



CÂMARA DOS DEPUTADOS

PARECER PROFERIDO EM PLENÁRIO

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 98, DE 2023

(Apensos: PDLs nº 99, 100, 102, 103, 104, 105, 108, 111, 112, 114 e 115, todos de 2023)

Susta os efeitos dos dispositivos do decreto nº 11.467, de 5 de abril de 2023, que dispõe sobre a prestação regionalizada dos serviços públicos de saneamento básico, o apoio técnico e financeiro de que trata o art. 13 da Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020, a alocação de recursos públicos federais e os financiamentos com recursos da União ou geridos ou operados por órgãos ou entidades da União de que trata o art. 50 da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, e a alteração do Decreto nº 7.217, de 21 de junho de 2010, e do Decreto nº 10.430, de 20 de julho de 2020.

Autor: Deputado Evair Vieira de Melo

Relator: Deputado Alex Manente

I – RELATÓRIO

O Projeto de Decreto Legislativo (PDL) nº 111, de 2023, de autoria do Deputado Fernando Monteiro, tem objetivo de sustar os §§ 13 a 17 do art. 6º do Decreto nº 11.467, de 5 de abril de 2023, que atualiza a regulação das leis de saneamento, teve sua urgência aprovada na sessão do dia 03 de maio de 2023.

O PDL 111/2023, apensado ao Projeto de Decreto Legislativo 98/2023, juntamente com outros 10 apensados, com os seguintes teores:

- (a) Projeto de Decreto Legislativo nº 115/23: susta os efeitos dos §§ 13, 14, 15, 16 e 17 do art. 6º do Decreto nº 11.467, de 5 de abril de 2023;





CÂMARA DOS DEPUTADOS

- (b) Projeto de Decreto Legislativo nº 114/23: susta os efeitos dos §§ 1º, 2º e 3º do art. 1º, do art. 10 e do art. 17 do Decreto nº 11.466, de 5 de abril de 2023;
- (c) Projetos de Decreto Legislativo nº 98/23, nº 105/23 e nº 108/23: sustam integralmente os efeitos do Decreto nº 11.467, de 5 de abril de 2023;
- (d) Projetos de Decreto Legislativo nº 100/23 e nº 112/23: sustam integralmente os efeitos do Decreto nº 11.466, de 5 de abril de 2023;
- (e) Projetos de Decreto Legislativo nº 99/23, nº 102/23, nº 103/23 e nº 104/23: sustam integralmente os efeitos dos Decretos nº 11.466 e nº 11.467, de 5 de abril de 2023.

O projeto foi distribuído às Comissões de Desenvolvimento Urbano (CDU) e de Constituição, Justiça e de Cidadania (CCJC), com apreciação sujeita à apreciação conclusiva pelas comissões.

É o Relatório.

II – VOTO DO RELATOR

Dois anos se passaram desde a aprovação do Novo Marco Legal do Saneamento (Lei nº 14.026), em 15 de julho de 2020, que gerou esperanças para o avanço do saneamento básico no país ao estabelecer novas diretrizes para o setor. O Brasil avança lentamente no sentido da universalização: a ausência de acesso à água tratada atinge quase 35 milhões de pessoas e 100 milhões de brasileiros não têm acesso à coleta de esgoto, refletindo em centenas de pessoas hospitalizadas por doenças de veiculação hídrica. Os dados do SNIS 2020 apontam que o país ainda tem dificuldade com o tratamento do esgoto, do qual somente 50% do volume gerado é tratado – isto é, mais de 5,3 mil piscinas olímpicas de esgoto sem tratamento são despejadas na natureza diariamente.

O novo Marco Legal do Saneamento mudou a cara do setor no Brasil e está estruturado em pilares muito claros: foram definidas metas de universalização para atendimento de abastecimento de água em 99% e para coleta e tratamento de





CÂMARA DOS DEPUTADOS

esgoto em 90% até 2033. Também foi dada ênfase numa regulação forte e estímulo à concorrência das empresas.

Ocorre que, em 5 de abril deste ano de 2023, foram editados os Decretos nº 11.466 e nº 11.467, cujo conteúdo tem enfrentado resistências no setor e entre grupos políticos – e, pior, têm elevado potencial de gerarem disputas jurídicas.

Os decretos suspendem o limite de 25% para subdelegações em processos de concessão – o que deve ampliar as operações via PPPs (Parcerias Público-Privadas), ampliando a possibilidade de investimentos no setor. Eles também prorrogam para 31 de dezembro de 2025 o prazo de estruturação da operação regionalizada (ou seja, o agrupamento de município em regiões com estrutura de governança própria).

Um dos pontos mais polêmicos, no entanto, é que os dispositivos permitem que as companhias estaduais de saneamento prestem serviços, sem licitação, em regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões. A alegação é que, nesses casos, o Estado, assim como o Município, poderia ser considerado titular do serviço. Tal situação vai de encontro aos princípios cristalizados no Marco Legal do Saneamento, quando da sua aprovação pelo Congresso, em 2020. Desta forma, propomos a sustação dos §§ 13, 14, 15, 16 e 17 do art. 6º do Decreto nº 11.467, de 5 de abril de 2023, na forma do Substitutivo anexo.

Da mesma forma, outro ponto polêmico, desta vez relativo ao Decreto nº 11.466, também de 5 de abril de 2023, diz respeito à comprovação da capacidade econômico-financeira do prestador de serviço também no caso de instrumentos de natureza precária, bem como a já citada extensão do prazo para tal comprovação (o que, por certo, apenas beneficiaria contratos irregulares), com o que definitivamente não podemos concordar, razão pela qual propomos, igualmente, a sustação dos §§ 1º, 2º e 3º do art. 1º, do art. 10 e do art. 17 do Decreto nº 11.466, de 5 de abril de 2023.

