

PL 3261/19 - ATUALIZA O MARCO DO SANEAMENTO BÁSICO

PROJETO DE LEI Nº 3.261, DE 2019

Apensados: PL nº 10.996/2018, PL nº 3.070/2019, PL nº 3.189/2019, PL nº 3.239/2019, PL nº 3.343/2019, PL nº 3.620/2019, PL nº 3.770/2019 e PL nº 4.162/2019

Atualiza o marco legal do saneamento básico e altera a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007 (Lei do Saneamento Básico), para aprimorar as condições estruturais do saneamento básico no País, a Lei nº 13.529, de 4 de dezembro de 2017, para autorizar a União a participar de fundo com a finalidade exclusiva de financiar serviços técnicos especializados, a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005 (Lei de Consórcios Públicos), para vedar a prestação por contrato de programa dos serviços públicos de que trata o art. 175 da Constituição Federal, a Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da Metrôpole), para estender seu âmbito de aplicação às microrregiões, e a Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010 (Lei de Resíduos Sólidos), para tratar de prazos para a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos.

Autor: SENADO FEDERAL - TASSO JEREISSATI

Relator: Deputado GENINHO ZULIANI

VOTO EM SEPARADO

(Do Sr. ORLANDO SILVA)

Em 9/10/2019, o ilustre Deputado Geninho Zuliani, Relator do Projeto de Lei nº 3.261, de 2019, e apensos, que tratam do Marco Legal do Saneamento Básico, apresentou seu parecer, com Substitutivo, que piorou em

muitos pontos os textos do projeto principal e das próprias Medidas Provisórias (MPs) nºs 844 e 868, ambas de 2018, que tramitaram no Congresso Nacional e acabaram perdendo eficácia, por não terem sido convertidas em lei no prazo constitucional.

E não foi à toa que tais MPs caducaram: além da questão formal relativa ao tempo exíguo para sua discussão no âmbito do Congresso Nacional, elas apresentavam muitos e relevantes problemas de conteúdo, sendo que o Substitutivo ao PL 3.261/2019 e apensos repete vários deles, acrescentando outros, o que, por si só, já seria suficiente para ensejar a elaboração deste Voto em Separado. Citam-se, apenas como exemplo, a intenção de fazer negócio com os direitos do cidadão à água e à prestação de serviços de saneamento e a retirada da autonomia dos Municípios para decidir como prestar tais serviços – que têm natureza essencial –, incluindo a vedação aos contratos de programa.

Começando por esta última questão, a principal discussão diz respeito à definição sobre a titularidade dos serviços de saneamento básico no País. Até 2013, Estados e Municípios litigavam quanto a isso, pois nem a Constituição Federal (CF) nem a Lei nº 11.445/2007 fazem referência expressa a essa titularidade, muito embora a Lei Maior, em seu art. 30, inciso V, estabeleça que *“compete aos Municípios (...) organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local (...)”*.

Ocorre que, em 1º de março de 2013, o Supremo Tribunal Federal (STF) proferiu acórdão, em julgamento histórico das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) nºs 1842, 1843, 1826 e 1906, cuja principal definição foi a de que a titularidade dos serviços de saneamento é, em regra, municipal. Apenas nos casos de Municípios integrantes de regiões metropolitanas ou de aglomerações de Municípios, constitucionalmente previstas, é que essa gestão deve ser compartilhada. Contudo, ainda nesses casos, tais serviços não mudam de titularidade, apenas se adiciona o dever de dividir o seu exercício entre os entes federativos, sem implicar nenhuma perda aos Municípios.

Noutras palavras, tal acórdão deixou claro que os Municípios e o Distrito Federal são os titulares dos serviços públicos de saneamento básico, mas que, nas situações que caracterizem o interesse comum, o exercício da titularidade será realizado por meio de colegiado interfederativo, formado a partir da instituição de região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião, conforme o disposto na Lei nº 13.089/2015 (Estatuto da MetrÓpole).

Assim, a questão da titularidade municipal dos serviços de saneamento básico ficou pacificada, podendo a Prefeitura ter uma empresa ou autarquia municipal ou repassar o serviço a uma companhia estadual ou a uma empresa privada. Em qualquer desses casos, o contrato e as metas devem ser aprovados pelos Poderes Executivo e Legislativo do Município.

