

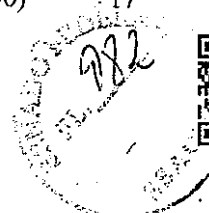
PARECER Nº 1, DE 2018 - CN

Da COMISSÃO MISTA, sobre a Medida Provisória nº 844, de 6 de julho de 2018, 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 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, e a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, para aprimorar as condições estruturais do saneamento básico no País.*

Relator: Senador VALDIR RAUPP

SUMÁRIO

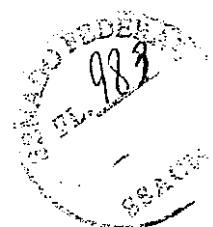
I – RELATÓRIO	3
II – ANÁLISE	3
1. CONSTITUCIONALIDADE, ADEQUAÇÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA, ADMISSIBILIDADE, JURIDICIDADE E TÉCNICA LEGISLATIVA	3
2. ANÁLISE GERAL DA MPV Nº 844, DE 2018	5
3. ANÁLISE DETALHADA DA MPV Nº 844, DE 2018, DAS 525 EMENDAS APRESENTADAS E OUTROS AJUSTES	8
3.1. ALTERAÇÕES NA LEI Nº 9.984, DE 17 DE JULHO DE 2000	8
3.1.1. Art. 1º da MPV nº 844, de 2018 (Alteração da ementa da Lei nº 9.984, de 2000).	8
3.1.2. Art. 2º da MPV nº 844, de 2018	10
3.1.3. Art. 2º da MPV nº 844, de 2018 (Alteração do art. 1º da Lei nº 9.984, de 2000)	10
3.1.4. Art. 2º da MPV nº 844, de 2018 (Alteração do art. 3º da Lei nº 9.984, de 2000)	11
3.1.5. Art. 2º da MPV nº 844, de 2018 (Alteração do art. 4º da Lei nº 9.984, de 2000)	12
3.1.6. Art. 2º da MPV nº 844, de 2018 (Inclusão do art. 4º-A na Lei nº 9.984, de 2000)	13
3.1.7. Art. 2º da MPV nº 844, de 2018 (Inclusão do art. 4º-B na Lei nº 9.984, de 2000)	15
3.1.8. Art. 2º da MPV nº 844, de 2018 (Alteração do art. 8º da Lei nº 9.984, de 2000)	17



