AUDITORIA OPERACIONAL EM ESGOTAMENTO SANITÁRIO

TC 017.507/2015-4 Fiscalis 317/2015

Relator: André Luís de Carvalho

Modalidade: Auditoria Operacional

Ato originário: Despacho de 30/06/2015 (TC 013.806/2015-7)

Atos de designação: Portaria de Fiscalização SecexAmb 694, de 22/7/2015, alterada pela Portaria de Fiscalização SecexAmb 1.122, de 1 de outubro de 2015

Objetivo: Avaliar em que medida as políticas e ações federais relativas ao serviço de esgotamento sanitário no país contribuem para a gestão eficiente dos recursos hídricos.

Composição da equipe

AUFC	Matrícula	Lotação
Carlos Rafael Menin Simões	8584-7	SecexAmbiental
Elisângela Papst (Coordenadora)	5082-2	SecexAmbiental
Marcelo Cardoso Soares	3853-9	SecexAmbiental
Marcos Rezende de Campos Souza	8149-3	SecexAmbiental
Fernando Antônio Dorna Magalhães (supervisor)	3864-4	SecexAmbiental

Entidade: Ministério das Cidades (MCidades)

Responsáveis	Cargo
Bruno Cavalcanti de Araújo	Ministro das Cidades
Alceu Segamarchi Júnior	Secretário Nacional de Saneamento Ambiental

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56323948.

RESUMO

No Brasil, o lançamento de esgotos é a principal causa de poluição dos corpos hídricos, em especial em áreas urbanas. Além de impactos ao meio ambiente, o lançamento de efluentes sem tratamento adequado afeta a disponibilidade hídrica, na medida em que os elevados níveis de poluição de diversos cursos de água inibem o seu aproveitamento para fins de abastecimento público. Diante desse cenário, o presente trabalho avalia em que medida as políticas e ações federais relativas ao serviço de esgotamento sanitário no país contribuem para a gestão eficiente dos recursos hídricos.

O trabalho envolveu a identificação das políticas e ações federais relativas ao serviço de esgotamento sanitário, o exame de documentos técnicos e dos principais normativos sobre o tema e a realização de entrevistas com especialistas, representantes de entidades do setor e gestores públicos das esferas federal, estadual e municipal. Durante as fases de planejamento e execução, a equipe de auditoria realizou visitas a 33 municípios de seis estados a fim de obter informações sobre a atuação federal, sob a perspectiva local, além de aplicar questionários eletrônicos a 1.068 prefeituras, 290 prestadores de serviço de saneamento básico e 49 entidades reguladoras do setor.

A auditoria constatou deficiências que tendem a limitar o alcance de resultados mais expressivos nas ações federais de apoio a estados e municípios visando à universalização do serviço de esgotamento sanitário. Os recursos não onerosos geridos pelo Ministério das Cidades (MCidades) não têm privilegiado os municípios com níveis mais desfavoráveis de mortalidade infantil, coleta de esgotos, desenvolvimento humano e disponibilidade hídrica, situação em desacordo com diretrizes para a política federal de saneamento básico. Esse cenário afeta, principalmente, municípios que enfrentam graus mais severos de fragilidade institucional, os quais encontram barreiras de acesso a recursos que poderiam contribuir para a melhora de indicadores sociais e ambientais.

Outra deficiência importante é o fato de o MCidades não realizar avaliação sistemática dos resultados alcançados pelos empreendimentos financiados com recursos federais, perdendo a oportunidade de ter sua atuação orientada por uma visão finalística do setor, por meio da qual o conhecimento dos resultados permitiria aumentar a eficácia e efetividade de suas intervenções. A ausência de avaliação no pós-obra contribui, juntamente com outros fatores, como a resistência dos usuários em pagar tarifas de esgoto e a falta de informação da população sobre a importância do saneamento básico, para a existência de grande número de residências não conectadas ao sistema de coleta de esgotos, apesar de a rede já estar instalada e disponível.

Por fim, verificaram-se falhas de articulação, comunicação e colaboração entre o MCidades e órgãos e instituições das três esferas governamentais que atuam no saneamento ambiental, além de falhas na transparência do processo de seleção de projetos de esgotamento sanitário do PAC a ser contemplados com recursos federais.

Com a implementação das propostas de encaminhamento enumeradas no Capítulo 10, espera-se contribuir para o aumento da eficácia e efetividade das ações do governo federal em esgotamento sanitário; para a melhora de indicadores ambientais e de saúde pública em municípios em situação mais desfavorável; para o aumento da adesão aos serviços regulares de esgotamento sanitário, com consequente redução do lançamento indevido de dejetos em redes pluviais e córregos; para a maior transparência do processo de seleção e inclusão de novos empreendimentos de esgotamento sanitário no PAC; e para a otimização e celeridade na universalização do acesso aos serviços de saneamento básico e a melhoria da qualidade da gestão do setor.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56323948.

Lista de Siglas

ABAR – Associação Brasileira de Agências de Regulação
ANA – Agência Nacional de Águas
ARES-PCJ – Agência Reguladora dos Serviços de Saneamento das Bacias dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiaí
Assemae – Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento
BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
Bird – Banco Mundial
BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
Cesbs – Companhias Estaduais de Saneamento Básico
CGPAC – Comitê Gestor do Programa de Aceleração do Crescimento
Codevasf – Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba
ConCidades – Conselho das Cidades
FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador
FGTS – Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
Funasa – Fundação Nacional de Saúde
IQA – Índice de Qualidade da Água
LNSB – Lei Nacional do Saneamento Básico
MCidades – Ministério das Cidades
MI – Ministério da Integração Nacional
MP – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MS – Ministério da Saúde
ODM – Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
ODS – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
OEMA – Órgão Estadual de Meio Ambiente
OGU – Orçamento Geral da União
ONU – Organização das Nações Unidas
PAC – Programa de Aceleração do Crescimento
PFSB – Política Federal de Saneamento Básico
Plansab – Plano Nacional de Saneamento Básico
PNRH – Política Nacional de Recursos Hídricos
PPA – Plano Plurianual
Progestão – Programa de Consolidação do Pacto Nacional pela Gestão das Águas
Ride – Região Integrada de Desenvolvimento Econômico
RM – Região Metropolitana
SEPAC – Secretaria do Programa de Aceleração do Crescimento
SINISA – Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico
SNIS – Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento
SNSA – Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56323948.

Lista de Tabelas

Tabela 1: Questionários Eletrônicos 7

Tabela 2: Avanços médios nos indicadores de esgotamento sanitário, Brasil (2009 a 2014) 8

Tabela 3: Metas de expansão definidas no Plansab para esgotamento sanitário (em %) 14

Tabela 4: Metas para gestão dos serviços de saneamento básico (em %) 14

Tabela 5: Níveis de coleta e tratamento de esgotos em 2014 15

Tabela 6: Necessidades de investimento em esgotamento sanitário (em milhões de reais de dezembro/2012) 15

Tabela 7: Desembolso anual em medidas estruturais no componente esgotamento sanitário (em R$ milhões) 15

Tabela 8: Critérios para atendimento de propostas com recursos do OGU para sistemas de esgotamento sanitário e respectivos indicadores 17

Tabela 9: Valores do coeficiente de Pearson para a correlação entre critérios e recursos transferidos pelo MCidades para obras de esgotamento sanitário com recursos OGU 21

Tabela 10: Escalas utilizadas para transformação das medidas dos quatro critérios testados 22

Tabela 11: Previsão de investimentos no Programa 2068 no PPA 2012-2015 (em R$ 1.000) 23

Tabela 12: Previsão de investimentos no programa Saneamento Básico no PPA 2016-2019 (em R$ 1.000) 24

Lista de Figuras

Figura 1: Esquema da estrutura organizacional do setor de esgotamento sanitário. 10

Figura 2: Evolução da quantidade de municípios regulados 13

Figura 3: Taxa de mortalidade infantil nos municípios atendidos pelo MCidades (2010) 18

Figura 4: Déficit na cobertura de esgotamento sanitário nos municípios atendidos pelo MCidades (2010) 19

Figura 5: Índice de desenvolvimento humano nos municípios atendidos pelo MCidades (2010) 19

Figura 6: Níveis de criticidade hídrica nos municípios atendidos pelo MCidades 20

Figura 7: Distribuição dos recursos não onerosos para obras de esgotamento sanitário nos municípios atendidos pelo MCidades (2007 – 2014) 20

Figura 8: Índice geral de criticidade de esgotamento sanitário nos municípios atendidos pelo MCidades 22

Figura 9: Percentual de esgoto tratado x PIB per capita (em US$) 28

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56323948.

Conteúdo

1 INTRODUÇÃO 6

1.1 Identificação do objeto de auditoria 6
1.2 Antecedentes 6
1.3 Objetivo e escopo da fiscalização 6
1.4 Metodologia 6

2 VISÃO GERAL 8

2.1 O esgotamento sanitário e a gestão dos recursos hídricos 8
2.2 Marco legal 8
2.3 Arranjo institucional 9
2.4 O tripé da gestão do saneamento básico e a atuação do governo federal 12
2.5 Metas e indicadores de desempenho 13
2.6 Aspectos orçamentários 15
2.7 O saneamento básico nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 16

3 Investimentos com recursos do OGU não têm privilegiado os municípios com níveis mais desfavoráveis de mortalidade infantil, coleta de esgoto, desenvolvimento humano e disponibilidade hídrica 17

4 O Ministério das Cidades não avalia os resultados finalísticos de sua atuação 25

5 Parcela da população não interliga suas residências à rede de coleta de esgotos, prejudicando a efetividade dos investimentos realizados 28

6 A articulação do Ministério das Cidades junto aos agentes do setor de saneamento é deficiente 31

7 Há falhas de transparência no processo de seleção dos projetos de esgotamento sanitário do PAC 34

8 ANÁLISE DOS COMENTÁRIOS DOS GESTORES 36

9 CONCLUSÃO 38

10 PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO 40

11 REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS 42

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56323948.

1 INTRODUÇÃO

1.1 Identificação do objeto de auditoria

1. Políticas e ações federais relativas ao serviço de esgotamento sanitário.

1.2 Antecedentes

2. Em 2015, a Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente realizou levantamento para avaliar a gestão federal da crise hídrica que assolava o país desde 2012 (TC 001.554/2015-8). A referida ação de controle apontou, entre outros aspectos, a relação existente entre os baixos índices de coleta e tratamento de esgotos e a disponibilidade hídrica, na medida em que os elevados níveis de poluição de diversos cursos de água, em especial em áreas urbanas, inibem o seu aproveitamento para fins de abastecimento público. Desse modo, propôs-se realizar auditoria nas ações federais relativas ao esgotamento sanitário, a qual foi autorizada mediante despacho de 30/6/2015 do Ministro André Luís de Carvalho (TC 013.806/2015-7).

1.3 Objetivo e escopo da fiscalização

3. O objetivo do presente trabalho é avaliar em que medida as políticas e ações federais relativas ao serviço de esgotamento sanitário no país contribuem para a gestão eficiente dos recursos hídricos.

4. Dado o foco na relação entre esgotamento sanitário e recursos hídricos, entendeu-se pertinente restringir o escopo da fiscalização ao Ministério das Cidades (MCidades). O Ministério é o principal responsável por repassar recursos federais, onerosos e não onerosos, para obras de esgotamento sanitário a municípios com mais de 50 mil habitantes. Esses municípios, por seu porte populacional, são aqueles que geram mais carga orgânica, a qual, quando não tratada adequadamente, compromete a qualidade dos recursos hídricos.

5. Outro ponto a ressaltar no escopo do presente trabalho refere-se à opção de não tratar diretamente de questões relacionadas com a execução de obras de esgotamento sanitário. Tal postura justifica-se pela realização de outras auditorias pelo TCU que já abordaram esse tema de forma bastante competente, a exemplo dos TCs 003.997/ 2014-6 (Acórdão 593/2015 – Plenário), 010.945/ 2014-8 (Acórdão 1.421/2015 – Plenário), 024.361/ 2010-0 (Acórdão 2.968/2012 – Plenário) e 025.536/ 2009-4 (Acórdão 402/2011 – Plenário). Dessa forma, a presente auditoria buscou enfatizar o exame de aspectos institucionais das políticas e ações federais relativas ao serviço de esgotamento sanitário.

1.4 Metodologia

6. Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (Portaria-TCU 280/2010) e com observância aos princípios e padrões estabelecidos pelo TCU no Manual de Auditoria Operacional. Nenhuma restrição foi imposta aos exames.

7. A fase de planejamento envolveu a coleta de informações preliminares com o intuito de identificar e melhor conhecer as políticas e ações federais relativas ao serviço de esgotamento sanitário. Tal procedimento incluiu o exame de documentos técnicos e dos principais normativos sobre o tema. Também foram realizadas entrevistas semiestruturadas com especialistas em esgotamento sanitário, representantes da Associação Brasileira de Agências de Regulação (ABAR) e da Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento (Assemae) e gestores do Ministério das Cidades e da Agência Nacional de Águas (ANA).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56323948.

8. Ainda durante a etapa de planejamento, foram realizadas visitas exploratórias a quatro cidades no estado de São Paulo a fim de obter informações sobre a atuação federal em esgotamento sanitário sob a perspectiva local. Na ocasião, foram entrevistados gestores municipais e servidores da Agência Reguladora dos Serviços de Saneamento das Bacias dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiaí (ARES-PCJ). Também houve a participação de membros da equipe de auditoria no IX Congresso Brasileiro de Regulação, realizado em Brasília no período de 17 a 20 de agosto de 2015.

9. As principais técnicas de diagnóstico empregadas foram a análise SWOT/DVR (peça 28) e a árvore de problemas (peça 29). A primeira tratou de identificar, entre outras coisas, as principais fraquezas, ameaças e riscos associados à atuação do MCidades. A segunda técnica permitiu identificar e aprofundar as principais causas para as deficiências percebidas no setor de esgotamento sanitário no país.

10. Durante a fase de execução, foram realizadas visitas de estudo a 29 municípios nos estados de Santa Catarina, Goiás, Minas Gerais, Pernambuco e Alagoas. Na escolha da amostra, foram selecionados municípios com baixo percentual de tratamento de esgoto em diferentes regiões geográficas, além das capitais dos estados visitados. Nas visitas, foram entrevistados gestores municipais e estaduais, bem como servidores de agências reguladoras.

11. Além disso, foram também enviados questionários eletrônicos por meio do programa *LimeSurvey* ao seguinte universo:

Tabela 1: Questionários Eletrônicos

Destinatário	Quantidade	Respostas	% de respostas
Prefeituras	1.068	185	17,3
Prestador Local	262	99	37,8
Prestador Regional	28	22	78,6
Entidades reguladoras	49	24	49,0

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria.

12. Na análise das informações coletadas, foram empregados, entre outras técnicas, o georreferenciamento de dados e o cálculo do coeficiente de correlação linear de Pearson. Vale destacar também o uso do Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU como fonte de critérios para exame dos dados coletados.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56323948.

2 VISÃO GERAL

2.1 O esgotamento sanitário e a gestão dos recursos hídricos

13. Nos últimos anos, algumas regiões do país enfrentaram graves cenários de escassez hídrica. Em 2012 e 2013, o Semiárido nordestino experimentou secas com período esperado de retorno superior a cem anos, e, em diversos locais na região Sudeste, o ano de 2014 foi o mais seco já registrado (ANA, 2015b).

14. A despeito da gravidade da crise hídrica, diversas notícias publicadas na mídia destacavam o significativo volume de água existente na região metropolitana de São Paulo que, em função dos elevados níveis de poluição e do alto custo de tratamento, não poderia ser aproveitado para abastecimento (RBA, 2014; O GLOBO, 2014; JN, 2015; FOLHA, 2015).

15. No Brasil, o lançamento de esgotos é a principal causa de poluição dos corpos de água, em especial em áreas urbanas. Dados de 2012 apontam que 25% de pontos de coleta em regiões urbanas apresentavam o Índice de Qualidade da Água (IQA) ruim ou péssimo, contra 6% dos pontos monitorados em áreas rurais (ANA, 2015a). No estado de São Paulo, o Relatório de Qualidade das Águas Superficiais relativo ao ano de 2014 indica que as Unidades de Gerenciamento de Recursos Hídricos Alto Tietê e Piracicaba, Capivari e Jundiaí (PCJ) possuíam, respectivamente, 60% e 27% dos pontos monitorados com resultados ruim ou péssimo. Essas unidades são responsáveis por 63,5% do esgoto doméstico não tratado do estado, 591.174 kg/dia (Alto Tietê) e 106.290 kg/dia (PCJ). Esses números estão associados ao elevado contingente populacional e ao índice de tratamento de esgoto, da ordem de 50% e 66% para o Alto Tietê e PCJ, respectivamente (CETESB, 2015).

