

# Monitoramento do Programa “Saneamento para todos”



DI/COM TCEMG

## RELATÓRIO

Trata-se de monitoramento das recomendações feitas pelo Tribunal por ocasião da apreciação dos resultados da auditoria operacional realizada no Programa “Saneamento Básico: mais saúde para todos”, atualmente denominado “Saneamento para todos”.

Na sessão de 28/11/2012, analisado o relatório final de auditoria elaborado pela Coordenadoria de Auditoria Operacional (Caop), esta Corte concluiu que o Estado de Minas Gerais envidou esforços para ampliar e aprimorar o acesso à água tratada e à coleta regular de esgoto, de modo que reduzisse a mortalidade infantil e prolongasse a vida da população.

O Tribunal destacou, também, que o referido programa é extremamente necessário para o desenvolvimento sustentável regional e que os recursos orçamentários a ele destinados aumentaram em torno de 19%, desde a sua previsão no Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) 2004-2007 até o novo PPAG 2012-2015.

Por outro lado, considerando a identificação de diversos pontos nos quais as ações do programa não se mostraram eficientes, econômicas e efetivas para a sociedade, o Colegiado realizou 39 recomendações (consubstanciadas a fls. 676-679 da auditoria operacional) aos principais atores do programa em questão, quais sejam: Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana (Sedru), Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (Seplag), Companhia de Saneamento de Minas Gerais (Copasa), Copasa Serviços de Saneamento Integrado do Norte de Minas (Copanor) e Agência Reguladora de Serviços de Abastecimento Água e de Esgoto Sanitário do Estado de Minas Gerais (Arsae).

Por fim, em atenção ao art. 8º da Resolução n. 16/2011, foi determinado que os sobreditos órgãos e entidades apresentassem, no prazo de 90 dias, o plano de ação para controle e monitoramento das recomendações.

O acórdão foi publicado em 08/03/2013 e os planos de ação foram remetidos dentro do prazo fixado.

A Caop realizou o cotejo entre as recomendações do Tribunal e as propostas de ação formuladas pelos atores do programa, analisando-as e emitindo o relatório técnico acostado a fls. 70-104.

É o relatório, no essencial.

\* Monitoramento referente à Auditoria Operacional n. 862.696, cujo voto vencedor foi publicado na Revista do TCEMG, v. 31, n. 1, p. 109-125, jan./mar. 2013.

## FUNDAMENTAÇÃO

O monitoramento, nos termos do art. 290 do Regimento Interno, “é o instrumento de fiscalização utilizado pelo Tribunal para verificar o cumprimento de suas deliberações e os resultados delas advindos”.

Especificamente nas auditorias operacionais, esse instrumento assume maior relevância, já que é por meio dele que o órgão de controle analisará o impacto de suas determinações nas políticas públicas e, também, atestará se houve melhorias nas ações e/ou programas auditados em relação ao cenário inicialmente encontrado.

De acordo com o Manual de Auditoria Operacional do Tribunal de Contas da União (TCU)<sup>1</sup>, “o principal objetivo do monitoramento é aumentar a probabilidade de resolução dos problemas identificados durante a auditoria, seja pela implementação das deliberações ou pela adoção de outras medidas de iniciativa do gestor”.

Para a realização do monitoramento, a equipe técnica deve, então, tomar como base as conclusões do relatório final de auditoria, o acórdão relativo à apreciação do trabalho desenvolvido e os planos de ação apresentados.

Antes da análise dos planos de ação propriamente ditos, julgo necessário rememorar os pontos centrais da auditoria operacional realizada no programa em análise e tecer algumas considerações sobre a atual situação do saneamento básico em Minas Gerais.

A referida auditoria teve por objeto o exame da eficiência, da eficácia, da efetividade e da economicidade das ações relacionadas ao saneamento básico no Estado de Minas Gerais, notadamente aquelas referentes ao Programa Estruturador “Saneamento Básico: mais saúde para todos”, atualmente denominado “Saneamento para todos”.

O escopo da auditoria foi as ações realizadas pela Sedru e pela Copasa, no período de janeiro de 2008 a julho de 2010.

Para orientar os trabalhos, foram formuladas quatro questões, a saber:

- 1ª) A metodologia de seleção e priorização de municípios assegura que sejam contempladas as localidades com maior risco epidemiológico e que os empreendimentos selecionados apresentem o melhor custo-benefício?
- 2ª) Os sistemas de abastecimento de água, rede de coleta e tratamento de esgoto, objeto do programa, possuem sustentabilidade técnico-operacional, garantindo a prestação de serviços adequados?
- 3ª) Os critérios adotados na política da tarifa social para a prestação de serviços da Copasa garantem condições para que a população carente consiga o referido benefício?
- 4ª) Os instrumentos de monitoramento e avaliação permitem verificar o desempenho do programa?

Baseando-se nesses questionamentos, a equipe auditora concluiu que não estavam sendo cumpridos, pela Sedru, os critérios de seleção de propostas municipais. Apontou, ainda, diversas falhas na operação e na conservação das estações de tratamentos de água e de esgoto (ETAs e ETEs).

Em relação à tarifa social, a Caop constatou que três quartos das famílias de baixa renda do Estado, à época da realização da auditoria, não atendiam às condições para enquadramento nesse benefício.

Verificou-se, também, que, apesar de a Seplag ter fornecido documentos que demonstrassem o acompanhamento do programa, tal acompanhamento não estava sendo realizado de modo eficiente, transparente e coordenado com os demais agentes do programa.

<sup>1</sup> Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2058980.PDF>>.

Dessa forma, após a análise geral do Programa “Saneamento para todos” e dos achados de auditoria, o Tribunal fez uma recomendação à Seplag, cinco à Arsae, oito à Copasa e à Copanor e dezoito à Sedru, todas voltadas à melhoria da gestão, da execução e do acompanhamento do referido programa.

Quanto a este ponto, é importante destacar que, desde a conclusão da auditoria, em julho de 2010, até a presente data, diversas medidas propostas pelo Tribunal já foram colocadas em prática pelos agentes públicos com vistas ao aprimoramento e à otimização das ações do programa.

