

Brasília, 6 de julho de 2018

Excelentíssimo Senhor Presidente da República,

1. Encaminhamos à elevada apreciação de Vossa Excelência minuta de Medida Provisória que altera as Leis nº 9.984, de 17 de julho de 2000, nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, com objetivo de 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.
2. Não obstante os avanços promovidos pela edição 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, a cobertura de domicílios por rede coletora de esgoto e por coleta de lixo está ainda longe do ideal no Brasil. As deficiências quanto a esses serviços de saneamento básico são melhor qualificadas ao se considerar outros problemas subjacentes. A existência da rede coletora de esgoto, por exemplo, não garante que o esgoto seja corretamente tratado antes de sua disposição, afetando a qualidade do corpo hídrico que o recebe.
3. Dados do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento para 2015 indicam que a proporção de esgoto tratado encontrava-se em 42%, quando se considera o esgoto gerado, e 74%, quando se considera o esgoto coletado. Outras vezes, há rede de coleta de esgoto e estrutura para seu tratamento, mas a inexistência de obrigação, ou mecanismo de incentivo, para conexão à rede faz com que essa seja subutilizada e sub-remunerada, com consequências para a saúde, o meio ambiente, e para a sustentabilidade do serviço.
4. Ao longo desses dez anos, a grande variabilidade de regras regulatórias se consolidou como um obstáculo ao desenvolvimento do setor e à universalização dos serviços. A Constituição Federal atribui a titularidade dos serviços de saneamento básico aos municípios, atribuição acolhida pela Lei nº 11.445/2007, que faculta aos titulares regular diretamente ou delegar a regulação desse setor. Esse arranjo explicitou as diferentes capacidades regulatórias dos diferentes titulares, resultando numa miríade de situações.
5. Um primeiro problema decorrente deste arranjo é que titulares com baixa capacidade regulatória podem afetar negativamente a eficiência e desenvolvimento do setor de saneamento básico ao influenciar a qualidade ou preço dos serviços de forma inadequada. Uma segunda

consequência da falta de padronização regulatória é a existência de 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.

6. A MP proposta atribui a Agência Natural 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. Espera-se assim uma elevação na qualidade das normas regulatórias para o setor de saneamento básico e uma maior uniformização regulatória em todo território nacional, enfrentando os problemas apontados acima.

7. 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. Esse problema é enfrentado com a criação do Comitê Interministerial de Saneamento Básico - Cisb, que tem 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.

8. O terceiro ponto tratado pela MP é a adequação das regras de consórcios públicos ao setor de saneamento. A Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, traz regras gerais para os entes federados se associarem, 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 demasia a concorrência no setor de saneamento onde, por se tratar de um monopólio natural, os concorrentes competem pelo mercado e não no mercado.

9. Nesse sentido a MP propõe dois conjuntos de mudança. Uma alteração possibilitando a manutenção dos contratos de programa em casos de alienação de controle acionário de companhia estatal prestadora de serviços de saneamento básico. Essa é uma medida importante para o ajuste dos estados pois a prestação de serviços atualmente realizada pelas companhias estaduais de saneamento básico é majoritariamente calcada em instrumentos de gestão associada formados a partir de convênios de cooperação e contratos de programa, nos termos da Lei nº 11.107/2005.

10. O segundo conjunto de modificações visa alterar, para o setor de saneamento, a dispensa de licitação prevista na Lei nº 11.107/2005 para os casos de celebração de contrato de programa entre ente da Federação ou com entidade de sua administração indireta, para a prestação de serviços públicos de forma associada nos termos do autorizado em contrato de consórcio público ou em convênio de cooperação.

11. De fato, o arranjo institucional e a estrutura de mercado existentes no País antes das leis nº 11.107/2005 e nº 11.445/2007 fizeram com que o instrumento fosse usado no setor de saneamento inadequadamente, como um instrumento de concessão de serviços pelos titulares a empresas estaduais sem o devido rito licitatório. A mudança proposta objetiva justamente separar as situações que se caracterizam como esforço conjunto para a prestação de serviços públicos das situações em que o contrato de programa é apenas um meio de evitar a lei licitatória na concessão do serviço de saneamento à empresa estadual.

12. A MP proposta traz também uma série de mudanças que objetivam estimular o uso racional dos recursos pelo setor de saneamento. São regras que estimulam o titular do serviço, os prestadores e os usuários a combaterem as perdas e água e a utilizarem a infraestrutura existente. Ademais, é prevista a qualificação de recursos humanos dos reguladores do setor pela ANA numa outra linha de ação para aumentar a qualidade regulatória do setor.

13. Por fim, a MP inclui no escopo das ações públicas de saneamento a ampliação dos serviços nos assentamentos urbanos irregulares e consolidados ocupados por população de baixa renda. Estas são áreas em que a reversão da ocupação apresenta grande dificuldade e, devido as características socioeconômicas da população e da ocupação do solo, os serviços de saneamento apresentarão maiores retornos sociais e econômicos.

14. Para que a ANA possa exercer suas novas atribuições de maneira adequada, a necessidade de pessoal será suprida por meio de concurso público a ser autorizado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão dos cargos já existentes na lei e que ainda não foram providos e por meio de 26 cargos comissionados técnicos para exercício exclusivo na Agência. Os cargos serão providos mediante autorização na legislação orçamentária.

15. Além disso, com o intuito de aprimorar a atuação da ANA na gestão de recursos hídricos, a MP incorpora propostas de alterações pontuais na Lei nº 9984/00 que darão maior agilidade administrativa e capacidade de resposta pela agência em situações de crise.

16. Desta forma, fica explícita na proposta a relevância do tema para o País e a sua urgência caracterizada pela imperiosa necessidade de maiores investimentos nesse setor, garantindo maior qualidade de vida e saúde à população brasileira.

Respeitosamente,

ALEXANDRE BALDY DE SANT'ANNA BRAGA  
EDSON GONÇALVES DUARTE  
GLEISSON CARDOSO RUBIN