conflitos existentes acerca das competências deverão ser solucionados pela própria Constituição, seja por meio da interpretação que a ela conferir o Supremo Tribunal Federal, seja por meio de sua eventual alteração que, em matéria de competências, possui limite estreito.

Doutro lado, a posição adotada pelo Projeto de Lei, que sempre se refere a “titular” e não ao “Estado” ou ao “Município” permitirá que a estrutura regulatória por ele proposta se mantenha, independentemente do entendimento que o Judiciário vier a firmar a respeito da titularidade da competência para prover os serviços.

4.2. *(As regiões metropolitanas, aglomerações urbanas, microrregiões e regiões integradas de desenvolvimento).* Doutro lado, a Constituição Federal previu mecanismos de coordenação federativa de base territorial, os quais devem ser instituídos por meio de lei complementar.

No caso das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, a competência para editar a lei complementar é estadual, o que significa que o formato e significado destes institutos podem se modificar em razão das realidades políticas, sociais e institucionais de cada Estado-membro.

O Projeto de Lei reconhece o amplo papel que, no saneamento básico, podem vir a ter esses instrumentos de cooperação federativa, porém exigindo que sejam implantados como previstos na Constituição Federal e que sejam respeitadas as diretrizes para a prestação dos serviços, especialmente as atinentes ao planejamento, à regulação e à defesa dos direitos dos usuários (arts. 15, § 2º; e 18, § 1º).

Afora isso, eventuais conflitos entre Municípios e Estados, por se entender que determinada região metropolitana ou figura assemelhada tenha sido instituída em prejuízo à autonomia e outros direitos de algum dos entes federativos, é questão a se resolver caso a caso, por iniciativa dos próprios interessados.

Não havendo esses conflitos, as normas que visam a integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum nas regiões metropolitanas e em outras figuras de coordenação federativa territorial devem ser integralmente obedecidas, o que foi levado em consideração nas propostas do Projeto de Lei ora encaminhado.

4.3. *(As diretrizes para o saneamento básico e a Política Nacional de Saneamento Básico - PNS).* Ainda no campo das premissas do Projeto de Lei, adotou ele uma estrutura em que presentes dois tipos diferentes de normas: (1) as diretrizes para o saneamento básico e (2) a Política Nacional de Saneamento Básico - PNS.

As diretrizes para o saneamento básico são instituídas com fundamento no art. 21, XX, da Constituição Federal, e são de observância obrigatória por todos os entes federativos e prestadores dos serviços, sejam públicos ou privados. Fundamentalmente situam-se entre os arts. 2º e 36 do Projeto de Lei.

Já as normas da Política Nacional de Saneamento Básico - PNS se destinam a organizar a atuação da União, para que os órgãos e entidades federais obedeçam a iguais premissas e prioridades, especialmente no que se refere ao fomento e ao financiamento.

Porém, a PNS está aberta à adesão voluntária dos entes federados, posta como condição necessária para que venham a acessar recursos federais, dando continuidade às experiências bem sucedidas durante o processo de retomada dos financiamentos, que foi relatado acima.

4.4. (*O saneamento como direito subjetivo público*). Obedecida as premissas acima expostas, acerca do papel que cabe a uma lei de saneamento básico editada pela União, o Projeto de Lei inova ao entender o saneamento básico como um direito subjetivo público, ou seja, como um direito cujos titulares não são apenas os seus atuais usuários, mas todos os cidadãos, inclusive os que ainda não têm acesso aos serviços.

A salubridade ambiental é, assim, entendida como um direito de todos (arts. 2º, II; 3º e 4º), cuja promoção e proteção é dever do Estado e também da coletividade (art. 3º, **caput**, e art. 70). Nesse âmbito, os serviços públicos de saneamento básico são considerados como de natureza essencial (art. 5º).

A posição do cidadão diferencia-se da posição do usuário, figura compreendida como um **plus** do consumidor, e que reúne os direitos que são assegurados a esse último acrescidos aos que são inerentes ao caráter público dos serviços de saneamento básico.