3.1.9.	Art. 2º da MPV nº 844, de 2018 (Inclusão do art. 8º-A na Lei nº 9.984, de 2000)	17
3.1.10.	Art. 2º da MPV nº 844, de 2018 (Alteração do art. 11 da Lei nº 9.984, de 2000)	17
3.1.11.	Art. 2º da MPV nº 844, de 2018 (Alteração do art. 13 da Lei nº 9.984, de 2000)	18
3.1.12.	Art. 2º da MPV nº 844, de 2018 (Inclusão do art. 17-A na Lei nº 9.984, de 2000)	18
3.2.	ALTERAÇÕES NA LEI Nº 10.768, DE 19 DE NOVEMBRO DE 2003	19
3.2.1.	Art. 3º da MPV nº 844, de 2018 (Alteração do art. 3º da Lei nº 10.768, de 2003)	19
3.3.	ALTERAÇÕES NA LEI Nº 11.445, DE 5 DE JANEIRO DE 2007	19
3.3.1.	Art. 4º da MPV nº 844, de 2018 (Alteração da ementa da Lei nº 11.445, de 2007).	19
3.3.2.	Art. 5º da MPV nº 844, de 2018	20
3.3.3.	Art. 5º da MPV nº 844, de 2018 (Alteração nos arts. 2º e 3º da Lei nº 11.445, de 2007).	20
3.3.4.	Art. 5º da MPV nº 844, de 2018 (Alteração no art. 7º da Lei nº 11.445, de 2007).	22
3.3.5.	Art. 5º da MPV nº 844, de 2018 (Inclusão do art. 8º-A na Lei nº 11.445, de 2007).	22
3.3.6.	Art. 5º da MPV nº 844, de 2018 (Inclusão do art. 8º-B na Lei nº 11.445, de 2007).	24
3.3.7.	Art. 5º da MPV nº 844, de 2018 (Alteração no art. 9º da Lei nº 11.445, de 2007).	27
3.3.8.	Art. 5º da MPV nº 844, de 2018 (Inclusão do art. 10-A na Lei nº 11.445, de 2007).	28
3.3.9.	Art. 5º da MPV nº 844, de 2018 (Inclusão do art. 10-B na Lei nº 11.445, de 2007).	33
3.3.10.	Art. 5º da MPV nº 844, de 2018 (Alteração no art. 11 da Lei nº 11.445, de 2007).	34
3.3.11.	Art. 5º da MPV nº 844, de 2018 (Inclusão do art. 11-A na Lei nº 11.445, de 2007).	36
3.3.12.	Art. 5º da MPV nº 844, de 2018 (Alteração no art. 13 da Lei nº 11.445, de 2007).	37
3.3.13.	Art. 5º da MPV nº 844, de 2018 (Alteração no art. 17 da Lei nº 11.445, de 2007).	38
3.3.14.	Art. 5º da MPV nº 844, de 2018 (Alteração no art. 19 da Lei nº 11.445, de 2007).	39
3.3.15.	Art. 5º da MPV nº 844, de 2018 (Alteração no art. 22 da Lei nº 11.445, de 2007).	40
3.3.16.	Art. 5º da MPV nº 844, de 2018 (Alteração no art. 23 da Lei nº 11.445, de 2007).	40
3.3.17.	Art. 5º da MPV nº 844, de 2018 (Inclusão do art. 25-A na Lei nº 11.445, de 2007).	42
3.3.18.	Art. 5º da MPV nº 844, de 2018 (Alteração no art. 29 da Lei nº 11.445, de 2007).	43
3.3.19.	Art. 5º da MPV nº 844, de 2018 (Alteração no art. 30 da Lei nº 11.445, de 2007).	46
3.3.20.	Art. 5º da MPV nº 844, de 2018 (Alteração no art. 35 da Lei nº 11.445, de 2007).	46
3.3.21.	Art. 5º da MPV nº 844, de 2018 (Alteração no art. 40 da Lei nº 11.445, de 2007).	49
3.3.22.	Art. 5º da MPV nº 844, de 2018 (Alteração no art. 45 da Lei nº 11.445, de 2007).	50
3.3.23.	Art. 5º da MPV nº 844, de 2018 (Alteração no art. 46 da Lei nº 11.445, de 2007).	51
3.3.24.	Art. 5º da MPV nº 844, de 2018 (Alteração no art. 48 da Lei nº 11.445, de 2007).	52
3.3.25.	Art. 5º da MPV nº 844, de 2018 (Alteração no art. 49 da Lei nº 11.445, de 2007).	53
3.3.26.	Art. 5º da MPV nº 844, de 2018 (Alteração no art. 50 da Lei nº 11.445, de 2007).	53
3.3.27.	Art. 5º da MPV nº 844, de 2018 (Alteração no art. 52 da Lei nº 11.445, de 2007).	54
3.3.28.	Art. 5º da MPV nº 844, de 2018 (Alteração no art. 53 da Lei nº 11.445, de 2007).	54
3.3.29.	Art. 5º da MPV nº 844, de 2018 (Inclusão dos arts. 53-A, 53-B e 53-C na Lei nº 11.445, de 2007).	55
3.4.	ART. 6º DA MPV Nº 844, DE 2018	56
3.5.	ART. 7º DA MPV Nº 844, DE 2018	56
3.6.	ART. 8º DA MPV Nº 844, DE 2018	58
3.7.	OUTRAS EMENDAS	59
3.8.	OUTROS AJUSTES	63
3.9.	EMENDAS REFERENTES A MATÉRIA ESTRANHA À MPV Nº 844, DE 2018	65

III – VOTO

66



I – RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão Mista a Medida Provisória (MPV) nº 844, de 6 de julho de 2018, estruturada em oito artigos.

Os arts. 1º e 2º alteram a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, para atribuir à Agência Nacional de Águas (ANA) competência para editar normas de referência nacionais sobre os serviços de saneamento básico.

O art. 3º modifica a Lei nº 10.768, de 19 de novembro de 2003, para “alterar as atribuições do cargo de Especialista em Recursos Hídricos”.

Os arts. 4º e 5º alteram a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, com o objetivo de “aprimorar as condições estruturais do saneamento básico no País”.

