



CÂMARA DOS DEPUTADOS

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR

Nº 145, DE 2000

(Do Sr. Ricardo Ferraço)

Estabelece normas fundamentais de cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios para o exercício da competência comum referente aos incisos VI e IX do art. 23 da Constituição, no que se refere aos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário.

(APENSE-SE AO PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 72, DE 1999)

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1.º Esta Lei Complementar estabelece normas fundamentais para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios na prestação de serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

§ 1.º A cooperação de que trata o *caput* se orientará pela necessidade de viabilizar a plena contribuição dos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário para o progresso social, econômico, sanitário e ambiental, para a elevação dos níveis da saúde pública e para a racionalização do uso, aproveitamento, proteção e controle dos recursos hídricos.

§ 2.º A prestação integrada dos serviços de que trata o *caput*, mediante adequada compatibilização física, técnico-operacional, gerencial, regulatória e financeira dos serviços descritos no Art. 2.º desta Lei Complementar é condição essencial para a plena realização de seus objetivos.

§ 3.º A competência comum de que trata esta Lei Complementar será exercida mediante gestão associada dos serviços, envolvendo entes federados competentes, tanto no tocante à prestação dos serviços como à sua regulação, nos termos do Art. 241 da Constituição.

§ 4.º A cooperação de que trata esta Lei Complementar compreende ações de natureza legislativa, regulatória, gerencial, técnico-operacional e financeira entre entes federados competentes, com vistas à realização e ao atendimento dos seguintes objetivos e diretrizes:

- I – disponibilizar água potável a toda a população;
- II – manter condições adequadas de salubridade ambiental do entorno das habitações, promovendo a coleta, o tratamento e a disposição final dos esgotos sanitários;
- III – estimular o desenvolvimento sustentável e a conservação do meio ambiente, evitando a poluição dos recursos hídricos e costeiros pelos esgotos sanitários, observadas as disposições da Política Nacional do Meio Ambiente e do Sistema Nacional de Gestão de Recursos Hídricos;
- IV – adotar a bacia hidrográfica como base territorial para o planejamento do uso dos recursos hídricos para a prestação dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário;
- V – estimular aumento da eficiência e da competição nos serviços;
- VI – estimular a prestação integrada e a gestão associada dos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, observado o disposto no inciso anterior, inclusive para o adequado exercício das competências comuns previstas nos incisos VI e IX do art. 23 da Constituição;
- VII – garantir e incentivar a participação de representantes dos usuários na definição das políticas e na regulação e fiscalização relativas aos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário;
- VIII – estimular o desenvolvimento tecnológico, institucional e gerencial do setor de saneamento básico.

Art. 2.º Para os fins da cooperação para o exercício da competência comum a que se refere esta Lei Complementar, o abastecimento de água e o esgotamento sanitário se realizam por meio dos seguintes serviços:

- I – Serviços de Produção de Água Potável, envolvendo algumas ou todas das seguintes unidades: reservatórios de regularização, obras de captação,

estações de bombeamento, adutoras de água bruta, estações de tratamento e adutoras de água potável;

II Serviços de Distribuição de Água Potável, envolvendo algumas ou todas das seguintes unidades: reservatórios de distribuição, sub-adutoras, estações de bombeamento, redes de distribuição e ramais prediais;

III Serviços de Coleta de Esgotos Urbanos, envolvendo algumas ou todas das seguintes unidades: ramais prediais, redes coletoras, estações elevatórias e coletores-troncos;

IV Serviços de Afastamento de Esgotos Urbanos, envolvendo algumas ou todas das seguintes unidades: interceptores, emissários, estações elevatórias, estações de tratamento e obras de disposição final.

Art. 3.º Os serviços de que tratam os Incisos I e IV do Art. 2.º serão prestados em regime de competência comum pelos Municípios e pelo Estado mediante gestão associada, em virtude do Art. 23 e nos termos do Art. 241 da Constituição, sempre que os mesmos se destinarem ao atendimento de dois ou mais municípios, integrantes ou não de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas ou microrregiões.

§ 1.º Ressalvado o disposto no "caput", os serviços de que tratam os Incisos I, II, III e IV do Art. 2.º serão prestados em regime de competência exclusiva pelo Município, em virtude do Inciso V do Art. 30 da Constituição.

§ 2.º Para os fins desta Lei Complementar a competência para a prestação de quaisquer dos serviços de que trata o Art. 2.º será exercida pelo Distrito Federal em sua área geográfica.

§ 3.º A gestão associada de que trata o "caput" será regida pelo exercício das seguintes funções, de modo compartilhado entre o Estado e os Municípios nele referidos:

I Planejamento físico, técnico-operacional e econômico-financeiro dos serviços de que trata o "caput", objetivando orientar as definições de que tratam os incisos II, III, IV e V deste § 3.º.

II Planejamento e organização de consórcios públicos ou convênios de cooperação envolvendo Estado e Municípios destinado à gestão associada de que trata o "caput".

III Identificação dos serviços de que trata o "caput", cuja competência para sua prestação será exercida de modo exclusivo por cada Município e daqueles cuja competência para sua prestação será exercida de modo exclusivo pelo Estado ou em regime de competência comum entre o Estado e os Municípios, mediante gestão associada, de modo a possibilitar a prestação integrada dos serviços;

IV Estabelecimento das normas construtivas, técnico-operacionais, administrativas, gerenciais, econômico-financeiras e regulatórias necessárias ao exercício da gestão associada e da prestação integrada dos serviços;

V Planejamento, organização e funcionamento de sistema de regulação integrado pelos titulares das competências de que trata o "caput", pelos prestadores dos serviços e pelos usuários dos mesmos.

§ 4.º Compete ao Estado coordenar as ações de que tratam os Incisos I a V do § 3.º.

§ 5.º As definições de que tratam os Incisos II, III, IV e V do § 3.º deste artigo serão objeto de Lei Complementar Estadual.

§ 6.º O exercício da competência por um Estado ou Município, no âmbito de sua autonomia constitucional própria, não poderá impedir ou limitar o exercício da competência de outro Estado ou Município.

Art. 4.º A União, no exercício das ações a que se refere o Art. 1.º, § 4.º, desta Lei Complementar, cooperará com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, inclusive quando integrantes de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas, microrregiões, consórcios públicos ou convênios de cooperação, que, no exercício de suas respectivas competências na prestação dos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, adotem os seguintes princípios e procedimentos, além de observarem plena conformidade com as diretrizes nacionais aplicáveis, em decorrência do Art. 21, Inciso XX da Constituição:

I – fixação formal de regras objetivas para prestação dos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário que contemplem, pelo menos, os seguintes aspectos:

- a) metas de cobertura e expansão dos serviços que visem a sua universalização, priorizando o atendimento dos segmentos de baixa renda;
- b) regime, estrutura e níveis tarifários que incentivem a eficiência dos prestadores dos serviços, garantam o acesso aos níveis essenciais de consumo a todos os usuários e induzam ao uso racional dos bens e recursos naturais;
- c) identificação de recursos, inclusive subsídios e tarifa social, quando for o caso, para propiciar o atendimento aos mais pobres, quer para a realização dos investimentos necessários à expansão dos serviços em áreas de baixa renda, quer para a garantia do consumo mínimo essencial;
- d) direito dos usuários, inclusive em relação a padrões de qualidade e de atendimento que garantam sua satisfação, preservação da saúde pública

e compensações decorrentes da inadequada prestação dos serviços, e bem assim de sua participação na definição das políticas e na regulação e fiscalização da prestação de serviços;

