

ANÁLISE CONJUNTA DO PL 5296

RELATÓRIO DE CONCLUSÕES

(18 de Novembro de 2005)

DOCUMENTO ELABORADO

**PELA ABDIB, JUNTO COM AESBE, ASFAMAS, ABCE, SINAENCO,
APEOP/CBIC, ABES, SINDESAM, SELURB, ABRELPE**

E

**PELA FNSA, COMPOSTA DE ASSEMAE, FASE, FNRU, FNU, ÁGUA
E VIDA, REBRIP, IDEC, FISENGE, CONAM, CMP, MNLM, UNMP**

ÍNDICE

| | |
|-----------------------------|----|
| INTRODUÇÃO..... | 3 |
| METODOLOGIA DE ANÁLISE..... | 4 |
| PONTOS DE CONVERGÊNCIA..... | 5 |
| PONTOS DE DIVERGÊNCIA..... | 8 |
| PONTOS A APROFUNDAR..... | 12 |

INTRODUÇÃO

Este relatório consolida as conclusões resultantes de quatro reuniões de trabalho entre a ABDIB (Associação Brasileira da Infra-estrutura e Indústrias de base) e a FNSA (Frente Nacional pelo Saneamento Ambiental), **analisando em conjunto o PL 5296, na busca de consensos mínimos e identificação de divergências.**

Este trabalho, realizado com espírito cooperativo e construtivo, visa colaborar com o esforço da Comissão Especial da Câmara dos Deputados, que analisa este PL, e a ela oferece estes resultados, como contribuição ao processo de construção da melhor proposta para o saneamento básico em nosso País.

Para esta importante tarefa, a ABDIB e a FNSA reuniram um universo representativo de 100% dos operadores dos serviços públicos e da cadeia produtiva do setor, além de representação de movimentos sociais. As opiniões, a seguir, refletem as posições da ABDIB, junto com AESBE, ASFAMAS, ABCE, SINAENCO, APEOP/CBIC, ABES, SINDESAM, SELURB e ABRELPE (*), e da FNSA, composta por ASSEMAE, FASE, FNRU, FNU/CUT, Água e Vida, REBRIP, IDEC, FISENGE, CONAM, CMP, MNLM, UNMP, Fórum Nacional do Lixo e Cidadania, Fórum Nacional das Entidades Civas de Defesa do Consumidor (**).

(*) AESBE (Associação das Empresas de Saneamento Básico Estaduais), ASFAMAS (Associação Brasileira dos Fabricantes de Materiais e Equipamentos para Saneamento), ABCE (Associação Brasileira de Consultores de Engenharia), SINAENCO (Sindicato Nacional das Empresas de Arquitetura e Engenharia Consultiva), APEOP/CBIC (Associação Paulista de Empresários de Obras Públicas/Câmara Brasileira da Construção), ABES (Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental), SINDESAM (Sindicato Nacional de Equipamentos para Saneamento Básico e Ambiental), SELURB (Sindicato nacional das Empresas de Limpeza Urbana), ABRELPE (Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais).

(**) ASSEMAE (Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento), FASE (Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional), FNRU (Fórum Nacional de Reforma Urbana), FNU/CUT (Federação Nacional dos Urbanitários), Água e Vida (Centro de Estudos), REBRIP (Rede Brasileira pela Integração dos Povos), IDEC (Instituto de Defesa dos Consumidores), FISENGE (Federação Interestadual de Sindicatos de Engenheiros), CONAM (Confederação Nacional das Associações de Moradores), CMP (Central de Movimentos Populares), MNLM (Movimento Nacional de Luta pela Moradia), UNMP (União Nacional por Moradia Popular).

METODOLOGIA DE ANALISE

Pela complexidade da matéria e para facilitar a análise conjunta num espaço de tempo relativamente curto, foram escolhidos 9 tópicos principais, tendo como base o PL 5296, e estes foram analisados em “nível macro”, recorrendo ao texto quando necessário, ao invés de analisar artigo por artigo do PL. Esta análise não entrou em pormenores e detalhes do PL.

