



**VIII Encontro Brasileiro de Administração Pública**

ISSN: 2594-5688

Sociedade Brasileira de Administração Pública

**ARTIGO**

**SANEAMENTO BÁSICO (SB) E O PAPEL DOS TRIBUNAIS  
DE CONTAS (TCS) NO CUMPRIMENTO DAS DIRETRIZES  
NACIONAIS E GLOBAIS DA AGENDA 2030**

**SABRINA NUNES IOCKEN, RAFAEL GALVÃO DE SOUZA**

**GT 2 ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

VIII Encontro Brasileiro de Administração Pública, Brasília/DF, 3 a 5 de novembro de 2021.  
Sociedade Brasileira de Administração Pública (SBAP)  
Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP)  
Brasil

Disponível em: <https://sbap.org.br/>

# **SANEAMENTO BÁSICO (SB) E O PAPEL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS (TCs) NO CUMPRIMENTO DAS DIRETRIZES NACIONAIS E GLOBAIS DA AGENDA 2030**

## **RESUMO**

A Lei 14.026/20 (LSB) promoveu alterações significativas na política pública nacional do SB, estabelecendo metas de universalização do acesso à água potável e da coleta e tratamento de esgoto até 2033. O objetivo do estudo é o de identificar o papel dos TCs para o cumprimento das diretrizes do setor. A partir do referencial teórico e legal em relação (i) aos deveres legais impostos ao titular do serviço; (ii) às exigências no que diz respeito à relação contratual; e (iii) à necessidade da atuação efetiva e independente das agências reguladoras. A análise sistematizou a atuação dos Tribunais de Contas após a edição da lei, identificando as múltiplas funções exercidas pelos TCs. Constatou-se, como resultado de pesquisa, atuações distintas, preventivas e sancionatórias, direcionadas ao exercício das competências dos TCs.

**Palavras-chave:** Política Pública. Saneamento Básico. Controle. Tribunal de Contas. Lei 14.026/20.

## **1. Introdução**

A temática do saneamento básico (SB) tem estado presente nas agendas pública e privada<sup>1</sup> face ao seu impacto em relação ao meio ambiente, ao bem-estar e à qualidade de vida. Segundo os dados do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS) de 2019, cerca de 35 milhões (17%) de brasileiros ainda não têm acesso à água tratada<sup>2</sup> e 100 milhões (47%) não têm seu esgoto sequer coletado<sup>3</sup>. Devido à falta de coleta e tratamento adequado do esgoto, alguns indicadores relacionam doenças transmitidas pela água como causa da morte de mais de 500.000 crianças com menos de 5 anos por ano no mundo<sup>4</sup>.

As modificações recentes promovidas pela Lei 14.026/20 (Lei de Saneamento Básico ou LSB) direcionam, contudo, para outro extremo, ao criar mecanismos institucionais para efetivar a universalização do SB. Nesse sentido, estabelece a meta de alcançar o índice de 99% da população brasileira com acesso à água potável e 90% com coleta e tratamento de esgoto até 2033. A referida lei traz, ainda, a definição de “operação regular”, como sendo aquela que observa integralmente as disposições constitucionais, legais e contratuais relativas ao exercício da titularidade e à contratação, prestação e regulação dos serviços (art. 3º, inc. I, da LSB).

Para concretizar tais diretrizes e suprir as deficiências estruturais desse setor, estudos estimam a necessidade de investimentos de cerca de R\$ 600 bilhões entre 2019 e 2033 (IPEA,

---

<sup>1</sup> Inovação para o tratamento do esgoto tem sido um dos eixos de atuação da Fundação Gates, motivada pelo impacto ocasionado por mais da metade da população mundial ser desprovida de acesso a banheiro com esgotamento sanitário.

<sup>2</sup> Sobre a definição dos padrões de potabilidade da água, vide PORTARIA GM/MS Nº 888/2021, que altera o Anexo XX da Portaria de Consolidação GM/MS nº 5/2017, ao dispor sobre os procedimentos de controle e de vigilância da qualidade da água para consumo humano e seu padrão de potabilidade.

<sup>3</sup> Disponível em: <http://www.snis.gov.br/>. Acesso em: 15 jun. 2021.

<sup>4</sup> Disponível em: <https://www.gatesnotes.com/development/sanitation-showcase>. Acesso em: 15 jun. 2021.

2020). O gap de infraestrutura e os desafios decorrentes, porém, não são maiores do que os benefícios e as externalidades positivas geradas no seu enfrentamento. Hutton (2013) estimou que a cada US\$ 1 investido em SB há um retorno econômico de US\$ 4,3 em benefícios relacionados à saúde e à produtividade do trabalho. Os investimentos na universalização do saneamento possuem um efeito multiplicador da renda significativo, mas o atraso nesse processo ajuda a explicar a pobreza nos países de baixo desenvolvimento, segundo reforça a pesquisa desenvolvida pelos ganhadores do Prêmio Nobel de Economia de 2019, Abhijit Banerjee, Esther Duflo e Michael Kremer<sup>5</sup>.

Ocorre que o descompasso entre as diretrizes normativas e a realidade não decorre exclusivamente da falta de investimentos, mas de múltiplas outras deficiências que se iniciam pelas falhas e informalidades dos arranjos contratuais, dificultando, e até impossibilitando, a fiscalização.

