



COMENTÁRIOS À LEI Nº 13.329/2016, QUE INSTITUI O REGIME ESPECIAL DE INCENTIVOS PARA O SANEAMENTO BÁSICO - REISB

Carlos Sérgio Gurgel da Silva¹

RESUMO

Através do presente artigo realiza-se uma análise jurídica acerca da recente Lei nº 13.329, de 01 de agosto de 2016, que institui o Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento do Saneamento Básico – REISB de modo que se perceba a sua importância para o desenvolvimento sustentável, principalmente, nos núcleos urbanos. Far-se-á uma análise, nas linhas que se seguem, sobre a completude e/ou eventuais lacunas deixadas por esta lei que já representa um grande avanço para a efetivação do direito à cidade sustentável no Brasil.

Palavras-chaves: Saneamento básico. Crédito tributário. Desenvolvimento sustentável. Meio ambiente. Desenvolvimento.

1 INTRODUÇÃO

O saneamento básico é essencial e basilar em qualquer planejamento público, seja em espaços urbanos ou em espaços rurais. Trata-se de realização (prestação) material essencial para que se tenha um padrão mínimo de qualidade de vida em qualquer sociedade.

Condições de insalubridade em aglomerações humanas são a causa de epidemias e doenças que dizimaram grande parte da população mundial, principalmente no período que an-

¹ Professor (efetivo) da Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte, Campus de Natal, Doutorando em Direito pela Universidade de Lisboa (Portugal), Mestre em Direito Constitucional pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Especialista em Direitos Fundamentais e Tutela Coletiva pela Fundação Escola Superior do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte, Advogado Ambiental e Geógrafo. Autor de inúmeros artigos e capítulos de livros nas áreas de direito ambiental, direito urbanístico, direito administrativo e direito constitucional.

tecede o século XIX. A Inglaterra, especialmente a sua capital, Londres, sofreu uma epidemia de cólera, na segunda metade do século XIX, que levou à morte muitas pessoas. O resultado deste grave problema: Londres foi a primeira cidade do mundo a implantar um sistema de saneamento básico que visava afastar os efluentes poluídos da cidade e tratá-los antes de devolvê-los aos rios ou ao solo, para infiltração.

A presente lei veio em boa hora, em um momento em que as cidades brasileiras ganham, cada vez mais, um aparato de disposições normativas que permitem uma melhor gestão dos espaços urbanos. Cuida-se a seguir, em breves linhas, do que a presente lei trouxe em termos de avanços, no que tange à efetivação do meio ambiente equilibrado nos espaços urbanos e territoriais, sem deixar de se apontar críticas em relação a imprecisões terminológicas e/ou outras questões técnicas.

2 RELEVÂNCIA DO SANEAMENTO BÁSICO PARA A EFETIVAÇÃO DE DIREITOS

O saneamento básico é indispensável a qualquer comunidade, pois se trata de condição de salubridade básica para que doenças sejam evitadas e para que se possa efetivar o direito à vida de uma maneira geral, não apenas relacionada à vida humana, mas a todos os outros seres vivos do ambiente.

Trata-se, como se observa, de uma política que, se efetivada, serve a concretização de inúmeros princípios, constitucionais e constitucionais-ambientais, como os princípios da dignidade da pessoa humana, do meio ambiente ecologicamente equilibrado, da prevenção, da função social da propriedade, do poluidor-pagador, do desenvolvimento sustentável, entre outros. Trata-se, portanto, de um direito humano que serve a concretização de outros direitos humanos e fundamentais.

Diz-se, comumente, que “água é vida”. No entanto, a água também pode ser vetor de morte. Basta que esteja contaminada/poluída. Para tanto, coloca-se como dever fundamental, da coletividade, mas principalmente do Poder Público, a defesa ambiental nos espaços urbanos e territoriais, através de ações de planejamento, de modo a se conferir tratamento adequado à captação, distribuição, coleta (pós-uso) e destinação final dos recursos hídricos.

Sobre a questão da essencialidade do saneamento básico, Granziera (2003, pág. 118) destaca:

O Consumo humano constitui o uso prioritário da água, pois relaciona-se diretamente com o direito básico à vida. O abastecimento de água potável insere-se no saneamento básico, que deve ser entendido aqui, para os fins ora propostos, como os serviços de águas e esgotos, ou seja, “a solução dos problemas relacionados estritamente com o abastecimento de água e disposição dos esgotos de uma comunidade.

