

PROJETO DE LEI DO SENADO N° , DE 2005

Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico e dá outras providências.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

CAPÍTULO I DOS PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS

Art. 1º Esta Lei estabelece as Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico e para a política de saneamento básico da União.

Art. 2º Os serviços públicos de saneamento básico serão prestados com base nos seguintes princípios fundamentais:

I – universalização do acesso;

II – gestão integrada das atividades e infra-estruturas necessárias ao abastecimento de água e à coleta e destinação final adequada de esgotos sanitários;

III – adoção de métodos, técnicas e processos que considerem as peculiaridades locais e regionais;

IV – articulação com as políticas de desenvolvimento urbano e regional, de habitação, de combate à pobreza e de sua erradicação, de proteção ambiental, de promoção da saúde e outras de relevante interesse social voltadas para a melhoria da qualidade de vida, para as quais o saneamento básico seja fator determinante;

V – eficiência e sustentabilidade econômica;

VI – utilização de tecnologias apropriadas, considerando a capacidade de pagamento dos usuários e a adoção de soluções graduais e progressivas;

VII – transparência das ações, baseada em sistemas de informações e processos decisórios institucionalizados;

VIII – controle social;

IX – segurança, qualidade e regularidade;

X – integração das infra-estruturas e serviços com a gestão eficiente dos recursos hídricos.

Art. 3º Para os efeitos desta Lei, considera-se:

I – saneamento básico: 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;

II – 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;

III – 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, confluente ou integrada a funções públicas e serviços supramunicipais;

IV – gestão associada: associação voluntária de entes federados, por convênio de cooperação ou consórcio público, conforme disposto no art. 241 da Constituição;

V – universalização: ampliação progressiva do acesso de todos os domicílios ocupados ao saneamento básico;

VI – regulação: definição das condições e fiscalização da prestação dos serviços públicos, em seus aspectos sociais, econômicos, técnicos e jurídicos;

VII – prestação regional: aquela em que um único prestador público, empresa pública ou sociedade de economia mista atende a dois ou mais titulares

VIII – subsídios: instrumento econômico de política social, para garantir a universalização do acesso ao saneamento básico, especialmente para populações e localidades de baixa renda.

CAPÍTULO II DO EXERCÍCIO DA TITULARIDADE

Art. 4º Os titulares dos serviços poderão estabelecer cooperação, na forma da lei, para planejar, organizar, regular, fiscalizar e prestar os referidos serviços, mediante gestão associada ou prestação regional, na forma desta Lei e da Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005.

Parágrafo único. O titular ou consórcio poderá, mediante convênio, delegar a outro ente federado o planejamento, a regulação e a fiscalização do serviço.

Art. 5º O titular dos serviços formulará política pública de saneamento básico, devendo para tanto:

I – elaborar o plano de saneamento básico, nos termos desta lei;

II – autorizar a delegação dos serviços e definir o ente responsável pela sua regulação e fiscalização, bem como os procedimentos de sua atuação;

III – adotar parâmetros para a garantia do atendimento essencial à saúde pública, inclusive quanto ao volume mínimo *per capita*, observadas as normas nacionais relativas à potabilidade da água;

IV – fixar os direitos e os deveres dos usuários e os mecanismos de controle social;

V – estabelecer sistema de informações sobre os serviços, articulado com o Sistema Nacional de Informações em Saneamento;

VI – intervir e retomar a operação dos serviços delegados, por indicação da entidade reguladora, nos casos e condições previstos em lei e nos documentos contratuais.

Parágrafo único. Quando a prestação dos serviços envolver diferentes prestadores, haverá entidade única encarregada das funções de regulação e de fiscalização, que definirá, pelo menos, o seguinte:

I – normas técnicas, relativas à qualidade, quantidade e regularidade dos serviços prestados aos usuários e entre os diferentes prestadores envolvidos;

II – normas econômicas e financeiras relativas às tarifas, aos subsídios e aos pagamentos por serviços prestados aos usuários e entre os diferentes prestadores envolvidos;

III – garantia de pagamento de serviços prestados entre os diferentes prestadores dos serviços;

IV – mecanismos de pagamento de diferenças relativas a inadimplemento dos usuários, perdas comerciais e físicas e outros créditos devidos, quando for o caso;

V – sistema contábil específico para o prestador que atue em mais de um Município.

