

**PROJETO DE LEI Nº 5296, DE 2005
(Do Poder Executivo)**

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

EMENDA MODIFICATIVA

Dê-se ao artigo 2º a seguinte redação:

Art. 2º.

I - saneamento básico: o conjunto de serviços e ações com o objetivo de alcançar níveis crescentes de salubridade ambiental, compreendendo o abastecimento de água e a coleta, o tratamento e a disposição dos esgotos nas condições que maximizem a promoção e a melhoria das condições de vida nos meios urbano e rural;

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 um 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, orienta 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;

E4E8D01F37 *E4E8D01F37*

IV - serviços públicos de saneamento básico saneamento básico: o abastecimento de água potável e afastamento e disposição final dos esgotos sanitários, abrangendo a integralidade das redes, instalações operacionais e atividades relacionadas à:

a) captação, adução e tratamento de água bruta, adução, reservação e distribuição de água tratada, incluindo as ligações prediais e os instrumentos de medição;

b) coleta, transporte, tratamento e disposição final de esgotos sanitários; e

c) tratamento e destinação final dos lodos e de outros resíduos resultantes dos processos de tratamento;

V - serviço de saneamento básico de interesse local: aquele no qual todas as atividades, infra-estruturas e instalações operacionais se destinem exclusivamente ao atendimento de um único Município e se localizem em seu território;

VI – serviço de saneamento básico de interesse comum: aquele em que alguma das atividades, infra-estruturas ou instalações operacionais descritas no inciso I atenda a dois ou mais Municípios, ou seja, dependente, concorrente, confluyente ou integrada a funções públicas e serviços supramunicipais;

VII - planejamento: as atividades de identificação, qualificação, quantificação, organização e orientação de ações dos entes públicos responsáveis pelos serviços e pelos seus prestadores, para o alcance, em período determinado, das metas e resultados pretendidos;

VIII- planejamento: as atividades de identificação, qualificação, quantificação, organização e orientação de ações dos entes públicos responsáveis pelos serviços e pelos seus prestadores, para o alcance, em período determinado, das metas e resultados pretendidos;

IX - planejamento: as atividades de identificação, qualificação, quantificação, organização e orientação de ações dos entes públicos responsáveis pelos serviços e pelos seus prestadores, para o alcance, em período determinado, das metas e resultados pretendidos;

X - regulação: todo e qualquer ato, normativo ou não, definidos pelo titular dos serviços ou por outro nível de governo, por convênio ou consórcio, e por meio de ente público dotado de autonomia administrativa e financeira, independência decisória, transparência processual e decisória e capacidade técnica, que discipline ou organize um determinado serviço público, incluindo suas características, padrões de qualidade, os direitos e obrigações 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;

XI - fiscalização: as atividades de acompanhamento, monitoramento, controle, avaliação do cumprimento da regulação, inclusive a aplicação de penalidades, exercidas pelo titular do serviço público ou por outro nível de governo, e por meio de ente público dotado de autonomia administrativa e financeira, independência decisória, transparência processual e decisória e capacidade técnica;

XII- 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 na regulação;

XIII – prestador de serviço público: o órgão, entidade ou empresa do titular, a quem se tenha atribuído por lei a competência de prestar o serviço público, ou a

quem se tenha delegado a prestação dos serviços, por meio de concessão, parceria público-privada ou contrato de programa;

XIV- 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;

XV - 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;

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

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

XVIII - subsídios diretos: aqueles que se destinam, de forma explícita, a usuários determinados, quer sejam eles externos ou internos;

XIX- delegação onerosa de serviço público de saneamento básico: a que inclui pagamento ao titular pela outorga de delegação de serviço público de saneamento básico, direito de uso ou pela transferência de bens e instalações reversíveis, exceto no caso de ressarcimento de eventuais obrigações que, contraídas em função do serviço, permaneçam na responsabilidade do titular;

XX - controle social: mecanismos e procedimentos definidos pelo titular dos serviços, que garantam à sociedade informação e participação na formulação de políticas, do planejamento e do acompanhamento e fiscalização da prestação dos serviços.

§ 1º. Os corpos d'água não integram os serviços públicos de saneamento básico, exceto os lagos artificiais cuja finalidade principal seja a prestação dos serviços públicos de saneamento básico, observado o disposto na Lei 9.433, de 1997.

§ 2º. Não constitui serviço público a ação de saneamento implementada por meio de soluções individuais, bem como as ações e serviços de saneamento ambiental de responsabilidade privada.