O estudo foi motivado em razão de um caso concreto específico no âmbito do Tribunal de Contas de Santa Catarina (TCE/SC) em que se discutem as deficiências na prestação do serviço de SB em um dos bairros mais nobres do Município de Florianópolis. Não há dúvidas de que nos bairros com menor investimento público as deficiências da política de SB são extremamente mais prejudiciais. A questão que se coloca é em relação à invisibilidade das irregularidades no SB mesmo nos locais considerados como adequados, o que põe em xeque a confiabilidade dos indicadores de medição do atendimento em relação às diretrizes normativas.<sup>6</sup>

Invisibilidade que significa ausência de regularidade contratual, ausência de fiscalização das agências fiscalizadoras, ausência de controle efetivo sobre a qualidade da água e sobre a adequação e eficiência do tratamento de esgoto. Ou seja, a política pública de saneamento básico está a exigir a fiscalização mesmo em locais contabilizados como em situação de conformidade, o que torna ainda mais gravosa a situação da política pública nesse setor.

O objetivo deste estudo é o de trazer a perspectiva dos Tribunais de Contas (TCs) como ator indutor da implementação das normas contidas na Lei 11.445/07, alterada pela Lei 14.026/20, as quais demandam o esforço conjunto de atores públicos e privados para que cada um cumpra o seu papel, seja como titular do serviço público, prestador do serviço, autarquia regulatória e fiscalizadora, ou ainda usuário desse serviço. A metodologia utilizada foi a revisão sistemática sobre o referencial teórico do SB, com a realização de um levantamento sobre as

---

<sup>5</sup> Disponível em: <https://www.nobelprize.org/prizes/economic-sciences/2019/press-release/>. Acesso em: 15 jun. 2021.

<sup>6</sup> Este é o alerta em relação ao painel de acompanhamento das metas e indicadores da Agenda 2030 em relação ao ODS 6. “os satisfatórios índices brasileiros não representam um retrato fidedigno da realidade em razão da diversidade e da abrangência geográfica do território brasileiro.” (RAMOS; MARTINS, 2021, p. 219)

principais formas de atuação dos TCs após à promulgação da Lei 14.026, de 15 de julho de 2020, no que se refere à fiscalização da regularidade operação, conceito introduzido no art. 3º, XIII. Ressalta-se que o sistema de pesquisa de jurisprudência é individualizado em cada um dos 33 Tribunais de Contas existentes no país, não sendo, atualmente, possível realizar uma busca integrada nas bases de dados.

Em outros termos, busca-se investigar quais medidas os órgãos de controle têm adotado em relação aos contratos precários com empresas públicas e privadas que estão, em alguma medida, em desacordo com os comandos do novo marco legal e que, por tal motivo, a prestação de serviço estaria ocorrendo sem o controle e a fiscalização das agências reguladoras.

## **2. O novo marco regulatório do SB**

Secchi conceitua a política pública como “uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público”, cujos elementos conceituais estruturantes conduzem a compreensão da complexidade que envolvem todas as etapas do seu ciclo. (SECCHI, 2017, p. 2-9). Essa complexidade está também presente na política pública do SB, que no Brasil é realizada de forma integrada sobre quatro grandes pilares, incluindo o conjunto de serviços públicos, infraestruturas e instalações operacionais de: a) abastecimento de água potável; b) coleta, tratamento e disposição final de esgotos; c) limpeza urbana e o manejo de resíduos sólidos; e d) drenagem e manejo das águas pluviais urbanas.

Esses pilares do SB não mudaram desde a edição da lei de diretrizes nacionais de 2007. Contudo, as alterações promovidas pela Lei n. 14.026/20 trazem mudanças e inovações, que devem passar a integrar a matriz de materialidade das irregularidades na prestação desses serviços, a partir de quatro eixos centrais: a) competências e deveres legais em razão da titularidade; b) relações contratuais regulares; c) fiscalização e regulação a cargo de agências reguladoras independentes; e d) fiscalização no âmbito do controle externo.

Ademais, o marco legal do SB está em consonância com o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável<sup>7</sup> da Agenda 2030 da ONU, o qual elenca metas e indicadores relacionados à garantia de acesso à água e ao saneamento para todos (ODS 6). Desse modo, o desafio nacional encontra-se em consonância com a diretriz global que preconiza o acesso universal à água potável e segura e insere como meta alcançar o acesso a saneamento e higiene adequados e equitativos para todos (Meta 6.2).

---

<sup>7</sup> Com maior profundidade: FREITAS, Juarez. *Sustentabilidade: direito ao futuro*. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

*a) competências e deveres legais em razão da titularidade do serviço*

No que se refere aos deveres legais pela titularidade do serviço, deve-se ter em conta que, entre as principais mudanças do novo marco do SB, está a impossibilidade de celebração de novos contratos de programa. A nova legislação ressaltou a necessidade de celebração de contrato de concessão, mediante procedimento licitatório, para a prestação dos serviços públicos de SB por entidade que não integre a administração do titular, conforme previsto no art. 175 da Constituição Federal de 1988.

Somente os contratos de programa regulares vigentes na data de publicação da nova Lei poderão permanecer em vigor até o advento do seu termo contratual (art. 10, § 3º, da Lei do SB). Por sua vez, os contratos provisórios não formalizados e os vigentes prorrogados em desconformidade com os regramentos estabelecidos na lei de diretrizes nacionais do SB são considerados irregulares e precários (art. 11-B, § 8º, da Lei n. 11.445/07), o que está sendo inserido como objeto de fiscalização pelos sistemas de controle, e em especial pelos Tribunais de Contas, conforme será abordado no item 3 deste artigo<sup>8</sup>.