Acredita-se, porém, para a construção de uma proposta para o saneamento básico, os resultados da análise conjunta, apresentados desta forma (“macro”), permitam à Comissão Especial uma melhor visão global da matéria.

São os seguintes os 9 tópicos:

- 1) Objeto;
- 2) Abrangência;
- 3) Definições e conceitos fundamentais;
- 4) Gerenciamento e modalidade de prestação dos serviços;
- 5) Planejamento;
- 6) Regulação, fiscalização e controle social (incluindo arbitragem);
- 7) Política tarifaria e financiamento;
- 8) Política Nacional de Saneamento Básico;
- 9) Transição.

Os resultados dessa análise conjunta são apresentados separadamente e por grupos, como sendo “Pontos de Convergência”, “Pontos de Divergência”, e ainda “Pontos a Aprofundar”, onde houve algum entendimento e é possível se buscar fórmulas de convergência.

As divergências apresentadas dizem respeito às posições da ABDIB quanto ao tratamento do tema pelo PL 5296, em contraposição às posições da FNSA que, em linhas gerais, o apóia.

PONTOS DE CONVERGENCIA

GERAL

Antes da enumeração dos pontos de convergência, foi consensado um texto que traduz a finalidade a que se propõe o estabelecimento de uma política nacional de saneamento básico, através de um projeto de lei, e que deveria nortear, portanto, seu conteúdo. Segue o texto:

“As diretrizes nacionais devem criar as regras e um ambiente regulatório estável, claro e objetivo, que definam as obrigações dos titulares dos serviços e de seus prestadores, e que favoreçam, no prazo mais curto, o atendimento das demandas da sociedade e a universalização dos serviços, até o ano 2025 (previsto no PPA Federal 2004-2007). Para isso, as diretrizes nacionais devem criar condições para a expansão dos investimentos e para a eficiente e adequada prestação dos serviços, colaborando para a melhoria das condições de vida, da saúde pública, do meio ambiente natural e urbano e do desenvolvimento sustentável”.

Cabe ressaltar a importância desse texto, pois o que se segue estará espelhando (ou não) estas premissas fundamentais.

1. OBJETO

Apesar das discussões etimológicas em torno do termo “saneamento básico”, e considerando seu conteúdo, **há convergência sobre o fato de que o Projeto trate, como seu objeto, de “saneamento básico”.**

2. ABRANGENCIA

Há concordância de **que o PL trate no texto dos seguintes sub-setores: abastecimento de água e esgotamento sanitário, manejo de águas pluviais, e manejo de resíduos sólidos, desde que cada sub-setor possa ter regras específicas e separadas, onde necessário.** A razão do tratamento separado, onde necessário, é que os sub-setores têm naturezas não necessariamente idênticas.

A título de ilustração, a remuneração dos serviços destes sub-setores é diferente, onde para a água e esgoto é por tarifas, para resíduos sólidos por taxas, e para manejo de águas pluviais ou não há remuneração, ou, se houver, por taxas ou impostos.

3. DEFINIÇÕES E CONCEITOS FUNDAMENTAIS

a) Há consenso nos **seguintes conceitos/enunciados**: saneamento básico; salubridade ambiental; serviços públicos de abastecimento de água; serviços públicos de esgotamento sanitário; serviços públicos de manejo de resíduos sólidos; serviços públicos de águas pluviais; regulação; fiscalização; prestação de serviços públicos; prestador de serviço público; titular do serviço público; projetos associados aos serviços públicos de saneamento ambiental.

b) Há consenso nos **enunciados/diretrizes que definem o plano de saneamento ambiental; e norma local**, no entanto há **divergências na forma de “como”** devem ser implementadas tais diretrizes.

c) Há consenso na **definição de prestador de serviços públicos**, inclusive quando é representado sob forma de empresa, sugerindo-se, pois, incluir no inciso XV do artigo 2º. a expressão “inclusive empresa”.