- e) definição do processo regulatório, inclusive com a identificação da entidade ou órgão responsável pela regulação e fiscalização da prestação dos serviços, observadas as diretrizes nacionais para saneamento básico;
- f) forma de resolução dos conflitos, preferencialmente **envolvendo** mediação ou arbitramento, entre o poder concedente e seus concessionários ou permissionários;

II – respeitado o disposto neste artigo, a competência comum de que trata esta Lei Complementar, exercida mediante gestão associada dos serviços, envolvendo entes federados competentes, tanto no tocante à prestação dos serviços como à sua regulação, nos termos do Art. 241 da Constituição, deverá igualmente observar

- a) a precisa identificação dos serviços objeto de competência comum;
- b) a forma de cooperação entre os entes federados competentes no planejamento, organização e prestação dos serviços, incluindo forma e participação de representação do Estado e dos Municípios envolvidos, estes proporcionalmente às respectivas populações, e participação dos usuários;
- c) a definição formal da repartição de atribuições entre os entes envolvidos na prestação, na regulação e na divisão do resultado financeiro dos serviços;
- d) a disciplina da transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos;
- e) a forma de resolução dos conflitos entre os entes federados competentes, preferencialmente envolvendo mediação ou arbitramento, ou entre estes e a entidade ou órgão de regulação e fiscalização dos serviços;

Art. 5.º A cooperação da União, inclusive financeira, nos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, observado o disposto no artigo anterior, dar-se-á, prioritariamente, por meio de :

I – repasses de recursos fiscais aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, destinados a investimentos em expansão e melhoria dos serviços em:

- a) abastecimento de água e esgotamento sanitário para as camadas populacionais de mais baixa renda, especialmente aquelas dos municípios e regiões menos desenvolvidas do país, conforme índice estatístico específico nacional, observadas ainda as áreas de maior risco sanitário e as sujeitas a secas periódicas;

- b) tratamento de esgotos sanitários onde a poluição decorrente da disposição final de esgotos não tratados nos corpos d'água afete maior contingente populacional ou mananciais utilizados para abastecimento humano, observadas as prioridades definidas pela entidade gestora dos recursos hídricos;

II – financiamento de investimentos, mediante recursos oriundos de programas, projetos ou linha de crédito, aos Estados, ao Distrito Federal e a prestadores dos serviços de qualquer natureza, observando pelo menos o seguinte:

- a) no caso de concessões outorgadas a partir da vigência desta Lei Complementar, que os respectivos processos licitatórios sejam definidos de forma clara, transparente e competitiva, com prioridade à definição de licitante vencedor pelos critérios da menor tarifa, da maior outorga ou pela composição de ambos;
- b) no caso de financiamentos a órgãos, a entidades públicas ou a empresas prestadoras dos serviços, a garantia de sua autonomia gerencial e de sua sustentabilidade econômica e financeira;
- c) a observância das diretrizes nacionais para saneamento básico;

III – implementação de programas e ações de cooperação institucional, técnica e gerencial com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, destinados a:

- a) modernização dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, especialmente no tocante ao desenvolvimento tecnológico e ao aprimoramento e capacitação da sua prestação, regulação e fiscalização;
- b) desenvolvimento de ações conjuntas, inclusive regulatórias;
- c) desenvolvimento, quando solicitado, de estudos voltados à definição e implementação de novos modelos para a prestação, regulação e financiamento dos serviços;
- d) oferecer aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios nos conflitos entre estes ou entre eles e os respectivos concessionários dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, de caráter voluntário e sujeito à concordância das partes, a ação mediadora da União, a ser empreendida por entidade ou órgão designado pelo Poder Executivo.

§ único – Os repasses de que trata o Inciso I, bem como o financiamento a que se refere o Inciso II deste artigo somente serão efetivados quando inseridos no contexto de planos diretores de desenvolvimento dos serviços, que caracterizem plenamente as intervenções de natureza física, técnico-operacional, gerencial e institucional, incluindo o necessário planejamento econômico-financeiro para a viabilização das mesmas, destinadas ao cumprimento de metas de atendimento ao estabelecido pelo Inciso IV, § único do Art. 175 da Constituição.

Art. 6.º Fica instituído o Fundo Nacional para Universalização dos Serviços de Saneamento Básico de natureza contábil com o objetivo exclusivo de, visando ao equilíbrio do desenvolvimento e do bem estar nacionais, subsidiar a realização dos investimentos necessários à implantação ou expansão dos serviços de saneamento básico às camadas populacionais de mais baixa renda, nos municípios e regiões mais pobres do país, conforme índice estatístico específico nacional, desde que em sistemas onde a capacidade de pagamento do conjunto dos usuários seja insuficiente para cobrir, em regime de eficiência, os custos de operação, manutenção e amortização dos investimentos.

§ 1.º O fundo de que trata o *caput* será gerido pela entidade ou órgão encarregado da execução da Política Nacional de Saneamento instituído na forma da lei, e terá por fontes:

I – dotações consignadas na lei orçamentária anual e seus créditos adicionais;

II – operações de crédito interna e externa;

III – repasses e transferências decorrentes de convênios, firmados com entidades públicas ou privadas;

IV – doações;

V – outras que lhe vierem a ser destinadas

§ 2.º Na definição do índice estatístico nacional a que se refere o *caput* serão considerados, entre outros, os seguintes fatores:

I – cobertura dos serviços;

II – renda da população beneficiária;

III – epidemiológicos, para a prevenção de controle de doenças relacionadas à ausência ou insuficiência de saneamento básico, definidos pela entidade responsável pela Política Nacional de Saúde;

IV – ambientais, onde o tratamento de esgotos seja essencial para a redução da poluição nos corpos d'água que afetem maior contingente populacional e que sejam mananciais utilizados para abastecimento humano, definidos pela entidade nacional gestora dos recursos hídricos.

Art. 7.º A cooperação a que se referem os incisos I e II do artigo 5.º desta Lei Complementar dar-se-á, prioritária e preferencialmente, junto a Estados quando estes, no âmbito de suas respectivas competências, instituírem, na forma da lei, fundos estaduais de universalização dos serviços de saneamento básico, destinados exclusivamente a subsidiar o atendimento das camadas populacionais de mais baixa renda, desde que em sistemas onde a capacidade de pagamento do conjunto dos

usuários seja insuficiente para cobrir, em regime de eficiência, os custos de operação, manutenção e amortização dos investimentos.

§ 1.º A cooperação da União a que se referem os incisos I e II do artigo 5.º dar-se-á, também de forma prioritária e preferencial, junto a Estados e Municípios que, no âmbito de suas competências, fizerem constar nas normas legais, regulamentares e contratuais relativas à prestação dos serviços, a destinação de percentual incidente sobre a receita total da prestadora de serviços, independentemente de sua natureza, nos regimes público e privado, ao fundo a que se refere o *caput*.

§ 2.º Os fundos de que trata o *caput* deverão ser geridos pelas entidades encarregadas da execução da política estadual de saneamento, tendo sua gestão acompanhada por conselho estadual de saneamento.