Outra questão relevante diz respeito à prestação regionalizada dos serviços, que, segundo o legislador, visa gerar ganhos de escala, garantir a universalização e a viabilidade técnica e econômico-financeira dos serviços. Segundo a definição legal, prestação regionalizada é a modalidade de prestação integrada de um ou mais componentes dos serviços públicos de SB em determinada região cujo território abranja mais de um município. O art. 3º, inc. VI, da LSB prevê três hipóteses de prestação regionalizada. A primeira destina-se a formar agrupamento de municípios limítrofes, sendo instituído pelo Estado mediante lei complementar<sup>9</sup>. É competência dos chefes do executivo formalizar a adesão do município a um desses blocos, ainda que seja recomendável a participação da Câmara Municipal.

A segunda hipótese, chamada unidade regional de SB, deverá ser instituída pelo Estado mediante lei ordinária e buscará formar agrupamento de municípios não necessariamente limítrofes visando atender adequadamente às exigências de higiene e saúde pública ou dar viabilidade econômica e técnica aos Municípios menos favorecidos. Também se trata de uma adesão facultativa pelos titulares dos serviços públicos de SB de interesse local.

---

<sup>8</sup> Em relação a essa problemática, pode-se citar, no âmbito do TCE/SC, o Processo @LCC 17/00833305, originado pela denúncia da Associação de Proprietários e Moradores de Jurerê Internacional (Ajin) noticiando possíveis irregularidades na prestação dos serviços públicos de abastecimento de água, coleta e tratamento de esgoto no bairro Jurerê Internacional, em Florianópolis. No âmbito do Judiciário tramitam os Processos n. 0309378-62.2018.8.24.0023 e 0018482-54.2018.8.24.0023/SC no Tribunal de Justiça de Santa Catarina (TJ/SC).

<sup>9</sup> Vale para municípios em uma mesma região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião. Segundo a Lei, o Estado pode obrigar a adesão somente onde há compartilhamento de instalações operacionais de infraestrutura de saneamento.

Caso algum município não seja incluído pelo Estado em uma unidade regional de saneamento básico no prazo de um ano da publicação da LSB, a União, por ato do Poder Executivo federal, poderá fazê-lo. Trata-se da terceira hipótese de constituição da prestação regionalizada, na qual a União formaria os chamados blocos de referência, ainda que a adesão seja facultativa.

Para todos os casos de adesão facultativa, há, porém, um forte elemento de indução inserido pela LSB: o acesso aos fundos federais. Segundo o art. 50 da Lei n. 11.445/07, a alocação de recursos públicos federais e os financiamentos com recursos da União ou com recursos geridos ou operados por órgãos ou entidades da União serão condicionados à estruturação de prestação regionalizada. Percebe-se, conforme ressaltado pelo Prof. Ivo Givo Jr., que se trata de um mecanismo para induzir a criação de blocos de municípios para a posterior concessão do serviço (ABCON/SINDICON, 2020).

A Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento (ASSEMAE) lançou um guia de esclarecimento e orientação aos gestores quanto às questões polêmicas dessa nova modalidade de prestação regionalizada dos serviços públicos de SB (ABCON/SINDICON, 2020). A ASSEMAE entende, por exemplo, que a Lei n. 14.026/20 ultrapassou a competência da União ao limitar a autonomia municipal no exercício de sua titularidade<sup>10</sup>.

De acordo com Ivo Gico Jr., responsável pela elaboração do guia da ASSEMAE, haveria duas opções para os municípios evitarem a interferência dos Estados ou da União no planejamento local dos serviços de saneamento. A primeira seria, nos termos do art. 2º, § 2º, do Decreto n. 10.588/20, os consórcios públicos existentes e a gestão associada decorrente de acordo de cooperação entre municípios, desde que não sejam integrantes de regiões metropolitanas e que não prejudiquem a viabilidade econômico-financeira da universalização e da regionalização da parcela residual de municípios do Estado. Os municípios que se associarem dessas formas, potencialmente, poderão ser reconhecidos como unidades regionais ou blocos de referência, e, assim, terem acesso àqueles fundos públicos dirigidos ao setor. A segunda opção seria abrir mão desses recursos, especialmente em situações em que o município ou bloco de gestão associada já possua boa cobertura de atendimento, boa estrutura financeira e acesso a recursos de fontes diversas.

---

<sup>10</sup> A Entidade questionou esse ponto no Supremo Tribunal Federal (STF), por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6.583. Referente à mesma temática, o Partido Democrático Trabalhista (PDT) propôs a ADI n. 1.842 RJ para questionar a transferência de titularidade do poder concedente para prestação de serviços públicos de interesse metropolitano ao estado do Rio de Janeiro.

De toda forma, o princípio da prestação regionalizada dos serviços, juntamente com o princípio da seleção competitiva do prestador, ambos inseridos pela LSB, provocarão enormes mudanças na estrutura, na governança e na regulação do setor. Há uma verdadeira mudança de paradigma em curso, com todas as dificuldades e oportunidades características da fase de transição. O exemplo de maior visibilidade até então de modelagem econômica e jurídica baseada na prestação regionalizada, estruturada pelo BNDES, foi a concessão dos serviços de saneamento do estado do Rio de Janeiro, realizada por meio do leilão da Companhia Estadual de Águas e Esgotos do Rio de Janeiro (CEDAE), ocorrido em abril de 2021<sup>11</sup>. Outros estados encontram-se em diferentes fases desse processo, desde a realização de estudos para a regionalização até o lançamento dos editais de licitação.