A nova regulamentação jurídica da tarifa social é o principal exemplo de medidas que já foram implementadas e estão dando resultados. Se, à época da auditoria, a tarifa social tomava como base apenas a área do imóvel e o consumo de água, atualmente os critérios são a destinação do imóvel, a inscrição da família no cadastro único para programas sociais e a renda *per capita* daquela unidade familiar.

De acordo com a unidade técnica, os antigos critérios deixavam 72,5% de domicílios com renda *per capita* mensal de até 0,5 salário mínimo sem cobertura da tarifa social. Nas famílias com renda *per capita* mensal entre 0,5 e 1 salário mínimo, esse percentual chegava a 90%.

Com base em informações retiradas do sítio eletrônico da Copasa<sup>2</sup>, os novos requisitos da tarifa social — propostos pelo Tribunal e já implantado pela Arsae — proporcionaram que mais 737 mil famílias (correspondente a 2,5 milhões de pessoas) passassem a ter direito ao benefício, além das 317 mil que já eram contempladas, um aumento de, aproximadamente, 230%.

Outra medida implementada pelos atores do programa diz respeito à maior divulgação da tarifa social e dos canais de comunicação com os cidadãos. Segundo a Copasa e a Copanor foram incluídas na conta de água informações a respeito de suas ouvidorias e da tarifa social. A Arsae, por sua vez, divulgou na internet<sup>3</sup> o guia sobre a tarifa social, ampliando, sobremaneira, o número de pessoas atingidas pela publicidade institucional.

A Sedru, em consonância com os apontamentos do Tribunal, divulgou a cartilha<sup>4</sup> confeccionada pelo Ministério das Cidades para orientar os municípios na elaboração do plano de saneamento básico, instrumento essencial para qualquer política pública nesta área.

Além disso, todos os atores do programa aprimoraram as suas ouvidorias e estão se adequando à Lei de Acesso à Informação, disponibilizando ao cidadão novas formas de contato e informações mais precisas sobre questões relacionadas ao abastecimento de água e ao tratamento do esgoto.

Deve-se ressaltar, ainda, que o Instituto “Trata Brasil” divulgou, em setembro de 2013, o *ranking* do saneamento brasileiro<sup>5</sup>. Segundo o *ranking*, Minas Gerais é o terceiro Estado com mais municípios entre os que possuem melhor cobertura sanitária do país, perdendo apenas para os Estados do Rio de Janeiro e de São Paulo. O destaque do referido *ranking* fica para o Município de Uberlândia, o qual aparece em primeiro lugar entre as melhores cidades brasileiras no quesito saneamento básico.

Mas, apesar dos benefícios evidenciados, outros pontos relacionados à elaboração do plano de ação e à realização das metas do programa, nos exercícios de 2012 e 2013, não foram bem executados.

Segundo informações da Arsae, constantes a fls. 1-2, no intuito de atender às determinações e recomendações do Tribunal, foi constituído, inicialmente, um grupo de trabalho para a elaboração do plano de ação conjunto entre a Seplag, a Sedru, a Copasa, a Copanor e a própria Arsae.

<sup>2</sup> Disponível em: <[http://www.copasa.com.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?sid=56&tpl=section\\_only](http://www.copasa.com.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?sid=56&tpl=section_only)>.

<sup>3</sup> Disponível em: <[http://www.arsae.mg.gov.br/images/documentos/guia\\_tarifa\\_social\\_2012.pdf](http://www.arsae.mg.gov.br/images/documentos/guia_tarifa_social_2012.pdf)>.

<sup>4</sup> Disponível em: <[http://intranet.urbano.mg.gov.br/images//cartilha-pmsb-minist\\_cidades.pdf](http://intranet.urbano.mg.gov.br/images//cartilha-pmsb-minist_cidades.pdf)>.

<sup>5</sup> Disponível em: <<http://www.tratabrasil.org.br/ranking-do-saneamento>>.

Ocorre que, mesmo após diversas reuniões do grupo de trabalho e de o plano de ação conjunto estar praticamente finalizado, foi decidido que cada órgão e entidade deveria encaminhar ao Tribunal, isoladamente, o seu próprio plano de ação.

Embora não haja nenhuma disposição na Resolução n. 16/2011 a respeito da apresentação de um plano de ação conjunto pelos órgãos e entidades envolvidos, fato é que, no caso específico do programa auditado, um único plano contribuiria para a integração dos atores públicos envolvidos, aumentando a coordenação das ações e propiciando um ambiente favorável à consecução dos objetivos e metas previamente definidos, além, é claro, de demonstrar que os órgãos e entidades trabalham de forma coordenada.

Ressalte-se que a Caop, na análise do primeiro questionamento de auditoria, havia apontado que uma das causas de falhas nas estações de tratamento e de paralisação das obras era justamente a “deficiência na articulação entre os gestores dos sistemas (Copasa/Coponor ou Município), as Secretarias Municipais de Saúde e a Sedru” (fls. 527, AOp).

Ao que tudo indica, pode até ter havido uma maior integração entre os atores do programa após os trabalhos da auditoria operacional, mas, ainda assim, a articulação entre as entidades não se mostra totalmente eficiente, o que, sem dúvida, compromete a realização das ações programadas.

De toda forma, conquanto não tenha sido o ideal, a apresentação de cinco planos de ação isolados não afetou a análise técnica e, de modo geral, não comprometeu o atendimento às determinações e às recomendações do Tribunal, conforme será demonstrado.

Em relação às metas físicas do programa previstas para o exercício de 2012 e 2013, o monitoramento feito pela Seplag e disponibilizado em seu sítio eletrônico demonstra que, enquanto algumas ações atingiram os objetivos programados, outras não foram totalmente eficazes.

No PPAG 2012-2015, o Programa “Saneamento para todos” contava com três ações: Ação n. 3003, Saneamento Básico — Copasa, Ação n. 1079, Vida no Vale, e Ação n. 1098, Saneamento de Minas, as duas últimas a cargo do Fundo Estadual de Saúde (FES) e da Sedru, respectivamente.

No monitoramento referente a 2012, a Seplag constatou o seguinte:

<b>Ação n. 3003 — Saneamento Básico — Copasa</b>			
Produto: economia residencial de água atendida decorrentes da expansão do atendimento e da implantação de novos sistemas.			
<b>Meta física</b>		<b>Meta financeira (R\$)</b>	
<b>Programado</b>	<b>Executado</b>	<b>Programado</b>	<b>Executado</b>
121.742	140.578	833.000.000,00	740.737.059,14

<b>Ação n. 1079 — Vida no Vale (FES)</b>			
Produto: sistema implantado			
<b>Meta física</b>		<b>Meta financeira (R\$)</b>	
<b>Programado</b>	<b>Executado</b>	<b>Programado</b>	<b>Executado</b>
120	62	100.000.000,00	100.000.000,00

<b>Ação n. 1098 — Saneamento de Minas (Sedru)</b>			
Produto: obra civil concluída			
<b>Meta física</b>		<b>Meta financeira (R\$)</b>	
<b>Programado</b>	<b>Executado</b>	<b>Programado</b>	<b>Executado</b>
213	395	9.510.000,00	7.680.602,25

Com base nos dados das tabelas retrocitadas, percebe-se que as Ações n. 1098 e n. 3003 foram eficazes e eficientes, uma vez que atingiram e ultrapassaram as metas físicas previstas, com gastos inferiores aos estimados. Já em relação à Ação n. 1079, a situação é diametralmente oposta: as metas físicas não foram cumpridas, e os gastos previstos foram totalmente realizados.

Em face dos resultados verificados em 2012, as metas físicas previstas para o exercício de 2013 foram revisadas. Para a Ação n. 1098, por exemplo, a meta física subiu, consideravelmente, de 348 para 9.785 obras civis concluídas. Por outro lado, houve redução das metas físicas da Ação n. 1079, de 121 para 92 sistemas a serem implantados.

Além disso, foi incluída uma nova ação no Programa: Vida no Vale — Sedru (Ação n. 1062) com a finalidade de atender às regiões de planejamento das bacias hidrográficas dos rios Jequitinhonha, Mucuri, São Mateus, Buranhém, Itanhém e Jucuruçu com serviços de qualidade de abastecimento de água tratada e coleta e tratamento de esgoto sanitário, com tarifas subsidiadas, e a construção de módulos sanitários nas casas desprovidas dessas instalações.

Essa nova ação previu como meta física para o exercício de 2013 a implantação de 39 novos sistemas de água e esgoto nos municípios mineiros.

Recentemente, a Seplag disponibilizou o relatório de monitoramento relativo ao exercício de 2013, o qual apontou as seguintes realizações:

<b>Ação n. 3003 — Saneamento Básico (Copasa)</b>			
Produto: economia residencial de água atendida decorrentes da expansão do atendimento e da implantação de novos sistemas.			
<b>Meta física</b>		<b>Meta financeira (R\$)</b>	
<b>Programado</b>	<b>Executado</b>	<b>Programado</b>	<b>Executado</b>
141.633	146.253	735.000.000,00	887.924.476,53

<b>Ação n. 1079 — Vida no Vale (FES)</b>			
Produto: sistema implantado.			
<b>Meta física</b>		<b>Meta financeira (R\$)</b>	
<b>Programado</b>	<b>Executado</b>	<b>Programado</b>	<b>Executado</b>
92	42	100.020.000,00	99.850.000,00

<b>Ação n. 1098 — Saneamento de Minas (Sedru)</b>			
Produto: obra civil concluída.			
<b>Meta física</b>		<b>Meta financeira (R\$)</b>	
<b>Programado</b>	<b>Executado</b>	<b>Programado</b>	<b>Executado</b>
9.785	320	57.551.000,00	9.722.878,84

<b>Ação n. 1062 — Vida no Vale (Sedru)</b>			
Produto: sistema implantado.			
<b>Meta física</b>		<b>Meta financeira (R\$)</b>	
<b>Programado</b>	<b>Executado</b>	<b>Programado</b>	<b>Executado</b>
39	0	75.040.000,00	0,00

Quanto à Ação n. 3003, percebe-se que as metas físicas foram cumpridas, revelando, novamente, a eficácia da ação. No entanto, o volume de recursos financeiros empregados para a realização de tais metas superou consideravelmente o que fora previsto, demonstrando certa ineficiência da meta financeira específica.

Já em relação à Ação n. 1079, a situação de 2012 se repetiu em 2013. Mesmo com a redução das metas físicas, essas não foram alcançadas, e os gastos financeiros com a implantação dos sistemas foram quase totalmente realizados.

No que se refere à Ação n. 1098, a cargo da Sedru, percebe-se nítida falha na revisão do PPAG para o exercício de 2013. Conforme dito, a meta física prevista para 2013 foi elevada de 348 para 9.785 obras concluídas. No entanto, somente 320 foram executadas, e os gastos executados corresponderam a apenas 16,89% do previsto.

A Ação n. 1062 também não atingiu o resultado esperado. Nenhum sistema de abastecimento de água e/ou coleta e tratamento de esgoto foi implantado, de modo que nem a meta física nem a financeira foram cumpridas. Em face dessa situação verificada em 2013, a ação foi excluída do programa na revisão do PPAG para o exercício de 2014.

Considerando esses dados do monitoramento feito pela Seplag, é importante alertar os gestores dos órgãos e entidades envolvidos no programa para o cumprimento das metas previstas e, principalmente, para o melhor planejamento das ações com vistas à consecução dos objetivos traçados.

Convém ressaltar, ainda, que o fim do PPAG 2012-2015 coincidirá com o último ano dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio estabelecidos pela Organização das Nações Unidas (ONU), na 55ª Sessão da Assembleia-Geral.

Com efeito, conforme exposto na análise do relatório final de auditoria, o Objetivo do Milênio n. 7 prevê que todos os países deverão reduzir, pela metade, a proporção de pessoas sem acesso à água potável e ao saneamento básico.

De acordo com informações coletadas no sítio eletrônico do Governo, o Estado “já conseguiu cumprir sete das oito metas pactuadas”. Segundo a ONU, Minas Gerais tornou-se a “primeira região subnacional do mundo a propor e assinar novas e mais desafiadoras metas para serem cumpridas até 2015”<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> Disponível em: <<http://www.agenciaminas.mg.gov.br/noticias/minas-e-o-primeiro-estado-do-mundo-a-propor-novas-metas-para-os-objetivos-do-milenio/>>.