Art. 8.º Sem prejuízo da observância da Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2.000, é vedado à União financiar, transferir ou repassar recursos financeiros, incluindo aqueles sob sua gestão direta ou indireta, antecipar ou adiantar recursos de qualquer espécie, assim como conceder fiança, aval ou qualquer outra forma de garantia em operações de natureza financeira, aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios e a prestadores de serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, de qualquer natureza, que não cumpram o disposto nesta Lei Complementar e as diretrizes nacionais para saneamento básico.

§ 1.º A vedação disposta neste artigo abrange inclusive:

I – a elaboração ou a implantação de planos, programas e projetos, assim como as obras e serviços a eles relacionados;

II – o gerenciamento, operação ou manutenção dos serviços.

§ 2.º Sem prejuízo do disposto nos arts. 160, parágrafo único, 167, IV e § 4.º, e 195, § 3.º, da Constituição, o disposto neste artigo não afeta a repartição constitucional das receitas tributárias.

§ 3.º A vedação disposta neste artigo não abrange a cooperação prevista no inciso III do art. 7.º desta Lei Complementar, desde que seja temporária e destinada a apoiar Estados, Distrito Federal e Municípios no atendimento ao disposto nesta Lei Complementar e nas diretrizes nacionais para o saneamento básico.

Art. 9.º O disposto nesta Lei Complementar não afeta as obrigações anteriormente assumidas pela União, podendo haver prorrogação ou aditamento dos respectivos instrumentos jurídicos, observadas as suas normas específicas, desde que estes procedimentos não importem em modificação do objeto contratual original.

Art. 10. Os titulares das competências, assim como os prestadores, a qualquer título, de serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, têm o prazo máximo de dois anos para se adequarem ao disposto nesta

Lei Complementar, ficando a realização de novas operações com a União, inclusive sua prorrogação ou aditamento, condicionada ao estabelecimento de cláusulas, no contrato ou no convênio, que especifiquem a metodologia e a dinâmica do ajuste.

§ único – A adequação de que trata este artigo deverá se realizar de forma a resolver todas as pendências, de qualquer natureza, entre as instituições consideradas, sendo que as pendências financeiras deverão ser tratadas mediante método racional que permita a perfeita comparabilidade dos fatores intervenientes, para tanto trazidos a valor presente e considerada a necessária depreciação dos ativos envolvidos.

Art. 11 Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

1 INTRODUÇÃO

Temos acompanhado o processo pelo qual o Congresso Nacional tem se empenhado na elaboração e debate de legislação destinada à disciplina institucional e a outros elementos condicionantes do desenvolvimento dos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário em nosso País, especialmente mediante as iniciativas dos Senadores José Serra e Paulo Hartung e do Deputado Adolfo Marinho mas também por intermédio de pronunciamentos diversos, inclusive pela via da relatoria, destacando-se o Senador Josaphat Marinho.

Mais recentemente, o Governo Federal tem manifestado grande determinação quanto à pesquisa de perspectivas para o ordenamento jurídico-institucional que condiciona a expressão prática daqueles serviços e, em última instância seu desenvolvimento para o bem-estar da população brasileira. Nesse sentido, buscou aproximação com os parlamentares acima mencionados com vistas à conjunção de esforços, para o que instituiu um Grupo de Trabalho no âmbito da Câmara de Política Econômica da Casa Civil, sob a coordenação da Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda e da Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República - SEDU, integrado por representantes da Secretaria Executiva do Ministério da Fazenda, da Assessoria Jurídica da Casa Civil, da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, da Consultoria Jurídica e da Assessoria Técnica do Ministério do Meio Ambiente, da Assessoria Jurídica da SEDU, da Secretaria do Acompanhamento Econômico e da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, da Secretaria de Planejamento e Investimentos do Ministério do Orçamento e Gestão, da Caixa Econômica Federal e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.

Analisando a evolução que a matéria experimentou desde a apresentação do PLS N.º 266, em 05 de dezembro de 1996, de autoria do Senador José Serra, até a versão mais recente (maio de 2000), decorrente dos entendimentos realizados pelos parlamentares acima referidos com o Governo Federal, na figura do citado Grupo de Trabalho, fica a nítida impressão de que ocorreu intenso debate de idéias sobre o assunto, processo este registrado, ainda que parcialmente, por artigos e notícias publicados pelos meios de comunicação do País. É auspicioso constatar a notável evolução que a questão experimentou, particularmente após a aprovação da Emenda Constitucional N.º 19, de 04 de junho de 1998, que institui a figura da "gestão associada de serviços públicos", mediante a celebração de "consórcios públicos e convênios de cooperação entre os entes federados", instrumentos fundamentais para o exercício concreto de competências comuns atribuídas a tais entes pela Constituição.

Deve-se, a bem da verdade, reconhecer que a propriedade das propostas que justificam a apresentação deste Substitutivo somente se tornou perceptível, em relação dialética com os documentos que o antecederam. Este Substitutivo assume, assim, a condição de síntese resultante dos avanços propiciados pelos mesmos, propondo a introdução de importantes aperfeiçoamentos, cujo mérito se assenta nesse processo evolutivo.

Os tópicos que se seguem objetivam expor a justificativa para tais aperfeiçoamentos.

2 A QUESTÃO DA DEFINIÇÃO DE COMPETÊNCIAS

Após a promulgação da Constituição de 1988 ocorreu um fenômeno "sui generis" quanto à interpretação a respeito das competências atribuídas à União, ao Distrito Federal, aos Estados e aos Municípios pelo texto constitucional. Havia a impressão generalizada de que, diferentemente dos demais serviços públicos, que teriam recebido tratamento inequívoco no tocante à repartição de competências para sua prestação entre os entes federados, os serviços públicos de saneamento ficaram desamparados pela Constituição, exceto por indícios de alguma inclinação pela atribuição de competência municipal propiciada pelo Inciso V do Art. 30¹. Vale dizer que, qualquer manifestação favorável a essa interpretação era sempre acompanhada de veementes contestações por parte daqueles interessados, de alguma forma, na opção pela competência dos Estados para prestar tais serviços nas regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões.

Em realidade, não se falava em competência e sim em "poder concedente", denunciando a motivação da controvérsia, em face da atmosfera de privatização que

¹ "Art. 30. Compete aos Municípios:

V – organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial."

Ressalte-se que, em realidade, não se trata de indícios e sim de interpretação orientada pelo fato de que, não tendo sido explicitamente atribuídos à União nem aos Estados e, em se tratando de serviços prestados em direta conexão física com as edificações, fica obviamente caracterizado o "interesse local".

já se tornava densa naquela época, de certa forma inibindo a adequada visualização da questão.

Consolidou-se então, no período entre 1988 (ano da promulgação da Constituição) e 1998 (ano da aprovação da Emenda constitucional N.º 19), o entendimento de que, quando os serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário se destinassem a atender apenas a um município, o Inciso V do Art. 30 da CF amparava a definição inequívoca da titularidade municipal, com base no "interesse local" dos mesmos, enquanto que a configuração em que tais serviços atendessem a dois ou mais municípios não havia sido contemplada com a mesma clareza pela CF quanto à definição da titularidade, ensejando intermináveis disputas de razão, motivadas por interesses nem sempre coincidentes com o interesse público.

Ficava sempre, portanto, a impressão geral de que seria necessária uma lei ou uma emenda constitucional que resolvesse o que a Constituição não havia resolvido.