*b) Relações contratuais regulares: proibição de novos contratos de programa, término dos contratos precários e princípio da seleção competitiva do prestador dos serviços.*

Aqui há um misto de inovações e ênfases com relação a previsões já existentes desde 2007, mas sob as quais ainda havia dúvidas interpretativas quanto a sua obrigatoriedade. Uma das principais mudanças foi a vedação à celebração de novos contratos de programa, ficando proibida a prestação dos serviços públicos de SB básico por entidade que não integre a administração mediante contrato de programa, convênio, termo de parceria ou outros instrumentos de natureza precária.

O contrato de programa é um instituto jurídico previsto na Lei de Consórcios Públicos (Lei n. 11.107/05, art. 13). Trata-se de situações em que um ente da Federação constitui obrigações para com outro ente ou para com consórcio público no âmbito de gestão associada em que haja a prestação de serviços públicos ou a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal ou de bens necessários à continuidade dos serviços transferidos. Esse foi o mecanismo até então largamente utilizado pelos municípios para delegar a prestação dos serviços de SB a empresas estaduais, sem licitação prévia.

Com o advento do novo marco, é indiscutível que a prestação dos serviços públicos de SB por entidade que não integre a administração do titular dependerá da celebração de contrato de concessão, após o devido procedimento licitatório. Ressalva-se, apenas, que os contratos de programa regulares vigentes em 15 de julho de 2020, data da publicação do novo marco, poderão permanecer em vigor até o advento do seu termo contratual, mediante algumas regras.

---

<sup>11</sup> O Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE/RJ) foi instado a fiscalizar o procedimento licitatório por meio dos Processos n. 100167-5/21 e 100305-9/21.

Nesse sentido, os contratos em vigor que não possuam as metas de universalização dos serviços de SB ou tenham metas diversas daquelas previstas na Lei 14.026/20 terão até 31 de março de 2022 para serem adequados. Esses contratos, inclusive, terão sua validade condicionada à comprovação de capacidade econômico-financeira da contratada, por recursos próprios ou por contratação de dívida, com vistas a viabilizar aquelas metas de universalização, nos termos do Decreto n. 10.710/21.

O novo marco também reforça a determinação aos gestores para regularizar os contratos precários ainda existentes. Segundo o dispositivo legal, os contratos provisórios não formalizados e os vigentes prorrogados em desconformidade com os regramentos estabelecidos na lei de diretrizes nacionais para o SB serão considerados irregulares e precários. Trata-se de reforço, pois o texto original da Lei 11.445/07 já previa que “as concessões em caráter precário, as que estiverem com prazo vencido e as que estiverem em vigor por prazo indeterminado, inclusive por força de legislação anterior [...] terão validade máxima até o dia 31 de dezembro de 2010”.

Assim, de acordo com Loureiro (2020), tratando-se de contratos irregulares, precários, com prazo vencido, não formalizados etc., o Poder Público deve promover a extinção desses contratos e tomar as providências do art. 42 da Lei 8.987/95 e do art. 42, § 5º, da Lei 11.445/07 quando se tratar da transferência de serviços de um prestador para outro, ou realizar procedimento licitatório.

Buscando fechar outra brecha ao instituto da licitação pública do texto original da lei de diretrizes nacionais para o saneamento, a Lei n. 14.026/20 acabou com as situações excepcionais, previstas no § 1º do art. 10 da Lei n. 11.455/07, que desobrigavam a celebração de contrato para a delegação da prestação de serviços públicos de SB, como determinados condomínios e localidades de pequeno porte predominantemente ocupada por população de baixa renda. Esse parágrafo foi integralmente revogado pela LSB.

Logo, o que se nota é que as alterações legislativas na área de concessões em geral e no setor de saneamento básico em particular vêm fechando todas as lacunas e/ou dúvidas de interpretação que permitiam a prestação indireta de serviços públicos sem licitação prévia, por afronta ao previsto no art. 175 da Constituição Federal de 1988.

Quanto às concessões em caráter precário e as que estiverem em vigor por prazo indeterminado no setor de saneamento básico, a lei de diretrizes gerais de 2007 foi categórica quanto à necessidade de sua regularização. Nesse ponto, a Lei n. 14.026/20 não apresenta inovação, apenas realça o caráter anacrônico e irregular da prestação de serviços públicos de saneamento básico por empresa privada sem o ajuste adequado com a Administração Pública.

Por sua vez, ao reforçar a obrigatoriedade da realização de procedimento licitatório e proibir a celebração de contratos de programa, o novo marco busca atrair maior participação do setor privado e incentivar a competição no processo de seleção do prestador dos serviços.

*c) As agências reguladoras e o dever de fiscalização*

Outro pilar do novo marco legal é, por um lado, um rearranjo, e por outro, um reforço ao modelo de agências reguladoras já estabelecido no setor. A Lei n. 14.026/20 alterou as competências da Agência Nacional de Águas que, além da Política Nacional de Recursos Hídricos, passa a ser responsável por instituir normas de referência para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico. Sua denominação passa a ser Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA)<sup>12</sup>. Essas normas de referências se tornarão as diretrizes do setor, devendo ser observadas tanto pelos titulares dos serviços como pelas várias entidades reguladoras e fiscalizadoras municipais e estaduais, de modo a se buscar maior segurança jurídica e uma uniformidade regulatória.

Porém, a efetiva regulação e fiscalização dos serviços prestados ou delegados pelo titular continuam de responsabilidade das agências locais. O art. 8º, § 5º, da Lei 11.445/07 estabelece que, independentemente da modalidade de sua prestação, o titular dos serviços públicos de saneamento básico deverá definir a entidade responsável pela regulação e fiscalização desses serviços. Essa agência deve ser uma entidade de natureza autárquica dotada de independência decisória e autonomia administrativa, orçamentária e financeira.

