

PARECER Nº , DE 2020

Da COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE, sobre o Projeto de Lei nº 4.162, de 2019, da Presidência da República, *que atualiza o marco legal do saneamento básico e altera a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, para atribuir à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) competência para editar normas de referência sobre o serviço de saneamento; a Lei nº 10.768, de 19 de novembro de 2003, para alterar as atribuições do cargo de Especialista em Recursos Hídricos e Saneamento Básico; a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, para vedar a prestação por contrato de programa dos serviços públicos de que trata o art. 175 da Constituição Federal; a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, para aprimorar as condições estruturais do saneamento básico no País; a Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, para tratar dos prazos para a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos; a Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da Metrópole), para estender seu âmbito de aplicação às microrregiões; e a Lei nº 13.529, de 4 de dezembro de 2017, para autorizar a União a participar de fundo com a finalidade exclusiva de financiar serviços técnicos especializados.*

Relator: Senador **ALESSANDRO VIEIRA**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame da Comissão de Meio Ambiente (CMA) o Projeto de Lei (PL) nº 4.162, de 2019, da Presidência da República, que atualiza o marco legal do saneamento básico, por meio da alteração de diversas leis, conforme descrito na ementa da matéria.

O projeto divide-se em 23 artigos.



SF/20939.54604-01

O art. 1º indica que o objetivo do projeto é atualizar o marco legal do saneamento básico por meio da alteração das seguintes leis: Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, e Lei nº 10.768, de 19 de novembro de 2003 (respectivamente, de criação da Agência Nacional de Águas – ANA e do quadro de pessoal da Agência); Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005 (normas gerais de contratação de consórcios públicos); Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007 (diretrizes nacionais para o saneamento básico); Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010 (Política Nacional de Resíduos Sólidos); Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da Metrópole); e Lei nº 13.529, de 4 de dezembro de 2017 (que dispõe sobre participação da União em fundo de apoio à estruturação e ao desenvolvimento de projetos de concessões e parcerias público-privadas).

Os arts. 2º e 3º alteram a Lei nº 9.984, de 2000, para atribuir à ANA competência para editar normas de referência nacionais para a regulação da prestação dos serviços de saneamento básico.

Os arts. 4º e 5º modificam a Lei nº 10.768, de 2003, para alterar as atribuições do cargo de Especialista em Recursos Hídricos.

Os arts. 6º e 7º alteram diversos dispositivos da Lei nº 11.445, de 2007, com o objetivo de aprimorar as condições estruturais do saneamento básico no País.

O art. 8º altera a Lei nº 13.529, de 2017, para autorizar a União a participar de fundo com a finalidade exclusiva de financiar serviços técnicos especializados.

O art. 9º altera a Lei nº 11.107, de 2005, para vedar a prestação por contrato de programa dos serviços públicos de saneamento básico.

O art. 10 altera o Estatuto da Metrópole para estender seu âmbito de aplicação às unidades regionais de saneamento básico.

O art. 11 altera a Política Nacional de Resíduos Sólidos para fixar novos prazos para a adequada destinação dos resíduos.

O art. 12 dispõe sobre a transformação de cargos do Grupo – Direção e Assessoramento Superiores (DAS).



O art. 13 estabelece que Decreto disporá sobre o apoio técnico e financeiro da União à adaptação dos serviços públicos de saneamento básico às disposições da lei resultante do projeto.

O art. 14 prevê regras para os casos de alienação de controle acionário de empresa pública ou sociedade de economia mista prestadora de serviços públicos de saneamento básico.

O art. 15 determina que a competência da União para estabelecer blocos de referência para a prestação regionalizada dos serviços públicos de saneamento básico – prevista no § 3º do art. 52 da Lei nº 11.445, de 2007 – somente será exercida caso as unidades regionais de saneamento básico não sejam estabelecidas pelo Estado no prazo de um ano da publicação da lei resultante do projeto.

