

**PARECER JURÍDICO Nº PJ-081/2016 AO(s) DOCUMENTO(s) PLE-036/2016
CONFORME PROCESSO-500/2016**

Dados do Protocolo

Protocolado em: 22/12/2016 14:55:20

Protocolado por: Débora Geib

Parecer Jurídico Favorável ao Projeto de Lei nº. 036/2016, condicionado a observação das ressalvas descritas.

Senhor Presidente:

Senhores Vereadores:

Na Justificativa verifica-se que o executivo municipal requer autorização legislativa para dispor sobre a Política Municipal de Saneamento, seus instrumentos. Informam que a Política Municipal de Saneamento Básico tem como objetivo regular a ação do Poder Público Municipal com cidadãos e instituições, assegurando a saúde da população e a qualidade do meio ambiente rural e urbano. Para que tais regulamentações sejam exigíveis, elucidam que se faz necessário que o referido estudo torne-se regra passível de execução para casos de descumprimento ou desobediência, ou seja, faz-se necessário que o estudo torne-se Lei. Essa exigibilidade que a força de Lei proporciona fará com que o Poder Público Municipal tenha maior amparo legal para cobrar o cumprimento de resultados efetivos quanto aos serviços concedidos à Concessionária, bem como tenha auxílio de um Conselho Municipal de Saneamento para fiscalizar o cumprimento das normas, inclusive esse Conselho podendo fiscalizar a atuação do próprio Poder Público para com as regras da pretensa legislação.

Solicitei posicionamento ao IGAM face a complexidade da matéria, assim passo a tecer as principais considerações:

1-) A matéria encontra-se inserida nas competências legislativas conferidas aos Municípios, conforme dispõem a Constituição Federal e a Lei Orgânica do Município.

Da mesma forma, considerando que a proposição versa sobre a organização e funcionamento da Administração e dos serviços públicos locais, depreende-se legítima a iniciativa do Executivo, também nos termos da Lei Orgânica Municipal do consulente (art. 53).

2-) Quanto a matéria da proposição vale lembrar que o sistema de gestão de recursos hídricos e dos serviços de saneamento permitem o disciplinamento do uso da água e a proteção ambiental. Os dados referentes a saneamento básico no Brasil remetem a um baixo percentual de esgoto coletado tratado. Assim, dentro das políticas de gerenciamento de recursos hídricos, detecta-se a degradação de rios e lagoas em razão do saneamento insuficiente, fator que contribui para a “crise hídrica”. Estudos revelam que as principais soluções apontadas para os problemas que atingem a questão relativa aos recursos hídricos estão a universalização de serviços de água e esgoto, a gestão participativa e o valor econômico da água.

Assim investir no saneamento, especialmente no tratamento de esgoto tende a diminuir as doenças e os gastos com internações hospitalares, bem como evita a poluição e comprometimento dos recursos hídricos, constituindo uma política pública necessária.

3-) Somente em julho de 2010, a Assembleia Geral da ONU declarou o reconhecimento do “direito à água potável e ao saneamento como um direito humano essencial para o pleno desfrute da vida e de todos os direitos humanos”.

No Brasil, o legislador constituinte dispôs em 1988 que:

“Art. 21. Compete à União:

(...)

XX - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;”

4-) Também na mesma linha de pensamento foi promulgada a Lei Federal nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico e dá outras providências.

A referida lei contém várias disposições pertinentes à formulação e execução do Plano Municipal de Saneamento Básico, destacando-se as seguintes:

“Art. 2º Os serviços públicos de saneamento básico serão prestados com base nos seguintes princípios fundamentais:

I - universalização do acesso;

(...)

III - abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos realizados de formas adequadas à saúde pública e à proteção do meio ambiente;

IV - disponibilidade, em todas as áreas urbanas, de serviços de drenagem e de manejo das águas pluviais adequados à saúde pública e à segurança da vida e do patrimônio público e privado;

V - adoção de métodos, técnicas e processos que considerem as peculiaridades locais e regionais;

VI - articulação com as políticas de desenvolvimento urbano e regional, de habitação, de combate à pobreza e de sua erradicação, de proteção ambiental, de promoção da saúde e outras de relevante interesse social voltadas para a melhoria da qualidade de vida, para as quais o saneamento básico seja fator determinante;

VII - eficiência e sustentabilidade econômica; (...)”

“Art. 3º Para os efeitos desta Lei, considera-se:

I - saneamento básico: conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais de:

a) abastecimento de água potável: constituído pelas atividades, infraestruturas e instalações necessárias ao abastecimento público de água potável, desde a captação até as ligações prediais e respectivos instrumentos de medição;

b) esgotamento sanitário: constituído pelas atividades, infraestruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, tratamento e disposição final adequados dos esgotos sanitários, desde as ligações prediais até o seu lançamento final no meio ambiente;

c) limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos: conjunto de atividades, infraestruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destino final do lixo doméstico e do lixo originário da varrição e limpeza de logradouros e vias públicas;

d) drenagem e manejo das águas pluviais urbanas: conjunto de atividades, infraestruturas e instalações operacionais de drenagem urbana de águas pluviais, de transporte, detenção ou retenção para o amortecimento de vazões de cheias, tratamento e disposição final das águas pluviais drenadas nas áreas urbanas; (...)

III - universalização: ampliação progressiva do acesso de todos os domicílios ocupados ao saneamento básico;

IV - controle social: conjunto de mecanismos e procedimentos que garantem à sociedade informações, representações técnicas e participações nos processos de formulação de políticas, de planejamento e de avaliação relacionados aos serviços públicos de saneamento básico; (...)"

