

PROJETO DE LEI Nº XXX , DE 2025

Altera a Lei n.º 11.445, de 5 de janeiro de 2007 e a Lei 14.026, de 15 de julho de 2020, para atualizar as diretrizes nacionais para o saneamento básico e adequá-las às exigências de adaptação e mitigação da mudança climática, e dá outras providências.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei atualiza as diretrizes nacionais para o saneamento básico, para contemplar as exigências de adaptação e mitigação da mudança climática, alterando a Lei n.º 11.445, de 5 de janeiro de 2007 e a Lei 14.026, de 15 de julho de 2020, e dá outras providências.

Art. 2º A Lei n.º 11.445, de 5 de janeiro de 2007, passa a vigorar com as seguintes alterações:

Art. 3º

XX - adaptação à mudança do clima - processo de ajuste dos serviços públicos de saneamento básico ao clima presente e futuro, de forma a evitar danos potenciais e explorar oportunidades de redução da exposição e da vulnerabilidade à mudança do clima;

XXI - mitigação da mudança do clima – medidas para reduzir as emissões de gases de efeito estufa pelos serviços públicos de saneamento básico e contribuir para frear o avanço do aquecimento global.

Art. 10.....

§ 4º É obrigação do titular submeter a minuta integral do edital de licitação de delegação de serviços públicos de saneamento básico e de todos os seus anexos, sem

omissão de valores ou quaisquer informações relevantes, à prévia avaliação da entidade reguladora designada para regular a prestação dos serviços a serem delegados que deverá emitir parecer técnico e jurídico conclusivo e vinculante, que deve integrar a documentação da licitação a ser submetida à consulta pública e audiências públicas.

§ 5º Integram necessariamente a documentação que acompanha a minuta de edital a que se refere o § 1º:

- I. o plano de saneamento básico;
- II. o plano de negócios referencial;
- III. o estudo de viabilidade técnica, econômica e ambiental;
- IV. a metodologia e o memorial de cálculo da tarifa a ser cobrada pelo fornecimento de água tratada no atacado, quando for o caso; e
- V. o memorial de cálculo, por município, dos saldos indenizatórios relativos aos investimentos vinculados a bens reversíveis ainda não totalmente amortizados e depreciados, a que se refere o § 5º do art. 42, na forma do regulamento aplicável.

§ 6º É obrigação do titular de serviços contratados e do regulador dos respectivos serviços disponibilizar na internet de forma a ficarem acessíveis a qualquer do povo, independentemente da demonstração de interesse, pelo período de vigência do contrato e, no caso do regulador, por mais dez anos:

- I. a íntegra do instrumento contratual, com todos os seus aditivos e apostilas, bem como anexos e, ainda, a íntegra do edital de licitação que originou o contrato, inclusive os fundamentos e respostas aos pedidos de esclarecimentos ou impugnações;
- II. relatórios anuais de acompanhamento e avaliação da prestação delegada que informem sobre o cumprimento ou não das metas contratuais e dos indicadores de desempenho vinculados a pagamentos variáveis ao prestador.

§7º O prazo para atendimento das exigências constantes do §6º é de 30 (trinta) dias contados da assinatura do contrato de delegação e de qualquer aditivo quando ocorrer

após a entrada em vigor desta lei, ou de 60 (sessenta dias) para os contratos vigentes na entrada em vigor da lei.

§ 8º É vedada a adoção do maior valor de ônus pela outorga como critério único ou combinado para escolha do vencedor de licitação de delegação de serviço público de saneamento básico.

§ 9º É vedada a cobrança à vista de ônus na outorga de contrato de concessão de serviço público de saneamento básico, devendo, quando for o caso, o valor de eventual ônus ser distribuído uniformemente ao longo da duração do contrato, em parcelas anuais.

