

O Controle Externo Operacional no Saneamento Básico em Concessão

Azor El Achkar, M.Sc. Tribunal de Contas de Santa Catarina.

Trata-se de artigo com o objetivo de analisar as atribuições conferidas pela Constituição Federal de 1988 aos órgãos responsáveis pelo controle externo em relação a fiscalização de concessões em saneamento básico.

O texto faz uma pequena revisão das responsabilidades definidas pela Carta Magna as Cortes de Contas, ressaltando a fiscalização operacional como um tipo de controle moderno e que se coaduna com o novo perfil da administração pública, que de burocrática pende a gerencial.

Nesta modalidade de atuação, compete ao tribunal administrativo avaliar se os programas, projetos, serviços e ações prezam os princípios da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade, considerando o seu melhor desempenho e sua melhoria contínua.

Nesta seara, os serviços abarcados pelo saneamento básico, quais seja, abastecimento público de água, esgotamento sanitário, gestão de resíduos sólidos e drenagem urbana, são, constitucionalmente, deveres público estadual ou municipal, mesmo que prestados pela iniciativa privada, decorrendo a necessária atuação do tribunal de contas no seu controle e fiscalização, incluindo a aferição do seu desempenho.

Desde 2004 o Tribunal de Contas de Santa Catarina realiza auditorias para avaliar o desempenho de equipamentos e serviços afetos ao saneamento básico, como por exemplo, estações de tratamento de esgoto, aterros sanitários, sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Aborda-se a metodologia aplicada nestas fiscalizações e apresentam-se os resultados alcançados, primando sempre, sob o prisma do usuário, com contribuições para melhoria do desempenho do objeto analisado.

Ao final, aduz-se que as auditorias operacionais são importante instrumento de verificação das condições de prestação de serviços de saneamento básico.

Palavras-chaves: auditoria operacional, saneamento ambiental, concessão, fiscalização.

1. INTRODUÇÃO

A administração pública é controlada pelo poder legislativo que atua com auxílio dos tribunais de contas (TCs). Este controle da administração não se presta apenas para evitar o desvio de bens ou recursos públicos, envolve também a verificação se o poder atribuído ao Estado está sendo manejado eficientemente para cumprir as finalidades que justificam e legitimam a sua atribuição ou se o sacrifício de direitos individuais inerente à ação estatal está correspondendo ao proveito efetivo e auferível pela coletividade.

Medir e avaliar o grau de atendimento as expectativas sociais e comandos constitucionais cada vez torna-se menos formal e mais material. As cortes de contas apresentam competência e atribuições que alcançam os desdobramentos das políticas públicas, incluídas as políticas de saneamento básico. Em que pese questões de titularidade da prestação dos serviços de saneamento, tanto estados como municípios podem e devem ser avaliados pelos órgãos de controle externo para aferição do desempenho ou resultado destas atividades.

Abastecimento de água, esgotamento sanitário, gestão de resíduos sólidos e drenagem urbana, que compõe a lista fechado dos serviços considerados de saneamento pela Lei federal nº 11.445/2007 passam a ser objeto de fiscalização e atuação direta dos TCs brasileiros. Esta atuação pode ser, sem excluir outras, sob o viés de processos licitatórios em concessões na ótica da legalidade, sobre a aplicação de recursos orçamentários na ótica contábil e com relação ao

desempenho das atividades de saneamento, sob a ótica da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade.

O Tribunal de Contas de Santa Catarina (TCE/SC), desde 2004, realiza auditorias com foco no desempenho de equipamentos, sistemas, programas e serviços relacionados com uma das quatro atividades consideradas saneamento. Duas estações de tratamento de esgoto, um programa de incentivo à separação de resíduos recicláveis, um aterro sanitário e um serviço de abastecimento público de água potável correspondem as quatro auditorias operacionais na área de saneamento realizadas.

As constatações de cada auditoria identificaram deficiências e fragilidades que comprometiam o desempenho da atividade avaliada, com prejuízos à própria entidade concessionária do serviço público, ao meio ambiente e à sociedade. As constatações geraram recomendações e determinações que levaram à elaboração de planos de ação e o compromisso da entidade auditada resolver as falhas encontradas, em prazo por ela estabelecido. Cada caso teve o devido monitoramento e posterior avaliação, em análise comparativa entre o que foi constatado na auditoria e a nova situação, após o cumprimento dos planos de ação.

Acompanhando estas auditorias por no mínimo dois anos, detectaram-se resultados positivos e benefícios estimados ao meio ambiente e à sociedade. Possibilitando ampla participação popular, as auditorias operacionais na área de saneamento realizadas pelo TCE/SC, auxiliam na missão constitucional de proporcionar controle e responsabilidade social.

Neste artigo não serão relatadas as experiências e atividades de fiscalização relacionadas ao controle de licitações e a regular aplicação dos recursos públicos. O foco serão as atividades fiscalizatórias e de controle da *performance* das atividades de saneamento realizadas pela Diretoria de Atividades Especiais (DAE) do TCE/SC.

2. O CONTROLE EXTERNO E AS AUDITORIAS OPERACIONAIS

O controle externo da administração pública, função basilar nos sistemas democráticos, é exercido pelos parlamentos nacionais com o auxílio dos tribunais de contas da União, dos estados, municípios e distrito federal. As cortes de contas também são chamadas de entidades de fiscalização superior.

