

PARECER Nº , DE 2005

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 155, de 2005, que *estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico e dá outras providências*.

RELATOR: Senador **CÉSAR BORGES**

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 155, de 2005, de autoria do Senador Gerson Camata, estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico e dá outras providências. A matéria está disposta em 29 artigos, distribuídos em seis capítulos.

O Capítulo I trata “dos Princípios Fundamentais”. Indica dez princípios a serem observados e define oito conceitos, que serão posteriormente empregados no corpo do projeto. Destacamos, desde logo, o conceito de “saneamento básico”, uma vez que ele baliza todo o projeto, que é definido como “abastecimento de água potável e **afastamento**¹ e disposição final dos esgotos sanitários”.

O Capítulo II trata “do Exercício da Titularidade”. Fixa obrigações para os entes federativos titulares da competência para a prestação dos serviços de saneamento, autoriza a prestação mediante gestão associada ou regional e regulamenta as situações em que a prestação é segmentada entre diversas empresas.

O Capítulo III trata “do Planejamento”. Determina que a prestação dos serviços obedeça a um plano de saneamento básico e fixa seu conteúdo e procedimento de elaboração.

¹ distância entre a construção e as divisas de lote em que está localizada, e que pode ser frontal, lateral e de fundos.

O Capítulo IV trata “da Regulação”. Mais extenso que os demais, está dividido em duas Seções: “dos Aspectos Econômicos e Sociais” e “dos Aspectos Técnicos”. Na parte geral, estabelece os princípios e objetivos da regulação, além da competência do ente regulador. Na primeira seção, relativa aos aspectos econômicos e sociais, fixa-se diretrizes e dispõe-se sobre: estrutura tarifária; reajustes e revisões; subsídios; direitos dos usuários e bens reversíveis. A segunda seção, que trata dos aspectos técnicos, dispõe sobre a qualidade dos serviços, o licenciamento ambiental, a conexão das edificações urbanas à rede de saneamento e o regime de racionamento.

O Capítulo V trata “da Política Federal de Saneamento Básico”, estabelecendo diretrizes para a atuação da União.

O Capítulo VI estabelece as “Disposições Finais”. Acrescenta parágrafos à Lei nº 6.766, de 1979, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano; e à Lei nº 11.079, de 2004, que “institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública.”

Em sua justificação, o autor aponta diversos problemas decorrentes da situação atual, caracterizada pela ausência de um marco legal adequado: vulnerabilidade da população perante o poder de monopólio do prestador dos serviços; desestímulo ao investimento na expansão e na melhoria do sistema, uma vez que o prestador não tem certeza de que será ressarcido; e ausência de incentivos para o aumento da produtividade, uma vez que os custos são repassados automaticamente para as tarifas. Assim sendo, o propósito do projeto, nas palavras de seu autor, é “aperfeiçoar o modelo institucional de prestação do saneamento básico no País, mediante estabelecimento de normas claras, que reduzam as incertezas existentes na relação entre o Poder Público e os prestadores de serviço.”

A proposição foi distribuída às Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania; de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle e à Comissão de Serviços de Infra-Estrutura, cabendo à última a decisão terminativa. Não foram apresentadas emendas.

II – ANÁLISE

Compete a esta comissão opinar sobre a constitucionalidade, a juridicidade e a técnica legislativa do PLS nº 155, de 2005.

A proposição encontra fundamento no inciso XX do art. 21 da Constituição, segundo o qual compete à União “instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos”, texto que certamente serviu de inspiração para a própria ementa do projeto.

A matéria não é de iniciativa privativa do Presidente da República, em razão do que é plenamente constitucional a iniciativa parlamentar.

O projeto trata de temas jurídicos complexos, que exigem uma análise detida desta Comissão.