JUSTIFICAÇÃO

O texto manteve a abrangência da proposta de junho de 2004, mas denominou os mesmos serviços como saneamento básico; ou seja, o que antes era saneamento ambiental, passou a ser chamado de saneamento básico. Essa mudança visa adequar o texto ao dispositivo constitucional – diretrizes para o saneamento básico.

No que tange a parte referente a resíduos sólidos, que envolvem diversos tipos de resíduos, essas já são objeto de outros projetos de lei que estão tramitando no Congresso Nacional há mais de quinze anos, bem como de uma proposta de Política Nacional de Resíduos Sólidos, aprovada no CONAMA em 1999, e em revisão a partir de 2003.

O manejo de águas pluviais se insere na confluência da gestão de recursos hídricos – competência legislativa da União exercida pela Lei 9433/97, e material

da União e dos Estados – e do uso e ocupação do solo – de competência privativa dos municípios.

Quanto ao Plano, esse deve ser orientador das ações, e não definidor, uma vez que o planejamento necessita ser flexível e permeável às variáveis conjunturais e mais, um plano de trabalho com um cenário futuro, que pode ser alterado ao longo do tempo e requerer alterações nas ações planejadas.

Há ainda outro problema relativo à abrangência: os serviços de saneamento básico são integrados pelo abastecimento de água potável e pelo esgotamento sanitário. Assim eles são organizados institucional, legal, técnica e economicamente. A proposta extrapola tal conceito para os serviços de manejo de resíduos sólidos urbanos e de águas pluviais urbanas. Além das implicações e dúvidas legais de tal definição de abrangência, há problemas mais graves de outras ordens:

- não trata adequadamente dos serviços de manejo de águas pluviais urbanas e de resíduos sólidos urbanos;

- diversos aspectos dos serviços supracitados não são abordados, como por exemplo: impermeabilização de solo; resíduos hospitalares; embalagens, entre outros;

- nota-se também uma confusão entre os serviços de coleta de resíduos sólidos urbanos e aqueles, muito mais abrangentes, técnica, econômica e juridicamente (não divisíveis, prestados à todos indistintamente), como limpeza pública, capina, roçada, varrição, poda de árvores, etc. Esses serviços ambientais são objeto de outros projetos de lei, relativos à política nacional de resíduos sólidos, em tramitação nesta Casa.

- definem regras comuns e semelhantes, o que cria uma enorme confusão entre serviços de naturezas técnica, econômica e jurídica distintas, o que pode ocasionar sérios problemas futuros, especialmente em termos econômicos e legais;

- entre estas implicações, está a possibilidade da cobrança dos serviços de água e esgotos por taxas, o que, além de problemas legais, inviabilizará a prestação e expansão necessária dos mesmos.

No projeto de lei, e seu inciso IX, do artigo 2º, há um enorme e fundamental problema: os serviços são definidos a partir de sua desintegração e divisão em etapas, o que impossibilitará o adequado equacionamento das questões regulatórias e de organização da sua prestação.

Veja que aqui se define que as etapas dos serviços de distribuição de água e de coleta de esgotos, onde se insere a cobrança das tarifas dos usuários, são **sempre** de interesse local. Ou seja, assim definidos, pelo projeto de Lei, serão sempre de titularidade municipal. Tal definição traz como consequência: a desintegração de infra-estruturas necessariamente interdependentes, uma vez que não é possível distribuir água sem produzi-la (captação e tratamento) e transportá-la (adução). A prestação de serviço industrial de utilidade pública se dá, de forma efetiva, pela prestação do mesmo ao usuário. Assim, por exemplo, o serviço de abastecimento de água é integrado por atividades que se iniciam na captação e se concretizam, apenas, na sua prestação ao usuário; ou seja, a separação em etapas artificialmente criadas, cria problemas de ordem jurídica bastante complexos. A distribuição da água somente é possível com a sua devida captação, tratamento e adução. Essas atividades constituem-se em um mesmo serviço.

Mais grave ainda são os problemas de natureza técnica, especialmente no planejamento e na regulação dos mesmos. Não é possível se planejar as ações de distribuição sem, ao mesmo tempo, planejar as de captação e tratamento. Aqui vale a pena citar o exemplo do setor elétrico: no Brasil, existem diversos prestadores de serviços de energia elétrica, nas etapas de produção, transmissão e distribuição. Mas todos são regulados pela mesma autoridade ANEEL, e submetidos ao mesmo planejamento setorial, porque há um único concedente (titular). Mais ainda, os usuários pagam apenas uma tarifa, pela prestação do serviço. As empresas de etapas “a jusante” pagam àquelas de “montante”.