A Constituição Federal disciplina, nos artigos 70 a 75, que a fiscalização dos entes públicos, será exercida mediante controle externo, pelo Congresso Nacional, com auxílio do Tribunal de Contas da União (TCU). No seu art. 75, determina que essas normas se aplicam, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos tribunais de contas dos municípios.

Por sua vez, a Constituição do Estado de Santa Catarina, nos arts. 58 a 61 repete os dizeres da Carta Constitucional, adaptando as regras de acordo com as características que diferenciam o Tribunal da União do Tribunal dos Estados.

Quando foram pensados e criados, os tribunais de contas tinham uma função exclusivamente voltada para análise da aplicação em gastos dos recursos de natureza pública. Com o passar dos anos, começaram a se ater também com a arrecadação desses recursos junto aos administrados. O sistema de contabilidade pública passou por uma grande evolução. Os três mais importantes instrumentos para aferição do cumprimento de metas e objetivos previamente definidos, ou seja, o plano plurianual, lei de diretrizes orçamentária e lei orçamentária foram criados pela Constituição de 1988.

Ao mesmo tempo em que houve um novo disciplinamento para tratamento das contas públicas, os tribunais de controle externo também foram legitimados a ampliar o leque de atuação e considerar outros temas em sua missão institucional. A possibilidade de controle e fiscalização sob

a ótica do desempenho operacional habilitou as cortes de contas para utilização de importante instrumento fiscalizatório: as auditorias operacionais.

Como decorrência do escopo de atribuições conferidas pela Constituição de 1988, a natureza investigativa das auditorias públicas encontra-se latente. Nenhum programa, atividade e ação desempenhada pelo poder que deve administrar a sociedade fogem ao controle e a fiscalização das entidades de fiscalização superior. Temas como prestação da saúde, promoção da assistência social e suas vertentes como família, crianças, idosos e portadores de necessidades especiais, ações de fomento a cultura, atividades voltadas ao bem estar dos índios, a gestão do patrimônio público ambiental e os serviços de saneamento básico, passam a ser alvo de atuação do poder conferido ao organismo de controle externo.

O controle não é um fim em si mesmo. Ele é um instrumento para o aperfeiçoamento da administração pública. Os entes, pelo princípio da eficiência¹, têm a atribuição de garantir o uso regular e efetivo dos recursos públicos, buscando a máxima satisfação da maioria em sociedade.

O controle finalístico da administração pública é realizado por meio da auditoria operacional e baseia-se no princípio de que ao gestor público cabe prestar contas de suas atividades à sociedade, o que se denomina *accountability*. No entanto, não se trata apenas de respeitar às normas legais e procedimentais, mas também gerenciar recursos públicos sob sua responsabilidade com economia, eficácia e eficiência, na busca de resultados pretendidos e metas pactuadas.

Diferentemente da auditoria de conformidade, a auditoria de desempenho não é um modelo único. Sob esse mesmo nome diversas modalidades de trabalho são executadas pelas cortes de contas, as quais empregam um leque bastante variado e complexo de técnicas e metodologias.

O Manual de Auditoria Operacional do TCU² define auditoria operacional “como o exame independente e objetivo da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade de organizações, programas e atividades governamentais, com a finalidade de promover o aperfeiçoamento da gestão pública”.

A auditoria é uma função organizacional de avaliação, revisão e emissão de opinião quanto ao planejamento, execução e controle dos órgãos e entidades. De acordo com GIL³ auditoria operacional é a revisão, avaliação e emissão de opinião de processos e resultados exercidos em linhas de negócios, produtos e serviços no horizonte temporal passado/presente. Por sua vez, a auditoria de gestão é a revisão, avaliação e emissão de opinião de processos e resultados exercidos em linhas de negócios, produtos e serviços no horizonte temporal presente/futuro.

Com intuito de estabelecer o conceito dos quatro “Es”, tendo em vista o uso de cada expressão neste artigo e a padronização de entendimento, aduz-se que:

(a) Economicidade - É a minimização dos custos dos recursos utilizados na consecução de uma atividade, sem comprometimento dos padrões de qualidade. Refere-se à capacidade de uma instituição gerir adequadamente os recursos financeiros colocados à sua disposição. O exame da economicidade poderá abranger: 1 - a verificação de práticas gerenciais; 2 - a verificação de sistemas de gerenciamento; e 3 - o benchmarking de processos de compra. Exemplo: Suprimentos hospitalares adquiridos ao menor preço, na qualidade especificada⁴.

¹ Segundo este princípio, “Administração Pública deve atender o cidadão na exata medida da necessidade deste com agilidade, mediante adequada organização interna e ótimo aproveitamento dos recursos disponíveis”. COSTODIO FILHO, Ubirajara. A Emenda Constitucional 19/98 e o Princípio da Eficiência na Administração Pública. In: **Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política**, São Paulo: Revista dos Tribunais, n. 27, p. 210-217, abr./jul. 1999, p. 214.

² Brasil. Tribunal de Contas da União. **Manual de auditoria operacional**. 3.ed. Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo, 2010.

³ GIL, Antônio de Loureiro. **Auditoria operacional e de gestão: qualidade da auditoria**. São Paulo: Atlas, 1992. p. 20.

