



**Presidência da República**  
**Casa Civil**  
**Subchefia para Assuntos Jurídicos**

**MENSAGEM Nº 396, DE 15 DE JULHO DE 2020**

Senhor Presidente do Senado Federal,

Comunico a Vossa Excelência que, nos termos do § 1º do art. 66 da Constituição, decidi vetar parcialmente, por contrariedade ao interesse público e inconstitucionalidade, o Projeto de Lei nº 4.162, de 2019, 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 o nome e as atribuições do cargo de Especialista em Recursos Hídricos, 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".

Ouvidos, os Ministérios da Justiça e Segurança Pública e da Economia manifestaram-se pelo veto aos seguintes dispositivos:

**§ 4º do art. 3º da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, alterado pelo art. 7º do projeto de Lei**

"§ 4º Fica facultado aos Municípios, detentores da titularidade do serviço, a participação nas prestações regionalizadas de que trata o inciso VI do **caput** deste artigo."

**Razões do veto**

"A propositura legislativa, ao estabelecer por intermédio de emenda parlamentar, a facultatividade dos Municípios, detentores da titularidade do serviço, a participação nas prestações regionalizadas, viola o § 3º do art. 25 da Constituição da República, ante a compulsoriedade da participação dos Municípios em regiões metropolitanas, microrregiões e aglomerações urbanas (v. g. ADI 1842, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 28/02/2013)."

**§ 12 do art. 50 da Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, alterado pelo art. 11 do projeto de Lei**

"§ 12. A União apoiará, com a disponibilização de recursos federais e com o fornecimento de assistência técnica, a organização e a formação dos blocos de prestação de serviços de saneamento regionalizada, na forma desta Lei."

**Razões do veto**

"Em que pese a boa intenção do legislador e ressaltando que atualmente a União já apoia a estruturação de blocos de saneamento básico com a finalidade de fazer concessões, nos termos das diretrizes traçadas nas políticas públicas delineadas pelo governo federal, verifica-se que a propositura, ao impor o apoio na forma desta Lei, contém óbice jurídico por não apresentar a estimativa do respectivo impacto orçamentário e financeiro, em violação às regras do art. 113 do ADCT, bem como dos arts. 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal e ainda do art. 114 da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2020 (Lei nº 13.898, de 2019)."

O Ministério da Economia manifestou-se, ainda, pelo veto aos seguintes dispositivos:

**§ 5º do art. 11-A da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, alterado pelo art. 7º do projeto de Lei**

"§ 5º O limite previsto no **caput** deste artigo poderá ser ultrapassado na hipótese em que houver, no contrato de subdelegação, a obrigação expressa de o prestador reverter eventual valor por ele recebido em razão da subdelegação para investimentos na universalização do saneamento básico mediante prévia autorização da agência reguladora e do titular, ou para pagamento de incentivos financeiros aos servidores públicos civis das empresas públicas e sociedades de economia mista que aderirem a Programa de Desligamento Voluntário (PDV)."

**Razões do veto**

"A propositura legislativa gera insegurança jurídica ao permitir ultrapassar o limite estabelecido no **caput** sem a previsão do que seria o máximo permitido para a subdelegação da prestação dos serviços públicos de saneamento básico por meio de contrato, o que desprestigia as regras de escolha do poder concedente estabelecida na legislação. O dispositivo permite, ainda, onerar a prestação do serviço com custos não estimados em princípio."

**§ 1º do art. 54 da Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, alterado pelo art. 11 do projeto de Lei**

"§ 1º A União e os Estados manterão ações de apoio técnico e financeiro aos Municípios para o alcance do disposto no **caput** deste artigo."

**Razões do veto**

"Em que pese a boa intenção do legislador, ao dispor que os Estados manterão ações de apoio técnico e financeiro aos Municípios para o alcance do disposto no **caput**, a propositura contém óbice jurídico por não apresentar a estimativa do respectivo impacto orçamentário e financeiro, em violação às regras do art. 113 do ADCT, bem como dos arts. 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal e ainda do art. 114 da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2020 (Lei nº 13.898, de 2019)."

**Art. 22**

"Art. 22. Substitua-se, no art. 11 e nos Anexos I e I-A da Lei nº 10.768, de 19 de novembro de 2003, a expressão 'Especialista em Recursos Hídricos' por 'Especialista em Regulação de Recursos Hídricos e Saneamento Básico'."

**Razões do veto**

"A propositura legislativa, ao alterar a nomenclatura do atual cargo de 'Especialista em Recursos Hídricos', gera insegurança jurídica tendo em vista que o art. 11 e os Anexos I e I-A da Lei nº 10.768, de 19 de novembro de 2003, que se pretende alterar, trata sobre recebimento de gratificação de carreira a qual não mais se aplica desde o advento da Lei nº 13.326, de 2016, quando a remuneração passou a ser por subsídio."

Ouvidos, os Ministérios da Justiça e Segurança Pública e do Desenvolvimento Regional manifestaram-se pelo veto aos seguintes dispositivos:

**Art. 46-A da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, alterado pelo art. 7º do projeto de Lei**

"Art. 46-A. Compete ao Conselho Nacional de Recursos Hídricos acompanhar a execução do Plano Nacional de Saneamento Básico e recomendar as providências necessárias ao cumprimento de suas metas, bem como acompanhar a situação da regulação do saneamento no Brasil, nos termos da Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997."

**Razões do veto**

"A propositura legislativa, ao inserir nova atribuição ao Conselho Nacional de Recursos Hídricos, atribuição esta que não encontra correspondente no art. 34 da Lei nº 9.433, de 1997, a implicar, portanto, em remodelamento das regras de competência, funcionamento e organização de órgão do Poder Executivo, usurpa a competência privativa de iniciativa legislativa do Presidente da República, em ofensa ao art. 61, § 1º, II, 'e', da Constituição da República (v.g. ADI 3.061, rel. Min. Ayres Britto, j. 5/4/2006, DJ de 9-6-2006)."

**Parágrafo único do art. 17**

"Parágrafo único. Os contratos para serviços de distribuição de água poderão prever vinculação com determinados fornecedores e critérios para solucionar eventuais questões de atendimento inadequado, desde que com a anuência do órgão gestor competente."

**Razões do veto**

"A propositura legislativa, ao possibilitar que os contratos de distribuição de água prevejam a vinculação com determinados fornecedores, desde que com a anuência do órgão gestor competente, contraria a Constituição da República por violar o princípio da competitividade, e, com ele, os princípios da igualdade entre os participantes e da seleção da proposta mais vantajosa, nos termos do inciso XXI do art. 37 da Carta constitucional, bem como os princípios da moralidade e impessoalidade insculpidos no **caput** do mesmo art. 37."

Os Ministérios da Economia e do Desenvolvimento Regional opinaram pelo veto aos dispositivos a seguir transcritos:

#### **§§ 6º e 7º do art. 14**

"§ 6º Os entes públicos que formalizaram o contrato de programa que decidirem pela não anuência à proposta de que trata o § 2º deste artigo poderão assumir a prestação dos serviços, mediante a indenização das parcelas dos investimentos vinculados a bens reversíveis, ainda não amortizados ou depreciados, que tenham sido comprovadamente custeados pelo lucro ou por empréstimos tomados especificamente para esse fim, lançados em balanço pelas empresas prestadoras do serviço, na forma prevista no art. 36 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995.

§ 7º A comprovação referida no § 6º deste artigo deverá ser feita mediante apresentação de documentos contábeis que possibilitem a verificação de que os referidos investimentos não foram custeados exclusivamente pela receita proveniente da cobrança das tarifas dos usuários."

#### **Razões dos vetos**

"A propositura legislativa, ao dispor sobre indenização dos investimentos não amortizados nos casos de alienação do controle acionário das empresas públicas e sociedades de economia mista prestadoras de serviços públicos de saneamento básico, gera insegurança jurídica por estar em desconhecimento com as disposições da Lei nº 8.987, de 1995, (Lei de Concessões), a qual já dispõe sobre todo o processo de concessões, trazendo os fundamentos e a segurança jurídica necessários ao processo. Ademais, não é possível fazer na prática a distinção entre receita proveniente de tarifa direcionada para um ativo, de forma que torna inviável a sua implementação e, por consequência, inviabiliza o pagamento de indenização, que poderá ser considerada como um enriquecimento ilícito por parte do titular por se apropriar de um recurso que é do prestador."

Os Ministérios do Meio Ambiente, do Desenvolvimento Regional, da Infraestrutura e da Economia manifestaram-se pelo veto ao seguinte dispositivo:

#### **Art. 16**

"Art. 16. 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, assim consideradas aquelas em que tal prestação ocorra sem a assinatura, a qualquer tempo, de contrato de programa, ou cuja vigência esteja expirada, poderão ser reconhecidas como contratos de programa e formalizadas ou renovadas mediante acordo entre as partes, até 31 de março de 2022.