4. GERENCIAMENTO E MODALIDADE DE PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS

a) Há consenso nos seguintes pontos:

diretrizes para o manejo de resíduos sólidos; diretrizes para o manejo das águas pluviais.

b) Há consenso nos seguintes enunciados das **diretrizes básicas dos serviços de saneamento básico; diretrizes para o abastecimento de água; diretrizes para os serviços delegados; embora haja divergências na forma/como** devem ser implementadas.

5. PLANEJAMENTO

a) Há consenso nos seguintes pontos, inerentes ao planejamento:

- participação dos usuários na elaboração do plano de saneamento;
- compatibilidade dos planos com os planos pluri-anuais e de recursos hídricos, no que for pertinente;
- legislação ambiental;
- fixação de metas de universalização.

b) Há consenso quanto ao **planejamento poder ser realizado de forma a ser compatibilizado com os planos por bacia hidrográfica.**

c) **plano de saneamento básico x plano de saneamento ambiental.** A posição da ABDIB e da FNSA enfatiza que o planejamento, objeto da lei através do PL, deva ser obrigatório ao saneamento básico (pelo fato da lei tratar de saneamento básico), explicitando que o plano de saneamento ambiental seja uma recomendação e não obrigação.

6. REGULAÇÃO, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE SOCIAL (INCLUINDO ARBITRAGEM)

a) Há consenso nos seguintes pontos:

- o prestador de serviços não pode exercer as funções de regulação e de fiscalização;
- o titular dos serviços estabelecerá as normas de fiscalização e regulação.

b) Há também consenso no enunciado que trata dos direitos dos usuários em receber serviços fiscalizados e regulados; e dos direitos dos usuários estabelecidos no art. 22, entretanto há divergências na forma/como devem ser implementadas tais diretrizes.

7. POLITICA TARIFARIA E FINANCIAMENTO

a) Há consenso no seguinte ponto: **sustentabilidade econômica e financeira.**

b) Há também consenso nos seguintes **enunciados das diretrizes:**

- as tarifas podem ter subsídios cruzados, inclusive regionais, e que a transparência deve ser efetivada nos custos;
- possibilidade de fundo especial para a universalização dos serviços;
- os componentes dos preços públicos (tarifas) e das taxas de serviços, conforme explicitado no art. 30;
- os bens vinculados à prestação de serviços integrarem automaticamente os bens do titular;
- o direito do usuário de pagar preços previamente estabelecidos em norma local;
- reajuste e revisões periódicas dos preços públicos;
- necessidade de manutenção de sistema contábil específico para prestadores de serviços públicos de saneamento que atuem em mais de um município ou que prestem serviços de diversas naturezas em um mesmo município.

Entretanto, há divergências na forma de como devem ser implementadas tais diretrizes.

c) Há convergência para que haja **tratamento específico dos aspectos econômicos e financeiros para cada sub-setor** (água e esgoto – sempre por tarifas, manejo de águas pluviais, e manejo de resíduos sólidos), em consonância com o tópico 2. Nos aspectos institucionais, tratamento específico, quando for o caso, também em consonância com o tópico 2.

d) Há **consenso sobre subsídio tarifário cruzado**, garantindo a transparência dos custos dos serviços. É importante, porém, explicitar os conceitos.

8. POLITICA NACIONAL DE SANEAMENTO BASICO

Não há qualquer consenso sobre este tópico.

9. TRANSIÇÃO

Há consenso sobre uma nova forma de tratar este tema, da seguinte maneira:

a) respeito aos contratos existentes, respeitando acordo entre as partes, inclusive por meio de obrigações cruzadas.

b) regra geral de transição I: a Lei entra em vigor imediatamente;

c) regra geral de transição II: Todas as novas obrigações (Planejamento, regulação, contabilidade, etc) aplicadas a contratos em vigor: 3 anos

d) regra geral de transição III: obrigações para planejamento pelos titulares, aplicadas aos municípios com menos de 20 mil habitantes, poderão ser prorrogadas mediante previsão legal.

PONTOS DE DIVERGÊNCIA

Para as divergências apontadas, a FNSA defende preponderantemente o texto original do PL 5296, enquanto as divergências assinaladas dizem respeito à posição da ABDIB.