16. O problema dos baixos índices de coleta e de tratamento de esgoto no país é antigo e o progresso tem sido lento. Entre 2009 e 2014, o avanço no índice médio de esgoto tratado foi de apenas 3,7 pontos percentuais (Tabela 2), a despeito dos recursos adicionais assegurados pelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Como consequência, o Brasil apresenta indicadores bem inferiores a países com nível de renda semelhante (ver Cap. 4) e enfrenta problemas sanitários e ambientais que há muito poderiam ter sido superados.

Tabela 2: Avanços médios nos indicadores de esgotamento sanitário, Brasil (2009 a 2014)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Índice de coleta	44,5%	46,2%	48,1%	48,3%	48,6%	49,8%
Índice de tratamento	37,1%	35,9%	37,5%	38,7%	39,0%	40,8%

Fonte: Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS)

2.2 Marco legal

17. A Lei 11.445/2007, Lei Nacional do Saneamento Básico (LNSB), estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico, que engloba os serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário, manejo de resíduos sólidos e drenagem urbana. O esgotamento sanitário, foco deste trabalho, é constituído pelas atividades, infraestruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, tratamento e disposição final adequados dos esgotos sanitários, desde as ligações prediais até o seu lançamento final no meio ambiente.

18. A LNSB estabelece também as diretrizes e objetivos para a Política Federal de Saneamento Básico (PFSB). Em linhas gerais, determina que a União deve, naquilo que diz respeito ao esgotamento sanitário: (i) priorizar ações que promovam equidade social e territorial no acesso ao saneamento básico; (ii) aplicar recursos financeiros de modo a promover o desenvolvimento

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56323948.

sustentável, a eficiência e a eficácia; (iii) estabelecer adequada regulação dos serviços; (iv) melhorar a qualidade de vida e das condições ambientais e de saúde pública; (v) colaborar para o desenvolvimento urbano e regional; (vi) adotar critérios objetivos de elegibilidade e prioridade, levando em consideração fatores como disponibilidade hídrica, riscos sanitários, epidemiológicos e ambientais; (vii) adotar a bacia hidrográfica como unidade de referência para o planejamento; (viii) estimular a implementação de infraestruturas e serviços comuns a municípios, mediante mecanismos de cooperação entre entes federados.

19. Em 2010, foi editado o Decreto 7.217/2010, que regulamentou a Lei 11.445/2007. Posteriormente, em 2013, a Portaria Interministerial 571/2013 aprovou o Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab), o qual apresenta objetivos e metas de curto, médio e longo prazos no período de 2014 a 2033, visando à universalização dos serviços.

20. Outros dispositivos legais importantes para o setor são:

- Lei 10.257/2001, que estabelece as diretrizes gerais da política urbana: em seu art. 221º, inciso I, prevê a garantia do direito a cidades sustentáveis, incluído o acesso ao saneamento ambiental como um dos direitos.
- A Lei 8.080/1990, que dispõe sobre o Sistema Único de Saúde (SUS): em seu art. 6º, inciso II, inclui, no campo de atuação do SUS, a participação na formulação da política e na execução de ações de saneamento básico.
- Lei 9.433/1997, que estabelece a Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) e define como um de seus objetivos a garantia da disponibilidade de água, em padrões de qualidade adequados, para gerações futuras: em seu art. 31, define que, na implementação da PNRH, os poderes executivos do Distrito Federal e dos municípios promoverão a integração das políticas locais de saneamento básico, de uso, ocupação e conservação do solo e do meio ambiente com as políticas federal e estaduais de recursos hídricos.
- Lei 8.987/1995, que dispõe sobre as diretrizes para os contratos de concessão entre os prestadores de serviços públicos e os poderes concedentes.
- Lei 11.079/2004, que estabelece as diretrizes para as Parcerias Público-Privadas (PPPs).
- Lei 11.107/2005, conhecida como Lei dos Consórcios Públicos, a qual estabelece normas gerais para a gestão associada de serviços públicos entre entes federados no caso de objetivos de interesse comum, o que inclui a gestão de serviços de saneamento.

2.3 Arranjo institucional

22. A Figura 1 apresenta síntese da estrutura institucional dos principais órgãos e entidades envolvidos com o setor de esgotamento sanitário, nos âmbitos federal, estadual e municipal.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56323948.

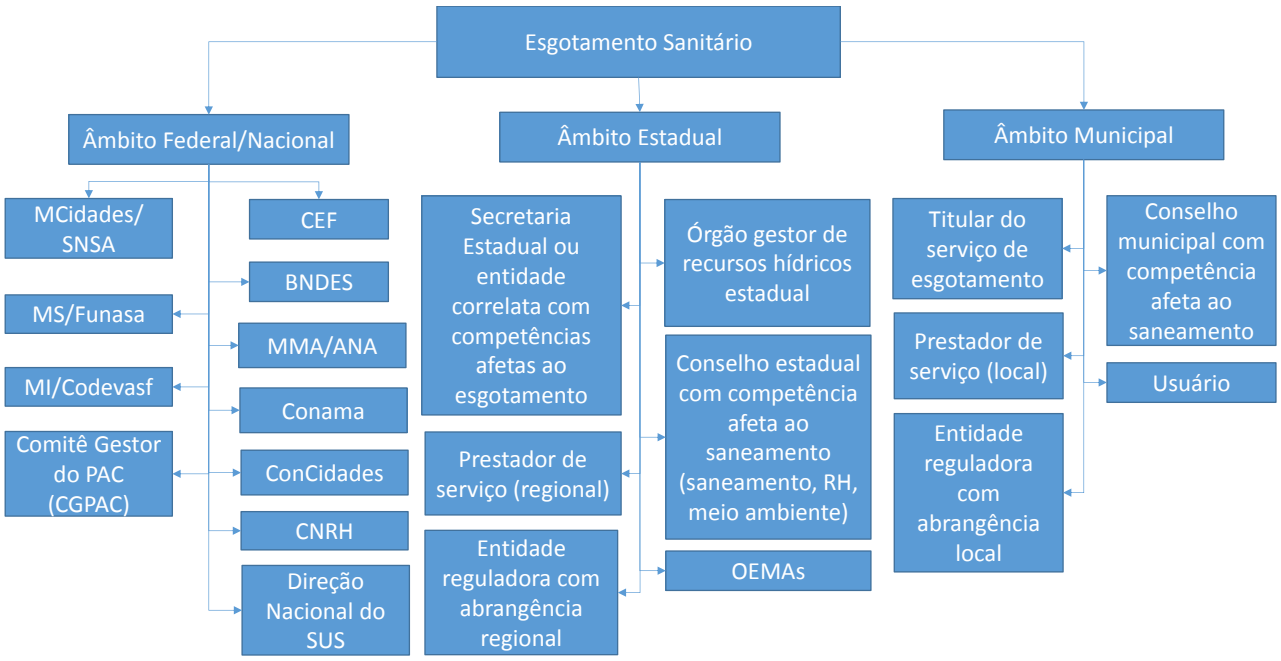

Figura 1: Esquema da estrutura organizacional do setor de esgotamento sanitário.

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria.

23. A LNSB não trata da titularidade dos serviços de saneamento básico, por entender que a definição de competências entre os entes da Federação é matéria exclusiva da Constituição Federal (MCIDADES, 2014). Esse é um tema sensível, uma vez que por anos estados e municípios litigaram para a definição a respeito da titularidade dos serviços de água e esgoto. A esse respeito, decidiu o STF, em sede das ações diretas de inconstitucionalidade 1842, 1843, 1826 e 1906, que serviços de saneamento são, em regra, municipais nos casos de municípios isolados, ou seja, aqueles não pertencentes a regiões metropolitanas ou aglomerações constitucionalmente previstas. Em regiões metropolitanas, tais serviços não se transformam em serviços estaduais, mas adiciona-se o dever de gestão compartilhada, sem implicar qualquer perda aos municípios (ALOCHIO, 2013).

24. Desse modo, o município é responsável por formular e executar a política municipal de saneamento, o que inclui: a elaboração do plano de saneamento básico; a prestação (ou delegação) do serviço; a definição da entidade de regulação; a adoção de parâmetros para garantia do atendimento essencial à saúde; a fixação de direitos e deveres dos usuários; o estabelecimento de mecanismos de controle social; e o estabelecimento de sistema de informações, o qual deve ser articulado com o sistema federal.

25. A prestação do serviço de água e esgoto pode assumir diferentes arranjos, a exemplo da prestação por órgãos da administração pública direta municipal ou mediante delegação para autarquias municipais, empresas públicas municipais ou estaduais, sociedades de economia mista municipais ou estaduais (com gestão pública ou privada) ou empresas privadas.

26. As entidades reguladoras, de abrangência regional ou local, atuam na regulação e fiscalização dos serviços públicos de saneamento básico. Cabe aos titulares do serviço definir o ente responsável por tal função, que pode ser exercida diretamente – por órgão ou entidade da administração direta ou indireta – ou delegada a qualquer entidade reguladora constituída dentro dos limites do respectivo estado.

27. As ações da União concentram-se na transferência de recursos financeiros para ampliação e melhoria de sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário e no apoio à adoção de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56323948.

mecanismos de planejamento, regulação e fiscalização da prestação dos serviços de saneamento básico, melhorias de gestão, promoção do desenvolvimento institucional setorial e fomento ao desenvolvimento científico e tecnológico.

28. Os principais órgãos federais com atuação no setor são o Ministério das Cidades (MCidades), por meio da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (SNSA), a Fundação Nacional de Saúde (Funasa), vinculada ao Ministério da Saúde (MS), e a Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf), vinculada ao Ministério da Integração Nacional (MI). Cabe ao MCidades atuar nos municípios com população superior a 50 mil habitantes ou integrantes de Regiões Metropolitanas (RMs) ou Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico (Rides). À Funasa (MS), cabe o atendimento a municípios com menos de 50 mil habitantes, áreas rurais, indígenas, quilombolas e sujeitas a endemias. A Codevasf (MI), que possui atuação nos vales dos rios São Francisco, Parnaíba, Itapecuru e Mearim, pode coordenar e executar obras de saneamento básico nessas áreas, conforme Plano Diretor, em articulação com os órgãos federais competentes (MCIDADES, 2014).

29. Como visto, o presente trabalho foca na atuação do Ministério das Cidades, uma vez que cidades maiores, com grande concentração populacional, são aquelas que mais contribuem para a poluição de corpos de água.

30. Desde o Plano Nacional de Saneamento (Planasa), de 1971, as principais fontes de investimento disponíveis para o setor de saneamento básico no Brasil são: i) recursos dos fundos financiadores (Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS e Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT), também denominados de recursos onerosos; ii) recursos não onerosos, derivados da Lei Orçamentária Anual (LOA), também conhecidos como recursos do Orçamento Geral da União (OGU), e de orçamentos dos estados e municípios; iii) recursos provenientes de empréstimos internacionais, contraídos junto às agências multilaterais de crédito, tais como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Banco Mundial (Bird); (iv) recursos próprios dos prestadores de serviços, resultantes de superávits de arrecadação; e (v) recursos oriundos da cobrança pelo uso dos recursos hídricos (Fundos Estaduais de Recursos Hídricos). Em relação a estes últimos, embora sejam importantes para a sustentabilidade financeira do sistema de gestão das bacias hidrográficas, são poucas as unidades da federação que os instituíram e criaram normas específicas, o que denota o estado incipiente de sua implementação (MCIDADES, 2014).

31. Os recursos onerosos constituem-se em empréstimos de longo prazo, operados principalmente pela Caixa, com recursos do FGTS, e pelo BNDES, com recursos próprios e do FAT. São praticadas taxas de juros e outros encargos em valores bem atrativos, se comparados com outras opções de financiamento, como, por exemplo, capitais de terceiros ofertados no mercado nacional. Ademais, seus encargos totais são compatíveis com as taxas de retorno da maioria dos serviços de saneamento básico, como o abastecimento de água e o esgotamento sanitário. As fontes não onerosas, por sua vez, não preveem retorno financeiro direto dos investimentos, uma vez que os beneficiários de tal recurso não necessitam ressarcir os cofres públicos (MCIDADES, 2014).

32. Na gestão das transferência do MCidades oriundas de recursos não onerosos, a Caixa atua como mandatária da União, representando-a no ato de contratação, além de ser responsável pela análise da documentação técnica, institucional e jurídica necessária à celebração dos contratos relativos aos empreendimentos e projetos; pela verificação dos documentos resultantes do processo licitatório; pelo exame do enquadramento do objeto licitado com o efetivamente contratado e análise da regularidade da área de intervenção do projeto; por acompanhar a execução físico-financeira dos objetos compromissados; por analisar e aprovar as eventuais reprogramações contratuais; aprovar as respectivas prestações de contas e instaurar tomada de contas especial nos casos de não cumprimento do objeto (MCIDADES, 2015b).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56323948.

33. Ainda no âmbito da União, e com atuação relevante no setor de saneamento, destacam-se a Agência Nacional de Águas (ANA), vinculada ao Ministério do Meio Ambiente (MMA), o Conselho das Cidades (ConCidades) e o Comitê Gestor do Programa de Aceleração do Crescimento (CGPAC).

34. A primeira é responsável pela implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH), na qual o esgotamento sanitário configura-se como importante setor, impactante na qualidade das águas superficiais. Além das atividades inerentes à regulação do uso das águas interiores, como a outorga de direito do uso da água para abastecimento e para a diluição de efluentes, a ANA desenvolve ações específicas voltadas ao setor de saneamento, como a elaboração do Atlas Brasil de Abastecimento Urbano de Água e o Programa de Despoluição de Bacias Hidrográficas (Prodes), voltado à operação eficiente das estações de tratamento de esgotos, além de estudos hidrogeológicos em regiões metropolitanas.

35. O ConCidades é um órgão colegiado integrante da estrutura do MCidades, que tem por finalidade estudar e propor diretrizes para a formulação e implementação de uma política nacional de desenvolvimento urbano, incluindo aspectos relativos ao esgotamento sanitário. Esse conselho viabiliza o debate em torno da política urbana de forma continuada, contando com a participação do setor produtivo, organizações sociais, entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa, entidades sindicais e órgãos governamentais.

36. Por sua vez, o CGPAC coordena as ações necessárias à implementação e execução do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). O Comitê é integrado pelos titulares do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, do Ministério da Fazenda e da Casa Civil da Presidência da República.

37. Também aos estados incube promover a melhoria das condições do saneamento básico. Assim, além de destinar recursos para investimentos no setor, esses entes possuem papel relevante na prestação de serviços de abrangência regional, por meio das Companhias Estaduais de Saneamento Básico (Cesbs), e na regulação dos serviços, por meio das agências estaduais de regulação. Frise-se que tanto a prestação de serviços quanto a regulação por entidade estadual devem ser precedidos de ato delegatório pelo titular do serviço, em regra, o município.

38. Ainda em nível estadual, encontram-se os órgãos gestores de recursos hídricos, que possuem atuação na regulamentação, gestão e fiscalização dos usos dos recursos hídricos em sua esfera de governo, e os órgãos estaduais de meio ambiente (OEMAs), aos quais cabe o licenciamento ambiental de empreendimentos de esgotamento sanitário, bem como a fiscalização do cumprimento das condicionantes estabelecidas na licença.

2.4 O tripé da gestão do saneamento básico e a atuação do governo federal

39. Segundo o Panorama do Saneamento Básico no Brasil (REZENDE, 2014), a gestão da política de saneamento pode ser dividida em três funções principais: planejadora, reguladora (ou fiscalizadora) e prestacional. De acordo com Oliveira (2015), a experiência internacional mostra que o fortalecimento dessas três funções é essencial para o desenvolvimento do setor.

40. Como visto, o titular dos serviços de saneamento é, em regra, o município, cabendo à União fomentar a melhoria da gestão e financiar a expansão da infraestrutura. Dessa forma, o governo federal procura apoiar os municípios em cada uma das três funções. O apoio à função prestacional é o mais evidente, dada a materialidade dos financiamentos direcionados à elaboração de projetos e execução de obras (ver Seção 2.5). Quanto ao planejamento, o governo federal procura fortalecê-lo por meio de incentivos diretos dirigidos aos municípios. O art. 26, §2°, do Decreto 7.217/2010 estabeleceu que, a partir do exercício financeiro de 2014, a existência de plano municipal de saneamento básico seria condição para acesso a recursos orçamentários da União ou a recursos de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56323948.

financiamentos geridos ou administrados por órgão ou entidade da administração pública federal (posteriormente, o Decreto 8.629/2015 alterou o prazo para o exercício financeiro de 2018). Além disso, o Ministério das Cidades destinou recursos específicos para financiar a elaboração de planos, da ordem de R$ 76 milhões (OGU e financiamentos), no período compreendido entre 2007 e 2015.

