

Projeto de Lei Nº, de 2018.

(Dos Senhores Nilto Tatto e Outros)

Modifica a Lei nº 11.445 de 5 de janeiro de 2007 que "estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nºs 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências".

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei modifica a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que "estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nºs 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências", para incluir a vedação da interrupção, por inadimplência, dos serviços de saneamento básico residencial para pobres e necessitados.

Art. 2º O § 3º do art. 40 da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 40.

§ 3º A interrupção ou a restrição do fornecimento de água por inadimplência a estabelecimentos de saúde a instituições educacionais e de internação coletiva de pessoas deverá obedecer a prazos e critérios que preservem condições mínimas de manutenção da saúde das pessoas atingidas"(NR)

Art. 3º O art. 40 da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, passa a vigorar acrescido do seguinte § 4º:

"Art. 40.

§ 4º Ficam isentos da interrupção por inadimplência dos serviços de água e esgoto prevista no *caput* os usuários residenciais dos serviços de saneamento básico inscritos em programa de Tarifa Social e, onde não houver este, em programas de segurança alimentar e de transferência de renda, que se encontrem em estado de pobreza ou necessidade em que não há como prover o pagamento da fatura dos serviços de saneamento básico, sem privar-se dos recursos indispensáveis ao próprio sustento ou da família."(NR)

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Justificação

O presente Projeto de Lei aborda um dos principais problemas contemporâneos relacionados à universalização dos serviços de saneamento básico: O fornecimento destes serviços a população em estado de pobreza ou necessidade. Neste contexto, para compreender a questão social que envolve a matéria, é imperativo compreendê-la no espaço e no tempo, pois ela se apresenta diferentemente em cada realidade e com características peculiares em cada momento. Deste modo, a questão social é o embate político organizado por sujeitos de forma coletiva que problematizam necessidades e demandas sociais, incluindo estas na agenda política e nos campos decisórios. É, portanto, a luta por direitos sociais que, uma vez conquistados, serão regulamentados e regulados pelo Estado por meio de políticas sociais, os quais se desdobrarão em serviços, programas e projetos sociais.

No Brasil, o tema da pobreza e destituição social vem assumindo lugar de destaque na agenda pública nas últimas décadas, não só em face do número alarmante de pobres como também pela centralidade adquirida na discussão em torno da capacidade estatal em promover maiores níveis de equidade e justiça social. Neste contexto vale destacar que¹:

“O significado de pobreza vai muito além do que é considerada, aponta-a no sentido de ausência de cidadania e poder, ou seja, a pobreza política: “[...] a pobreza não é apenas uma categoria econômica, não se expressando unicamente pela carência de bens materiais. Pobreza é também uma categoria política, que se traduz pela ausência de direitos, de possibilidades e de esperanças”.

Complementando esse pensamento, Boschetti² afirma ser um pensamento simplista e reducionista definir a pobreza a partir da insuficiência da renda, isto é, dos mínimos sociais, não levando em consideração outros aspectos que são necessários à sobrevivência individual, como o acesso aos demais serviços e políticas públicas. Assim, as políticas de transferência de renda têm um papel

¹ In YAZBEC, M. C. *Classes subalternas e Assistência Social*. 3ª. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

² BOSCHETTI, I. *Assistência Social no Brasil: Um direito entre Originalidade e conservadorismo*. Brasília: GESST/ SER/ UNB; 2003.

fundamental na melhora do quadro social e de miserabilidade. De acordo com Eduardo Suplicy³, é no livro *Utopia*, de Thomas More, uma publicação do ano de 1516, que estão expostas as primeiras formas de propostas de renda mínima e a discussão sobre a importância de se assegurar a todos o mínimo para uma sobrevivência mais digna. Outros pensadores que exprimiam o mesmo desejo de se criar uma sociedade mais digna, sendo um deles Juan Luis Vives, que em 1526 formulou uma "proposta de renda mínima" para o prefeito da cidade flamenga de Bruges, na Bélgica. Este trabalho teve importante influência sobre as diversas formas que tomaram na Inglaterra e na Europa as Leis de Assistência aos Pobres.

No Brasil, as transferências sociais e, particularmente, o Bolsa Família foram responsáveis pela queda de 15% a 20% na desigualdade de renda domiciliar por pessoa, entre 2001 e 2011. A partir de 2011, o compromisso com a população mais pobre foi reforçado com o plano Brasil Sem Miséria. Este plano objetivou a ampliação do Bolsa Família, por meio da criação do Benefício para Superação da Extrema Pobreza. Observa-se que, na primeira década de existência do Bolsa Família, 36 milhões de brasileiros saíram da extrema pobreza. Deste total, 22 milhões superaram a miséria após a implantação do Brasil Sem Miséria⁴. Observa-se que o programa Bolsa Família foi um dos principais fatores para que o Brasil cumprisse, com dez anos de antecedência, o primeiro Objetivo de Desenvolvimento do Milênio, ODM⁵ proposto pela Organização das Nações Unidas, ONU: reduzir a extrema pobreza pela metade. Além disso, estudos demonstram que as famílias que fazem parte do programa não só continuam a trabalhar, como tiram sua renda principal do que produzem em cada ocupação de trabalho, o que prova o "efeito preguiça", segundo o qual os beneficiários do Bolsa Família deixariam de trabalhar, não passar de um mito.

³ In, FONSECA, J. L. da; DUTRA, P. D. B. P. *A Centralidade dos Programas de Transferência de Renda no Enfrentamento da Pobreza: Análise do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil -PETI no Município de São João de Meriti*. TCC. Rio de Janeiro, UFRJ, 2006.

⁴ Ministério do Desenvolvimento Social. *Cartilha do Programa Bolsa-Família*.

⁵ Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) surgiram da Declaração do Milênio das Nações Unidas, adotada pelos 191 estados membros no dia 8 de setembro de 2000. Estes objetivos são: Acabar com a fome e a miséria, oferecer educação básica de qualidade para todos, promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres, reduzir a mortalidade infantil, melhorar a saúde das gestantes, combater a Aids, a malária e outras doenças, garantir qualidade de vida e respeito ao meio ambiente, estabelecer parcerias para o desenvolvimento.

Como podemos demonstrar, o estado de pobreza e necessidade é um desafio que deve ser enfrentado por políticas públicas de inclusão social, de segurança alimentar e de geração de renda, além de políticas garantidoras de qualidade de vida e saúde. E neste ponto, entendemos que os serviços de saneamento básico cumprem um papel importante na qualidade de vida, na saúde e na autoestima dos cidadãos, pois o abastecimento de água potável e o esgotamento sanitário constituem os usos de água com impacto mais direto sobre índices sociais, ambientais e sobre a qualidade de vida das pessoas, garantindo a salubridade ambiental urbana e rural. Segundo a Organização Mundial de Saúde, OMS, para que se tenha qualidade de vida em níveis razoáveis, é necessário um mínimo de 80 litros de água por pessoa por dia. A OMS afirma também que 65% das doenças no Brasil são causadas pela falta de saneamento nas cidades. Vale lembrar que, segundo essa mesma organização, a cada real investido em saneamento ambiental são economizados quatro reais em saúde pública em um período de dez anos. Além disso, a essência da gestão de águas no Brasil é de tratar este recurso como direito social fundamental e não como mercadoria, tal assertiva tem como base o que determina o Plano Nacional de Recursos Hídricos que afirma como objetivo geral da gestão hídrica a garantia da água como direito social, da seguinte forma:

"estabelecer um pacto nacional para a definição de diretrizes e políticas públicas voltadas para a melhoria da oferta de água, em quantidade e qualidade, gerenciando as demandas e considerando ser a água um elemento estruturante para a implementação das políticas setoriais, sob a ótica do desenvolvimento sustentável e da inclusão social".

Quanto à sua gestão, os⁶ serviços públicos de saneamento são considerados de natureza local, cuja *titularidade* pertence ao Município, conforme previsto no art. 30 da Constituição Federal (BRASIL, 1988). Com efeito, a gestão do saneamento pode ser exercida pelo município titular do serviço por meio de uma autarquia municipal, um departamento da prefeitura ou uma empresa pública, ou na qualidade de poder concedente, por delegação da prestação dele a uma Companhia Estadual de Saneamento, na forma do art. 241 da Constituição Federal (Brasil 1988) combinado com a Lei nº 11.107, de 2007, Lei dos Consórcios Públicos. Assim, com o advento da Lei nº 11.445, de 2007, que estabelece diretrizes nacionais para

⁶ Lima, Titan. O Programa de Parceria de Investimentos, PPI, e seu impacto negativo na gestão pública dos serviços municipais de saneamento ambiental. 47º Congresso de saneamento da ASSEMAE, Anais, ISBN 978-85-99947-20-3, campinas 2017, PG 1.398.

o saneamento básico; os municípios que delegam o serviço de saneamento a empresas estaduais estão protegidos por contrato de concessão, sendo vedado qualquer outro tipo de instrumento precário tais como convênios, termos de parcerias, entre outros.

Observa-se⁷ que, segundo a Lei, são condições fundamentais para existência do contrato entre o Município e o Estado:

- A existência de plano de saneamento básico;
- A existência de estudo comprovando a viabilidade técnica e econômico-financeira da prestação universal e integral dos serviços, nos termos do respectivo plano de saneamento básico;
- A existência de normas de regulação que prevejam os meios para o cumprimento das diretrizes desta Lei, incluindo a designação da entidade de regulação e de fiscalização;
- A realização prévia de audiência e de consultas públicas sobre o edital de licitação, no caso de concessão, e sobre a minuta do contrato.

A Lei determina também que "os contratos não poderão conter cláusulas que prejudiquem as atividades de regulação e de fiscalização ou o acesso às informações sobre os serviços contratados".

Neste contexto, a pedra angular do Brasil para a gestão das águas é a Lei nº 9.433, de 1997, que instituiu a Política Nacional dos Recursos Hídricos, e criou o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos e estabeleceu que a gestão dos recursos hídricos nacionais deve proporcionar "o uso múltiplo das águas e considerar a água como um bem de domínio público e inalienável". Assim, o Plano Nacional de Recursos Hídricos (PNRH), estabelecido pela Lei nº 9.433, de 1997, é um dos instrumentos que orienta a gestão das águas no Brasil juntamente com o Plano Nacional de Saneamento Básico, estabelecido pela Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007.

Paralelo a isso, o melhor indicador de eficiência da operação dos sistemas de abastecimento de água é o índice de perdas. Segundo dados do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento, SNIS, da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, SNSA, do Ministério das Cidades, no ano de 2005, o País perdeu 44,4% da água distribuída pelos prestadores de serviço de abrangência

⁷ Idem.

regional em relação à água captada. Essa quantidade de água seria suficiente para abastecer simultaneamente países como a França, a Suíça, a Bélgica e o norte da Itália. Essa perda de água a qual se refere o estudo chama-se perda física de água e acontece na fase de adução da água, ou seja, durante o processo de captação, tratamento, reservação e distribuição desta água. A perda doméstica de água tratada é infinitamente menor e demanda outras práticas para combater o seu desperdício. O estudo aponta para um decréscimo deste quadro, é verdade, mas a uma velocidade extremamente baixa. O combate às perdas de água transformou-se em um grande desafio dos operadores brasileiros públicos e privados. No momento de tentativa de retomada dos investimentos do setor de saneamento, percebe-se claramente que grande parte de nossos operadores públicos apresentam condições insuficientes do ponto de vista de gestão para planejar e implementar as ações necessárias para enfrentar este problema. As perdas são classificadas como reais e aparentes:

- A "perda de água física" ou "real" ocorre quando o volume de água disponibilizado no sistema de distribuição pelas operadoras de água não é utilizado pelos clientes, sendo desperdiçado antes de chegar às unidades de consumo;
- A "perda de água comercial" ou "aparente" ocorre quando o volume utilizado não é devidamente computado nas unidades de consumo, sendo cobrado de forma inadequada, ou seja, são os famosos "gatos".

A abordagem econômica para cada tipo de perda é diferente. Sobre as "perdas reais" recaem os custos de produção e distribuição da água, e sobre as "perdas aparentes", os custos de venda da água no varejo, acrescidos dos eventuais custos da coleta de esgotos. Assim, é de interesse das operadoras de saneamento combater estas perdas em especial a real.

De acordo com estudos técnicos realizados pelo Ministério das Cidades, visando à universalização dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no prazo de 20 anos, a fim de atender a toda a população que hoje não tem acesso aos serviços e absorver o crescimento da população nesse período, seriam necessários investimentos estimados em R\$ 178 bilhões. Isto significa o investimento de 0,45% do Produto Interno Bruto - PIB ao ano, para uma taxa de

crescimento projetada do PIB constante de 4% a.a. nesse período⁸. É relevante lembrar que 18,9% dos domicílios brasileiros, em um universo de 48 milhões, não possuem serviço de abastecimento de água tratada. E a maior parte destes domicílios encontra-se em cidades com população igual ou inferior a 50 mil habitantes.

Ora, como se pode notar, os maiores prejuízos para as prestadoras dos serviços de saneamento básico estão concentradas nas perdas reais do abastecimento de água e não na inadimplência dos consumidores atendidos pela Tarifa Social. Neste contexto, lembramos que a Lei nº 11.445, de 2007, no § 3º do artigo 40 determina que:

"§ 3º A interrupção ou a restrição do fornecimento de água por inadimplência a estabelecimentos de saúde, a instituições educacionais e de internação coletiva de pessoas e a usuário residencial de baixa renda beneficiário de tarifa social deverá obedecer a prazos e critérios que preservem condições mínimas de manutenção da saúde das pessoas atingidas. "

Esse texto trata como iguais os desiguais, pois ao incluir o usuário de baixa renda juntamente com estabelecimentos de saúde, instituições educacionais e de instituições de internação coletiva no mesmo dispositivo sobre isenção de corte por três meses, desconsidera que o usuário de baixa renda é um consumidor residencial e não um grande consumidor comercial como o caso das demais categorias inclusas no § 3º do *caput*. Além disso, a situação de pobreza ou necessidade não possui data de validade ou de começo e fim, esta situação é fruto de quadro social nacional cuja mudança independe do Cidadão afetado pela pobreza.

Para sanar esta injustiça, utilizamos como fonte o que determinam o Código de Processo Penal, em especial seu artigo 32, e a Lei nº 1.060, de 1950, que "estabelece normas para a concessão de assistência judiciária aos necessitados". Ambos os diplomas Legais tratam da situação de pobreza e de necessidade nos casos em que há obrigação da assistência jurídica em processo que tenha como parte interessada pessoas pobres ou necessitadas. Tanto o CPP como a Lei nº 1.060, de 1950, garantem a assistência gratuita aos pobres e necessitados que estejam em conflito legal sempre que não for possível arcar com as custas do

⁸ O total investido em água e saneamento em 2005 por provedores de serviço participando do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS) foi de R\$3,55 bilhões, incluindo R\$1,53 bilhão para água e R\$1,35 bilhão para saneamento e R\$0.67 bilhão em outras áreas.

processo e os honorários de advogado, sem prejuízo do sustento próprio ou da família. Assim, o § 1º do artigo 32 do CPP traz uma definição de pobre estabelecendo que:

“Art. 32. Nos crimes de ação privada, o juiz, a requerimento da parte que comprovar a sua pobreza, nomeará advogado para promover a ação penal.

§ 1º Considerar-se-á pobre a pessoa que não puder prover as despesas do processo, sem privar-se dos recursos indispensáveis ao próprio sustento ou da família.”