Esta mesma autora continua sua explanação, destacando que:

Cabe um tratamento mais detalhado dessa forma de utilização das águas, principalmente pela prioridade que se dá ao abastecimento de água, principalmente pela prioridade que se dá ao abastecimento de água potável às populações, garantia da própria vida, além de sua interface com as questões ambientais, provocadas pelo lançamento de esgotos *in natura* nos corpos hídricos, problema que assola a grande maioria dos municípios do país.

Como já referido em linhas supra, por volta da segunda metade do século XIX, a cidade de Londres foi palco de uma grande tragédia urbana. Uma epidemia de cólera, que dizimou grande parte da população londrina, foi causada, principalmente, pela falta de estrutura para a drenagem e afastamento de esgotos que eram produzidos em áreas com densa ocupação populacional.

Sobre este acontecimento, lembra Johnson (2008, págs. 188-189):

Depois de anos de evasivas burocráticas, o Grande Fedor finalmente instigou as autoridades a lidar com o tema crucial que John Snow identificara uma década antes: a contaminação da água do Tâmesa provocada pelas linhas de esgoto que desaguavam diretamente no rio. Os planos há muito elaborados foram finalmente desengavetados em virtude do clamor público em torno do Grande Fedor. Com ajuda do visionário engenheiro Joseph Bazalgett, a cidade lançou-se em um dos mais ambiciosos projetos de engenharia do século XIX: um sistema de linhas de esgoto que escoaria tanto os dejetos quanto as águas de superfície para o leste, longe do centro de Londres. A construção de novos esgotos era um empreendimento tão épico e duradouro quanto a construção da Ponte do Brooklyn ou a Torre Eiffel. Sua grandiosidade encontra-se no subsolo, longe dos olhos, e por isso, não é invocada com a mesma frequência que outras conquistas, mais simbólicas do período. No entanto, os esgotos de Bazalgett foram cruciais ao demonstrarem que uma cidade era capaz de responder a uma profunda crise ambiental e sanitária que se estendia por toda parte, com um projeto que solucionava de fato o problema que se propunha combater.

Como explica Johnson (2008, pág.189), os empecilhos técnicos para a conclusão das obras de saneamento básico, na Londres do século XIX, não foram poucos, uma vez que a cidade já possuía uma complicada infraestrutura de encanamentos, ferrovias e edifícios, além de uma população de quase três milhões de habitantes. Como ele mesmo destaca:

Era de fato um trabalho muito complicado (...). Às vezes passávamos semanas delineando um projeto até que, de repente nos deparávamos com alguma ferrovia ou canal que arruinava tudo e éramos obrigados a começar outra vez. Mas, de qualquer forma, *o mais avançado e elaborado sistema de esgotos de todo o mundo encontrava-se em funcionamento em 1865.*

A partir de então, a população londrina passou a experimentar saltos gradativos de qualidade de vida. O projeto de Bazalgett passou a inspirar gestores públicos, em inúmeros países, que passaram a construir em suas cidades, sistemas semelhantes.

No entanto, segundo a realidade brasileira, muitas cidades brasileiras, até mesmo capitais de Estados-membros, não dispõem de uma adequada rede de saneamento básico, fato que tem colocado em risco a saúde de milhares, e até milhões de pessoas.

Com base nesta realidade e na essencialidade do saneamento básico, convém que o Estado avance, não só ao legislar sobre a matéria, mas, principalmente, ao tornar viáveis as medidas práticas que permitam uma melhor gestão e destinação final (após tratamento adequado) das águas servidas da cidade, sejam elas residenciais, comerciais ou industriais.

3 BASE CONSTITUCIONAL PARA O SANEAMENTO BÁSICO

A Constituição de 1988², dispõe em seu art. 21, inciso XX, abaixo transcrito, que compete a União instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes públicos. É o que faz a União, através da presente lei, que altera a Lei nº 11.445/2007³ (que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico) para incluir os artigos 54-A e 54-B, os quais instituem o Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento de Saneamento Básico (REISB).

Art. 21. Compete à União:

(...)

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

Está também disposto sobre o saneamento básico no artigo 23, inciso IX, colocando-o como sendo de competência administrativa (executiva) de todos os entes federados.

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

(...)

IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

Nota-se ainda a preocupação do constituinte com o saneamento básico ao dispor sobre o mesmo, ao tratar do Sistema Único de Saúde (SUS):

Art. 200. Ao sistema único de saúde compete, além de outras atribuições, nos termos da lei:

(...)

2 BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em 02 de agosto de 2016.

3 BRASIL. **Lei nº 11.445/2007**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm>. Acesso em 02 de agosto de 2016.

IV - participar da formulação da política e da execução das ações de saneamento básico;

Por fim, cabe mencionar o principal artigo a tratar da questão ambiental como um todo, a saber, o artigo 225 da Constituição Federal de 1988, que em seu §1º, inciso V dispõe que para assegurar a efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, incumbe ao Poder Público controlar a produção de substância que comporte risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente, como abaixo transcrito.

Art. 225. Todos têm direito ao *meio ambiente ecologicamente equilibrado*, bem de uso comum do povo e *essencial à sadia qualidade de vida*, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º. Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

(...)

V - *controlar a produção*, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;

Os efluentes - entendendo-se os mesmos como as águas servidas, após terem passado por processos produtivos ou por utilizações comerciais ou residenciais, são gerados pela transformação da água limpa, distribuída pelas companhias de águas e esgotos, em águas residuais - águas servidas - que em muitos casos (a grande maioria) tornam-se impróprias para o descarte direto no ambiente, sob o risco de causar significativa degradação ambiental (poluição).

Em cidades como Natal, capital do Estado do Rio Grande do Norte, a importância do saneamento básico torna-se ainda maior, uma vez que o descarte inadequado dos efluentes contribui diretamente para a contaminação do aquífero, já que o solo de toda a região metropolitana de Natal é do tipo dunar, com elevada porosidade e elevada capacidade para infiltração.

4 A LEI Nº 13.329/2016 E O INCENTIVO AO SANEAMENTO BÁSICO

A lei em comento⁴ tem sua importância na medida em que acrescenta artigos (arts. 54-A e art. 54-B) à Lei nº 11.445/2007, instituindo um regime de incentivo para o desenvolvimento do saneamento básico em todo o país. O objetivo principal da presente norma é estimular a pessoa jurídica prestadora de serviços públicos de saneamento básico a aumentar seu volume de investimentos por meio da concessão de créditos tributários.

Segundo a redação do parágrafo único do artigo 54-A da Lei nº 11.445/2007, incluído pelo artigo 1º da lei em comento, a vigência do Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento do Saneamento Básico - REISB se estenderá até o ano de 2026.

Nos termos do art. 54-B da Lei nº 11.445/2007, incluído pelo artigo 1º da lei em destaque:

4 BRASIL. Lei nº 13.329/2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13329.htm>. Acesso em 02 de agosto de 2016.

Art. 54-B. É beneficiária do REISB a pessoa jurídica que realize investimentos voltados para a sustentabilidade e para a eficiência dos sistemas de saneamento básico e em acordo com o Plano Nacional de Saneamento Básico.

Esta política de incentivo à sustentabilidade é extremamente louvável, uma vez que se mostra absolutamente compatível com o Texto Constitucional e com o princípio basilar do Desenvolvimento Sustentável.

De modo a evitar dúvidas na aplicação da referida política, o §1º do destacado artigo 54-B da Lei nº 11.445/2007 dispõe que:

§ 1º. Para efeitos do disposto no *caput*, ficam definidos como investimentos em sustentabilidade e em eficiência dos sistemas de saneamento básico aqueles que atendam:

- I - ao alcance das metas de universalização do abastecimento de água para consumo humano e da coleta e tratamento de esgoto;
- II - à preservação de áreas de mananciais e de unidades de conservação necessárias à proteção das condições naturais e de produção de água;
- III - à redução de perdas de água e à ampliação da eficiência dos sistemas de abastecimento de água para consumo humano e dos sistemas de coleta e tratamento de esgoto;
- IV - à inovação tecnológica.

Os incisos I a IV do supracitado §1º do art. 54-B da lei nº 11.445/2007 representam as principais metas a serem alcançadas pelo Poder Público em sua tarefa de ordenar corretamente os espaços urbanos e territoriais, em termos de oferta, coleta e destinação final de recursos hídricos: a) universalizar o abastecimento de água para consumo humano; b) preservação dos mananciais; c) redução de desperdícios; e d) inovação tecnológica.

No entanto, a lei confere critérios para que os interessados possam beneficiar-se dos créditos tributários que a lei se refere. Neste sentido, veja-se o teor do §2º do art. 54-B da Lei nº 11.445/2007, incluído pela lei em destaque:

§ 2º. Somente serão beneficiados pelo REISB projetos cujo enquadramento às condições definidas no *caput* seja atestado pela Administração da pessoa jurídica beneficiária nas demonstrações financeiras dos períodos em que se apurarem ou se utilizarem os créditos.

A lei define ainda as hipóteses em que as pessoas jurídicas não podem se beneficiar dos referidos créditos tributários. Leia-se o §3º do tratado art. 54-B:

§ 3º. Não se poderão beneficiar do REISB as pessoas jurídicas optantes pelo Regime Especial Unificado de Arrecadação de Tributos e Contribuições devidos pelas Microempresas e Empresas de Pequeno Porte - Simples Nacional, de que trata a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, e as pessoas jurídicas de que tratam o inciso II do art. 8º da Lei no 10.637, de 30 de dezembro de 2002, e o inciso II do art. 10 da Lei nº 10.833, de 29 de dezembro de 2003.

O inciso II do art. 8º da Lei nº 10.637/2002⁵ assim dispõe:

Art. 8º. Permanecem sujeitas às normas da legislação da contribuição para o PIS/Pasep, vigentes anteriormente a esta Lei, não se lhes aplicando as disposições dos arts. 1º a 6º:
(...)

II – as pessoas jurídicas tributadas pelo imposto de renda com base no lucro presumido ou arbitrado;

Vale ainda destacar, para o entendimento completo do §3º do art. 54-B da Lei nº 11.445/2007, o inciso II do art. 10 da Lei nº 10.833/2003⁶, abaixo transcrito:

Art. 10. Permanecem sujeitas às normas da legislação da COFINS, vigentes anteriormente a esta Lei, não se lhes aplicando as disposições dos arts. 1º a 8º:
(...)

II - as pessoas jurídicas tributadas pelo imposto de renda com base no lucro presumido ou arbitrado;

Por fim, dispõe o §4º do art. 54-B da Lei nº 11.445/2007, incluída pela lei em comento que:

§ 4º. A adesão ao REISB é condicionada à regularidade fiscal da pessoa jurídica em relação aos impostos e às contribuições administrados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil.

Nota-se, na referida lei, ausência de disposições mais específicas e expressas acerca de quais créditos tributários podem ser conferidos como forma de incentivar o desenvolvimento do saneamento básico em todo o país.

5 CONSIDERAÇÕES SOBRE A EXTRAFISCALIDADE DA LEI 13.329/2016

Em primeiro momento convém explicar, em síntese, o significado do termo extrafiscalidade. Extrafiscalidade é uma característica de alguns tributos. A extrafiscalidade se opõe, em essência, à fiscalidade. A natureza fiscal de um tributo determina que seu principal objetivo é carrear aos cofres públicos recursos que serão usados para o custeio da despesa pública, ordenado segundo disposições das leis orçamentárias correspondentes.

Já, a natureza extrafiscal implica afirmar que o principal objetivo da norma é incentivar ou desestimular comportamentos, como, por exemplo: inibir o consumo de bebidas alcóolicas e o fumo através da elevação de alíquotas de IPI; elevação da alíquota do IPTU progressivo quando há descumprimento da função social da propriedade urbana; e no presente caso, incentivar

5 BRASIL. Lei nº 10.637/2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10637.htm>. Acesso em 02 de agosto de 2016.

6 BRASIL. Lei nº 10.833/2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.833compilado.htm>. Acesso em 02 de agosto de 2016.

projetos de saneamento básico através de concessão de créditos tributários.

6 IMPRECISÕES QUANTO AO TERMO CRÉDITO TRIBUTÁRIO

Nota-se, na presente lei, imprecisão quanto ao uso termo ‘crédito tributário’. Percebe-se, ao mergulhar do ‘espírito da presente lei’ que o legislador faz confusão entre incentivo fiscal e crédito tributário.

Como ensina Martins (2013, pág. 174), crédito tributário é o direito subjetivo do sujeito ativo (ente tributante) de uma obrigação tributária, de exigir do sujeito passivo (contribuinte) o pagamento do tributo ou da penalidade pecuniária. O crédito tributário decorre da obrigação principal e tem a mesma natureza desta (art. 139 do CTN). Representa o crédito tributário a formalização efetiva da relação jurídica entre o fisco e o contribuinte.

Não obstante a dogmática tributária defina crédito tributário como o direito subjetivo do sujeito ativo de exigir o tributo do sujeito passivo, após ter ocorrido o lançamento do mesmo, há, na prática tributária a difusão da ideia de que o sujeito passivo pode, em hipóteses específicas, ter um crédito tributário a ser compensado ou a ser cobrado do Poder Público.

Senão veja a seguinte notícia, extraída do sítio jurídico denominado Consultor Jurídico⁷:

O contribuinte pode quitar parcelas do Refis da Crise com crédito tributário. Isso porque o Fisco não pode impor o modo de pagamento, devendo ser observada a regra mais benéfica para a empresa. A decisão é do Tribunal Regional Federal da 4ª Região ao julgar o processo de uma transportadora que buscou a compensação.

Segundo o advogado Cezar Augusto Cordeiro Machado, da Sociedade de Advogados Alceu Machado, Sperb & Bonat Cordeiro, que defendeu a transportadora envolvida no processo, a decisão é inovadora, pois desobriga a empresa de compensar créditos tributários apenas do valor total (consolidado) dos débitos parcelados.

A empresa de transporte fez vários parcelamentos tributários na Receita Federal e estava pagando mais de R\$ 150 mil em tributos por mês, mas nos últimos meses ficou em atraso no valor R\$ 393,6 mil. Para quitar a dívida, afirmou que tinha crédito reconhecido administrativamente no valor de R\$ 1,2 milhão, atualizado pela Selic. E queria usar o crédito para quitar as parcelas vencidas dos parcelamentos.

De toda forma, como já havíamos referido em linhas passadas, a lei em análise deveria ter especificado melhor como se processaria, qual a natureza e que tipo de crédito tributário pode ocorrer na hipótese aqui ventilada.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

⁷ CONSULTOR JURÍDICO. **Empresa pode pagar dívida do Refis com crédito tributário**. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2014-fev-08/empresa-usar-credito-tributario-abater-divida-refis>>. Acesso em 02 de agosto de 2016.

Ao final deste breve ensaio, percebe-se que a ideia para a criação da referida norma foi relevante, uma vez que se soma aos esforços constitucionais e da legislação infraconstitucional no sentido de garantir um meio ambiente saudável, que possa servir à concretização de princípios como os do desenvolvimento sustentável, da prevenção, da dignidade da pessoa humana e de direitos, elevados à categoria de direitos fundamentais, segundo o ordenamento jurídico brasileiro.

Qualquer esforço no sentido de controlar efluentes, residenciais, comerciais ou industriais, que possam causar poluição é, não só benéfica, mas essencial para a garantia de direitos como: a) o direito à vida; b) direito à saúde; c) direito ao bem-estar; d) direito ao meio ambiente equilibrado (ambiente natural, com sua fauna e flora); e) direito a cidades sustentáveis. Trata-se, portanto, de direito com a essencialidade de direitos fundamentais.

No entanto, não obstante a importância desta norma, nota-se a presença de algumas imprecisões na redação (técnica) legislativa, as quais podem impor limites à aplicação do referido instrumento/mecanismo. Neste sentido, sugere-se alteração (por meio de outra lei) do referido texto, de modo a especificar as hipóteses de créditos tributários a serem instituídos em favor dos sujeitos passivos das obrigações tributárias e como deve ocorrer o seu processamento. É possível também, como alternativa, elaborar outra lei com o objetivo de explicar, em minúcias, as hipóteses legais de constituição do crédito tributário e sua aplicação em favor do contribuinte.

REFERÊNCIAS

JOHNSON, Steven. **Mapa fantasma**: como a luta de dois homens contra o cólera mudou o destino de nossas metrópoles. Rio de Janeiro: Zahar, 2008.

MARTINS, Sérgio Pinto. **Manual de direito tributário**. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

GRANZIERA, Maria Luíza Machado. **Direito de águas**: disciplina jurídica das águas doces. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

COMMENTS ON THE LAW Nº 13.329/2016, ESTABLISHING THE SPECIAL INCENTIVE SCHEME FOR SANITATION DEVELOPMENT

ABSTRACT

Through this article is carried out a legal analysis about the recent Law nº. 13.329 of August 01, 2016, establishing the Special Incentive Scheme for Sanitation Development, so that they realize their importance for development sustainable, especially in urban centers. It will be done an analysis, in the following lines, on the completeness and/or any gaps left by this law, which already represents a major breakthrough for the

realization of the right to a sustainable city in Brazil.

Keywords: Sanitation. Tax credit. Sustainable development. Environment. Development.