É nesse contexto que surge o PLS N.º 266 (Projeto de lei ordinária), em dezembro de 1996, logo seguido, em face desse mesmo contexto, de Emenda Substitutiva do próprio autor, Senador José Serra, em outubro de 1997.

Vale ressaltar que nenhuma das propostas acima faz menção à "competência comum" de que trata o Art. 23 da CF, sendo as mesmas amparadas explicitamente pelo Art. 21, que trata das "diretrizes da União para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos"². Esse dispositivo da Constituição surge com bastante propriedade em 1998, no âmbito do Relatório do Senador Josaphat Marinho, proposto para aprovação pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado.

O PLC N.º 72 (Projeto de lei complementar), apresentado pelo Deputado Adolfo Marinho em setembro de 1999, se propõe a "estabelecer normas de cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios na prestação dos serviços", nos termos do Art. 23³. Assim sendo, esse projeto pretende constituir a "lei complementar" referida no § único do Art. 23.

É também importante destacar que em junho de 1998 o Congresso Nacional aprovou a Emenda Constitucional N.º 19 que, entre outros dispositivos, ensejou a

² Apesar de se tratar de "diretrizes" da União, o projeto e a emenda substitutiva baseados no Art. 21 se propõem a disciplinar a questão do poder concedente, intimamente ligada à questão da competência, portanto matéria não passível de disciplina mediante lei, por se tratar de matéria constitucional.

³ "Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

II - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

Parágrafo único. Lei complementar fixará normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional."

nova redação do Art. 241 da CF⁴, trazendo a figura da gestão associada como instrumento da cooperação necessária para o exercício prático da competência comum, onde couber. Obviamente, o PLC N.º 72 se valeu desse instrumento para orientar a disciplina proposta.

Restaria, portanto, ao PLC N.º 72 disciplinar a cooperação entre os entes federados em matéria de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, inclusive no tocante à prestação dos serviços, o que requereria, de qualquer forma, não a definição de competências, matéria da esfera exclusiva da Constituição, mas sim a identificação das situações que configurariam competência comum entre os Municípios, entre si e o Estado.

Logicamente, a identificação das situações caracterizadas como de competência comum implica, por exclusão, a identificação das situações de competência exclusiva, inexistentes no caso do Estado, portanto sempre associadas ao Município individualmente, em conformidade com o Inciso V do Art. 30 da CF, uma vez que se configura exclusivamente o "interesse local". Este raciocínio conduz, pela força da lógica, à conclusão de que a Constituição não ampara nenhuma possibilidade de ser o Estado detentor de competência exclusiva em nenhuma situação. Se assim fosse, deveria haver menção explícita a esta hipótese, o que não consta da CF. Não havendo sido atribuída nenhuma competência exclusiva à União nem aos Estados, o Inciso V do Art. 30 representa a evidência da competência municipal, em regime de exclusividade, sempre que se configurar exclusivamente o "interesse local".

Portanto, é inquestionavelmente inconstitucional qualquer hipótese de conferir ao Estado competência exclusiva para prestar os serviços destinados ao atendimento de dois ou mais municípios, integrantes ou não de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas ou microrregiões. Trata-se, exatamente da situação que impõe a competência comum, cujo exercício se realiza mediante gestão associada, que, por sua vez requer a cooperação dos entes federados envolvidos, a ser disciplinada pela lei complementar de que trata o § único do Art. 23.

O Relatório do Senador Josaphat Marinho, apresentado no início de 1998 à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado - CCJ sobre o PLS N.º 266 ofereceu visão claramente alinhada com este entendimento, na figura das subemendas N.ºs 01 e 02 - CCJ.

Diante desse quadro evolutivo, fica a forte convicção de que, a menos de interpretações jurídicas contaminadas pelo desejo sub-reptício de advogar por interesses específicos e não pelo interesse geral da nação brasileira, a questão que travou o desenvolvimento dos serviços de água e esgoto na última década, sob a forma de um falso dilema, acha-se atualmente perfeitamente elucidada, não carecendo, para tanto, de emenda constitucional: **quando os serviços se**

⁴ Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos."

destinarem ao atendimento de um único município, a competência para sua prestação será municipal; quando os serviços se destinarem ao atendimento de dois ou mais municípios, a competência para sua prestação será comum entre os municípios envolvidos e o Estado. O amparo constitucional para tal ordenamento é oferecido pelo Art. 30 - Inciso V e pelo Art. 23 - Incisos VI e IX e § único da Constituição, sendo que o mecanismo operacional para o exercício da competência comum fica estabelecido pelo Art. 241 da Carta Magna⁵.

É fundamental, neste ponto, estabelecer entendimento adequado sobre o conceito de competência comum. Uma análise precipitada poderia conduzir ao entendimento de que se trata de competência compartilhada, cada parte exercendo uma atribuição de modo compatível e harmonioso com as demais, de modo a assegurar o exercício da competência plena, entendida como o exercício pleno da prestação. Não é essa a correta interpretação. O conceito de competência comum implica superposição das competências envolvidas, com o objetivo de assegurar que seu exercício jamais fique prejudicado, por tratar-se de matéria de grande interesse público. Assim, se um ente federado exercer sua competência e um outro igualmente competente deixar de fazê-lo, o interesse público fica preservado. Os problemas aparecem quando dois ou mais entes igualmente competentes desejam exercer suas competências, o que requer disciplina. Esse é o fundamento do parágrafo único do Art. 23 da CF e a inspiração constitucional do Art. 241, ao instituir as figuras da "gestão associada" e dos "consórcios públicos e convênios de cooperação". Assim, para cada objeto de competência comum é necessário estabelecer sua disciplina mediante lei complementar específica.

O sentimento de que essa matéria, alegadamente controversa, requereria uma emenda constitucional especificamente orientada para o seu esclarecimento tem sido expresso por alguns formadores de opinião jurídica. Ao nosso ver, essa visão está equivocada em várias dimensões.

Em primeiro lugar, o recurso a uma Emenda constitucional se inspira na necessidade de eliminar, pela via da força da Constituição, as controvérsias que supostamente afetam a questão. Nesse sentido, portanto, seria absurdo imaginar a reprodução da controvérsia, agora com "status" constitucional. Assim, a suposta controvérsia deveria ser completamente eliminada, o que somente seria possível mediante opção clara pela competência estadual exclusiva na prestação dos serviços destinados ao atendimento de dois ou mais municípios, integrantes ou não de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas ou microrregiões, já que a competência comum seria exatamente o objeto da discórdia.

As situações não configuradas como regiões metropolitanas, aglomerações urbanas ou microrregiões não deveriam, nessa ótica, excluir o Estado, deixando os municípios envolvidos decidirem sobre a questão, pois isso significaria eximir o

⁵ É imperioso ressaltar, neste ponto, a necessidade de se consolidar de modo cabal a percepção de que não cabe a esta lei complementar nem a nenhuma outra pretender estabelecer competências. A definição de competências é matéria já resolvida pela Constituição. O que, sim, cabe à lei complementar é a identificação das situações em que se configura a competência comum e a disciplina da cooperação entre os entes federados (para tanto igualmente competentes) com vistas ao seu exercício, por meio do mecanismo da gestão associada mediante os instrumentos dos convênios de cooperação e dos consórcios.

Estado de uma responsabilidade tipicamente sua, ou seja, atuar na esfera regional das questões. Além disso, seria reconhecer que o Estado somente é necessário quando o interesse regional fosse de caráter metropolitano ou similar, o que representaria uma contradição inaceitável.