§ 10 O valor arrecadado com ônus de outorga pela concessão de serviço público de saneamento básico deverá ser depositado em fundo específico gerido pelo titular para aplicação exclusiva na provisão de:

- a) infraestrutura viária e de manejo de águas pluviais quando necessária à implantação sustentável de esgotamento sanitário em áreas urbanas habitadas majoritariamente por população de baixa renda;
- b) unidades sanitárias domiciliares em domicílios de famílias de baixa renda;
- c) banheiros e bebedouros públicos;
- d) saneamento rural fora da área de concessão.

Art. 10-A.

.....

I - metas de expansão dos serviços, de redução de perdas na distribuição de água tratada, de renovação e modernização dos ativos, de adaptação e mitigação da mudança climática, de qualidade na prestação dos serviços, de eficiência e de uso racional da água, da energia e de outros recursos naturais, do reúso de efluentes sanitários e do aproveitamento de águas de chuva, e compatíveis com o estabelecido no Plansab – Plano Nacional de Saneamento Básico ou instrumento que o venha substituir;

.....

Art. 11-B. Os contratos de prestação dos serviços públicos de saneamento básico deverão definir:

a) metas de universalização que garantam o atendimento de 99% (noventa e nove por cento) da população com água potável e de 90% (noventa por cento) da população com coleta e tratamento de esgotos até 31 de dezembro de 2033;

b) metas de não intermitência do abastecimento que assegurem abastecimento de água diário por 24 horas a pelo menos 93% dos domicílios, de redução de perdas de água na distribuição igual ou menor a 25% e de melhoria dos processos de tratamento, também até 31 de dezembro de 2033.

§ 1º Os contratos em vigor que não possuírem as metas de que trata o caput deste artigo deverão tê-las incluídas até 365 (trezentos e sessenta e cinco) dias da entrada em vigor desta lei.

.....

Art. 19.....

.....

I - diagnóstico da situação e de seus impactos nas condições de vida, utilizando sistema de indicadores sanitários, epidemiológicos, ambientais e socioeconômicos e apontando as causas das deficiências detectadas;

II – caracterização dos riscos e análise dos impactos relevantes de eventos extremos associados à mudança climática e das oportunidades de mitigação;

III - objetivos e metas de curto, médio e longo prazos para a universalização, para a sustentabilidade, a adaptação e mitigação da mudança climática admitidas soluções graduais e progressivas, observando a compatibilidade com os demais planos setoriais;

IV - programas, projetos e ações necessárias para atingir os objetivos e as metas, de modo compatível com os

respectivos planos plurianuais e com outros planos governamentais correlatos, incluindo os investimentos necessários à renovação e atualização de ativos, à adaptação à mudança climática, considerando os impactos de eventos extremos associados, e à mitigação da mudança climática, identificando possíveis fontes de financiamento;

V - ações para emergências e contingências;

VI - mecanismos e procedimentos para a avaliação sistemática da eficiência e eficácia das ações programadas.

.....
§ 10 O plano municipal ou regional ou suas atualizações deve caracterizar no território de cada município, as áreas a atender com:

- a) rede de abastecimento de água e rede de esgotamento sanitário;
- b) rede de abastecimento de água e soluções não coletivas de esgotamento sanitário; e
- c) soluções não coletivas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário.

.....
Art. 22.....
.....

Parágrafo único. Os ganhos de produtividade devem ser repartidos igualmente entre o prestador e, sob a forma de redução de tarifas, os usuários, na forma do art. 38, inciso I.

.....
Art. 38.
.....

§ 5º Não integram o custo do serviço objeto de concessão ou delegação da prestação e não oneram tarifas todas as despesas com a remuneração de membro da

administração superior (diretor ou membro de conselho de administração ou fiscal) de empresa concessionária ou delegatária que ultrapassem 20 (vinte vezes) a menor remuneração (salário base e benefícios incluindo o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço) paga a empregado da prestadora.

§ 6º Para efeito do disposto no parágrafo 5º, a despesa com remuneração de membro da administração superior de empresa concessionária ou delegatária, inclui parcelas fixas e variáveis, abrangendo salário base, pró-labores e outros benefícios diretos e indiretos, participação em resultados e outras parcelas de remuneração variável de curto e longo prazo, como bônus anuais e programas de ações.