A regulação tem como objetivos principais, segundo art. 22 da Lei 11.445/07, instituir padrões e normas para a adequada prestação e a expansão da qualidade dos serviços e para a satisfação dos usuários; garantir o cumprimento das condições e das metas estabelecidas nos contratos de prestação de serviços e nos planos municipais ou de prestação regionalizada de saneamento básico; prevenir e reprimir o abuso do poder econômico; e definir tarifas que assegurem tanto o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos quanto a modicidade tarifária.

Percebe-se, pois, a estreita relação entre as concessões dos serviços públicos com o modelo de agência reguladoras, sendo estas um instrumento do Poder Público para garantir a adequada prestação desses serviços. Por isso, a importância de elas possuírem equipe técnica qualificada, independência decisória e autonomia administrativa, orçamentária e financeira, além de mecanismos de governança adequados, ante a “preocupação em fugir da captura pelo

---

<sup>12</sup> Sobre o tema, vide: DE CARLI; MELLO, 2021, p. 197.

mercado e afastar-se de interesses políticos desalinhados com as escolhas e decisões da sociedade” (IPEA, 2020).

O art. 8º, § 5º, da Lei 11.445/07 determina que, independentemente da modalidade de sua prestação, o titular dos serviços públicos de saneamento básico deverá definir a entidade responsável pela regulação e fiscalização desses serviços. Todos os serviços públicos de SB, em toda a extensão do território municipal, devem estar sob o espectro de orientação e fiscalização das agências reguladoras<sup>13</sup>. De um lado, a Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA), com suas novas competências atribuídas pela Lei n. 14.026/20, de instituir normas de referência para a regulação do setor de saneamento básico e, de outro, uma agência reguladora cujos serviços de regulação de fato tenham sido delegados pelo titular mediante contrato de prestação dos serviços.

Além dos objetivos mencionados anteriormente, as agências reguladoras locais serão responsáveis para verificação anual do cumprimento das metas de universalização e não intermitência do abastecimento. Dentro do novo marco regulatório, as agências também adquiriram competências de avaliação, monitoramento e sanção referentes à capacidade econômico-financeira da contratada e à proposição e gestão das estruturas regionalizadas de prestação dos serviços.

O desafio é gigantesco, como aponta Ramos e Martins (2010, p. 2017), dado que “na maior parte dos municípios, os planos de saneamento são instrumentos não conectados com a realidade, visto que há deficiência de fiscalização, de capacidade técnica e de recursos”.

### **3. O papel dos Tribunais de Contas na concretude do comando normativo do marco legal do saneamento básico**

Em 2015, o Tribunal de Contas da União (TCU) realizou uma auditoria operacional para avaliar em que medida as políticas e as ações federais relativas ao serviço de esgotamento sanitário no País contribuam para a gestão dos recursos hídricos. A hipótese daquele órgão era que os baixos índices de coleta e tratamento de esgotos teriam um efeito negativo sobre a disponibilidade hídrica, especialmente em áreas urbanas, na medida em que a poluição resultante de diversos cursos de água inibe o seu aproveitamento para fins de abastecimento público (TCU, 2016).

---

<sup>13</sup> Essa temática também é discutida no Processo @LCC 17/00833305, autuado no TCE/SC após a Associação de Proprietários e Moradores de Jurerê Internacional (Ajin) noticiar possíveis irregularidades na prestação dos serviços públicos de abastecimento de água, coleta e tratamento de esgoto no bairro Jurerê Internacional, em Florianópolis.

Ao identificar diversos pontos de deficiência na macrogestão do setor de saneamento básico pelo governo federal, o TCU formulou recomendações e determinações, por exemplo, à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério das Cidades. Aponta-se que, ao destacar o montante significativo de recursos dispendidos no setor via orçamento público, a ineficiência do gasto e os desafios da universalização, o TCU contribuiu decisivamente para o nascimento da reforma do marco regulatório (DIANA, 2019).

A Casa Civil, em resposta ao TCU, informou que havia iniciado trabalhos de diagnóstico visando identificar gargalos e propor melhorias para aumentar a efetividade da política federal de saneamento básico (BRASIL, 2017, *apud* DIANA, 2019). Na sequência, um grupo de trabalho foi criado e, em julho de 2018, o Governo editou a Medida Provisória (MP) 844 para alterar o marco legal do saneamento, a qual já continha a essência da lei aprovada em 2020. Depois de não ser apreciada em tempo hábil pelo Congresso Nacional, em dezembro de 2018, foi apresentada a MP 868, também não convertida em lei. No entanto, o Projeto de Lei (PL) n. 3.261 foi apresentado no Senado Federal, e o PL 4.162/19, na Câmara dos Deputados, recuperando em grande medida o conteúdo daquelas MPs, sendo o PL da Câmara posteriormente apensado ao do Senado. Finalizada a votação em junho de 2020, com a sanção do mês seguinte, foi publicada a Lei n. 14.026/20.

Esse exemplo mostra que o controle externo exercido pelos Tribunais de Contas pode fomentar a boa regulação, a avaliação e formulação de políticas públicas e o cumprimento das regras e metas estabelecidas nas leis e nos regulamentos relacionados ao saneamento básico. Outra experiência positiva nesse sentido foi o envio, pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE/PR), de questionários aos 399 municípios daquele estado visando avaliar as medidas que estão sendo adotadas pelas Prefeituras para se adaptarem às obrigações trazidas pelo novo marco<sup>14</sup>, além do guia “O Novo Marco Legal do Saneamento Básico”, publicado pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP)<sup>15</sup>.