⁴ *International Organization of Supreme Audit Institutions. Diretrizes para aplicação de normas de auditoria operacional: normas e diretrizes para a auditoria operacional baseadas nas Normas de Auditoria e na experiência*

(b) Eficiência - É definida como a relação entre os produtos (bens e serviços) gerados por uma atividade e os custos dos insumos empregados para produzi-los, em um determinado período de tempo, mantidos os padrões de qualidade. Essa dimensão refere-se ao esforço do processo de transformação de insumos em produtos. Pode ser examinada sob duas perspectivas: 1 - minimização do custo total ou dos meios necessários para obter a mesma quantidade e qualidade de produto; ou 2 - otimização da combinação de insumos para maximizar o produto quando o gasto total está previamente fixado. Exemplo: Redução dos prazos de atendimento em serviços ambulatoriais, sem aumento de custos e sem redução de qualidade do atendimento, com consequente diminuição dos custos médios de atendimento por procedimento ambulatorial⁵.

(c) Eficácia - É definida como o grau de alcance das metas programadas (bens e serviços) em um determinado período de tempo, independentemente dos custos implicados. O conceito de eficácia diz respeito à capacidade da gestão de cumprir objetivos imediatos, traduzidos em metas de produção ou de atendimento, ou seja, a capacidade de prover bens ou serviços de acordo com o estabelecido no planejamento das ações. Exemplo: O número de crianças vacinadas na última campanha nacional de vacinação atingiu a meta programada de 95% de cobertura vacinal⁶.

(d) Efetividade - É a relação entre os resultados de uma intervenção ou programa, em termos de efeitos sobre a população-alvo (impactos observados), e os objetivos pretendidos (impactos esperados), traduzidos pelos objetivos finalísticos da intervenção. Diz respeito ao alcance dos resultados pretendidos, a médio e longo prazo. Trata-se de verificar a ocorrência de mudanças na população-alvo que se poderia razoavelmente atribuir às ações do programa avaliado. Exemplo: o programa de saneamento básico reduziu o número de óbitos por doenças de veiculação hídrica⁷.

Em suma, o objetivo principal da auditoria operacional é apresentar sugestões para melhorar o desempenho de determinada atividade, identificando aspectos de ineficiência, desperdícios, desvios, ações antieconômicas ou ineficazes que comprometem a sua boa execução. Os objetivos específicos de uma auditoria operacional podem conter diversos propósitos, porém, devem ser adaptados e dirigidos ao exame proposto, pois variam conforme as características das entidades e do trabalho a ser efetuado, como no caso das auditorias com foco em saneamento.

3. O SANEAMENTO BÁSICO E CONTROLE DO SEU DESEMPENHO

O conceito de saneamento básico de uma forma mais ampla e completa considera a questão ambiental, nos seguintes termos⁸ “Serviços e sistemas de abastecimento de água, esgotamento sanitário e tratamento de efluentes, coleta e destino final dos resíduos sólidos, drenagem urbana e controle de vetores, associados aos aspectos de saúde e do meio ambiente natural e constituído”.

prática da INTOSAI. Trad. Inaldo da Paixão Santos Araújo e Cristina Maria Cunha Guerreiro. Salvador: Tribunal de Contas do Estado da Bahia, 2005. p. 19.

⁵ *International Organization of Supreme Audit Institutions. Diretrizes para aplicação de normas de auditoria operacional*: normas e diretrizes para a auditoria operacional baseadas nas Normas de Auditoria e na experiência prática da INTOSAI. Trad. Inaldo da Paixão Santos Araújo e Cristina Maria Cunha Guerreiro. Salvador: Tribunal de Contas do Estado da Bahia, 2005. p. 20.

⁶ *International Organization of Supreme Audit Institutions. Diretrizes para aplicação de normas de auditoria operacional*: normas e diretrizes para a auditoria operacional baseadas nas Normas de Auditoria e na experiência prática da INTOSAI. Trad. Inaldo da Paixão Santos Araújo e Cristina Maria Cunha Guerreiro. Salvador: Tribunal de Contas do Estado da Bahia, 2005. p. 21.

⁷ *International Organization of Supreme Audit Institutions. Diretrizes para aplicação de normas de auditoria operacional*: normas e diretrizes para a auditoria operacional baseadas nas Normas de Auditoria e na experiência prática da INTOSAI. Trad. Inaldo da Paixão Santos Araújo e Cristina Maria Cunha Guerreiro. Salvador: Tribunal de Contas do Estado da Bahia, 2005. p. 22.

⁸ ZVEIBIL, Victor Zular. Saneamento Básico - Novas oportunidades para os municípios. *Revista de Administração Municipal*, Rio de Janeiro, IBAM, ano 53, p. 5-18, jan/mar. 2008.

Atualmente o entendimento do que seja saneamento foi pacificado, e a luta dos grupos que defendiam e lutavam por um marco regulatório adequado ao setor, concretizou-se com a aprovação da Lei federal nº 11.445/2007, que no seu art. 3º definiu saneamento básico como “O conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais de abastecimento de água potável; esgotamento sanitário; limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos; drenagem e manejo de águas pluviais”.

Sobre a titularidade da sua prestação no Brasil, o serviço de saneamento básico é considerado de interesse local. A Constituição Federal de 1988, no que se refere à competência nesta matéria, traz as seguintes prescrições⁹: (a) Compete a União fixar as diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive saneamento básico (art. 21, XX); (b) Compete a União, aos Estados e aos Municípios promover programas de melhoria das condições de saneamento básico (art. 23, IX); e (c) Compete aos municípios a titularidade do serviço, por ser inegavelmente de interesse local (art. 30, V). Quanto à competência para legislar sobre saneamento, esta é privativa da União, conforme art. 22 da Constituição Federal de 1988.