Ainda segundo aqueles dados, “Minas atingiu a meta de dobrar a população com acesso à água em relação a 1990. Hoje são 95,18% da população. 55,2% da população tinha, em 2011, acesso à disposição adequada de resíduos sólidos”. A nova meta proposta pelo Governo perante a ONU é de que 75% da população tenha, até 2015, acesso à destinação adequada dos resíduos sólidos produzidos.

Saliente-se, todavia, que a conclusão do Programa “Saneamento para todos”, bem como dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, no final de 2015, não representa o término das ações relacionadas ao saneamento. A propósito, nos dias 18 e 19 de fevereiro de 2014, a Assembleia-Geral da ONU realizou um painel temático sobre “a água, o saneamento e a energia sustentável na agenda de desenvolvimento pós-2015”.

Nesse painel, Catarina de Albuquerque, relatora especial das Nações Unidas para os Direitos Humanos à Água Potável Segura e ao Saneamento Básico, tratou especificamente de como deverá ser a abordagem do saneamento após a conclusão dos Objetivos do Milênio. Veja-se um trecho do seu discurso:

Nossas chances de tornar o mundo um melhor lugar, onde os direitos humanos ao saneamento básico e à água se tornem realidade para todos, são fortes se adotarmos objetivos globais dedicados relacionados à água e ao saneamento na agenda de desenvolvimento pós-2015. Quando eu me refiro a objetivos globais de água e saneamento, estou pensando não apenas no acesso universal à água segura e adequada, e nem somente no saneamento básico, higiene e na eliminação da defecação aberta, mas também na gestão de recursos hídricos e no controle adequado das águas residuais. Tudo isso deverá estar alinhado com as normas e princípios de direitos humanos<sup>7</sup>.

Feitas essas considerações sobre o atual cenário do saneamento básico no mundo e em Minas Gerais, passa-se a analisar especificamente os planos de ação encaminhados relativos ao Programa “Saneamento para todos”.

Conforme relatado, cada um dos atores apresentou o seu plano de ação individual, contendo propostas de soluções para as recomendações que lhes foram feitas pelo Tribunal, no momento da apreciação do relatório final de auditoria.

Cada solução proposta foi devidamente analisada pela unidade técnica no relatório a fls. 70-104 e, agora, pautado num juízo de relevância e seletividade, trago para a apreciação do Tribunal Pleno as principais soluções apresentadas pelos atores envolvidos no programa e também aquelas para as quais a Caop opôs ressalvas.

Pela ordem em que os planos aparecem no relatório técnico, o primeiro a ser analisado será o da Arsae.

Ao todo, o Tribunal fez cinco recomendações à agência reguladora, todas elas voltadas à melhoria na fiscalização da prestação dos serviços de saneamento e à manutenção dos critérios de previsão e de divulgação da tarifa social.

Em relação ao monitoramento e acompanhamento dos sistemas de água e esgoto implantados por meio do programa, a Arsae informou que “o número de municípios e localidades fiscalizados em 2012 aumentou em mais de 400%” e que “o objetivo em 2013 é seguir aumentando a quantidade de usuários contemplados com fiscalizações” (fls. 71).

<sup>7</sup> Disponível em: <<http://papersmart.unmeetings.org/media2/1731930/sr-water-and-sanitation-statement-ga-thematic-debate-final.pdf>>. Tradução livre do trecho: “our chances of making the world a better place, where the human rights to sanitation and water become a reality for all, are stronger if we adopt a dedicated global water and sanitation goal in the post-2015 development agenda [and when I refer to a global water and sanitation goal, I am thinking not only of universal access to safe and adequate water, sanitation and hygiene and the elimination of open defecation — but also adequate water resources management and wastewater management]. This should also be aligned with human rights standards and principles.”

Além disso, afirmou que “o grande salto deverá ocorrer a partir de 2014, desde que aprovada a nova estrutura da Agência” (fls. 71).

De fato, o aumento nas fiscalizações pela Arsae é notável e, sem dúvidas, tende a contribuir para a melhoria dos serviços atrelados ao Programa “Saneamento para todos”. Na linha do que foi dito pela agência, constato que, no final de 2013, foi publicado o Edital de Concurso Público n. 05/2013 para o provimento de 37 cargos de Analista Fiscal e de Regulação de Serviços de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário e 14 cargos de Gestor de Regulação de Serviços de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário.

E mais, analisando as despesas da Arsae, previstas na Lei Orçamentária de Minas Gerais para o exercício de 2014, constata-se que houve considerável aumento (373%) em relação ao exercício de 2013:

Despesas previstas para a Arsae	
Exercício de 2013	Exercício de 2014
R\$4.934.022,00	R\$23.357.706,00

Tal acréscimo pode ser atribuído tanto à ampliação do quadro de pessoal quanto à expansão das despesas de regulação operacional e fiscalização econômico-financeira, bem como da prestação de serviços.

Todos esses fatores contribuem para que a Arsae possa realizar, com mais eficiência e efetividade, a sua função institucional de fiscalizar e orientar a prestação dos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, bem como de editar normas técnicas, econômicas e sociais para a sua regulação.

Outro ponto de destaque relativo ao plano de ação apresentado pela Arsae refere-se à manutenção dos critérios de seleção de beneficiários da tarifa social.

Na apreciação do relatório final de auditoria, entendi que os critérios estabelecidos na Resolução n. 20/2012 eram viáveis e que deveriam ser mantidos em futuras normas. Em consulta ao sítio eletrônico da Arsae, verifiquei que, em 12 de abril de 2013, a agência editou a Resolução n. 35/2013, que, em consonância com a recomendação do Tribunal, manteve os mesmos critérios da tarifa social, quais sejam, a destinação do imóvel, a inscrição da família no Cadastro Único para Programas Sociais e a renda *per capita* daquela unidade familiar.