CAPÍTULO III DO PLANEJAMENTO

Art. 6º A prestação dos serviços observará plano de saneamento básico, que abrangerá os seguintes elementos principais:

I – diagnóstico da situação e de seus impactos nas condições de vida, utilizando sistema de indicadores sanitários, epidemiológicos, ambientais e socioeconômicos e apontando as causas das deficiências detectadas;

II – objetivos e metas de curto, médio e longo prazos para a universalização, admitidas soluções graduais e progressivas, observando a compatibilidade com os demais planos setoriais;

III – programas, projetos e ações necessárias para atingir os objetivos e as metas, de modo compatível com os respectivos planos plurianuais e com outros planos governamentais correlatos, identificando possíveis fontes de financiamento;

IV – ações para emergências e contingências;

V – mecanismos e procedimentos para a avaliação sistemática da eficiência e eficácia das ações programadas.

§ 1º O plano de saneamento básico será revisto periodicamente, em prazo não superior a quatro anos, anteriormente à elaboração do Plano Plurianual.

§ 2º Será assegurada ampla divulgação da proposta de plano e dos estudos que a fundamentam, inclusive com a realização de audiências e consultas públicas.

§ 3º O plano deverá considerar a bacia hidrográfica como unidade de referência.

§ 4º O cumprimento do plano de saneamento básico será parte integrante dos instrumentos de delegação do serviço.

§ 5º O plano será editado pelo titular, podendo ser elaborado pelo prestador do serviço.

CAPÍTULO IV DA REGULAÇÃO

Art. 7º O exercício da função de regulação atenderá aos seguintes princípios:

I – independência decisória, incluindo autonomia administrativa, orçamentária e financeira;

II – transparência, tecnicidade, celeridade e objetividade das decisões.

Art. 8º São objetivos da regulação:

I – estabelecer padrões e normas para a adequada prestação dos serviços e para a satisfação dos usuários;

II – garantir o cumprimento das condições e metas estabelecidas;

III – prevenir e reprimir o abuso do poder econômico, ressalvada a competência dos órgãos integrantes do sistema nacional de defesa da concorrência;

IV – definir tarifas que assegurem tanto o equilíbrio econômico e financeiro do contrato quanto a modicidade tarifária, mediante mecanismos que induzam a eficiência e eficácia dos serviços e que permitam a apropriação social dos ganhos de produtividade.

Art. 9º O ente responsável pela regulação editará normas relativas às dimensões técnica, econômica e social de prestação dos serviços, que abrangerão, entre outros, os seguintes aspectos:

I – padrões de qualidade da prestação dos serviços;

II – requisitos operacionais e de manutenção dos sistemas;

III – planos de investimento e de melhoria dos serviços;

IV – regime, estrutura e níveis tarifários, bem como os procedimentos e prazos de sua fixação, reajuste e revisão;

V – medição, faturamento e cobrança de serviços;

VI – monitoramento dos custos;

VII – avaliação da eficiência e eficácia dos serviços prestados;

VIII – plano de contas e mecanismos de informação, auditoria e certificação;

IX – subsídios tarifários e não tarifários;

X – padrões de atendimento ao público e mecanismos de participação e informação;

XI – medidas de contingências e de emergências, inclusive racionamento;

XII – penalidades pelo descumprimento de normas.

Parágrafo único. Os Municípios poderão delegar o exercício da regulação a qualquer entidade reguladora constituída dentro dos limites do respectivo Estado, explicitando, no ato de delegação, a forma de atuação e a abrangência das atividades a serem desempenhadas pelas partes envolvidas.

Art. 10. Em caso de gestão associada ou prestação regional dos serviços, os titulares poderão adotar os mesmos critérios econômicos, sociais e técnicos da regulação, em toda a área de abrangência da associação ou da prestação.

SEÇÃO I DOS ASPECTOS ECONÔMICOS E SOCIAIS

Art. 11. Os serviços públicos de saneamento básico terão a sustentabilidade econômico-financeira assegurada mediante os recursos obtidos com a cobrança de tarifas, cuja instituição observará as seguintes diretrizes:

I – prioridade para atendimento das funções essenciais relacionadas à saúde;

II – ampliação do acesso dos cidadãos e localidades de baixa renda aos serviços;

III – geração dos recursos necessários para realização dos investimentos, objetivando o cumprimento das metas e objetivos do serviço;

IV – inibição do consumo supérfluo e do desperdício de recursos;

V – recuperação dos custos incorridos na prestação do serviço, em regime de eficiência;

VI – remuneração adequada do capital investido pelos prestadores dos serviços;

VII – estímulo ao uso de tecnologias modernas e eficientes, compatíveis com os níveis exigidos de qualidade, continuidade e segurança na prestação dos serviços;

VIII – incentivo à eficiência dos prestadores dos serviços.