Assegura-se, assim, ao cidadão o direito do acesso universal e integral dos serviços (art. 6º, I e II, e parágrafo único), bem como outros direitos derivados, dentre os quais:

- a) a destinação da água fornecida pelos serviços prioritariamente para o consumo humano, a higiene doméstica, dos locais de trabalho e de convivência social (art. 7º, **caput**, I);
- b) a garantia do abastecimento em quantidade suficiente para promover a saúde pública (art. 7º, **caput**, II);
- c) a garantia de solução adequada para a coleta, o transporte, o tratamento e a disposição final dos esgotos sanitários (art. 8º, I);
- d) a garantia do manejo dos resíduos sólidos de forma sanitária e ambientalmente adequada (art. 9º, **caput**, I);
- e) a garantia a toda população urbana do atendimento adequado por serviço e por ações de manejo das águas pluviais, com vistas a promover a saúde, a segurança da vida e do patrimônio e a reduzir os prejuízos econômicos decorrentes das enchentes (art. 10, **caput**, II);
- f) que os serviços públicos de saneamento básico sejam adequadamente planejados (art. 14, **caput**);
- g) de fiscalizar os serviços e exigir que sejam permanentemente fiscalizados (art. 21);
- h) que a estrutura da tarifa ou outra forma pela remuneração permita que a população de baixa renda possa acessar os serviços (art. 30, **caput**, IX, “a”);
- i) que as populações indígenas, povos da floresta, quilombolas, e outras minorias tenham acesso a saneamento básico adequado (arts. 37, **caput**, III; 51, § 1º, “b” e 59).

Aos direitos reconhecidos a todos, enquanto cidadãos, há também os direitos próprios dos usuários que, por se ligarem diretamente à regulação e fiscalização dos serviços, serão aqui abordados logo após o tópico que tratar desses temas.

4.5. (*O conceito de saneamento básico*). Em vista da longa ausência de regulação, não há um entendimento uniforme sobre os conceitos técnicos relativos à prestação dos serviços públicos de saneamento básico.

Com o objetivo de conferir segurança e precisão às suas prescrições, o Projeto de Lei supre esta lacuna, fixando diversos conceitos técnicos, dentre eles o de serviços públicos de saneamento básico, que é entendido como “*os serviços públicos cuja natureza sejam o abastecimento de água, o esgotamento sanitário, o manejo de resíduos sólidos e o manejo de águas pluviais*” (art. 2º, IV).

Dessa forma, o Projeto de Lei alcança não apenas os serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, mas o saneamento básico como um todo, incluindo o manejo dos resíduos sólidos e das águas pluviais.

Pretende-se, assim, combater a ausência de integração entre os serviços de saneamento básico, a fim de que sejam prestados de forma mais racional e eficiente.

Doutro lado, reconheceu-se que os serviços possuem naturezas diferentes (abastecimento de água, esgotamento sanitário, manejo de resíduos sólidos e manejo de águas pluviais), sendo que cada uma dessas naturezas são conjuntos de serviços públicos, admitindo-se que tenham prestadores distintos.

A enumeração dos serviços públicos que compõem cada uma dessas naturezas também foi efetuada pelo Projeto de Lei (art. 2º, V a VIII).

4.6. (*A gestão dos serviços de saneamento básico*). Para que a regulação que propõe seja aplicada com segurança, o Projeto de Lei também adotou conceito de gestão de serviços públicos de saneamento básico, que é entendido como um gênero onde presentes as seguintes espécies: planejamento, regulação, fiscalização e prestação as quais, por seu turno, também foram uma a uma conceituadas (art. 2º, XI a XIV).

Doutro lado, o Projeto de Lei conceitua o que se entende por prestação direta, que é a que se efetiva por meio de órgão ou entidade do titular (arts. 2º, XV, “a” e 23, § 1º), da prestação delegada dos serviços, a qual exige contrato (art. 23, **caput**), o qual poderá ser o contrato de programa, previsto na Lei nº. 11.107, de 2005, ou de concessão de serviço público, sendo que este último exige a prévia licitação (art. 175, **caput**, CF).