.....

Art. 40-A É vedada a interrupção do serviço público de esgotamento sanitário de usuários residenciais e de estabelecimentos de saúde, de instituições educacionais e de internação coletiva de pessoas

Parágrafo único. A interrupção dos serviços públicos de esgotamento sanitário de usuários de usuários que não se enquadrem no disposto no caput somente será admitida após notificação prévia em casos de comprovação, pelo prestador da ocorrência de lançamento rotineiro na rede coletora de substâncias contaminantes em concentrações que possam trazer prejuízo às pessoas, ao pessoal de operação e manutenção do sistema, às unidades componentes do sistema ou ao meio ambiente,.” (NR)

.....

Art. 45.

.....

§ 8º A família de baixa renda tem direito à gratuidade integral dos serviços de conexão à rede de abastecimento de água e de esgotamento sanitário na edificação na qual tem domicílio, devendo os custos associados serem considerados investimento a amortizáveis pelas tarifas, ainda que os serviços sejam prestados mediante

concessão, permitido, quando couber, o reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos.

§ 9º Para fins da aplicação da gratuidade prevista no § 8º, são famílias de baixa renda as que se enquadrem no disposto no art. 2º da Lei 14.898, de 13 de junho de 2024 bem como outras famílias em situação de vulnerabilidade social nos termos de norma de regulação.

.....

Art. 54-D – É vedado o financiamento do pagamento de ônus por outorga de contrato de delegação da prestação de serviços por meio de recursos do orçamento da União, de empresas públicas e das sociedades de economia mista sob controle da União, por meio de fundos administrados direta ou indiretamente pela União ou por meio de instrumentos que contem com incentivos fiscais ou creditícios concedidos pela União.

.....

Art. 3º A Lei n.º 14.026, de 15 de julho de 2020 passa a vigorar com as seguintes alterações:

Art. 19.

.....

Parágrafo único. (REVOGADO)

§1º. Serão considerados planos de saneamento básico os estudos que fundamentem a concessão ou a privatização, desde que atendam os requisitos legais necessários e, especificamente:

I – incluam no diagnóstico a análise dos riscos associados à mudança climática e sua adaptação e as oportunidades de mitigação;

II – incluam nos objetivos e metas de curto, médio e longo prazos além da universalização, a sustentabilidade técnica, econômica, social e ambiental, a adaptação e a mitigação da mudança climática;

III - abranjam integralmente os territórios de todos os municípios presentes na área da concessão e todas as atividades que integrem os serviços objeto da concessão,

inclusive aquelas que não sejam consideradas objeto da concessão;

IV – identifiquem no território, as áreas a atender com:

- a) rede de abastecimento de água e rede de esgotamento sanitário;
- b) rede de abastecimento de água e soluções não coletivas de esgotamento sanitário; e
- c) soluções não coletivas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário;

V - identifiquem e incluam separadamente para as áreas da concessão e para as áreas eventualmente não incluídas na concessão, os investimentos necessários à universalização e à reposição e à atualização de ativos por pelo menos 35 (trinta e cinco) anos ou durante todo o prazo de contrato de delegação da prestação quando for o caso, observadas as premissas adotadas no Plansab para a quantificação desses investimentos;

VI - avaliem os impactos relevantes e caracterizem os riscos de eventos extremos associados à mudança climática, identificando os investimentos necessários à adaptação aos mesmos bem como os relativos a medidas de mitigação;

VII – examinem e avaliem as diversas alternativas de prestação dos serviços, incluindo a prestação direta e a prestação indireta, identificando as respectivas vantagens e desvantagens e apresentando justificativas para as escolhas;

VIII – identifiquem e analisem modelos alternativos de prestação de serviços nas áreas eventualmente não incluídas na concessão, estruturando modelagem econômica que demonstre a viabilidade técnica, econômica, social e ambiental desses modelos alternativos;

IX -sejam submetidos à consulta pública e a pelo menos uma audiência pública presencial na sede de cada um dos municípios sobre os quais dispõe.