Outra importante decisão foi proferida pelo Ministro Benjamin Zymler no âmbito do TCU, nos autos do processo TCU 012.552/2019-4<sup>16</sup>, cujo Acórdão 59/2021 teve como origem o relatório de auditoria operacional sobre a avaliação da gestão dos convênios celebrados pela

---

<sup>14</sup> Disponível em: <https://m.tce.pr.gov.br/noticias/noticia.aspx?codigo=8880>. Acesso em: 28 jun. 2021.

<sup>15</sup> Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/publicacoes/manual-marco-legal-saneamento-basico-2021>. Acesso em: 28 jun. 2021.

<sup>16</sup> Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/14.026/%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/1/%2520>. Acesso em: 14 jul. 2021.

Fundação Nacional de Saúde (FUNASA)<sup>17</sup>, na promoção do saneamento básico; do fluxo de celebração e execução dos instrumentos de repasse com os municípios; e dos sistemas informatizados da entidade.

As recentes alterações legislativas criaram deveres e metas para os titulares dos serviços, além de mecanismos de aferição os quais os Tribunais de Contas podem se basear na sua atuação. A partir da meta de universalização até o dia 31 de dezembro de 2033, a Lei do Saneamento estabeleceu o prazo até 31 de março de 2022 para que as partes alterem os contratos em vigor para incorporar essas metas. Esses contratos, inclusive, estão condicionados à comprovação de capacidade econômico-financeira da contratada, por recursos próprios ou por contratação de dívida, com vistas a viabilizar a meta de universalização.

Os municípios que ainda não instituíram taxas ou tarifas decorrentes da prestação de serviço de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos deverão propor esse instrumento de cobrança no prazo de doze meses de vigência da Lei n. 14.026/20. A não proposição, nos termos dessa Lei, configurará renúncia de receita e sujeitará o titular às penalidades previstas pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

A LSB também atribui ao titular dos serviços a incumbência de elaborar os planos de SB; estabelecer metas e indicadores de desempenho e mecanismos de aferição de resultados; definir os parâmetros a serem adotados para a garantia do atendimento essencial à saúde pública; estabelecer os direitos e os deveres dos usuários; estabelecer os mecanismos e os procedimentos de controle social; implementar o sistema de informações sobre os serviços públicos de SB; e intervir e retomar a operação dos serviços delegados, por indicação da entidade reguladora, nas hipóteses e nas condições previstas na legislação e nos contratos. Além disso, no contexto da prestação regionalizada, os titulares são responsáveis pela elaboração do plano regional de SB e pela definição dos mecanismos de governança das estruturas de gestão em bloco ou associada.

Acrescente-se que um dos princípios do marco legal é a prestação de serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos realizados de forma adequada à saúde pública, à conservação dos recursos naturais e à proteção do meio ambiente. Nesse sentido, o titular do serviço deve orientar as ações de planejamento e fiscalização no sentido de construção de uma cidade sustentável (MARCO, 2012). A propósito, pouco enfatizado na recente alteração legislativa, mas não menos importante, o pilar do

---

<sup>17</sup> Importante destacar que, com a inclusão do art. 166-A na Constituição Federal, a Funasa não mais irá gerir parte dos recursos de emendas parlamentares individuais para financiar suas ações, cujo procedimento passa a ser de repasse direto aos entes federados.

saneamento da drenagem e manejo das águas pluviais urbanas não pode ser ignorado, principalmente nas grandes e médias cidades. Some-se a questão da governança, gestão e compartilhamento das reservas hídricas, incluindo as reservas hídricas subterrâneas. Por fim, pode-se destacar a estruturação de mecanismos eficientes de compensação ambiental, transparência das ações corretivas das agências reguladoras locais e o efetivo cumprimento dos condicionantes ambientais estabelecidos nos relatórios dos órgãos municipais.

Assim, de acordo com o levantamento realizado no âmbito do controle realizado pelos Tribunais de Contas, destacam-se múltiplas atuações direcionadas à real implementação do marco legal de SB, cujo quadro a seguir elenca, de modo exemplificativo, algumas destas decisões em razão da sua natureza, conforme segue:

#### **Quadro 01 - Ações do controle externo no âmbito do novo marco legal do SB**

Determinação para a utilização de dados epidemiológicos, tais como a incidência e prevalência de doenças relacionadas à insuficiência de saneamento, a fim de possibilitar o diagnóstico da situação e de seus impactos nas condições de vida da população beneficiária	TCU Acórdão 59/2021 Monitoramento de auditoria
Determinação para a avaliação da estratificação de municípios, aplicando o critério de concentração populacional, a exemplo do adotado nesta auditoria, a fim de procurar equilibrar a distribuição de recursos dos instrumentos de repasse entre municípios de menor e maior porte populacional	TCU Acórdão 59/2021 Monitoramento de auditoria
Determinação para o aprimoramento da fiscalização dos instrumentos de repasse, a partir de estudos que levem em conta a possibilidade de controle automatizado do cronograma físico e financeiro dos projetos	TCU Acórdão 59/2021 Monitoramento de auditoria
Determinação para a cooperação técnica e apoio à gestão municipal para melhoria da gestão dos sistemas públicos de saneamento, incluindo atividades de planejamento, elaboração de projetos, contratação, fiscalização e prestação de contas	TCU Acórdão 59/2021 Monitoramento de auditoria
Determinação para a elaboração de metas de desempenho institucional alinhadas com a melhoria do quadro epidemiológico das doenças intimamente relacionadas à carência de saneamento ambiental	TCU Acórdão 59/2021 Monitoramento de auditoria
Determinação para a correção das inconsistências e dos erros dos dados de convênios e termos de compromisso e realização das adequações necessárias nos sistemas informatizados da Funasa, de forma a possibilitar a extração de dados e geração de relatórios gerenciais consolidados confiáveis e úteis a partir do sistema	TCU Acórdão n. 59/2021 Monitoramento de auditoria
Análise do edital e minuta do contrato referente ao processo de concessão dos serviços de abastecimento de água, coleta, tratamento e destinação final de esgotos sanitários atualmente a cargo da CEDAE.	TCE-RJ 100.765-3/21 - Auditoria Governamental
Atuação do Tribunal de Contas na fase interna da licitação por meio de auditoria teve por objetivo efetuar o acompanhamento das medidas adotadas no âmbito do Estado do Rio de Janeiro e divulgadas em audiências públicas, para a estruturação do procedimento licitatório destinado a promover a concessão dos serviços de abastecimento de água, coleta, tratamento e destinação final de esgotos atualmente a cargo da CEDAE. Incluiu também a verificação: i) se o processo licitatório estaria contemplando as metas de atendimento, indicando a quantidade de anos para atingimento das metas de saneamento para abastecimento de água e para o sistema de esgotamento sanitário em consonância com a legislação; ii) da inserção de áreas irregulares e rurais no projeto a ser licitado.	TCE-RJ n. 103.462-2/2020 Atuação na fase interna da licitação
Orientação aos 78 Municípios do Estado em relação à: 1) obrigatoriedade do plano municipal de saneamento básico (PMSB); 2) O PMSB é requisito para a validade dos contratos de concessão/programa. Além disso, os municípios que não tiverem	TCE-ES n. 03338/2018-1

<p>PMSB nos moldes da legislação vigente até 31 de dezembro de 2021 não terão acesso a recursos da União para projetos de saneamento básico, conforme estabelecido no Decreto 10.203/20; 3) A designação de um ente regulador e fiscalizador dos serviços de saneamento básico é obrigatória. Esse ente deve ter independência administrativa, orçamentária e financeira e autonomia decisória; 4) O titular dos serviços – ou seja, o Executivo Municipal – é quem tem a obrigação de cobrar dos munícipes a ligação de seus imóveis à rede pública coletora de esgotos, quando disponível; 5) O planejamento, o acompanhamento e a fiscalização dos serviços executados pelos prestadores só poderão ser adequadamente realizados se o município mantiver sob seu controle dados relativos ao saneamento básico, nos moldes exigidos pelo SNIS; 6) O PMSB, nos municípios que já o elaboraram, deve ser revisado em prazo não superior a dez anos; 7) O PMSB deve ser compatível com os planos das bacias hidrográficas e com os planos diretores dos municípios em que estiverem inseridos, ou com os planos de desenvolvimento urbano integrado das unidades regionais por ele abrangidas; 8) O município deve identificar e realizar a regularização fundiária das ocupações irregulares, desprovidas de serviços públicos de saneamento básico, e deve coibir o surgimento de novos aglomerados subnormais, atentando para o princípio da universalização do acesso; 9) O titular dos serviços – ou seja, o Executivo Municipal – deve cobrar efetividade dos entes reguladores e fiscalizadores dos serviços de saneamento básico, que devem observar se a prestação está adequada e atendendo ao princípio fundamental da universalização do acesso; e 10) Os projetos e obras de esgotamento sanitário, de drenagem de águas urbanas e de pavimentação devem ter sua compatibilidade observada, a fim de que sejam otimizados os recursos por ocasião de sua execução e de que seja preservada a integridade do calçamento das vias.</p>	<p>Minuta de Instrução normativa, com proposta decorrente do processo de fiscalização</p>
<p>Apuração de representação noticiando irregularidades em contrato em desacordo com a legislação.</p>	<p>TCE-ES 863/2021-7<sup>18</sup> Representação</p>
<p>Apuração de denúncia noticiando a prestação irregular de serviços públicos de abastecimento de água e coleta e tratamento de esgoto em Jurerê Internacional, delegados a particular por meio de contrato provisório não formalizado, precário e por tempo indeterminado, em desacordo com previsto nos arts. 3º, III, e 10, <i>caput</i> e § 3º, da Lei n. 11.445/2007 e no art. 175 da Constituição Federal de 1988.</p>	<p>TCE-SC @LCC 17/00833305 Denúncia noticiando a precariedade da relação contratual</p>
<p>Inclusão no Plano Anual de Fiscalização (PAF) de 2021.</p>	<p>TCE-PR Auditora de Saneamento</p>
<p>Elaboração de guia orientativo, disponível no <i>site</i> do próprio Tribunal.<sup>19</sup></p>	<p>TCE-SP – Orientação</p>
<p>Disponibilização de painel de monitoramento<sup>20</sup> em relação a 33,7 milhões de habitantes e a 644 Municípios.</p>	<p>TCE-PR Verificação de cumprimento das Metas da Agenda 2030 ODS 6</p>

Fonte: Elaboração própria.