41. Já no caso da regulação, a atuação do governo federal se iniciou em período mais recente. No âmbito do Programa Interáguas, com recursos do Banco Mundial, o MCidades lançou chamadas públicas para oferecer assistência técnica em regulação e fiscalização de serviços de água e esgoto e apoiar o desenvolvimento de metodologias de auditoria e certificação de informações do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento – SNIS (IICA 33/2015, IICA 42/2015 e IICA 96/2015). Contudo, pesquisa da Abar, realizada em 2012, indica que a regulação dos serviços de saneamento básico no país é ainda incipiente e demanda atividades preparatórias, como a elaboração de instrumentos legais e contratuais, a partir dos quais a entidade de regulação venha a se referenciar para exercer sua função regulatória e de fiscalização (MCIDADES, 2014).

42. Dados mais recentes da Abar registram um pequeno aumento na quantidade de municípios regulados, chegando a 49,3% dos municípios brasileiros em 2014, conforme demonstrado na Figura 2.

Figura 2: Evolução da quantidade de municípios regulados

Fonte: ABAR (2015)

43. Contudo, a informação sobre a quantidade de municípios regulados deve ser olhada com reserva. Alguns estados, como Goiás, Paraíba, Pernambuco, Minas Gerais e São Paulo, possuem legislação que atribui às entidades reguladoras estaduais competência para fiscalizar as companhias estaduais de saneamento básico ou a prestação de serviços nas regiões metropolitanas até que o titular defina formalmente a responsabilidade pela regulação no município. O Panorama do Saneamento Básico no Brasil (REZENDE, 2014) considera essa solução provisória e conclui que ela não se traduz na estabilidade regulatória que a área de saneamento básico necessita. Desse modo, boa parte dos municípios pode estar sujeita a uma regulação proforma.

44. Além disso, existem inúmeros contratos de concessão assinados antes da Lei dos Consórcios, cuja previsão de regulação não atende aos princípios da LNSB, e que precisam ser adaptados à nova realidade. Afora essas lacunas, tem-se a necessidade de adequação de diversas leis de criação das entidades reguladoras, quer sejam estaduais ou municipais, aos princípios do novo marco legal (MCIDADES, 2014).

2.5 Metas e indicadores de desempenho

45. O Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab) apresenta objetivos e metas nacionais e regionalizadas, de curto, médio e longo prazos, para a universalização dos serviços de saneamento básico (Tabelas 3 e 4).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56323948.

Tabela 3: Metas de expansão definidas no Plansab para esgotamento sanitário (em %)

Indicador	Ano	Brasil	N	NE	SE	S	CO
E1 - % de domicílios urbanos e rurais servidos por rede coletora ou fossa séptica para os excretas ou esgotos sanitários	2010	67	33	45	87	75	52
	2018	76	52	59	90	81	63
	2023	81	63	68	92	87	70
	2033	92	87	85	96	99	84
E2 - % de domicílios urbanos servidos por rede coletora ou fossa séptica para os excretas ou esgotos sanitários	2010	75	41	57	91	78	56
	2018	82	56	66	94	84	69
	2023	85	68	73	95	88	88
	2033	93	89	86	98	96	92
E3 - % de domicílios rurais servidos por rede coletora ou fossa séptica para os excretas ou esgotos sanitários	2010	17	8	11	27	31	13
	2018	35	24	28	49	46	40
	2023	46	34	39	64	55	53
	2033	69	55	61	93	75	74
E4 - % de tratamento de esgoto coletado	2008	53	62	66	46	69	90
	2018	69	75	77	63	73	92
	2023	77	81	82	72	80	93
	2033	93	94	93	90	94	96
E5 - % de domicílios urbanos e rurais com renda até três salários mínimos mensais que possuem unidades hidrossanitárias	2010	89	70	81	98	97	97
	2018	93	82	89	99	98	98
	2023	96	89	93	99	99	99
	2033	100	100	100	100	100	100
E6 - % de serviços de esgotamento sanitário que cobram tarifa	2008	49	48	31	53	51	86
	2018	65	62	51	70	69	90
	2023	73	70	61	78	77	92
	2033	90	84	81	95	95	96

Fonte: MCIDADES (2014)

Tabela 4: Metas para gestão dos serviços de saneamento básico (em %)

Indicador	Ano	Brasil	N	NE	SE	S	CO
G1 - % de municípios com estrutura única para tratar da política de saneamento básico	2011	30	42	19	31	37	46
	2018	43	48	32	46	50	51
	2023	52	52	41	58	60	54
	2033	70	60	60	80	80	60
G2 - % de municípios com Plano Municipal de Saneamento Básico (abrange os serviços de abastecimento, esgotamento, resíduos sólidos e manejo de águas pluviais)	2011	5	4	2	6	8	4
	2018	32	28	27	36	37	28
	2023	51	45	44	57	58	45
	2033	90	80	80	100	100	80
G3 - % de municípios com serviços públicos de saneamento básico fiscalizados e regulados	2018	30	20	20	40	40	20
	2023	50	40	40	60	60	50
	2033	70	60	60	80	80	60
G4 - % de municípios com instância de controle social das ações e serviços de saneamento básico (órgãos colegiados)	2011	11	8	9	11	11	15
	2018	36	31	32	40	39	36
	2023	54	47	48	60	59	50
	2033	90	80	80	100	100	80

Fonte: MCIDADES (2014)

46. Desse modo, o Plansab propõe para 2033 o alcance do índice médio de tratamento de 93% do total de esgotos coletados no país. De acordo com os dados mais recentes do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), em 2014, 70,9% dos esgotos coletados eram tratados. No entanto, o volume tratado corresponde a apenas 40,8% do volume de esgotos gerados, dado que menos da metade do total de esgoto produzido é coletado (Tabela 5).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56323948.

Tabela 5: Níveis de coleta e tratamento de esgotos em 2014

Região	Índice de coleta de esgotos (%)		Índice de tratamento (%)	
	Geral	Urbano	Esgotos gerados	Esgotos coletados
Norte	7,9	9,9	14,4	78,2
Nordeste	23,8	31,1	31,4	78,5
Sudeste	78,3	83,3	45,7	65,4
Sul	38,1	44,4	36,9	84,1
Centro-Oeste	46,9	51,7	46,4	91,1
Brasil	**49,8**	**57,6**	**40,8**	**70,9**

Fonte: MCIDADES (2016a), p. 30.

2.6 Aspectos orçamentários

47. O Plansab estima em R$ 181,89 bilhões os investimentos necessários em esgotamento sanitário entre 2014 e 2033 para cumprir as metas previstas no plano (Tabela 6). Desse modo, ao longo de vinte anos, deveriam ser investidos, em média, R$ 9,09 bilhões por ano.

Tabela 6: Necessidades de investimento em esgotamento sanitário (em milhões de reais de dezembro/2012)

Região	2014 a 2018	2014 a 2023	2014 a 2033
Norte	5.085	9.587	18.435
Nordeste	13.775	23.919	45.284
Sudeste	19.301	37.244	72.982
Sul	8.448	14.203	26.926
Centro Oeste	5.920	9.783	18.266
Total	**52.528**	**94.736**	**181.893**

Fonte: MCIDADES (2014)

48. Já o PPA 2012-2015 estimou investimentos da ordem de R$ 29 bilhões para o período de quatro anos (R$ 7,25 bilhões/ano, em média). No PPA 2016-2019, as previsões de investimentos no período subiram para mais de R$ 39 bilhões (R$ 9,82 bilhões/ano). Porém, há uma grande discrepância entre o montante de recursos previstos para o setor e o efetivamente desembolsado. Dados históricos de investimento da União em ações estruturais em esgotamento sanitário, no período de 2008 a 2014, demonstram um desembolso médio anual de R$ 1,98 bilhão. No melhor ano dessa série, 2013, o desembolso foi da ordem de R$ 2,4 bilhões, o que indica as dificuldades de assegurar que os recursos necessários para cumprir as metas colocadas sejam executados (Tabela 7).

Tabela 7: Desembolso anual em medidas estruturais no componente esgotamento sanitário (em R$ milhões)

Fonte	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Total
Financiamentos	892,09	701,00	938,68	1.190,78	1.053,26	1.415,05	1.520,97	7.711,83
OGU	645,86	811,28	947,90	892,09	1.164,59	963,91	757,03	6.182,67
Total	**1.537,96**	**1.512,28**	**1.886,59**	**2.082,87**	**2.217,85**	**2.378,96**	**2.278,00**	**13.894,50**

Fonte: MCIDADES (2016b) (peça 30)

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56323948.

2.7 O saneamento básico nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)

49. No âmbito internacional, o tema esgotamento sanitário está inserido na agenda global denominada Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Organização das Nações Unidas (ONU). Trata-se de um compromisso assumido pelos 193 Estados-Membros da ONU, a ser implementado até 2030, composto por dezessete ODS e 169 metas. Os ODS deverão orientar as políticas nacionais nos próximos quinze anos, sucedendo e atualizando os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM).

50. Os dezessete ODS e 169 metas abarcam temáticas diversificadas, como erradicação da pobreza, segurança alimentar e agricultura, saúde e bem-estar, educação, igualdade de gênero, redução das desigualdades, energia, água e saneamento, padrões sustentáveis de produção e de consumo, mudança do clima, cidades sustentáveis, proteção e uso sustentável dos oceanos e dos ecossistemas terrestres, crescimento econômico inclusivo, infraestrutura e industrialização, governança, e meios de implementação.

51. Entre os ODS relacionados ao tema desta auditoria, cabe destacar o Objetivo 6, que visa assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todos. As metas 6.2, 6.3 e 6.b desse objetivo são as que estão mais relacionadas com a questão do esgotamento sanitário. A meta 6.2 estabelece a necessidade de, até 2030, alcançar o acesso a saneamento e higiene adequados e equitativos para todos, com especial atenção para as necessidades das mulheres e meninas e daqueles em situação de vulnerabilidade. Por sua vez, a meta 6.3 almeja a melhoria da qualidade da água, reduzindo a poluição, eliminando despejo e minimizando a liberação de produtos químicos e materiais perigosos, reduzindo à metade a proporção de águas residuais não tratadas e aumentando substancialmente a reciclagem e reutilização segura globalmente. Além desses dispositivos, a meta 6.b propõe o apoio e fortalecimento da participação das comunidades locais, para melhorar a gestão da água e do saneamento.

52. De acordo com os dados do SNIS, 59,2% dos esgotos produzidos no país não eram tratados em 2014 (Tabela 5). Desse modo, a meta 6.3 dos ODS implica assumir o compromisso de reduzir o volume de águas residuais não tratadas para 29,6% até o ano de 2030. O Plansab, por sua vez, estabeleceu as metas de alcançar, em 2033, 92% de domicílios servidos por rede coletora ou fossa séptica e 93% de tratamento do esgoto coletado (Tabela 3). Portanto, as metas do Plansab são mais ambiciosas do que aquelas estabelecidas nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Assim, o planejamento das ações federais para o setor está em conformidade com os compromissos assumidos pelo Brasil no âmbito dos ODS.

53. Entretanto, como visto na Seção 2.6, o planejamento do governo federal prevê o investimento em obras de esgotamento sanitário de mais de R$ 9 bilhões ao ano, quando a média de desembolso anual tem sido inferior a R$ 2 bilhões. Além disso, os avanços médios nos indicadores de coleta e tratamento de esgoto no país têm sido lentos nos últimos anos (Tabela 2) e a perspectiva para o futuro próximo não é favorável, tendo em vista o cenário econômico que o país vive. Diante desse quadro, é preciso acompanhar com atenção a gestão do setor e o alcance das metas previstas nos ODS e no Plansab.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56323948.

3 Investimentos com recursos do OGU não têm privilegiado os municípios com níveis mais desfavoráveis de mortalidade infantil, coleta de esgoto, desenvolvimento humano e disponibilidade hídrica

54. Não foi identificada correlação relevante entre o volume de investimentos do Ministério das Cidades em obras de esgotamento sanitário com recursos do Orçamento Geral da União (OGU) e os níveis municipais de mortalidade infantil, cobertura da rede de coleta, desenvolvimento humano e disponibilidade hídrica das cidades que fazem parte da clientela do ministério. Tal fato contrasta com a previsão legal e normativa de que municípios com níveis mais desfavoráveis em relação a esses aspectos sejam privilegiados pela ação do governo federal.

55. O art. 48 da Lei 11.445/2007 definiu diretrizes para a política de saneamento básico da União. Entre elas, cabe destacar:

> IV. utilização de indicadores epidemiológicos e de desenvolvimento social no planejamento, implementação e avaliação das suas ações de saneamento básico;
>
> IX. adoção de critérios objetivos de elegibilidade e prioridade, levando em consideração fatores como nível de renda e cobertura, grau de urbanização, concentração populacional, disponibilidade hídrica, riscos sanitários, epidemiológicos e ambientais.

56. Os mesmos comandos estão previstos no art. 54, incisos IV e IX, do Decreto 7.217/2010, que regulamenta a LNSB. Em linha com a legislação, os manuais do MCidades para apresentação de propostas com recursos do OGU para sistemas de esgotamento sanitário estabeleceram critérios semelhantes para atendimento de demandas, a exemplo da versão de 2012:

> b) atendam população residente em municípios que:
>
> - apresentem altos índices de mortalidade infantil;
>
> - apresentem menores índices de cobertura de água e esgotos.
>
> d) atendam comunidades que apresentem características de desenvolvimento humano insatisfatórias;
>
> g) atendam Municípios localizados em bacias hidrográficas que apresentam déficit ou potencial déficit de disponibilidade para abastecimento de água, ou ainda insuficiência nos sistemas de produção existentes, segundo o ATLAS da ANA.

57. Dessa forma, seria de esperar um direcionamento significativo de recursos não onerosos para municípios atendidos pelo MCidades com características condizentes com os critérios acima. Para testar essa hipótese, a equipe de auditoria realizou análise de correlação entre o volume de investimentos feitos pelo Ministério e indicadores específicos para cada um dos critérios. A Tabela 8 apresenta os indicadores adotados.

Tabela 8: Critérios para atendimento de propostas com recursos do OGU para sistemas de esgotamento sanitário e respectivos indicadores

Critério	Indicador
Mortalidade infantil	Taxa de mortalidade infantil, expressa pelo número de óbitos infantis com idade até um ano em relação ao número de nascidos vivos no município nos anos de 2007, 2010 e 2013.
Cobertura de esgotos	Número de moradores do município em domicílios particulares permanentes não servidos por rede de esgoto ou drenagem ou por fossa séptica em 2010.
Desenvolvimento Humano	IDH municipal em 2010.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56323948.

Disponibilidade hídrica	Níveis de criticidade dos recursos hídricos municipais em relação ao esgotamento sanitário, segundo dados fornecidos pela ANA (peça 39).

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria

58. A taxa de mortalidade infantil foi calculada a partir de dados obtidos do sistema DATASUS do Ministério da Saúde. Dada a disponibilidade de dados, foi possível calcular a taxa de mortalidade para os anos de 2007, 2010 e 2013, de modo a testar a existência de direcionamento em momentos distintos dentro do período analisado de repasses do Ministério das Cidades. Já os indicadores dos dois critérios seguintes, cobertura de esgotos e desenvolvimento humano, foram obtidos do censo realizado pelo IBGE em 2010. Como o IBGE realiza o censo a cada dez anos, não foi possível calcular esses indicadores para período mais recente. A ANA, por sua vez, utiliza diversas bases de dados para estimar os níveis de criticidade dos recursos hídricos nos municípios. Por fim, em relação aos valores repassados pelo MCidades, foi considerada a soma total dos recursos não onerosos para obras de esgotamento sanitário transferidos entre 2007 e 2014 para cada município da sua clientela.

59. As Figuras 3, 4, 5 e 6 apresentam a incidência desses critérios nos municípios atendidos pelo Ministério das Cidades (essas mesmas figuras são apresentadas nas peças 33, 34, 35 e 38, com maior resolução gráfica, o que possibilita melhor visualização com maior nível de aproximação – *zoom*). Já a Figura 7 (peça 36) traz a distribuição dos recursos não onerosos nesses mesmos municípios entre os anos de 2007 e 2014.