O art. 16 prevê que os contratos de programa vigentes e as situações de fato de prestação dos serviços públicos de saneamento básico por empresa pública ou sociedade de economia mista poderão ser reconhecidos como contratos de programa e formalizados ou renovados mediante acordo entre as partes, até 31 de março de 2022, com prazo máximo de vigência de trinta anos.

O art. 17 estabelece a permanência em vigor, até o advento do seu termo contratual, dos contratos de concessão e de programa para prestação dos serviços públicos de saneamento básico existentes na data de publicação da lei resultante do projeto.

O art. 18 determina que os contratos de parcerias público-privadas ou de subdelegações que tenham sido firmados por meio de processos licitatórios deverão ser mantidos pelo novo controlador, em caso de alienação de controle de empresa estatal ou sociedade de economia mista.

O art. 19 estabelece que os titulares de serviços públicos de saneamento básico deverão publicar seus planos de saneamento básico até 31 de dezembro de 2022, manter controle e dar publicidade sobre o seu cumprimento, bem como comunicar os respectivos dados à ANA para inserção no Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento Básico (SINISA).



O art. 20 determina que se aplicam apenas aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário os seguintes dispositivos, com a redação proposta pelo PL:

I - § 8º do art. 13 da Lei nº 11.107, de 2005 (que veda a formalização de novos contratos de programa para os serviços públicos de saneamento básico);

II – arts. 8º, 10 e 10-A da Lei nº 11.445, de 2007 (que tratam, respectivamente: da titularidade dos serviços, da exigência de contrato de concessão para a prestação dos serviços por entidade que não integre a administração do titular e de cláusulas essenciais dos contratos).

O art. 21 prevê que compete ao Município promover o licenciamento ambiental das atividades, empreendimentos e serviços de saneamento básico.

O art. 22 revoga dispositivos das Leis nº 9.984, de 2000 (§ 2º do art. 4º); nº 11.107, de 2005 (§ 1º do art. 12 e § 6º do art. 13); nº 11.445, de 2007 (arts. 14, 15 e 16 e inciso I do *caput* do art. 31); e nº 13.529, de 2017 (§ 3º do art. 4º).

Finalmente, o art. 23 estabelece a vigência da lei resultante a partir da data de sua publicação.

O projeto, oriundo da Câmara dos Deputados, foi distribuído ao exame desta Comissão e da Comissão de Serviços de Infraestrutura (CI). Na CMA foi apresentada a Emenda nº 1-CMA, de autoria do Senador Lasier Martins, para alterar o *caput* do art. 16 do projeto. Após o exame das comissões, o projeto será votado pelo Plenário.

II – ANÁLISE

Compete à CMA opinar sobre o mérito de proposições pertinentes à defesa do meio ambiente, especialmente controle da poluição e conservação dos recursos hídricos.



A proposição é meritória e aperfeiçoa o marco regulatório de saneamento básico.

Em síntese, a proposição baseia-se na Medida Provisória (MPV) nº 868, de 2019, e no Projeto de Lei de Conversão (PLV) nº 8, de 2019, dela resultante, acrescentando ajustes com vistas à universalização do saneamento básico. A MPV nº 868, de 2018, por sua vez, foi elaborada com base no PLV nº 28, de 2018, aprovado pela Comissão Mista que apreciou a MPV nº 844, de 6 de julho de 2018, que versou sobre o mesmo tema.

Como desdobramento da perda de prazo da MPV nº 868, de 2018, o então relator da matéria, Senador Tasso Jereissati, apresentou o PL nº 3.261, de 2019, que foi aprovado pelo Senado Federal e, na Câmara dos Deputados, apreciado em conjunto com o PL nº 4.162, de 2019, que ora analisamos.

Portanto, desde a edição da MPV nº 844, de 2018, o Congresso Nacional tem discutido, de forma exaustiva, as alterações propostas pelo Poder Executivo para modernizar o marco legal do saneamento básico.

Essa modernização é absolutamente necessária e urgente. Conforme já apontaram pareceres sobre as matérias mencionadas, o modelo institucional do setor precisa ser otimizado de modo a superar os graves índices hoje observados no Brasil.

Aproximadamente 35 milhões de brasileiros não têm acesso a água tratada. Metade da população brasileira, em torno de 104 milhões de pessoas, não têm serviços de coleta de esgoto. Essa precariedade de saneamento básico prejudica os índices de desenvolvimento humano (IDH) e resulta em imensos prejuízos sociais e econômicos.

O Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANSAB) previu a universalização dos serviços de abastecimento de água e coleta e tratamento de esgotos até 2033, meta que precisará ser postergada, possivelmente para 2050, em função da significativa diminuição nos investimentos realizados, em especial devido à crise fiscal.

A Organização Mundial da Saúde (OMS) estima que anualmente 15 mil pessoas morrem no Brasil todos os anos devido a doenças ligadas à precariedade do saneamento básico. Diversos estudos apontam os benefícios da modernização do setor. Por exemplo, a Confederação Nacional da Indústria (CNI) estima que a universalização dos serviços de água e esgoto reduziria em R\$ 1,45 bilhão os custos com saúde a cada ano. A OMS



aponta que, para cada R\$ 1,00 investido em saneamento, gera-se uma economia de R\$ 4,00 em gastos com saúde.

O estudo “Benefícios Econômicos e Sociais da Expansão do Saneamento Brasileiro”, elaborado pelo Instituto Trata Brasil, estima que a universalização proporcionaria benefícios econômicos e sociais da ordem de R\$ 537 bilhões ao longo das próximas duas décadas, considerando a diminuição dos custos com internações e afastamentos do trabalho, aumento da produtividade no trabalho (incluindo melhoria na educação), valorização imobiliária e valorização ambiental para a economia do turismo.

Além da precariedade nos índices de atendimento, observam-se sérios problemas estruturais ligados à operação e à manutenção desses serviços, como o desperdício de água tratada, cuja média nacional em 2017 foi de aproximadamente 38%. Convertida em valores financeiros, essa perda de água equivale a cerca de R\$ 10 bilhões desperdiçados anualmente.

O estudo do Trata Brasil também demonstra que as operações com saneamento básico geram muitos empregos. Por exemplo, de 2005 a 2015, as obras de saneamento básico propiciaram a criação de 69 mil empregos diretos por ano, apenas no setor de construção civil.

Muitos setores econômicos dependem da adequada prestação desses serviços, destacando-se o de turismo, que não se desenvolve em regiões com precário saneamento básico. A universalização do saneamento também está associada à produtividade e à escolaridade, e áreas sem acesso à rede de distribuição de água e de coleta de esgotos apresentam maior atraso escolar.

Portanto, a grave situação da prestação de serviços de saneamento básico e os imensos benefícios associados à sua universalização justificam o mérito do projeto em análise.

De fato, o PL nº 4.162, de 2019, aperfeiçoa a disciplina da regulação, da titularidade e da delegação dos serviços de saneamento básico, sobretudo por meio de alterações na Lei nº 11.445, de 2007 (Lei de Saneamento Básico) e na Lei nº 9.984, de 2000 (Lei da Agência Nacional de Águas – ANA).

O objetivo maior das regras propostas é fomentar a competição na prestação dos serviços de água e esgoto. Atualmente, a maior parte dos serviços de água e esgoto é prestada por companhias estaduais de



saneamento básico (CESB), mediante contratos de programa celebrados com os municípios, sem licitação.

No que se refere à regulação, a proposição atribui novas competências à ANA, destacando-se a prerrogativa de elaborar normas de referência nacionais para os serviços públicos de saneamento básico, de modo a promover harmonização regulatória.

O projeto promove aperfeiçoamentos necessários nas regras da Lei de Saneamento Básico (Lei nº 11.445, de 2007). Por exemplo, quanto à titularidade, o projeto busca assegurar a competência das regiões metropolitanas para a prestação dos serviços de saneamento básico que se caracterizem como função pública de interesse comum.

