

INFRAESTRUTURA



ACOMPANHAMENTO DO NOVO MARCO DO SANEAMENTO - 2024

O QUE O TCU FISCALIZOU?

Em 2020, o setor de saneamento básico passou por importante transformação legislativa em decorrência da publicação da Lei 14.026/2020, que alterou a lei federal do saneamento (Lei 11.445/2007) e deu outras providências. O novo arcabouço legal, comumente chamado de Novo Marco Legal do Saneamento Básico (NMLSB) trouxe mudanças para a regulação, a concorrência e a estruturação da prestação dos serviços de saneamento.

O TCU realiza acompanhamento da implementação do NMLSB desde 2021. A 1ª rodada de análises, finalizada em 2022, avaliou os processos de elaboração das normas de referência (NR) para regulação dos serviços de saneamento básico, de responsabilidade da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA), bem como as atividades desenvolvidas pelo então Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR, atual Ministério das Cidades - MCidades) e pelo Comitê Interministerial de Saneamento Básico (Cisb) na implementação do NMLSB.

Como resultado, identificou-se que a ANA apresentou dificuldades em sua estruturação e na tempestividade da elaboração das NR, além da inatividade do Cisb.

Assim, o Acórdão 2.392/2022 encaminhou o diagnóstico a atores relevantes que poderiam agir sobre as causas das dificuldades identificadas e cientificou o MDR quanto à inércia do comitê.

Na 2ª rodada, avaliou-se novamente a atuação da ANA e do Cisb e, dessa vez, do MCidades e da Funasa, instituição que teve período conturbado, com sua temporária extinção por medida provisória que perdeu eficácia.

Em adição, foram avaliados os Decretos regulamentadores 11.598/2023 e 11.599/2023 quanto ao alinhamento às diretrizes federais do NMLSB.

O QUE O TCU ENCONTROU?

Assim como apontado em 2022, a ANA ainda não se estruturou adequadamente para cumprimento dos

prazos propostos para elaboração das normas de referência. Entretanto, a agência vem demonstrando compromisso com a implementação do NMLSB, o que permitiu atingir a marca de oito Normas de Referência publicadas até março de 2024, cujos processos de elaboração continuam atendendo aos parâmetros exigíveis. Verificou-se, também, sensível melhora na transparência e na previsibilidade das etapas de produção das normas.

Por outro lado, a verificação da adesão às normas de referência pelas entidades reguladoras infranacionais (ERI) sofreu atrasos. A lista de ERI aderentes aos termos da NR1 e a de prestadores que comprovaram sua capacidade econômico-financeira para incluir as metas de universalização em seus contratos foram publicadas após os prazos previstos.

No tocante aos Decretos regulamentadores do NMLSB publicados em 2023, n. 11.598/2023 e n. 11.599/2023, foi avaliado que a postergação dos prazos para cumprimento de alguns requisitos estipulados na lei configura dissonância entre os instrumentos da política pública e aumenta o risco de sua ineficácia.

A Lei 11.445/2007, fazendo uso de spending power (poder de gasto) da União, condiciona o recebimento de recursos federais por entes subnacionais e prestadores de serviços ao cumprimento de alguns critérios específicos. O adiamento da necessidade de atendimento a essas regras leva ao enfraquecimento deste importante indutor da implementação do novo marco.

A extensão dos prazos para cumprir esses requisitos pode afastar os incentivos para a adaptação e perpetuar políticas públicas ineficazes, prejudicando a universalização dos serviços de saneamento.

Quanto à atuação do MCidades, foi identificada falha na institucionalização dos processos de seleção dos projetos a serem apoiados com recursos federais, havendo indefinições e lacunas quanto à avaliação de atendimento, por parte dos interessados, às condicionantes para apoio da União.

A ausência de regras específicas e a indefinição sobre o momento de avaliação das condicionantes comprometem a eficácia da política de alocação de recursos e a transparência no processo de seleção de projetos. Há fragmentação e superficialidade na aferição das condições para o apoio federal, com diferenças entre os processos para recursos onerosos e não onerosos. Há ainda incerteza quanto à possibilidade, ou não, da inclusão das condicionantes como cláusulas suspensivas nos instrumentos de transfências celebrados, por não estar positivada em normativos e existirem posicionamentos divergentes da AGU em relação ao tema.

Identificou-se que a Funasa, que sofreu extinção e, em seguida, foi recriada, não recebeu a adequada reestruturação e redefinição de funções, gerando incertezas quanto às suas responsabilidades diante do Novo Marco, o que inclui sobreposições em relação a atribuições que foram assumidas pelo MCidades.

Por fim, constatou-se que o Cisb mostrou progresso no cumprimento do seu papel institucional, com maior produção de documentos relacionados às suas atribuições finalísticas e cumprimento de agenda dos encontros interministeriais.

O QUE O TCU DECIDIU?

O TCU deu ciência à ANA acerca da irregularidade do atraso na publicação da lista de entidades que incorporaram os termos da NR1, bem como recomendou que a ANA aumentasse a transparência e a previsibilidade da verificação da adesão às NR, o que pode ser feito por meio de seu Painel de Monitoramento da Agenda Regulatória.

Quanto ao atendimento de condicionantes estabelecidos na lei para recebimento de apoio federal, o TCU recomendou ao MCidades que priorizasse os investimentos que atendam a todos os condicionantes, mesmo os atualmente excepcionalizados pelos decretos regulamentadores, visando à maior efetividade da Política Federal de

Saneamento Básico em alinhamento ao espírito da Lei 11.445/2007 e seus pilares.

Além disso, foi determinado ao MCidades que estabelecesse e institucionalizasse procedimentos para definir a forma de avaliação das condicionantes para recebimento de apoio da União, em especial as elencadas no artigo 50 da Lei 11.445/2007, incluindo esclarecer se as condicionantes podem receber o tratamento de cláusulas suspensivas.

Foi dada ciência ao MCidades e ao Ministério da Gestão e Inovação acerca de que a sobreposição das competências da Funasa e do MCidades para apoio ao saneamento rural e dos municípios com menos de 50 mil habitantes afronta o princípio da eficiência administrativa e incrementa os riscos na execução de programas de governo voltados a essas populações.

O relatório foi também enviado ao Congresso Nacional para conhecimento quanto aos impactos dos decretos regulamentadores e acerca dos riscos decorrentes da situação atual da Funasa, que ainda não teve sua recriação materialmente consolidada.

QUAIS SÃO OS PRÓXIMOS PASSOS?

Há expectativa de ser realizada, ao menos, mais uma rodada do acompanhamento, visando avaliar se as falhas identificadas na implementação do novo marco do saneamento foram sanadas, em especial quanto ao atendimento às condicionantes de apoio federal, à celeridade e à transparência sobre o processo de incorporação das normas de referência da regulação e à reestruturação da Funasa.

Ademais, nova rodada do acompanhamento poderá contemplar avaliação da evolução do setor frente às diretrizes da política, principalmente quanto aos avanços referentes à universalização dos serviços.

DADOS DA DELIBERAÇÃO



Acórdão: 1.940/2024 - TCU - Plenário
Data da sessão: 18/09/2024
Relator: Ministro Jorge Oliveira
TC: 025.604/2021-0
Unidade Técnica: AudUrbana