Parágrafo único. Os contratos reconhecidos e os renovados terão prazo máximo de vigência de 30 (trinta) anos e deverão conter, expressamente, sob pena de nulidade, as cláusulas essenciais previstas no art. 10-A e a comprovação prevista no art.10-B da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, sendo absolutamente vedada nova prorrogação ou adição de vigência contratual."

#### **Razões do veto**

"A propositura legislativa, ao regularizar e reconhecer os contratos de programa, situações não formalizadas de prestação de serviços públicos de saneamento básico por empresa pública ou sociedade de economia mista, bem como possibilitar a prorrogação por 30 anos das atuais avenças, prolonga de forma demasiada a situação atual, de forma a postergar soluções para os impactos ambientais e de saúde pública decorrentes da falta de saneamento básico e da gestão inadequada da limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos. Ademais, a proposta, além de limitar a livre iniciativa e a livre concorrência, está em desconhecimento com os objetivos do novo marco legal do saneamento básico que orienta a celebração de contratos de concessão, mediante prévia licitação, estimulando a competitividade da prestação desses serviços com eficiência e eficácia, o que por sua vez contribui para melhores resultados."

Ouvidos, os Ministérios do Meio Ambiente, do Desenvolvimento Regional e da Economia manifestaram-se, ainda, pelo veto ao seguinte dispositivo:

#### **Art. 20**

"Art. 20. Aplicam-se apenas aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário os seguintes dispositivos:

I - da Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, o § 8º do art. 13;

II - da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007:

a) o art. 8º;

b) o art. 10;

c) o art. 10-A."

#### **Razões do veto**

"A propositura legislativa, ao afastar para os serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, a aplicação do § 8º, do art. 13 da Lei nº 11.107, de 2005 (normas gerais de contratação de consórcios públicos) e dos artigos 8º, 10 e 10-A, da Lei nº 11.445, de 2007 (diretrizes nacionais para o saneamento básico), quebra a isonomia entre as atividades de saneamento básico, de forma a impactar negativamente na competição saudável entre os interessados na prestação desses serviços, além de tornar menos atraente os investimentos, em desconhecimento com a almejada universalização dos serviços, foco do novo marco do saneamento, que busca promover ganhos de qualidade, efetividade e melhor relação custo-benefício para a população atendida."

Os Ministérios do Meio Ambiente, do Desenvolvimento Regional e da Justiça e Segurança Pública opinaram pelo veto ao dispositivo a seguir transcrito:

#### **Caput e § 1º do art. 21**

"Art. 21. Compete ao Município promover o licenciamento ambiental das atividades, empreendimentos e serviços de saneamento básico.

§ 1º Se não existir órgão municipal para cumprimento do estabelecido no caput deste artigo, será competente o órgão de licenciamento ambiental estadual."

#### **Razões dos vetos**

"A propositura legislativa, ao dispor sobre o âmbito de competências dos Municípios para a promoção de licenciamento ambiental, está em desconhecimento com a Lei Complementar nº 140, de 2011, que já possuem regras definidas, com base no interesse geral da União, regional dos Estados e local dos Municípios, para a promoção do licenciamento ambiental, além de ofender a Constituição da República por tratar em Lei Ordinária Federal de matéria reservada à Lei Complementar (v. g. ADI 5.127, voto do rel. p/ o ac. min. Edson Fachin, j. 15-10-2015, P. DJE de 11-5-2016)."

O Ministério do Desenvolvimento Regional manifestou-se, ainda, pelo veto ao seguinte dispositivo:

#### **§ 2º do art. 21**

"§ 2º A aprovação do licenciamento de projeto de saneamento básico terá prioridade sobre os demais que tramitem no órgão ambiental."

#### **Razões do veto**

"A propositura legislativa, ao dispor sobre o âmbito de competências dos Municípios para a promoção de licenciamento ambiental, gera insegurança jurídica por estar em desconhecimento com a Lei Complementar nº 140, de 2011, que definiu precisamente o âmbito de competências dos Municípios para o exercício dessa competência, além de ofender a Constituição da República por tratar em Lei Ordinária Federal de matéria reservada à Lei Complementar (v. g. ADI 5.127, voto do rel. p/ o ac. min. Edson Fachin, j. 15-10-2015, P. DJE de 11-5-2016)."

Essas, Senhor Presidente, as razões que me levaram a vetar os dispositivos acima mencionados do projeto em causa, as quais ora submeto à elevada apreciação dos Senhores Membros do Congresso Nacional.

Este texto não substitui o publicado no DOU de 16.7.2020.