§ 2º Os planos de saneamento básico originados em estudos que fundamentaram a concessão ou a privatização, deverão ser revistos periodicamente, por iniciativa do titular, em prazo não superior a 10 (dez) anos.

.....

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

Minuta

JUSTIFICATIVAS

A mudança climática traz ameaças graves aos direitos humanos à água e ao saneamento. Recursos hídricos escassos estão sob pressão de secas não só no Nordeste, mas praticamente em todas as regiões do país, inclusive na Amazônia. A elevação da temperatura aumenta a demanda por água tanto para o abastecimento público quanto para outros usos, especialmente para geração de energia e para irrigação. Esse aumento de temperatura também altera o ciclo hidrológico das águas, alterando tanto as vazões de cheias, quanto as vazões de estiagens. As inundações de grande intensidade ceifam vidas, ofendem a saúde pública, trazem danos e prejuízos ao patrimônio público e privado, além de ameaçar mananciais e danificar as infraestruturas de saneamento básico. As vazões de estiagens alteram a disponibilidade hídrica nos cursos d'água, afetando tanto a disponibilidade de água para abastecimento humano, quando a capacidade de autodepuração do corpo receptor, o que implica na necessidade de se buscar novos mananciais para captação de água ou mesmo de novos corpos receptores para lançamentos de esgotos, ou ainda, ampliação do nível de tratamento dos esgotos para garantir o lançamento no mesmo corpo receptor atendendo as legislações ambientais.

Observando o Plano Clima, instrumento que expressa esforço brasileiro para combater causas e efeitos do aquecimento global, é indispensável incorporar ao planejamento dos serviços públicos de saneamento básico medidas de adaptação e mitigação da mudança climática. A adaptação pressupõe ênfase no aumento na resiliência da oferta desses serviços, exigindo maior integração do saneamento básico com as demais políticas públicas, em especial com a ambiental e a de gestão dos recursos hídricos, sem o que os esforços na busca da universalização não terão eficácia.

Por outro lado, no âmbito da mitigação, é preciso identificar e reduzir emissões de gases efeito estufa especialmente no manejo dos resíduos sólidos e no tratamento de esgoto.

Dado este quadro, o presente projeto de lei dá ênfase na qualificação do planejamento dos serviços públicos de saneamento básico e do processo de delegação da prestação destes serviços. Busca-se para além da indispensável universalização do acesso, assegurar sustentabilidade técnica econômica, social e ambiental, considerando metas de mitigação da mudança climática e da adaptação dos serviços públicos de saneamento básico aos seus impactos

Assim, a nova redação do inciso I do art. 10-A da Lei 11.445/2007 inclui entre as metas do plano de saneamento básico, aquelas referentes à mitigação e à

adaptação aos riscos da mudança climática, não precisando de maiores justificativas.

No mesmo sentido, segue a proposta de nova redação do art. 19 da Lei n.º 14.026/ 2020, revogando o atual parágrafo único e detalhando, no parágrafo primeiro, as exigências para que sejam considerados planos de saneamento básico os estudos que fundamentem a concessão ou a privatização, incluindo a necessidade de análise dos riscos associados à mudança climática e objetivos e metas relacionados à sustentabilidade técnica, econômica, social e ambiental e à adaptação à mudança climática. Acrescenta-se um parágrafo 2º para reafirmar a necessidade de revisão periódica também dos planos de que trata o caput no prazo máximo de dez anos.

Por outro lado, várias disposições deste projeto de lei trazem propostas de aperfeiçoamento do processo de concessão dos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, com base em lições aprendidas no período posterior à Lei 14.026/2020.