Em primeiro lugar, cumpre destacar que, ao contrário de outras proposições sobre a mesma matéria, o presente projeto evita o detalhamento excessivo do regime a ser seguido pelos Estados e Municípios. Limita-se ao mandato constitucional para a instituição de diretrizes, respeitando a prerrogativa dos entes federativos para legislarem sobre os serviços de sua competência. A legislação completa da matéria será feita por Estados e Municípios, atendidos os balizamentos da lei federal.

É importante, entretanto, que haja uma norma federal sobre o saneamento básico, a fim de que seja assegurada a segurança jurídica necessária para que sejam feitos os investimentos de que o País precisa. O projeto cumpre esse objetivo com clareza e concisão, que é o que se espera de uma lei de diretrizes.

É de amplo conhecimento a polêmica relativa à titularidade para a prestação do serviço de saneamento básico. Ninguém contesta a competência municipal para a prestação dos serviços de interesse exclusivamente local. Como bem aponta o autor da proposição, a dúvida diz respeito aos Municípios que “não têm condições físicas de prestar o serviço autonomamente, por dependerem de fontes de água externas ao seu território ou por apresentarem sua área urbana **conurbada** ² com a de Municípios vizinhos.”

No plano constitucional, há dois dispositivos a serem observados. De um lado, o art. 30, inciso V, estabelece que “compete aos Municípios

² conjunto de duas ou mais localidades cujas zonas urbanas tenham se tomado limítrofes umas das outras, constituindo um todo continuamente urbanizado, podendo ser separadas por rios, lagos, baías, braços oceânicos ou por uma distância de até 1.000 metros.

organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local”. De outro, o § 3º do art. 25 dispõe que “os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamento de Municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.”

O texto constitucional não tem permitido uma interpretação unívoca da questão da titularidade dos serviços de saneamento básico. Há muitas disputas judiciais entre Estados e Municípios, notadamente nas regiões metropolitanas. Essa insegurança jurídica representa um risco enorme para os prestadores, que se vêem na contingência de ter seus contratos de concessão declarados inválidos, dificultando a captação dos recursos necessários para a expansão e a melhoria dos serviços.

O projeto oferece a seguinte interpretação do texto constitucional: define como de interesse local o serviço “no qual todas as atividades, infra-estruturas e instalações operacionais se destinem exclusivamente ao atendimento de um único Município e se localizem em seu território” e como de interesse comum aquele “em que alguma das atividades, infra-estruturas ou instalações operacionais atenda a dois ou mais Municípios ou seja dependente, concorrente, confluyente ou integrada a funções públicas e serviços supramunicipais”.

A decorrência lógica dessas definições é que, na primeira hipótese, a competência é municipal, enquanto que, na última, ela pode ser transferida para o Estado, mediante lei complementar dessa instância federativa que institua região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião.

A explicitação em lei de uma interpretação do texto constitucional é bem-vinda, pois contribui para reduzir a insegurança jurídica. Parece-nos, entretanto, que a conjugação de ambas as definições poderá gerar, ainda, alguma dúvida. Enquanto a definição de serviços de interesse local obedece a critério territorial, a definição de serviços de interesse comum acrescenta a este a expressão “dependente, concorrente, confluyente ou integrada a funções públicas e serviços supramunicipais”.

A adoção de critérios distintos permite que haja situações enquadráveis em ambas as hipóteses, o que caracteriza uma contradição lógica. A fim de evitar que isso ocorra, propomos que o serviço de interesse

comum seja definido de maneira residual, como aquele que não qualificado como de interesse local. Para tanto, apresentamos, ao final do presente relatório, a emenda correspondente.

Outro tema de grande relevância diz respeito à cooperação entre os entes federados para a prestação do serviço, que pode ocorrer entre Municípios ou entre Estado e Município.