1. OBJETO

Não há divergências.

2. ABRANGENCIA

Apesar de haver convergência na necessidade de tratamento separado, onde necessário, de cada sub-setor (abastecimento de água e esgotamento sanitário, manejo de águas pluviais, e manejo de resíduos sólidos), há divergência **no que tange o planejamento, que é exigido que seja mantido como integrado** pela FNSA, como no PL 5296, contrariamente à posição da ABDIB. A ABDIB entende que pela natureza físico-geográfica, e características técnicas e econômicas, não idênticas, é impraticável ter planejamento integrado e único com os diversos agentes. O planejamento integrado é objeto do Plano Diretor Municipal ou Metropolitano. A FNSA entende que a atividade de planejamento deva ser feita de forma integrada, independentemente se os serviços forem de interesse local ou integrado.

3. DEFINIÇÕES E CONCEITOS FUNDAMENTAIS

Permanecem diversas divergências nesse tópico:

- a) embora os enunciados das diretrizes converjam, a forma de **como devem ser implementadas as diretrizes de “plano de saneamento ambiental” e “norma local”**;
- b) **a definição de controle social** (art.2º., inciso XXV) onde aparece a expressão “participação nos processos de decisão do serviço”. **O ponto de divergência é o termo “decisão”**.
- c) **a definição de serviços públicos de interesse local**, aplicado à água e esgoto (art.2º., inciso IX). A ABDIB defende a definição como sendo “a realização de todas as atividades (de água e esgoto) no âmbito do município”. A FNSA entende que para ser de interesse local não é necessário que todas as atividades que compõem o serviço devam ser no âmbito do município, conforme redigido no PL.
- d) **a definição de serviços integrados ou a falta de definição (simetricamente com o interesse local) de interesse comum**. Enquanto a ABDIB defende a posição de que o interesse comum (coletivo) existe quando as infra-estruturas, em qualquer etapa dos serviços de rede - água e esgoto – são comuns a dois ou mais municípios – o ciclo completo, a FNSA defende que a coleta e a distribuição são sempre locais, e os serviços integrados devem ser organizados por consórcio público.

4. GERENCIAMENTO E MODALIDADE DE PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS

Embora os enunciados das diretrizes convirjam, há **divergências na forma/como devem ser implementadas as diretrizes básicas de: serviços de saneamento básico; para o abastecimento de água; para os serviços contratados.**

Outro ponto de divergência é o **conceito de complementaridade**, amarrando o serviço público integrado como uma forma de complementação dos serviços de interesse local. A ABDIB considera que não há complementaridade, existindo cada tipo de serviço como função dos interesses local ou comum. O conceito de integrado se liga à integralidade das infra-estruturas dos serviços de água, do ciclo completo da água. A FNSA discorda, inclusive porque os serviços comuns podem não demandar a complementaridade, especialmente como definidos como todos os serviços que integram uma determinada natureza (por ex., quando são considerados como comuns todos os serviços de abastecimento de água).

5. PLANEJAMENTO

Há diversas divergências referentes a:

- a) **a forma de planejamento dos sub-setores**, conforme apontado nas convergências (tópico 2 – abrangência). A ABDIB defende o planejamento da água e esgoto, assim como dos demais serviços, porém de maneira independente, sem obrigações cruzadas.
- b) **planejamento separado para cada sub-setor** (água e esgoto, manejo de águas pluviais, manejo de resíduos sólidos). A ABDIB defende a separação, pelas razões apontadas no tópico 2 (naturezas diferentes e responsáveis diferentes), e que a integração se dá pelo Plano Diretor Municipal ou Metropolitano. A FNSA defende o planejamento único, que serve justamente para integrar os diversos serviços, servindo inclusive para orientar o planejamento específico de cada serviço, que pode ser necessário ou não, a depender da situação concreta.
- c) **planejamento integrado dos serviços comuns (serviços públicos integrados).**
- d) **planejamento de caráter indicativo e não vinculante.**
- e) **desvinculação de tarifas para usuário do planejamento.**