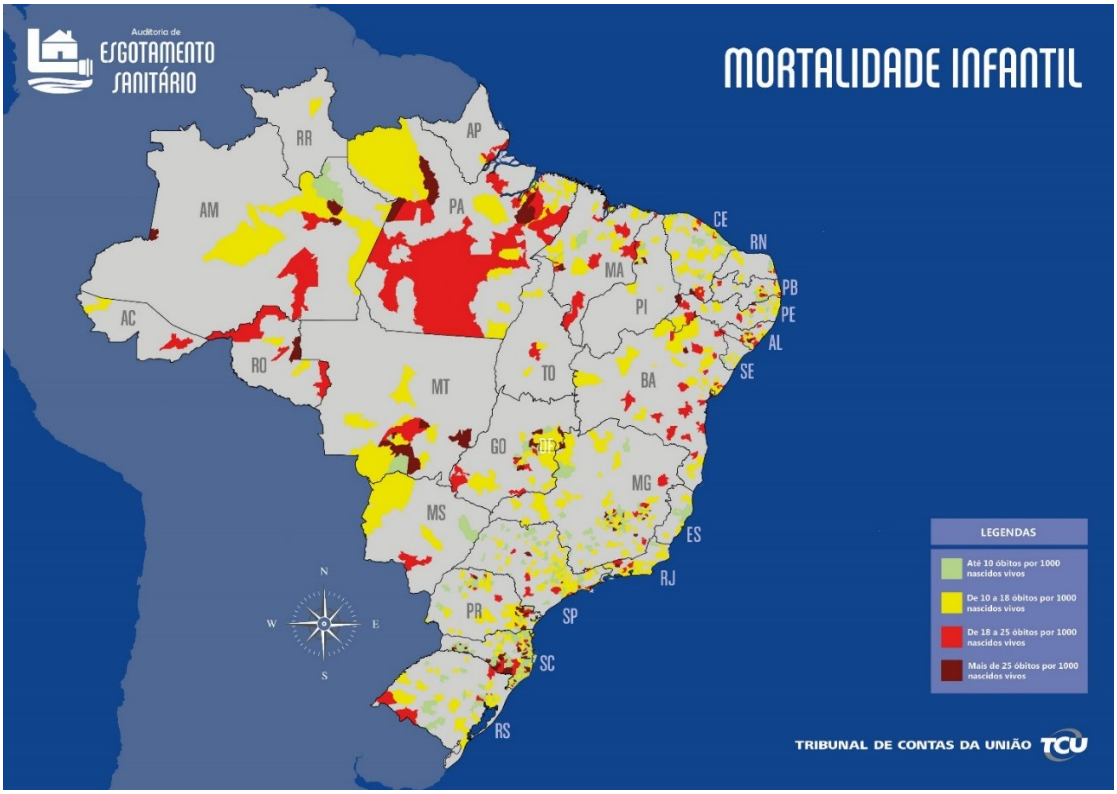

Figura 3: Taxa de mortalidade infantil nos municípios atendidos pelo MCidades (2010)

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria com dados do DATASUS.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56323948.

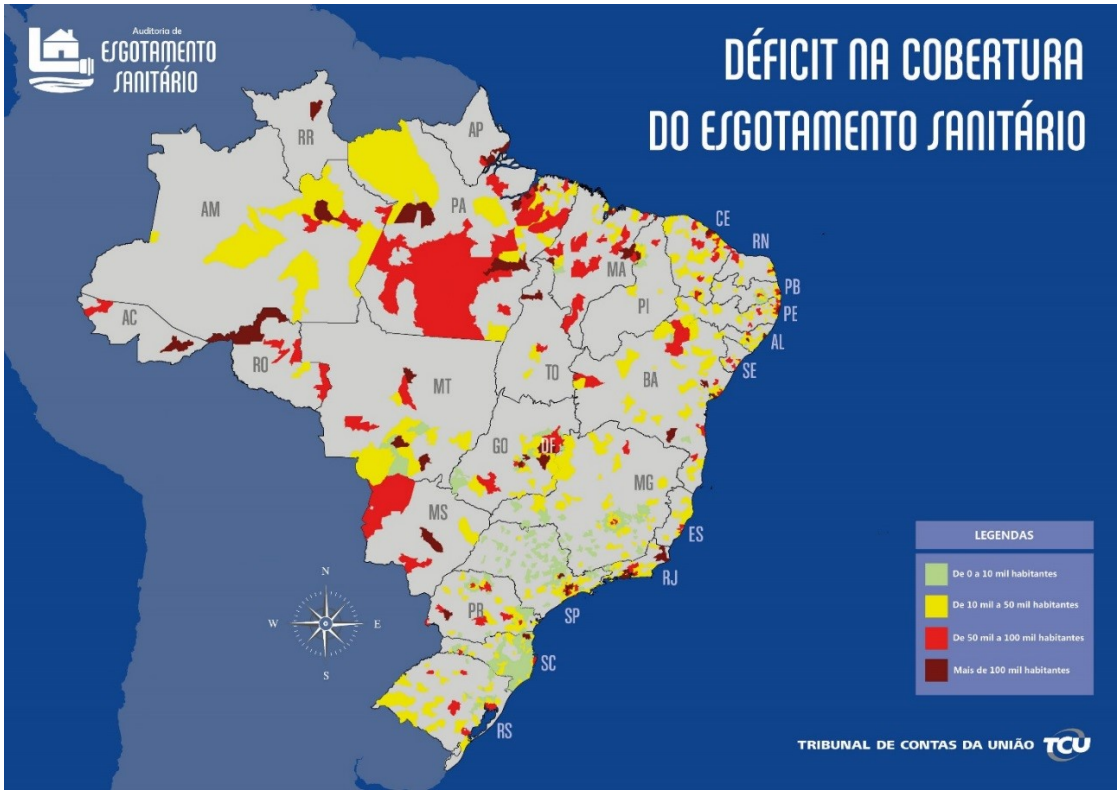

Figura 4: Déficit na cobertura de esgotamento sanitário nos municípios atendidos pelo MCidades (2010)

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria com dados do Censo 2010

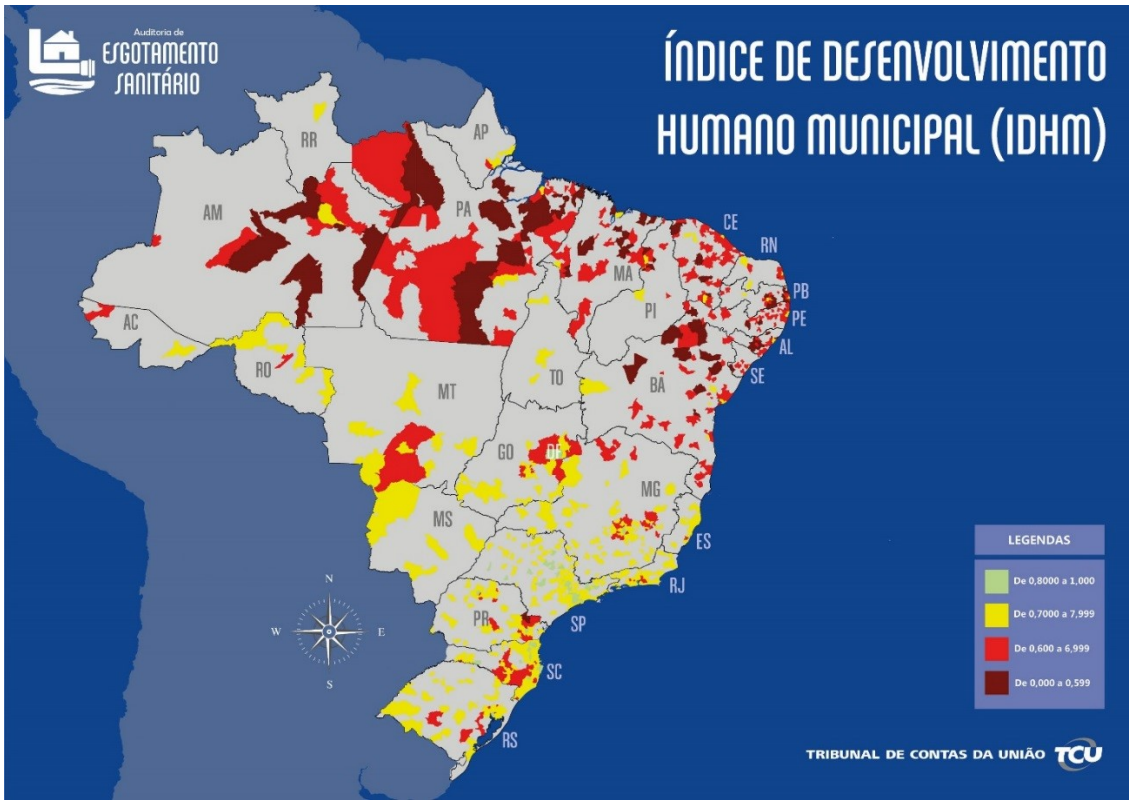

Figura 5: Índice de desenvolvimento humano nos municípios atendidos pelo MCidades (2010)

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria com dados do Censo 2010

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56323948.

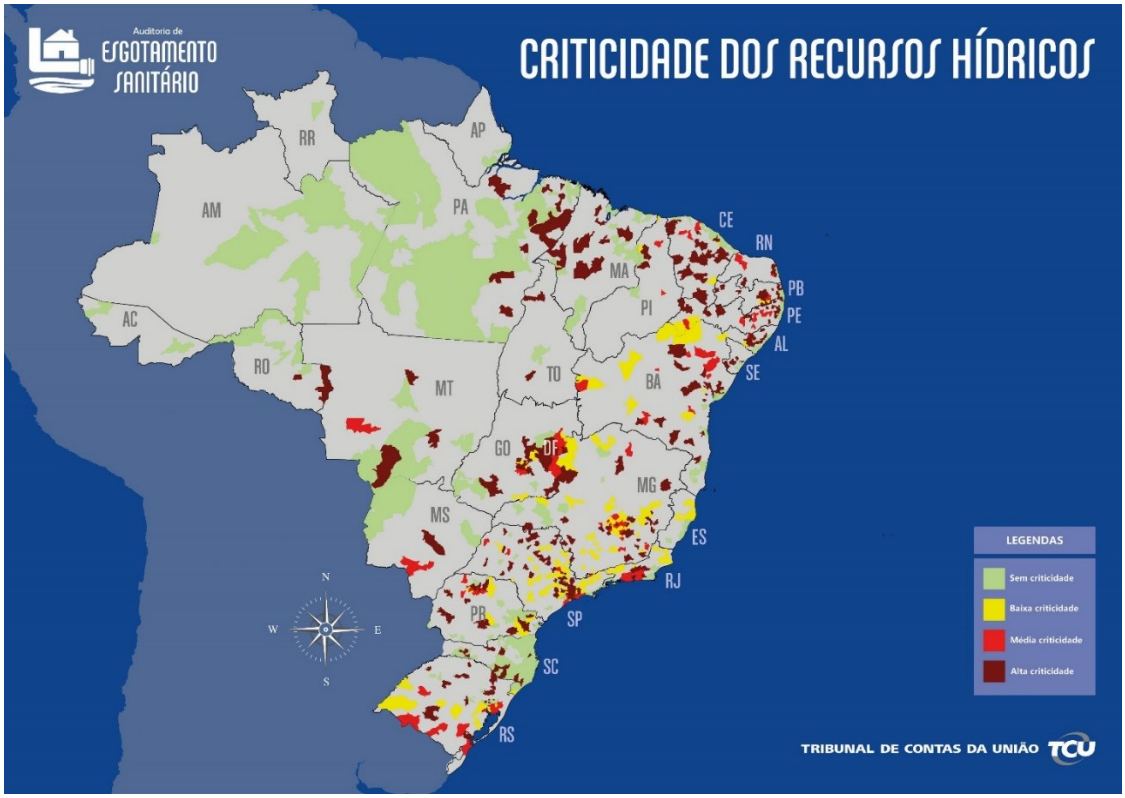

Figura 6: Níveis de criticidade hídrica nos municípios atendidos pelo MCidades

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria com dados fornecidos pela ANA (peça 39)

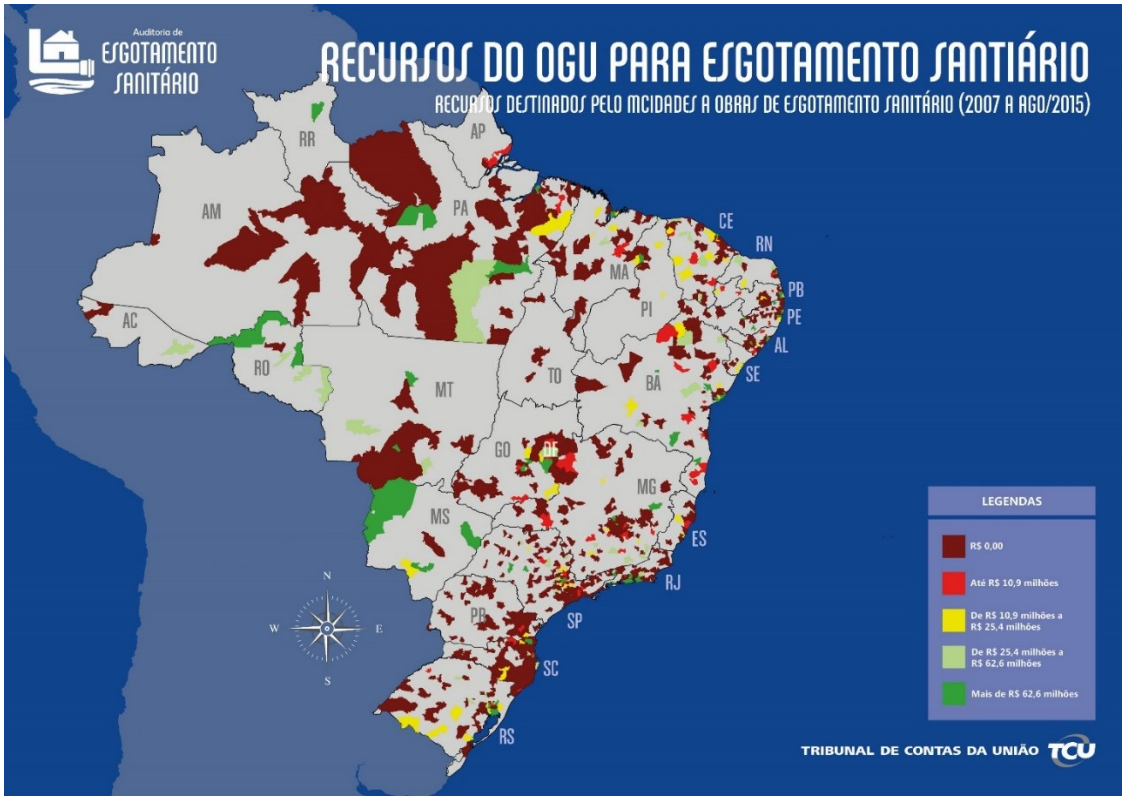

Figura 7: Distribuição dos recursos não onerosos para obras de esgotamento sanitário nos municípios atendidos pelo MCidades (2007 – 2014)

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria com dados fornecidos pelo MCidades

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56323948.

60. Para avaliar em que medida os recursos não onerosos transferidos pelo MCidades para obras de esgotamento sanitário estavam associados com as condições descritas no manual para apresentação de propostas de 2012 – que, em grande medida, reproduz as condições de edições de anos anteriores –, utilizou-se o coeficiente de correlação de Pearson, o qual fornece uma medida de associação linear entre duas variáveis.

61. Os valores do coeficiente de Pearson podem variar entre 1 e -1, sendo que esses extremos mostram uma correlação perfeita, positiva ou negativa, entre as variáveis analisadas. Já o valor 0 indica ausência de associação linear entre as dimensões analisadas. Outros valores podem ser interpretados de acordo com as faixas abaixo:

Acima de 0,9: correlação muito forte;

Entre 0,7 e 0,9: correlação forte;

Entre 0,5 e 0,7: correlação moderada;

Entre 0,3 e 0,5: correlação fraca;

Até 0,3: correlação desprezível.

62. Os valores calculados para cada critério são mostrados na Tabela 9.

Tabela 9: Valores do coeficiente de Pearson para a correlação entre critérios e recursos transferidos pelo MCidades para obras de esgotamento sanitário com recursos OGU

Critério testado	Valores
Mortalidade Infantil 2007	- 0,019
Mortalidade Infantil 2010	- 0,031
Mortalidade Infantil 2013	- 0,027
Cobertura de esgotos	0,489
Desenvolvimento Humano	0,123
Disponibilidade Hídrica	- 0,043

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria

63. Os valores calculados indicam correlação desprezível entre os recursos não onerosos transferidos pelo MCidades para obras de esgotamento sanitário e os critérios de mortalidade infantil, desenvolvimento humano e disponibilidade hídrica. Apenas o critério de cobertura de esgotos apresentou correlação com os volumes de recursos do OGU transferidos, mas com fraca intensidade.

64. Os critérios acima também foram testados conjuntamente. Para isso, as respectivas medidas foram transformadas em escalas variando de 0 a 3, atribuindo maior pontuação na escala quanto mais desfavorável fosse a medida (Tabela 10). Ao mesmo tempo, optou-se por considerar os critérios como tendo pesos iguais, significando que nenhum foi considerado mais importante que os outros.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56323948.

Tabela 10: Escalas utilizadas para transformação das medidas dos quatro critérios testados

Mortalidade Infantil[1]	Déficit na cobertura de esgotos[2]	IDH-M	Disponibilidade Hídrica	Escala
0 a 10	0 a 10.000	0,800 ou +	Sem criticidade	0
10 a 18	10.000 a 50.000	0,700 a 0,799	Baixa criticidade	1
18 a 25	50.000 a 100.000	0,600 a 0,699	Média criticidade	2
25 ou +	100.000 ou +	0 a 0,599	Alta criticidade	3

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria

[1] Óbitos até um ano de idade para cada 1000 nascidos vivos em 2010.
[2] Habitantes não servidos por rede de esgoto ou por fossa séptica em 2010.