Além disso, essa opção constitucional hipotética, aplicada exclusivamente nas regiões metropolitanas, aglomerações urbanas ou microrregiões poderia denunciar suas verdadeiras intenções, qual seja a enorme facilidade que a mesma propiciaria para a adoção de procedimentos simplistas e desembaraçados de privatização dos serviços, pelos Estados, preocupados, como tem sido evidenciado pelas práticas correntes, em amealhar recursos financeiros de vulto para resolver problemas de caixa dos governos ou, como já propalado em algumas oportunidades, como forma de constituir previdências estaduais coadjuvantes da federal atualmente existente. Tudo isso, evidentemente, em detrimento dos urgentes e essenciais investimentos que o setor de saneamento requer para melhorar as condições da salubridade ambiental em nosso País, com fortes reflexos na saúde pública e nas condições sociais e econômicas da nação.

Essa é exatamente a concepção que interessa às grandes empresas estrangeiras⁶ operadoras de serviços de água e esgotos, ansiosas por adquirir nossas companhias estaduais de saneamento e assim dominar o setor, no atacado e de forma a mais monopolizada possível. Nossas principais companhias de saneamento, tais como a SABESP (SP), a CEDAE (RJ), a COPASA (MG), EMBASA (BA) e COMPESA (PE) constituem alvo preferencial de tais empresas.

Por outro lado, são inúmeras as vantagens de manter a competência comum entre Municípios e o Estado nessas regiões, matéria exemplarmente tratada no Relatório do Senador Josaphat Marinho já referido, a ponto de constituir o fundamento das três subemendas apresentadas ao PLS N.º 266 em 1998. O exame dos argumentos exarados nesse relatório é vital para o reconhecimento de tais vantagens, impondo-se a todos os que devem manifestar-se sobre o objeto desta Exposição de Motivos.

Encerrando esta seção, é oportuno esclarecer os conceitos de competência, titularidade e poder concedente.

Competência⁷ *é o conjunto de atribuições das pessoas jurídicas, órgãos e agentes, fixadas pelo direito positivo.* Tais atribuições implicam crime de responsabilidade em caso de omissão ou deficiência no seu exercício.

Titular⁸ *ou sujeito é aquele a quem a lei atribui a competência para a prática de determinado ato ou exercício de determinada função – assim, quem tem a competência para prestar o serviço é o titular desse serviço.*

⁶ Diz-se que são estrangeiras pelo simples fato de não existir nenhuma empresa nacional especializada no assunto, exceto as próprias companhias estaduais de saneamento.

⁷ In Direito Administrativo, Maria Sylvania Zanella di Pietro, 12ª edição, Editora Atlas, p. 188.

⁸ Idem.

Poder concedente representa apenas a prerrogativa de, sendo competente para prestar o serviço, poder conceder sua exploração a outra entidade, pública ou privada, sem que isso implique ou autorize renúncia às funções determinadas pela competência e sim delegação de seu exercício, sob fiscalização, como se as mesmas estivessem sendo exercidas pela entidade para tanto constitucionalmente competente. Portanto o poder concedente se caracteriza como tal somente na circunstância de uma concessão ou permissão, conforme prescreve o Art. 175 da CF.

3 A PRESTAÇÃO INTEGRADA DOS SERVIÇOS

Os especialistas nos ensinam que os serviços de abastecimento de água e os de esgotamento sanitário são erroneamente tratados como dois serviços distintos. Em realidade, o esgotamento sanitário representa apenas a seqüência natural do fluxo da água, agora na condição de água servida, portanto resíduo cujo afastamento se impõe.

Além disso, a continuidade de seu funcionamento é imperativa, por razões de segurança e conforto, com implicações diretas na saúde pública e na salubridade ambiental.

Somente recentemente a lei de crimes ambientais vem ao encontro desse requisito, ao impor o tratamento dos esgotos como condicionante para a existência da rede coletora dos mesmos. Além disso, é impensável, embora nossa evolução histórica esteja cheia de exemplos em contrário, prover água potável sem adequados sistemas de coleta, tratamento e disposição final das águas servidas resultantes.

Assim, a integração física, técnico-operacional e gerencial entre tais serviços, entre si e entre os diversos componentes de cada um deles é fundamental para assegurar os requisitos acima. Essa condição está muito longe de restringir-se aos casos dos sistemas destinados ao atendimento de dois ou mais municípios. Ela deve ser respeitada em qualquer configuração.

A integração física, técnico-operacional e gerencial pode ser assegurada nos casos de prestação multi-institucional dos serviços, desde que normas construtivas, técnico-operacionais, administrativas, gerenciais, econômico-financeiras e regulatórias necessárias ao exercício da gestão associada resultante sejam estabelecidas e cumpridas, propiciando a prestação integrada dos serviços.

Portanto, é perfeitamente possível exercer a competência comum, desde que seja assegurada a prestação integrada dos serviços mediante gestão associada propiciada por consórcios públicos e/ou convênios de cooperação, devidamente orientada por normas construtivas, técnico-operacionais, administrativas, gerenciais, econômico-financeiras e regulatórias. Conforme estabelece o Art. 241 da CF, tais consórcios e convênios devem ser autorizados por meio de leis específicas aprovadas no âmbito de cada um dos entes federados envolvidos.

A prestação integrada dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário não representa nenhum problema nas situações em que o município pode exercer sua competência exclusiva pelo fato de tais sistemas se destinarem unicamente ao seu atendimento. É natural que surjam dúvidas quanto à prestação integrada nas situações de sistemas destinados ao atendimento de dois ou mais municípios. A percepção da plena possibilidade de prestação integrada dos serviços nesses casos fica bem nítida, a partir da visualização das partes em que os serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário podem ser subdivididos.

Assim, podem ser perfeitamente delimitadas as seguintes partes:

I **Produção de Água Potável**, envolvendo algumas ou todas das seguintes unidades: reservatórios de regularização, obras de captação, estações de bombeamento, adutoras de água bruta, estações de tratamento e adutoras de água potável;

II **Distribuição de Água Potável**, envolvendo algumas ou todas das seguintes unidades: reservatórios de distribuição, sub-adutoras, estações de bombeamento, redes de distribuição e ramais prediais;

III **Coleta de Esgotos Urbanos**, envolvendo algumas ou todas das seguintes unidades: ramais prediais, redes coletoras, estações elevatórias e coletores-troncos;

IV **Afastamento de Esgotos Urbanos**, envolvendo algumas ou todas das seguintes unidades: interceptores, emissários, estações elevatórias, estações de tratamento e obras de disposição final.

É importante destacar que as partes acima podem ser delimitadas não apenas fisicamente como também sob os aspectos técnico-operacional, gerencial, institucional e econômico-financeiro, desde que tais aspectos sejam harmonizados, conforme acima destacado, por normas construtivas, técnico-operacionais, administrativas, gerenciais, econômico-financeiras e regulatórias. Mais do que isso, essas partes podem ser consideradas como **serviços específicos**, passíveis de serem prestados por instituições diferentes. Portanto, pode-se perfeitamente considerá-las como:

I Serviços de Produção de Água Potável;

II Serviços de Distribuição de Água Potável;

III Serviços de Coleta de Esgotos Urbanos;

IV Serviços de Afastamento de Esgotos Urbanos.