6. REGULAÇÃO, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE SOCIAL (INCLUINDO ARBITRAGEM)

Há diversas divergências referentes a:

- a) **os entes da federação interessados regularão e fiscalizarão em conjunto os serviços integrados;** A FNSA defende esta posição enquanto a ABDIB é contrária.

b) embora haja consenso no enunciado sobre os direitos dos usuários em receber serviços fiscalizados e regulados; os direitos dos usuários estabelecidos no art.22., há divergências na **forma/como devem ser implementadas tais diretrizes**;

c) **Regulação única em serviços comuns e integrados.** A ABDIB defende forma equivalente à utilizada no setor elétrico, para os sub-setores de geração, transmissão e distribuição, por natureza integrados; a FNSA entende que o titular do serviço é competente para definir a forma e os instrumentos de regulação e fiscalização dos serviços integrados, de acordo com o texto do PL;

d) **Controle social.**

A ABDIB defende que os mecanismos de controle social sejam estabelecidos a critério de cada ente federado, incluindo as prerrogativas deste controle. O controle social deve funcionar como elemento indicativo para o aperfeiçoamento das políticas e diretrizes, e nunca substituir os órgãos reguladores ou a ele estarem estes subordinados.

A FNSA defende a definição de diretrizes claras tais como a realização de Conferências e a instituição de Conselhos de caráter deliberativo nos 3 níveis, permitindo aos entes federados adotar os mecanismos de controle adequados a sua realidade. No âmbito federal, que seja instituído o caráter deliberativo do Conselho das Cidades.

e) **Arbitragem.**

A ABDIB defende que haja previsão de existência de arbitragem nos contratos, restando em qualquer caso, como última instância, o poder judiciário. Esta posição está em sintonia com a legislação alterada de concessão e PPP, na MP258.

A FNSA defende que a arbitragem seja do poder judiciário. (No PL a SNSA como órgão central possui função de arbitragem).

7. POLITICA TARIFARIA E FINANCIAMENTO

Embora haja convergência, em linhas gerais, nos enunciados/diretrizes dos itens a seguir, há **divergências, por parte da ABDIB, no texto do PL e na forma de como devem ser implementadas as diretrizes de:**

a) transparência dos custos, as tarifas podem prever a existência de subsídios cruzados, inclusive decorrentes de tarifa regional única;

b) possibilidade de fundo especial para a universalização dos serviços;

c) os componentes dos preços públicos (tarifas) e das taxas de serviços, conforme explicitado no art. 30;

d) os bens vinculados à prestação de serviços integrarem automaticamente os bens do titular;

e) o direito do titular de pagar preços previamente estabelecidos em norma local;

f) reajuste e revisões periódicas dos preços públicos;

g) necessidade de manutenção de sistema contábil específico para prestadores de serviços públicos de saneamento que atuem em mais de um município ou que prestem serviços de diversas naturezas em um mesmo município.

8. POLITICA NACIONAL DE SANEAMENTO BASICO

Este tópico (que constitui um dos pilares do PL) só apresenta divergências. Elas representam as posições da ABDIB contrárias ao conteúdo do PL. São elas:

a) a **Política vincula todos os níveis de governo e do setor**. A Política deveria vincular apenas órgãos do Governo Federal. Instrumentos da PNS incluem contratos e outros meios dos entes, o que extrapola a competência.

b) o **SISNASA e a PNS vinculam entidades federais e prestadores**, indevidamente. O SISNASA deveria ser apenas em nível federal; a PNS deve estabelecer o processo de planejamento dos entes.

c) o **Ministério das Cidades como órgão central e regulador do setor**. O Ministério das Cidades, órgão coordenador do SISNASA (em nível federal) é responsável apenas pelas diretrizes e normas da PNS. A regulação (tratada, aliás, em outro tópico) deve ser exercida por órgãos reguladores, órgãos de Estado, com autonomia financeira e independência decisória e capacidade técnica.

d) **Recursos fiscais da união apenas para titulares**. Os Recursos fiscais da União (OGU) devem ser repassados apenas para o poder público.

e) **Obrigação dos entes em criar Conferências e Conselhos com conteúdo mínimo**. Este tema foi tratado em outros tópicos. A política deve estabelecer que o controle social é obrigatório, mas a forma de realizá-lo deve ser decisão (autônoma) dos entes federados, em respeito à sua autonomia federativa e às características distintas entre si.

f) a **Política federal obriga a criação de fundos dos entes para financiar o setor**. Deve ser livre. O sistema de financiamento federal deve vincular apenas recursos da União ou por ela geridos, observadas, neste caso, as normas correspondentes (FGTS, FAT).