Portanto, considero que as medidas propostas pela Arsae para o atendimento das recomendações feitas pelo Tribunal são razoáveis e aptas a induzir o aprimoramento da fiscalização das ações de saneamento no Estado.

Em relação à Copasa e à Copanor, o Tribunal fez oito recomendações a cada uma delas e, embora as empresas tenham apresentado planos de ação separados, a análise será empreendida em conjunto, uma vez que as medidas propostas são substancialmente parecidas.

Inicialmente, é necessário trazer ao conhecimento do Colegiado que o Governo de Minas Gerais, no primeiro semestre de 2013, lançou o Programa “Água da Gente”, o qual prevê o investimento de R\$4,5 bilhões até 2016, em ações ligadas ao abastecimento de água e ao tratamento de esgoto em diversos municípios mineiros.

Convém esclarecer que, conquanto receba o nome de programa, o “Água da Gente” é uma política de investimentos da Copasa, e não um programa de governo no sentido jurídico do termo, tal como é o “Saneamento para todos”.



Sobre o “Água da Gente”, veja o que disse o governador do Estado, Antonio Augusto Junho Anastasia:

Estamos lançando um programa revolucionário. Os números assustam, e esses valores são muito expressivos, porque estamos mudando o padrão de saneamento no Estado. Em 2003, tínhamos, em toda Minas Gerais, somente 34 estações de tratamento de esgoto. Entre 2003 e 2012, já inauguramos 95, três vezes o que havia em toda a história. E estamos fazendo nesse instante, já em obras, mais 85, e vamos autorizar mais 30<sup>8</sup>.

De acordo com o governador, o resultado dessas ações será o salto de 25% do total de tratamento de esgoto, em 2003, para 75%, em 2014, e, com a meta de 85% de tudo aquilo que é coletado, em 2016. Frise-se que, caso este percentual seja atingido, o Estado de Minas Gerais cumprirá o novo Objetivo de Desenvolvimento do Milênio pactuado com a ONU.

Especificamente quanto aos planos de ação apresentados, lembre-se de que, das oito recomendações feitas à Copasa e à Copanor, quatro tiveram como objetivo ampliar e aprimorar os canais de comunicação das referidas empresas com a sociedade.

Em face dessas recomendações, as empresas informaram que é possível ter acesso à ouvidoria por meio de telefone, fax, carta e pelo *site* da Copasa. Neste último caso, está disponível ao usuário o “fale conosco”, um *chat online* para a troca de mensagens, em tempo real, entre o agente da companhia e o cidadão interessado.

E mais, conforme consta nos planos apresentados, o atendimento telefônico foi centralizado, além de ter sido adotada a gratuidade das ligações, o que facilita e estimula a interação entre as empresas e a sociedade, tornando mais efetivo o controle social.

Na apreciação do relatório de auditoria, identifiquei que o principal contato das famílias que vivem em localidades distantes dos grandes centros urbanos com a Copasa e a Copanor se dá por meio do agente de medição.

Por esse motivo, o Tribunal recomendou que as empresas orientassem esses agentes a responder aos questionamentos habituais feitos pelos usuários. A Copasa e a Copanor informaram que tais empregados públicos já recebem treinamento específico para o desempenho de suas funções, mas que seriam incluídas na grade de treinamento questões a respeito da agência reguladora, da tarifa social e do conteúdo da conta de água.

Em relação à divulgação da tarifa social e dos canais de comunicação, tanto a Copasa quanto a Copanor informaram que esses dados foram inseridos, de forma clara e acessível, na conta de água e no sítio da Copasa.

De acordo com a Copasa, os resultados obtidos demonstraram a eficácia de todo o processo de divulgação: em março de 2013 estavam inscritas 700 mil famílias beneficiadas com a tarifa social — um aumento de 120% no período de março de 2012 a março de 2013.

A Copanor, por sua vez, informou que, em março de 2013, 21,5 mil famílias que se enquadravam nos critérios da tarifa social já tinham sido identificadas e que este número tende a crescer.

De fato, as medidas propostas pela Copasa e pela Copanor para atender às quatro recomendações feitas pelo Tribunal aparentam ser efetivas para o aprimoramento da relação usuário/empresa e para o atendimento do aspecto social do programa.

Além disso, a ampliação dos canais de contato das empresas e a divulgação dos benefícios da tarifa social em meios populares são medidas que contribuem diretamente para a realização da *accountability* democrática

<sup>8</sup> <[http://www.copasa.com.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?inford=2781&sid=129&tpl=section\\_only](http://www.copasa.com.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?inford=2781&sid=129&tpl=section_only)>.

no programa auditado, uma vez que possibilitam o maior controle social das atividades desenvolvidas pelas empresas.

Outro ponto relativo aos planos de ação da Copasa e da Copanor diz respeito às medidas propostas para promover o maior envolvimento dos municípios na elaboração do projeto e na execução das obras do programa, quando essas etapas forem de responsabilidade da Copasa/Copanor.

De acordo com as empresas, o contrato de programa modelo referente à prestação de serviços de saneamento foi alterado para incluir as seguintes obrigações da Copasa/Copanor:

- a) comunicar previamente os municípios sobre as obras impactantes para implantação dos sistemas de água e/ou esgoto na área da concessão;
- b) elaborar e apresentar, ao município, o plano de exploração dos serviços, definindo as estratégias de operação, a previsão de expansões e os recursos previstos para investimentos.

Ora, um dos principais problemas identificados pela equipe auditora para a ineficiência de certas ações ligadas ao Programa “Saneamento para todos” foi o baixo grau de articulação existente entre os atores dos sistemas implantados, ou seja, entre Copasa, Copanor e municípios.

As medidas apresentadas atendem às recomendações do Tribunal e propiciam maior interação entre as empresas e os municípios por elas atendidos. No entanto, é importante frisar que não basta apenas essa previsão no contrato de programa para a melhoria da situação apontada pela equipe auditora.

Se por um lado a alteração dos contratos de programa representa um passo importante para o aprimoramento da relação entre os atores do programa, por outro ele é apenas o passo inicial. Para a melhoria efetiva da articulação entre os entes públicos, é fundamental que todos cumpram, na prática, as determinações legais e contratuais aplicáveis à espécie, bem como mantenham relação direta, transparente e coordenada.