Considerando:

- O exercício da competência comum entre o Estado e os Municípios nas situações em que os serviços se destinam ao atendimento de dois ou mais municípios, integrantes ou não de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas ou microrregiões;
- O exercício da competência municipal exclusiva na distribuição de água potável e na coleta de esgotos no município (obviamente exclusiva pelo fato de tais atividades serem de interesse exclusivamente local), ainda que o município esteja em situações caracterizáveis como regiões metropolitanas, aglomerações urbanas ou microrregiões ou simplesmente regiões conurbadas;

é fundamental que se tenha em mente a possibilidade de os serviços serem delimitados dessa forma e que o princípio da prestação integrada seja assegurado.

Portanto, a viabilidade dessa possibilidade impõe que as formas concretas de cooperação entre os Municípios e o Estado no exercício da competência comum na prestação dos Serviços Tipo I e IV, simultaneamente à competência municipal exclusiva na prestação dos Serviços Tipo II e III nas regiões metropolitanas, aglomerações urbanas ou microrregiões permitam a prestação integrada dos serviços.

Isso deve ser obtido mediante o planejamento da gestão associada, lembrando que essa cooperação deve se dar em diversas dimensões, incluindo a legislativa (na medida em que, segundo o Art. 241, leis deverão autorizar o exercício da gestão associada), regulatória (na medida em que serão necessárias regras gerais e específicas), gerencial (para a gestão de aspectos interdependentes), técnico-operacionais (para assegurar o funcionamento correto das instalações) e econômico-financeira (na medida em que, por exemplo, a política tarifária deve considerar todos os fatores envolvidos).

Ora, é evidente que a harmonização de tantos fatores requer antes de tudo planejamento físico, técnico-operacional, gerencial, econômico-financeiro e institucional como subsídio para a formulação de todas as regras cujo cumprimento assegurará a prestação integrada dos serviços e que consubstanciarão os referidos consórcios e convênios.

Fica também evidente que, diante de tantos agentes institucionais envolvidos, cabe ao Estado a função de coordenação dos estudos necessários. Dessa forma, os governos estaduais e municipais deverão instituir unidades destinadas ao exercício dessa função, lembrando que as mesmas devem ser administrativamente estáveis, não apenas em face do caráter permanente dessas funções, como também considerando que a regulação da prestação dos serviços também demandará mobilização permanente. Portanto, esse planejamento não representa um momento

e sim um processo continuado, daí a necessidade de instituir estruturas permanentes para o exercício da gestão associada.

Finalmente, é importante refletir sobre a forma como seria oficializada a gestão associada, orientada pelo processo permanente de planejamento destinado à sua operacionalização.

Nesse sentido, a Constituição fornece uma indicação interessante, na figura do § 3.º do Art. 25, que estabelece que *"os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de Municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum"*.

Poder-se-ia recorrer a uma figura semelhante como instrumento para a oficialização do resultado do planejamento da gestão associada. Assim, uma lei complementar estadual com esse objetivo pode ser cogitada para cumprir tal função. Tal lei complementar estadual oficializaria, adicionalmente, o enquadramento de todos os serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário do Estado nas diversas situações de competência municipal exclusiva e/ou competência comum entre os Municípios e o Estado.

4 ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE A COMPETÊNCIA COMUM E A COMPETÊNCIA ESTADUAL EXCLUSIVA NAS REGIÕES METROPOLITANAS, AGLOMERAÇÕES URBANAS OU MICRORREGIÕES

Inicialmente é preciso esclarecer que a análise que se segue trata de quaisquer situações de interesse regional, trate-se ou não de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas ou microrregiões instituídas mediante lei complementar estadual, nos termos do § 3.º do Art. 25 da CF. Ou seja, estamos nos referindo a situações em que os serviços se destinam ao atendimento de dois ou mais municípios, integrantes ou não de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas ou microrregiões.

A hipótese de competência estadual exclusiva nessas situações só pode ser cogitada mediante emenda constitucional, uma vez que o texto atual da CF não autoriza essa possibilidade. Portanto, trata-se de uma situação extrema que resultaria do reconhecimento de que o texto atual, por não permitir essa possibilidade, precisa ser modificado, em face do caráter imperioso da mesma. Isso implica, portanto, atribuir à competência estadual exclusiva nas situações em análise, a condição de *"sine qua non"* para o desembaraçamento institucional do setor, portanto vital para seu desenvolvimento. Isso também implicaria atribuir à Assembleia Constituinte de 1988 a responsabilidade por essa estagnação. É claro que isso não é verdade! Resta então refletir sobre os motivos que levaram a essa situação nos últimos 12 anos, com o objetivo de, em descobrindo suas verdadeiras causas, desmistificar a competência estadual exclusiva como medida essencial para

o progresso do setor, revelando outrossim, as verdadeiras intenções existentes por detrás desse anseio.

No nosso entender o período de estagnação do setor é apenas coincidente com o período decorrido desde a promulgação da Constituição. Tal estagnação, longe de se explicar pelas deficiências do texto constitucional, repousa nos fatores causais entranhados na lógica do próprio PLANASA – PLANO NACIONAL DE SANEAMENTO, instituído pelo BNH a partir de 1971, tão bem elucidados no documento intitulado “Diagnóstico do Setor Saneamento: Estudo Econômico e Financeiro” - Série Modernização do Setor Saneamento. Ministério do Planejamento e Orçamento/Secretaria de Política Urbana/Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Brasília/1995, cuja reprodução foge ao escopo desta justificativa mas cuja consulta é recomendada para melhor apreciação deste documento.

Um dos pontos mais representativos dessa lógica é exatamente o controle estadual dos serviços de água e esgotos, dominado inteiramente por empresas de economia mista sob controle acionário dos Estados, operando como empresas concessionárias de serviços municipais, em regime completamente dissonante com os requisitos mais elementares que compõem o quadro atual das exigências que são feitas a uma concessionária de serviços públicos, tal como expresso pela Lei Federal N.º 8987/95.

Assim, condições tão obviamente exigíveis, tais como: formalização de compromissos contratuais quanto a investimentos e padrões de serviço, participação e fiscalização pelo poder concedente, regulação com a participação dos usuários, política tarifária estabelecida pelo poder concedente e tantos outros aspectos tão claramente considerados essenciais nos dias de hoje simplesmente não faziam e nem fazem parte do universo institucional, gerencial, técnico-operacional e econômico-financeiro das companhias estaduais de saneamento. A completa desconexão entre concessionária, usuário e poder concedente e a auto-determinação gerencial e político-institucional das companhias propiciaram amplo cenário favorável para as mais variadas formas de gestão empresarial ineficiente, sob a proteção política displicente dos governos estaduais.

A existência impositiva das companhias estaduais de saneamento inibiu totalmente a ação dos Estados como ente federado de importância fundamental no planejamento e gestão das questões de âmbito regional, vocação primordial atribuível aos mesmos. Tal função foi ofuscada pela prestação direta dos serviços, o que perpetuou um quadro de completa tolerância para com as companhias, uma vez que o regulador institucional (poder concedente municipal) foi inteiramente dominado pelo regulado (companhias estaduais). Isso fez com que os Estados subordinassem suas companhias de saneamento a alguma secretaria de estado, que por essa razão receberam, de alguma forma a denominação >>>de saneamento>>>, porém sem nenhum envolvimento com questões tão tipicamente estaduais como seriam o diagnóstico da salubridade ambiental no Estado; a identificação das necessidades das diversas regiões, a formulação de planos estaduais de saneamento e sua

gestão em conjunto com os municípios e tantas outras funções tipicamente pertencentes à esfera institucional dos estados, exatamente como preconiza a visão moderna estabelecida pela proposta GT/CPE – SEDU/PR para o PLS N.º 266, de autoria original do Senador José Serra.