As auditorias operacionais (AOPs) no saneamento básico, que consiste nos serviços de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, drenagem e manejo das águas pluviais urbanas, revestem-se de suma importância, visto a necessidade intrínseca do ser humano em ter a sua disposição água potável para consumo, tratamento e disposição adequada daquilo que é gerado pelo seu uso e a gestão dos resíduos sólidos gerados pela convivência em sociedade. O serviço deve ser prestado consoante com os princípios da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade, servindo a AOP para avaliar o grau de atendimento a estes requisitos.

A prestação do serviço de saneamento básico, em grande parte do território nacional, é realizado por companhias estaduais de saneamento, criadas no Planasa. Cada Estado criou uma companhia de saneamento, que coube a concessão para exploração do serviço público de saneamento nos municípios, por contratos de até trinta anos.

A Lei federal nº 11.445/2007, veio atualizar e regulamentar a prestação deste serviço. Entre outras disposições, previu que a participação de entidades estatais na prestação de serviços de saneamento se dará por meio de celebração de contrato, nos moldes da Lei federal nº 8.666/1993, ou por meio de consórcio, nos termos da Lei federal nº 11.107/2005, se definindo direitos e obrigações das partes envolvidas.

As auditorias praticadas pelas cortes de contas que tenham escopo os serviços de saneamento básico tem como objeto principal a avaliação das ações dos órgãos governamentais encarregados das ações sanitárias e a verificação do cumprimento da legislação específica por parte dos demais órgãos e entidades da administração indireta. Importa ressaltar o princípio da iniciativa inerente a todo órgão de controle externo para a realização das auditorias na área de saneamento, que dependem exclusivamente da iniciativa do órgão máximo responsável pela gestão destas instituições, normalmente a sua presidência.

Nesta seara, a auditoria operacional, possibilita verificar, por exemplo, se os indicadores de desempenho relacionados ao serviço de saneamento prestado refletem ponderadamente a *performance* da entidade examinada. Ou também se os programas e atividades de saneamento são conduzidos de modo econômico, eficiente, eficaz e efetivo.

⁹ SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. Regime Jurídico das Concessões de Serviço Público Municipal – Saneamento Básico. **A&C Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 8, n. 31, p. 199-207, jan./mar. 2008.

4. A ATUAÇÃO DA CORTE DE CONTAS CATARINENSE NO SERVIÇO DE SANEAMENTO BÁSICO

As auditorias operacionais são realizadas pelo TCE/SC desde 2003. Desde então, algumas fiscalizações na área de saneamento foram realizadas. Trazem-se, a seguir, os principais apontamentos de quatro auditorias:

4.1 ETE Insular

Em 2004 foi realizada a primeira AOP com foco no saneamento, na maior ETE da cidade de Florianópolis, denominada Insular¹⁰. O serviço de água e esgoto da cidade foi concedido para a Companhia Catarinense de Águas e Saneamento (Casan) desde a década de setenta. A Companhia é responsável pela operação da ETE Insular.

Esta auditoria teve dois objetivos específicos: (a) avaliar a capacidade de suporte para tratamento do esgoto doméstico das regiões previstas em projeto, considerando a demanda atual e futura; e (b) o atendimento aos padrões legais do tratamento, considerando a destinação dos resíduos gerados no processo e a qualidade do efluente lançado no corpo receptor, o mar da Baía Sul.

A auditoria buscou, por meio de aplicação de técnicas de coleta e interpretação de dados, como aplicação de questionários, inspeção física e observação direta, realização de análises laboratório por meio de contratação de empresa terceirizada, análise documental e registro fotográfico, encontrar situações que comprometiam o funcionamento daquele equipamento.

O órgão de controle catarinense constatou, de modo geral, as seguintes deficiências e fragilidades: (a) caçamba estacionária para depósito de resíduos sólidos há muito tempo sem retirada da areia do tanque de desarenação; (b) caçamba com resíduos sólidos grosseiros do gradeamento furada, com vazamento de líquidos e sem tampa; (c) caçamba Clamshell (retirar a areia do tanque de desarenação) há tempo sem funcionar; (d) lodo carregados para o mar com o efluente; (e) lançamento de lodo pelo emissário da ETE (extravasamento) diretamente no corpo receptor; (f) extravasamento de lodo com espuma do tanque de mistura; (g) capacidade de suporte para coleta e tratamento limitada; (h) não atendimento aos padrões legais de tratamento do esgoto e disposição do efluente; (i) tratamento e destinação incorreta do resíduo sólido (material grosseiro e areia) e lodo; (j) forte presença de odor extrapolando limites da ETE; e (k) Licença Ambiental de Operação vencida.

A decisão do TCE/SC determinou que a Casan apresentasse Plano de Ação se comprometendo com ações, prazos e responsáveis para resolução das situações constatadas. Em 2005 foi realizada nova vistoria na ETE, constatando-se melhoria em algumas situações apontadas, mesmo sem a apresentação do Plano de Ação ainda. As melhorias constatadas foram: (a) caçamba estacionária para depósito de areia em atividades; (b) caçamba Clamshell funcionando normalmente; e (c) melhoria do aspecto do efluente lançado no corpo receptor.

O Tribunal continua monitorando a ETE Insular até o momento. Em agosto de 2010 foi reiterado a Casan algumas recomendações, visto que ainda não foram atendidas, como por exemplo: (a) realizar avaliação técnica sobre a capacidade da ETE Insular; (b) aumentar gradativamente o ritmo da fiscalização nas ligações de esgoto do sistema de captação da ETE Insular; (c) adequar o Relatório Diário da Operação às necessidades da Estação, com o preenchimento correto de todas as informações; e (d) buscar alternativas para solucionar o problema dos odores.