No caso de privatização das companhias estaduais de saneamento básico, a proposição permite a continuidade dos serviços, mediante substituição dos contratos de programa por novos contratos de concessão, assegurando a consulta aos titulares em caso de alteração de cláusulas contratuais. Caso prefira retomar os serviços, o titular deverá indenizar os investimentos da empresa ainda não amortizados.

Também se admite a hipótese de retenção pela empresa estatal do serviço de produção de água no atacado, restringindo-se a privatização à etapa de distribuição de água aos usuários finais (varejo).

O PL prevê a formação de unidades regionais para a prestação dos serviços, organizadas pelos estados, mediante adesão dos municípios e das regiões metropolitanas. Em caso de omissão dos estados em formar essas unidades, a União pode substituí-los, formando blocos de referência para a prestação regionalizada. O projeto prevê que as unidades regionais sejam instituídas por lei ordinária.

Ainda quanto a aperfeiçoamentos na Lei nº 11.445, de 2007, o PL estabelece 31 de dezembro de 2033 como data limite para a universalização dos serviços, a ser introduzida nos contratos vigentes. Em caso de inviabilidade, admite-se a prorrogação para 1º de janeiro de 2040. Na hipótese de não atingimento das metas, proíbe-se a distribuição de dividendos pelas empresas prestadoras do serviço e determina-se a caducidade do contrato, com a consequente retomada do serviço pelo titular.



O projeto prevê a possibilidade de ressarcimento, pela prestadora do serviço, das despesas incorridas pelos loteadores para instalação de infraestruturas de saneamento básico, nos termos de regulamento a ser editado. Atualmente, essa infraestrutura é instalada às expensas do loteador, a exemplo dos terrenos destinados ao sistema viário e aos equipamentos comunitários, que são transferidos ao município como contrapartida pelo potencial construtivo incorporado aos lotes produzidos.

Também são introduzidos diversos dispositivos destinados a assegurar o atendimento de assentamentos informais consolidados, observando-se o disposto na Lei de Regularização Fundiária.

Sobre as parcerias público-privadas (PPP) e as subconcessões existentes entre as empresas estatais e as empresas privadas, exige-se que os contratos existentes sejam mantidos em caso de privatização da empresa estatal.

A proposição altera a Lei nº 11.107, de 2005 (Lei dos Consórcios Públicos), para limitar o instituto do contrato de programa às situações que não envolvam a prestação de serviços públicos de saneamento financiados por tarifas, objeto do art. 175 da Constituição Federal.

Destacamos ainda as alterações propostas na Lei nº 12.305, de 2010 (Política Nacional de Resíduos Sólidos), para determinar que a disposição adequada dos rejeitos seja implantada segundo prazos compatíveis com a escala de cada município.

Para viabilizar uma transição adequada para o novo regime, o PL permite uma única prorrogação dos contratos de programa existentes, por até trinta anos, e o reconhecimento como contrato de programa de situações de fato em que o serviço é prestado sem contrato.

Em síntese, essas são as inovações mais significativas promovidas pelo projeto.

A emenda apresentada pelo Senador Lasier Martins, visa alterar o art. 16 do projeto, para estabelecer que também os contratos de concessão vigentes ou com vigência expirada assinados com empresas estatais possam ser reconhecidos como contratos de programa e regularizados. Entendemos que a preocupação do ilustre parlamentar já se encontra contemplada no texto do projeto, pois a natureza jurídica desses ajustes independe da



denominação adotada. Em se tratando de contratos firmados entre município e empresa estadual, fica caracterizado o contrato de programa, razão pela qual deixamos de acatar a emenda.