Constata-se, portanto, um verdadeiro imbróglio, pois há dois decretos não só regulamentando dispositivos constantes na Lei, mas também alterando ou extrapolando normas e princípios postulados pela Lei que criou a norma. Com efeito, vemos um claro lapso referente ao instrumento utilizado para obter a regulamentação pretendida.





CÂMARA DOS DEPUTADOS

Para seguirmos com a análise, precisaremos rever, de maneira rápida, a hierarquia e funções tanto de um decreto como de uma Lei, e suas relações. Dentre as funções do Decreto, a principal é a de regulamentar a lei, ou seja, descer às minúcias necessárias de pontos específicos, criando os meios necessários para A fiel execução da lei, sem, contudo, contrariar qualquer das disposições dela ou inovar o Direito. Contrariando (sem querer contrariar) os que não gostam de latim ou até o odeiam com ódio consumado: o decreto só poderá ser *secundum legem* ou, no máximo, *praeter legem*, jamais *contra legem*.

No que concerne à lei e ao decreto, deve ficar claro que lei tem maior força normativa, porque para sua formação concorrem conjuntamente o Poder Legislativo e o Poder Executivo. Aquele, formado por parlamentares, discute e aprova o projeto de lei, e este, encarnado pelo presidente da República, governador ou prefeito, mediante a sanção, transforma em lei o projeto de lei aprovado pelo Legislativo. O decreto tem menor força normativa (para a garantia dos governados, assim deve ser visto), porque não passa por discussão e aprovação legislativa, é simplesmente elaborado e assinado pelo presidente, governador ou prefeito, conforme o caso. O processo de formação da lei chama-se processo legislativo. O decreto não é submetido ao processo legislativo.

A mais importante, contudo, de todas as distinções entre a lei e o decreto é que a lei obriga a fazer ou deixar de fazer, e o decreto, não. É o princípio genérico da legalidade, previsto expressamente no artigo 5.º, inciso II, da Constituição Federal, segundo o qual “ninguém será obrigado a fazer ou deixar alguma coisa senão em virtude de lei”. Somente a lei pode inovar o Direito, ou seja, criar, extinguir ou modificar direitos e obrigações. No atual regime constitucional brasileiro, não se obriga nem desobriga a ninguém por decreto, nem mesmo pelo doutrinariamente chamado decreto autônomo, cuja discussão não cabe aqui.

De acordo com o inciso V do art. 49 da Constituição Federal (CF), é da competência exclusiva do Congresso Nacional sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa. Ademais, segundo o inciso XX do art. 21 da CF, compete à União instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos. Além disso, o inciso IV do art. 48 da CF dispõe que cabe ao Congresso Nacional, mediante lei, dispor sobre todas as matérias de competência





CÂMARA DOS DEPUTADOS

da União, especialmente sobre planos e programas nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento (CF, art. 48, IV).

Assim, entendemos que os dispositivos citados dos decretos editados pelo Poder Executivo exorbitaram do poder regulamentar, razão pela qual devem ser sustados. Todos os PDLs ora em análise possuem o mérito de levar a esta sustação, muito embora os PDLs 111/2023, 114/2023 e 115/2023 o façam de maneira mais adequada.

Desta forma, pela Comissão de Desenvolvimento Urbano, votamos pela **aprovação do Projeto de Decreto Legislativo nº 98 e nº 111, ambos de 2023, e de todos os seus apensos (PDLs nº 99, 100, 102, 103, 104, 105, 108, 112, 114 e 115, todos de 2023), na forma do Substitutivo anexo.**

Pela Comissão de Finanças e Tributação (CFT), nosso voto é pela não implicação da matéria em aumento ou diminuição da receita ou da despesa pública, não cabendo pronunciamento quanto à adequação orçamentária e financeira, e, no mérito, votamos pela **aprovação do Projeto de Decreto Legislativo nº 98 e nº 111, ambos de 2023, e de todos os seus apensos (PDLs nº 99, 100, 102, 103, 104, 105, 108, 112, 114 e 115, todos de 2023).**

Pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), **nosso voto é pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação do Projeto de Decreto Legislativo nº 98 e nº 111, ambos de 2023, e de seus apensos (PDLs nº 99, 100, 102, 103, 104, 105, 108, 112, 114 e 115, todos de 2023).**

Sala das sessões, em 03 de maio de 2023.

Deputado Alex Manente
Relator





CÂMARA DOS DEPUTADOS

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 98, DE 2023, E SEUS APENSOS (PDLs Nº 99, 100, 102, 103, 104, 105, 108, 111, 112, 114 E 115, TODOS DE 2023)

Susta os §§ 13 a 17 do art. 6º do Decreto nº 11.467, de 5 de abril de 2023, e os §§ 1º, 2º e 3º do art. 1º, e o art. 10 do Decreto nº 11.466, de 5 de abril de 2023, que regulamentam dispositivos do Marco Legal de Saneamento Básico.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Ficam sustados os §§ 13 a 17 do art. 6º do Decreto nº 11.467, de 5 de abril de 2023, e os §§ 1º, 2º e 3º do art. 1º, e o art. 10 do Decreto nº 11.466, de 5 de abril de 2023, que regulamentam dispositivos do Marco Legal de Saneamento Básico.

Art. 2º Este Decreto Legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das sessões, em 03 de maio de 2023.

Deputado Alex Manente
Relator

