

PARECER N° , DE 2009

Da COMISSÃO DE SERVIÇOS DE INFRA-ESTRUTURA, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 295, de 2008, que *modifica o artigo 29 da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que "estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico", com o objetivo de proibir a cobrança de taxas ou tarifas e outros preços públicos da população enquanto não forem finalizados os serviços de infra-estruturas e instalações operacionais e o saneamento básico respectivo estiver efetivamente sendo prestado à população.*

RELATOR: Senador **HERÁCLITO FORTES**

I – RELATÓRIO

Examina-se o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 295, de 2008, de autoria do Senador Romeu Tuma, que modifica a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007 (Lei do Saneamento), com o objetivo de proibir a cobrança de taxas ou tarifas e outros preços públicos enquanto não estiverem executadas as instalações operacionais e os serviços de saneamento básico não forem efetivamente prestados.

Em síntese, o projeto pretende incluir na Lei do Saneamento quatro dispositivos com propósitos específicos, quais sejam:

- a) determinar que a cobrança de “taxas ou tarifas e outros preços públicos” somente poderá ser implementada quando as instalações operacionais estiverem finalizadas e os serviços de saneamento efetivamente prestados à população;
- b) assinar prazo improrrogável de noventa dias, contado da notificação pelo prestador de que as instalações operacionais estão concluídas, para que os beneficiários promovam a ligação das respectivas instalações particulares à rede pública;
- c) estabelecer que o titular do serviço poderá aplicar multa administrativa, de valor entre mil e dez mil reais, nos casos de “inação” dos notificados;
- d) admitir que, no caso de “populações ou localidades” de baixa renda, a ligação da rede particular à rede pública seja “subsidiada e até custeada” pelo ente público que detenha a titularidade dos serviços prestados.

Justifica a iniciativa o argumento de que o Poder Judiciário vem decidindo de maneira conflitante acerca da natureza jurídica da cobrança pelos serviços de saneamento básico, que incluem o abastecimento de água potável, o esgotamento sanitário, a limpeza urbana e o manejo de resíduos sólidos e a drenagem e manejo das águas pluviais urbanas.

Segundo o autor do projeto, duas correntes doutrinárias “se digladiam”. Uma considera que se aplica o conceito tributário de “taxa”, nos termos do art. 77 do Código Tributário Nacional, assim expresso:

Art. 77. As taxas cobradas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, têm como fato gerador o exercício regular do poder de polícia, ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição.

Outra opera no sentido de classificar a contraprestação pelos serviços de fornecimento de água e coleta de esgotos como “tarifa ou preço público”, de natureza não-tributária. Para o autor do projeto, no âmbito dessa última corrente interpretativa, na qual se inclui, “não pode ser cobrada taxa” pela utilização potencial dos serviços de esgotamento sanitário.

Ainda segundo o autor, embora a matéria se mantenha em dissenso nos juízos de 1^a e 2^a instâncias, há reiteradas decisões do Supremo Tribunal Federal (STF) no sentido de considerar que a cobrança pelos serviços de esgotamento sanitário somente pode ocorrer nos casos de efetiva prestação. Não há, contudo, “súmula ou orientação jurisprudencial” da Suprema Corte com vistas a pacificar esse entendimento, lacuna que a proposição pretende suprir.

Apresentada em 6 de agosto último, a proposição foi distribuída às Comissões de Serviços de Infra-Estrutura (CI) e de Assuntos Econômicos (CAE), cabendo à última a decisão terminativa.

Nesta Comissão, ultrapassado o prazo regimental, não houve apresentação de emendas.

II – ANÁLISE

Trata-se, sem dúvida, de iniciativa meritória, de largo alcance social. Recentemente aprovada no âmbito de um consenso político duramente obtido, a Lei do Saneamento, credora de justificadas esperanças com vistas à universalização da infra-estrutura de saneamento no Brasil, pode e deve ser

aprimorada. É o que se pretende com o PLS nº 295, de 2008, que, ao condicionar a cobrança pelos serviços à sua efetiva prestação, contribui para a ampliação dos sistemas de saneamento básico, sobretudo os relacionados com a coleta e o tratamento de esgotos, objeto, não raras vezes, de cobranças meramente relacionadas com o volume de água fornecido aos usuários, sem que haja a implantação e a operação correspondente de redes de esgotamento sanitário.