“ Art. 9º O titular dos serviços formulará a respectiva política pública de saneamento básico, devendo, para tanto:

I - elaborar os planos de saneamento básico, nos termos desta Lei;”

5-) Ainda é importante destacar que a política municipal do saneamento básico, o plano municipal de saneamento básico deve ser elaborado considerando suas interfaces com as demais variáveis de saúde, meio ambiente, recursos hídricos e desenvolvimento urbano e rural, da realidade municipal.

A prestação dos serviços de saneamento ambiental, salvo em situações particulares, deverá ser feita segundo instrumentos de delegação da prestação dos serviços, podendo ser feita por contrato de concessão ou de gestão. Os contratos devem resguardar os princípios, as diretrizes e os objetivos da política municipal de saneamento ambiental, devendo-se estabelecer instrumentos regulatórios e normativos, independentemente da natureza do prestador dos serviços, para que sejam asseguradas as metas de cobertura, a qualidade, a eficiência e a eficácia dos serviços.

6-) Assim, uma vez elaborado o plano a que alude a política municipal determinada pela legislação federal, compete ao titular dos serviços públicos de saneamento básico, por meio de sua autoridade máxima no Município, aprová-lo, para sua plena eficácia e execução. Tal aprovação deve partir de ato a ser deflagrado pelo Poder Executivo sob a forma de apresentação de projeto de lei à Câmara Municipal. Porém, a condição para estes atos é a existência do plano municipal de saneamento básico, conforme arts. 8º, 9º e 11, da Lei Federal nº 11.445, de 2007, acima transcritos, sem exceção de nenhum Município, nem mesmo por critérios limitadores como número de habitantes.

A partir da existência e execução do referido plano, passa-se a outros permissivos legais, inclusive prestação dos serviços por terceiros, assim como delegação da regulação dos serviços por meio de agência, além de outras questões não menos importantes como a política tarifária.

Assim, os serviços são prestados de forma descentralizada quando o poder público transfere a sua execução, por outorga ou delegação, a autarquias, fundações, empresas estatais, empresas privadas ou particulares individualmente.

Vale dizer que a permissão e a concessão de serviço público são, respectivamente, o ato administrativo e o contrato administrativo pelos quais a Administração Pública transfere, sob condições, a execução e exploração de certos serviços, que lhe são privativos, a terceiros que para isso manifestem interesse e que serão remunerados adequadamente mediante a cobrança, dos usuários, de tarifas previamente aprovadas.

De acordo com o artigo 175 da Constituição, ‘incumbe ao poder público, na forma da lei, diretamente ou sob o regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos’.

7-) Desta forma, passasse-se a discorrer algumas observações que devem ser analisadas pelos nobres Vereadores em relação a presente proposição, quais sejam:

* verifique-se no texto projetado o instituto adequado a cada dispositivo em que se mencionam.

* Reitera-se, ainda, que a celebração de contrato de concessão para captação, tratamento e distribuição de água está condicionada à existência de um plano de saneamento básico. A proposição faz menção na alínea “h” do inciso I do art. 5º sobre o Plano Municipal de Saneamento – PMAE, nas etapas de diagnóstico e prognóstico, metas, ações e programas ser parte integrante da presente lei. Todavia, é preciso que se refira qual o anexo que o contempla.

* Ademais, deve-se apreciar todos os anexos, vez que fazem parte integrante da proposição.

* Ainda quanto ao caso concreto, o texto projetado trata da política municipal de saneamento e seus instrumentos. O Plano Municipal de Saneamento Básico é mencionado como anexo. Veja-se da necessidade de conferir seus princípios, objetivos, diretrizes gerais, definições, metas, programas, ações, objetivos e situações de emergência.

* No texto projetado não resta claro se o plano foi previsto para um horizonte de 20 anos, com revisão periódica a cada 4 anos, que deverá ser compatível com a bacia hidrográfica da região e com ampla divulgação, por meio de realização de audiências públicas.

* Por oportuno, a realização de audiência pública em políticas desta natureza é fundamental, sendo que ainda que realizada pelo poder Executivo, recomenda-se que o Legislativo ouça a comunidade, o que de fato ocorreu no dia 21/12/2016 às 19h30.

* Destaca-se que importa verificar se o material anexo lembra da prevenção de acidentes ambientais em todas esferas de poder.

* Sugere-se no inciso XVII do art. 9º seja adotado o conceito da ABNT 10.004, de 2004.

* Sugere-se a verificação da dosimetria das penalidades constantes no art. 76.

* No tocante ao conselho, no arts. 109 e seguintes, observe-se que a menção ao Comusa no parágrafo único do art. 111 aparentemente se apresenta desconexo com a redação que cuida do conselho municipal.

* Ainda, sugere-se que se estabeleça prazo para elaboração do regimento interno do conselho que se está criando.

* Sugere-se revisão de regras da língua portuguesa e adequação à técnica legislativa, à luz da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 199816.

Por derradeiro conclui-se que a viabilidade jurídica da proposição analisada dependerá da verificação das ressalvas aqui elencadas por parte da Comissão de Constituição, Justiça e Redação e demais vereadores, motivo pelo qual informo que a análise é meramente de âmbito jurídico restando inviável a análise técnica dos anexos apresentados. Assim, repasso aos nobres vereadores para a análise da proposição em Plenário.

Atenciosamente,

Paula Schaumlöffel
Procuradora Geral