Portanto, após a análise das medidas propostas pela Copasa e pela Copanor em seus respectivos planos de ação, considero que eles atendem às recomendações feitas pelo Tribunal.

Passa-se, agora, à análise do plano de ação apresentado pela Sedru.

Conforme o estudo da Caop, a fls. 70-104, cinco das dezoito medidas propostas pela Sedru foram objeto de ressalvas, uma vez que, a princípio, não atenderiam ao que foi recomendado à secretaria.

A primeira dessas medidas foi proposta em face da recomendação para que a Sedru promovesse maior articulação entre as secretarias municipais de saúde e os gestores dos sistemas, no tocante ao controle de qualidade da água.

De acordo com a Sedru, para o atendimento dessa recomendação, seriam inseridas cláusulas no convênio, celebrado entre a secretaria e os municípios, colocando estes como responsáveis pela gestão dos sistemas implantados. A secretaria estadual destacou, ainda, o papel da Arsae de fiscalizar a prestação dos serviços de saneamento básico em municípios regulados, informando que, quando são detectadas inconformidades, tanto o Estado quanto o Município são comunicados.

Essas mesmas medidas foram apresentadas, *ipsis litteris*, como solução para outras duas recomendações, quais sejam, a de que a Sedru somente deveria aprovar projetos em consonância com a Portaria n. 518/08, do Ministério da Saúde, e a de que a secretaria monitore e acompanhe os sistemas de saneamento implantados com vistas a dar apoio técnico aos municípios.

Após o cotejo entre as medidas propostas e as recomendações feitas, a unidade técnica concluiu que a maioria dos municípios ou localidades beneficiadas pelas ações do Projeto “Saneamento de Minas” não possuem a Arsae como agência reguladora.

Ademais, a alteração da cláusula dos convênios somente transfere a responsabilidade pela gestão dos sistemas para os municípios. O objetivo da recomendação era que a própria Sedru estimulasse essa articulação. Na condição de coordenadora do programa e órgão repassador dos recursos, a secretaria tem o poder/dever de estimular e exigir a atuação em conjunto (e não isoladamente) dos atores do programa para o controle da qualidade da água.

A Caop salientou que a recomendação do Tribunal quanto à aprovação de projetos em conformidade com a Portaria do Ministério da Saúde n. 518/08 foi direcionada à solução de problemas relativos à falha de concepção de projetos e não às falhas relativas ao monitoramento da qualidade da água ou problemas operacionais.

A construção e o manejo de sistemas de abastecimento de água por poços artesianos sem previsão de instalações para desinfecção é um dos exemplos de problemas que foram identificados por ocasião da auditoria e que devem ser urgentemente corrigidos mediante o correto atendimento à recomendação.

Frise-se que tais falhas de concepção, além de representarem grave risco à saúde da população local, atentam contra a Portaria MS n. 2.914/11, a qual revogou a Portaria MS n. 518/08, mas manteve as mesmas exigências quanto ao tratamento mínimo das águas de abastecimento.

Em relação à proposta de passar a responsabilidade pelo monitoramento e acompanhamento dos sistemas implantados para os municípios, a Caop entendeu que tal medida não resolve os problemas vivenciados pelos entes municipais no início da operação dos referidos sistemas.

De acordo com a unidade técnica, espera-se que a própria Sedru monitore esses sistemas a fim de verificar a sua adequada operação, além de oferecer apoio técnico na fase inicial da operação.

Para atender à recomendação voltada ao incentivo da implementação do sistema de hidrometração e cobrança, a secretaria propôs a alteração de cláusulas nos convênios, visando colocar, novamente, os municípios como responsáveis pela gestão e manutenção dos sistemas.

No entanto, segundo a Caop, a recomendação do Tribunal não será atendida com a simples alteração de cláusulas contratuais. É necessário que a Sedru, no seu papel de órgão concedente, estabeleça como critério de repasse de recursos a obrigação de que os sistemas a serem implantados sejam sustentáveis, para evitar o seu sucateamento e a sua desativação.

Trata-se de medida voltada à preservação e à perpetuação dos sistemas implantados, a fim de que os recursos financeiros estaduais repassados não sejam desperdiçados ou mesmo aplicados em ações que não trarão benefícios de curto e longo prazo para a sociedade.

A última das medidas, objeto de ressalvas pela unidade técnica, foi aquela voltada a atender a recomendação para que a Sedru elabore projetos que contemplem soluções sustentáveis, possibilitando a adequada destinação e a minimização de resíduos sólidos (lodo).

Com o intuito de atendê-la, a secretaria informou que já vem estudando a possibilidade de utilização de soluções sustentáveis para os empreendimentos, tais como a utilização de aquecedores solares nos módulos sanitários implantados. Afirmou, ainda, que a implantação de ETEs é realizada em conjunto com as redes coletoras, e a liberação para instalação destas redes está condicionada à disponibilização do tratamento adequado dos resíduos produzidos.

Após analisar as medidas apresentadas pela secretaria para atender a recomendação do Tribunal, a Caop concluiu que as ações propostas, apesar de importantes, não estão relacionadas diretamente com o que lhe foi recomendado quanto à adequada destinação e minimização do lodo gerado.

Além dessas cinco medidas, objeto de ressalvas pela unidade técnica, identifiquei outras três que merecem atenção especial da secretaria, as quais decorrem das seguintes recomendações:

- a) elaboração, publicação e atualização do Manual do Programa “Saneamento para todos”;
- b) divulgação do programa em meios populares de comunicação;
- c) regulamentação do programa e institucionalização da participação das secretarias municipais de saúde nos processos de tomada de decisões.

Segundo a Sedru, o manual do programa seria disponibilizado no sítio eletrônico da secretaria até 30/07/2013, mas, até o momento, não há no *site* informações sobre este manual.

O mesmo pode ser dito em relação à cartilha supostamente elaborada pela Sedru, a qual serviria como meio de divulgação do programa. De acordo com a secretaria, ela foi impressa, distribuída aos gestores e deveria ser disponibilizada no *site* da Sedru até 30/06/2007. No entanto, assim como no caso do manual, também não foram encontradas informações relacionadas à disponibilização de tal cartilha no referido sítio eletrônico.