Ocorre que 75% das cidades brasileiras são atendidas por empresas estaduais e, na maioria dos casos, é comum a Prefeitura e o Estado assinarem um contrato de programa. Segundo as normas atualmente vigentes, os Municípios têm a liberdade de assiná-los ou não. Todavia, o Substitutivo elaborado pelo ilustre Relator vem ora se insurgir quanto a essa prática, em desrespeito à CF, à Lei de Saneamento Básico e à jurisprudência pacificada, praticamente obrigando o Município a aceitar que uma empresa privada assumo o lugar da companhia municipal ou estadual nesse contrato.

De acordo com o Substitutivo, os Municípios não poderão mais celebrar contratos de programa para repassar a prestação dos serviços para empresas estaduais ou outras entidades que não integrem a administração do titular, sem antes verificar a existência de interessados. Isso os obrigará à realização de licitação para a prestação dos serviços de saneamento, o que favorecerá a entrada massiva de empresas privadas no setor, mas, obviamente, apenas nos casos de Municípios rentáveis, deixando de lado aqueles deficitários. Trata-se, na prática, do fim do subsídio cruzado, que permite que recursos arrecadados com a cobrança de tarifas de água e esgoto em áreas mais rentáveis sejam investidos em Municípios mais pobres.

Além disso, o Substitutivo propõe que a regulação dos serviços de água e esgoto, hoje atribuição dos Municípios e Estados, se torne

responsabilidade do governo federal, por meio da agência reguladora (no caso, a Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico – ANA), que elaborará normas de referência sobre o tema. Como o texto do Substitutivo determina que o acesso aos recursos públicos federais ou à contratação de financiamentos com recursos da União fique condicionado ao cumprimento das normas estabelecidas pela ANA, na prática, a entidade federal acabará regulando um setor cujo titular é o Município, em flagrante quebra do Pacto Federativo, insculpido no art. 18 da CF.

No âmbito da prestação regionalizada, o Substitutivo prevê três estruturas, em contraposição à CF e ao Estatuto da Metrópole: a região metropolitana, em que torna compulsória a adesão de Municípios cuja prestação se configure como de interesse comum; a microrregião de saneamento básico, a ser instituída pelos Estados por lei complementar, com caráter deliberativo e normativo, em que é facultativa a adesão dos titulares, mas apenas no prazo de 180 dias da publicação da citada lei complementar, ressalvado o exercício da titularidade pela entidade interfederativa; e o bloco de referência, estabelecido pela União de forma subsidiária aos Estados, caso a microrregião de saneamento básico não seja estabelecida pelo Estado no prazo de 180 dias, e formalmente criado por meio de gestão associada voluntariamente dos titulares. Tais previsões são ainda mais restritivas que as das MPs e do projeto principal.

Ademais, alguns dispositivos do Substitutivo permitem a substituição dos planos municipais de saneamento básico por um simples estudo de viabilidade técnica da prestação dos serviços, o que incentiva a cultura do não planejamento e do não envolvimento da população. Ocorre que, nesse caso, o planejamento é não apenas importante, mas essencial, pois é por meio dele que o titular do serviço – o Município – tem condições de decidir se quer conceder o serviço para a iniciativa privada, se quer delegá-lo para o Estado ou se quer operá-lo diretamente. Assim, em mais esse aspecto, o Substitutivo tende a desestruturar o setor.

O Substitutivo também faz defesa expressa da privatização da prestação dos serviços públicos de saneamento básico, como pode ser observado no § 3º do art. 13, segundo o qual os Municípios que obtiverem a

aprovação pela respectiva Câmara Municipal quanto à privatização ou à concessão do serviço de saneamento terão prioridade na recepção de recursos públicos federais para a elaboração do plano municipal de saneamento básico. Ademais, a prorrogação dos contratos de programa só será admitida pelo prazo máximo de cinco anos – mesmo assim, até 31/12/2033 –, e apenas se comprovada, na publicação da Lei, a cobertura de 90% do serviço de abastecimento de água e de 60% do serviço de coleta e tratamento de esgoto, o que inviabilizará a prorrogação da maioria dos contratos.

Em caso de alienação de controle acionário de empresa pública ou sociedade de economia mista prestadora de serviço público de saneamento básico, os contratos de programa ou de concessão em execução poderão ser substituídos por novos contratos de concessão. Os titulares poderão assumir a prestação do serviço, mas somente mediante prévio pagamento de indenizações devidas em razão de investimentos realizados e ainda não amortizados ou depreciados, o que, na prática, quase que inviabilizará a assunção da prestação do serviço pelos Municípios.