65. Em seguida, a pontuação atingida em cada um dos quatro critérios foi somada, resultando em uma escala de 0 a 12, que mostra o índice geral de criticidade de esgotamento sanitário para cada um dos 1.068 municípios da clientela do MCidades (Figura 8).

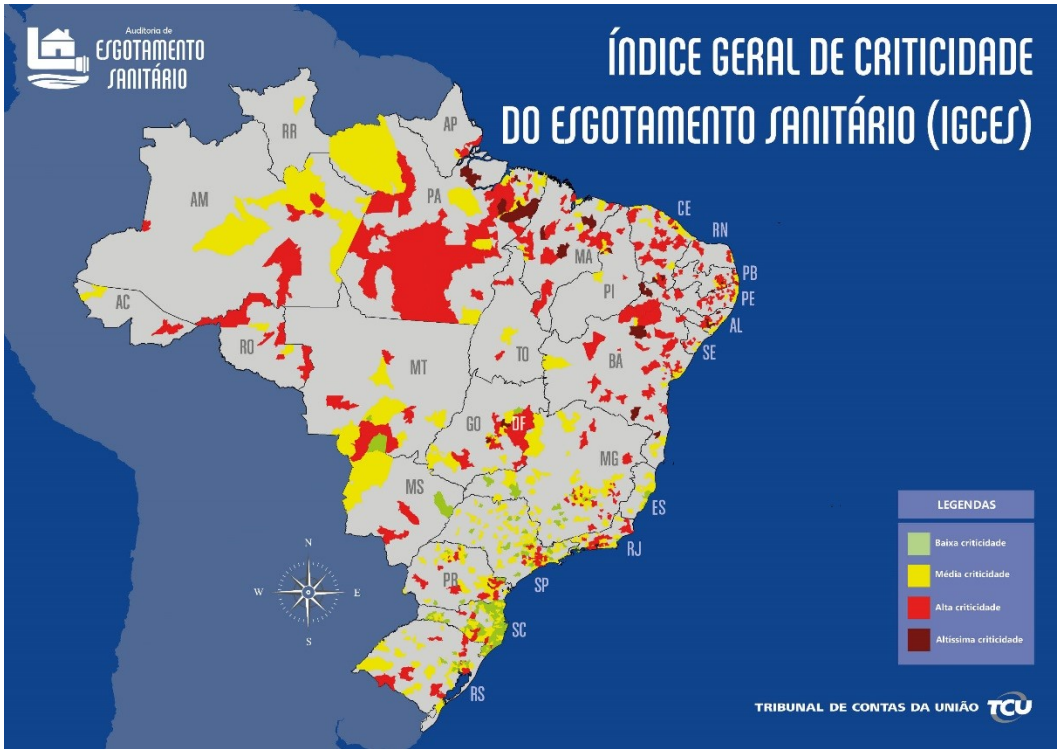

Figura 8: Índice geral de criticidade de esgotamento sanitário nos municípios atendidos pelo MCidades

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria

66. O cálculo do coeficiente de Pearson dessa escala em relação ao volume de recursos OGU transferidos pelo MCidades para obras de esgotamento sanitário resultou no valor de 0,094, o que pode ser considerado uma correlação desprezível. Dessa forma, não foi constatado um direcionamento significativo de recursos não onerosos para municípios com características alinhadas com os critérios previstos na Lei 11.445/2007 e no Decreto 7.217/2010, bem como nos manuais do Ministério das Cidades para apresentação de propostas.

67. Dada a sistemática de apresentação e seleção de propostas do MCidades, é provável que o principal motivo para essa situação seja a dificuldade encontrada pelos municípios com níveis mais desfavoráveis nos critérios em tela para elaborar projetos adequados. Os processos de seleção de propostas a ser apoiadas com recursos do OGU definiram como municípios elegíveis aqueles com

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56323948.

determinadas características em termos de localização e tamanho populacional. Por exemplo, a Portaria 229, de 11/5/2010, estabeleceu o seguinte conjunto de municípios elegíveis:

> I. Integrantes das Regiões Metropolitanas de Belém/PA, Fortaleza/CE, Recife/PE, Salvador/BA, Rio de Janeiro/RJ, Belo Horizonte/MG, São Paulo/SP, Campinas/SP, Baixada Santista/SP, Curitiba/PR e Porto Alegre/RS e da Região Integrada do Entorno do Distrito Federal – RIDE/DF; ou
>
> > Com população acima de 70 mil habitantes localizados nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, ou
> >
> > Com população acima de 100 mil habitantes localizados nas regiões Sul e Sudeste;
>
> II. Com população entre 50 mil e 70 mil habitantes localizados nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste; ou com população entre 50 mil e 100 mil habitantes localizados nas regiões Sul e Sudeste;
>
> III. Com população inferior a 50 mil habitantes.

68. Definido o perfil de elegibilidade, o conjunto de propostas a ser analisado pelo MCidades depende da iniciativa e capacidade de cada município em apresentar as propostas de seu interesse. Não há sistemática que direcione ativamente os recursos do Ministério para os municípios com níveis mais desfavoráveis de mortalidade infantil, coleta de esgotamento sanitário, desenvolvimento humano e disponibilidade hídrica. Ocorre que, muitas vezes, os municípios que têm os indicadores mais desfavoráveis são justamente aqueles que enfrentam maior fragilidade institucional e, portanto, menos capacidade têm de apresentar projetos viáveis para obras de esgotamento sanitário.

69. Nesse sentido, as entrevistas com gestores dos municípios visitados, em sua grande maioria com baixos níveis de cobertura de esgotamento sanitário, indicaram a frequente existência de problemas na elaboração de projetos de engenharia em condições para solicitar recursos dentro dos prazos e condições estipulados nos editais do MCidades. As dificuldades relatadas mais comuns foram a ausência de servidores com perfil técnico, como engenheiros, e a falta de recursos financeiros para contratar empresas de consultoria para a elaboração de projetos. Em alguns casos, os entrevistados mencionaram condições locais, como situação topográfica desfavorável ou falta de dados georreferenciados, como fatores adicionais a prejudicar a elaboração.

70. Dessa forma, a continuidade da atual sistemática pode representar uma barreira de entrada para o acesso aos recursos para obras de esgotamento sanitário por parte daqueles municípios que deles mais necessitam. A ausência de estratégia ativa de direcionamento de recursos do OGU para os municípios em situação mais desfavorável compromete a efetividade desses recursos na melhoria dos níveis de mortalidade infantil, coleta de esgotamento sanitário, desenvolvimento humano e disponibilidade hídrica.

71. A focalização nesse grupo de municípios mostra-se oportuna também por conta do grave quadro fiscal que o Brasil tem enfrentado nos últimos dois anos, com significativas repercussões no planejamento de investimentos do principal programa setorial. O Programa Saneamento Básico (2068) teve uma estimativa de investimentos da ordem de R$ 29 bilhões no PPA 2012-2015, sendo que 52,4% tinham como fonte o Orçamento Fiscal e da Seguridade Social e o restante custeado com recursos onerosos (Tabela 11).

Tabela 11: Previsão de investimentos no Programa 2068 no PPA 2012-2015 (em R$ 1.000)

Fonte	**2012-2015**	**%**
Orçamento Fiscal e da Seguridade Social	15.184.707	52,4
Outras fontes	13.800.000	47,6
Total	**28.984.707**	**100,0**

Fonte: Lei 12.593/2012 (PPA 2012-2015), anexo I

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56323948.

72. Já o PPA 2016-2019, embora com investimentos previstos da ordem de R$ 39 bilhões para o período, mudou significativamente a composição das fontes de financiamento, sendo que o Orçamento Fiscal e da Seguridade Social passou a representar apenas 13,2% do investimento (Tabela 12).

Tabela 12: Previsão de investimentos no programa Saneamento Básico no PPA 2016-2019 (em R$ 1.000)

Fonte	2016-2019	%
Orçamento Fiscal e da Seguridade Social	5.177.186	13,2
Outras fontes	34.096.066	86,8
Total	**39.273.252**	**100,0**

Fonte: Lei 13.249/2016 (PPA 2016-2019), anexo I

73. É importante ressaltar que, no âmbito do Ministério das Cidades, o público alvo dos investimentos cuja fonte é o orçamento fiscal e da seguridade social difere daqueles aptos a acessar investimentos com financiamento oneroso. Este último, de modo geral, são entes com maior capacidade de pagamento e de assunção de obrigações, vez que os critérios de seleção e de formalização são bem mais rigorosos do que os relativos à transferência de recursos não onerosos. Sendo assim, os recursos disponíveis para municípios com maiores fragilidades institucionais serão proporcionalmente menores, dificultando ainda mais seu acesso.

74. Como exemplo de iniciativa que conjuga transferência de recursos com a consideração da capacidade institucional do beneficiário, pode-se citar o Programa de Consolidação do Pacto Nacional pela Gestão das Águas (Progestão). O Progestão foi instituído pela ANA e tem como objetivos:

a) promover a efetiva articulação entre os processos de gestão das águas e de regulação dos seus usos, conduzidos nas esferas nacional e estadual;

b) fortalecer o modelo brasileiro de governança das águas, integrado, descentralizado e participativo.

75. Para isso, o Progestão prevê o repasse de recursos orçamentários da ANA aos estados que aderirem ao programa, condicionado ao alcance de metas previamente acordadas, definidas com base em mapa de gestão elaborado pela Agência. Esse mapa permite o diagnóstico institucional e operacional da gestão de recursos hídricos nos estados, identificando as medidas necessárias para estruturar sua atuação de acordo com as ações técnicas necessárias.

76. Vale mencionar também o Atlas Brasil de Despoluição de Bacias Hidrográficas. Esse trabalho é resultado de parceria entre a ANA e o MCidades no âmbito do Programa Interáguas e busca analisar os sistemas de esgotamento sanitário das sedes de todos os municípios brasileiros. O ponto a destacar é que a elaboração de propostas de soluções deverá considerar também as condições institucionais dos municípios.

77. Sendo assim, entende-se oportuno recomendar ao Ministério das Cidades e ao Comitê Gestor do Programa de Aceleração do Crescimento (CGPAC) que elaborem seleções de projetos de engenharia para obras de esgotamento sanitário com recursos não onerosos direcionadas especificamente para municípios com níveis mais desfavoráveis dos critérios previstos na Lei 11.445/2007, art. 48, incisos IV e IX, c/c o Decreto 7.217/2010, art. 54, incisos IV e IX, incluindo nessas seleções a previsão do apoio institucional necessário para viabilizar a elaboração desses projetos de engenharia.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56323948.

78. A implementação dessa medida deve contribuir para melhorar os níveis de mortalidade infantil, coleta de esgotamento sanitário, desenvolvimento humano e disponibilidade hídrica nos municípios em situação mais desfavorável.

4 O Ministério das Cidades não avalia os resultados finalísticos de sua atuação

79. O MCidades não dispõe de sistemática implementada para avaliar os resultados alcançados pelos empreendimentos executados com recursos geridos pelo órgão. Não há procedimentos que permitam conhecer o nível de desempenho das obras em esgotamento sanitário já concluídas, bem como a forma como seu funcionamento contribui para a melhoria dos níveis de cobertura e tratamento locais.

80. A preocupação com o conhecimento dos resultados das intervenções está bem definida na legislação. Com efeito, o art. 50 da Lei 11.445/2007 condiciona a alocação de recursos públicos federais, bem como financiamentos com recursos da União ou suas entidades, à observância dos seguintes aspectos:

> I - alcance de índices mínimos de:
>
> a) desempenho do prestador na gestão técnica, econômica e financeira dos serviços;
>
> b) eficiência e eficácia dos serviços, ao longo da vida útil do empreendimento;
>
> II - adequada operação e manutenção dos empreendimentos anteriormente financiados com recursos federais.

81. O atendimento do comando legal implica ir além da preocupação apenas com a execução dos empreendimentos e incorporar também a visão dos resultados alcançados com sua operação. Essa visão finalística encontra amparo no Decreto 4.665/2003, que trata do regimento interno do MCidades. Seu art. 11, inciso XII, estabelece que compete à Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental acompanhar e avaliar o desempenho físico-financeiro e demais resultados das ações e programas da Secretaria, elaborando informações gerenciais para o processo de tomada de decisões.

82. A esse respeito, o Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU (TCU, 2014, p. 24) estabelece que

> Os indivíduos e instituições envolvidos na governança precisam aprender sobre suas ações e isso é importante para a qualidade das decisões que serão tomadas e também para a *accountability* democrática (PETERS, 2010). (...) Uma política pública deve possuir rotina para acompanhar suas ações, para aferir seus resultados e os utilizar para promoção de aperfeiçoamentos na política. O andamento das operações inerentes à política pública deve ser constantemente monitorado e os seus resultados periodicamente avaliados, com vistas à concretização dos objetivos programados e ao aperfeiçoamento do desempenho governamental.

83. O setor de saneamento conta principalmente com dois sistemas de informação. O Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS) é uma base de dados que reúne informações de prestadores estaduais, regionais e municipais de serviços de acesso à agua, coleta e tratamento de esgoto, além de resíduos sólidos. Os dados são autodeclatórios e informados de forma voluntária por prestadores de serviços de saneamento.

84. Como não há mecanismo sistemático de auditoria das informações declaradas no SNIS, há incerteza quanto à confiabilidade dos seus dados. A fim de mitigar essa fragilidade, o MCidades está desenvolvendo, sob patrocínio do Programa Interáguas (Acordo de Empréstimo 8.074-BR – Banco Mundial), metodologia de auditoria e certificação das informações do SNIS.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56323948.

85. O segundo sistema é utilizado pelo Ministério para monitoramento de suas ações na área de saneamento. O Sistema de Acompanhamento e Controle de Investimentos (SACI) cobre os empreendimentos inseridos no PAC, custeados tanto com recursos não onerosos quanto financiamentos. O SACI é alimentado por dados da CAIXA sobre a execução dos empreendimentos, bem como por informações inseridas pelos servidores da SNSA em contatos com a CAIXA, estados e municípios a respeito de pendências detectadas. Esse monitoramento permite identificar problemas na execução dos empreendimentos, registrando também as providências adotadas para garantir a continuidade das obras afetadas.

86. Todavia, não há procedimentos de avaliação dos resultados alcançados por esses empreendimentos e outras intervenções do MCidades. A esse respeito, vale informar que a edição de 2012 do manual para apresentação de propostas inovou ao apresentar uma seção dedicada à avaliação de resultados. Em termos gerais, foi prevista que essa avaliação seria realizada ao término da execução de empreendimentos com valores acima de R$ 15 milhões e estaria a cargo dos proponentes.

87. No entanto, essa sistemática não foi implementada. Segundo informações do Departamento de Desenvolvimento e Cooperação Técnica (DDCOT), foi elaborada uma minuta de portaria dispondo sobre a avaliação de resultados pós-intervenção em empreendimentos realizados por meio de programas sob gestão do MCidades, estando pendente de aprovação (peça 40). O documento estabelece o teto de R$ 200 mil para o custo das avaliações das intervenções sob gestão da SNSA.

88. A minuta informa que a metodologia de avaliação foi desenvolvida em parceria com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). O conteúdo mínimo do relatório final é descrito abaixo:

> I - apresentação geral, com informações básicas da intervenção, como nome, local (endereços das áreas de intervenção e de reassentamento), município, número do contrato ou do termo de compromisso, compromissário ou tomador, descrição das obras e serviços contratados e realizados, população beneficiada etc.;
>
> II - apresentação da avaliação, com informações como a forma de execução da avaliação, composição e descrição da equipe técnica, período e duração do processo de avaliação etc.;
>
> III - apresentação de todos os elementos que compõem o método de avaliação, conforme detalhado no Anexo I:
>
> a) referências básicas da intervenção e fatores de contexto;
>
> b) estrutura lógica da intervenção; e
>
> c) fichas dos indicadores preenchidas;
>
> IV - análise dos resultados da intervenção, baseada no resultado dos indicadores, ponderados pelos fatores de contexto;
>
> V - relato do processo de avaliação, com considerações sobre a apropriação do método pelas equipes responsáveis e dificuldades encontradas e, quando couber, relato sobre a aplicação do questionário e realização de entrevista com os moradores; sobre a amostra utilizada, tamanho e característica, o método utilizado para seleção e as dificuldades específicas encontradas na aplicação do questionário;
>
> VI - considerações finais sobre a efetividade da intervenção e propostas para sua sustentabilidade.

89. Alguns aspectos chamam atenção na minuta de portaria. Não há previsão de procedimentos de controle de qualidade ou de fiscalização por parte do MCidades em relação às avaliações realizadas pelo ente federado ou prestador de serviços que recebeu recursos para executar

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56323948.

as intervenções. Dessa forma, existe o risco de que essas avaliações não reflitam adequadamente os resultados alcançados pelos empreendimentos, prejudicando seu objetivo primordial.

