



COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO URBANO

PROJETO DE LEI Nº 4.615, DE 2016

Altera a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico e dá outras providências, para determinar que a alocação de recursos federais para obras estaduais e municipais seja condicionada à existência de projeto básico.

Autor: Deputado DR. JORGE SILVA

Relator: Deputado TENENTE LÚCIO

I - RELATÓRIO

O projeto de lei em epígrafe insere um § 8º no art. 50 da Lei nº 11.445/2007 (Lei de Saneamento Básico) para vedar a aplicação de recursos federais no financiamento de obras que não tenham projeto básico atualizado e aprovado pelos órgãos competentes. Segundo o ilustre autor em sua justificção, apenas projetos tecnicamente viáveis receberão apoio financeiro, o que diminuirá o desperdício de recursos.

Além da Comissão de Desenvolvimento Urbano (CDU), o projeto será apreciado conclusivamente pelas Comissões de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP) e de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), em regime de tramitação ordinária. Decorrido o prazo regimental, não foram apresentadas emendas ao projeto no âmbito desta CDU.

É o relatório.

II – VOTO DO RELATOR

Segundo o Instituto Trata Brasil, por volta de 100 milhões de brasileiros – ou metade da nossa população – ainda não contam com coleta de esgoto. Das cem maiores cidades brasileiras, apenas um quinto se destaca por ter níveis de atendimento comparáveis aos dos países mais desenvolvidos. Boa parte dos 5.570 municípios, contudo, ainda tem um atendimento muito baixo em esgotamento sanitário. O Brasil ocupa a 11^a posição entre os 17 países latino-americanos, analisados em recente estudo da Comissão Econômica para a América Latina (Cepal), estando atrás da Bolívia, Peru, Uruguai, Equador, Venezuela, Chile, México, Argentina, Colômbia e Costa Rica. Resumidamente, o saneamento básico é considerado a maior tragédia social do País.

A despeito desses dados decepcionantes, ou, talvez, até em função deles, o País traçou metas otimistas no Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab) aprovado em dezembro de 2013 e válido para as próximas duas décadas. Segundo o Plansab, almeja-se alcançar, até 2033, 99% de cobertura no abastecimento de água potável (sendo 100% na área urbana), 92% de cobertura no esgotamento sanitário, a universalização da coleta de lixo na área urbana e a extinção de lixões ou vazadouros a céu aberto.

A maior preocupação, contudo, é que os avanços em saneamento básico não só estão muito lentos no País, como cada vez mais concentrados onde a situação já está melhor. O Brasil está sendo separado em ilhas de estados e cidades que caminham para a universalização dos serviços de água e esgoto, enquanto que uma grande parte do País simplesmente não avança. Em consequência, a população fica mais vulnerável às doenças, como nos casos de Ananindeua e Santarém, no Estado do Pará, que não possuem nenhum tipo de coleta de esgoto. No lado oposto, dos dez municípios com a melhor situação, metade fica no Estado de São Paulo.

Os especialistas na matéria afirmam que a evolução dos serviços de saneamento decorre de três elementos importantes. Um deles é um bom

planejamento, incluindo planos municipais de água e esgoto adequados à realidade de cada município, que busque a universalização do serviço. Outro elemento é uma boa regulação, ou seja, agências reguladoras que saibam definir tarifas e fazer a fiscalização do serviço de maneira adequada. O terceiro elemento é a gestão adequada da concessionária de saneamento, que busque um bom atendimento, mas também a eficiência.

O projeto de lei em foco, contudo, ao vedar a aplicação de recursos federais no financiamento de obras que não tenham projeto básico atualizado e aprovado pelos órgãos competentes, não contribui para o avanço dos serviços de saneamento. É que o projeto básico faz parte de uma fase interna da licitação, cuja observância é pressuposto de admissibilidade e de validade do processo. Por conseguinte, sem o projeto básico devidamente aprovado pela autoridade competente, as obras e serviços não podem ser licitados (art. 7º, § 2º, inciso I, da Lei nº 8.666/1993), sendo que essa inobservância acarreta a nulidade dos atos ou contratos realizados e a responsabilidade de quem lhes tenha dado causa (art. 7º, § 6º).

Acresce-se também que não se trata ainda da fase de execução da obra, mas sim de instrumento que contenha os elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço (art. 6º, inciso IX). Não se pode confundir o projeto básico, do qual não se exigem pormenores que não sejam aqueles estritamente necessários para a elaboração da proposta técnica, com o projeto executivo, que é necessário para a execução da obra e sobre o qual deverão ser concedidas as aprovações dos órgãos competentes.

A partir do projeto básico é que os licitantes elaboram suas propostas, de modo que não se exige que dele constem informações que não venham a repercutir sobre a formulação técnica das propostas. Por outras palavras, o que se pretende com o projeto básico é transmitir aos interessados em participar da competição licitatória o conhecimento sobre o objeto em disputa. Assim, a Lei de Licitações já dispõe de instrumentos suficientes para assegurar que

o projeto básico disponha de modo adequado sobre os elementos que deverão compor o projeto a ser executado.

Mas isso também ocorre na legislação infralegal, como nos normativos específicos das políticas de saneamento, nos quais já consta a obrigatoriedade de garantia da qualidade dos projetos básicos e/ou executivos por parte dos proponentes. Por exemplo, o Manual de Instruções para Contratação e Execução dos Programas e Ações do Ministério das Cidades para Projetos Inseridos no Programa de Aceleração do Crescimento (MICE/PAC) aponta, em seu item 2.6, que é atribuição do proponente/compromissário enviar as propostas, executar e fiscalizar a consecução do objeto, assegurar a qualidade técnica dos projetos e de sua execução, entre outras, nos termos do art. 6º da Portaria Interministerial nº 507/2011, incluindo:

"f) Realizar, sob sua inteira responsabilidade, o processo licitatório nos termos da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, ou da Lei nº 12.462, de 4 agosto de 2011, para os optantes pelo RDC, e demais normas pertinentes à matéria, assegurando a correção dos procedimentos legais e, quando for o caso, a suficiência do projeto básico, da planilha orçamentária discriminativa, do percentual de Bonificação e Despesas Indiretas - BDI utilizado e o respectivo detalhamento de sua composição, por item de orçamento ou conjunto deles, além de assegurar a disponibilidade de contrapartida, quando for o caso, sempre que optar pela execução indireta..." (grifo nosso).

É também de lembrar que, ao condicionar a alocação de recursos federais à existência de projeto básico para obras estaduais e municipais, a futura lei obrigaria os Estados e Municípios a o contratarem, implicando despesas prévias consideráveis a esses entes federados, sem que houvesse garantia de que poderiam obter recursos federais em seguida. Isso contrariaria a mecânica atual, especialmente no caso de empreendimentos relativos a emendas parlamentares, em que, para obter a alocação de recursos federais, o proponente apresenta um plano de trabalho, ficando a elaboração do projeto para etapas subsequentes à alocação aludida.

Não bastassem esses fatos, o projeto de lei é subjetivo, uma vez que não define o que venha a ser "projeto básico atualizado". Além disso, como o saneamento básico é um serviço de interesse local, a Lei nº 11.445/2007 deve manter seu caráter generalista, pontuando aquelas diretrizes necessárias ao bom andamento da política federal de saneamento, e não ser acrescida de muitas especificidades, primeiro, porque não seria possível esgotá-las e, depois, porque tal detalhamento deve ser feito em âmbito local.

Por fim, não parece ser uma medida lógica a adoção do condicionamento da alocação de recursos federais à existência de projeto básico para obras estaduais e municipais exclusivamente para empreendimentos de saneamento básico. Com efeito, apenas para efeito de raciocínio, se tal mecanismo eventualmente viesse a ser adotado, teria que ser obrigatoriamente estendido a todos os demais ramos da infraestrutura apoiados com recursos federais, como, por exemplo, empreendimentos na área de transportes, saúde, educação etc.

Portanto, julga-se desnecessária a proposição, haja vista que tanto a Lei de Licitações quanto a legislação infralegal já contêm instrumentos suficientes para assegurar que o projeto básico disponha de modo adequado sobre os elementos que deverão compor o projeto a ser executado, uma vez que, sem esses requisitos, a licitação não prosperará.

Desta forma, no que diz respeito às atribuições desta Comissão e em face desses argumentos, sou pela **rejeição do Projeto de Lei nº 4.615, de 2016**.

Sala da Comissão, em de de 2016.

Deputado TENENTE LÚCIO

Relator