No primeiro caso, Municípios contíguos poderiam criar, por exemplo, um consórcio dotado de poderes para celebrar um único contrato de concessão do serviço, abrangendo o conjunto de seus territórios. Essa seria uma alternativa, por exemplo, para os casos em que o serviço é de interesse comum a mais de um Município, mas em que não houve a edição de lei complementar estadual instituindo região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião. Mesmo Municípios cujas redes sejam fisicamente independentes podem optar pela formação de um consórcio, a fim de se favorecerem de eventual economia de escala decorrente da operação de uma única empresa ou da constituição de um único ente regulador.

A cooperação com o Estado, por sua vez, pode ser conveniente para aqueles Municípios cuja administração pública não esteja adequadamente estruturada. A escassez de recursos financeiros, materiais, técnicos e humanos é comum, especialmente nas pequenas e médias Prefeituras. Até que essa situação venha a ser sanada, a transferência ao Estado da responsabilidade pela gestão do saneamento básico é uma providência plenamente justificável. O quadro atual da maioria dos Estados, em que uma Companhia Estadual de Saneamento Básico (CESB) atende a diversos Municípios, responde precisamente a essa necessidade.

O projeto de lei em análise contempla adequadamente a cooperação entre entes federativos ao tratar da gestão associada, que é definida como “a associação voluntária entre entes federados, por convênio de cooperação ou consórcio público, conforme disposto no art. 241 da Constituição”.

Segundo o citado 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.”

A matéria foi recentemente regulamentada pela Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre “normas gerais de contratação de consórcios públicos”, a que o projeto de lei faz expressa remissão (art. 4º).

Segundo esse diploma legal, os consórcios podem assumir o regime de associação pública (art. 1º, § 1º), com poderes para outorgar concessão de serviços públicos (art. 2º, § 3º), o que viabiliza a cooperação intermunicipal.

Já a cooperação entre Estado e Município é contemplada no art. 13 da Lei nº 11.107, de 2005, segundo o qual deverão ser constituídas e reguladas por contrato de programa as obrigações que um ente da Federação constituir para com outro no âmbito de gestão associada em que haja a prestação de serviços públicos. Embora não se confunda com a concessão de serviços públicos, o contrato de programa deverá atender à legislação de concessões de serviços públicos (§ 1º do art. 13) e poderá ser celebrado por entidades de direito público ou privado que integrem a administração indireta do ente federado (§ 5º do art. 13), dispensada a licitação (art. 17).

Conclui-se daí que o Município que desejar atribuir a companhia estadual a prestação do saneamento em seu território poderá fazê-lo de duas maneiras alternativas: ou licita a concessão, hipótese em que a companhia estadual concorrerá com as empresas privadas em igualdade de condições, ou celebra convênio de cooperação com o Estado e posteriormente contrato de programa com a empresa estadual, dispensada a licitação.

Ao lado da gestão associada, o projeto contempla o conceito de “prestação regional”, que seria “aquela em que um único prestador público, empresa pública ou sociedade de economia mista atende a dois ou mais titulares”. Aparentemente, pretendeu-se com esse conceito designar os casos em que uma empresa estadual atende a diversos municípios. Entretanto, como demonstrado, esta nada mais é que uma modalidade de gestão associada. Não vemos necessidade de tratar em separado um caso já adequadamente disciplinado por conceito mais geral. Por esse motivo, propomos, ao final do presente relatório, emenda destinada a corrigir essa imperfeição.

III – VOTO

Ante o exposto, o parecer é pela constitucionalidade e juridicidade do PLS nº 155, de 2005, com as seguintes emendas:

EMENDA Nº 1 – CCJ

Dê-se ao inciso III do art. 3º a seguinte redação:

Art. 3º.....

.....
 III – serviço de saneamento básico de interesse comum: aquele
 não qualificado como de interesse local;

EMENDA Nº 2 – CCJ

Suprima-se o inciso VII do art. 3º, renumerando-se o
 subsequente, bem como a expressão “ou prestação regional” do *caput* do art.
 4º e do art. 10 e a expressão “e de prestação regional” do inciso III do art. 13.

Sala da Comissão, 07 de dezembro de 2005.

, Presidente

, Relator