4.7. (*A complementaridade entre os serviços*). Outra distinção importante realizada pelo Projeto de Lei é entre os serviços públicos de interesse local e os serviços públicos integrados (art. 2º, IX e X).

Esses conceitos possuem direto interesse para que haja uma disciplina da relação de complementaridade entre eles, prevista que se dê por meio do planejamento (art. 11, **caput**, **in fine** e 15, **caput**, **in fine**, e § 5º), regulação e fiscalização conjuntos (art. 18) e de instrumentos contratuais, que tanto podem ser o contrato de consórcio público (Lei nº. 11.107, de 2005), como por contrato de fornecimento de serviços públicos (arts. 11 a 13).

Por meio dessa disciplina, tentar-se-á resolver e evitar diversos conflitos como os hoje existentes nas regiões metropolitanas, especialmente entre empresas estaduais e prestadores municipais.

Doutro lado, a proposta reconhece o aumento da participação privada na prestação dos serviços, respeita a diversidade de arranjos institucionais hoje existentes e abre espaço para a inovação, evitando, pela adequada coordenação regulatória entre os prestadores, a centralização da prestação dos serviços, medida nem sempre eficiente e politicamente viável.

4.8. *(O planejamento).* Boa parcela do baixo retorno na qualidade e cobertura dos serviços, e os diversos exemplos de desperdício de recursos em obras de saneamento, possuem como motivo a falta ou a deficiência no planejamento dos serviços.

Em razão dessa constatação, o Projeto de Lei coloca o planejamento no papel central da regulação dos serviços, tanto vinculando os investimentos e tarifas às suas prescrições (arts. 14, § 1º, 15, § 5º, e 16), como estipulando com precisão as obrigações de planejamento dos órgãos e entidades federais e dos entes federativos que aderirem à Política Nacional de Saneamento Básico - PNS (arts. 50 a 54).

Ao mesmo tempo, através do planejamento é que haverá a integração das diversas naturezas de serviços públicos de saneamento básico que, facultativamente, poderá envolver outros momentos da gestão, como os da regulação e fiscalização (art. 2º, III). Além disso, é pelo planejamento que, em primeiro lugar, serão disciplinadas as relações de complementaridade entre os serviços locais e integrados (arts. 11, **caput, in fine**, e 15, **caput, in fine**, e § 5º).

Por fim, o procedimento de planejamento garante o seu caráter técnico, mas exige que seja efetuado de forma transparente e com a participação da sociedade (art. 14, § 2º e art. 52).

4.9. *(A regulação e a fiscalização).* Apesar de a Constituição Federal prever que os serviços públicos devem ser prestados sob regulação - ou seja, “*na forma da lei*” (art. 175, **caput**) -, essa não tem sido a prática atual, justamente pela ausência de um marco legal específico para o saneamento básico.

Por conta disso, o texto proposto prevê que a regulação e fiscalização são obrigatórias, mesmo que não tenha havido a delegação (art. 17, **caput**). Além disso, a regulação deve ser instituída por meio de norma local que, a depender de seu conteúdo, pode ser lei ou ato administrativo normativo (art. 2º, XVII).

Ainda no que se refere à regulação, a proposta de marco regulatório prevê a disciplina do seu conteúdo mínimo (art. 20), bem como que sua elaboração deve observar aos princípios da motivação técnica, da transparência e do controle social (art. 19), bem como que a regulação e fiscalização não pode ser atribuição do próprio prestador dos serviços (art. 17, § 1º).

Por fim, o Projeto prevê que as atividades de regulação poderão ser realizadas por meio de cooperação federativa, especialmente através de consórcio público (art. 17, § 2º), bem como que poderá ser delegado, por meio de convênio de cooperação, o exercício de atividades de fiscalização (arts. 2º, XIII, e 17, § 4º).

4.10. *(A delegação dos serviços).* A proposta encaminhada prevê que a regulação dar-se-á não só por meio da legislação e dos regulamentos, mas, também, no caso de delegação dos serviços, por meio de contratos que disciplinem de forma técnica e suficiente os principais aspectos da prestação dos serviços, pelo que se prevêem os requisitos mínimos a que deve o contrato atender (art. 24, § 4º).