O art. 6º dispõe sobre a transformação de cargos do Grupo – Direção e Assessoramento Superiores (DAS) a serem alocados na ANA.

O art. 7º determina a revogação dos dispositivos que especifica e o art. 8º veicula cláusula de vigência.

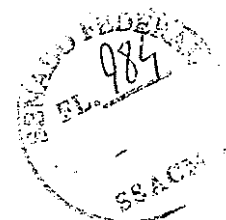
Conforme a Exposição de Motivos que acompanha a MPV, o objetivo da nova legislação é “garantir maior segurança jurídica aos investimentos no setor de saneamento básico e aperfeiçoar a legislação de gestão dos recursos hídricos e a de saneamento básico, assim como a interação entre as políticas públicas dessas duas áreas”.

Foram apresentadas 525 emendas à MPV nº 844, de 2018.

II – ANÁLISE

1. CONSTITUCIONALIDADE, ADEQUAÇÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA, ADMISSIBILIDADE, JURIDICIDADE E TÉCNICA LEGISLATIVA

Compete a esta Comissão Mista da MPV nº 844, de 2018, nos termos do art. 62, § 9º, da Constituição Federal (CF), emitir parecer sobre a



presente proposição. Conforme a Resolução do Congresso Nacional nº 1, de 2002, o parecer abordará os aspectos constitucionais, incluindo a relevância e a urgência, a adequação orçamentária e o mérito da matéria.

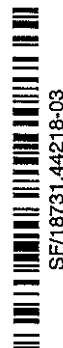
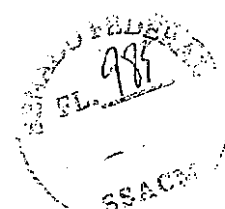
Os requisitos de constitucionalidade estão presentes, uma vez que a norma não trata de assunto vedado a medida provisória, conforme o art. 62, § 1º, da CF. A matéria cumpre as diretrizes previstas no incisos VI e XII do art. 24 da Carta Magna, que preceitua a competência da União, em concorrência com os Estados e o Distrito Federal, para legislar sobre proteção do meio ambiente e defesa da saúde, temas principais tratados pela MPV, já que os serviços de saneamento básico estão diretamente relacionados a esses assuntos. Além disso, segue o disposto no art. 21, inciso XX, segundo o qual compete à União instituir diretrizes para o saneamento básico.

A MPV atende aos pressupostos de relevância e urgência, previstos no *caput* do art. 62 da CF, uma vez que, nos termos da exposição de motivos que a acompanha, busca enfrentar um dos mais graves e urgentes problemas vividos hoje pela sociedade brasileira, a precariedade na prestação de serviços de saneamento básico, sobretudo coleta e tratamento de esgotos. Busca isso por meio da modernização do marco regulatório, de modo a conferir a necessária segurança jurídica aos investimentos públicos e privados, medida de absoluta e inegável relevância e urgência.

No que concerne, ainda, aos aspectos formais, cumpre observar que a MPV não viola princípios jurídicos e atende aos requisitos regimentais e aos de técnica legislativa preconizados pela Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre elaboração, redação, alteração e consolidação das leis.

Evidencia-se, portanto, a constitucionalidade da MPV nº 844, de 2018.

Sobre a adequação financeira e orçamentária da matéria, a Nota Técnica nº 31, de 2018, da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal, integrante da documentação da MPV, conclui que *à luz de eventuais impactos sobre a receita e a despesa públicas e da observância de normas de direito financeiro*, imediatamente não se espera aumento de despesas da União com a adoção das regras propostas. A Nota reforça que, com base na exposição de motivos da MPV e no seu art. 6º, haverá transformação de cargos, no âmbito do Executivo, sem aumento de despesas.



2. ANÁLISE GERAL DA MPV Nº 844, DE 2018

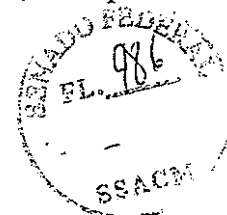
A modernização do marco regulatório do saneamento básico é necessária e urgente. O modelo institucional do setor precisa ser otimizado de modo a superar os graves índices hoje observados no Brasil. Cerca de 35 milhões de brasileiros não têm acesso a água tratada. Metade da população, em torno de 104 milhões de pessoas, não têm acesso aos serviços de coleta de esgoto. Do esgoto coletado, apenas 42% é tratado. São dados graves, que dificultam a melhoria dos índices de desenvolvimento humano (IDH) e trazem sérios prejuízos sociais e econômicos a diversos setores produtivos, retardando o desenvolvimento da nação.