Assim, sem desconhecer sua virtude essencial, qual seja a de aperfeiçoar a Lei de Saneamento, importa notar que o PLS nº 295, de 2008, destina-se, na verdade, não a regular os vários serviços abrangidos pelo conceito de saneamento básico, mas, especificamente, a impedir a prática abusiva de cobrança conjunta pelos serviços de abastecimento d'água e de esgotamento sanitário nos casos em que a prestação do segundo não ocorre efetivamente.

De fato, não encontramos na iniciativa sob exame nenhuma objeção específica ao modelo vigente de cobrança pelos demais serviços de saneamento, tais como os de limpeza urbana (na forma de taxas ou de tarifas) ou os de drenagem e manejo de águas pluviais (na forma de “tributos, inclusive taxas”), como dispõem os incisos II e III do art. 29 da Lei de Saneamento.

No entanto, no que concerne à cobrança de taxas pela utilização potencial de serviços de esgotamento sanitário não efetivamente prestados, a preocupação que orienta o projeto mostra-se pertinente. A forma para promover o pretendido aperfeiçoamento do texto legal, contudo, pode ser mais simples e eficaz.

É a seguinte a atual redação do art. 29, I, da Lei do Saneamento:

Art. 29. Os serviços públicos de saneamento básico terão a sustentabilidade econômico-financeira assegurada, sempre que possível, mediante remuneração pela cobrança dos serviços:

I - de abastecimento de água e esgotamento sanitário: **preferencialmente** na forma de tarifas e outros preços públicos, que poderão ser estabelecidos para cada um dos serviços ou para ambos conjuntamente;

.....

Depreende-se do texto legal que a contraprestação pelo consumo dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário não tem caráter tributário e, em regra, deve ocorrer na forma de tarifas, como quer a proposição em análise. O advérbio “preferencialmente”, contudo, deixa margem interpretativa para a adoção de outras formas de cobrança. Convém suprimi-lo, portanto, em proveito da clareza da norma.

No mesmo sentido, neste caso para configurar a condição de que sejam efetivamente instaladas as redes necessárias à prestação dos serviços para que se opere a cobrança, como também pretende o projeto sob exame, deve-se remeter o mencionado comando àquele já expresso no art. 45 da lei vigente, assim disposto:

Art. 45. Ressalvadas as disposições em contrário das normas do titular, da entidade de regulação e de meio ambiente, toda edificação permanente urbana será conectada às redes públicas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário disponíveis e sujeita ao pagamento das tarifas e de outros preços públicos decorrentes da conexão e do uso desses serviços.

Em resumo, mantido seu propósito fundamental, consideramos que a redação do PLS nº 295, de 2008, deve ser alterada de molde a modificar

o inciso I do art. 29 da Lei nº 11.445, de 2007, o que se opera na forma da emenda adiante apresentada.

Por fim, do ponto de vista da técnica legislativa, cumpre ajustar a redação da ementa do projeto sob análise, bem como suprimir seu art. 3º, de forma a adequar sua redação aos preceitos da Lei Complementar nº 95, de 1998, que “dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis”. Tais alterações também ensejarão emendas a seguir apresentadas.

III – VOTO

Ante as razões expostas, voto pela APROVAÇÃO do PLS nº 295, de 2008, com as alterações decorrentes das seguintes emendas:

EMENDA N° – CI

Dê-se à ementa do Projeto de Lei do Senado nº 295, de 2008, a seguinte redação:

“Altera a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que "estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico", com o objetivo de vedar a cobrança de tarifas ou outros preços públicos enquanto as redes públicas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário não estiverem disponíveis.”

EMENDA N° – CI

Dê-se ao art. 1º do Projeto de Lei do Senado nº 295, de 2008, a seguinte redação:

Art. 1º O inciso I do art. 29 da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, passa vigorar com a seguinte redação:

“Art. 29.

I - de abastecimento de água e esgotamento sanitário: na forma de tarifas e outros preços públicos, que poderão ser estabelecidos para cada um dos serviços ou para ambos conjuntamente, atendido o disposto no caput do art. 45;

..... (NR)”

EMENDA N° – CI

Suprime-se o art. 3º do Projeto de Lei do Senado nº 295, de 2008.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator