

Sumário Executivo de Medida Provisória

Medida Provisória nº 868, de 2018

Publicação: DOU de 28 de dezembro de 2018.

Ementa: 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 competência para editar normas de referência nacionais sobre o serviço de saneamento; a Lei nº 10.768, de 19 de novembro de 2003, para alterar as atribuições do cargo de Especialista em Recursos Hídricos; a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, para aprimorar as condições estruturais do saneamento básico no País; 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.

Resumo das Disposições

A Medida Provisória (MPV) nº 868, de 2018, reproduz o texto da MPV nº 844, de 2018, publicada em 9 de julho de 2018 e cujo prazo de vigência encerrou-se em 19 de novembro do mesmo ano. O novo texto foi editado após o término da sessão legislativa e incorpora modificações introduzidas durante a tramitação da MPV nº 844, de 2018, no Congresso Nacional.

A nova MPV destina-se, como informa sua ementa, a atualizar o marco legal do saneamento básico no Brasil. Para tanto, atribui à Agência Nacional de Águas (ANA) a competência para editar normas de referências nacionais sobre o serviço de saneamento, além de alterar as atribuições do cargo de Especialista em Recursos Hídricos e alterar a lei de regência da matéria para aprimorar as condições estruturais do saneamento básico no Brasil.

Para tanto, promove alterações na Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, que “dispõe sobre a criação da Agência Nacional de Águas – ANA, entidade federal de implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos”; na Lei nº 10.768, de 19 de novembro de 2003; que “dispõe sobre o Quadro de Pessoal da Agência Nacional de Águas - ANA, e dá outras providências”; na Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que “estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico”; e na Lei nº 13.529, de 4 de dezembro de 2017, que, entre outras providências, “dispõe sobre a participação da União em fundo de apoio à estruturação e ao desenvolvimento de projetos de concessões e parcerias público-privadas”.

O art. 1º da MPV altera a ementa da Lei nº 9.984, de 2000.

O art. 2º da MPV modifica os arts. 1º, 3º, 4º, 8º, 11 e 13 da Lei nº 9.984, de 2000, e acrescenta-lhe os arts. 4º-C, 4º-D, 8º-B e 17-B.

Nos arts. 1º e 3º da Lei nº 9.984, de 2000, a MPV atribui à ANA a responsabilidade de instituir normas de referência nacionais para a regulação da prestação dos serviços públicos de saneamento básico.

No art. 4º da Lei nº 9.984, de 2000, a MPV amplia as competências da ANA, contemplando a declaração de situação crítica de escassez quantitativa ou qualitativa de recursos hídricos, com regras de fiscalização e uso da água, nos casos em que impacte o atendimento de usos múltiplos em rios de domínio da União. Ademais, prevê a delegação de competências da ANA a outros órgãos e entidades da administração pública federal, estadual e distrital.



A MPV insere o art. 4º-C à Lei nº 9.984, de 2000, para disciplinar a atuação da ANA no estabelecimento de normas de referência nacionais para a regulação da prestação de serviços públicos de saneamento básico, que poderão tratar, entre outros, de cinco temas principais: *i)* padrões de qualidade e eficiência dos sistemas de saneamento básico; *ii)* regulação tarifária dos serviços públicos de saneamento básico; *iii)* padronização dos instrumentos negociais de prestação de serviços públicos de saneamento básico; *iv)* critérios para a contabilidade regulatória decorrente da prestação de serviços de saneamento básico; e *v)* redução progressiva da perda de água.

Essas normas de referência serão instituídas pela ANA de forma progressiva e contemplarão os serviços de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e drenagem e manejo das águas pluviais urbanas. As normas em comento deverão: *i)* estimular a livre concorrência, a competitividade, a eficiência e a sustentabilidade econômica; *ii)* estimular a cooperação entre os entes federativos; *iii)* promover a prestação adequada dos serviços de saneamento básico com atendimento pleno aos usuários; e *iv)* possibilitar a adoção de métodos, técnicas e processos adequados às peculiaridades locais e regionais.