Parágrafo único. Poderão ser adotados subsídios tarifários e não tarifários para os usuários e localidades que não tenham capacidade de pagamento suficiente para cobrir o custo integral dos serviços.

Art. 12. A estrutura tarifária poderá levar em consideração os seguintes fatores:

I – categorias de usuários, distribuída por faixas ou quantidades crescentes de utilização ou de consumo;

II – padrões de uso ou de qualidade requeridos;

III – quantidade mínima de consumo ou de utilização do serviço, visando à garantia de objetivos sociais, como a preservação da saúde pública e o adequado atendimento dos usuários de menor renda;

IV – custo mínimo necessário para disposição do serviço em quantidade e qualidade adequadas;

V – ciclos significativos de aumento da demanda dos serviços, em períodos distintos; e

VI – capacidade de pagamento dos consumidores.

Art. 13. Os subsídios necessários ao atendimento de usuários e localidades de baixa renda serão, dependendo das características dos beneficiários e da origem dos recursos:

I – diretos, quando destinados a usuários determinados, ou indiretos, quando destinados ao prestador dos serviços;

II – tarifários, quando integrarem a estrutura tarifária, ou fiscais, quando decorrerem da alocação de recursos orçamentários, inclusive por meio de subvenções;

III – internos a cada titular ou entre localidades, nas hipóteses de gestão associada e de prestação regional.

Art. 14. A tarifa dos serviços será fixada pelo ente regulador, devendo o seu valor ser preservado por meio das regras de reajuste e, quando for o caso, de revisão.

Parágrafo único. A cobrança pelos serviços de esgotamento sanitário poderá ser feita em razão do consumo de água.

Art. 15. Os reajustes serão realizados no intervalo mínimo de doze meses, de acordo com índice de inflação previamente definido.

Art. 16. As revisões tarifárias compreenderão a reavaliação das condições da prestação dos serviços e das tarifas praticadas, e poderão ser:

I – periódicas, objetivando a distribuição dos ganhos de produtividade com os usuários e a reavaliação das condições de mercado;

II – extraordinárias, quando se verificar a ocorrência de fatos não previstos no contrato, fora do controle do prestador dos serviços, que alterem o seu equilíbrio econômico-financeiro.

§ 1º As revisões tarifárias terão sua pauta definida pela entidade reguladora, ouvidos previamente o poder concedente, o prestador dos serviços e os usuários, devendo ser realizada, pelo menos, uma audiência pública.

§ 2º Nos casos de delegação decorrentes de licitação, nos primeiros quatro anos de vigência da concessão, não poderão ser revisados quaisquer dos itens definidores do certame.

§ 3º Poderão ser estabelecidos mecanismos tarifários de indução à eficiência, inclusive fatores de produtividade, assim como de antecipação de metas de expansão e qualidade dos serviços.

§ 4º Os fatores de produtividade poderão ser definidos com base em indicadores de outras empresas do setor.

§ 5º O prestador de serviços poderá ser autorizado a repassar aos usuários custos e encargos tributários não previstos originalmente, por ele não administrados.

Art. 17. As tarifas serão fixadas de forma clara e objetiva, devendo os reajustes e as revisões ser tornados públicos com antecedência mínima de 30 dias com relação à sua aplicação.

Parágrafo único. A fatura a ser entregue ao usuário final deverá obedecer a modelo estabelecido pelo ente regulador, que definirá os custos que deverão estar explicitados.

Art. 18. Os serviços poderão ser interrompidos pelo prestador nas seguintes hipóteses:

I – situações de emergência que atinjam a segurança de pessoas e bens;

II – necessidade de efetuar reparos, modificações ou melhorias de qualquer natureza nos sistemas;

III – negativa do usuário em permitir a instalação de dispositivo de leitura de água consumida, após ter sido previamente notificado a respeito;

IV – manipulação indevida de qualquer tubulação, medidor ou outra instalação do prestador, por parte do usuário; e

V – inadimplemento do usuário no pagamento das tarifas, após ter sido formalmente notificado.

§ 1º As interrupções programadas serão previamente comunicadas ao regulador e aos usuários.

§ 2º A suspensão dos serviços prevista nos incisos III e V do *caput* será precedida de prévio aviso ao usuário, não inferior a quinze dias da data prevista para a suspensão.