¹⁰ Processo AOR 04/05801564.

4.2 ETE Lagoa da Conceição

Em 2006 nova AOP foi realizada na ETE Lagoa da Conceição (2006)¹¹, na cidade de Florianópolis. Assim como a ETE Insular, a ETE Lagoa da Conceição também é operada pela Casan. Nesta auditoria, em razão dos fatos apurados na execução, foram feitas as seguintes determinações à Casan: (a) adotar providências para tratar os esgotos, com referência aos Coliformes Totais, Echerichia coli, Óleos e Graxas, Nitrogênios Total e Fósforo, os quais apresentam valores acima do máximo permitidos na Resolução Conama nº 357/2005; (b) adotar providências para o monitoramento mensal da qualidade da água do lençol freático na área de influência da lagoa de evapo-infiltração, conforme licenças ambientais emitidas pela Fatma (LAI nº 019/2001, LAI nº 090/2001 e LAO nº 061/2001), tendo em vista que após junho de 2004, a Casan não mais efetuou esse monitoramento; (c) contratar empresa específica para a retirada, transporte e destino final dos resíduos sólidos, com licenças ambientais para estas operações, visto que tais serviços estavam sendo realizados por empresas sem contratos específicos e sem as licenças ambientais.

Também foi recomendado à Casan: (a) ampliar a rede de esgoto na Lagoa da Conceição para atender as economias não atendidas com captação de esgoto sanitário, já que atualmente, somente 53% das economias, da Lagoa da Conceição, abrangidas pela Estação de Tratamento, são atendidas com rede de esgoto; (b) cercar a lagoa de evapo-infiltração, formada nas dunas da Lagoa da Conceição, pelo efluente resultante do tratamento de esgoto, em proteção a população que pode entrar em contato com a água da lagoa, imprópria para banho ou consumo; e (c) elaborar o Manual de Operação da ETE.

Após a decisão, a Companhia apresentou o Plano de Ação, para correção das deficiências e inadequações encontradas. Este Plano está sendo monitorado e o relatório de avaliação em breve será apreciado pelo Pleno do Tribunal. Constatou-se, com relação à implementação das medidas, o seguinte: (a) realização de avaliação das condições do efluente lançado na lagoa de evapo-infiltração; (b) realização do monitoramento da qualidade da água do lençol freático sujeito a contaminação pelas águas da lagoa de evapo-infiltração; (c) obtenção da Licença Ambiental de Operação; (d) ampliação da rede coletora; (e) cercamento da lagoa de evapo-infiltração; e (f) elaboração do Manual de Operações da ETE.

4.3 Aterro sanitário de Canhanduba (Itajaí)

Foi em outubro de 2007 que a DAE do TCE/SC iniciou levantamento para realização de AOP no Sistema de Tratamento e Disposição Final de Resíduos Sólidos Urbanos de Itajaí. No estudo preliminar, objetivou-se conhecer o tema a ser auditado, sendo utilizado como técnicas a análise documental de publicações, periódicos técnicos, manuais e legislações. Nesta etapa foi possível definir previamente os objetivos específicos.

A fase seguinte foi o planejamento da execução da auditoria, em que por meio de entrevistas com gestores e especialistas no assunto e visita técnica ao local foi possível definir com detalhes o espoco (espaço, tempo e objeto) da avaliação. Esta fase também serviu para conhecimento técnico das características do aterro sanitário de Canhanduba, que foi avaliado. Assuntos correlatos foram apropriados pela equipe de auditoria, tais como: resíduos sólidos, reciclagem, coleta seletiva, concessão e serviço de limpeza urbana.

¹¹ Processo AOR 06/00449262 e processo PMO 07/00627901.

Incluiu-se ainda, como objeto a ser auditado, o Programa “Lixo Reciclado – Tarifa Zero”, do município de Itajaí, cuja finalidade é incentivar a segregação dos resíduos sólidos que podem ser reciclado mediante concessão de isenção da tarifa de serviço do recolhimento do lixo urbano.

As questões analisadas pelo Tribunal incluíram: (a) avaliação do aterro de Canhanduba, a partir de indicadores de desempenho pelo Índice de Qualidade de Aterros de Resíduos (IQR); (b) verificação se o Programa “Lixo Reciclado – Tarifa Zero” aumentou a seletividade do resíduo urbano; (c) verificação se o município destinava adequadamente o lixo reciclável; e (d) verificação da operacionalização do Programa com relação aos beneficiários.

Todo o planejamento restou consolidado na ferramenta denominada Matriz de Planejamento, que serviu como guia das ações a serem seguidas na fase de execução. Além disso, foram elaborados papéis de trabalho com o objetivo de obter as informações necessárias para avaliação e análise das questões propostas, tais como roteiros de entrevistas, listas de verificação e planilhas para alimentação de dados.

Com relação ao aterro de Canhanduba, as principais constatações da auditoria foram: (a) atribuição da nota 7,83 de acordo com os indicadores de desempenho IQR; (b) a capacidade de suporte do solo não foi considerada ideal; (c) a localização está a pequena distância de cursos de água; (d) equipamento para compactação inadequado; (e) falhas na cerca de isolamento da área, possibilitando a entrada de animais; (f) presença de animais (urubus, gaivotas, moscas, etc); (g) ausência de recobrimento diário dos resíduos; (g) tratamento de chorume não atende a legislação ambiental; e (h) corpo receptor do chorume tratado não suporta o seu impacto.