No inciso X, do mesmo artigo do projeto de lei surge outro grande problema de natureza técnica, com severas implicações jurídicas. Há confusão de serviços públicos de saneamento básico (água e esgotos) com aqueles, parcial e insuficientemente tratados, de resíduos sólidos e de drenagem urbana. Outro problema se refere à prestação de serviço industrial de utilidade pública, que se dá, de forma efetiva, pela prestação do mesmo ao usuário. Assim, por exemplo, o serviço de abastecimento de água é integrado por atividades que se iniciam na captação e se concretizam, apenas, na sua prestação ao usuário. Ou seja, a separação em etapas, artificialmente criadas, cria problemas de ordem jurídica bastante complexos. A distribuição da água somente é possível com a sua devida captação, tratamento e adução. Essas atividades constituem-se em um mesmo serviço.

Em relação ao inciso XI, do texto original, o planejamento deve ser orientador das ações, a partir de metas e cenários de curtos, médios e longos prazos. Deve também ser flexível às necessidades conjunturais e às contingências de ordem natural, econômica e social.

Em relação ao inciso XII, do texto original, a regulação deve ser exercida pelo titular do serviço público, por meio de ente público dotado de autonomia administrativa e financeira, independência decisória, transparência, e capacidade técnica, inclusive, delegada a ente específico de outro nível de governo, se assim desejar o titular.

Em relação ao inciso XIII do PL A fiscalização deve observar o estabelecido nos instrumentos da regulação, inclusive os mesmos princípios de autonomia, independência, transparência e capacidade técnica.

Em relação ao inciso XIV do texto original, A regulação, suas normas e contratos, devem estabelecer as condições de prestação dos serviços. O planejamento deve ser indicativo.

Os serviços de saneamento básico no Brasil são majoritariamente prestados por empresas delegatárias dos serviços. O serviço se presta diretamente pelo titular, ou indiretamente, por meio de concessão, parceria público privada ou contrato de programa, na forma da legislação vigente de concessões, de contratos de parceria público-privada e de contratos de consórcios públicos. Assim, é necessário modificar o inciso XV, suprimindo suas alíneas.

O inciso XVII do texto original define o óbvio, é tautológico, por isso sua supressão. Em relação aos serviços acessórios – inciso XVII do texto original – é desnecessário listas serviços acessórios, o que limita sua definição. A norma deve ser geral, simples, objetiva e abrangente, uma vez que se trata de uma lei de diretrizes nacionais, e não de norma detalhada de titular dos serviços. Assim, todas as alíneas devem ser suprimidas e revisto o caput.

O tema dos subsídios é um tema central de qualquer diretriz para o saneamento básico, em função dos elevados custos envolvidos (presentes e futuros) e da distribuição de renda da população, com limites à capacidade de pagamento. Entretanto, a definição de subsídios do texto apresenta sérios problemas, conceituais e de estruturação. Primeiro, os subsídios somente podem ser de duas fontes: tarifários e fiscais (as chamadas subvenções). Portanto, internos são aqueles inerentes aos serviços e ao pagamento das tarifas, ou seja, os tarifários. Externos são aqueles que advêm de fora da cobrança de tarifas, ou seja, os fiscais. Quando os subsídios forem tarifários, alguns usuários pagarão um sobrepreço, em função dos custos presentes e futuros, de modo a viabilizar o atendimento a usuários que se pretende beneficiar, principalmente os mais pobres.

Segundo, quanto à aplicação dos mesmos, esses podem ser diretos (aos usuários) ou indiretos (aos prestadores de serviços, para que eles provejam os serviços aos mais pobres). Subsídios diretos e indiretos podem tanto ser de origem interna (tarifa, os chamados subsídios cruzados), ou externa (fiscais). E ainda podem ser destinados aos investimentos ou ao consumo, ou a ambos.

Os subsídios tarifários internos ou cruzados, são praticados por meio de níveis tarifários (preços) diferenciados em função da categoria de usuários (social, residencial e não residencial, por exemplo), ou em função do nível de consumo (progressivo, quando se quer restringir o consumo, ou regressivo, quando se quer estimulá-lo). No caso do saneamento básico, usuários não residenciais subsidiam usuários sociais e residenciais, em determinado nível de consumo, assim como há a progressividade tarifária.