Assim, preocupados, como ficaram, com a função de prestação dos serviços, os Estados se omitiram completamente do exercício de funções obrigatoriamente suas, o que explica a auto-visão deformada hoje existente no seio das companhias estaduais, que serve de embasamento para o forte corporativismo aí reinante, decorrente de uma perspectiva de "propriedade e exclusividade" que os funcionários das companhias revelam com essa atitude.

À época da promulgação da Constituição em 1988, o quadro de anomia, fragmentação, estagnação tecnológica e econômico-financeira e decadência institucional que domina até hoje o setor de saneamento já se apresentava com ampla nitidez. A orfandade institucional que vitimou o setor com o fim do BNH e do PLANASA fez com que todos se voltassem para o novo texto constitucional, na expectativa de poder nele encontrar a solução para os problemas. Como a Constituição não ofereceu tratamento específico para o setor, disseminou-se a percepção de que seria necessário "corrigir" essa deficiência como condicionante da sua reconstrução institucional, o que perpetuou o quadro acima descrito. Assim, o setor está até o momento aguardando um dispositivo constitucional ou "para-constitucional" salvador.

É nossa convicção inequívoca que o PLC N.º 72 e o PLS N.º 266, em suas versões atuais e aperfeiçoados pela nossa proposta definem de modo cristalino o ambiente político-institucional e jurídico necessário para a reconstrução do setor em bases modernas e progressistas (logicamente, eles não prescindem da atuação executiva eficaz dos Estados e Municípios na reconstrução do setor segundo as bases propiciadas pelas mesmas).

Da mesma forma, estamos convencidos de que as distorções provocadas pelo falso dilema do confronto entre as competências *estadual exclusiva e comum com os municípios* nas regiões metropolitanas, aglomerações urbanas ou microrregiões só servem para inibir a percepção dos novos e fundamentais papéis que esse ambiente reserva aos Estados, já não mais assentados exclusivamente na função *prestação de serviço* e sim, voltados prioritariamente para as importantíssimas funções de planejamento regional, coordenação, gestão associada na prestação e na regulação, articulação com políticas de saúde pública, recursos hídricos, meio ambiente e desenvolvimento urbano, desenvolvimento tecnológico e outras não diretamente vinculadas à prestação dos serviços em si.

Portanto, qualquer proposta voltada para a atribuição de competência exclusiva aos Estados na prestação de serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário nas regiões metropolitanas, aglomerações urbanas ou microrregiões é totalmente equivocada, conforme o acima exposto. As razões que se enumeram a seguir apenas reforçam e destacam tal convicção:

- (a) Se, no passado, as empresas sob controle acionário do Estado não foram capazes de representar solução institucional duradoura não há razão para crer que possam fazê-lo no futuro;
- (b) Os novos papéis que os projetos de leis referidos reservam aos Estados são extremamente importantes, sendo somente possíveis com a sua participação. A função prestação de serviço pelo Estado deve ser reservada somente às situações em que a mesma for imprescindível e certamente haverá inúmeras dessas situações, em face da enorme concentração urbana que caracteriza nosso País, que resultou na existência de muitas conurbações, abrigando a maior parte da população brasileira. Mesmo assim, o exercício da prestação dos serviços deverá realizar-se em bases modernas, diferentes das estabelecidas pelo PLANASA, nos termos da nova legislação de concessões de serviços públicos que, ao impor um comportamento diferente às empresas, previne sua obsolescência e deterioração técnica, gerencial e institucional em virtude do permanente desafio imposto pelos compromissos estabelecidos em autênticos contratos de concessão;
- (c) A competência estadual exclusiva nas regiões metropolitanas, aglomerações urbanas ou microrregiões deixará o saneamento nessas regiões com feições monopolistas, cenário perfeito para a concretização do interesse das grandes empresas operadoras estrangeiras em abocanhar o melhor do mercado de saneamento do Brasil. A tese da competência comum nessas regiões atende muito melhor aos interesses da Nação, em face da pluralidade institucional que propicia, levando eventualmente a que tais empresas se vejam obrigadas a atuar em regime de competição e não de cartelização, como seria na hipótese anterior.
- (d) Os temores dos funcionários quanto às propaladas ameaças que a privatização implica no tocante a seus empregos são procedentes no caso da competência estadual exclusiva e infundados na hipótese da competência comum com os municípios. Isso se deve, em primeiro lugar, ao fato de que a pluralidade institucional dificulta o monopólio, portanto reduz a probabilidade de atos radicais de demissão de funcionários. Em segundo lugar, os novos papéis reservados aos Estados irão demandar o concurso de profissionais especializados, hoje disponíveis apenas nas companhias estaduais de saneamento. A figura da gestão associada, mediante a realização de consórcios públicos e convênios de cooperação, conforme estabelece o Art. 241 da CF, prevê a transferência de recursos humanos e materiais entre entes federados, "de modo a assegurar a continuidade da prestação dos serviços".
- (e) A pluralidade institucional propiciada pela competência comum constitui cenário muito mais condizente com o verdadeiro progresso que se pretende obter com o saneamento, não apenas no tocante ao benefício direto que serviços modernos, ágeis e competentes possam oferecer em ambiente competitivo mas também pela possibilidade que o mesmo apresenta de permitir a atuação econômica de empresas de pequeno, médio e grande portes em áreas tão diferentes como a

consultoria, planejamento e projeto, construção de obras e instalações, fabricação de materiais e equipamentos e especialmente operação e gestão. Nesta última, existe inclusive a perspectiva extremamente salutar para o País, de surgirem empresas operadoras nacionais de porte variável, potencializando o aproveitamento dos recursos humanos qualificados que o PLANASA propiciou, como outra possibilidade de aproveitamento da mão-de-obra qualificada existente nas companhias de saneamento. Assim, configura-se um contexto multi-institucional capaz de promover ampla sinergia entre a tecnologia e o empresariado nacionais com seus congêneres de origem internacional, aceitando a presença estrangeira, porém de modo equilibrado e harmonizado com os melhores interesses nacionais. Desnecessário lembrar o enorme potencial de produzir efeitos contrários a esses na hipótese de prevalecer a competência estadual exclusiva; a centralização da prestação dos serviços em poucas grandes operadoras provocaria certamente a verticalização da economia do setor, viabilizando a formação de verdadeiros conglomerados dominados economicamente por poucos grupos.

5 RECONHECIMENTO

Tendo em vista as razões expostas nos itens anteriores, houvermos por bem apresentar este substitutivo, o qual aproveita integralmente a maior parte do texto do PLC N.º 72, de autoria do Deputado Adolfo Marinho, em sua versão proveniente do GT CPE – SEDU/PR, modificando-o substancialmente nas partes cuja retificação se fazia necessária, em face de tais razões.

Quero uma vez mais enfatizar a evolução altamente positiva que a matéria experimentou, desde a primeira versão do PLS N.º 266, ensejando, pelo processo anteriormente descrito, o desenvolvimento da percepção adequada sobre o assunto.