Com relação ao Programa “Lixo Reciclado – Tarifa Zero”, verificou-se: (a) volume de resíduos coletados não corresponde ao percentual de adesão ao programa, conforme dados de 2007, visto que a adesão foi de 63,6%, enquanto a coleta seletiva foi de apenas 3,7% do volume total; (b) 44% dos que aderiram ao Programa não estão separando; e (c) insuficiência das campanhas de esclarecimento sobre o Programa (boa parte dos usuários não recebeu informações acerca da importância do Programa, do dia da coleta seletiva e materiais que podem ser reciclados).

Todas as situações encontradas foram compiladas no instrumento Matriz de Achados, que serviu de base para elaboração do relatório de auditoria. Após a apreciação deste documento pelo corpo deliberativo do órgão de controle (conselheiros), à prefeitura municipal de Itajaí foi determinada a apresentação de Plano de Ação.

Após o vencimento do prazo para adoção das medidas indicadas pelo auditado, visando a correção das deficiências averiguadas, o aterro e o Programa foram monitorados, visando avaliar o grau de implementação. Em suma, as situações que restaram resolvidas foram: (a) instalação do filtro prensa na unidade de desidratação; (b) instalação de cercas ao redor do aterro sanitário; (c) criação de regras com legislação própria sobre o Programa “Lixo Reciclado – Tarifa Zero”; e (d) atualização do cadastro tributário dos aderentes ao Programa “Lixo Reciclado – Tarifa Zero” na Prefeitura de Itajaí.

Por sua vez, ficou ainda por ser resolvido: (a) adoção de veículo apropriado para compactação de resíduos; (b) elaboração de Plano de Fiscalização do cumprimento do Programa por parte dos aderentes; e (c) realização de estudo para avaliação de novos compradores do material reciclável.

4.4 Serviço de abastecimento de água de Florianópolis

A auditoria no serviço de abastecimento de água cumpriu as seguintes etapas: (a) levantamento preliminar para conhecimento mais amplo do tema da auditoria; (b) planejamento para definição do escopo e as questões de avaliação; (c) execução da fiscalização; (d) elaboração do relatório de auditoria.

A consolidação destas informações foi realizada com a aplicação de técnicas de análises de dados, principalmente a análise documental e a elaboração do *SWOT* e o Diagrama de Verificação de Risco (DVR). A análise *SWOT* é uma ferramenta para elaboração do planejamento estratégico de qualquer atividade. A sigla *SWOT*, vem das iniciais das palavras inglesas *strenghts* (forças), *weaknesses* (fraquezas), *opportunities* (oportunidades) e *threats* (ameaças)¹².

Esta identificação permitiu a definição mais precisas dos aspectos do serviço de abastecimento de água da capital catarinense que indicavam fragilidades ou deficiências em comprometer o seu desempenho.

A análise *SWOT* contribui para elaboração do planejamento da auditoria. Foi possível definir o objetivo geral e específico e as áreas sujeitas à avaliação. Também possibilitou que a equipe definisse a responsabilidade, atividade e ações afetas a cada membro. O produto do planejamento, que compilou todas as informações, foi a Matriz de Planejamento. Importa ressaltar que tanto os gestores como a sociedade foi convidada, em eventos separados, a conhecer e contribuir com o planejamento, por meio do Painel de Referência (espécie de consulta pública).

A avaliação do serviço considerou os seguintes temas: (a) as ações empreendidas pelos responsáveis na gestão dos recursos hídricos e fornecimento de água na preservação e conservação dos mananciais utilizados para abastecimento público; (b) a metodologia e técnica de tratamento na estação localizada no Morro dos Quadros, no município de Palhoça, que fornece água para setenta por cento da população de Florianópolis e mais quatro municípios; (c) as políticas e ações adotadas pela Casan para gestão de perdas de água, reais e aparentes; e (d) a atuação dos órgãos de controle e vigilância da qualidade da água, em vistas do controle social.

Com relação à preservação dos mananciais, as principais constatações da auditoria foram: (a) inexistência de ações de preservação dos mananciais subterrâneos (Aquífero Joaquina e Campeche) e superficiais (Rio Vargem do Braço e Rio Cubatão); (b) inexistência de controle da captação de água por particulares dos Aquíferos Ingleses e Campeche utilizados para abastecimento público; (c) inexistência de Licença Ambiental de Operação das três estações de tratamento do sistema de abastecimento de água de Florianópolis; (d) poços de captação de água subterrânea sem proteção contra vandalismo; e (f) problemas na regularidade e frequência do monitoramento de algas tóxicas no manancial da Lagoa do Peri.

Sobre o sistema de tratamento da estação de tratamento de água de Morro do Quadros, averiguou-se: (a) inexistência das etapas de floculação e decantação, em desacordo com as características da água bruta do manancial, prejudicando o padrão de potabilidade exigido pela Portaria MS nº 518/2004; (b) lançamento de efluente gerado pelo tratamento em corpo hídrico receptor com pH inferior ao permitido; (c) inexistência de Alvará Sanitário de funcionamento da estação de tratamento e do laboratório de análises de água; e (d) ausência de programa de manutenção preventiva dos equipamentos.