90. Tampouco está indicada a forma como os resultados das avaliações seriam utilizados para retroalimentar as ações do Ministério das Cidades e aprimorar sua forma de atuação. Mesmo os procedimentos a ser adotados em relação a empreendimentos com desempenho aquém do esperado não foram indicados.

91. Por fim, cabe ressaltar que o documento estipulou o prazo de até três meses, contados a partir da data de conclusão das obras e serviços, para entrega do relatório final da avaliação. Tal prazo pode não ser suficiente para avaliar a operação do empreendimento e permitir retratar apenas sua execução.

92. Mais relevante do que essas deficiências, porém, é a própria falta de uma sistemática de avaliação. Sem instrumentos para apreender o que ocorre no pós-obra, o MCidades perde a oportunidade de ter sua atuação orientada por uma visão finalística do setor, onde o conhecimento dos resultados permite aumentar a eficácia e efetividade de suas intervenções. Privado dessa visão, a atuação do Ministério acaba concentrada apenas na transferência de recursos.

93. Nesse sentido, as visitas de campo revelaram casos de baixa efetividade de obras de esgotamento sanitário. Houve relatos de dificuldade de operação de estações de tratamento de esgotos (ETEs), seja por utilização de tecnologia inovadora, ou por falta de capacitação para uso de tecnologias mais tradicionais.

94. Um exemplo interessante em que a avaliação dos resultados é parte integrante da intervenção é o Programa Despoluição de Bacias Hidrográficas (Prodes). Desenvolvido pela Agência Nacional de Águas (ANA), o Prodes não visa financiar obras ou equipamentos. Ao invés, o programa incentiva o tratamento de esgotos por meio do pagamento a prestadores de serviço que investirem na implantação e operação de ETEs. Os recursos só são pagos se os resultados previstos forem alcançados, por exemplo um determinado volume de esgotos tratado.

95. Entre 2008 e 2014, foram gastos cerca de R$ 14 bilhões em obras de esgotamento sanitário, incluindo recursos onerosos e não onerosos (MCIDADES, 2016b, peça 30). Tal montante é certamente expressivo o bastante para justificar a destinação de fração do total desembolsado para a avaliação dos resultados efetivamente alcançados pelas intervenções do MCidades, especialmente considerando o atraso do Brasil na ampliação do tratamento de esgoto quando comparado a outros países com níveis de renda semelhantes.

96. Como se pode ver na figura abaixo, o Brasil está bastante abaixo do nível de tratamento de esgoto esperado, dado seu nível de renda per capita. Países como Argentina, Chile e Uruguai têm níveis de renda per capita bastante próximos ao do Brasil, porém com percentuais bem mais elevados de tratamento de esgoto.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56323948.

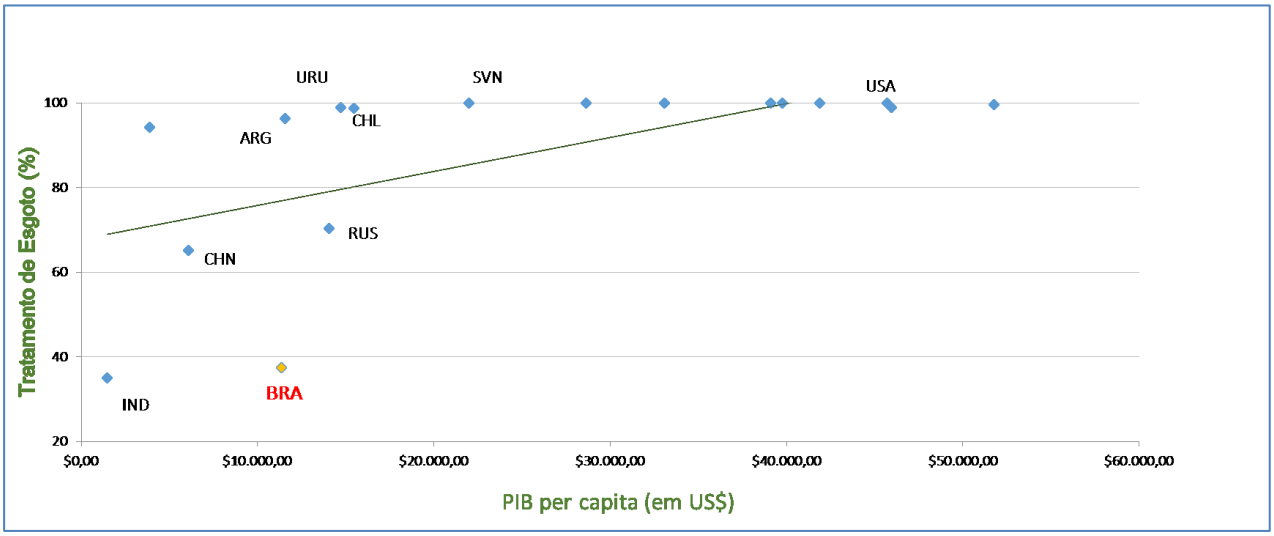

Figura 9: Percentual de esgoto tratado x PIB per capita (em US$)

Fonte: Banco Mundial *apud* GO Associados (2015), peça 41

97. Dessa forma, cabe determinar ao Ministério das Cidades que implemente sistemática de avaliação dos resultados de suas intervenções em esgotamento sanitário, de modo a permitir o cumprimento do previsto no art. 50, incisos I e II, da Lei 11.445/2007, c/c o art. 11, inciso XII, do Decreto 4.665/2003.

98. Ressalta-se a importância de que a sistemática de avaliação seja dotada de mecanismos voltados à garantia da qualidade e da confiabilidade das informações obtidas, seja ela realizada pelo proponente, pelo próprio Ministério ou por outras instituições. Além disso, a avaliação deve alcançar a operação e manutenção dos empreendimentos no longo prazo, não se restringindo a uma única verificação no pós-obra. Nesse sentido, é conveniente a construção de parcerias com entidades reguladoras e outras instituições, como órgãos ambientais e Ministério Público, disseminando para elas a metodologia de avaliação que venha a ser desenvolvida e implementada pelo MCidades. Assim, propõe-se recomendar ao Ministério das Cidades que:

- Implemente mecanismos voltados à garantia da qualidade e da confiabilidade das informações obtidas nas avaliações dos resultados de suas intervenções e estabeleça providências a serem adotadas nos casos de empreendimentos cujo desempenho esteja aquém do esperado;
- Construa parcerias com entidades reguladoras, órgãos estaduais de meio ambiente e Ministério Público para viabilizar a fiscalização da operação e manutenção dos empreendimentos financiados com recursos federais ao longo da vida útil desses empreendimentos, segundo critérios de avaliação padronizados.

99. A adoção dessas medidas deve contribuir para aumentar a eficácia e efetividade das ações do Ministério das Cidades em esgotamento sanitário.

5 Parcela da população não interliga suas residências à rede de coleta de esgotos, prejudicando a efetividade dos investimentos realizados

100. Por não estar disposta a pagar tarifa de esgoto ou por não compreender a importância desse serviço, uma parcela da população não interliga suas residências às redes de coleta e lança os dejetos domésticos no meio ambiente sem qualquer tratamento. Essa atitude provoca impactos sanitários e ambientais e ocasiona subutilização da infraestrutura instalada e perda de receita para as empresas prestadoras de serviço.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56323948.

101. Durante as visitas de campo, a equipe de auditoria ouviu de diversos gestores municipais a informação de que a população em geral não elege o esgotamento sanitário como uma prioridade. Os cidadãos consideram a água um produto imprescindível, mas esgoto é um serviço – assim como a coleta de lixo –, e ainda existe grande resistência a pagar por esse serviço. Em razão disso, mesmo que a rede de coleta esteja disponível, muitas pessoas lançam os dejetos diretamente na rede de drenagem ou continuam adotando soluções individuais, contaminando o solo e os recursos hídricos.

102. A existência de moradias não conectadas ao sistema disponível de coleta e tratamento é um problema recorrente nos maiores municípios do país. Nesses casos, o sistema opera abaixo da capacidade para qual foi projetado e um volume considerável de dejetos que poderiam ser tratados é lançado inadequadamente no meio ambiente, provocando impactos na saúde e qualidade de vida e atrasando a universalização do serviço. Além disso, o retorno financeiro do investimento feito na infraestrutura instalada fica aquém do esperado, privando os prestadores de serviço de recursos necessários para manutenção e ampliação do sistema.

103. O Instituto Trata Brasil realizou, em 2015, estudo sobre o tema. De acordo com o estudo, 3,6 milhões de habitantes nos cem maiores municípios do país vivem em residências não conectadas à rede de esgoto, apesar de a rede já estar instalada e disponível. O volume de dejetos gerado por essa fatia da população, e que poderia ser tratado, é cerca de 28,4 milhões de m³/mês. Com a ligação dessas residências à rede, seria possível evitar o lançamento na natureza de um volume de esgoto *in natura* equivalente a 136.581 piscinas olímpicas por ano. Além disso, a ligação às redes ociosas representaria um incremento de receitas potenciais entre R$ 890,7 milhões e R$ 1,5 bilhão por ano para os prestadores de serviço nos cem maiores municípios do país (INSTITUTO TRATA BRASIL, 2015).

104. O estudo identificou como principal causa do problema a resistência dos usuários ao pagamento da tarifa. Outras causas relevantes são: a falta de informação da população; a inexistência de sanções àqueles que não ligam suas residências à rede; e os custos da obra para fazer a conexão regular de esgoto (que na maioria das vezes exige a contratação de um pedreiro, compra de material de construção e quebra de parte do piso da casa).

105. Questionadas sobre possíveis soluções, 70% das empresas de saneamento responderam que a melhor estratégia seria a cobrança de tarifas sempre que a infraestrutura de coleta e tratamento de esgoto estiver disponível, independentemente de o usuário efetivamente conectar-se a ela, e a aplicação de multas àqueles que não realizarem a ligação no prazo determinado. Nessa linha, o art. 45 da Lei 11.445/2007 determina que:

> Art. 45. Ressalvadas as disposições em contrário das normas do titular, da entidade de regulação e de meio ambiente, toda edificação permanente urbana será conectada às redes públicas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário disponíveis e sujeita ao pagamento das tarifas e de outros preços públicos decorrentes da conexão e do uso desses serviços.
>
> § 1º Na ausência de redes públicas de saneamento básico, serão admitidas soluções individuais de abastecimento de água e de afastamento e destinação final dos esgotos sanitários, observadas as normas editadas pela entidade reguladora e pelos órgãos responsáveis pelas políticas ambiental, sanitária e de recursos hídricos.

106. No entanto, a despeito do mencionado dispositivo legal, grande parte dos municípios brasileiros não adota medidas cogentes para obrigar a ligação à rede. Apesar de 81% dos municípios que responderam à pesquisa do Instituto Trata Brasil disporem de legislação municipal que trata do tema, 42% não aplicam qualquer tipo de sanção a quem não se interliga à rede e, em 70%, não existe cobrança dos serviços quando há infraestrutura disponível e o domicílio não está interligado.

107. Com relação a esse ponto, gestores que atuam no setor informaram à equipe de auditoria que o tema é controverso e não há consenso sobre a viabilidade legal de instituição de tarifa pela

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56323948.

disponibilidade da rede. Além disso, empresas de saneamento não têm poder de polícia e não podem multar quem se recusa a realizar a obra de ligação da residência à rede. Dependem da atuação da prefeitura ou do Ministério Público e da existência de legislação local que autorize a aplicação da penalidade.

108. Ocorre que, assim como boa parte da população não elege o esgotamento sanitário como prioridade, muitos gestores municipais e prefeitos tampouco dão a devida importância ao tema. Não priorizam a realização de investimentos no setor, não demonstram disposição para exigir a interligação de residências às redes de coleta disponíveis, nem se empenham em aprovar patamar de tarifa de esgoto adequado para custear o sistema. Há casos, inclusive, de municípios em que a prefeitura abre mão de cobrar tarifa de esgoto para não enfrentar possível desgaste político junto aos eleitores, a exemplo de Coruripe/AL, conforme apurado em entrevista, o que compromete a sustentabilidade e a qualidade da prestação do serviço.

109. Outro exemplo da falta de prioridade política do setor é dado pelo descumprimento de promessas de legado ambiental das Olimpíadas de 2016. É o caso dos compromissos assumidos pelo estado e município do Rio de Janeiro junto ao Comitê Olímpico Internacional (COI) relacionados à implantação e ampliação de redes de coleta e tratamento de esgotos com vistas a despoluir as águas da Baía de Guanabara, que receberá as provas de vela, e recuperar o Complexo Lagunar da Baixada de Jacarepaguá, que margeia a Vila dos Atletas. Essas foram algumas das promessas de legado que menos prioridade receberam e acabaram sendo descumpridas (TC 024.266/2015-9, Acórdão 1593/2016-TCU-Plenário, e TC 011.386/2016-9).

110. Contudo, durante as visitas de campo, foram identificadas boas práticas no combate ao problema. Algumas empresas de saneamento desenvolveram programas que têm por objetivo identificar e eliminar lançamentos indevidos de esgoto em redes pluviais e córregos, direcionando-os para as estações de tratamento e contribuindo para a despoluição de corpos d'água e a melhoria da saúde e da qualidade de vida da população. Por meio desses programas, as empresas realizam ações de fiscalização e campanhas de educação ambiental e oferecem subsídios para que a população de baixa renda realize as obras necessárias para a adequada interligação do imóvel ao sistema de esgoto. São exemplos de programas dessa natureza: Caça-Esgoto, da Copasa/MG; Se Liga na Rede, da Casam/SC; Se Ligue na Rede, da Sanepar/PR.

111. Já a Sabesp passou a negar novas ligações de água em casas, condomínios e empresas do estado de São Paulo que não estejam regularmente conectadas na rede coletora de esgoto (FOLHA DE S. PAULO, 2016).

112. Diante da relevância do tema, é importante criar fóruns que possibilitem a troca de experiências bem-sucedidas entre prestadores do serviço de esgotamento sanitário, municípios, estados e União. Também é fundamental criar indicadores para quantificar os níveis de ociosidade das redes existentes e avaliar, em especial, os sistemas de coleta e tratamento financiados pelo governo federal. De fato, de acordo com o art. 50 da Lei 11.445/2007 e conforme demonstrado no Capítulo 4 deste relatório, os financiamentos com recursos da União são condicionados ao alcance de índices mínimos de eficiência e eficácia dos serviços ao longo da vida útil do empreendimento e à adequada operação e manutenção dos empreendimentos anteriormente financiados. Todavia, o Ministério das Cidades não vem adotando essa prática.

113. Por fim, deve-se promover ações de conscientização da população e de gestores municipais sobre a importância do esgotamento sanitário e buscar a pacificação do tema sobre a possibilidade de se cobrar tarifa de disponibilidade.

114. Desse modo, propõe-se recomendar ao Ministério das Cidades que:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56323948.

- Intensifique a articulação entre empresas de saneamento, municípios e Ministério Público e estimule a troca de experiências sobre boas práticas e programas de identificação de lançamentos irregulares e de incentivo à adequada interligação de moradias às redes coletoras;
- Avalie a possibilidade de inserir no Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico (SINISA) indicadores que possibilitem a mensuração da população com rede disponível, mas não conectada à rede pública;
- Com o objetivo de pacificar o tema, promova a discussão, entre os diversos atores envolvidos, sobre a possibilidade de instituição da cobrança de tarifa de esgoto diante da disponibilidade da rede, ainda que o usuário não tenha realizado a ligação de sua residência.

6 A articulação do Ministério das Cidades junto aos agentes do setor de saneamento é deficiente

115. Não existem mecanismos sistemáticos de articulação, comunicação e colaboração entre o Ministério das Cidades e os órgãos e instituições, das três esferas governamentais, que atuam no saneamento ambiental. Desse modo, há pouca cooperação técnica entre os agentes do setor e, em alguns casos, há sobreposição de competências e pulverização de esforços.

116. Como registra o Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU (Portaria-TCU 230/2014), o alcance de resultados em políticas públicas exige que as organizações públicas trabalhem em conjunto. Do contrário, a fragmentação da missão e a sobreposição de programas tornam-se realidade generalizada no âmbito do governo e muitos programas transversais deixam de ser bem coordenados. Ao trabalharem em conjunto, as organizações públicas podem melhorar e sustentar abordagens colaborativas para atingir as metas estabelecidas.

117. Uma das diretrizes para se ter boa governança é o estabelecimento claro das funções das organizações e das responsabilidades dos envolvidos, além da definição de como o esforço cooperativo será liderado. No setor de saneamento ambiental, a articulação e coordenação dos múltiplos atores é um grande desafio, na medida em que nele interveem, além de empresas privadas, diversos órgãos e instituições nas três esferas governamentais (ver Seção 2.2). Ademais, o fato de a titularidade do serviço ser municipal e as principais operadoras de água e esgoto serem empresas controladas por governos estaduais agrega ainda mais complexidade ao setor.