As situações de fato de prestação dos serviços públicos de saneamento básico por empresa pública ou sociedade de economia mista sem contrato de programa com o titular dos serviços, na data de publicação da Lei, poderão ser reconhecidas como contratos provisórios e formalizadas mediante acordo entre as partes, contratos esses que terão prazo máximo de validade de 48 meses. Mas a não realização de procedimento licitatório nesse prazo acarretará a obrigação da execução direta dos serviços públicos de saneamento básico, o que, mais uma vez, prejudicará os Municípios.

O mais grave de tudo é que o modelo neoliberalista proposto pelo Substitutivo como solução para os problemas de abastecimento de água e de coleta e tratamento de esgoto no País, em vez de atrair recursos para o saneamento com a privatização das empresas, na prática os retirará desse setor, uma vez que eles poderão ser endereçados aos cofres públicos dos Estados e do Distrito Federal. Assim, o que se pretende é desmontar o sistema atualmente existente para obter recursos para o Tesouro e facilitar a privatização do setor.

Por fim, é necessário lembrar, mais uma vez, que o Substitutivo transforma a água e a prestação dos serviços de saneamento em mercadoria. Nessa seara, as experiências vêm sendo catastróficas no mundo inteiro, sendo o movimento internacional predominante inverso ao da privatização. De 2000 a 2015, ocorreram 235 remunicipalizações dos serviços de água e esgoto em 37 países, a maioria nos Estados Unidos e na França. Após experiências negativas com a privatização desses serviços, cidades como Berlim, Buenos Aires, Budapest, La Paz, Maputo e Paris, apenas citando alguns exemplos, resolveram remunicipalizá-los, em razão do descumprimento de contratos, da falta de transparência, da dificuldade de monitoramento das atividades pelo Poder Público, da insatisfação dos usuários com as altas tarifas e da falta de atendimento a áreas carentes.

Em face de todo o exposto, e para não dizer que os que se opõem ao Substitutivo querem a sua simples rejeição, venho propor a aprovação do Substitutivo, de autoria do Deputado Fernando Monteiro, por reconhecer que a prestação de serviços públicos de saneamento básico pode e deve ser aprimorada. Diferentemente das demais, a proposição prevê o direito à vida em ambiente salubre, bem como o acesso à água limpa e segura e ao saneamento básico como direito humano fundamental, abre possibilidades de se alcançar a universalização do acesso aos serviços de saneamento básico.

Nos casos de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões instituídas conforme o art. 25, § 3º, da CF, o exercício da titularidade será compartilhado pelo conjunto dos entes integrantes das respectivas regiões, por meio da entidade interfederativa responsável pela sua governança. O exercício da titularidade dos serviços poderá ser realizado por gestão associada, mediante consórcios públicos, nos termos do art. 241 da CF, desde que autorizada pelos titulares.

O projeto também institui o Fundo Nacional de Saneamento Básico (FNSB) e prevê seu Conselho Gestor, bem como o Conselho Nacional de Orientação para Regulação do Saneamento Básico (Conares), ligado à ANA, fixando a sua competência. Cria o programa de apoio à estruturação da gestão e à revitalização de prestadores públicos de serviços de saneamento básico. Altera, ainda, a Lei 9.605/1998 (Lei de Crimes Ambientais), prevendo a

celebração de Termo de Compromisso de Cessação (TCC) com os agentes responsáveis por infração relativa à prestação dos serviços de saneamento básico, não se lhes impondo prisão em flagrante nem se lhes exigindo fiança.

Em resumo, o Substitutivo apresentado pelo nobre Deputado Fernando Monteiro se apresenta como uma proposta sensata e conciliadora entre os que defendem um aumento substancial da prestação privada dos serviços de saneamento básico, já permitida pela legislação atual, e os que advogam a manutenção do modelo atual, com aperfeiçoamentos que ele mesmo propõe. Com isso, juntando esforços dos setores público e privado, espera-se que a prestação desses serviços possa ser feita com qualidade e levar à sua universalização, nos termos previstos no Plano Nacional de Saneamento (Plansab).

Desta forma, em vista de as proposições atenderem aos requisitos de constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa e de serem financeira e orçamentariamente adequadas, voto, no mérito, pela **aprovação do SUBSTITUTIVO AOS PROJETOS DE LEI NºS 3.261, DE 2019; 10.996, DE 2018; 3.070, DE 2019; 3.189, DE 2019; 3.239, DE 2019; 3.343, DE 2019; 3.620, DE 2019; 3.770, DE 2019; E 4.162, DE 2019, na forma do voto em separado do Deputado Fernando Monteiro.**

Sala da Comissão, em de de 2019.

Deputado ORLANDO SILVA