<sup>18</sup> Disponível em:

[dbdcf6dce8209514259da4f8d2c93a720f40d72539db54ecf698e22ffaf333377e9d8ef5c7e472f6bd69090c4bf6c40a6a4a5041d61840c1533783a4b859b405](https://dbdcf6dce8209514259da4f8d2c93a720f40d72539db54ecf698e22ffaf333377e9d8ef5c7e472f6bd69090c4bf6c40a6a4a5041d61840c1533783a4b859b405). Acesso em 15 jul. 2021.

<sup>19</sup> Disponível em:

<https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/Manual%20Saneamento%20B%C3%A1sico%20-%20TCE-SP.pdf>. Acesso em 15 jul. 2021.

<sup>20</sup> Disponível em:

<https://painel.tce.sp.gov.br/pentaho/api/repos/%3Apublic%3ASaneamento%3Asaneamento.wcdf/generatedContent?userid=anony&password=zero>. Acesso em: 15 jul. 2021.

As múltiplas competências atribuídas constitucionalmente aos Tribunais de Contas possibilitam que os órgãos de controle atuem não apenas por meio de auditorias de regularidade e operacionais, mas também por meio de funções orientativas, consultivas, de apuração de irregularidades, além do próprio exame das contas governamentais, já que é competência constitucional dirigida aos Tribunais de Contas a emissão de Parecer Prévio anual sobre as contas governamentais de todas as unidades federativas, Municípios, Estados, Distrito Federal e União.

#### **4. Considerações Finais**

As alterações inseridas pela Lei 14.026/20 direcionam para a universalização e a efetividade na prestação do serviço público de SB, estabelecendo a meta de 99% da população brasileira com acesso à água potável e 90% com coleta e tratamento de esgoto até 2033. Diretrizes que estão em consonância com o ODS-6 da Agenda 2030 da ONU.

Os desafios no Brasil são, contudo, maiores do que o que constam nos diagnósticos iniciais, já que há deficiências na apuração e mensuração dos dados. Assim, o estudo promoveu um levantamento de decisões recentes dos TCs no que se refere às suas múltiplas funções a partir das seguintes perspectivas: deveres legais impostos ao titular do serviço; às exigências no que diz respeito à relação contratual; e, por fim, à necessidade da atuação efetiva e independente das agências reguladoras.

Conclui-se que os órgãos de controle estão adotando medidas preventivas (orientação, atuação preventiva em processos licitatórios, encaminhamento de questionários que servem de *check list* para a gestão municipal) e atuação sancionatória (apuração de irregularidades mediante atuação *ex officio* e mediante representação e denúncia) com o objetivo de dar concretude aos comandos normativos do marco legal de SB.

#### **Referências bibliográficas**

ABCON – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CONCESSÕES PRIVADAS DE SERVIÇOS PÚBLICOS DE ÁGUA E SANEAMENTO; SINDICON – SINDICATO NACIONAL DAS CONCESSIONÁRIAS PRIVADAS DE SERVIÇOS PÚBLICOS DE ÁGUA E ESGOTO. *Panorama da participação privada no saneamento 2020*. [s.l.]: Abcon/Sindicon, 2020.

DE CARLI, Ana Alice; MELLO, Elizabete Rosa de. Direitos fundamentais à água e da água e propostas para viabilizar o ODS 6. Ana Cristina Moraes Warpechowski, Heloísa Helena Antonacio Monteiro Godinho, Sabrina Nunes Iocken (Coord.). *In: Políticas públicas e os ODS da Agenda 2030*. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

DIANA, Gisele Novack. A auditoria operacional do TCU como instrumento de aperfeiçoamento dos serviços de saneamento básico: novos rumos do controle externo. *Revista*

*Jurídica da Procuradoria-Geral do Distrito Federal*, Brasília, v. 42, n. 1, p. 169–179, jan/jun, 2019.

FREITAS, Juarez. *Sustentabilidade: direito ao futuro*. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

HUTTON, G. Global costs and benefits of reaching universal coverage of sanitation and drinking-water supply. *Journal of water and Health*, 11(1), 1-12. 2013.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Regulação e Investimento no Setor de Saneamento no Brasil: Trajetórias, Desafios e Incertezas. *Texto para Discussão n. 2587*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Rio de Janeiro, IPEA, 2020.

LOUREIRO, Gustavo Kaercher. Observações sobre a prorrogação de contratos de programa sob o Marco do Saneamento. *Texto para discussão*. Centro de Estudos em Regulação e Infraestrutura (CERI). Fundação Getúlio Vargas (FGV). 2021. Disponível em: <https://ceri.fgv.br/sites/default/files/2021-04/observacoes-sobre-a-prorrogacao-de-contratos-de-programa-sob-o-marco-do-saneamento.pdf>. Acesso em: 08 jun. 2021.

MARCO, Cristhian Magnus de. *O direito fundamental à cidade sustentável e os desafios de sua eficácia*. Tese (Doutorado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio do Sul. Programa de Pós-Graduação em Direito, Porto Alegre, RS, 2012.

ONU. *Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2015/10/agenda2030-pt-br.pdf>. Acesso em: 02 mar. 2021.

RAMOS, Letícia. Ayres; MARTINS, Flávia Burmeister. Encontros e desencontros do saneamento básico no Brasil em uma visão conjunta com a implementação do ODS 6 da Agenda 2030 da ONU. In: Ana Cristina Moraes Warpechowski, Heloísa Helena Antonacio Monteiro Godinho, Sabrina Nunes Iocken (Coord.). *Políticas públicas e os ODS da Agenda 2030*. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

SECCHI, Leonardo. *Políticas Públicas: Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos*. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2017.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão n. 3180/2016, Plenário, Relator Ministro-Substituto André Luís de Carvalho, j. 07 dez. 2016.