118. De acordo com o Decreto 4.665/2003 (Regimento Interno do MCidades), Anexo I, art. 1º, inciso III, e art. 11, incisos III e VII, e com o Plansab, cabe ao Ministério das Cidades, por meio da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (SNSA) promover a articulação com as instituições e órgãos que atuam com o saneamento ambiental. Entretanto, verificou-se a inexistência, no Ministério das Cidades, de esquema gerencial articulado com estados e municípios para alinhar as ações e acompanhar a efetiva implementação da política de saneamento básico.

119. Em entrevistas realizadas durante as visitas de campo, gestores municipais e estaduais, além de representantes de entes reguladores e de prestadores de serviço de água e esgoto, queixaram-se da dificuldade de comunicação com o MCidades e da insuficiência de ações de assistência técnica e de eventos técnicos para troca de experiências, evidenciando, assim, a necessidade de uma maior aproximação do ente federal e da implementação de medidas de cooperação e de apoio ao desenvolvimento institucional.

120. Além dos problemas de articulação entre diferentes esferas governamentais, verificam-se dificuldades de coordenação horizontal entre os diversos ministérios e órgãos federais que atuam no

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56323948.

setor de saneamento. No âmbito do governo federal, existe grande dispersão de competências relativas ao tema, o que leva à pulverização de programas e ações e, consequentemente, de esforços e recursos. De fato, no período de implementação do PPA 2008-2011, havia 25 programas relacionados a saneamento básico, que contaram com 696 ações. Por sua vez, no PPA 2012-2015, havia quatorze programas sob a responsabilidade de pelo menos oito Ministérios, sendo que a execução de cada objetivo de cada programa pode envolver a atuação de mais de um órgão.

121. Cada executor conta com critérios próprios de elegibilidade e priorização, o que interfere na coesão e direção da ação pública. Essa realidade dificulta a gestão das ações, desde a seleção de projetos até o acompanhamento da sua implementação, influenciando na consecução dos objetivos da política. Além disso, a ausência de uniformidade de procedimentos dificulta o acesso de municípios e estados aos recursos públicos (MCIDADES, 2014, 2015a).

122. Os dois principais órgãos federais responsáveis por promover e financiar soluções de saneamento básico são a Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (SNSA), do MCidades, e a Fundação Nacional de Saúde (Funasa), vinculada ao Ministério da Saúde (MS). De acordo com o Plansab, a primeira atua junto a municípios com população superior a 50 mil habitantes ou integrantes de Regiões Metropolitanas (RM) ou Regiões Integradas de Desenvolvimento (Ride). Já a Funasa/MS apoia ações de saneamento em municípios com até 50 mil habitantes, áreas rurais, comunidades indígenas e quilombolas. No entanto, a distinção quanto ao porte populacional dos municípios atendidos por esses dois órgãos não está prevista em qualquer dispositivo legal, e vem sendo apresentada com algumas variações nos editais de seleção de obras do PAC, no PPA e no site do PAC, o que pode gerar incerteza entre os proponentes sobre os procedimentos que devem adotar para pleitear financiamentos. De fato, nas entrevistas realizadas em 29 cidades, diversos gestores municipais alegaram não ter clareza quanto ao perfil dos municípios atendidos pela SNSA/MCidades e pela Funasa/MS.

123. A dificuldade de articulação e coordenação no setor de saneamento é um fato recorrente. Em 2003, o governo federal tentou mitigar esse problema criando grupo de trabalho composto por oito ministérios, além da Casa Civil, Caixa Econômica Federal e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Entre 2003 e 2006, esse grupo redefiniu competências e delimitou o campo de ação de cada agente, porém não se firmou nos anos seguintes. Apesar dos esforços empreendidos, mantiveram-se os problemas do paralelismo de competências, da desarticulação, da baixa cooperação técnica e da competição por recursos e atribuições (MCIDADES, 2014).

124. No processo de construção da visão estratégica do Plansab, em 2009, foram realizados seminários nas cinco macrorregiões brasileiras com a finalidade de promover debates sobre as necessidades e desafios em saneamento básico. Entre os principais problemas citados relativos à cooperação federativa e integração de políticas, destacaram-se as ingerências, a desarticulação política e os conflitos entre União, estados e municípios, que são entraves à universalização do acesso aos serviços e aos recursos disponíveis para investimento. Para superar problemas dessa natureza, o Plansab estabeleceu como macrodiretrizes a necessidade de:

- Fortalecer o papel do MCidades na coordenação da PNSB e no planejamento, normatização, formulação, apoio técnico e orientação na utilização de recursos financeiros, com respeito ao pacto federativo.
- Constituir a Sala de Coordenação e Acompanhamento da Política de Saneamento Básico, sob direção do MCidades, com a participação dos demais setores do governo federal envolvidos, concretizando as recomendações da área de saneamento básico no âmbito da União, sobretudo as incluídas no Plansab.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56323948.

125. O plano também elencou várias estratégias de articulação sob a responsabilidade do Ministério das Cidades. Entre elas, destacam-se:

- Considerar o funcionamento de instância interministerial, sob a coordenação do MCidades e com a participação dos demais ministérios e órgãos do Governo Federal com envolvimento na área de saneamento básico, para a coordenação, articulação e integração da política federal, a partir das diretrizes do Plansab.
- Fortalecer a capacidade técnica e administrativa do MCidades e de demais órgãos federais com atuação no saneamento, para a coordenação da PNSB e para execução das estratégias estabelecidas no Plansab, capilarizando-as junto aos entes federados.
- Promover encontros periódicos entre representantes de diferentes esferas de governo, de caráter operacional, com intuito de atualizar informações quanto às necessidades e dificuldades em saneamento básico, buscando superar obstáculos e otimizar a aplicação dos investimentos.
- Estimular ações de parcerias entre entes federados e a criação de arranjos institucionais com base na cooperação entre níveis de governo, para a gestão, regulação, fiscalização e prestação dos serviços de saneamento básico.
- Promover articulações entre órgãos federais envolvidos com a política de saneamento básico e estados da federação, para explorar o papel dos estados no planejamento, formulação, apoio técnico e financiamento das ações de saneamento básico, respeitando-se a autonomia municipal.

126. Contudo, de acordo com o Relatório de Avaliação Anual do Plansab (MCIDADES, 2015a), nenhuma ação foi adotada para colocar em prática essas estratégias de articulação, nem mesmo aquelas que visavam ao fortalecimento do Ministério como ator responsável pela articulação setorial. Desse modo, persistem os problemas de sobreposição de competências, pulverização de esforços, desperdício de recursos materiais e humanos, além da baixa cooperação técnica entre os agentes do setor.

127. Como uma boa prática de um esforço para aprimorar a coordenação e articulação entre órgãos de diferentes unidades da federação, pode-se citar o Programa Progestão da ANA, pelo qual a Agência firmou, junto com os estados, o Pacto Nacional pela Gestão das Águas, termo de compromisso que visa intensificar o processo de articulação e ampliar os laços de cooperação institucional na gestão de recursos hídricos. Para acompanhamento da implementação do programa, a ANA realiza oficinas nos estados a fim de planejar conjuntamente as medidas e ações necessárias de forma a garantir o cumprimento das metas estabelecidas.

128. Uma melhor articulação do setor poderia acelerar a universalização do acesso aos serviços de esgotamento sanitário e contribuir para a melhoria da qualidade da gestão. Como visto, o Plansab previu a instituição de uma Sala de Coordenação e Acompanhamento da Política de Saneamento Básico, sob direção do MCidades e com a participação dos demais setores do governo federal envolvidos. No entanto, tal instância ainda não foi criada. Por meio dessa sala de coordenação, seria possível identificar problemas e formular propostas de solução, contribuindo para a coordenação do setor e a integração entre os diversos atores institucionais, além de promover a articulação com o Conselho das Cidades (ConCidades) e com outros conselhos nacionais relacionados ao tema.

129. Ante o exposto, propõe-se recomendar à Casa Civil da Presidência da República que institucionalize instância interministerial de coordenação, articulação e integração entre os atores responsáveis pelas principais ações na área de saneamento básico, a exemplo da Sala de Coordenação e Acompanhamento da Política de Saneamento Básico, prevista no Plansab. Propõe-se, ainda, recomendar também à Casa Civil que defina de forma consolidada os limites de atuação dos órgãos

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56323948.

e instituições federais que possuem competências relacionadas a fomentar melhorias de sistemas de esgotamento sanitário, inclusive quanto ao perfil dos municípios a ser atendidos.

7 Há falhas de transparência no processo de seleção dos projetos de esgotamento sanitário do PAC

130. Falhas na transparência do processo de seleção de projetos na modalidade esgotamento sanitário do PAC dificultam a análise e o escrutínio pela sociedade dos critérios e das justificativas para a seleção, inclusão e remoção de empreendimentos a ser contemplados com recursos federais.

131. A governança pública não se limita à capacidade estatal de formular, implementar e avaliar políticas públicas. Ela implica também o aperfeiçoamento da interação entre atores diversos, de forma a articular seus interesses e garantir a transparência e a *accountability* da atuação governamental. Nesse sentido, a transparência e o direito à informação são instrumentos essenciais para a promoção de boa governança (Portaria-TCU 230/2014). Contudo, verificou-se que a divulgação à sociedade de informações sobre a seleção de empreendimentos de esgotamento sanitário financiados com recursos do PAC não contempla padrões adequados de transparência, comunicação e prestação de contas.

132. Com base no art. 2º da Lei 11.578/2007 e do Parágrafo Único do art. 1º do Decreto 6025/2007, o Comitê Gestor do Programa de Aceleração do Crescimento (CGPAC) é responsável pela seleção de empreendimentos a ser financiados. Não obstante, a SNSA/MCidades participa do processo de seleção, promovendo análise preliminar dos projetos sob sua tutela (municípios com população acima de 50 mil habitantes ou localizados em RMs ou Rides) e apresentando os resultados à deliberação do CGPAC.

133. O Ministério das Cidades divulga à sociedade a relação de empreendimentos selecionados por meio de portarias e instruções normativas, a exemplo das Portarias MCidades 110/2013 e 493/2013 e Instruções Normativas MCidades 5/2013 e 30/2013 (peças 43, p. 8-13, e 46, p. 18-34 e 36-56). Entretanto, tais expedientes trazem apenas informações básicas sobre os projetos selecionados – nome do empreendimento, município beneficiado e nome do proponente –, sem apresentar os critérios e justificativas que embasaram a seleção.

134. O mesmo ocorre com as atas das reuniões do CGPAC que aprovaram a relação dos empreendimentos selecionados. À exceção da ata de 27/8/2015, nenhuma outra apresenta justificativa para a seleção. Cabe ressaltar que as atas do CGPAC não eram disponibilizadas no site do programa (http://www.pac.gov.br/, visitado em 4/5/2016), impossibilitando o escrutínio pela sociedade e seus representantes sobre as decisões do comitê.

135. Algumas informações gerais sobre critérios, motivação e justificativa para a seleção de empreendimentos de esgotamento sanitário são apresentadas nas Notas Técnicas (NTs) 132/2013 e 793/2013 (peças 42, p. 142-176, e 44, p. 167), elaboradas pela SNSA/MCidades. Todavia, as notas expõem tais informações apenas de forma geral e sintética, sem detalhes sobre as análises preliminares realizadas pelo Ministério das Cidades. Mesmo assim, as notas técnicas não são disponibilizadas para acesso público.

136. Há casos de projetos de saneamento recomendados pelo MCidades que não foram selecionados pelo CGPAC, sem o registro de qualquer justificativa. Conforme consta na NT SNSA/MCidades 793/2013 (peça 44, p.177), 207 propostas foram recomendadas, mas o CGPAC autorizou a seleção de 198. Não há no processo justificativa para a exclusão das nove propostas não selecionadas. Não há, sequer, menção à existência de propostas excluídas.

137. Desde 2013 não houve mais abertura de processo seletivo para financiamento de obras de esgotamento sanitário com recursos do PAC. Contudo, empreendimentos foram incluídos e

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56323948.

removidos no PAC em 2014 e 2015, como se pode observar nas atas do CGPAC, sem o registro de justificativa para sua inclusão ou remoção. Há casos, inclusive, de projetos de esgotamento sanitário incluídos como beneficiários do PAC após 2013 que não haviam sido selecionados anteriormente no processo seletivo desse ano. A título de exemplo, citam-se os projetos de Cabo de Santo Agostinho/PE, Goiana/PE, Limoeiro do Norte/CE, Recife/PE e São Gabriel/RS.

138. As falhas na transparência dos processos de seleção de obras do PAC dificultam o controle social sobre a destinação de recursos federais no setor de saneamento básico. Outro impacto negativo foi citado em entrevistas com gestores municipais e de prestadores de serviço. De acordo com esses gestores, o Ministério das Cidades não informa aos proponentes as razões pelas quais os projetos apresentados não foram classificados. Isso prejudica o processo de aprendizado dos municípios cujas propostas foram rejeitadas e inibe a adoção de providências a fim de evitar a repetição das mesmas falhas em novos processos seletivos. Desse modo, municípios e prestadores de serviço com baixa capacidade técnica para elaborar bons projetos de engenharia tendem a enfrentar mais dificuldade para superar as adversidades, o que acaba por atrasar a universalização do esgotamento sanitário.

139. Diante do exposto, propõe-se recomendar à Secretaria do Programa de Aceleração do Crescimento (SEPAC), do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que torne público os critérios, as motivações e justificativas para a seleção, remoção e inclusão de empreendimentos de esgotamento sanitário no PAC, a exemplo das informações contidas nas Notas Técnicas SNSA/MCidades 132/2013 e 793/2013 e na seleção realizada em 27/8/2015 (Ata CGPAC), em que consta a justificativa do Ministério das Cidades para inclusão de obras de esgotamento sanitário.

140. Propõe-se, também, determinar à SEPAC, com base na Lei 12.257/2011, art. 6º, inc. I, que disponibilize acesso às Atas do CGPAC no site do Programa (http://www.pac.gov.br/), além de ao recomendar ao Ministério das Cidades que informe, aos proponentes que tiveram projetos rejeitados nos processos de seleção de empreendimentos no PAC, as razões e justificativas para a desclassificação do projeto.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56323948.

8 ANÁLISE DOS COMENTÁRIOS DOS GESTORES

141. A versão preliminar deste relatório de auditoria foi encaminhada para que os gestores da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental do Ministério das Cidades (SNSA/MCidades), da Secretaria do Programa de Aceleração do Crescimento (SEPAC) e da Casa Civil da Presidência da República apresentassem seus comentários, especialmente com relação às determinações e recomendações propostas.

142. A SNSA/MCidades ofereceu considerações (peça 27) que integraram a versão final do relatório. Já a SEPAC e a Casa Civil apresentaram manifestações alinhadas com o teor do relatório (peças 47 e 25, respectivamente), sem solicitar ajustes nas propostas de encaminhamento. A instrução à peça 49 contempla a análise completa dos comentários dos gestores.

143. Das considerações feitas pela SNSA, apenas duas deixaram de ser acolhidas. Quanto à determinação para que MCidades implemente sistemática de avaliação dos resultados de suas intervenções em esgotamento sanitário, de modo a cumprir o previsto no art. 50 da Lei 11.445/2007, c/c o art. 11, inciso XII, do Decreto 4.665/2003 (Item I do Cap. 10), apesar de concordarem com o teor da proposta de encaminhamento, os gestores entendem que não seria adequado relacioná-la ao art. 50 da Lei 11.445/2007, que trata da alocação de recursos públicos federais. Isso porque o atendimento ao dispositivo legal não seria suficiente para assegurar a avaliação das ações apoiadas pelo Ministério.

144. De fato, o art. 50 trata da alocação de recursos públicos federais, mais especificamente, das condições para a alocação ou para a realização de financiamentos com recursos da União. Contudo, as condições estabelecidas no inciso I, alínea b, e no inciso II, pressupõem a avaliação dos empreendimentos financiados com recursos federais, ao longo de sua vida útil. Do contrário, não seria possível condicionar a realização de novos financiamentos ao alcance de índices mínimos de eficiência e eficácia dos serviços e à adequada operação e manutenção dos empreendimentos anteriormente financiados.

145. Do mesmo modo, o art. 11, inciso XII, do Anexo I do Decreto 4.665/2003 determina que compete à SNSA acompanhar e avaliar os resultados das ações e programas da Secretaria, elaborando informações gerenciais para o processo de tomada de decisões. Trata-se, portanto, de uma determinação explícita para que o órgão avalie os resultados de suas intervenções.

146. Assim, optou-se por manter a redação original da proposta de encaminhamento em tela.

147. Com relação à recomendação para que o MCidades informe, aos proponentes que tiveram projetos rejeitados nos processos de seleção de empreendimentos no PAC, as razões e justificativas para a desclassificação do projeto (item II, alínea 'f', do Cap. 10), os gestores afirmam que sempre estiveram à disposição dos proponentes para informar as razões e justificativas para a não seleção de propostas, não só quando solicitado, mas também durante entrevistas técnicas. De todo modo, a partir dos próximos processos seletivos, a SNSA passará a informar aos proponentes o resultado da avaliação das respectivas propostas mediante ofício ou por meio eletrônico. Todavia, para que não fique a impressão de que aquela secretaria não disponibilizou informações, os gestores solicitam a exclusão da recomendação.