Os §§ 4º a 12 do art. 4º-C regulam a atuação da ANA quanto a: *i)* processo de instituição das normas de referência; *ii)* mediação e arbitragem de conflitos; *iii)* impacto regulatório; *iv)* cumprimento das normas de referência; *v)* uniformidade regulatória; *vi)* segurança jurídica na prestação e na regulação dos serviços; *vii)* elaboração de estudos técnicos, guias e manuais sobre melhores práticas regulatórias para os serviços de saneamento básico; *viii)* capacitação de recursos



humanos na regulação do setor de saneamento básico; *ix*) articulação entre os Planos Nacionais de Saneamento Básico e de Resíduos Sólidos e a Política Nacional de Recursos Hídricos.

A MPV inclui também o art. 4º-D à Lei nº 9.984, de 2000, para estabelecer que

O acesso aos recursos públicos federais ou à contratação de financiamentos com recursos da União ou com recursos geridos ou operados por órgãos ou entidades da administração pública federal, quando destinados aos serviços de saneamento básico, **será condicionado ao cumprimento das normas de referência nacionais** para a regulação da prestação dos serviços públicos de saneamento básico estabelecidas pela ANA, observado o disposto no art. 50 da Lei nº 11.445, de 2007. (sem grifos no original)

Os §§ 2º e 3º do mesmo artigo determinam que a restrição imposta pelo *caput* só produzirá efeitos após o estabelecimento, pela ANA, das normas regulatórias de referência, e não afetarão: *i*) regras dos contratos assinados anteriormente à vigência das normas estabelecidas pela ANA; *ii*) ações de saneamento básico em áreas rurais, comunidades tradicionais, incluídas as áreas quilombolas, e áreas indígenas; e *iii*) soluções individuais que não constituem serviço público em áreas rurais ou urbanas.

A MPV altera a redação do art. 8º da Lei nº 9.984, de 2000, para que os pedidos de outorga e os atos administrativos que dele resultarem sejam publicados no sítio eletrônico da ANA, sendo os atos publicados também no Diário Oficial da União. Inclui ainda o art. 8º-B, que permite o credenciamento e o descredenciamento de técnicos, empresas especializadas, consultores independentes e auditores externos.



A MPV altera o § 1º do art. 11 da Lei nº 9.984, de 2000, para vedar que os dirigentes da ANA tenham interesse direto ou indireto em empresa relacionada com o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos ou com a prestação de serviços públicos de saneamento básico. Altera, ainda, o art. 13 para adicionar novas competências administrativas ao Diretor-Presidente da ANA.

Finalmente, o art. 2º da MPV adiciona o art. 17-B à Lei nº 9.984, de 2000, para permitir que a ANA requisite servidores de órgão, autarquias e fundações públicas da administração pública federal até 1º de agosto de 2021.

O **art. 3º da MPV** altera o art. 3º da Lei nº 10.768, de 19 de novembro de 2003, que *dispõe sobre o Quadro de Pessoal da Agência Nacional de Águas*, para alargar o rol de atribuições da carreira de Especialista em Recursos Hídricos, incluindo, entre outras: a elaboração e a proposição de normas de referência nacionais para a regulação da prestação dos serviços públicos de saneamento básico; e a promoção de ações educacionais em recursos hídricos e regulação do saneamento básico.

O **art. 4º da MPV** altera a ementa da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico, para incorporar a criação do Comitê Interministerial de Saneamento Básico.

O **art. 5º da MPV** promove mudanças substantivas na Lei nº 11.445, de 2007 (diretrizes nacionais de saneamento básico). Altera-lhe os arts. 2º, 3º, 7º, 9º, 11, 13, 17, 19, 22, 23, 29, 30, 35, 40, 43, 45, 48, 49, 50, 52 e 53 e adiciona-lhe os arts. 2º-A, 8º-C, 8º-D, 10-C, 10-D, 11-B, 25-B, 46-A, 53-D, 53-E e 53-F.