PONTOS A APROFUNDAR

1. DEFINIÇÕES E CONCEITOS FUNDAMENTAIS

- a) Há entendimento das **preocupações no que tange as claras definições dos subsídios diretos e indiretos, e de consequência os subsídios cruzados**. A ABDIB apresentou uma tabela, ilustrando sua visão, dividindo os subsídios internos/por tarifas (podendo ser diretos ou indiretos, e subsídios externos (podendo ser diretos ou indiretos, como os cruzados). **Há necessidade de desenvolver discussões a respeito**. A FNSA defende a abordagem apresentada pelo PL no que diz respeito aos conceitos, entretanto entende ser fundamental a compreensão de que é necessário garantir a possibilidade de coexistir com fundos especiais para universalização, os fundos de natureza contábil, via tarifa, a serem administrados pelas companhias estaduais.
- b) Há preocupação na **modificação ou repetição no Projeto de lei de temas de leis já em vigor**. A ABDIB defende o conceito básico de respeito às leis gerais existentes aplicáveis à matéria (consórcios públicos, concessões e PPP). **Há necessidade, pois, de analisar e explicitar as divergências em relação a quais alterações de legislação existente**.

2. GERENCIAMENTO E MODALIDADE DE PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS

Há entendimento sobre a **necessidade de claramente se definir todas as modalidades da prestação de serviços**. A título de ilustração, seguem as diferentes modalidades. O entendimento é que as formas de prestação devem ser consideradas, sem, contudo, descer a detalhes:

- a) Direta: Centralizada (De Água e Esgoto), descentralizada (Autarquia, Empresa);
- b) Indireta: concessão, PPP;
- c) Gestão associada: Consorcio Publico, contrato de programa, Convenio, operador privado – concessão, PPP.

3. PLANEJAMENTO

Há necessidade de **maior aprofundamento e reflexão sobre o tema “o planejamento pode ser delegado ou associado”**. A ABDIB entende que o planejamento *dos serviços*, por razões de ordem prática, pode ser delegado a ou feito por terceiros, sem perda da responsabilidade do titular encarregado de fazê-lo. A FNSA entende que seja indelegável – apesar de poder ser realizado com insumos contratados (estudos, etc) - e que inclusive o entendimento de que o planejamento é indelegável é amplamente reconhecido pelo STF.

4. REGULAÇÃO, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE SOCIAL (INCLUINDO ARBITRAGEM)

Há **concordância parcial** sobre se a **regulação pode ser delegada, associada, também por meio de convênio de cooperação entre entes ou consorcio** (proposta defendida pela ABDIB). A proposta de redação da FNSA aponta para:

“A prestação de serviço público de saneamento básico deve ser objeto de regulação e de fiscalização permanente por órgão ou entidade de direito público com autonomia decisória”, definindo-se o que é autonomia decisória. Em caso de consórcios de direito público deve-se garantir ao órgão de fiscalização e regulação autonomia decisória. A delegação das funções de regulação e fiscalização deve observar o disposto nos planos, os mecanismos de controle social e definir a forma de participação do titular.

Na mesma linha de **concordância parcial**, há o tema de “**a regulação / fiscalização deve ser exercida por ente autônomo e independente**” (proposta defendida pela ABDIB), sendo permitida a delegação da regulação de um ente a órgão específico de outro ente.

OBSERVAÇÃO FINAL

Deve se verificar se as propostas da nova política de saneamento básico deveriam estar alinhadas com os objetivos expostos no item “GERAL” acima.