Com isso, sempre que os serviços não sejam prestados por órgão ou entidade do próprio titular, haverá a delegação dos serviços que exige a celebração de contrato que, no caso de relações público-

públicas, será o contrato de programa previsto na Lei nº 11.107, de 2005, e no caso de relações público-privadas será o contrato de concessão, tal como disciplinado pelas Leis nºs 8.987, de 1995, e 11.079, de 2004. As únicas exceções são os serviços prestados por cooperativa ou associação de usuários, nos casos de atender a um condomínio ou localidade isolada de pequeno porte, onde os serviços poderão ser prestados mediante autorização (art. 23, § 2º).

Essas diretrizes, ao exigirem contratos, impedem o uso de instrumentos precários, como convênios ou termos de parceria, garantindo que os serviços serão prestados de forma contínua e com adequados padrões de qualidade. Doutro lado, os contratos são protegidos, inclusive no que se refere aos outros instrumentos de regulação (por ex., no que se refere aos planos, v. o art. 16, § 2º).

Verifica-se, assim, que os serviços delegados são objetos de regulação específica, que engloba normas legais e regulamentares, instituídas pela Administração, como por normas contratuais, originadas de pactos avençados pelas partes interessadas. Em razão de tais diferenças, o Projeto de Lei também prevê que os órgãos responsáveis pela regulação e fiscalização de serviços delegados tenham autonomia administrativa e adequada capacidade técnica (art. 17, § 3º).

4.11. *(As tarifas e outras formas de remuneração).* A diretriz fundamental no que se refere às tarifas e outras formas de remuneração pela prestação ou disponibilização dos serviços é a aplicação do princípio do poluidor-pagador: o usuário do recurso natural ou o gerador do resíduo deve arcar com o ônus econômico decorrente (art. 29, **caput**).

Doutro lado, tendo em vista que os princípios de acesso universal e integral dos serviços públicos de saneamento básico, evidentemente que esta diretriz é complementada por outras, que prevêem mecanismos socialmente justos de definição de tarifas e outras formas de remuneração (art. 30, **caput**, VI e IX, “a”, e §§ 3º e 4º), inclusive com previsão de subsídios (arts. 30, **caput**, I; 33, **caput**, V; 35, **caput**, II) e fundos de universalização (arts. 29, §§ 1º a 3º; 30, § 1º; 40, V e 58).

A essa diretriz fundamental se agrega outra, de igual importância, que visa a garantir a consistência técnica e, principalmente, a transparência às tarifas e outras formas de remuneração pelos serviços.

Com isso, como se viu acima, os investimentos que interfiram nas tarifas ou outras forma de remuneração devem ser previamente planejados (art. 14, § 1º), salvo quando decorrente de fatos imprevisíveis, bem como a estrutura tarifária deverá ser estabelecida por norma local (art. 32, **caput**), devendo atender a uma série de requisitos (arts. 30, **caput**, e 33), e não poderá incorporar determinadas espécies de despesas (art. 30, § 2º), evitando que o acesso aos serviços seja onerado por despesas estranhas aos serviços.

Acrescente-se que a transparência na fixação das tarifas não poderá ser prejudicada pelo fato de o prestador atender a Municípios diversos (art. 35), deve ser observada quando da revisão e do reajuste das tarifas ou outras formas de remuneração (art. 34) e exige uma gestão contábil e patrimonial adequada, a fim de se evitar conflitos entre os titulares e delegatários em relação aos bens vinculados à prestação dos serviços (art. 31).

4.12. *(Os subsídios cruzados).* O Projeto de Lei define o que se entende por subsídios aos serviços, definindo-os em subsídios simples, originado de fontes orçamentárias e outras que não a remuneração dos serviços (art. 2º, XIX), e subsídios cruzados patrocinado mediante receitas pela prestação dos serviços (art. 2º, XX).