Segundo a Organização Mundial de Saúde (OMS), o Brasil encontra-se na 123ª posição do ranking do saneamento, mesmo sendo a 9ª maior economia mundial. Para o enfrentamento desse grave quadro, o Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANSAB) previu a universalização dos serviços de abastecimento de água e coleta e tratamento de esgotos até 2033, meta que precisará ser postergada para 2050 em função da significativa diminuição nos investimentos necessários, devido à crise fiscal. Para alcançar a universalização até 2033, seriam necessários R\$ 22 bilhões anuais. Contudo, entre 2010 e 2017, o investimento anual médio no setor foi de apenas R\$ 13,6 bilhões.

No plano internacional, o Brasil comprometeu-se com os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Organização das Nações Unidas. Destacamos o ODS nº 6, para que até 2030 o Brasil assegure a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todos. Esse compromisso é um dos maiores desafios atuais.

De acordo com a OMS, 15 mil pessoas morrem no Brasil todos os anos devido a doenças ligadas à precariedade do saneamento, e, em duas décadas, esse quadro pode ceifar a vida de 255 mil brasileiros, caso perdurem os baixos investimentos hoje observados.

Portanto, é de extrema prioridade enfrentar essa grave situação, considerando sobretudo os benefícios advindos da universalização. A OMS aponta que para cada R\$ 1,00 investido em saneamento gera-se uma economia de R\$ 4,00 em gastos com saúde. A Confederação Nacional da Indústria (CNI) estima que a universalização dos serviços de água e esgoto reduziria em R\$ 1,45 bilhão ao ano os custos com saúde. De acordo com o Instituto Trata Brasil, a universalização proporcionaria, em 20 anos, benefícios econômicos e sociais da ordem de R\$ 537 bilhões, computando



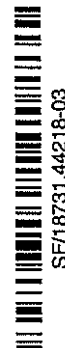
diminuição dos custos com internações e afastamentos do trabalho, aumento da produtividade no trabalho (incluindo melhoria na educação), valorização imobiliária e valorização ambiental para a economia do turismo.

Além da precariedade no atendimento à população, é preciso enfrentar problemas estruturais ligados à operação e manutenção desses serviços. Destacam-se os elevados índices de desperdício de água tratada, que em 2016 alcançaram uma média nacional de 38,1%. Essa perda de água, segundo estimativas do Instituto Trata Brasil, equivale a um desperdício anual de aproximadamente R\$ 10 bilhões.

Diante da crise fiscal por que passa o Estado brasileiro, é fundamental criar condições para uma maior participação do capital privado no setor, para, em conjunto com o poder público, superar o quadro de notória insuficiência dos serviços de saneamento básico no País. Fica cada vez mais claro que o poder público, sozinho, continuará sendo incapaz de apresentar soluções com a agilidade necessária. Por outro lado, a iniciativa privada não solucionará, sozinha, todos os problemas do setor.

Ampliar a concorrência pelos mercados de saneamento induzirá a melhoria da qualidade dos serviços, com claros benefícios para a população. Contudo, para atrair o capital privado, é necessário ampliar a segurança jurídica e a estabilidade regulatória do setor. A capacidade da iniciativa privada de obter financiamentos é fundamental para a ampliação da cobertura e a melhoria da qualidade dos serviços, especialmente se considerarmos o elevado nível de endividamento das empresas públicas e, mais uma vez, o atual cenário de crise fiscal em todas as esferas de governo.

Conforme a Exposição de Motivos da MPV, as disparidades nas capacidades regulatórias dos diferentes titulares resultam numa multiplicidade de situações e uma *grande variabilidade de regras regulatórias se consolidou como um obstáculo ao desenvolvimento* do setor de serviços de saneamento básico e à universalização desses serviços. A MPV objetiva diminuir os elevados custos de transação aos prestadores públicos e privados que trabalham para vários titulares, tendo que se adaptar a regras muito diferentes. Faz isso por meio de alterações na Lei nº 9.984, de 2.000 – que dispõe sobre a criação da ANA – para conferir a essa agência federal a competência de instituir normas de referência nacionais para a regulação da prestação de serviços públicos de saneamento básico por seus titulares e suas entidades reguladoras e fiscalizadoras responsáveis.



