

## CONSELHO NACIONAL DE SAÚDE

### **RECOMENDAÇÃO Nº 006, DE 09 DE JUNHO DE 2005.**

O Plenário do Conselho Nacional de Saúde, em sua Centésima Quinquagésima Quinta Reunião Ordinária, realizada nos dias 08 e 09 de junho de 2005, no uso de suas competências regimentais e atribuições conferidas pela Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, e pela Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990 e:

Considerando o Projeto de Lei nº 5.296/05, de autoria do Poder executivo, que tem por objetivo instituir as Diretrizes para o Saneamento Básico e a Política Nacional de Saneamento Básico, entregue à Câmara dos Deputados para tramitação em 23 de maio de 2005 em caráter de urgência constitucional com previsão para se votado em plenário no início de agosto de 2005; e

Considerando que o envio do Projeto de Lei nº 5.296/05 significou um grande avanço no sentido da superação do “vazio institucional” já registrado pela Comissão Nacional da Reforma Sanitária, na segunda metade da década de 1980, que apontou a falência do Plano Nacional de Saneamento – PLANASA, e atende antiga reivindicação dos vários atores que atuam no setor, como entidades de representação do movimento social, dos trabalhadores, dos empresários e dos prestadores de serviços públicos municipais. Destaque-se ainda que a atual proposta procurou contemplar contribuições obtidas nos vários seminários regionais que ocorreram durante todo o ano de 2004.

#### **RECOMENDA:**

A Comissão Intersetorial de Saneamento e Meio Ambiente do Conselho Nacional de Saúde, reunida em Brasília nos dias 06 e 07 de junho de 2005, recomenda o apoio e acompanhamento ao processo de discussão e aprovação no Congresso Nacional do Projeto de Lei nº 5.296/05 pelo Conselho Nacional de Saúde.

Plenário do Conselho Nacional de Saúde, em sua Centésima Quinquagésima Quinta Reunião Ordinária.

## ANEXO

### OS PRINCIPAIS TÓPICOS DO PROJETO DE LEI

#### ***A QUESTÃO DA TITULARIDADE***

O projeto de Lei não entra na questão da titularidade, ou seja, não define qual é o ente da federação titular da competência para prover os serviços de saneamento básico, pois, é a Constituição Federal e não este Projeto de Lei quem tem o papel de distribuir as competências entre os diversos entes federativos.

O Projeto de Lei, se refere a “titular” e não ao “Estado” ou ao “Município” e 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.

*As regiões metropolitanas, aglomerações urbanas, microrregiões e regiões integradas de desenvolvimento*

O Projeto de Lei reconhece o amplo papel que, no saneamento básico, são os instrumentos de cooperação federativa, no entanto é fundamental 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.

*As diretrizes para o saneamento básico e 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.

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.

A PNS, diferentemente das diretrizes, está aberta à adesão voluntária dos entes federados, condição necessária para que venham a acessar recursos federais, dando continuidade às experiências bem sucedidas durante o processo de retomada dos financiamentos (2003/2004).

## **O SANEAMENTO COMO DIREITO PÚBLICO**

A Lei entende o saneamento básico como um direito 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 um direito de todos e sua promoção e proteção é dever do Estado e também da coletividade. Os serviços públicos de saneamento básico são considerados como de natureza essencial.

O Projeto assegura ao cidadão o direito do acesso universal e integral aos serviços 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;

**b)** a garantia do abastecimento em quantidade suficiente para promover a saúde pública e com qualidade compatível com as normas, critérios e padrões de portabilidade;

**c)** a garantia de solução adequada para a coleta, o transporte, o tratamento e a disposição final dos esgotos sanitários;

**d)** a garantia do manejo dos resíduos sólidos de forma sanitária e ambientalmente adequada;

**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;

**f)** que os serviços públicos de saneamento básico sejam adequadamente planejados;

**g)** de fiscalizar os serviços e exigir que sejam permanentemente fiscalizados;

**h)** que a estrutura da tarifa ou outra forma de remuneração permita que a população de baixa renda possa acessar os serviços;

**i)** que as populações indígenas, povos da floresta, quilombolas, e outras minorias tenham acesso a saneamento básico adequado.

## **O CONCEITO DE SANEAMENTO BÁSICO**

O Projeto de Lei procura superar uma lacuna importante relacionada ao conceito de saneamento básico, e passa a tratar *os serviços públicos cuja natureza sejam o abastecimento de água, o esgotamento sanitário, o manejo de resíduos sólidos e*

*o manejo de águas pluviais.* 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. Reconhece 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 GESTÃO DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO BÁSICO**

Para que a regulação que o PL propõe seja aplicada com segurança, foi adotado o conceito de serviços públicos de saneamento básico, que é entendido como um gênero onde estão presentes: o planejamento, a regulação, a fiscalização, funções estas indelegáveis, e a prestação dos serviços.

