



## NOTA TÉCNICA

### MARCO REGULATÓRIO DO SANEAMENTO

#### 1) O PL 3261/2019:

O PL 3.261/19 estabelece um novo conjunto de regras para o saneamento básico no Brasil. Em substituição às Medidas Provisórias 844/18 e 868/18, que perderam a validade antes de serem votadas pelo Congresso Nacional, o texto altera a Lei do Saneamento Básico (11.455/07) e apresenta novos caminhos para a exploração desses serviços pela iniciativa privada. A proposta, que teve origem do Senado, está em tramitação na Câmara dos Deputados.

Com o foco de atuação nos 400 municípios com mais de 80 mil habitantes, a FNP representa um conjunto de municípios bastante heterogêneo. Nesse contexto, há municípios com empresas públicas que são muito bem-sucedidas na prestação do serviço de saneamento básico, bem como há municípios com experiências exitosas de empresas privadas na prestação do serviço. Assim, o posicionamento institucional da entidade respeita a diversidade deste universo de municípios.

#### 2) Histórico de atuação da FNP:

A Frente Nacional de Prefeitos (FNP), juntamente com outras entidades, se manifestou contrariamente às MPs 844/18 e 868/18, por meio de notas técnicas. Entre os principais problemas elencados pelas entidades foram destacados a perda de titularidade municipal, do subsídio cruzado e da lógica dos ganhos de escala. Isso prejudicaria os municípios mais pobres e geraria um grande risco de aumento das tarifas de água e esgoto em todo o país. Nesse contexto, **a FNP considerou que seria comprometida a universalização dos serviços**, agravando as diferenças entre cidades ricas e pobres.

Em junho de 2019 novamente as entidades se manifestaram contrariamente a regulamentação do novo marco do saneamento. O PL 3261/2019 apresentou uma tramitação muito acelerada no Senado Federal, sem tempo para discussões. Tema tão complexo como é o do saneamento, a FNP defendeu que seria imprescindível a **efetiva e ampla discussão democrática para um marco que promova segurança jurídica e permita a estruturação e o aprimoramento dos serviços públicos**.



Além disso, a FNP considera de extrema importância no marco regulatório do saneamento a discussão dos seguintes pontos: contratos de programa, blocos de prestação de serviço, titularidade municipal e o financiamento para a gestão de resíduos sólidos.

### **3) Contratos de Programas:**

Atualmente, os municípios podem prestar os serviços diretamente ou executá-los por meio dos chamados “contratos de programa”, que tem sempre como contratado um ente vinculado à Administração Direta ou Indireta (órgão público, autarquia, empresa pública ou sociedade de economia mista, por exemplo) e **não exigem licitação**.

Em que pese a resistência do setor privado, a manutenção dos contratos de programa é importante para garantir ao titular do serviço alternativas de contratação, especialmente, quando se tratar de sistema pouco atraente à iniciativa privada ou que seja objeto de prestação regionalizada por consórcio público (gestão associada).

O PL 3.261/19 propõe alterar a Lei 11.107/05, que trata dos Consórcios Públicos, para **vedar** a prestação de quaisquer serviços públicos por meio de contrato de programa. Isto significa, na prática, inviabilizar a existência de boa parte dos consórcios municipais que executam serviços de excelente qualidade em diversas áreas, como educação, saúde, desenvolvimento econômico, meio ambiente, etc.

Além disso, a “regra de transição” contida no art. 7º, parágrafo único (validade dos contratos existentes até a data de seu termo e a possibilidade de prorrogação por uma única vez) e art. 10, parágrafo único (prazo de 5 (cinco) anos para formalização dos contratos precários e de 30 (trinta) anos de validade), somente é aplicável aos contratos de programa referentes a prestação de serviços públicos de saneamento básico.

Portanto, não há dúvidas que esta medida impactará negativamente os municípios.

### **4) Blocos para Prestação de Serviços de Saneamento**

A prestação regionalizada de serviços públicos é uma das bandeiras historicamente defendidas pela FNP, tanto em relação a Lei dos Consórcios Públicos, quanto no diz respeito ao Estatuto da Metrópole.

Aliás, essas duas legislações, apesar de carecerem de aperfeiçoamento, já esgotam as diretrizes estabelecidas nos arts. 25, §3º e 241 da Constituição Federal. Em ambas as



hipóteses a luta da FNP sempre foi no sentido de preservar os limites da autonomia municipal, sem prejudicar a cooperação federativa sugerida pela Constituição.

A criação de blocos de municípios, primeiramente pelos Estados e, na sua omissão, pela União, se afigura uma inovação sem previsão constitucional e de flagrante desrespeito à autonomia municipal, já que tenta criar um instrumento de “condução coercitiva” de prestação de serviços de saneamento básico pelos municípios.