148. Ainda que a SNSA tenha informado as razões para a não seleção de propostas aos proponentes que solicitaram essa informação ou àqueles que participaram de entrevistas técnicas, muitos gestores municipais relataram à equipe de auditoria que não tomaram conhecimento dos motivos para a não classificação de suas propostas. Isso releva que a forma de comunicação adotada atualmente pode não estar alcançando a todos interessados. Por esse motivo, mantém-se a recomendação.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56323948.

149. Os demais argumentos apresentados pelos gestores do SNSA foram acatados, conforme demonstrado em instrução à peça 49, promovendo-se os ajustes necessários no relatório e na proposta de encaminhamento (Cap. 10).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56323948.

9 CONCLUSÃO

150. A situação do esgotamento sanitário no país é claramente incompatível com o grau de desenvolvimento e o nível de riqueza nacional. Conforme se constata na Figura 9 (Cap. 4), os índices de tratamento de esgoto do Brasil são mais próximos àqueles verificados na Índia, que tem renda per capita bem inferior à metade da brasileira, do que dos países que possuem renda similar à nossa, tal como Argentina, Rússia, Uruguai e Chile. Aliás, os três países latino-americanos, que possuem similaridades com o Brasil não apenas quanto à renda, mas também quanto a aspectos culturais, sociais e geográficos, possuem tratamento de esgoto quase universalizado, situação que o Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab) prevê apenas para 2033. Mesmo assim, verifica-se que os volumes de investimento em esgotamento sanitário previstos no Plansab não têm sido alcançados, o que coloca em dúvida a capacidade de o país atingir a meta no prazo previsto (Seção 2.6).

151. A questão da adequada coleta e tratamento do esgoto sanitário foi superada nas nações desenvolvidas há quase um século. Isso porque a deficiência em coletar e tratar esgotos traz severas consequências para o meio ambiente e para a saúde e bem-estar da população. Doenças de veiculação hídrica – tais como diarreia infecciosa, leptospirose, hepatite A e esquistossomose – ainda são recorrentes no Brasil e acometem centenas de milhares de pessoas anualmente. Além disso, o lançamento de esgoto no meio ambiente contamina o solo, as águas subterrâneas e superficiais, e afeta ecossistemas e a biodiversidade. Ainda, a contaminação das águas restringe a disponibilidade de recursos hídricos para abastecimento humano, dessedentação animal, irrigação e uso industrial, acarretando grande prejuízo socioeconômico, especialmente quando cai a oferta hídrica em períodos de secas severas, como visto no TC 001.554/2015-8 (Levantamento na gestão federal da crise hídrica no Sudeste, Acórdão 809/2016-TCU-Plenário).

152. Tudo isso conduz a um quadro em que a política pública federal no apoio a estados e municípios visando à universalização do serviço de esgotamento sanitário necessita ser extremamente eficiente. No entanto, as ações federais relativas ao tema não têm contribuído significativamente para a boa gestão dos recursos hídricos. De fato, o presente trabalho constatou deficiências que tendem a limitar o alcance de resultados mais expressivos.

153. Um primeiro aspecto a destacar é que os recursos não onerosos geridos pelo MCidades não têm privilegiado os municípios com níveis mais desfavoráveis de mortalidade infantil, cobertura da rede de coleta de esgotamento sanitário, desenvolvimento humano e disponibilidade hídrica, situação em desacordo com diretrizes para a política federal de saneamento básico. Esta situação está provavelmente associada com a sistemática de apresentação e seleção de propostas do ministério, que depende da iniciativa de cada prefeitura em pleitear recursos federais ao invés de buscar ativamente municípios cujas características indiquem a necessidade de apoio. Com isso, esses municípios, muitas vezes caracterizados por uma fragilidade institucional, encontram barreiras de acesso a recursos que poderiam contribuir para melhorar seus níveis de mortalidade infantil, cobertura da rede de coleta de esgotamento sanitário, desenvolvimento humano e disponibilidade hídrica (Capítulo 3).

154. Outra deficiência importante é a falta de avaliação dos resultados alcançados pelos empreendimentos executados com recursos geridos pelo MCidades. A despeito de previsão legal para que isso aconteça, não há instrumentos para acompanhar o que ocorre no pós-obra. Com isso, o Ministério perde a oportunidade de ter sua atuação orientada por uma visão finalística do setor, onde o conhecimento dos resultados permite aumentar a eficácia e efetividade de suas intervenções (Capítulo 4).

155. Uma ocorrência significativa, facilitada pela ausência de avaliação no pós-obra, é o alto nível de ociosidade das redes de coleta de esgoto. Estudo sobre o tema apontou que 3,6 milhões de habitantes nos cem maiores municípios do país vivem em residências não conectadas à rede de esgoto, apesar de a rede já estar instalada e disponível, o que implica a perda de efetividade dos investimentos

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56323948.

realizados. Como principais causas, foram relatadas a resistência dos usuários em pagar as tarifas referentes aos serviços de esgotamento sanitário; a falta de informação da população sobre a importância do saneamento básico; a inexistência de sanções àqueles que não ligam suas residências à rede; e os custos da obra para fazer a conexão regular de esgoto (Capítulo 5).

156. Constatou-se também que não existem mecanismos sistemáticos de articulação, comunicação e colaboração entre o MCidades e os órgãos e instituições, das três esferas governamentais, que atuam no saneamento ambiental. Desse modo, há pouca cooperação técnica entre os agentes do setor e, em alguns casos, há sobreposição de competências e pulverização de esforços (Capítulo 6).

157. Por fim, verificou-se que a seleção de projetos na modalidade esgotamento sanitário do PAC não é transparente a ponto de possibilitar a análise e o escrutínio pela sociedade dos critérios e das justificativas para a seleção, inclusão e remoção de empreendimentos a ser contemplados com recursos federais. Tal quadro dificulta o controle social sobre a destinação de recursos federais no setor de saneamento básico. Além disso, a falta de informações sobre as razões pelas quais os projetos apresentados não foram classificados prejudica o processo de aprendizado dos municípios cujas propostas foram rejeitadas e inibe a adoção de providências a fim de evitar a repetição das mesmas falhas em novos processos seletivos (Capítulo 7).

158. Com a implementação das propostas de encaminhamento enumeradas no Capítulo 10, espera-se contribuir para o aumento da eficácia e efetividade das ações do governo federal em esgotamento sanitário; para a melhora de indicadores ambientais e de saúde pública em municípios em situação mais desfavorável; para o aumento da adesão aos serviços regulares de esgotamento sanitário, com consequente redução do lançamento indevido de dejetos em redes pluviais e córregos; para a maior transparência do processo de seleção e inclusão de novos empreendimentos de esgotamento sanitário no PAC; e para a otimização e celeridade na universalização do acesso aos serviços de saneamento básico e a melhoria da qualidade da gestão do setor.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56323948.

10 PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

159. Ante o exposto, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250 do Regimento Interno do TCU, submete-se o relatório à apreciação superior propondo:

I) **Determinar** ao Ministério das Cidades (MCidades) que implemente sistemática de avaliação dos resultados de suas intervenções em esgotamento sanitário, de modo a permitir o cumprimento do previsto no art. 50, incisos I e II, da Lei 11.445/2007, c/c o art. 11, inciso XII, do Anexo I do Decreto 4.665/2003 (Capítulo 4 deste relatório);

II) **Recomendar** ao Ministério das Cidades (MCidades) que:

a. Implemente mecanismos voltados à garantia da qualidade e da confiabilidade das informações obtidas nas avaliações dos resultados de suas intervenções e estabeleça providências a serem adotadas nos casos de empreendimentos cujo desempenho esteja aquém do esperado (Capítulo 4);

b. Construa parcerias com entidades reguladoras, órgãos estaduais de meio ambiente e Ministério Público para viabilizar a fiscalização da operação e manutenção dos empreendimentos financiados com recursos federais ao longo da vida útil desses empreendimentos, segundo critérios de avaliação padronizados (Capítulo 4);

c. Intensifique a articulação entre empresas de saneamento, municípios e Ministério Público e estimule a troca de experiências sobre boas práticas e programas de identificação de lançamentos irregulares e de incentivo à adequada interligação de moradias às redes coletoras (Capítulo 5);

d. Avalie a possibilidade de inserir no Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico (SINISA) indicadores que possibilitem a mensuração da população com rede disponível, mas não conectada à rede pública (Capítulo 5);

e. Com o objetivo de pacificar o tema, promova a discussão, entre os diversos atores envolvidos, sobre a possibilidade de instituição da cobrança de tarifa de esgoto diante da disponibilidade da rede, ainda que o usuário não tenha realizado a ligação de sua residência (Capítulo 5);

f. Informe, aos proponentes que tiveram projetos rejeitados nos processos de seleção de empreendimentos no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), mediante ofício ou por meio eletrônico, as razões e justificativas para a desclassificação do projeto (Capítulo 7);

III) **Recomendar** ao Comitê Gestor do Programa de Aceleração do Crescimento (CGPAC) e ao Ministério das Cidades (MCidades) que elaborem seleções de projetos de engenharia para obras de esgotamento sanitário com recursos não onerosos direcionadas especificamente para municípios com níveis mais desfavoráveis dos critérios previstos na Lei 11.445/2007, art. 48, incisos IV e IX, c/c o Decreto 7.217/2010, art. 54, incisos IV e IX, incluindo nessas seleções a previsão do apoio institucional necessário para viabilizar a elaboração desses projetos de engenharia (Capítulo 1);

IV) **Recomendar** à Casa Civil da Presidência da República que:

a. Institucionalize instância interministerial de coordenação, articulação e integração entre os atores responsáveis pelas principais ações na área de saneamento básico, a exemplo da Sala de Coordenação e Acompanhamento da Política de Saneamento Básico, prevista no Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab) (Capítulo 6);

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56323948.

b. Defina de forma consolidada os limites de atuação dos órgãos e instituições federais que possuem competências relacionadas a fomentar melhorias de sistemas de esgotamento sanitário, inclusive quanto ao perfil dos municípios a ser atendidos (Capítulo 6);

V) **Determinar** à Secretaria do Programa de Aceleração do Crescimento (SEPAC), do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), com base na Lei 12.257/2011, art. 6º, inc. I, que, no prazo de trinta dias, disponibilize acesso às Atas do Comitê Gestor do PAC (CGPAC) no site do Programa (http://www.pac.gov.br/) (Capítulo 7);

VI) **Recomendar** à Secretaria do Programa de Aceleração do Crescimento (SEPAC/MP) que torne público os critérios, as motivações e justificativas para a seleção, remoção e inclusão de empreendimentos de esgotamento sanitário no PAC, a exemplo das informações contidas nas Notas Técnica SNSA/MCidades 132/2013 e 793/2013 e na seleção realizada em 27/8/2015 (Ata CGPAC), em que consta a justificativa do Ministério das Cidades para inclusão de obras de esgotamento sanitário (Capítulo 7);

VII) **Determinar** ao Ministério das Cidades (MCidades), em conformidade com os parágrafos 196/197-202/207 do Manual Anop, aprovado pela Portaria Segecex 4/2010, parágrafos 167-169 do Anexo à Portaria TCU 280/2010 e Portaria Segecex 27/2009, que, no prazo de noventa dias, elabore e encaminhe a este Tribunal plano de ação contendo as medidas necessárias para atendimento às determinações e recomendações constantes dos itens I, II e III, acima, com definição dos responsáveis e prazos para cada uma das medidas previstas no plano;

VIII) Encaminhar cópia deste relatório, bem como do voto e deliberação correspondente, ao Ministério das Cidades (MCidades), à Casa Civil da Presidência da República, à Secretaria do Programa de Aceleração do Crescimento (SEPAC/MP), à Agência Nacional de Águas (ANA), à Fundação Nacional de Saúde (Funasa), à Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal, à Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara dos Deputados, ao Conselho Nacional de Recursos Hídricos, à Controladoria Geral da União e à 4ª Câmara do Ministério Público Federal;

IX) Arquivar o presente processo.

Brasília (DF), em 31 de agosto de 2016.

Assinado eletronicamente
Carlos Rafael Menin Simões
AUFC – Matrícula 8584-7

Assinado eletronicamente
Elisângela Papst
AUFC – Matrícula 5082-2

Assinado eletronicamente
Marcelo Cardoso Soares
AUFC – Matrícula 3853-9

Assinado eletronicamente
Marcos Rezende de Campos Souza
AUFC – Matrícula 8149-3

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56323948.

11 REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABAR (Associação Brasileira das Agências de Regulação). **Saneamento Básico: Regulação 2015**, Brasília: Elite Gráfica e Editora, 2015.

ALOCHIO, Luiz Henrique Antunes. **JUS Navegandi**. Supremo Tribunal Federal, saneamento e titularidade, 2013. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/24225/supremo-tribunal-federal-saneamento-e-titularidade>. Acesso em 14-jun-2016.

ANA (Agência Nacional de Águas). **Conjuntura dos Recursos Hídricos no Brasil: Informe 2014.** Brasília: ANA, 2015a. Disponível em: <http://conjuntura.ana.gov.br/docs/crisehidrica.pdf>. Acesso em: 26/6/2015.

_____. **Conjuntura dos Recursos Hídricos no Brasil: Informe 2014. Encarte Especial sobre a Crise Hídrica**. Brasília: ANA, 2015b. Disponível em: <http://conjuntura.ana.gov.br/docs/crisehidrica.pdf>. Acesso em: 26/6/2015.

CETESB (Companhia Ambiental do Estado de São Paulo). **Qualidade das Águas Superficiais no Estado de São Paulo 2014**. São Paulo: Cetesb, 2015. Disponível em: <http://www.cetesb.sp.gov.br/userfiles/file/agua/aguas-superficiais/aguas-superficiasis-2014/aguas-doces/>. Acesso em: 26/6/2015.

FOLHA DE S. PAULO. **Alckmin desiste da água poluída da Billings para abastecer a Grande SP**. 2015. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2015/03/1604936-alckmin-desiste-da-agua-poluida-da-billings-para-abastecer-a-grande-sp.shtml>. Acesso em: 26/6/2015.

_____. **Sabesp vai negar nova ligação de água a quem tem esgoto irregular**, 2016. Disponível em: < http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2016/01/1734801-sabesp-vai-negar-nova-ligacao-de-agua-a-quem-tenha-esgoto-irregular.shtml >. Acesso em: 5/7/2016.

INSTITUTO TRATA BRASIL. **Ociosidade das Redes de Esgotamento Sanitário no Brasil**, 2015.

JN (Jornal Nacional). **São Paulo acelera estudos para usar água da represa Billings**. 2015. Disponível em: <http://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2015/01/sao-paulo-acelera-estudos-para-usar-agua-da-represa-billings.html>. Acesso em: 26/6/2015.

MCIDADES (Ministério das Cidades). **Plano Nacional de Saneamento Básico**. Brasília: SNSA/MCIDADES, 2014. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNSA/PlanSaB/plansab_texto_editado_para_download.pdf>. Acesso em: 26-jun-2015.

_____. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. **Relatório de Avaliação Anual do Plano Nacional de Saneamento Básico – Ano 2014**. Brasília: SNSA/MCIDADES, 2015a.

_____. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. **Relatório de Gestão, Exercício 2014**. Brasília: SNSA/MCIDADES, 2015b.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56323948.

_____. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. **Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos – 2014**. Brasília: SNSA/MCIDADES, 2016a.

_____. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. **Gasto Público em Saneamento Básico – 2014.** Brasília: SNSA/MCIDADES, 2016b.

O GLOBO. **ANA: Captação de água para SP em afluente do Paraíba do Sul pode impactar o Rio de Janeiro**. 2014. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/brasil/ana-captacao-de-agua-para-sp-em-afluente-do-paraiba-do-sul-pode-impactar-rio-de-janeiro-11935593>. Acesso em: 26/6/2015

OLIVEIRA, Gesner. **Seminário Saneamento e Tratamento da Água nos Processos de Abastecimento Público e Produtivos no Brasil.** Gestão sustentável de recursos hídricos no Brasil, 2015.

RBA (Rede Brasil Atual). **Billings poderia ser caixa d'água da região metropolitana de São Paulo**. 2014. Disponível em: <http://www.redebrasilatual.com.br/ambiente/2014/03/billings-poderia-ser-caixa-d2019agua-da-regiao-metropolitana-de-sao-paulo-9030.html>. Acesso em: 26/6/2015.

REZENDE, Sonaly Cristina (Org). **Panorama do Saneamento Básico no Brasil**, v. 7, Brasília: SNSA/MCIDADES, 2014.

TCU (Tribunal de Contas da União). **Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas**, Brasília: TCU, 2014.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56323948.