Neste sentido, a proposta de nova redação para o parágrafo 4º do art. 10 da Lei 11.445/2007, traz para a entidade reguladora o papel de avaliar e colaborar na elaboração e aperfeiçoamento dos editais de licitação de concessões dos serviços públicos de saneamento básico, boa prática que permite ainda que a regulação do contrato se dê posteriormente de modo mais efetivo e seguro, em razão do conhecimento prévio da matéria pelo regulador. Pelas mesmas razões, se está exigindo no parágrafo 5º que da documentação que acompanha a minuta de edital faça parte necessariamente o plano de negócios referencial, o estudo de viabilidade técnica e econômica e o memorial de cálculo por município dos saldos indenizatórios relativos aos investimentos vinculados a bens reversíveis não totalmente amortizados ou depreciados, de modo a viabilizar segurança jurídica ao atendimento do disposto no art. 42, § 5º da Lei 11.445/2007.

Já a proposição de nova redação para os parágrafos 6º e 7º do art. 10 da Lei 11.445/2007 se alinha com a Lei de Acesso à Informação, e dá consequência ao princípio da ampla publicidade a que devem se submeter os atos administrativos, mormente os relativos a serviços públicos essenciais, permitindo o acompanhamento e avaliação do desempenho da delegação da prestação pelos interessados, ou seja o exercício do controle social, princípio democrático basilar que assegura a participação da sociedade civil na gestão e fiscalização dos serviços públicos, garantindo transparência e acompanhamento das ações do governo para assegurar a qualidade e a boa aplicação dos recursos.

Por seu turno, a redação do parágrafo 8º do art. 10 da Lei 11.445/2007 preconiza a adoção de boas práticas na licitação da delegação de serviço público de saneamento básico, vedando a adoção do maior valor de ônus da outorga como critério único ou combinado para escolha do vencedor. Observe-se que não se pretende restringir a cobrança a previsão de outorga onerosa de contrato de concessão da prestação de serviço de saneamento básico mas objetivamente vedar adoção do maior valor da outorga onerosa como critério único ou combinado para escolha do vencedor. Esta prática induz onerações injustificadas às tarifas cobradas dos usuários e traz insegurança à viabilidade econômica da execução contratual. Na França, relatório da Corte de Contas afirmou que as taxas de entrada (no Brasil, as outorgas onerosas) eram contrárias à lógica econômica sólida e à justiça, uma vez que os usuários estavam pagando mais não apenas pelo serviço e sua infraestrutura, mas também para financiar um pagamento adiantado que beneficiava o município.¹ Com esses fundamentos, há 30 anos, a Lei Barnier (Lei n.º 95101, de 2 de Fevereiro de 1995) proibiu na França as taxas de entrada nos contratos de concessão de serviços de utilidade pública, incluindo os serviços de abastecimento de água.

A redação proposta para o parágrafo 9º do art. 10 da Lei 11.445/2007, quando veda a cobrança à vista de ônus da outorga onerosa pela concessão de serviço público de saneamento básico, prevendo que o valor de eventual outorga seja distribuído uniformemente ao longo da duração, observa princípio de boa prática fiscal evitando passivo a descoberto no erário e reduzindo a sobrecarga ao concessionário no período inicial do contrato quando normalmente são maiores os investimentos em infraestruturas.

O disposto no § 10 direciona a aplicação de receitas arrecadada pelos titulares com ônus de outorga pela concessão para o custeio de ações que objetivem ampliar a acessibilidade física e reforçar a sustentabilidade do abastecimento de água e do esgotamento sanitário, em linha com a garantia dos direitos humanos tanto no âmbito domiciliar quanto no extra domiciliar. A disposição tem o mérito de evitar que os recursos das outorgas sejam aplicados em ações estranhas ao saneamento básico, situação em a outorga onerosa estaria sendo utilizada para custear atividades estranhas ao serviço público que originou a arrecadação e, portanto, fazendo papel do imposto.