Os dispositivos alterados e acrescentados pelo art. 5º da MPV tratam de: definições (arts. 2º e 2º-A); princípios fundamentais (art. 3º); atividades do serviço público de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos urbanos (art. 7º); titularidade dos serviços públicos pelos municípios e Distrito Federal (art. 8º-C); alienação do controle acionário de companhia estatal prestadora de serviços públicos de saneamento básico (art. 8º-D); formulação das políticas públicas de saneamento básico pelo titular dos serviços (art. 9º); regras sobre chamamento público e hipóteses de dispensa de licitação pelo titular dos serviços (art. 10-C); cláusulas essenciais do contrato de concessão (art. 10-D); condições de validade dos contratos de prestação de serviços públicos de saneamento básico (art. 11); subdelegação da prestação dos serviços públicos (art. 11-B); fundos para universalização do saneamento básico (art. 13); plano de saneamento básico elaborado para o conjunto de municípios (art. 17); planos de saneamento básico (art. 19); objetivos da regulação (art. 22); normas regulatórias (art. 23); vinculação de acesso a recursos públicos federais ao cumprimento de normas de referência nacionais (art. 25-B); sustentabilidade econômico-financeira (art. 29); estrutura de remuneração e cobrança dos serviços de saneamento (art. 30), cobrança no serviço de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos (art. 35); hipóteses de interrupção dos serviços (art. 40); parâmetros mínimos de potabilidade da água e limites máximos de perdas na distribuição de água tratada (art. 43); conexão de edificações urbanas às redes públicas de água e esgoto (art. 45); situação crítica de escassez ou contaminação de recursos hídricos (art. 46-A); diretrizes e objetivos da política federal de saneamento básico (arts. 48 e 49); alocação de recursos públicos federais (art. 50); Plano Nacional de Saneamento Básico (art. 52), Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico – SINISA (art. 53); e Comitê Interministerial de Saneamento Básico – Cisb (arts. 53-D, 53-E e 53-F).



O **art. 6º da MPV** altera os arts. 1º e 2º da Lei nº 13.529, de 2017, para disciplinar a alocação dos recursos do fundo por ela instituído ao apoio a projetos de concessão e de parcerias público-privadas, assistência técnica e execução de obras de infraestrutura voltados para o saneamento básico.

O **art. 7º da MPV** cuida da transformação de cargos, sem aumento de despesa, por ato do Poder Executivo federal, do Grupo-Direção e Assessoramento Superior – DAS e dos valores remuneratórios que lhes correspondem.

O **art. 8º da MPV** revoga dispositivos específicos das Leis nº 9.984, de 2000, nº 11.445, de 2007, e nº 13.529, de 2017.

O **art. 9º da MPV** define como cláusula de vigência a data da sua publicação, à exceção do art. 5º, na parte que acrescenta o art. 10-C na Lei nº 11.445, de 2007, que entrará em vigor doze meses após a data de sua publicação.

Exposição de Motivos

A Medida Provisória nº 868, de 2018, foi encaminhada ao Congresso Nacional por meio da Mensagem nº 787, de 2018. Ela é acompanhada da Exposição de Motivos (EM) nº 00017/2018 MCidades, de 17 de dezembro de 2018, subscrita pelo Ministro de Estado das Cidades, Alexandre Baldy, que apresenta os argumentos desse ministério ao sugerir ao Presidente da República a edição da Medida Provisória.

A Exposição de Motivos principia por informar que a nova MP “altera as Leis nº 9.984, de 17 de julho de 2000, para atribuir à Agência Nacional de Águas

competência para editar normas de referência nacionais sobre o serviço de saneamento; a Lei nº 10.768, de 19 de novembro de 2003, para alterar as atribuições do cargo de Especialista em Recursos Hídricos; a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, para aprimorar as condições estruturais do saneamento básico no País; e a Lei 13.529, de 4 de dezembro de 2017, para autorizar a União a participar de fundo que tenha como finalidade exclusiva financiar serviços técnicos especializados no setor de saneamento”.

E argumenta, nesse sentido, que “apesar dos 11 anos de vigência da Lei nº 11.445/2007, a população brasileira ainda enfrenta graves problemas de acesso aos serviços públicos de saneamento básico. Enquanto a cobertura por rede de abastecimento de água é relativamente alta, com exceção para o meio rural e cidades de pequeno porte, a cobertura de domicílios por rede coletora de esgoto e por coleta e destinação ambientalmente adequada de lixo está ainda longe do ideal no Brasil”.

Segundo a Exposição de Motivos, “não se pode conviver com 35 milhões de brasileiros sem acesso a água de qualidade, 104 milhões sem esgoto tratado adequadamente, num país considerado a 9ª economia do mundo e subjugada a 123º no ranking mundial de serviços públicos de saneamento ambiental. Um país que necessita, com urgência, investimentos que superam R\$ 22 bilhões por ano até 2033, para universalizar a cobertura de água e esgoto em todo o seu território e evitar a morte prematura de mais de 15 mil pessoas por ano por doenças de veiculação hídrica ou causadas pela ausência de saneamento”.