No que tange ao controle de perdas de águas, foi verificado: (a) inexistência de equipamentos de macromedição em diversas adutoras para medição de vazão da água bruta e tratada; (b) inexistência de Cadastro Técnico do sistema de abastecimento de água; e (c) deficiência nas ações de controle de perdas aparentes (furtos, *bypass*).

Por fim, sobre as responsabilidades dos entes de controle e vigilância da qualidade da água, foi apurado: (a) inexistência de certificação do laboratório de análise de água da Casan; (b) informações disponibilizadas na conta de água insuficiente ou inadequadas; (c) indisponibilidade de informações sobre as ações de vigilância da qualidade da água (resultado das análises de água) em veículos de comunicação, como sites; e (d) inexistência de agência reguladora dos serviços de água.

¹² Adaptado de Portal do Marketing. Disponível em: < <http://www.portaldomarketing.com.br>>. Acesso em: 05 ago. 2010.

A Matriz de Achados compilou todas as constatações. O relatório foi apreciado pelo pleno do TCE/SC, ficando determinado que os órgãos responsáveis deveriam elaborar Plano de Ação para resolução das situações encontradas. Foram responsabilizadas a Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico Sustentável, responsável pela gestão dos recursos hídricos, a Prefeitura Municipal de Florianópolis, titular do serviço, a Casan, concessionária prestadora e a Secretaria Municipal de Saúde, por meio da vigilância sanitária, responsável pela vigilância da qualidade da água. Ainda não há resultados da implementação das ações.

5. RESULTADO DAS AUDITORIAS OPERACIONAIS NO SANEAMENTO BÁSICO

A necessidade e obrigatoriedade do acompanhamento da implementação do disposto nos Planos de Ação é o grande diferencial das auditorias operacionais frente a outras modalidades de auditoria de competência das cortes de contas. Tendo como objetivo precípua a identificação de aspectos que possam vir a incrementar o desempenho do programa, atividade ou ação governamental, as AOPs não encerram apenas neste apontamento.

A identificação desses aspectos e a elaboração das determinações e recomendações pertinentes, por si só, são insuficientes para produzir as melhorias pretendidas. Faz-se necessário garantir a efetiva implementação das propostas de modo a garantir a melhoria do desempenho avaliado. Para tanto, a atuação do tribunal de contas não finaliza com a apreciação e julgamento do processo pelo pleno do TCE/SC, mas persiste por pelo menos dois anos, até que os prazos indicados pelo gestor expirem e sejam avaliadas as medidas adotadas ou não¹³.

A atividade de monitoramento, com estabelecimento de um novo processo (PMO), com nova numeração e finalidade distinta do processo de origem, assume importância central. Trata-se de acompanhar as providências tomadas no âmbito do órgão, atividade, programa ou ação auditado em resposta às determinações e recomendações exaradas pela corte de contas e compromissadas pelo gestor nos Planos de Ação, verdadeiro Termo de Ajustamento de Gestão.

A melhoria e aperfeiçoamento contínuo da gestão pública ganha contornos e propriedades com a contribuição dos tribunais de contas no momento em que os Planos de Ação são analisados sob o enfoque da sua implementação. O compromisso dos gestores torna-se verdadeiro quando assumem publicamente, perante o órgão de controle, que as alternativas e soluções para resolução das situações encontradas serão definidas pelos responsáveis indicados no prazo estabelecido pelo próprio auditado.

Este controle assume feições de acordo consensual com fundamento obrigacional, vinculando a natureza controladora e fiscalizadora das cortes de contas com a conveniência, oportunidade e discricionariedade do poder executivo, amarrado a burocracia da gestão e gastos públicos.

Na fase do monitoramento há uma grande interação entre os auditores e os gestores. A reanálise das situações deficientes ou frágeis encontradas revela o compromisso deste com a sua própria função e atuação profissional. Também se advoga que esta interação possa maximizar a probabilidade que as determinações e recomendações sejam suficientemente adotadas.

As AOPs configuram-se quase como uma consultoria “gratuita”, em que o órgão, programa, atividade ou ação avaliado ganha a possibilidade de um olhar externo e um ponto de vista técnico especializado. A continuidade da avaliação via monitoramento, permite acompanhar a evolução do desempenho, de modo que as conclusões desta etapa permitam a retroalimentação do sistema, na medida em que fornece aos gestores o *feedback* de que necessitam para verificar se as ações

¹³ Brasil. Tribunal de Contas da União. **Roteiro de Auditoria**: Monitoramento de Auditorias de Natureza Operacional. Brasília: TCU, 2002. p. 8.

adotadas tem contribuído para o alcance dos resultados desejados, sob o prisma da geração de valor público.

Constatou-se que mesmo onde já existe a prestação do serviço, ainda que parcialmente, há problemas que podem comprometer o eficaz e eficiente desempenho destas atividades. Os municípios, titulares constitucionais, com o advento da Lei federal nº 11.445/2007, devem delegar a sua regulação a entidade autônoma e exclusiva. As agências devem, além de editar normas, exercer a competência fiscalizatória.

Enquanto as agências não saírem do papel, caberá aos órgãos de controle externo, como os tribunais de contas e ministérios públicos, exercer com maestria esta função. As companhias estaduais de saneamento, que ainda atuam na grande maioria dos municípios, exerciam de modo integral o planejamento, a regulação e prestação das atividades de saneamento, sem controle ou interferência externa.

O novo marco regulatório do setor mudou radicalmente este panorama. São os titulares agora responsáveis pelo planejamento devendo delegar a regulação e fiscalização a entidade específica. Não compete mais às companhias estaduais, como sempre foram, estas atribuições, mas apenas a execução dos serviços.