§ 3º O titular dos serviços preverá condições especiais de proteção social quando houver inadimplemento de usuário residencial de baixa renda, beneficiário de tarifa social, ou de instituições declaradas de utilidade pública.

Art. 19. Grandes usuários poderão negociar suas tarifas com o prestador dos serviços, mediante contrato específico, ouvido previamente o regulador.

Art. 20. Os valores investidos em bens reversíveis pelos prestadores constituirão créditos perante o titular, a serem recuperados mediante a exploração dos serviços, observada a legislação pertinente às sociedades por ações.

§ 1º Não gerarão crédito perante o titular os investimentos feitos sem ônus para o prestador, tais como os decorrentes de exigência legal aplicável à implantação de empreendimentos imobiliários e os provenientes de subvenções ou transferências fiscais voluntárias.

§ 2º Os investimentos realizados, os valores amortizados, a depreciação e os respectivos saldos serão anualmente auditados e certificados pela entidade reguladora.

§ 3º Os créditos decorrentes de investimentos devidamente certificados poderão constituir garantia de empréstimos aos delegatários, destinados exclusivamente a investimentos nos sistemas de saneamento objeto do respectivo contrato.

§ 4º A reversão dos bens, ao final do prazo contratual, é condicionada ao prévio ressarcimento dos saldos existentes aos prestadores.

§ 5º Na hipótese de não haver entidade reguladora, o cálculo do crédito a que se refere o *caput* deste artigo levará em consideração o valor atualizado dos bens, a ser feito por meio de avaliação realizada por peritos de reconhecida idoneidade e independência, escolhidos de mútuo acordo entre o prestador e o poder concedente, ficando o valor da avaliação sujeito a correção monetária até a data do efetivo pagamento da indenização.

SEÇÃO II DOS ASPECTOS TÉCNICOS

Art. 21. A prestação dos serviços atenderá a requisitos mínimos de qualidade, incluindo a regularidade, a continuidade e aqueles relativos aos produtos oferecidos, ao atendimento dos usuários e às condições operacionais e de manutenção dos sistemas, de acordo com as normas regulamentares e contratuais.

Parágrafo único. A União definirá parâmetros mínimos para a potabilidade da água.

Art. 22. O licenciamento ambiental para tratamento e disposição final de efluentes gerados nas estações de tratamento de água e de esgotos poderá ser feito por etapas, a fim de alcançar progressivamente os padrões estabelecidos pela legislação ambiental, em função da capacidade de pagamento dos usuários.

Art. 23. Toda edificação domiciliar permanente urbana será conectada às redes públicas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário disponíveis e sujeita ao pagamento de tarifas.

Parágrafo único. Na ausência de redes públicas de saneamento básico, serão admitidas soluções individuais de abastecimento de água e afastamento e destinação final dos esgotos sanitários, observadas as normas

editadas pela entidade reguladora e pelos órgãos responsáveis pelas políticas ambiental, sanitária e de recursos hídricos.

Art. 24. Em situação crítica de escassez ou contaminação de recursos hídricos, declarada pela autoridade gestora de recursos hídricos, que obrigue a adoção de racionamento, o ente regulador poderá adotar mecanismos tarifários de contingência, com objetivo de cobrir custos adicionais decorrentes, garantindo o equilíbrio financeiro da prestação do serviço e a gestão da demanda.

CAPÍTULO V DA POLÍTICA FEDERAL DE SANEAMENTO BÁSICO

Art. 25. A União, no estabelecimento de sua política de saneamento básico, observará as seguintes diretrizes:

I – prioridade para as ações que promovam a eqüidade social e territorial no acesso ao saneamento básico;

II – aplicação dos recursos financeiros por ela administrados de modo a promover o desenvolvimento sustentável, a eficiência e a eficácia;

III – estímulo ao estabelecimento de adequada regulação dos serviços;

IV – utilização de indicadores epidemiológicos e de desenvolvimento social no planejamento, implementação e avaliação das suas ações de saneamento básico;

V – melhoria da qualidade de vida e das condições ambientais e de saúde pública;

VI – colaboração para o desenvolvimento urbano e regional;

VII – garantia de meios adequados para o atendimento da população rural dispersa, inclusive mediante a utilização de soluções compatíveis com suas características econômicas e sociais peculiares;

VIII – fomento ao desenvolvimento científico e tecnológico, à adoção de tecnologias apropriadas e à difusão dos conhecimentos gerados;

IX – adoção de critérios objetivos de elegibilidade e prioridade, levando em consideração fatores como nível de renda e cobertura, grau de urbanização, concentração populacional, disponibilidade hídrica, riscos sanitários, epidemiológicos e ambientais;

X – adoção da bacia hidrográfica como unidade de referência para o planejamento;

XI – estímulo à implementação de infra-estruturas e serviços comuns a Municípios, mediante mecanismos de cooperação entre entes federados.