Os subsídios cruzados, por seu turno, são compreendidos entre subsídios cruzados internos, quando os seus recursos se originam na estrutura interna de remuneração dos serviços prestados em um só Município, ou no Distrito Federal, bem como na área de gestão associada de serviços públicos ou de instrumento territorial de coordenação federativa (quais sejam: de região metropolitana, aglomeração urbana, microrregião ou região integrada de desenvolvimento). Os que se utilizam de recursos cuja origem seja a prestação de serviços nas demais áreas constituem os subsídios cruzados externos (art. 2º, XXI e XXII).

No caso dos subsídios cruzados internos, se prevê que a estrutura tarifária subsidie determinados usuários, especialmente residenciais e de baixa renda, com o aumento do valor tarifário dos demais (art. 30, **caput**, IX, e §§ 3º e 4º).

Acrescente-se que, quando a área de prestação dos serviços puder ser unificada pela gestão associada de serviços públicos (art. 241, CF), ou pela integração da organização e prestação dos serviços (arts. 25, § 3º, e 43, CF), os subsídios que se processam em sua respectiva estrutura tarifária são considerados internos, desde que previstos na legislação que autorizar ou instituir a gestão associada ou a integração.

Já no que se refere aos subsídios cruzados externos, podem ser previstos na regulação das tarifas ou outras forma de remuneração dos serviços (art. 33, **caput**, V). Porém, os recursos por meio dele arrecadados não são considerados mais receitas do prestador dos serviços, devendo integrar fundo especial vinculado a Município, Estado, Distrito Federal ou consórcio público por eles formado (arts. 29, § 1º, e 30, § 1º). Com isso, esses recursos não são mais confundidos como remuneração de capital, e permitem que se faça uma avaliação precisa e transparente da eficiência econômico-financeira da prestação dos serviços.

Em conclusão: os subsídios cruzados, hoje praticados sem nenhuma regulação ou transparência, passam a ser admitidos quando houver instrumentos que o disciplinem, bem como sistemas contábeis que evitem que tenham a sua destinação desviada para outras finalidades (art. 35).

4.13. *(Os direitos dos usuários).* Como analisado acima, o Projeto reconhece aos usuários uma posição de **plus** em relação ao consumidor, no sentido de que o usuário exerce os direitos específicos de quem recebe um serviço público, sem prejuízo dos direitos que possui enquanto consumidor (por ex., v. o art. 6º, XXII).

Dessa posição deflui-se uma série de direitos, dentre eles:

- a) o de ter os serviços de abastecimento de água interrompidos sem prévia notificação, salvo motivo de força maior (art. 7º, §§ 1º e 3º);
- b) a adoção de regime de racionamento de água em casos expressamente regulados (art. 7º, § 4º);
- c) o de haver restrição de acesso aos serviços de abastecimento de água motivada por inadimplência somente com previsão da norma local e desde que tenha havido notificação prévia (art. 7º, § 1º), sendo que não é admitida a restrição de acesso aos serviços de esgotamento sanitário (art. 8º, § 1º) e de manejo de resíduos sólidos (art. 9º, Parágrafo Único);

d) o de não ser onerado por investimentos que não tenham sido previamente planejados, salvo quando decorrentes de fatos imprevisíveis (art. 14, § 1º);

e) o acesso a informações sobre os serviços (art. 19), inclusive recebendo manual de prestação do serviço e de atendimento ao usuário, ter acesso a informações via rede mundial de computadores - internet e da qualidade da água que recebe (art. 21);

f) reclamar dos serviços e ser notificados, em até trinta dias, das providências adotadas, regulamentando-se para os serviços públicos de saneamento básico o direito previsto no art. 37, § 3º, I, **início**, da Constituição Federal (art. 21, § 2º);

g) o de que os serviços não sejam delegados sem que haja legislação que discipline os direitos e deveres dos usuários dos serviços (art. 24, § 4º, V);

h) o de que os serviços recebam avaliação periódica interna e externa da qualidade dos serviços, regulamentando-se para os serviços públicos de saneamento básico o direito previsto no art. 37, § 3º, I, parte final da Constituição Federal (arts. 25 a 28);

i) a tarifas ou outras formas de remuneração pelos serviços sejam instituídas de forma técnica e transparente, proibindo-se que os recursos adequados sejam aplicados em finalidades estranhas ao saneamento (arts. 29 a 36) e, especialmente, prevendo-se que:

1. as tarifas ou outras formas de remuneração deverão ser fixadas mediante critérios definidos previamente em norma local (art. 32, **caput**), bem como serem divulgadas pelo menos trinta dias antes de entrarem em vigor (art. 32, § 1º);

2. dos documentos de cobrança deverão constar as informações essenciais, algumas arroladas pelo próprio Projeto de Lei (art. 32, § 3º e alíneas);

3. o direito dos usuários de participar nos ganhos de eficiência, de produtividade ou de externalidades relacionadas à prestação (art. 34, § 4º, **in fine**).

4.14. (*O controle social*). Tal como nas práticas regulatórias norte-americanas, onde a participação da sociedade possui papel central, a proposta também prevê o controle social.

Com isso, o Projeto se dedica a conceituar o que é controle social (art. 2º, XXV), bem como fixa como diretriz para todos os serviços públicos de saneamento básico “*a participação da sociedade na formulação e implementação das políticas e no planejamento, regulação, fiscalização, avaliação e prestação dos serviços por meio de instâncias de controle social*” (art. 6º, XIV).

Afora isso, prevêem-se normas de controle social mais específicas, tais como:

a) no campo do planejamento, a que prevê a participação da comunidade, com a realização de audiência e consultas públicas (arts. 14, § 2º, 50, § 1º);

b) no campo da regulação, exige-se que todos os atos a ela referentes sejam motivados e públicos, inclusive com o uso da rede mundial de computadores - internet (arts. 19 e 22, **caput**, II);

c) que a decisão pela delegação dos serviços seja precedida de audiência e consultas públicas sobre o edital de licitação, ou seu termo de dispensa e a minuta do contrato (arts. 24, **caput**, IV, e 69);

d) a avaliação periódica externa da qualidade dos serviços seja efetuada por colegiado integrado por representantes da sociedade civil (art. 27);

e) a prévia oitiva de colegiado integrado por representantes da sociedade civil antes de decisão sobre revisão de tarifas e outras formas de remuneração - medida que não abrange os reajustes, que são considerados procedimento administrativo automático (art. 34, § 6º);

f) reconhece que integra o Sistema Nacional de Saneamento - SISNASA os colegiados integrados por representantes da sociedade civil, os quais são de instituição obrigatória para todos os entes federados que venham a aderir à Política Nacional de Saneamento Básico - PNS (arts. 38, V, e 44 a 48).

4.15. (A *Política Nacional de Saneamento Básico - PNS*). O Projeto também propõe consolidar o resgate do papel da União na promoção do saneamento básico, fixando uma estrutura institucional permanente, bem como instrumentos que garantam que as ações desenvolvidas pelos órgãos e entidades federais obedeçam a iguais premissas e prioridades, especialmente no que se refere ao fomento e ao financiamento.

Dessa forma, se propõe a criação do Sistema Nacional de Saneamento - SISNASA, composto por todos os órgãos e entidades federais com atuação no setor, bem como dos entes federados que vierem a aderir à Política Nacional de Saneamento Básico - PNS (arts. 38 a 43 e 44 a 48).

No que se refere ao acesso ao financiamento, inova-se ao se prever em lei as normas para o seu acesso, avançando-se na prática recentemente adotada de se fazer seleção pública de propostas por meio de critérios objetivos (arts. 42 e 43).

Os instrumentos para a implantação da PNS são, fundamentalmente, os planos de saneamento ambiental (arts. 50 a 54) e, ainda:

- a) o Sistema Nacional de Informação e de Avaliação em Saneamento Ambiental - SINISA (art. 55);
- b) os relatórios anuais de salubridade ambiental - RASA (arts. 56 e 62);
- c) o Sistema Nacional de Desenvolvimento Institucional e de Capacitação de Recursos Humanos - SINDISA (art. 57);
- d) os fundos de universalização do saneamento básico (arts. 29, §§ 1º a 3º, e 58).