Conforme o Ministro de Estado das Cidades, “a grande variabilidade de regras regulatórias se consolidou como um obstáculo ao desenvolvimento do setor e à universalização dos serviços”. O arranjo institucional conta com “49 agências reguladoras responsáveis pela regulação de 2.906 municípios dos 5.570 existentes, ou



seja, 48% dos municípios não possuem nenhum tipo de regulação e num ambiente em que cada município pode ter a sua agência reguladora”.

E aponta, em face desse quadro, quais seriam os problemas decorrentes desse contexto, a saber “titulares com baixa capacidade regulatória podem afetar negativamente a eficiência e desenvolvimento do setor de saneamento básico ao influenciar na qualidade ou preço dos serviços de forma inadequada”. Além disso, a falta de padronização regulatória gera “custos de transação relevantes aos prestadores, públicos e privados, que trabalham para diferentes titulares. Estes são obrigados a se adaptar a regras regulatórias potencialmente muito diferentes na prestação de um mesmo serviço”.

Depois disso, aponta também que “outro problema enfrentado nesta proposta é a coordenação e racionalização das ações federais no setor de saneamento básico. O Governo Federal atua junto aos titulares dos serviços de diversas formas, por exemplo, auxiliando no planejamento das ações e com diversas linhas de crédito para financiar os investimentos. Contudo, como apontado pelo Acórdão TCU nº 3.180/2016 (TC 017.507/2015-5), tal atuação do Governo Federal precisa de maior coordenação”.

O terceiro problema identificado na Exposição de Motivos diz respeito à Lei nº 11.107, de 2005, que traz regras gerais para a criação de consórcios públicos entre entes federados. Contudo, “algumas dessas regras não se mostram adequadas ao setor de saneamento. Destacadamente, a dispensa de licitação para a celebração de contratos de programa reduziu em demasiado a concorrência no setor de saneamento



onde, por se tratar se um monopólio natural, os concorrentes competem pelo mercado e não no mercado”.

Como soluções para os problemas apontados, a MPV:

- atribui à Agência Nacional de Águas (ANA) a competência de elaborar normas nacionais de referência regulatória para o setor de saneamento básico, que servirão como balizadores das melhores práticas para os normativos dos diferentes reguladores de saneamento básico do País.
- cria o Comitê Interministerial de Saneamento Básico (CISB), com “a finalidade de assegurar a implantação da Política Federal de Saneamento Básico e de articular a atuação dos órgãos e das entidades federais na alocação de recursos financeiros em ações de saneamento básico”.
- promove alterações na disciplina da celebração de contratos de programa pelos titulares dos serviços de saneamento.

A MPV nº 868, de 2018, cuida de vários outros pontos e, segundo a Exposição de Motivos, “prioriza a segurança jurídica e regulação adequada como condições essenciais para o desenvolvimento do setor de saneamento. Estabelece condições sadias de competição entre empresas, fortalecendo o papel do Titular desses serviços, que passam a pleitear maiores investimentos, melhor qualidade e menores preços dos serviços prestados à população”.

Por todos esses argumentos e informações, o Ministro de Estado das Cidades defende que “fica explícita na proposta a relevância do tema para o país e a sua urgência caracterizada pela imperiosa necessidade de maiores investimentos



nesse setor, de reverter uma realidade de baixos índices de cobertura desses serviços, garantindo redução significativa nos custos de Saúde e melhoria na qualidade de vida da população brasileira”.

Atualmente, a MPV aguarda designação dos membros da Comissão Mista que deverá, obrigatoriamente, emitir parecer antes de a matéria ser submetida aos Plenários da Câmara dos Deputados e do Senado Federal (art. 62, § 9º, da Constituição Federal e Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.029).

Em função do recesso parlamentar constitucional, o prazo regimental para a apresentação de emendas à MPV nº 868, de 2018, vai de 4 a 11 de fevereiro de 2019.

Brasília, 8 de janeiro de 2019

Carlos Henrique Tomé
Consultor Legislativo