A diretriz constante da redação do § 10 do art. 19 da Lei 11.445/2007 prevendo que o plano municipal ou regional caracterize no território de cada município, as áreas a atender com rede de esgotamento sanitário e aquelas a atender com soluções não coletivas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, se reveste de caráter meritório por diminuir incerteza na execução de

¹ Ver cace.fr+1.

contrato, aumentando a segurança jurídica, sendo o plano o melhor instrumento para definir onde tais soluções, que são validadas pelo Plansab, devem ser aplicadas.

A inclusão da alínea b) no caput do art. 11-B traz a definição a metas relevantes, particularmente no contexto da mudança climática, que haviam ficado em aberto . nas alterações introduzidas no marco legal pela lei 14.026/2020. Assim, fica previsto que, além da metas de universalização, os contratos de prestação dos serviços públicos de saneamento básico deverão definir metas de não intermitência do abastecimento que assegurem abastecimento de água diário por 24 horas a pelo menos 93% dos domicílios, de redução de perdas de água na distribuição igual ou menor a 25% e de melhoria dos processos de tratamento, também até 31 de dezembro de 2033.

A redação proposta para o parágrafo único do art. 22 da Lei 11.445/2007, de modo coerente, apenas ilumina melhor matéria tratada no inciso IV do mesmo artigo.

Os parágrafos § 5º e § 6º do art. 38 da Lei 11.445/2007 estabelecem limite de despesas com a remuneração de membro da administração superior para fins de incorporação no custo do serviço objeto de concessão ou delegação da prestação e portanto para a oneração de tarifas. O limite protege o usuário contra o repasse de despesas desproporcionais, que não guardam relação com a qualidade ou eficiência do serviço, e sua adoção se justifica pelos princípios de justiça e modicidade tarifária, interesse público, controle de custos e eficiência.

A explicitação, na redação do art. 40-A, da vedação da interrupção do serviço público de esgotamento sanitário nos casos de usuários residenciais e de estabelecimentos de saúde, de instituições educacionais e de internação coletiva de pessoas atende exigência de tutela da saúde pública. No parágrafo único se explicita casos específicos onde a desobediência comprovadamente reiterada à exigência ambiental justifica a interrupção do serviço público de esgotamento sanitário.

Para fins de assegurar a acessibilidade econômica aos serviços de água e esgoto das famílias de baixa renda , e assim promover a meta de universalização, a redação dada aos parágrafos 8º e 9º do Art. 45 da Lei 11.445/2007 prevê o direito à gratuidade dos serviços de conexão à rede de abastecimento de água e de esgotamento sanitário na edificação na qual tem domicílio família de baixa renda que se enquadre nos critérios constantes da Lei de Tarifa Social (Lei 14.898/2024) previstos. Para evitar desequilíbrios, os custos associados a execução desses serviços são considerados investimentos amortizáveis.

Por último está sendo proposto o acréscimo do art. 54-C na Lei 11.445/2007, que veda o financiamento do pagamento de ônus por outorgas de contrato de delegação da prestação de serviços por meio de recursos do orçamento da União, de empresas públicas e das sociedades de economia mista sob controle da União, por meio de fundos administrados direta ou indiretamente pela União ou por meio de instrumentos que contem com incentivos fiscais ou creditícios concedidos pela União. Tal medida se justifica pela necessidade de preservar a finalidade pública de mecanismos de fomento, que devem financiar investimentos nas infraestruturas dos serviços delegados, e não contrapartidas financeiras aos concedentes. O uso de recursos federais incentivados para financiar o pagamento de outorgas distorce o equilíbrio federativo, introduz risco moral ao estimular propostas artificiais em licitações, e compromete a racionalidade econômica dos contratos, desviando recursos que deveriam ser aplicados diretamente na universalização, na melhoria da qualidade e na sustentabilidade dos serviços públicos delegados. Trata-se, portanto, de salvaguarda da boa governança e da eficiência no uso dos recursos públicos.

Essas, portanto, são as razões pelas quais solicito o irrestrito apoio dos nobres Pares, objetivando a necessária discussão, a eventual adequação e a rápida aprovação desta proposição.

Sala das Sessões, em XX de outubro de 2025.