Afora isso, o Projeto, no campo das responsabilidades da União, também disciplina as ações de saneamento em áreas indígenas (art. 59), e a Política Nacional de Pesquisa Científica e Tecnológica para o Saneamento Ambiental (arts. 60, 61 e 72).

4.16. (O papel dos Estados e de suas empresas ou autarquias de prestação de serviços). Aos Estado cabe o papel de se utilizar os instrumentos de coordenação federativa previstos na Constituição Federal, e, no caso dos serviços públicos de saneamento básico serem considerados funções públicas de interesse comum por lei complementar estadual, poderá exercer funções de planejamento, regulação e fiscalização dos serviços, observadas as diretrizes estabelecidas no Projeto de Lei, especialmente as que garantem os direitos dos usuários e fixam uma gestão eficiente e transparente dos serviços públicos de saneamento básico.

Além desse papel, os Estados poderão estabelecer instrumentos de cooperação federativa com os Municípios e, por meio deles, participar do planejamento, regulação e fiscalização dos serviços.

Doutro lado, as empresas e autarquias estaduais de prestação de serviços possuem papel distinto, já que o Projeto de Lei é informado pelo princípio da independência da regulação, que não permite que o prestador dos serviços acumule as funções de regulação e fiscalização (art. 17, § 1º). Inclusive, recentemente, o Congresso Nacional aprovou lei com dispositivo de mesmo conteúdo (art. 13, § 3º, da Lei nº 11.107, de 2005).

Dessa forma, a sua atuação é limitada à prestação dos serviços, seja por meio da outorga dessa atribuição por lei, quando integre a organização administrativa do titular - como ocorre na empresa de águas e esgotos do Distrito Federal -, ou, em caso contrário, por meio da delegação dos serviços.

No caso da delegação dos serviços, esta poderá se efetivar por meio de contrato de programa ou de concessão.

O contrato de programa, nos termos do previsto na Lei nº 11.107, de 2005, exige que haja a gestão associada de serviços públicos autorizada por convênio de cooperação ou por consórcio público o que, por seu turno, exige prévia disciplina de lei dos entes federados interessados. Assim, nos termos da legislação atual, haverá que se consultar o Poder Legislativo estadual e municipal.

Importante salientar que o contrato de programa pode ser celebrado entre a empresa estadual e consórcio público formado por diversos Municípios e o próprio Estado, tornando desnecessário a celebração de contratos Município por Município. Na área do consórcio público, como afirmado acima, poderão subsistir os subsídios cruzados, que, nesse caso, passam a ter uma base regionalizada. O mesmo raciocínio pode ser utilizado no caso de regiões metropolitanas e outras formas de coordenação federativa de base territorial.

Além disso, caso o Estado venha a alienar o controle da empresa estadual, inclusive por meio de processos de privatização, o contrato de programa será automaticamente extinto, vez que desaparecem as características de cooperação federativa (art. 13, § 6º, da Lei nº 11.107, de 2005).

O Projeto de Lei também prevê a possibilidade de que as empresas ou autarquias estaduais celebrem contrato de concessão de serviço de saneamento, desde que obedecida a exigência constitucional da licitação (art. 175, **caput**) e os termos da Lei de Concessões e Permissões de Serviços Públicos.

Por fim, no caso de o Estado prestar serviços integrados, disciplina-se a sua relação de complementaridade com os serviços locais, quer os prestadores destes últimos sejam municipais, privados ou também estaduais. Além disso, essa questão é regulada por meio da edição de planos regionais que prevejam os investimentos em tais serviços, como pela disciplina específica de consórcio público ou, ausente este, de contrato de fornecimento de serviço público (arts. 11 a 13).

Com isso, as atuais empresas estaduais de saneamento continuam com papel fundamental na prestação dos serviços, porém subordinadas a regulação que garanta os direitos dos cidadãos, dos usuários e a eficiência na prestação dos serviços.

4.17. (As normas de transição). Por fim, a proposta adota uma transição cautelosa, estipulando que as inovações normativas sejam adotadas progressivamente e levem em consideração as condições técnicas e materiais dos que estão sujeitos às novas prescrições.