Considero essencial que as proposições contidas neste substitutivo sejam cuidadosamente avaliadas pelos nobres parlamentares, em face do caráter decisivo que as mesmas apresentam, como elemento de solução definitiva dos problemas de natureza institucional que inibem o desenvolvimento dos nossos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário.

Assim, se por um lado temos o dever de exaltar a importância dos aperfeiçoamentos oferecidos por este substitutivo, por outro é imperioso registrar o fato de que tal evolução só se tornou possível como consequência do caráter pioneiro e precursor das iniciativas anteriores dos Senadores José Serra e Paulo

Hartung, do Deputado Adolfo Marinho e, mais recentemente, pela contribuição do Governo, cujo crédito consignamos nesta oportunidade.

Sala das Sessões, em 9 de Agosto de 2000.

Deputado Ricardo Ferraz

LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA
COORDENAÇÃO DE ESTUDOS LEGISLATIVOS – CEDI

CONSTITUIÇÃO
DA
REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
1988

TÍTULO III
DA ORGANIZAÇÃO DO ESTADO

CAPÍTULO II
DA UNIÃO

Art. 21. Compete à União:

XX - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

Parágrafo único. Lei complementar fixará normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

CAPÍTULO III DOS ESTADOS FEDERADOS

Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

§ 1º São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição.

§ 2º Cabe aos Estados explorar diretamente, ou mediante concessão, os serviços locais de gás canalizado, na forma da lei, vedada a edição de medida provisória para a sua regulamentação.

* § 2º com redação dada pela Emenda Constitucional nº 5, de 15/08/1995

§ 3º Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de Municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

CAPÍTULO IV DOS MUNICÍPIOS

Art. 30. Compete aos Municípios:

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

TÍTULO VI DA TRIBUTAÇÃO E DO ORÇAMENTO

CAPÍTULO I DO SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL

Seção VI Da Repartição das Receitas Tributárias

Art. 160. É vedada a retenção ou qualquer restrição à entrega e ao emprego dos recursos atribuídos, nesta seção, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, neles compreendidos adicionais e acréscimos relativos a impostos.

Parágrafo único. A vedação prevista neste artigo não impede a União e os Estados de condicionarem a entrega de recursos ao pagamento de seus créditos, inclusive de suas autarquias.

** Parágrafo único com redação dada pela Emenda Constitucional nº 3, de 17/03/1993.*

CAPÍTULO II DAS FINANÇAS PÚBLICAS

Seção II Dos Orçamentos

Art. 167. São vedados:

IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os artigos 158 e 159, a destinação de recursos para manutenção e desenvolvimento do ensino, como determinado pelo art. 212, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem assim o disposto no § 4º deste artigo.

** Inciso IV com redação dada pela Emenda Constitucional nº 3, de 17/03/1993.*

§ 4º É permitida a vinculação de receitas próprias geradas pelos impostos a que se referem os artigos 155 e 156, e dos recursos de que tratam os artigos 157, 158 e 159, I, "a" e "b", e II, para a prestação de garantia ou contragarantia à União e para pagamento de débitos para com esta.

** § 4º acrescentado pela Emenda Constitucional nº 3, de 17/03/1993.*

TÍTULO VII

DA ORDEM ECONÔMICA E FINANCEIRA

CAPÍTULO I

DOS PRINCÍPIOS GERAIS DA ATIVIDADE ECONÔMICA

Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

Parágrafo único. A lei disporá sobre:

I - o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;

II - os direitos dos usuários;

- III - política tarifária;
- IV - a obrigação de manter serviço adequado.

TÍTULO VIII DA ORDEM SOCIAL

CAPÍTULO II DA SEGURIDADE SOCIAL

Seção I Disposições Gerais

Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:

I - do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre:

a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício;

b) a receita ou o faturamento;

c) o lucro;

** Inciso I com redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/1998.*

§ 3º A pessoa jurídica em débito com o sistema da seguridade social, como estabelecido em lei, não poderá contratar com o Poder Público nem dele receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios.

TÍTULO IX DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS GERAIS

Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de

cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.

** Artigo com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 04/06/1998.*

EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 19, DE 4 DE JUNHO DE 1998

MODIFICA O REGIME E DISPÕE SOBRE
PRINCÍPIOS E NORMAS DA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA,
SERVIDORES E AGENTES POLÍTICOS,
CONTROLE DE DESPESAS E FINANÇAS
PÚBLICAS E CUSTEIO DE ATIVIDADES A
CARGO DO DISTRITO FEDERAL, E DÁ
OUTRAS PROVIDÊNCIAS

Art. 24. O art. 241 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos."

LEI COMPLEMENTAR Nº 101, DE 4 DE MAIO DE 2000

ESTABELECE NORMAS DE FINANÇAS PÚBLICAS VOLTADAS PARA A RESPONSABILIDADE NA GESTÃO FISCAL E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

CAPÍTULO I DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

§ 2º As disposições desta Lei Complementar obrigam a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

§ 3º Nas referências:

I - a União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, estão compreendidos:

a) o Poder Executivo, o Poder Legislativo, neste abrangidos os Tribunais de Contas, o Poder Judiciário e o Ministério Público;

b) as respectivas administrações diretas, fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes;

II - a Estados entende-se considerado o Distrito Federal;

III - a Tribunais de Contas estão incluídos: Tribunal de Contas da União, Tribunal de Contas do Estado e, quando houver, Tribunal de Contas dos Municípios e Tribunal de Contas do Município.

Brasília, 4 de maio de 2000. O Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso.

Ministro da Secretaria do Planejamento, José Sarney Filho.

Ministro da Gestão da Caixa Econômica Federal, Paulo Roberto Costa.

LEI Nº 8.987, DE 13 DE FEVEREIRO DE 1995

DISPÕE SOBRE O REGIME DE
CONCESSÃO E PERMISSÃO DA
PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS
PREVISTO NO ART. 175 DA
CONSTITUIÇÃO FEDERAL, E DÁ OUTRAS
PROVIDÊNCIAS.

CAPÍTULO I
DAS DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 1º As concessões de serviços públicos e de obras públicas e as permissões de serviços públicos reger-se-ão pelos termos do art. 175 da Constituição Federal, por esta Lei, pelas normas legais pertinentes e pelas cláusulas dos indispensáveis contratos.

Parágrafo único. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios promoverão a revisão e as adaptações necessárias de sua legislação às prescrições desta Lei, buscando atender as peculiaridades das diversas modalidades dos seus serviços.

Art. 2º Para os fins do disposto nesta Lei, considera-se:

I - poder concedente: a União, o Estado, o Distrito Federal ou o Município, em cuja competência se encontre o serviço público, precedido ou não da execução de obra pública, objeto de concessão ou permissão;

II - concessão de serviço público: a delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado;

III - concessão de serviço público precedida da execução de obra pública: a construção, total ou parcial, conservação, reforma, ampliação ou melhoramento de quaisquer obras de interesse público, delegada pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para a sua realização, por sua conta e risco, de forma que o investimento da concessionária seja remunerado e amortizado mediante a exploração do serviço ou da obra por prazo determinado;

IV - permissão de serviço público: a delegação, a título precário, mediante licitação, da prestação de serviços públicos, feita pelo poder concedente à pessoa física ou jurídica que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco.

.....

.....