Entendemos que a matéria se encontra devidamente amadurecida no Congresso Nacional, depois de duas medidas provisórias e diversos projetos de lei, baseados, fundamentalmente, no Projeto de Lei de Conversão nº 8, de 2019, aprovado pela Comissão Mista que analisou a MPV nº 868, de 2018. Um desses projetos, o PL nº 3.261, de 2019, de autoria do Senador Tasso Jereissati, foi, inclusive, aprovado pelo Senado Federal em 2019.

As alterações promovidas posteriormente pela Câmara dos Deputados decorreram do natural processo de ajuste político necessário para contemplar os diversos segmentos envolvidos na prestação do serviço.

Pode-se cogitar alguns aperfeiçoamentos no texto mas, considerando que o quadro dramático do saneamento básico recomenda urgência no tratamento da matéria, entendemos que tais ajustes virão por meio de regulamentação posterior, conforme compromisso do Poder Executivo. Listamos, portanto, os compromissos firmados.

Em primeiro lugar, é essencial que haja uma reestruturação Agência Nacional de Águas para se adequar às novas competências. Como mencionado anteriormente, a ANA terá um aumento substancial de competências, e deve ter recursos humanos e técnicos à altura de suas responsabilidades. O Poder Executivo alega já estar se movimentando neste sentido: já há a publicação de um edital de realocação de servidores para o saneamento, com 41 (quarenta e um) servidores selecionados para realocação. A Secretaria de Desenvolvimento da Infraestrutura vem trabalhando em parceria com o Programa das Nações Unidas pelo Desenvolvimento (PNUD) com contratações de estudos pelo Programa das Nações que poderão ser utilizados pela ANA para os temas mais urgentes como Contratos, regulação contratual e metodologia de avaliação de ativos.

Ademais, nos preocupa a necessidade de regulamentação do subsídio tarifário à população de baixa renda, de modo que eventuais aumentos na tarifa não prejudiquem os brasileiros que têm maior necessidade de assistência neste sentido. O Ministério da Economia declarou já estar em conversas com o PNUD para o desenho do subsídio, que levará em consideração e uma estrutura tarifária que considere não somente o subsídio



à baixa renda, como também diferentes faixas de valor de acordo com bairro, faixa de consumo, entre outros fatores. Também declararam que será feita a uniformização das regras tarifária com a inclusão de uma regra específica de tarifa social incluída pela ANA.

Outro ponto a ser regulamentado é a inclusão, pela ANA, da resolução de passivos de poluição como exigência aos concessionários. Como se sabe, um dos principais problemas ambientais do país é o lançamento de esgotos sem tratamento nos cursos d'água. Nesse quadro, a resolução desses passivos têm de ser assumida como elemento central da nova lei. O Ministério da Economia se comprometeu a incluir, via norma infralegal da ANA, uma orientação de não distribuição de lucro em caso de não cumprimento da concessão.

Por fim, mas não menos importante, é essencial que se tenha a oferta, aos gestores locais, de capacitação técnica específica para o cumprimento efetivo da lei. A este ponto, o Ministério da Economia garantiu já estar desenvolvendo junto à Escola Nacional de Administração Pública diferentes cursos, tanto para gestores federais (incluindo quadros do Ministério de Desenvolvimento Regional e da ANA), quanto para gestores de entes subnacionais, de estados, municípios, distrito federal e agências reguladoras. Há conversas com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), para que seja disponibilizada plataforma online de capacitação básica, e cursos presenciais para níveis avançados. Ademais, o Ministério também afirmou que o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social e a Caixa Econômica têm trabalhado no apoio aos entes subnacionais na estruturação de projetos de diferentes tamanhos e níveis de complexidade.

Em vista dos comprometimentos de regulamentação do Poder Executivo, entendemos que o texto pode prosseguir sem alterações, de modo a garantir a tramitação célere de um projeto tão essencial à população brasileira.

III – VOTO

Considerando o exposto, somos pela aprovação do Projeto de Lei nº 4.162, de 2019, e pela rejeição da Emenda nº 1-CMA.



Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SF/20939.54604-01