Tendo em vista a natureza jurídica dos organismos de controle e dos controlados, de entidades públicas, mantidas com recursos arrecadados de todos os cidadãos contribuintes, a ele também deve ser direcionada as ações dos gestores e executores do saneamento e as ações de controle e fiscalização, tendo como bem maior a geração de benefícios sociais, a consolidação de condições sanitárias ideais e o fortalecimento do controle social.

Bibliografia

ARAÚJO, Inaldo da Paixão Santos. **Introdução à Auditoria Operacional**. Rio de Janeiro: FGV, 2001. 140p.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nº 1/92 a 53/2006 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão nº 1 a 6/94. Brasília: Senado Federal Subsecretaria de Edições Técnicas, 2007. 462p.

_____. Fundação Nacional de Saúde. **Manual de Saneamento**. 3 ed. Brasília: Fundação Nacional de Saúde, 2006. 408p.

_____. Ministérios da Saúde, Justiça, Cidades e Meio Ambiente. **Comentários sobre o decreto presidencial nº 5.440/2005**. Subsídios para implementação. Brasília: PMSS, 2006. 84p.

_____. Tribunal de Contas da União. **Cartilha de Licenciamento Ambiental**. 2 ed. Brasília: TCU, 2007. 83p.

_____. Tribunal de Contas da União. **Roteiro de Auditoria**: Monitoramento de Auditorias de Natureza Operacional. Brasília: TCU, 2002.

CRUZ, Flávio da. **Auditoria governamental**. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2007. 283p.

DAL POZZO, Gabriela Tomaselli Bresser Pereira. **As funções do Tribunal de Contas e o Estado de Direito**. Belo Horizonte: Fórum, 2010. 128p.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 10 ed. São Paulo: Atlas, 1998. 560p.

GIL, Antonio de Loureiro. **Auditoria operacional e de gestão**: qualidade da auditoria. São Paulo: Atlas, 1992. 119p.

International Organization of Supreme Audit Institutions. **Diretrizes para aplicação de normas de auditoria operacional**: normas e diretrizes para a auditoria operacional baseadas nas Normas de Auditoria e na experiência prática da INTOSAI. Trad. Inaldo da Paixão Santos Araújo e Cristina Maria Cunha Guerreiro. Salvador: Tribunal de Contas do Estado da Bahia, 2005. 166 p.



- LIMA, Dagomar Henrique. Seletividade do Controle Externo em Auditoria Operacional. **Revista do TCU**, Brasília, n. 115, p. 24-33, maio/ago. 2009.
- LIMA, Maurício; GALA, Bruna. Regulação do Saneamento Básico – Legislação Ampara Municípios e Reparte Competências entre os Entes Federativos. **Revista de Administração Municipal - IBAM**, Rio de Janeiro, ano 53, n. 265, p. 15–18, jan./fev./mar. 2008.
- NETO, Floriano Azevedo Marques. Aspectos Regulatórios em um Novo Modelo para o Setor de Saneamento Básico no Brasil. **Boletim de Direito Administrativo**, São Paulo, ano 18, n. 9, p. 697-708, set. 2002.
- NOVAIS, Jorge Reis. **Contributo para uma teoria do estado democrático de Direito**. São Paulo: Almedina, 2006. 295p.
- OLIVEIRA, Gustavo H. Justino de; HOHMANN, Ana Carolina C. A Lei Federal de Saneamento Básico e os Serviços Públicos de Limpeza Urbana. **Boletim de Direito Municipal**, São Paulo, ano 23, n. 5, p. 353-357, maio 2007.
- PICINI, Juliana de Almeida; COSTA, Camila Maia Pyramo. Os Desafios no Setor de Saneamento Básico e as Novas Perspectivas para a Administração Pública. **Fórum de Direito Urbano e Ambiental**, Belo Horizonte, ano 7, n. 37, p. 61-72, jan./fev. 2008.
- POLLITT, Chistopher [et al.]. **Desempenho ou legalidade?: auditoria operacional e de gestão pública em cinco países**. Tradução Pedro Buck. Belo Horizonte: Fórum, 2008. 362p.
- ROCHA, Arlindo Carvalho. **Auditoria governamental**. Curitiba: Juruá, 2008. 170p.
- SÁ, Antônio Lopes de. **Curso de auditoria**. 7 ed. São Paulo: Atlas, 1995. 498p.
- SANTA CATARINA. Ministério Público. Centro de Apoio Operacional do Meio Ambiente. **Guia do Saneamento Básico: perguntas e respostas**. Florianópolis: Coordenadoria de Comunicação Social, 2008. 80p.
- SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Município de São Paulo. **Educação Ambiental – Mudança de Cultura**. São Paulo: TCM/SC, 2007.
- SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. Regime Jurídico das Concessões de Serviço Público Municipal – Saneamento Básico. **A&C Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 8, n. 31, p. 199-207, jan./mar. 2008.
- SOUZA, Rodrigo Pagani. A Viabilidade Jurídica da Delegação do Serviço Público de Saneamento Básico de Município. **L&C – Revista de Direito e Administração Pública**, Brasília, n. 83, maio, 2005.
- ZVEIBIL, Victor Zular. Saneamento Básico - Novas oportunidades para os municípios. **Revista de Administração Municipal**, Rio de Janeiro, ano 53, p. 5-18, jan./mar. 2008.