Ao impor o estabelecimento de um modelo de regionalização à discricionariedade de Estados e da União, sem qualquer consulta aos municípios impactados, o PL nº 3.261/19 viola claramente o exercício da titularidade e, via de consequência, a autonomia municipal.

O texto proposto que dá nova redação ao art. 14 e §§ da Lei nº 11.445/07 é uma coletânea de equívocos, dentre os quais destacam-se:

- a) distorção do conceito de prestação regionalizada ao submeter este instrumento à existência de blocos de municípios;
- b) violação do poder de autodeterminação do titular do serviço (município), ao estabelecer que caberá aos Estados, discricionariamente, o estabelecimento dos blocos;
- c) afronta ao preceito estabelecido no art. 25, § 3º da CF, na medida em que prevê hipóteses de regionalização que podem desconstituir a lógica e a dinâmica territorial das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões;

Ora, não há modelo de cooperação que se sustente jurídica e institucionalmente pela imposição da vontade de um ente federativo sobre outro. Não é esse o espírito constitucional estabelecido nos arts. 25, §3º e 241 da CF. E, finalmente, não há como se admitir que prospere na legislação infraconstitucional qualquer ato que afronte as prerrogativas de ente federado conferidas aos municípios.

Por esses motivos, a FNP se posiciona contrariamente à criação de blocos de municípios nos moldes propostos no PL nº 3.261/19.

## **5) Titularidade.**



No que diz respeito à questão da titularidade, o PL 3.261/19 inova significativamente o entendimento tradicional, ratificado, inclusive, pelo Supremo Tribunal Federal, de que são os municípios os titulares dos serviços de saneamento básico, dada a predominância do interesse local sobre a matéria.

Para tanto, classifica os serviços de saneamento em: a) de interesse local: “aquele cujas infraestruturas e instalações operacionais atendem a um único Município”, e; b) de interesse comum: “aquele não caracterizado como de interesse local”.

Apesar da péssima técnica legislativa para conceituar os serviços de interesse comum, depreende-se que se tratam daqueles em que as infraestruturas e instalações operacionais atendem mais de um município, no sentido em que é conceituada, no Estatuto da Metrópole (Lei 13.089/15), a função pública de interesse comum: **“política pública ou ação nela inserida cuja realização por parte de um Município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto em Municípios limítrofes”**.

Assim sendo, o PL 3.261/19 prevê a seguinte sistemática:

“Art. 8º São titulares dos serviços de saneamento básico:

I – os Municípios e o Distrito Federal, no caso de interesse local; e

II – a estrutura de governança interfederativa instituída nos termos do § 3º do art. 25 da Constituição Federal, no caso de interesse comum.

Parágrafo único. O exercício da titularidade dos serviços de saneamento básico poderá ser realizado por gestão associada, mediante consórcios públicos ou convênios de cooperação, nos termos estabelecidos no art. 241 da Constituição Federal”.

A FNP posiciona-se contrariamente à alternativa encontrada pelo legislador para resolver a questão da titularidade, o que faz baseada nos seguintes argumentos:

- a) O desenho federativo para o planejamento, gestão e execução das funções públicas de interesse comum já foi estabelecido pelo Estatuto da Metrópole e, apesar de ser compulsório para os municípios que integram regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões com características predominantemente urbanas, leva em consideração o respeito aos princípios do **compartilhamento de responsabilidades e de gestão para a promoção do desenvolvimento urbano integrado e autonomia**



**dos entes da Federação** (art. 6º, II e III). Desse modo, fica evidenciado que, mesmo no caso do serviço de saneamento ser classificado como de interesse comum, a titularidade pertence ao município que a exercerá, de maneira compartilhada, no ambiente da instância de governança federativa estabelecida pelo Estatuto da Metrópole e instituída para esta finalidade;

- b) O modelo proposto pelo PL 3.261/19 contém um obstáculo insuperável no curto prazo: não estando devidamente constituída a instância de governança interfederativa, inclusive, no que diz respeito à estrutura básica estabelecida no art. 8º do Estatuto da Metrópole, sobre quem recairia a titularidade do serviço de saneamento, uma vez que o texto a afasta dos municípios? Quem responderia legalmente pelos serviços, no caso de inexistência da instância de governança federativa? As respostas dessas questões apontam para a necessidade de esclarecer a diferença entre *titularidade* e *exercício da titularidade*. Podem ser titulares das políticas públicas, em face da rigidez constitucional do nosso federalismo e em obediência ao sistema de repartição de competências, um dos entes federados. O exercício da titularidade poderá ocorrer isolada ou compartilhadamente, mediante aplicação dos instrumentos de governança e interfederativa compulsórios (regiões metropolitanas, aglomerações urbanas) ou gestão associada, que é facultativa (consórcios públicos).
- c) Aprovado o projeto de lei da maneira com que está, é certo que teremos um ambiente de generalizada insegurança jurídica. Primeiro, porque afastada a titularidade dos municípios dos serviços de interesse comum, não poderão os prefeitos destinar recursos orçamentários, por força do princípio da legalidade; segundo, devido à ausência de responsável legal para praticar os atos necessários à execução dos serviços e respectivos contratos. Isto ocorrerá devido ao fato de que o Projeto de Lei não prevê nenhum período de transição, sendo sua aplicação imediata à entrada em vigor.

