



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 868, de 27 de dezembro de 2018

Nota Técnica de Adequação Orçamentária e Financeira nº 01/2019

Assunto: Subsídios para análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 868, de 27.12.2018, 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; 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..”.

Interessada: Comissão Mista encarregada de emitir parecer sobre a referida Medida Provisória.

1 Introdução

A presente nota técnica atende à determinação constante do art. 19 da Resolução n.º 1, de 2002-CN, que estabelece:

“Art. 19. O órgão de consultoria e assessoramento orçamentário da Casa a que pertencer o Relator da Medida Provisória encaminhará aos Relatores e à Comissão, no prazo de 5 (cinco) dias de sua publicação, nota técnica com subsídios acerca da adequação financeira e orçamentária de Medida Provisória.”



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Por sua vez, o art. 62, § 9º, da Constituição Federal determina que caberá a uma comissão mista de Deputados e Senadores examinar as medidas provisórias e sobre elas emitir parecer, antes de serem apreciadas, em sessões separadas, pelo Plenário de cada uma das Casas do Congresso Nacional.

A presente nota técnica deve contemplar o disposto no art. 5.º, § 1º, da Resolução n.º 1, de 2002-CN, que prescreve os requisitos a serem apreciados quando do exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira: *“análise da repercussão sobre a receita ou a despesa pública da União e da implicação quanto ao atendimento das normas orçamentárias e financeiras vigentes, em especial a conformidade com a Lei Complementar n.º 101, de 2000, a lei do plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária da União”*.

Portanto, para a apreciação da medida provisória em questão, compete a esta Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle elaborar a respectiva nota técnica acerca de sua adequação orçamentária e financeira.

2 Síntese da medida provisória

A Medida Provisória nº 868, de 27.12.2018, 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.

A citada Medida Provisória estabelece mudanças na atuação da Agência Nacional de Águas – ANA, sendo a mais relevante fornecer à Agência a competência



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

para editar normas de referência nacionais sobre o serviço de saneamento. Estabelece ainda nova competência para declarar a situação crítica de escassez quantitativa ou qualitativa de recursos hídricos nos corpos hídricos que impactem o atendimento aos usos múltiplos localizados em rios de domínio da União por prazo determinado, com base em estudos e dados de monitoramento, observados os critérios estabelecidos pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos.

Assim, doravante a ANA instituirá as 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, observadas as diretrizes para a função de regulação estabelecidas na Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. 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.

A Medida Provisória em análise, ainda, faz alterações na Lei nº 10.768, de 19 de novembro de 2003, para alterar as atribuições do cargo de Especialista em Recursos Hídricos; na Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, para aprimorar as condições estruturais do saneamento básico no País; e na 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.

A Medida Provisória em tela veio acompanhada de Exposição de Motivos (EM nº 00017/2018 MCidades), que, do ponto de vista da análise que aqui se realiza, estabelece em síntese:



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

a) 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. Pelos dados do Sistema Nacional de Informações de Saneamento Básico (SNIS), 96,4 % dos domicílios urbanos são abastecidos com água por rede de distribuição ou por poço ou nascente com canalização interna, mas apenas 67,1% dos domicílios rurais são atendidos por este tipo de abastecimento. Portanto, 92,9 % dos domicílios brasileiros, urbanos e rurais são abastecidos por água. O índice de perda de água na distribuição no Brasil também chama da atenção: 38,1 % segundo dos dados do SNIS;

b) Trata-se de um setor altamente monopolizado, onde as estatais têm forte predomínio e a iniciativa privada participa, timidamente, em apenas 6% dos municípios assistidos. O setor de saneamento básico no país acumula índices preocupantes de cobertura, comprometendo a saúde da população, principalmente daquela menos assistida pelas políticas públicas, e necessita de respostas ousadas e factíveis. 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.

Também não se pode mais conviver com uma realidade em que foram cancelados de 2007 até hoje 160 contratos, no valor equivalente a R\$ 3,5 bilhões do Orçamento Geral da União, somente no Ministério das Cidades, porque os Estados e as concessionárias públicas não conseguiram executar os empreendimentos



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

previstos, basicamente obras de saneamento ou elaboração de projetos executivos de engenharia.

c) A MP proposta atribui à 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.

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 da criação de 26 cargos comissionados técnicos para exercício exclusivo na Agência. Os cargos serão providos mediante autorização na legislação orçamentária.

d) Destaca-se também a possibilidade da cobrança dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos, que historicamente têm enfrentado problemas para seu financiamento, em conjunto com os de água e esgoto. Estabelece ainda a possibilidade de participação em Fundo de universalização do saneamento, cujos recursos inicialmente serão investidos em elaboração de projetos executivos, permitindo que mais municípios possam se beneficiar desses serviços.

Além de esclarecer vários outros temas, a presente proposta de Medida Provisória em questão 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.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

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.

A Medida Provisória entrou em vigor no dia 27/12/2018 (data de sua publicação), exceto quanto ao art. 5º, na parte em que acrescenta o art. 10-C à Lei nº 11.445, de 2007, que entrará em vigor doze meses após a data de sua publicação, ou seja, em 27/12/2019.

3 Subsídios acerca da adequação financeira e orçamentária

A análise da adequação financeira e orçamentária da Medida Provisória n.º 868, de 27.12.2018, disciplinada pelo § 1º do art. 5.º da Resolução n.º 1, de 2002 – CN, deve ser feita à luz de eventuais impactos sobre a receita e a despesa públicas e o atendimento das normas orçamentárias e financeiras vigentes, em especial da Lei Complementar nº 101, de 2000, da lei do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária da União. Sobre esse último ponto, entendemos não haver óbices à edição da medida nas normas vigentes.

É pertinente notar que, constitucionalmente, a adoção de medidas provisórias deve ter lugar apenas para atender a situações urgentes e relevantes e que não possam ser prontamente atendidas pela via legislativa ordinária. Esse aspecto, entretanto, não comporta discussão nesta oportunidade, haja vista que o escopo da Nota Técnica é única e exclusivamente aferir a conformação dos termos da Medida Provisória às disposições constitucionais e legais que tratam das matérias orçamentário-financeiras.

Sobre esse último ponto, entendemos não haver óbices à edição da Medida Provisória em exame, vez que não traz qualquer descumprimento das exigências



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

impostas pelas normas orçamentárias e financeiras vigentes, em especial os dispositivos orçamentários e financeiros da Constituição Federal, a Lei Complementar nº 101, de 2000, a lei do plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária da União

Eram esses os subsídios que entendemos pertinentes à análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 868, de 27.12.2018.

Em 21 de janeiro de 2019.

RÓBISON GONÇALVES DE CASTRO

Consultor Legislativo - Assessoramento em Orçamentos