Observa-se que, sob o ponto de vista do direito, o conceito de necessitado e de pobre não está vinculado a determinado limite de valor de renda mensal percebida pelo beneficiário da assistência judiciária gratuita e sim à impossibilidade de pagamento das despesas processuais sem prejuízo do próprio sustento ou da família. Seguindo este pensamento, formulamos o entendimento de que o pobre e o necessitado, à luz da prestação dos serviços de saneamento básico, seguem o mesmo padrão que os da assistência jurídica gratuita, ou seja, um fato social o impede de arcar com o pagamento da fatura dos serviços de água e esgoto sem comprometer os recursos indispensáveis ao próprio sustento ou da família.

Por fim entendemos que, o tipo de desenvolvimento econômico vigente no País está determinando, estrutural e sistematicamente, situações práticas contrárias aos princípios éticos das relações sociais, tendo como efeito a geração de desigualdades crescentes, injustiças, degradação ambiental, exterminando laços de solidariedade, além, de reduzir ou extinguir direitos sociais, destinando populações inteiras a condições de vida cada vez mais indignas nos centros urbanos e rurais. Aliás, este Projeto de Lei é inspirado no pensamento do Professor Doutor Leo Heller, que é o Relator sobre Água e Saneamento da Organização das Nações Unidas, ONU, que defende o acesso aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitários como direitos humanos fundamentais.

Assim, e devido ao exposto, conclamamos os nobres pares a aprovarem este PL que tem apelo social e ambiental, visando aprimorar os instrumentos de gestão de saneamento básico, humanizando os casos de interrupção do fornecimento de água por inadimplência ao considerar a fragilidade dos usuários em condições de pobreza ou necessidade.

Sala das Sessões em 21 de março de 2018.

Nilto Tatto
Deputado Federal PT/SP

Bohn Gass
Deputado Federal PT/RS

JOÃO DANIEL
Deputado Federal PT/SE

AFONSO FLORENCE
Deputado Federal PT/BA

LEONARDO MONTEIRO
Deputado Federal PT/MG

ZÉ GERALDO
Deputado Federal PT/PA

EDMILSON RODRIGUES
Deputado Federal PSOL / PA

ERIKA KOKAY
Deputada Federal PT/DF

RICARDO TRIPOLI
Deputado Federal PSDB / SP

Bibliografia:

- BRASIL. Código Processo Penal, Decreto Lei 3.689 de 03 de outubro de 1941;
- BRASIL. Lei 1.060 de 5 de fevereiro de 1950, que "Estabelece normas para a concessão de assistência judiciária aos necessitados";
- BRASIL. Lei Federal 9.433/97. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos e cria o Sistema Nacional de Recursos Hídricos. 1997;
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988), 48ª edição. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2003;
- BRASIL, Lei Federal 11.445 de 5 de janeiro de 2007 que "Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico";
- Brasil, Sistema Informações Sobre Saneamento, Portal Ministério das Cidades;
- BOSCHETTI, I. Assistência Social no Brasil: Um direito entre Originalidade e conservadorismo. Brasília: GESST/ SER/ UNB; 2003;
- FONSECA, J. L. da; DUTRA, P. D. B. P. A Centralidade dos Programas de Transferência de Renda no Enfrentamento da Pobreza: Análise do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil -PETI no Município de São João de Meriti. TCC. Rio de Janeiro, UFRJ, 2006.
- LIMA, Titan. O Programa de Parceria de Investimentos, PPI, e seu impacto negativo na gestão pública dos serviços municipais de saneamento ambiental. 47º Congresso de saneamento da ASSEMAE, Anais, ISBN 978-85-99947-20-3, campinas 2017, PG 1.398.
- OLIVEIRA, Luís Felipe B. de; Soares, Sergei S.D. "Efeito preguiça" em programas de transferência de renda?
- Ministério do Desenvolvimento Social. Cartilha do Programa Bolsa-Família, 2006;

- YAZBEC, M. C. *Classes subalternas e Assistência Social*. 3ª. ed. São Paulo: Cortez, 2003.