Pelos motivos acima expostos, a FNP defende a seguinte redação para o tema da titularidade:

“Art. 8º Os municípios e o Distrito Federal são os titulares dos serviços de saneamento básico.

§1º no caso de interesse comum, o exercício da titularidade ocorrerá por intermédio da estrutura de governança interfederativa instituída nos termos do § 3º do art. 25 da Constituição Federal e desde que constituída em



observância às exigências contidas na Lei 13.089/15 (Estatuto da Metrópole);

§2º O exercício da titularidade dos serviços de saneamento básico poderá ser realizado por gestão associada, mediante consórcios públicos ou convênios de cooperação, nos termos estabelecidos no art. 241 da Constituição Federal”.

## **6) Financiamento para a gestão de resíduos sólidos:**

Atualmente, o diagnóstico do manejo de resíduos sólidos no Brasil apresenta cobertura da coleta domiciliar de 98,8% em relação à população urbana. No entanto, o percentual de municípios que enviam resíduos sólidos para aterro sanitário é somente de 36,9% (Sistema Nacional de informações sobre o Saneamento-SNIS/2017). Além disso, segundo o SNIS, de cada 10 kg de resíduos disponibilizados para a coleta, apenas 400 gramas são coletados de forma seletiva.

A inércia na evolução dos índices de atendimento do setor é agravada pela fragilidade da sustentabilidade financeira, uma vez que apenas 46,3% dos municípios fazem cobrança pelos serviços e o valor arrecadado cobre somente 54,6% dos custos (SNIS, 2017).

Uma década após a instituição dessas políticas, percebe-se que os instrumentos normativos não foram resolutivos para as dimensões dos problemas enfrentados. Essa situação é decorrente da combinação da ineficiência das iniciativas para investimentos no setor, com a instabilidade jurídica e as dificuldades políticas para o financiamento da operação desses serviços.

Tal fato agrava a situação dos municípios brasileiros que têm cada vez mais contraído dívidas com as companhias de limpeza urbana. Com R\$ 16 bilhões a receber de prefeituras inadimplentes, as companhias preveem que a dívida volte a se agravar neste segundo semestre. Até o fim deste ano, a projeção é que outros R\$ 5,23 bilhões deixarão de ser pagos. Esses dados são da Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais (Abrelpe) que contabilizou as faturas não pagas até o momento e analisou a disponibilidade orçamentária de municípios atendidos.



A qualidade de vida nas cidades também está relacionada com a gestão adequada dos seus resíduos, nesse sentido, a FNP defende a instituição de uma contribuição para custear a cobrança pelos serviços de coleta, tratamento e disposição final dos resíduos. Essa regulamentação, nos mesmos moldes da cobrança da Contribuição para o Custeio de Iluminação Pública (Cosip), instituída pela Emenda Complementar nº 39, é essencial para a continuidade da prestação dos serviços.

## **7) Conclusão:**

A FNP defende que os serviços de saneamento eficientes devem ser preservados, sejam públicos ou privados. As características locais e regionais devem ser levadas em consideração na escolha do melhor modelo a ser adotado. O fundamental é garantir que os investimentos sejam utilizados para a universalização dos serviços de saneamento básico.

É necessário estimular a utilização todos os instrumentos de estímulo à cooperação, como as Parcerias Público privadas (PPP's) e Sociedades de Propósito Específico (SPE's), bem como, viabilizar operações de crédito mais simples e menos onerosas.

No mesmo sentido, não é sensato restringir a atuação dos consórcios públicos que representam além de uma histórica conquista do municipalismo brasileiro, o principal instrumento de gestão associada de serviço público. Por isso, a FNP defende a manutenção dos contratos de programa e se posiciona veemente contra o estabelecimento de blocos de municípios para prestação dos serviços de saneamento básico.

É premente, também, estudar novas formas de financiamento para a gestão dos resíduos sólidos e dos serviços drenagem de águas pluviais.

Por fim, é fundamental garantir a titularidade dos municípios, conferindo-lhes condições para fazer a melhor escolha dentre as alternativas de prestação de serviços existentes e afastando qualquer insegurança jurídica sobre a responsabilidade dos serviços.

**Brasília, DF, 09 de setembro de 2019.**