Frise-se, contudo, que consta no *site* da Sedru a cartilha que orienta os gestores na elaboração do Plano de Saneamento Básico Municipal. Ocorre que esse documento não se relaciona e muito menos atende à recomendação específica do Tribunal quanto à divulgação do programa em meios populares de comunicação. Ou seja, até o momento o apontamento do Tribunal não foi sanado, embora o prazo informado pela secretaria já tenha se esgotado há mais de seis meses.

Por fim, quanto à regulamentação do programa e à participação das secretarias municipais de saúde, a Sedru comunicou que está em processo de revisão a Lei Estadual n. 18.692/09, a qual uniformiza os critérios de gestão e execução para a transferência de bens, valores ou benefícios por órgãos e entidades da Administração Estadual. Após a publicação dessa revisão, o Programa “Saneamento para todos” será devidamente regulamentado.

Em consulta ao *site* da Assembleia Legislativa, verifiquei que, em 27/12/2013, foi publicada a Lei Estadual n. 21.059/2013, a qual alterou, substancialmente, as disposições da Lei n. 18.692/2009.

Especificamente para o Programa “Saneamento para todos”, o inciso XXXVI do anexo I daquela lei estabeleceu quais são os bens e valores que podem ser transferidos e quem são os destinatários dessas transferências.

Considerando que, em dezembro de 2013, foi realizada a revisão legislativa informada pela Sedru, o Poder Executivo já pode iniciar os estudos visando à regulamentação do programa, em consonância com a citada lei e com os demais instrumentos de planejamento estadual (LOA, LDO, PPAG e PMDI).

Finalmente, convém ressaltar que, a despeito das ressalvas feitas nas medidas, as demais ações propostas pela Sedru em seu plano foram consideradas adequadas para atender às recomendações do Tribunal.

A título de exemplo, para promover o apoio ao planejamento municipal, adotando como novo critério de priorização de empreendimentos a existência de plano de saneamento básico adequado, a Sedru celebrou convênio com o Ministério das Cidades para orientar a elaboração de tais planos pelos municípios.

O resultado deste convênio foi a citada cartilha de orientação disponibilizada no *site* da Sedru. Especificamente para esta recomendação, o documento constante no sítio eletrônico da secretaria atende ao que foi decidido pelo Tribunal na apreciação da auditoria.

E mais, a Sedru informou que, em parceria com o Ministério das Cidades, Arsae, Copasa e Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, já foram realizadas ações de capacitação sobre os planos de saneamento básico em seis municípios polos das regiões do Estado, quais sejam, Teófilo Otoni, Montes Claros, Paracatu, São João Del Rei, Belo Horizonte e Governador Valadares. Tais capacitações serão estendidas a todas as demais regiões de planejamento do Estado de Minas Gerais.

Outro ponto positivo identificado no plano de ação da Sedru foi a implantação da ouvidoria. Conforme aduziu a secretaria, já existem canais de atendimento ao cidadão (Ouvidoria Estadual, Ouvidoria da Arsae ou “fale conosco” da Sedru). No que tange ao “fale conosco” da Sedru, serão realizados os ajustes necessários para facilitar o seu acesso.

Esses dois destaques positivos do plano de ação demonstram que a Sedru está envidando esforços para se aproximar dos cidadãos e dos municípios, aprimorando as suas relações com os entes públicos e também com a sociedade. Trata-se de ações voltadas ao controle social e à otimização da gestão associada dos serviços públicos.

Portanto, ainda que tenham sido feitas ressalvas ao plano de ação da Sedru, entendo que, após a implementação das medidas sugeridas pela Caop em suas considerações técnicas, as recomendações feitas pelo Tribunal serão plenamente atendidas. Para tanto, é necessário que a Sedru adeque as medidas às conclusões da Caop, constantes no relatório a fls. 70-104, para assumir e exercer o seu papel de gestora do programa estadual.

Em relação ao plano de ação apresentado pela Seplag, lembre-se de que a única recomendação foi para que efetuassem o monitoramento e a avaliação da efetividade das ações relacionadas ao Programa “Saneamento para todos” em parceria com a Sedru, Copasa e Copanor.

Conforme informado pela Seplag, a gerência de cada processo acompanha a execução do escopo do projeto, bem como a entrega dos produtos e metas pactuadas, inclusive com visitas *in loco* e alimentação do Sistema de Monitoramento e Gestão da Estratégia Governamental.

Segundo a secretaria, a partir do planejamento prévio, o qual é feito em conjunto com os gerentes e equipes dos projetos e processos estratégicos, são realizadas reuniões mensais de acompanhamento com a participação dos envolvidos e, a partir de então, as informações são consolidadas em relatório mensal de acompanhamento.

Além disso, os comitês de resultados se reúnem bimestralmente, na presença do secretário de desenvolvimento regional e política urbana bem como da secretária de estado de planejamento e gestão, para corrigir desvios e solucionar problemas.

Quanto à avaliação do programa, a Seplag informou que o aprimoramento dos indicadores é premissa fundamental para o Governo do Estado. De acordo com a secretaria, tem sido realizado o acompanhamento regular das variações nos índices de qualidade de água, de cobertura dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário e de tratamento do esgoto.

Ressalte-se, por fim, que está sendo construído um indicador a partir de dados extraídos de fontes já existentes (IBGE, FJP, Datasus), para medir as variáveis impactadas pelo acesso à rede de água e ao tratamento do esgoto. O plano da Seplag é incorporar esse novo indicador na avaliação anual do Programa “Saneamento para todos”.

É importante destacar a agilidade da secretaria, que, após menos de três meses do encerramento do exercício financeiro de 2013, disponibilizou os dados relativos à execução física e financeira das ações relacionadas aos programas estruturadores do Estado em seu sítio eletrônico.

Portanto, acorde com a Caop, entendo que, de um modo geral, as ações propostas pela Seplag atendem às recomendações do Tribunal quanto ao monitoramento e à avaliação do programa.

Dessa forma, considero concluída a análise dos planos de ação apresentados pelos atores do Programa “Saneamento para todos”.