Quanto ao mérito, portanto, entendemos que as alterações promovidas pela MPV nº 844, de 2018, modernizam o marco regulatório de saneamento básico, a Lei nº 11.445, de 2007, e promovem a harmonização das regras para o setor, sobretudo em função das alterações na Lei nº 9.984, de 2000, que instituem competências da ANA nesse sentido.

A MPV nº 844, de 2018, promove profundas alterações no marco regulatório de saneamento básico. Os aprimoramentos mais significativos referem-se aos temas da regulação, da titularidade e da delegação dos serviços.

No que se refere à regulação, a MPV incorpora novas competências para a ANA, destacando-se a prerrogativa de elaborar normas de referência nacionais para os serviços públicos de saneamento básico.

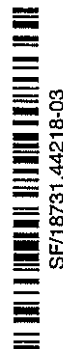
Quanto à titularidade, a MPV busca adequar o marco regulatório do saneamento às disposições do Estatuto da Metrópole e à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, no que se refere à prestação do serviço de saneamento básico como função pública de interesse comum.

Em relação à delegação dos serviços, a MPV facilita a participação da iniciativa privada na prestação desses serviços e questiona a prática do subsídio cruzado. A justificativa para tanto reside na percepção de que o modelo em vigor desde a década de 1990 – fundamentalmente a prestação regionalizada por empresas públicas estaduais de saneamento, viabilizada na prática pelo subsídio cruzado – não foi capaz de concretizar soluções eficientes para o déficit verificado nos serviços de saneamento, especialmente na coleta e tratamento de esgotos.

Algumas das alterações efetuadas pela MPV são pontuais e resultam em ajustes redacionais à Lei de Saneamento Básico (Lei nº 11.445, de 2007) ou na inclusão de regras e competências que podem aperfeiçoar o marco regulatório, a exemplo da criação do Comitê Interministerial de Saneamento Básico (CISB).

Além dessas importantes alterações, a MPV:

- incentiva o uso racional dos recursos pelo setor de saneamento, sobretudo por meio do incentivo à diminuição das perdas de água;
- fomenta a qualificação de recursos humanos dos reguladores do setor pela ANA;



- amplia serviços de saneamento básico em regiões ocupadas por população de baixa renda; e
- busca adaptar a disciplina dos consórcios públicos à realidade do saneamento básico no país.

Consideramos, contudo, que o texto merece aperfeiçoamentos, conforme apontaremos neste relatório.

3. ANÁLISE DETALHADA DA MPV Nº 844, DE 2018, DAS 525 EMENDAS APRESENTADAS E OUTROS AJUSTES

3.1. Alterações na Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000

3.1.1. *Art. 1º da MPV nº 844, de 2018 (Alteração da ementa da Lei nº 9.984, de 2000).*

O art. 1º altera a ementa da Lei nº 9.984, de 2000, que criou a Agência Nacional de Águas (ANA), para incluir competência da Agência para instituição de normas de referência nacionais para a regulação da prestação dos serviços públicos de saneamento básico.

Um dos principais objetivos da MPV é harmonizar a grande variabilidade de regras regulatórias instituídas pelos estados e municípios. A falta de harmonização nas normas de regulação dificulta o desenvolvimento do setor de saneamento básico e a universalização dos serviços. Em especial, a diversidade regulatória resulta em elevados custos de transação aos prestadores públicos e privados que trabalham para vários titulares, tendo que se adaptar a regras muito diferentes. A MPV busca superar essas dificuldades ao atribuir à ANA a competência de instituir normas de referência nacionais para a regulação da prestação dos serviços públicos de saneamento básico.

No que diz respeito a esse dispositivo da Medida Provisória, foram apresentadas as **Emendas nºs 354 e 425**. Os autores das emendas argumentam que o governo federal não poderia centralizar na ANA a normatização técnica desses serviços e que haveria ingerência na administração municipal, com desrespeito ao pacto federativo e à autonomia local dos municípios.

Entendemos de forma contrária. A Constituição estabeleceu a competência da União para instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive saneamento básico (art. 21, inciso XX), bem como a