Parágrafo Único. As políticas e ações da União de desenvolvimento urbano e regional, de habitação, de combate e erradicação da pobreza, de proteção ambiental, de promoção da saúde e outras de relevante interesse social voltadas para a melhoria da qualidade de vida, devem considerar a necessária articulação, inclusive no que se refere ao financiamento, com o saneamento básico.

CAPÍTULO VI DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 26. O § 5º do art. 2º da Lei nº 6.766, de 1979, passa a vigorar com a seguinte redação:

“§ 5º A infra-estrutura básica dos parcelamentos é constituída pelos equipamentos urbanos de escoamento das águas pluviais, iluminação pública, esgotamento sanitário, abastecimento de água potável, energia elétrica pública e domiciliar e vias de circulação. (NR)”

Art. 27. O art. 28 da Lei nº 11.079, de 2004, passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 28.**

.....

§ 3º Para os contratos celebrados por empresas públicas e sociedades de economia mista não dependentes, a base de cálculo do

limite previsto no caput deste artigo deverá ser ajustada, para cada empresa, de forma a incluir a respectiva receita de vendas e serviços, sendo vedada a realização de parcerias fora da área de atuação da respectiva empresa, legal e estatutariamente definida nos dois anos anteriores à realização da parceria. (NR)”

Art. 28. Fica revogada a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978.

Art. 29. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

O quadro de saneamento básico apresenta repercussões sociais em áreas fundamentais para a qualidade de vida, como o meio ambiente, a saúde, o turismo e o desenvolvimento urbano. Os efluentes urbanos são a principal fonte poluidora dos recursos hídricos, comprometendo outros possíveis usos, como navegação, irrigação, pesca e lazer, além do próprio abastecimento de água dos Municípios a jusante de sua emissão. O atendimento a doenças decorrentes de más condições sanitárias absorve grande parte dos recursos públicos em saúde. A implantação de redes de abastecimento de água e de esgotamento sanitário em assentamentos irregulares implica altos custos de urbanização, que são suportados por toda a população.

A maioria dos Municípios não dispõe de um marco legal adequado para a prestação desse serviço essencial. A situação mais comum é aquela em que uma empresa pública ou sociedade de economia mista estadual atua, com ou sem um contrato formal de concessão, sem qualquer forma de regulação.

Independentemente da natureza pública ou privada do prestador do serviço, esse quadro é inconveniente por diversos motivos: deixa a população vulnerável ao poder de monopólio do prestador dos serviços; desestimula o investimento na expansão e na melhoria do sistema, uma vez que o prestador não tem segurança jurídica de que será ressarcido; e não cria incentivos para o aumento da produtividade do prestador, uma vez que seus custos são repassados automaticamente para as tarifas.

Muitos Municípios não têm condições físicas de prestar o serviço autonomamente, por dependerem de fontes de água externas ao seu território ou por apresentarem sua área urbana conurbada com a de Municípios vizinhos. Nessas situações, o quadro jurídico é ainda mais incerto, uma vez que têm surgido diversos conflitos sobre a própria titularidade do serviço, entre o Estado e os Municípios envolvidos.

O projeto ora apresentado tem origem em sugestão elaborada pelo Fórum de Secretários Estaduais de Saneamento Básico e por outras entidades do setor, como a Associação das Empresas de Saneamento Básico Estaduais.

A presente proposição visa a aperfeiçoar o modelo institucional de prestação do saneamento básico no País, mediante o estabelecimento de normas claras, que reduzam as incertezas existentes na relação entre o Poder Público e os prestadores do serviço.

Nesse sentido, são estabelecidos princípios fundamentais para a prestação dos serviços, assim como regras sobre o exercício da titularidade, o planejamento, a regulação e a política federal de saneamento básico.

Estamos certos de que o estabelecimento de um novo marco regulatório contribuirá significativamente para a expansão desse serviço público essencial, o que beneficiará não apenas os brasileiros atualmente excluídos de seu acesso, mas também toda a população brasileira, na medida em que o saneamento básico é condição fundamental de qualidade de vida e de desenvolvimento econômico.

Sala das Sessões,

Senador GERSON CAMATA