Antes de adentrar nas conclusões, destaco a importância da auditoria operacional no atual contexto das ações de controle. A busca pela eficiência, eficácia e efetividade das políticas públicas contribui diretamente para o aprimoramento dos serviços públicos disponibilizados à sociedade, melhorando, conseqüentemente, a qualidade de vida dos cidadãos atingidos pelas ações governamentais auditadas.

Nesse cenário, a atuação do Tribunal de Contas torna-se fundamental para a realização do ideal democrático de controle e monitoramento das políticas públicas, uma vez que, por meio dela, avaliam-se os programas de governo, propõem-se mudanças e divulgam-se, para a sociedade, os resultados encontrados.

Para finalizar, deixo registrado que, em outubro de 2013, foi realizado, na China, o XXI Congresso da Organização Internacional das Instituições Superiores de Controle. Naquele encontro, os membros da Intosai aprovaram a Declaração de Pequim, a qual fez a seguinte consideração sobre o papel dos órgãos de controle, que adoto integralmente como fundamento do meu voto:

Os governos e os cidadãos de todos os países clamam pela promoção e pela melhoria da governança nacional, de forma a permitir o desenvolvimento sustentável da sociedade, da economia e do meio ambiente. Como parte indispensável da governança nacional, os órgãos de controle desempenham suas funções de acordo com a lei e com os regulamentos, fornecendo, de modo objetivo, supervisões de auditoria, verificações, avaliações e recomendações que os gestores nacionais deverão utilizar para a elaboração das políticas públicas e para a tomada de decisões relativas a programas. As Instituições Superiores de Controle devem se firmar como campeãs de confiança, honestidade e integridade na vida pública.<sup>9</sup>

**Conclusão:** em face do exposto, nos termos do art. 8º, §§ 2º e 3º, da Resolução n. 16/11, considerando que as medidas propostas pela Arsae, Copasa, Copanor, Sedru e Seplag atendem, de modo geral, às recomendações do Tribunal, havidas em 28/11/2012, voto pela aprovação dos planos de ação apresentados para o referido programa.

Nos termos do art. 8º, § 4º, da Resolução n. 16/11, determino ao secretário de estado de desenvolvimento regional e política urbana, à secretária de estado de planejamento e gestão, ao diretor-presidente da Copasa, ao diretor-presidente da Copanor e ao diretor-geral da Arsae, que, no prazo de 30 dias, apresentem ao Tribunal o primeiro relatório parcial de monitoramento.

No citado relatório deverão constar informações sobre o estágio atual de implementação das ações propostas, sobre as metas cumpridas, as que estão em andamento e as que ainda não foram atingidas, destacando, também, as ações já realizadas e os registros que proporcionem o acompanhamento periódico do programa, bem como eventuais justificativas para o descumprimento ou atraso.

<sup>9</sup> Disponível em: <[http://www.intosaijournal.org/pdf/beijing\\_declaration\\_incasai\\_xxi.pdf](http://www.intosaijournal.org/pdf/beijing_declaration_incasai_xxi.pdf)>. Tradução livre do trecho: “The governments and citizens of all countries call for the promotion and improvement of national governance so as to enable the sustainable development of society, economies and the environment. As an indispensable part of national governance, national audit performs its functions in accordance with law and regulations and provides, in an objective manner, audit supervision, verification, evaluation and recommendations that national decision-makers use to make policy and program decisions. SAIs should strive to stand as champions of trust, honesty and integrity in public life.”



Juntamente com o primeiro relatório, os referidos gestores deverão encaminhar toda a documentação solicitada pela Caop, no campo “Considerações Técnicas”, constante no relatório técnico a fls. 70-104.

Especificamente em relação ao plano da Sedru, determino à secretaria que realize as adequações necessárias nos pontos em que a Caop fez ressalvas, visando atender às recomendações feitas pelo Tribunal. Tais adequações deverão ser remetidas a esta Corte juntamente com o primeiro relatório parcial de monitoramento.

A partir da remessa do citado relatório, os gestores deverão enviar ao Tribunal, a cada 180 dias, relatórios parciais, a fim de demonstrar a implementação das medidas propostas no plano de ação.

Determino à Secretaria do Tribunal Pleno que cientifique os sobreditos gestores que, nos termos do art. 13 da Resolução n. 16/11, a ausência injustificada da apresentação de cada relatório de acompanhamento, dentro dos prazos estipulados, poderá ensejar a aplicação de multa pessoal no valor de R\$5.000,00.

Os referidos gestores deverão ser cientificados, ainda, que, consoante o disposto no art. 15 da Resolução n. 16/11, a inexecução total ou parcial dos planos de ação, injustificadamente, ou a protelação no cumprimento dos compromissos acordados que os tornem inviáveis, poderá ensejar a aplicação de multa aos responsáveis no valor de R\$5.000,00, além de comunicação do fato ao relator do processo de prestação de contas do órgão ou entidade auditada e ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas para adoção das providências legais cabíveis, sem prejuízo do ressarcimento ao erário no caso de dano.

Com as intimações deverão ser enviadas à **Sedru, à Copasa, à Copanor, à Arsae e à Seplag** cópia do relatório técnico a fls. 70-104, bem como das notas taquigráficas e do acórdão referente a esta deliberação.

Por fim, determino à Secretaria do Tribunal Pleno que digitalize e disponibilize no sítio eletrônico do Tribunal os planos de ação apresentados pelos atores do programa, bem como as notas taquigráficas relativas a esta deliberação.

Recebidos os primeiros relatórios parciais de monitoramento, encaminhem-se os autos à Caop para fins do disposto no art. 11 da Resolução n. 16/2011.

---

O monitoramento em epígrafe foi apreciado pelo Tribunal Pleno na sessão do dia 23/04/2014, presidida pela conselheira Adriene Andrade. Votaram o conselheiro Wanderley Ávila, o conselheiro Sebastião Helvecio, o conselheiro Cláudio Terrão, o conselheiro Mauri Torres, o conselheiro José Alves Viana e o conselheiro Gilberto Diniz. Foi aprovado, por unanimidade, o voto do relator, conselheiro Cláudio Terrão.

---