Os subsídios tarifários são aplicados no âmbito da abrangência territorial da prestação dos serviços, ou seja, se os serviços são prestados por prestador de abrangência local, eles são locais, e se prestados por prestadores de abrangência regional, eles são regionais. Assim como em saneamento básico, essa é a estrutura tarifária de outros serviços industriais de utilidade pública, como energia elétrica, correios e telefonia fixa. Os usuários de energia elétrica de uma cidade grande, que têm custos mais baixos em função das economias de escala, pagam o mesmo valor de KWH de usuários de uma pequena cidade distante, com custos mais elevados em função das deseconomias de escala, no âmbito do mesmo prestador de serviço. Da mesma forma ocorre com a telefonia fixa e pública, inclusive com subsídios verificados entre usuários de diferentes estados e regiões do país (como nos casos da Telemar e da BrasilTelecom). O mesmo ocorre com os serviços postais.

O que não ocorre é a transferência de subsídios tarifários de um serviço à outro. Serviços de energia elétrica não transferem subsídios tarifários para serviços de telefonia. Serviços de saneamento básico não transferem recursos tarifários para serviços de iluminação pública ou de limpeza. Quando há necessidade de recursos externos aos serviços, existem subsídios fiscais. Estes podem ter até origem em tarifas ou preços de serviços, como, por exemplo, no caso de combustíveis e transportes. Há um tributo (contribuição, do tipo CIDE), aplicada aos combustíveis, que gera recursos fiscais para investimentos e gastos em transportes.

Os subsídios fiscais são sempre externos aos serviços, pois a origem dos recursos não é dos usuários, e sim dos contribuintes.

Na maioria das vezes, no Brasil e em muitos países do mundo, há a complementaridade entre as diferentes origens e aplicações dos subsídios, que existem sempre que há necessidade social da prestação dos serviços. No caso do saneamento, são beneficiários os usuários sociais e parte dos residenciais. No caso do setor elétrico, além dos usuários sociais, os industriais.

O próprio Governo Federal, na reformulação do modelo do setor elétrico, amplia significativamente a utilização dos subsídios tarifários cruzados a geração de energia elétrica, de modo a reduzir o custo médio e, principalmente, garantir equidade no acesso aos serviços, baseado em um modelo de equilíbrio geral do sistema. Este novo modelo foi desenvolvido pela identificação do fracasso do modelo anterior, onde as tarifas e preços eram fixadas em função dos custos de cada nova unidade geradora, que gerou distorções e impactos sociais negativos muito relevantes. Há, no novo modelo, um “descolamento” regulado entre custo e preço da energia nova produzida e entre e tarifas pagas pelas distribuidoras e pelos usuários. Assim, usuários de energia “velha” subsidiam, por meio de tarifas, usuários de energia “nova”.

Assim, há a necessidade de integral revisão dos conceitos, e, portanto, das normas propostas ao tema dos subsídios.

Em relação à outorga onerosa dos serviços, deve ser evidenciado que a participação societária do titular dos serviços em uma empresa prestadora dos serviços não pode ser confundida com o pagamento de outorga de concessão, mas sim como uma modalidade de parceria entre o titular e o prestador dos serviços. A redação, conforme o texto do Projeto de Lei (art. 2º, XXIV), acaba por limitar a competência do titular e a regular o seu patrimônio, o que é impróprio de lei de diretrizes e fere a autonomia dos entes federados (CF art. 18). Neste mesmo inciso, a alínea “b” é norma imprópria de lei de diretrizes, pois regula o patrimônio do titular dos serviços, ferindo ainda a autonomia constitucional dos entes federados na sua auto-organização (CF art. 18).

Em relação ao inciso XXV do texto original, em relação ao controle social em uma lei de diretrizes, as definições devem ser mais simples, abrangentes e objetivas. Contudo, não podem ferir a autonomia de organização dos entes federados.

Finalmente, o parágrafo 1º é ajustado para adequação das diretrizes às normas precedentes de gestão de recursos hídricos, reguladas pela Lei 9433/97. Em relação ao parágrafo 2º, a solução individual pode, e muitas vezes, faz, uso de “terceiros”, condição que não transforma tal solução em serviço público. Como exemplo, “terceiros” prestam serviços privados de limpeza e distribuição de fossas sépticas, o que não transformam tais operadores em prestadores de serviços públicos. Eles estariam, sim, sujeitos, por exemplo, a normas ambientais.

Deputado EDUARDO CUNHA
Vice-líder do PMDB

E4E8D01F37 *
E4E8D01F37

E4E8D01F37 *E4E8D01F37*