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 e a prestação delegada dos serviços, a qual exige contrato o qual poderá ser o contrato de programa, previsto na Lei nº 11.107, de 2005 (Lei de Consórcios Públicos), ou de concessão de serviço público, sendo que este último exige a prévia licitação.

### **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. Esses conceitos procuram disciplinar a relação de complementaridade entre eles, e deve se dar por meio do planejamento.

### **A REGULAÇÃO E A FISCALIZAÇÃO**

Apesar da Constituição Federal – CF prever que os serviços públicos devem ser prestados sob regulação - ou seja, “*na forma da lei*” (art. 175, **caput da CF**) -, 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 e indelegáveis. 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. Ainda no que se refere à regulação, a proposta de marco regulatório prevê a disciplina do seu conteúdo mínimo, bem como que sua elaboração deve observar aos princípios da motivação técnica, da transparência e do controle social, bem como que a regulação e fiscalização não pode ser atribuição do próprio prestador dos serviços. Por fim, o Projeto prevê que as atividades de regulação poderão ser realizadas por meio de cooperação federativa, especialmente através de consórcio público, bem como que poderá ser delegada, por meio de convênio de cooperação, o exercício de atividades de fiscalização.

### ***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.

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 11.107/05, e no caso de relações público-privadas será o contrato de concessão, tal como disciplinado pelas Leis nos 8.987/95 (Lei de Concessões), e 11.079/04. 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.

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. Os contratos são protegidos inclusive no que se refere a outros instrumentos de regulação.

### ***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.

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 prevêm mecanismos socialmente justos de definição de tarifas e outras formas de remuneração.

### ***Os SUBSÍDIOS CRUZADOS***

O Projeto de Lei mantém a prática do subsídio cruzado como forma de atender as populações mais carentes, porém garante a transparência do subsídio, tanto para quem subsidia como para a quem é subsidiado.

### ***Os DIREITOS DOS USUÁRIOS***

O Projeto reconhece aos usuários uma posição de incremento em relação aos direitos do consumidor (Código de Defesa do 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. 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;

**b)** a adoção de regime de racionamento de água em casos expressamente regulados;

**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, sendo que não é admitida a restrição de acesso aos serviços de esgotamento sanitário e de manejo de resíduos sólidos;

**d)** o de não ser onerado por investimentos que não tenham sido previamente planejados, salvo quando decorrentes de fatos imprevisíveis;

**e)** o acesso às informações sobre os serviços, 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;

**f)** reclamar dos serviços e ser notificado, em até trinta dias, das providências

adotadas;

**g)** o de que os serviços não sejam delegados sem que haja legislação que discipline os direitos e deveres dos usuários dos serviços;

**h)** o de que os serviços recebam avaliação periódica interna e externa da qualidade dos serviços;

**i)** as tarifas ou outras formas de remuneração pelos serviços sejam instituídas de forma técnica e transparente proibindo-se que os recursos sejam aplicados em finalidades estranhas ao saneamento e, especialmente, prevendo-se que:

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

**2.** dos documentos de cobrança deverão constar as informações essenciais, algumas arroladas pelo próprio Projeto de Lei;

**3.** o direito dos usuários de participar nos ganhos de eficiência, de produtividade ou de externalidades relacionadas à prestação.

## **O CONTROLE SOCIAL**

*O PL garante “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, prevêm-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;

**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;

**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;

**d)** a avaliação periódica externa da qualidade dos serviços seja efetuada por colegiado integrado por representantes da sociedade civil;

**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;

**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).

### **A POLÍTICA NACIONAL DE SANEAMENTO BÁSICO – PNS**

O Projeto propõe 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.

Os instrumentos para a implantação da PNS são, fundamentalmente, os planos de saneamento ambiental e ainda:

**a)** o Sistema Nacional de Informação e de Avaliação em Saneamento Ambiental - SINISA;

**b)** os relatórios anuais de salubridade ambiental - RASA;

**c)** o Sistema Nacional de Desenvolvimento Institucional e de Capacitação de Recursos Humanos – SINDISA;

**d)** os fundos de universalização do saneamento básico.

Afora isso, o Projeto, no campo das responsabilidades da União, também disciplina as ações de saneamento em áreas indígenas, e a Política Nacional de Pesquisa Científica e Tecnológica para o Saneamento Ambiental.

### **COMISSÃO INTERSETORIAL DE SANEAMENTO E MEIO AMBIENTE – CISAMA**