Adotaram-se, assim, prazos de vigência diferentes.

A uma, os contratos em vigor serão respeitados, em vista da norma da Constituição Federal que prevê que a lei não prejudicará o ato jurídico perfeito. Com isso, para essas situações, as novas normas valerão apenas no término dos contratos atuais. Ao mesmo tempo o Projeto dispõe sobre a situação dos contratos de concessão irregulares ou com prazo já vencido, prevendo que, nesses casos, haverá uma transição na qual se fará os levantamentos e estudos necessários e, bem como, se equacionarão eventuais indenizações (art. 68).

A duas, várias normas tornar-se-ão aplicáveis somente após regulamento, cujo procedimento de elaboração é público e contará com a participação da sociedade civil. Inclusive há previsão de que, em algumas circunstâncias, o regulamento preveja exigências e prazos distintos, tendo em vista determinadas situações técnicas e econômicas (v.g., v. o art. 45, § 7º).

A três, as normas que dizem respeito a aspectos contábeis e financeiros somente entrarão em vigor no exercício financeiro que se seguir ao de publicação da lei (art. 74, **caput**, I).

A quatro, as disposições acerca de planos de saneamento ambiental produzirão efeitos no que se refere à União, Estados, Distrito Federal e Municípios com mais de cem mil habitantes ou que integrem região metropolitana, aglomeração urbana, microrregião ou região integrada de desenvolvimento ou que recebam serviço integrado somente após três anos da data de publicação da lei (art. 74, **caput**, II, “a”) e, a cinco, o prazo é de cinco anos para os demais Municípios (art. 74, **caput**, II, “b”).

A seis, no que não for atingido por nenhuma das situações acima, haverá a vigência no dia de publicação da lei (art. 74, **caput**) mas, mesmo assim, a norma local pode instituir exceções para a sua aplicação (por ex., v. o art. 7º, § 5º).

Com isso, o marco regulatório dos serviços públicos de saneamento básico será implantado sem prejudicar os investimentos em andamento ou já planejados, em consonância com o seu papel de assegurar a segurança jurídica.

5. Conclusão

5.1. (Encaminhamento final). Estas são os motivos que me levam a, na qualidade de coordenador de Grupo de Trabalho Interministerial, encaminhar a presente proposta para a apreciação de Vossa Excelência.

5.2. (Agradecimentos). Porém, antes disso, cabe agradecer o enorme empenho e dedicação de todos os que estiveram envolvidos no processo de elaboração dessa proposta.

O agradecimento é dirigido, em primeiro lugar, aos diversos cidadãos e cidadãs que participaram dos eventos relativos à elaboração do Projeto de Lei e que, por meio da consulta pública, puderam nos encaminhar suas valiosas contribuições. Desse universo se destacam os prestadores e reguladores, as entidades civis, sindicais, acadêmicas e empresariais que tanto contribuíram com a

elaboração dessa proposta, não se furtando de participar dos debates, seja criticando com energia, seja apoiando o que consideravam correto.

A seguir, agradeço também aos técnicos e colaboradores de todos os Ministérios envolvidos, que não se contentaram por produzir proposta que fosse apenas o consenso superficial, mas que exerceram a crítica e envidaram enormes esforços para que o Projeto ora encaminhado se consubstanciasse em um consenso profundo e maduro, que represente a posição conjunta dos diversos organismos do Governo Federal.

5.3. *(Requerimento de encaminhamento e de tramitação em regime de urgência).* Diante do exposto, entendo que a presente proposta merece amplamente a aprovação de Vossa Excelência e o encaminhamento ao Congresso Nacional.

Caso se defira o encaminhamento, requeiro seja ele efetuado pelo regime de urgência previsto no art. 64 da Constituição Federal, tendo em vista a relevância dos dispositivos nele contidos, bem como o decisivo momento por que passam os serviços públicos de saneamento básico, que exigem o estabelecimento urgente de marco regulatório.

Respeitosamente,

OLÍVIO DE OLIVEIRA DUTRA
Ministro de Estado das Cidades